



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2025. VII. évfolyam 10. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFIGYELŐ • HIRDETMÉNYEK • HATÁROZATOK

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!



2025. VII. évfolyam 10. 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
tanszékvezető, 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 Tanítsunk Magyarországot 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:

Lónyai Kacur Piroška

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**

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai
(Dr. Somogyi Klaudia Virág) **3**

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Kéri Krisztina LL.M.) **14**

A Döntőbizottság D.157/24/2025. számú határozata.. **14**

A Döntőbizottság D.170/16/2025. számú határozata.. **18**

A Döntőbizottság D.347/7/2025. számú határozata.... **21**

A Döntőbizottság D.92/16/2025. számú határozata.... **24**

Közbeszerzési iránytű..... **27**

Az ajánlati kötöttség szabályozása és egyes közbeszerzési jogi kérdései

(Dr. Somogyi Klaudia Virág)..... **27**

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

(Dr. Pfeffer Zsolt PhD)..... **44**

Statisztika (Mikó Zsófia)

Közbeszerzési szerződések érték kategória alapú elemzése a 2024-es év vonatkozásában..... **59**



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 októberében megjelenő tizedik számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – egyéb kérdések mellett – foglalkozik a referenciaigazolás elfogadhatóságával, a Kbt. 111. § c) pontja szerinti kivételi kör alkalmazhatóságával, a közbeszerzési dokumentumok egymáshoz való viszonyával és ezen dokumentumok szerződéssel való kapcsolatával, a közös ajánlatkérés feltételeivel és a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi ok alkalmazásával kapcsolatos egyes kérdésekkel is.

A *jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban* ismertetett jogesetek a hiánypótlás, illetve felvilágosításkérés jogintézmények alkalmazhatósága kérdéskörében kerültek összegyűjtésre. Az ismertetés sorrendben áttekinti, hogy az ajánlati biztosíték igazolása kapcsán mely esetben van lehetőség hiánypótlás elrendelésére; mikor beszélhetünk egyértelműen ismételt hiánypótlásról; nemzeti rezsimben hol húzódik a hiánypótlás határa a referenciával kapcsolatos igazolások körében; illetve miképpen kerülhet feloldásra egy, az ajánlatban, a megajánlott termékkel kapcsolatosan megjelenő ellentmondás.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* két szacikk kerül publikálásra. Az első írás az ajánlati kötöttség jogintézményével foglalkozik, amely egyrészt az ajánlatadás és ezzel együtt a szerződéskötési szándék kellő komolyságát hivatott biztosítani, másrészt azt a kiszámítható helyzetet előteremteni, hogy az eredményes szerződéskötés érdekében meghatározott ideig az ajánlat visszavonására, illetve az ajánlat módosítására jogszerűtlenül ne kerülhessen sor. Az ajánlati kötöttség a közbeszerzési jog olyan sajátos jogintézménye, amelynek jelentősége kifejezésre jut a közbeszerzési eljárás egész folyamatában az ajánlattételtől kezdve a szerződéskötésen át egészen a szerződés teljesítéséig. A második szacikk egy hosszabb cikksorozat második része, mely az aránytalanul alacsony ár jogintézményével foglalkozik.

A *Statisztika rovat* a közbeszerzési szerződések értékkategória alapú elemzését tartalmazza a 2024-es év vonatkozásában.

Dr. Kovács László PhD

felelős szerkesztő

Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Somogyi Klaudia Virág, jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2025.10.1

A Közbeszerzési Hatóság állásfoglalások formájában ad felvilágosítást a közbeszerzési eljárásokban résztvevő jogalkalmazók számára a közbeszerzésekről 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 közbeszerzésekre irányadó jogszabályok alkalmazásával kapcsolatos döntések meghozatala mindenkor a közbeszerzési eljárások résztvevőinek joga és felelőssége. Hangsúlyozzuk továbbá, hogy az állásfoglalásokban megfogalmazott véleményeknek jogi ereje, kötelező tartalma nincsen.

1. kérdés

Egy ajánlatkérő három részes közbeszerzési eljárást indított. Mind a három részben ugyanolyan típusú épületfelújítási munkákat kell végrehajtani, különbség az egyes részek között csak az épületek földrajzi fekvésében, illetve alapterületében mutatkozik. Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban nem tiltotta meg, hogy ugyanazt a referenciaigazolást mind a három részben be lehessen mutatni, de kifejezetten nem is rögzítette ennek lehetőségét a felhívásban.

Elfogadhatja-e az ajánlatkérő ugyanazt a referenciát mind a három rész vonatkozásában az ajánlattevőtől, vagy nem fogadható el ugyanaz a referenciaigazolás akkor sem, ha ezt az ajánlatkérő kifejezetten nem tiltotta meg az ajánlati felhívásban?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a bemutatott esetben – azaz, ha azonos beszerzési tárgyat tartalmaznak az egyes részek és csak egyéb, különösen mennyiségi jellemzők térnek el – elfogadható, ha egy

ajánlattevő az egyes részek tekintetében előírt referenciakövetelményeknek egyébként külön-külön is megfelelő, ugyanazon referenciát nyújtja be valamennyi rész tekintetében.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Részajánlattétel lehetőségének biztosítása esetén az ajánlatkérőnek a Kbt. 61. § (5)-(6) bekezdéseinek megfelelően kell eljárnia. Ez alapján az ajánlatkérő egyrészről részenként meghatározza a közbeszerzés becsült értékét, tárgyát és mennyiségét – majd ehhez mérten a Kbt. 65. §-a szerint az alkalmassági követelményeket –, másrészről meghatározza, hogy egy gazdasági szereplő részéről ajánlat egy, több vagy minden rész tekintetében benyújtható-e. Arra vonatkozóan a Kbt. nem tartalmaz rendelkezést, hogy adott körülmények esetén az ugyanazon gazdasági szereplőnek az egyes részek tekintetében előírt referenciakövetelményeknek miként kell megfelelnie. Ezt az ajánlatkérőnek a Kbt. alapvető rendelkezései, továbbá a Kbt. 65. § (3) bekezdése alapján az adott közbeszerzés körülményeire is figyelemmel kell mérlegelnie.

A kérdés kapcsán vizsgálendő szempont lehet például azon jogalkotói szándék, ami a kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásokban való részvételének elősegítésére irányul, ami egyúttal a közbeszerzési eljárások során megvalósuló versenyt minél szélesebb körben lehetővé teszi. Bizonyos esetben, ha az ajánlatkérő különböző referenciák benyújtását várja el egy ajánlattevőtől az egyes részek tekintetében, az súlyos versenykorlátozást eredményezhet tekintve, hogy az szűkítheti azon gazdasági szereplők körét, akik ajánlatot tudnak benyújtani.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. alapelveinek és a fentiekben hivatkozott jogalkotói szándéknak megfelelően – a közbeszerzési eljárásban meghatározott feltételek, követelmények függvényében – elfogadható, ha egy ajánlattevő az egyes részek tekintetében előírt referenciakövetelményeknek egyébként

külön-külön is megfelelő, ugyanazon referenciát nyújtja be valamennyi rész tekintetében. Ez különösen akkor fordulhat elő, ha az ajánlatkérő az egyes közbeszerzési részek vonatkozásában eltérő mértékű, de azonos közbeszerzési tárgyú referencia bemutatásának kötelezettségét írja elő.

Fentiekkel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság hangsúlyozza, hogy több részre történő ajánlattétel esetén az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelményrendszer meghatározása során különös figyelemmel kell lennie arra, hogy az eljárást megindító felhívásban már előre meghatározza azokat a körülményeket, követelményeket, hogy az ajánlattevők az egyes részek tekintetében előírt alkalmassági követelményeknek miképpen felelhetnek meg. Ha az ajánlatkérő az egyes közbeszerzési részek vonatkozásában eltérő mértékű, de azonos közbeszerzési tárgyú referencia bemutatásának kötelezettségét írja elő, az ajánlatkérőnek a továbbiakban rendelkeznie szükséges például arról, hogy több részre történő ajánlattétel esetén elegendő, ha az ajánlattevő a magasabb értékű referenciakövetelménynek felel meg maradéktalanul. Ez a gyakorlat a közbeszerzési eljárásban attól függetlenül is irányadó, hogyha az ajánlatkérő erről konkrétan nem rendelkezik a felhívásban, és egyéb követelményt sem határoz meg a referenciák benyújtása tekintetében. Az adott közbeszerzés egyedi körülményei kivételes esetben ettől eltérő előírás alkalmazását is megalapozhatják, a lényeg e tekintetben az, hogy az ajánlatkérő egyértelműen és kellő alapossággal részletezze már az eljárást megindító felhívásban az erre vonatkozó előírásokat.

Utolni szükséges továbbá arra, hogy a Kbt. 2. § (3) bekezdése alapján a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérők mellett a gazdasági szereplőknek is a jóhiszeműség és tisztesség követelményeinek megfelelően kell eljárniuk. Ez magában foglalja – többek között – azt is, hogy az ajánlattevő a kapacitásaihoz mérten nyújtson be ajánlatot egy közbeszerzési eljárásban, különösen az egyidejű teljesítést igénylő, többrészes közbeszerzési eljárásokban való részvétel során.

Ez utóbbi esetben az ajánlatkérő a gazdasági és pénzügyi alkalmasság körében alkalmazhatja a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 19. § (8) bekezdésében foglaltakat,

miszerint ha az ajánlat (részvételi jelentkezés) a Kbt. 61. § (6) bekezdése alapján több rész tekintetében is benyújtható, az ajánlatkérő a gazdasági szereplőktől elvárt minimális éves árbevételt a részek egyes cso-portjaira vonatkozóan is meghatározhatja azon ajánlattevőkre (részvételre jelentkezőkre) vonatkozóan, akik több, ugyanabban az időben teljesítendő részre is tesznek ajánlatot (nyújtanak be részvételi jelentkezést).

2. kérdés

2.1. Helyes-e az az értelmezés, miszerint a műtárgyak tervezése, illetve kivitelezése (kivéve a közutakat) nem tartozik a közbeszerzésekben alkalmazandó környezetvédelmi követelményekről szóló 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet) 1. § (1) bekezdés m) pontja, 1. § (3) bekezdése, 13-14. §-ának hatálya alá? Amennyiben egy műtárgy épületben kerül elhelyezésre, úgy magára az épületre vonatkozik a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet hatálya?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a közútnak nem minősülő műtárgyak tervezésére, illetve kivitelezésére irányuló közbeszerzésekre nem terjed ki a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet tárgyi hatálya függetlenül attól, hogy az adott műtárgy hol kerül elhelyezésre.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés m) pontja alapján a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet tárgyi hatálya új épületek és közutak tervezésének és kivitelezésének, valamint meglévő épületeket és közutakat érintő építési tevékenység tervezésének és kivitelezésének közbeszerzési eljárás útján történő beszerzésére terjed ki.

A 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet nem definiálja az épület, közút fogalmát, így azok értelmezésére ágazati jogszabályok adhatnak iránymutatást. E tekintetben irányadó lehet a magyar építészetről szóló 2023. évi C. törvény – amely alapján az utak műtárgynak minősülnek –, vagy például a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény. Ágazati jogszabályok értelmezésére a Közbeszerzési Hatóságnak nincs hatásköre, azonban a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint minden olyan műtárgy, amely nem minősül közútnak, a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet tárgyi hatályán kívül esik,

függetlenül attól, hogy épületben kerül-e elhelyezésre vagy sem. Az új épületek tervezése és kivitelezése, valamint meglévő épületeket érintő építési tevékenység tervezése és kivitelezése – a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdésére is figyelemmel – minden esetben a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet tárgyi hatálya alá tartozik.

Szükséges utalni egyúttal a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdésére is, amely alapján az ajánlatkérő a beszerzés fő tárgyától függetlenül abban az esetben is köteles az (1) bekezdés szerinti beszerzési tárgyak tekintetében a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendeletben foglalt szabályok alkalmazására, ha a közbeszerzési eljárás nem kizárólag e beszerzési tárgyak beszerzésére irányul.

Az utakkal összefüggő fogalmi meghatározásokkal kapcsolatban a Közbeszerzési Hatóság felhívja továbbá a figyelmet „Az utak tervezésére, kivitelezésére és karbantartására vonatkozó uniós zöld közbeszerzési követelményekről” szóló bizottsági szolgálati munkadokumentum 2-3. oldalán található definíciós meghatározásokra is. A munkadokumentum az alábbi linken érhető el:

https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/447d9b29-26f2-4b6c-b585-ac335c2ca9af?p=2&n=10&sort=modified_DESC

2.2. Amennyiben az építési termékek nem a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet 13. §-a szerinti építési beruházásban kerülnek beszerzésre, hanem pl. árubeszerzésre irányuló eljárásban, úgy a nem épületek vagy közutak kivitelezéséhez felhasználásra kerülő építési termékek (pl. ivóvízvezeték hálózati csőanyagok, tűzcsapok, stb.) nem tartoznak a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés 1) pontjának és 14. §-ának hatálya alá?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet szűkítő értelmezése hiányában a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés 1) pont szerinti tárgyi hatálya értelmezhető akként, hogy az valamennyi, a 305/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet I. fejezet 2. cikk 1. pontja szerinti építési termékre kiterjed.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet 2. § 14. pontjában hivatkozott 305/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet I. fejezet 2. cikk 1. és 3. pontja szerint:

1. „építési termék”: bármely olyan termék vagy készlet, amelyet azért állítottak elő és hoztak forgalomba, hogy építményekbe vagy építmények részeibe állandó jelleggel beépítsék, és amelynek teljesítménye befolyásolja az építménynek az építményekkel kapcsolatos alapvető követelmények tekintetében nyújtott teljesítményét.

3. „építmény”: épületek és műtárgyak.

A 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet megfogalmazása – sem az 1. § (1) bekezdés 1) pontjában, sem a 2. § 14. pontjában, sem pedig a 14. §-ban – nem szűkíti le az építési termékek körét oly módon, hogy azok kizárólag a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet 13. §-ában megvalósuló építési beruházásokhoz kapcsolódhatnak.

Tekintettel arra, hogy az építési termékek önálló pontban tartoznak a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet tárgyi hatálya alá, továbbá a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet megfogalmazásából szűkítő értelmezés nem következik, a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint valamennyi, a 305/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet I. fejezet 2. cikk 1. pontja szerinti építési termék a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet tárgyi hatálya alá tartozhat, amelyekkel összefüggésben a 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet 14. §-a lesz az irányadó.

3. kérdés

Egy ajánlatkérő nyílt közbeszerzési eljárás eredményeként a nyertes ajánlattevővel vállalkozási szerződést kötött, az ajánlatkérő tulajdonában/üzemeltetésében álló valamennyi gépjármű garanciális és garanciális időn túli karbantartására, javítására és kapcsolódó szolgáltatások ellátására, valamint alkatrészek biztosítására. E szerződés időbeli hatálya alatt az ajánlatkérő új munkagépeket szerzett be, melyek adásvételi szerződése kifejezetten azt tartalmazza, hogy a jótállási időtartama alatt a munkagépeket csak a garanciális szervizre jogosultakkal lehet megjavíttatni. Az eladó a garanciális szervizelésre jogosultak listáját átadta az ajánlatkérőnek. Az új, jótállással érintett munkagépeket szervizelni jogosultak személye azonban nem azonos azzal a szervizzel, amellyel az ajánlatkérő a közbeszerzési szerződést megkötötte.

3.1. Az újonnan beszerzett munkagépek esetében a jótállás körébe eső javításokat, és a jótállás fenntartása érdekében előírt kötelező karbantartásokat elvégezhetik-e azok a szervizek, melyeket az eladó az értékesítéskor írásban megnevezett, annak ellenére, hogy az ajánlatkérőnek hatályos közbeszerzési szerződése van a fenti tartalommal garanciális javításokra, karbantartásokra az ügyleten kívülálló szervizzel?

3.2. Amennyiben nem végezhetik el a kijelölt szervizek, akkor a jótállás elvesztése nélkül milyen megoldás mutatkozhat az új munkagépek jótállás körébe tartozó javításainak/karbantartásainak elvégzésére?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a kérdés pontos megítélése kapcsán a javításra, karbantartásra vonatkozó közbeszerzési szerződésben, illetve az új munkagépekre vonatkozó adásvételi szerződésben foglalt rendelkezések, előírások teljeskörű vizsgálatát szükséges elvégeznie az ajánlatkérőnek.

Az új munkagépek tekintetében a jótállás körébe tartozó javítási, karbantartási szolgáltatások – alapesetben – nem keletkeztetnek új beszerzési igényt az ajánlatkérő számára, ezek a munkálatok az adásvételi szerződés részeként megvalósíthatók az arra jogosult gazdasági szereplők által, amennyiben ez a körülmény a jótállás érvényesíthetőségének a feltételét képezi.

A jótállás körén túlmutató javítási, karbantartási feladatok tekintetében közbeszerzési jogi szempontból annak van jelentősége, hogy a javításra, karbantartásra vonatkozó korábban megkötött közbeszerzési szerződés tárgyi hatálya kiterjedhet-e az ajánlatkérő által később beszerzett munkagépekre is, vagy az az utóbb keletkezett beszerzési igényre tekintettel módosítható-e jogszerűen, és amennyiben nem módosítható, úgy az új beszerzési igényre tekintettel kell vizsgálni a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettségét.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 6:171. § (1) bekezdése alapján, aki a szerződés teljesítéséért jótállást vállal vagy jogszabály alapján jótállásra köteles, a jótállás időtartama alatt a jótállást keletkeztető jognyilatkozatban vagy jogszabályban foglalt feltételek szerint köteles helytállni a hibás teljesítésért. Mentessül a jótállási kötelezettség alól, ha bizonyítja, hogy a hiba oka a teljesítés után keletkezett.

Alapesetben az árubeszerzésre vonatkozó adásvételi szerződés tartalmába beletartozik a jótállás vállalása is, azaz a beszerzési ár kalkulál a jótállás körébe eső költségekkel is. A felek a jótállás érvényesíthetőségének feltételeként kiköthetik, hogy a jótállás időtartama alatt bekövetkező javítási, karbantartási munkákat a vevő mely gazdasági szereplőtől rendelheti meg. A jótállás körébe tartozó tevékenységeken túlmutató szolgáltatások ellátása azonban – főszabály szerint – az árubeszerzésnek már nem része, így az szolgáltatásmegrendelésre irányuló szerződés keretében szerezhető be.

Az ismertetett esetben a később beszerzett új munkagépek jótállás körében történő javítása, karbantartása során – alapesetben – az ajánlatkérőnek külön beszerzési igénye nem keletkezik. Ezek a munkálatok az adásvételi szerződés keretében – kapcsolódó szolgáltatásként – megvalósíthatók az arra jogosult gazdasági szereplők által attól függetlenül, hogy a korábban megkötött közbeszerzési szerződés garanciális javításokra is kiterjed. Ez utóbbival összefüggésben azonban vizsgálat tárgyát képezheti, hogy a később beszerzett munkagépek garanciális javításaival, karbantartási munkálataival a korábban megkötött közbeszerzési szerződés mennyiben számolható. Kérdéses lehet továbbá, hogy a közbeszerzési szerződés rendelkezései kiterjednek-e olyan esetkörre is, amikor előre meghatározott szerviz nyújthat javítási, karbantartási szolgáltatást egy adott gépjármű/munkagép tekintetében a jótállás időtartama alatt.

A jótállás körén túlmutató javítási, karbantartási szolgáltatások esetében elsősorban az erre vonatkozóan korábban megkötött közbeszerzési szerződés rendelkezései vizsgálandók a tekintetben, hogy annak tárgyi hatálya kiterjedhet-e az ajánlatkérő által később beszerzett munkagépekre is. Vizsgálandó lehet e körben egy esetleges szerződésmódosítás lehetősége a Kbt. 141. §-ában foglalt keretek között. Amennyiben a közbeszerzési szerződés jogszerű módosítására nincs lehetőség, úgy az ajánlatkérőnek új beszerzési igényként szükséges kezelnie az új munkagépek kapcsán a jótállás körén túlmutató javítási, karbantartási szolgáltatásokat, vizsgálva egyúttal a közbeszerzési kötelezettség fennállását.

4. kérdés

A kérdés arra irányul, hogy a Kbt. 111. § c) pontja kétféle uniós értékhatar szerinti kivételi kört tartalmaz-e az alábbiak szerint:

Egyrészről a Kbt. 3. számú mellékletébe tartozó szolgáltatásokat (egészségügyi szolgáltatások, szállodai és éttermi szolgáltatások, jogi szolgáltatások), melyek esetén az uniós értékhatár a 2025. évben nettó 287 137 500 Ft, másrészről a Kbt. 3. számú mellékletébe nem tartozó, de a Kbt. 111. § c) pontjában nevesített egyéb szolgáltatásokat (könyvtárkezelési szolgáltatások, pihenés, kultúra és sport területén nyújtott szolgáltatások, járulékos közbeszerzési szolgáltatások), amelyek esetében az uniós értékhatár a 2025. évben nettó 84 609 850 Ft.

A Kbt. 111. § d) pont pedig a Kbt. 111. § c) pontban nem említett összes többi, a Kbt. 3. számú melléklet szerinti szolgáltatást tartalmazza, ahol a közbeszerzési kötelezettséget előíró nemzeti értékhatár nettó 50 000 000 Ft-tól kezdődik.

Helytálló-e a fenti értelmezés, tekintettel arra, hogy olyan értelmezéssel is lehet találkozni, hogy a 92000000-1-től 92700000-8-ig tartó CPV kódok által meghatározott pihenés, kultúra és sport területén nyújtott szolgáltatások esetében a közbeszerzési kötelezettség nettó 287 137 500 Ft felett áll be, tehát addig lesznek mentesek a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól, holott ezek a szolgáltatások a Kbt. 3. számú mellékletében nem szerepelnek?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 3. melléklete magában foglalja a 79995000-5-től 79995200-7-ig tartó CPV kódok által meghatározott könyvtárkezelési, továbbá a 92000000-1-től 92700000-8-ig tartó CPV kódok által meghatározott pihenés, kultúra és sport területén nyújtott szolgáltatásokat is, ennél fogva a Kbt. 111. § c) pontjában nevesített valamennyi szolgáltatás a Kbt. 3. melléklete szerinti szolgáltatásnak minősül, így ezen szolgáltatások beszerzése 287 137 500 Ft becsült értékig a Kbt. 111. § c) pontja szerinti kivételi kör hatálya alá tartozik.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 111. § c) pontja szerint a Kbt.-t nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő, a 3. melléklet szerinti egészségügyi szolgáltatásra akkor, ha az ellátási kötelezettség körébe tartozó, részben vagy egészben közfinanszírozott közszolgáltatás teljesítését szolgálja, a 3. melléklet szerinti szállodai és éttermi szolgáltatásokra, a 79995000-5-től 79995200-7-ig tartó CPV kódok által meghatározott könyvtárkezelési szolgáltatásokra, a 92000000-1-től 92700000-8-ig tartó CPV kódok által meghatározott, a pihenés, kultúra és sport területén

nyújtott szolgáltatásokra, 3. melléklet szerinti jogi szolgáltatásokra, valamint a járulékos közbeszerzési szolgáltatásokra.

A Kbt. 111. § d) pont szerint a Kbt.-t nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő, a 3. melléklet szerinti bármely szolgáltatásra, ha annak becsült értéke az ötvenmillió forintot nem éri el.

A Kbt. 3. melléklete nem kizárólag azokat a szolgáltatásokat tartalmazza, amelyek tekintetében a Kbt. 111. § c) pontja kifejezetten utalást tesz a 3. mellékletre [lásd: egészségügyi, szállodai és éttermi szolgáltatások, jogi szolgáltatások], hanem a 3. melléklet 'Közigazgatási, szociális, oktatási, egészségügyi és kultúrával kapcsolatos szolgáltatások' csoportja felsorolja továbbá azokat a CPV kódokat is, amely CPV kódok által behatárolt szolgáltatásokra a Kbt. 111. § c) pontja is hivatkozik [a 79995000-5-től 79995200-7-ig tartó CPV kódok által meghatározott könyvtárkezelési, továbbá a 92000000-1-től 92700000-8-ig tartó CPV kódok által meghatározott pihenés, kultúra és sport területén nyújtott szolgáltatások]. Attól függetlenül tehát, hogy a Kbt. 111. § c) pontja nem valamennyi szolgáltatástípus tekintetében tesz utalást a Kbt. 3. mellékletére, az e kivételi körben hivatkozott valamennyi szolgáltatástípus megtalálható a Kbt. 3. mellékletében is. Ennélfogva valamennyi, a Kbt. 111. § c) pontjában szereplő szolgáltatás beszerzése tekintetében érvényesül az, hogy ezen szolgáltatások a rájuk irányadó magasabb mértékű becsült értékig (287 137 500 Ft) tartoznak a Kbt. 111. § c) pontja szerinti kivételi kör hatálya alá.

A Kbt. 111. § c) pontjában nem hivatkozott, de a Kbt. 3. mellékletében egyébként szereplő szolgáltatások a Kbt. 111. § d) pontja szerint tartoznak kivételi kör hatálya alá, azaz ezek a szolgáltatások nettó ötvenmillió forint becsült értékig mentesek a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól.

5. kérdés

5.1. Amennyiben egy nyílt közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött közbeszerzési szerződés teljesítése során derül fény arra, hogy a szerződés tartalma és a közbeszerzési dokumentumok között ellentmondás van, kijelenthető-e, hogy a közbeszerzési dokumentációban szereplő, de a szerződésben már meg nem jelenő rendelkezés nem alkalmazandó, vagy pedig a közbeszerzési dokumentációban szereplő, de a szerződésből hiányzó mondat a szerződés teljesítése során ugyanúgy a szerződés részét képezi?

5.2. A közbeszerzési dokumentumok közötti sorrendet mi határozza meg abban az esetben, ha maguk a dokumentumok a sorrendiségre, esetleges ellentmondásra vonatkozó előírást nem tartalmaznak?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint közbeszerzési szerződés megkötése során a feleknek a Kbt. 131. § (1)-(2) bekezdéseinek megfelelően kell eljárniuk a szerződéses rendelkezések megállapítása során. A Kbt. nem állít fel hierarchikus sorrendet a közbeszerzési szerződés tartalmával, értelmezésével összefüggésben vizsgálható közbeszerzési dokumentumok között.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A kérdés kapcsán közbeszerzési jogi szempontból annak van relevanciája, hogy a Kbt. nem tartalmaz olyan jogszabályi rendelkezést, amely rögzítené a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés, illetve a közbeszerzési eljárásban keletkezett dokumentumok közötti „fontossági” sorrendet. Ugyanakkor a Kbt. a közbeszerzési szerződés tartalmára vonatkozó kógens rendelkezéseket állapít meg.

A Kbt. 131. § (1)-(2) bekezdései szerint eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes ajánlattevővel – közös ajánlattétel esetén a nyertes ajánlattevőkkel – kell írásban megkötni a közbeszerzési eljárásban közzétett végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően. A szerződésnek tartalmaznia kell – az eljárás során alkalmazott értékelési szempontokra tekintettel – a nyertes ajánlat azon elemeit, amelyek értékelésre kerültek.

Közbeszerzési eljárás során továbbá nem hagyható figyelmen kívül, hogy nyílt eljárás esetén kötöttség áll be az ajánlatkérő részéről a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételek tekintetében, továbbá kötöttség áll be az ajánlattevő ajánlata tekintetében is [Kbt. 81. § (11) bekezdés].

A közbeszerzési szerződés megkötésére tehát a közbeszerzési eljárásban kialakított azon tartalommal, azokkal a feltételekkel kell, hogy sor kerüljön, amelyekre a felek kötöttsége beállt, azaz a közbeszerzési szerződést mindig a kötöttséggel terhelt, végleges közbeszerzési dokumentumok, illetve ajánlat feltételei szerint kell megkötni. Ilyen szempontból behatárolható, hogy a szerződésnek elsődlegesen milyen adattartalmat kell rögzítenie.

Az a körülmény, hogy a gyakorlatban az ajánlatkérő ezeket a feltételeket milyen módon teszi a szerződés részévé, eltérő lehet. Például kifejezett visszautalás történhet azokra a közbeszerzési dokumentumokra, amelyek a szerződés részévé válnak (pl. ajánlati felhívás, műszaki leírás, kiegészítő tájékoztatás), ezáltal is meghatározva a felek kötelezettségeit. A közbeszerzési dokumentumok tartalma tehát ilyen módon is a felek szerződéses megállapodásának részét képezheti, ennélfogva a szerződéses kötelezettségek tartalma a megelőző közbeszerzési eljárás dokumentumain keresztül is értelmezhető lehet. Ezen túlmenően a felek rendelkezhetnek arról is, hogy sorrendiséget állítanak fel az egyes dokumentumok között annak érdekében, hogy értelmezési kérdésekben az esetlegesen egymásnak ellentmondó tartalmi elemek tisztázhatók legyenek.

A D.10/33/2019. sz. döntőbizottsági határozatban például a Döntőbizottság azt vizsgálta, hogy a kérelmezett a szerződés teljesítése során eltért-e az ajánlatkérő által előírt követelményektől.

A Döntőbizottság az ajánlatkérő által előírt követelmények vizsgálata során megállapította, hogy az ajánlatkérői előírások különböztek az egyes dokumentumokban: a felhívásban, a műszaki dokumentációban, a szerződés 2. számú mellékletében. A Döntőbizottság annak megítélésében, hogy mely előírásokat vegye alapul a döntése során, a szerződés „Előzmény” pontjában rögzítetteket tartotta szem előtt. Ezen pontszerint az ún. alapidokumentumok (a felhívás, a dokumentáció, ezek mellékletei és módosításai, a kiegészítő tájékoztatások, a kérelmezett ajánlata) a szerződés elválaszthatatlan részét képezik, egymást kiegészítik és kölcsönösen magyarázzák, de kétértelműség, eltérések és vita esetén elsősorban az alapidokumentumok, ezt követően a szerződés mellékletei az irányadók. Előbbi előírásból következően a Döntőbizottság a felhívásban és a műszaki dokumentációban szereplő ajánlatkérői előírásokhoz viszonyította a kérelmezett teljesítését [D.10/33/2019. sz. határozat 122. pont].

Attól függetlenül, hogy adott esetben a felek a dokumentumok sorrendiségre vonatkozó rendelkezéseket nem kötnek ki, ellentmondás felmerülése esetén minden esetben vizsgálendő a szerződés konkrét tartalma és az, hogy a felek adott esetben mely közbeszerzési dokumentumokra hivatkoznak a szerződés részeként. Amennyiben ugyanis maga a szerződés nem tartalmaz

egy olyan feltételt/előírást, amely valamely – egyébként a szerződés részévé tett – közbeszerzési dokumentumban szerepel, ezen feltétel a szerződés tartalmi elemeinek vizsgálata, illetve a teljesítés jogszerűségének megítélése során figyelembe vehető lehet.

6. kérdés

6.1. Indíthat-e közszolgáltatói eljárásrendben közös ajánlatkérést egy klasszikus ajánlatkérő és egy közszolgáltató ajánlatkérő, amennyiben a beszerzési igény a közszolgáltató ajánlatkérő esetén közszolgáltatói beszerzésnek is minősül?

6.2. Amennyiben igen, ennek mik a feltételei, különösen erre irányadónak tekinthetőek-e a vegyes beszerzés szabályai, azaz a Kbt. 23. §-a alapján ebben az esetben a vegyes beszerzés esetén az ajánlatkérő a beszerzés „fő tárgya” szerinti eljárást köteles-e alkalmazni, és kiegészítő szabályként a „magasabb mennyiségi igény” (becsült érték) dönt az eljárásrendről?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 29. § (2) bekezdése alapján közös ajánlatkérésre a kérdéses esetben nincs lehetőség.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 21. § (4) bekezdése alapján a közszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárás sajátos, Kbt.-től eltérő szabályait külön jogszabály határozza meg. A Kbt.-t a közszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárás során a külön jogszabályban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A Kbt. 6. § szerinti ajánlatkérő a közszolgáltató tevékenységének biztosítása céljától eltérő célból lefolytatott beszerzése során a Kbt. általános szabályai szerint jár el.

A fenti rendelkezés értelmében a Kbt. 6. §-a szerinti kettős alanyiséggal rendelkező ajánlatkérő, amennyiben a közszolgáltató tevékenységét biztosító beszerzést valósít meg (közszolgáltatói szerződést köt), úgy a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet szabályaira is figyelemmel kell eljárnia. Ettől eltérő beszerzések esetében az általános szabályok szerint köteles eljárni.

A kérdéses esetben a közszolgáltató ajánlatkérő tekintetében közszolgáltató tevékenységet biztosító beszerzés valósul meg, így esetében a közszolgáltatókra

vonatkozó sajátos szabályok lesznek kötelezően alkalmazandók. A külön jogszabály alkalmazásának kötelezettségén túl továbbá eltérő nemzeti és uniós értékhatárok vonatkoznak a közszolgáltató ajánlatkérőkre. A közszolgáltató ajánlatkérőkre alkalmazandó sajátos szabályok a klasszikus ajánlatkérőkre nem vonatkoztathatók, esetükben ennek feltételei értelemszerűen nem állnak fenn. Egy közbeszerzési eljárás keretében pedig mind a közszolgáltató, mind a klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozó szabályok együttes alkalmazására nincs lehetőség, a fennálló ellentmondást a Kbt. 23. §-ában szabályozott vegyes beszerzésekre vonatkozó szabályok sem oldják fel.

7. kérdés

A Kbt. 80/A. § szerinti értékhatár elérése esetén kötelező-e az ajánlatkérőnek a felhívásban jelezni az (EU) 2022/1031 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: IPI rendelet) hatálya alá tartozást, vagy nem szükséges, mivel nincs hatályban jelenleg IPI intézkedés?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az IPI rendelet hatálya alá tartozás feltétele az Európai Unió Bizottsága (Bizottság) által elfogadott IPI intézkedés megléte.

Az első IPI intézkedés kihirdetésére 2025. június 20-án került sor. A „Kínai Népköztársaságból származó gazdasági szereplőknek és orvostechinikai eszközöknek az orvostechinikai eszközök európai uniós közbeszerzési piacához való hozzáférését korlátozó nemzetközi közbeszerzési eszköz szerinti intézkedésnek az (EU) 2022/1031 európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján történő bevezetéséről” szóló (EU) 2025/1197 végrehajtási rendelet 10 nappal a kihirdetést követően, 2025. június 30-án lépett hatályba.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az IPI intézkedés értelmében az ajánlatkérő szervezeteknek ki kell zárniuk a Kínai Népköztársaságból származó gazdasági szereplők által benyújtott ajánlatokat, amennyiben a közbeszerzési eljárás tárgya orvostechinikai eszközök (CPV-kódok: 33100000-1 – 33199000-1) beszerzésére irányul, és a beszerzés becsült értéke eléri vagy meghaladja a nettó 5 millió eurót. A kizárás nem alkalmazandó az IPI rendelet 3. cikkében meghatározott kivételek esetén.

Az ajánlatkérő szervezeteknek emellett a közbeszerzési dokumentumokban szerződéses feltételeket kell előírniuk, amelyek – az IPI rendelet 8. cikke alapján – megakadályozzák az intézkedés megkerülését.

Az intézkedést alkalmazni kell minden olyan közbeszerzési eljárásra, amely 2025. június 30-ától közzétett hirdetménnyel indul, vagy előzetes hirdetmény nélküli eljárás esetén a tárgyalások megkezdése 2025. június 30-án vagy azt követően történik.

Az intézkedés szövege az alábbi linken keresztül érhető el:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32025R1197>

A fentiek értelmében tehát az ajánlatkérőnek a Kbt. 80/A. § (2) bekezdés b) pontja szerinti kötelezettsége fennáll, amennyiben az adott közbeszerzése eléri az IPI rendelet 6. cikk (4) bekezdés szerinti értékhatárt, és az a Bizottság részéről elfogadott IPI intézkedés tárgyi hatálya alá tartozik.

A Kbt. 187. § (2) bekezdés y) pontja alapján a Közbeszerzési Hatóság az IPI rendelet 6. cikk (1) bekezdés szerinti vizsgálat eredményeképpen meghozott intézkedést közzétette honlapján.

<https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/europai-jogi-hatter/ipi-intezkedesek/>

8. kérdés

8.1. A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló, 2022. december 14-i (EU) 2022/2560 európai parlamenti és tanácsi rendelet [a továbbiakban: 2022/2560 EU rendelet] 29. cikk (1) bekezdése alapján, amennyiben a pénzügyi hozzájárulások bejelentésére vonatkozó feltételek a 28. cikk (1) és (2) bekezdésével összhangban teljesülnek, akkor a közbeszerzési eljárásban részt vevő gazdasági szereplőknek be kell jelenteniük az ajánlatkérő szerv vagy a közszolgáltató ajánlatkérő számára a 28. cikk (1) bekezdésének b) pontjában meghatározottak szerinti összes külföldi pénzügyi hozzájárulást.

Helyes-e az az értelmezés, miszerint a Kbt. 80/B. § (1) bekezdésében foglalt becsült érték kizárólag a közbeszerzés önálló becsült értéke, és nem a részekre bontás tilalmára tekintettel meghatározott – Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdéseinek alkalmazásával számított – becsült értéket jelenti?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a 2022/2560 EU rendelet 28. cikk (1) bekezdés a) pontja, és a Kbt. 80/B. § (1) bekezdése alkalmazásában a közbeszerzés részekre bontás tilalmára tekintettel megállapított becsült értékét kell figyelembe venni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A 2022/2560 EU rendelet 28. cikk (1) bekezdése alapján e rendelet alkalmazásában akkor tekintendő úgy, hogy egy közbeszerzési eljárásban bejelentési kötelezettség alá tartozó külföldi pénzügyi hozzájárulás jelenik meg, ha

a) az adott közbeszerzési szerződésnek vagy keretmegállapodásnak – a 2014/23/EU irányelv 8. cikkében, a 2014/24/EU irányelv 5. cikkében, valamint a 2014/25/EU irányelv 16. cikkében megállapított rendelkezésekkel összhangban számított –, illetve a dinamikus beszerzési rendszer egy konkrét közbeszerzésének a hía nélküli tervezett értéke eléri a 250 millió EUR-t; és

b) a gazdasági szereplő – beleértve az üzleti autonómia nélküli leányvállalatait és a holdingtársaságait, továbbá adott esetben a közbeszerzési eljárás ugyanazon ajánlatában részt vevő fő alvállalkozóit és beszállítóit – a bejelentést, illetve adott esetben az aktualizált bejelentést megelőző három évben harmadik országonként összesen legalább 4 millió EUR teljes pénzügyi hozzájárulásban részesült.

A 2022/2560 EU rendelet 28. cikk (1) bekezdés a) pontjában hivatkozott jogszabályhelyek értelmében az Európai Unió közbeszerzési irányelvei azt követelik meg, hogy az ajánlatkérő – értékét tekintve – ne bontson részekre olyan közbeszerzéseket, amelyek egy egységes beszerzésnek minősülnek. Erre tekintettel a közbeszerzés részekre bontás tilalmára tekintettel megállapított becsült értékét kell figyelembe venni a 2022/2560 EU rendelet 28. cikk (1) bekezdés a) pontja, és ennél fogva a Kbt. 80/B. § (1) bekezdés alkalmazásában.

8.2. A 2022/2560 EU rendelet 28. cikk (2) bekezdésében foglalt értékhatár – nettó 125 millió EUR – kapcsán helyes-e az az értelmezés, miszerint az kizárólag abban az esetben irányadó, ha az adott közbeszerzési eljárás önálló – részenként összesített – becsült értéke eléri a 28. cikk (1) bekezdés a) pont-

jában meghatározott határértéket, és az adott rész értéke eléri a 28. cikk (2) bekezdése szerinti értéket, viszont nem irányadó abban az esetben, ha:

a) az adott közbeszerzési eljáráson belül egy rész becsült értéke nem éri el a 28. cikk (2) bekezdése szerinti értéket;

b) az ajánlatkérő külön-külön közbeszerzési eljárásokat indít akképpen, hogy azok Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdéseinek alkalmazásával számított becsült értéke eléri a 28. cikk (1) bekezdés

a) pontjában foglalt értéket, és az adott közbeszerzési eljárás becsült értéke – és ezen közbeszerzési eljárásban egy adott rész becsült értéke – a Kbt. 28. cikk (2) bekezdésében foglalt értéket eléri, de a 28. cikk (1) bekezdés a) pontja szerinti értéket nem éri el?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a 2022/2560 EU rendelet 28. cikk (2) bekezdése szerinti rendelkezés alapján a közbeszerzés részekre bontás tilalmára tekintettel megállapított becsült értékét kell érteni a 28. cikk (1) bekezdés a) pontjában meghatározott határérték tekintetében, ami a közbeszerzés egészére vonatkozik. Az ilyen értelemben egy közbeszerzéshez tartozó azon – önálló közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött – szerződésnek (vagy több ilyen szerződés összértékének) kell elérnie a 125 millió EUR-t, amely szerződés (vagy szerződések) tekintetében a 28. cikk (1) bekezdés b) pont szerinti gazdasági szereplő nyújtott be ajánlatot.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A 2022/2560 EU rendelet 28. cikk (2) bekezdése alapján, amennyiben az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő úgy dönt, hogy a közbeszerzést részekre bontja, akkor úgy tekintendő, hogy egy közbeszerzési eljárásban bejelentési kötelezettség alá tartozó külföldi pénzügyi hozzájárulás jelenik meg, ha a közbeszerzés hía nélküli tervezett értéke meghaladja a 28. cikk (1) bekezdés a) pontjában meghatározott határértéket, valamint azon rész értéke, illetve mindazon részek összértéke, amelyre vagy amelyekre az ajánlattevő ajánlatot nyújt be, eléri a 125 millió EUR-t és a külföldi pénzügyi hozzájárulás összege eléri a 28. cikk (1) bekezdés b) pontjában meghatározott határértéket.

A 2022/2560 EU rendelet Preambulumának (49) bekezdése kiemeli, hogy az ajánlatkérő szervek vagy közszolgáltató ajánlatkérők úgy határozhatnak, hogy a szerző-

dést különálló részekben ítélik oda, különösen a 2014/24/EU irányelv 46. cikkével és a 2014/25/EU irányelv 65. cikkével összhangban, a szerződések mesterséges felosztása tilalmának tiszteletben tartása mellett. Azon ajánlattevőket illetően, amelyek az alkalmazandó határértéket meghaladó értékű részekre nyújtanak be ajánlatot, be kell jelenteni a külföldi pénzügyi hozzájárulásokat.

A kérdéssel kapcsolatban részletes válasz található a Bizottság által kiadott kérdések és válaszok között (11. kérdésre adott válasz): https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/foreign-subsidies-regulation/questions-and-answers_en

8.3. Az ajánlatkérőnek a közbeszerzési dokumentumok részeként a Bizottság által a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján folytatott eljárásokra vonatkozó részletes szabályokról szóló 2023/1441 végrehajtási rendelet (2023/1441 EU rendelet) II. sz. mellékletét képező formanyomtatványt, mint nyilatkozatmintát kell kötelező jelleggel kiadnia és megkövetelnie?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérőnek arra vonatkozó kötelezettsége nem áll fenn, hogy a közbeszerzési dokumentumok részeként elérhetővé tegye a 2023/1441 EU rendelet II. sz. mellékletét képező formanyomtatványt.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 80/B. § (2) bekezdés a) pontja alapján, ha a közbeszerzés becsült értéke eléri az (EU) 2022/2560 európai parlamenti és tanácsi rendelet 28. cikk (1) bekezdés a) pontjában foglalt értéket, az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban, valamint hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetén a közbeszerzési dokumentumokban feltüntetni az (EU) 2022/2560 európai parlamenti és tanácsi rendelet 29. cikk (1) bekezdése szerinti bejelentési vagy nyilatkozattételi kötelezettséget.

A fentiekén túl további követelményt nem támaszt a Kbt., javasolt azonban felhívni a gazdasági szereplőket [bejelentő felek: lásd 2023/1441 EU rendelet 2. cikk 3. pont] figyelmét, hogy a bejelentésüket a 2023/1441 EU rendelet 5. cikk (1)-(2) bekezdései alapján a 2023/1441 EU rendelet II. mellékletében foglalt adattartalom szerint szükséges megtenniük [II. melléklet (8) bekezdés].

8.4. Többszakaszos eljárásban – pl. tárgyalásos – az ajánlattételi szakaszban a nyilatkozatot mely ajánlatban kell benyújtania az ajánlattevőknek, az alapajánlatban vagy a végleges ajánlatban, figyelemmel a 2022/2560 rendelet 28. cikk (1) bekezdésében foglaltakra?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint tárgyalásos eljárás esetén a részvételi jelentkezéssel együtt, majd az ajánlattételi szakaszban a végleges ajánlattal együtt kell a gazdasági szereplőnek a bejelentését vagy a nyilatkozatát megtennie.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A 2022/2560 EU rendelet 29. cikk (1) bekezdése alapján, amennyiben a pénzügyi hozzájárulások bejelentésére vonatkozó feltételek a 28. cikk (1) és (2) bekezdésével összhangban teljesülnek, akkor a közbeszerzési eljárásban részt vevő gazdasági szereplőknek be kell jelenteniük az ajánlatkérő szerv vagy a közszolgáltató ajánlatkérő számára a 28. cikk (1) bekezdésének b) pontjában meghatározottak szerinti összes külföldi pénzügyi hozzájárulást. Minden más esetben a gazdasági szereplőknek egy nyilatkozatban fel kell sorolniuk az összes kapott külföldi pénzügyi hozzájárulást, és meg kell erősíteniük, hogy a kapott külföldi pénzügyi hozzájárulások a 28. cikk (1) bekezdésének b) pontjával összhangban nem tartoznak bejelentési kötelezettség alá. Nyílt eljárásban elegendő a bejelentést vagy a nyilatkozatot egyszer, az ajánlattal együtt benyújtani. Többlépcsős eljárásban a bejelentést vagy a nyilatkozatot kétszer kell benyújtani, először a részvételi jelentkezéssel együtt, majd pedig a benyújtott ajánlattal vagy a végleges ajánlattal együtt aktualizált bejelentésként vagy aktualizált nyilatkozatként.

Fentiek értelmében meghívásos eljárás esetén a részvételi jelentkezéssel együtt, majd az ajánlattételi szakaszban a benyújtott ajánlattal együtt kell a gazdasági szereplőnek a bejelentését vagy nyilatkozatát megtennie. Tárgyalásos eljárás esetén pedig a részvételi jelentkezéssel együtt, majd az ajánlattételi szakaszban a végleges ajánlattal együtt kell a gazdasági szereplőnek a bejelentését vagy a nyilatkozatát megtennie.

8.5. A 2022/2560 EU rendelet 29. cikk (2) bekezdésben megjelölt továbbítás esetén hová és hogyan (milyen formában) kell eljuttatni a nyilatkozatot?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint főszabály szerint az ajánlatkérőnek elektronikus formában kell továbbítani a bejelentést a Bizottság felé.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A 2023/1441 EU rendelet 5. cikk (3) bekezdése értelmében a bejelentést és azzal együtt minden vonatkozó igazoló dokumentumot, illetve a nyilatkozatot az ajánlatkérő szervnek vagy a közszolgáltató ajánlatkérőnek a 26. cikkel összhangban továbbítani kell a Bizottsághoz.

A 2023/1441 EU rendelet 26. cikk (1) bekezdése alapján a dokumentumoknak a 2022/2560 EU rendelet és e rendelet alapján közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben a Bizottság részére és a Bizottságtól történő továbbítása digitális úton történik, kivéve, ha a Bizottság kivételesen engedélyezi a 26. cikk (5) és (6) bekezdésben meghatározott eszközök használatát.

A 2023/1441 EU rendelet 26. cikk (3) bekezdése alapján a továbbítás és az aláírás módjára vonatkozó műszaki előírások közzétehetők az Európai Unió Hivatalos Lapjában, és elérhetővé tehetők a Bizottság Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóságának honlapján.

A bejelentés benyújtásával kapcsolatos gyakorlati részletekkel kapcsolatban az alábbi linken is tájékozódhatnak a jogalkalmazók (lásd például a 14. kérdésre adott választ): https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/foreign-subsidies-regulation/questions-and-answers_en

A bejelentéssel együtt az ajánlatkérő részéről további dokumentumok Bizottság felé történő továbbítása tekintetében a 2023/1441 EU rendelet 11. cikk (2) bekezdése is tartalmaz rendelkezéseket.

9. kérdés

9.1. Dinamikus beszerzési rendszer (DBR) esetén előírható-e, illetve bekérhető-e a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti – ún. végleges – igazolások az eljárás részvételi szakaszában?

9.2. Amennyiben DBR esetén az ajánlatkérő a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti – ún. végleges – igazolásokat az ajánlattételi szakaszban kéri be, és valamely ajánlattevő ajánlata – adott esetben hiánypótlást, felvilágosítás kérését követően – érvénytelen ezen végleges igazolások hiányossága

/ellentmondása / nem megfelelősége miatt, ezen eljárás lezárását követően az ajánlatkérőnek a következő ajánlattételi felhívást ugyanúgy meg kell-e küldenie ezen ajánlattevőnek, vagy az érvénytelenné nyilvánítással az adott ajánlattevő a DBR-ből is ki kell, hogy kerüljön?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő a DBR részvételi szakaszában is bekérheti a Kbt. 69. § (4) bekezdés szerinti igazolásokat a részvételre jelentkezőktől. Amennyiben az ajánlattételi szakaszban bekért igazolások tekintetében merül fel valamely ajánlat érvénytelensége, úgy az érintett gazdasági szereplő kikerül a DBR hatálya alól.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

DBR alkalmazása esetén főszabály szerint a DBR második szakaszában az ajánlattételre irányuló eljárás végén kerül sor a legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő – Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti – felhívására az igazolásainak benyújtására [Kbt. 107. § (1) bekezdés, Kbt. 84. § (1) bekezdés d) pont]. A DBR felállításakor az EEKD-t vagy – nemzeti rezsimben lefolytatott eljárás esetén – a Kbt. 114. § (2) bekezdése szerinti nyilatkozatot kell benyújtaniuk a részvételre jelentkezőknek. A részvételre jelentkező csatolhat igazolást a részvételi jelentkezéséhez is, amelyet az ajánlatához alapesetben már nem kell csatolnia [Kbt. 84. § (3) bekezdés], továbbá a Kbt. 69. § (7) bekezdése alapján az ajánlatkérő is bekérheti a részvételi szakaszban a Kbt. 69. § (4) bekezdés szerinti igazolásokat.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a dinamikus beszerzési rendszerről szóló útmutatója rögzíti, hogy a „gazdasági szereplők számára a részvételi jelentkezések benyújtására folyamatosan nyitva álló lehetőség a DBR fennállásának teljes idejére vonatkozatható – mivel e tekintetben megszorító rendelkezést nem tartalmaz sem az Irányelv, sem a Kbt. – bármely gazdasági szereplő akár újonnan, akár – korábbi sikertelenség esetén – ismételten benyújthatja részvételi jelentkezését. Eszerint a DBR felállításakor valamilyen érvénytelenségi ok fennállása miatt kieső részvételre jelentkező a DBR felállítását követően ismételten élhet a DBR-hez való csatlakozás lehetőségével, melynek során lehetőségében áll felülvizsgálni és orvosolni a korábban fennálló érvénytelenségi okokat, és aszerint újból benyújtani a részvételre jelentkezését. Ez a lehetőség akkor

is nyitva áll a gazdasági szereplő számára, ha a részvételi jelentkezése érvényes volt, a rendszerbe felvételt nyert, de az érvénytelenségi ok később, a DBR fennállása alatt következett be.”

Amennyiben az ajánlattételi szakaszban a Kbt. 69. § (4) bekezdés szerinti igazolások tekintetében merül fel valamely ajánlat érvénytelensége, úgy az érintett gazdasági szereplő kikerül a DBR hatálya alól, azonban a DBR-hez történő ismételt csatlakozásra lehetősége van.

10. kérdés

A Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pont szerinti eredménytelenségi ok alkalmazása esetén, amennyiben az ajánlatkérő a Kbt. 85. § szerinti tárgyalásos eljárást folytat le, az ajánlattételi határidőben beérkező, két ajánlatra vonatkozó követelmény kizárólag az első, azaz az alapajánlat vonatkozásában áll fenn? Tehát amennyiben csak egy ajánlattevő részéről kerül benyújtásra módosított, illetve végleges ajánlat annak ellenére, hogy az ajánlattételre kettő vagy több ajánlat érkezett, az ajánlatkérő helyesen értelmezi-e, hogy az eljárás nem eredménytelen a hivatkozott bekezdés szerint?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint tárgyalásos eljárás ajánlattételi szakaszában a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pont szerinti eredménytelenségi ok az ajánlattételi határidőben beérkező, először benyújtott ajánlatok tekintetében vizsgálandó.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A tárgyalásos eljárásra vonatkozóan a Kbt. 87. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az ajánlattételi felhívás tartalmára a Kbt. 84. § (1) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni, azzal, hogy az ajánlattételi határidő alatt az első ajánlat benyújtásának határidejét kell érteni. A Kbt. 88. § (9) bekezdése a végleges ajánlatok tekintetében azok beadásának határidejéről, nem pedig ajánlattételi határidőről rendelkezik. Ennek megfelelően a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi ok alkalmazása esetén az ajánlattételi határidőben beérkező, először benyújtott ajánlatok számát kell figyelembe venni, nem pedig a végleges ajánlatok számát, azaz amennyiben az eredeti ajánlattételi határidőben több ajánlat is benyújtásra került, míg végleges ajánlat csak egy ajánlattevő részéről került benyújtásra, úgy nem alkalmazható a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi ok.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Kéri Krisztina LL.M., közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.10.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogesetek a hiánypótlás, illetve felvilágosításkérés jogintézmények alkalmazhatósága kérdéskörében kerültek összegyűjtésre. Sorrendben áttekinti az ismertetés, hogy az ajánlati biztosíték igazolása kapcsán mely esetben van lehetőség hiánypótlás elrendelésére; mikor beszélhetünk egyértelműen megismételt hiánypótlásról; nemzeti rezsimben hol húzódik a hiánypótlás határa a referenciával kapcsolatos igazolások körében; illetve miképpen kerülhet feloldásra egy, az ajánlatban, a megajánlott termékkel kapcsolatosan megjelenő ellentmondás.

A Döntőbizottság D.157/24/2025. számú határozata

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

Az ajánlatkérő 2024. augusztus 6. napján, a Kbt. Második Része – a Kbt. 81. § (1) bekezdése – szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított szolgáltatás megrendelése tárgyában.

Az ajánlatkérő az ajánlatadást ajánlati biztosíték nyújtásához kötötte, melynek keretében az eljárást megindító felhívás III.4.4) pontjában, az ajánlati biztosíték igazolása körében rögzítette, hogy „pénzügyi intézmény vagy biztosító által vállalt garancia vagy készfizető kezesség, vagy biztosítási szerződés alapján kiállított – készfizető kezességvállalást tartalmazó – kötelezvény a Kbt. 41/A. § (2) bekezdésben meghatározott elektronikus okiratnak megfelelő másolatban történő benyújtásával igazolható, amely közvetlenül valamely követelés érvényesítésre alkalmas.” Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként elkészített dokumentációban az ajánlat összeállításával összefüggésben is előírást tett. Az ajánlatkérő e körben rögzítette, hogy az ajánlat azon részének, mely nem az EKR-ben kitöltött elektronikus űrlap alkalmazásával kerül benyújtásra, az alábbi formai követelményeknek kell megfelelnie: - az ajánlat oldalszámozása eggyel kezdődjön és oldalanként növekedjen; - az ajánlatnak az elején tartalomjegyzéket kell tartalmaznia, mely alapján az ajánlatban

szereplő dokumentumok oldalszám alapján megtalálhatóak.

Az ajánlattételi határidőig mindösszesen öt ajánlat került benyújtásra, közte a kérelmező részéről.

A kérelmező ajánlatát egyetlen egységes dokumentumként készítette el, melyet tartalomjegyzékkel látott el, és az ajánlatában csatolta az ajánlati biztosíték teljesítésének igazolásaként egy biztosítási intézmény által kiállított kötelezvényt. A kötelezvény tartalmazta a garanciaszámot, a kötelezettségvállalás kezdetét, a kötelezettségvállalás végét, a garancia összegét, illetve a garancia alapján történő kifizetés pontos feltételét. Az okiraton mindezek mellett megtalálható volt két személy elektronikus aláírása, mely igazolta, hogy az okirat 2024. október 31. napján 12:22:16 perckor, illetve 2024. október 31. napján 08:37:53 perckor elektronikusan aláírásra került.

Az ajánlatkérő a Kbt. 71. § (1) bekezdésének alkalmazásával a kérelmező ajánlatával összefüggésben hiánypótlási felhívást bocsátott ki, mivel az ajánlati biztosíték teljesítésének igazolásaként a biztosítási intézmény által kiállított kötelezvény nem felelt meg az elektronikus okirat minősítésének, tekintve, hogy annak kizárólag másolati példánya (scannelt változata) került benyújtásra. Az ajánlatkérő minderre tekintettel kérte, hogy a kérelmező hiánypótlás keretében ismételten nyújtsa be az ajánlati biztosíték teljesítésének igazolását, olyan módon, hogy az megfeleljen az elektronikus okirat fogalmának, azaz a kérelmező nyújtsa be a biztosító által kiállított elektronikus okirati dokumentumot.

A kérelmező a hiánypótlási felhívásnak határidőben eleget tett, melynek körében egyrészt csatolta az ajánlata keretében benyújtott ajánlati garancia kötelezvényének azon példányát, melyen már az elektronikus aláírások ellenőrizhetők voltak (eredeti pdf. formátum), másrészt csatolta a „Leírás az ajánlati biztosíték tekintetében” elnevezésű nyilatkozatát, melyben rögzítette, hogy a hiánypótlása keretében csatolja az ajánlati biztosíték teljesítésének igazolását oly módon, hogy az megfelel az elektronikus okirat fogalmának.

Az ajánlatkérő a fentieket követően közbenső döntésében a kérelmező ajánlatát a Kbt. 73. § (6) bekezdés b) pontja alapján érvénytelenné nyilvánította, figyelemmel arra, hogy a biztosíték rendelkezésre bocsátottsága nem volt megállapítható. Megállapítása szerint a kérelmező által csatolt garanciavállaló nyilatkozat nem felelt meg a Pp. 325. § (1) bekezdés f) pontja szerinti teljes bizonyító erejű okirati követelménynek, az okirat nem tudta betölteni az ajánlati biztosítéki funkciót. Mivel álláspontja szerint az igazolás körében benyújtandó okirat utóbb történő benyújtása nem pótolja az ajánlattételi határidőig benyújtandó garanciát, ezért megállapította, hogy jelen esetben az ajánlattételi határidő lejártától nem volt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátottnak tekinthető a garancia. A garanciát tartalmazó okirat maga a garancia, mellyel az ajánlati biztosíték érvényesíthető, és jelen esetben a kérelmező nem az előírt módon igazolta az ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátottságát, ezért az ajánlatának érvénytelenné nyilvánításának volt helye.

A kérelmező az ajánlatkérő közbenső döntésével szemben előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, melynek mellékleteként csatolta a biztosító társaság által kiállított azon nyilatkozatot is, melyben megerősítésre került, hogy 2024. október 31. napján a megadott garanciaszám alatt a kérelmező megbízása alapján az ajánlatkérő javára elektronikus okirat formájában ajánlati garancia került kibocsátásra, mely mindenben megfelel a Pp. 325. § (1) bekezdés f) pontjában hivatkozott teljes bizonyító erejű magánokirat jogszabályi követelményének. Az ajánlatkérő a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmét azzal utasította el, hogy „(...) a garanciát tartalmazó okirat maga a garancia, amellyel az ajánlati biztosíték érvényesíthető, ezen okirat pedig nem állt az ajánlatkérő rendelkezésére az ajánlattételi határidő lejártáig, mivel ajánlattevő nem az előírt módon igazolta, hogy az ajánlati biztosítéket rendelkezésre bocsátotta, tekintettel arra, hogy a benyújtott dokumentum nem felelt meg a Pp. 325. § (1) bekezdésében rögzített teljes bizonyító erejű magánokirati formának, ezért a Kbt. 73. § (6) bekezdés b) pontja alapján ajánlattevő érvénytelen ajánlatot nyújtott be.”

A jogorvoslati eljárás

A kérelmező az előzetes vitarendezés elutasítását követően, 2025. március 6. napján jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Döntőbizottság előtt. A kérelmező a jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérői megállapítással szemben arra hivatkozott, hogy az ajánlati biztosítékra

vonatkozó hiánypótlási szabályok értelmében, amennyiben az ajánlati kötöttség beálltaig a garanciavállaló nyilatkozat kiállításra kerül, úgy az hiánypótlás keretében utólagosan csatolható. Kiemelte, hogy a Kbt. 71. § (3a) bekezdéséhez fűzött törvényi indokolás is egyértelműen fogalmaz e körben. Meglátása szerint jelen esetben formai hiba áll a háttérben, ugyanis az ajánlatkérő a dokumentációban – a kérelmező értelmezése szerint – azt írta elő, hogy az ajánlatot egyetlen egybeszkennelt dokumentumként szükséges benyújtani, ezáltal azonban az ajánlatban csatolt garanciavállaló nyilatkozat elektronikus aláírása nem volt ellenőrizhető, azt a kérelmező különálló dokumentumként csak az ajánlatkérő hiánypótlási felhívására csatolta. Álláspontja szerint azzal, hogy az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást bocsátott ki, alátámasztja, hogy az ajánlatkérő elismerte a formai hibát, tehát a hiánypótlhatóság tényét. Így azáltal, hogy a kérelmező hiánypótlása keretében bemutatta azon eredeti garanciavállaló nyilatkozatát, mely a Pp. 325. § (1) bekezdés f) pontja szerinti teljes bizonyító erejű magánokirati formának megfeleltethető, így igazolásra került, hogy a kérelmező az ajánlati kötöttség beálltaig a felhívásban meghatározott mértékben korlátozás nélkül, érvényesíthető módon az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátotta az ajánlati biztosítéket, így az ajánlatkérő jogsértő módon döntött a kérelmező ajánlatának érvénytelensége felől. Továbbá álláspontja szerint az ajánlatkérő azáltal, hogy ugyan a kérelmező vonatkozásában hiánypótlási felhívást bocsátott ki, ellenben – az ajánlatkérő előadása szerint – már ekkor is érvénytelennek tekintette a kérelmező ajánlatát, a Kbt. 71. § (3a) bekezdését sértette meg, hiszen úgy alkalmazta a hivatkozott jogintézményt, hogy meglátása szerint a kérelmezőnek nem volt lehetősége érvényessé tenni az ajánlatát.

Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban mindezzel szemben azzal érvelt, hogy a teljes bizonyító erejű magánokirati formát és tartalmi követelményt jogszabály írja elő, ezért nem helytálló formai hibára hivatkozni a dokumentációban foglalt előírásokra alapítottnan. Határozott álláspontja szerint jelen esetben a rendelkezésre bocsátottság nem volt megítélhető, hiszen annak feltétele az, hogy az ajánlatkérő az ajánlati kötöttség beálltától rendelkezni tud az ajánlati biztosítékkal, érvényesítheti jogait, annak összegét lehívhatja, melynek ugyanakkor feltétele a garanciáról szóló okirat megléte. Ezen okirat pedig kizárólag olyan lehet, mely a Kbt.-ben megkövetelt tartalommal és elektronikus okirat esetén a Pp. 325. § (1) bekezdés f) pontja

szerint teljes bizonyító erejű magánokirati formában áll az ajánlatkérő rendelkezésére. Figyelemmel ugyanakkor arra, hogy a kérelmező ajánlatában benyújtott dokumentum nem felelt meg a Pp. 325. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt követelménynek, az ajánlatkérő helytállóan rendelkezett az ajánlat érvénytelenségéről. Álláspontja szerint jelen ügyben annak van jelentősége, hogy a megkövetelt elektronikus okirati forma nem jött létre, erre vonatkozó irat az ajánlatban nem került csatolásra, ezért a hiánypótlás keretében becsatolt irat a rendelkezésre bocsátottság tekintetében már nem bír relevanciával. Álláspontja szerint a Kfv.IV.38.036/2021/22. számú kúriai ítélet – függetlenül attól, hogy az a jogszabályi változásokat megelőzően született – a tárgyi ügyben is irányadó, illetve kiemelte, hogy a rendelkezésre bocsátottság tekintetében a Kbt. 71. § (3a) bekezdése sem hozott változást.

A Döntőbizottság döntésében megjelenő főbb megállapítások

A Döntőbizottság – a közbeszerzési eljárás megindításának napján irányadó Kbt. anyagi jogi rendelkezéseinek figyelembevételével – a jogorvoslati kérelemnek helyt adva megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon nyilvánította a kérelmező ajánlatát érvénytelennek, melyre tekintettel a jogsértő közbenső döntést megsemmisítette, ahogy az azt követő valamennyi ajánlatkérői döntést, és további jogkövetkezményként bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a felek közötti vita középpontjában lényegét tekintve annak a kérdésnek a megítélése állt, hogy a kérelmező esetében az ajánlatban csatolt ajánlati garancia kötelezvény másolati példányával összefüggésben a Kbt. 71. § (3a) bekezdése alapján elrendelt hiánypótlás teljesítése miként kezelendő.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a rendelkezésre álló dokumentumok alapján megállapítható volt, hogy az ajánlatkérő a tárgyi ügyben az ajánlatadás feltételét ajánlati biztosíték adásához kötötte, melyre vonatkozó rendelkezéseket mind a felhívás, mind a dokumentáció egyaránt tartalmazott. Ezen rendelkezések alapján egyértelmű volt, hogy a garanciavállalást tartalmazó kötelezvény a Kbt. 41/A. § (2) bekezdésében meghatározott elektronikus okiratnak megfelelő másolatban történő benyújtásával igazolható. Az ajánlatkérő ennek körében egyértelművé tette, hogy az ajánlat keretében olyan okirat csatolandó, amely közvetlenül alkalmas valamely követelés érvényesítésére. Nem vitásan a ké-

relmező ajánlatában másolati formában csatolta az ajánlati garancia kötelezvényt, arra hivatkozva, hogy az ajánlatkérő a dokumentációban megjelenő előírását akként értelmezte, hogy az ajánlat kizárólag egy egységként nyújtható be. Így fordult elő az, hogy a kötelezvény nem a biztosítótársaság által kibocsátott formában került benyújtásra, ezáltal pedig az elektronikus aláírások nem voltak ellenőrizhetők, ellenben látható volt, hogy azon elektronikus aláírás elhelyezésre került. Áttekintve az ajánlatkérő által kibocsátott hiánypótlási felhívást a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő maga is észlelte ezen körülmény fennálltát (tehát, hogy másolati példány került benyújtásra), és kérte, hogy a kérelmező hiánypótlás keretében a biztosító társaság által kiállított elektronikus okirati dokumentumot csatolja be. A kérelmező ezen hiánypótlásra csatolta a biztosítótársaság által kiállított azon eredeti okiratot, melyen az elektronikus aláírások már megnyithatók voltak, ezáltal azok ellenőrizhetők voltak, mely aláírások teljes egyezőséget mutattak az ajánlat keretében becsatolt másolati példánnyal.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt.-ben az ajánlati biztosítékra vonatkozóan módosítás történt, melynek körében a jogalkotó a biztosítékok rendelkezésre bocsátása és igazolása körében módosította a hiánypótlás szabályait éppen a szabályok enyhítése céljából. A 2021. február 1. napjától hatályba lépett Kbt. 71. § (3a) bekezdése szerint az ajánlati biztosíték a Kbt. 54. § (2) bekezdés szerinti rendelkezésre bocsátása vonatkozásában az ajánlattevőnek hiánypótlásra van lehetősége, amennyiben az ajánlatában a biztosítékra vonatkozó igazolás nem került csatolásra, vagy azt nem az előírt formában csatolta, ellenben a biztosíték rendelkezésre bocsátása az előírásoknak megfelelően megtörtént vagy a biztosíték kötelezettje garanciavállalás esetén a garanciavállaló nyilatkozatot, készfizető kezesség biztosítása esetén a kezességvállaló nyilatkozatot vagy a biztosítási szerződés alapján a készfizető kezességvállalást tartalmazó kötelezvényt az ajánlati kötöttség beálltaig kiállította. A Döntőbizottság e körben idézte a módosítás jogalkotói indokolását.

Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapítása szerint a jelen ügyben azt volt szükséges megítélni, hogy a kérelmező utólag képes volt-e igazolni a megfelelő időben történő rendelkezésre bocsátottság tényét, azaz azt, hogy a biztosítékként felkínált ajánlati garancia kötelezvény a megfelelő teljes bizonyító erejű elektronikus magánokirati formában a megadott határidőig létrejött.

Ugyanis amennyiben mindez a hiánypótlás keretében benyújtott okirattal rekonstruálható, úgy abban az esetben az ajánlat nem lehet érvénytelen, mivel nem igazolódik a Kbt. 73. § (6) bekezdés b) pontja szerinti azon érvénytelenségi ok, miszerint az ajánlati biztosíték határidőben nem került rendelkezésre bocsátásra. A Döntőbizottság e körben kiemelte, hogy a hiánypótlási szabályok módosítása tehát ebben hozott változást.

A Döntőbizottság megítélése szerint jelen esetben az ajánlatkérő helytállóan rendelkezett a Kbt. 71. § (3a) bekezdése szerint elrendelt hiánypótlásról, ugyanakkor az arra tett kérelmezői teljesítést már nem megfelelően értékelt. Nem kétséges, hogy a kérelmező hiánypótlása keretében az ajánlati garancia kötelezvényt a Pp. 325. § (1) bekezdés f) pontjának megfelelő okirati formában csatolta – ennek tényszerűségét maga az ajánlatkérő sem vonta kétségbe –, ugyanakkor az is megállapítható volt, hogy a kérelmező az ajánlata részeként az erről készült másolati példányt nyújtotta be. Mindezek alapján az volt megállapítható, hogy nem maga a biztosíték nem állt rendelkezésre, hanem az azt tanúsító okirat volt formailag hibás. E körben kiemelte, hogy egyértelműen erre enged következtetni az ajánlatkérő hiánypótlási felhívása is, mivel az ajánlatkérő észlelte, hogy a kötelezvény kizárólag másolati példányban került az ajánlathoz csatolásra (ahogy nevezi: szkennelt változat), így annak ismételt benyújtására hívta fel a kérelmezőt oly módon, hogy az feleljen meg az elektronikus okirat fogalmának. Mindez pedig nem jelenthetett mást, mint az eredeti kötelezvény hiánypótlás keretében történő benyújtását. A Döntőbizottság megvizsgálva a rendelkezésre álló dokumentumokat megállapította, hogy a kérelmező a hiánypótlása keretében a Pp. 325. § (1) bekezdés f) pontjának megfelelő okiratot csatolta, az mindenben megegyezett az ajánlatában csatolt egyszerű okirati másolattal, így nem volt kérdéses az, hogy az ajánlati biztosíték az okirat tartalma szerint már az ajánlat benyújtását megelőző időpontban, az ajánlat-tételi határidőt megelőzően az ajánlattevő rendelkezésére állt. Mindezek alapján pedig megállapítható volt az ajánlati biztosíték előírások szerinti rendelkezésre bocsátottsága, különös tekintettel arra, hogy a kötelezvény tartalmát tekintve mindenben megfelelt az ajánlatkérői előírásoknak.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy megítélése szerint nincs kétség afelől, hogy a két okirat tartalmilag teljesen egyező, nem egy nem létező dokumentumról készült másolat került az ajánlatban – egyszerű másolatként –

benyújtásra. E körben a kérelmező hivatkozását helytállónak ítélte meg a tekintetben, hogy a digitális úton létrejött aláírásokat visszadátumozni nem lehet. Mivel az ajánlat keretében benyújtott másolati példány és a hiánypótlás keretében benyújtott eredeti okirat teljes mértékben egyezőséget mutatott az elektronikus aláírások tekintetében is, így nem volt kérdéses a kötelezvény eredetisége. Mindezen körülményeket értékelve megítélése szerint a jelen eset nem tér el attól az esettől, amikor is az ajánlattevő az ajánlatában nem csatolja a garanciavállaló nyilatkozatot. Ugyanis amennyiben megállapítható, hogy a nyilatkozat az ajánlat-tételi határidőig az ajánlatkérő által meghatározott módon és tartalommal kiállításra került (tehát utólag igazolódik a rendelkezésre állás), úgy az ajánlatérőnek a hiánypótlás körében csatolt eredeti dokumentumot el kell fogadnia. A kérelmező tehát jelen esetben nem kerülhet kedvezőtlenebb helyzetbe azzal az esettel szemben, amikor még nyilatkozat sem került az ajánlatban csatolásra, ez nyilvánvalóan nem lehet jogalkotói szándék sem.

A Döntőbizottság végezetül rögzítette, hogy megítélése szerint jelen esetben az volt megállapítható, hogy a kötelezvényről az ajánlatkeretében benyújtott másolati példány, valamint a hiánypótlás keretében benyújtott eredeti okirat tartalmilag megegyezett, azon az elektronikus aláírások tekintetében sem volt eltérés, így a hiánypótlás körében csatolt okirattal a kérelmező megfelelt a rendelkezésre bocsátottság követelményének, feltételének. Ezzel szemben a hiánypótlás benyújtásáig az adott okirat valóban formai hiányban szenvedett azáltal, hogy az eredeti dokumentum helyett másolatban került benyújtásra. Mivel az elektronikus aláírások a másolaton is szerepeltek – függetlenül attól, hogy azok nem voltak megnyithatók –, már az ajánlat benyújtásakor a biztosíték létrejöttét igazolták, azonban az okirat a Kbt. 41/A. § (2) bekezdése szerinti formának – Pp. 325. § (1) bekezdés f) pont – nem volt megfeleltethető. A jelenleg hatályos jogszabályok alapján azonban mindezt a kérelmező hiánypótlás keretében megfelelően korrigálta, így azt az ajánlatkérő köteles lett volna elfogadni a hiánypótlás megfelelő teljesítése körében.

A Döntőbizottság mindezek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő tévesen ítélte meg a biztosíték rendelkezésre bocsátottságának tényét, melynek okán jogséértően rendelkezett a kérelmezői ajánlat érvénytelenségéről.

A Döntőbizottság D.170/16/2025. számú határozata

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

Az ajánlatkérő 2024. október 25. napján, a Kbt. Harmadik Része – a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja – szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított építési beruházás tárgyában.

Az ajánlatkérő a felhívás III.1.2) pontjának P.2. pontjában gazdasági és pénzügyi alkalmassági követelményként a felhívás feladásának napját megelőző három, mérlegfordulónappal lezárt üzleti évre vonatkozó, a közbeszerzés tárgya (magasépítés) szerinti tevékenységből származó – általános forgalmi adó nélkül számított – (meghatározott mértékű) árbevétel meglétét írta elő, melynek igazolásaként csatolni kérte az ajánlattevő közbeszerzés tárgyából (magasépítés) származó – általános forgalmi adó nélkül számított – árbevételéről szóló nyilatkozatát évenkénti bontásban.

Az ajánlattételi határidőig mindösszesen tizenhárom ajánlat került benyújtásra, közte a kérelmező és az egyéb érdekelt részéről.

Az ajánlatkérő a Kbt. 71. § (1) bekezdésének alkalmazásával a kérelmezővel szemben hiánypótlási felhívást bocsátott ki, figyelemmel arra, hogy a kérelmező ajánlata a közbeszerzés tárgya szerinti tevékenységből származó árbevétellel kapcsolatos nyilatkozatot nem tartalmazta. Az ajánlatkérő a hiánypótlási felhívásban minderre tekintettel kérte, hogy a kérelmező csatolja „a felhívás feladásának napját megelőző három, mérlegfordulónappal lezárt üzleti évre vonatkozó, a közbeszerzés tárgyából (magasépítés) származó – általános forgalmi adó nélkül számított – árbevételéről szóló nyilatkozatát évenkénti bontásban.”

A kérelmező a hiánypótlási felhívásnak eleget tett, ugyanakkor kizárólag a felhívás feladását megelőző három, mérlegfordulónappal lezárt üzleti évben a teljes és nem a közbeszerzés tárgyából származó – általános forgalmi adó nélkül számított – árbevételét adta meg évenkénti bontásban.

Az ajánlatkérő 2025. február 26. napján az eljárást lezáró döntésében a kérelmező ajánlatát a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti jogcímre hivatkozással érvénytelenné nyilvánította, mivel a kért magasépítésből származó árbevételről nyilatkozat nem került benyújtásra.

A kérelmező az ajánlatkérő döntésével szemben, saját érvénytelenségének megállapítása okán előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, kérve a további hiánypótlás elrendelését, melyet az ajánlatkérő azzal utasított el, hogy mivel a P.2. pont szerinti alkalmassági követelmény egyértelműen fogalmazott, ajánlatkérő pedig hiánypótlási felhívás keretében kifejezetten megjelölte, milyen tartalmú nyilatkozat benyújtását várja, így újabb hiánypótlás elrendelésére nincs mód, ugyanis abban a korábbi hiánypótlásában foglaltakat tudná megismételni.

A jogorvoslati eljárás

A kérelmező az előzetes vitarendezés elutasítását követően 2025. március 13. napján jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Döntőbizottság előtt négy kérelmi elemet érintően. Az első két kérelmi elem körében saját érvénytelenségét kifogásolta, ugyanis álláspontja szerint egyrészt téves az a megállapítás, miszerint a kérelmező ajánlata a P.2. alkalmassági feltétel igazolására iratot nem tartalmazott, másrészt a hiánypótlás körében benyújtott nyilatkozattal szemben, amennyiben annak tartalma nem felelt meg az ajánlatkérői elvárásnak, fennállt a további hiánypótlás vagy felvilágosításkérés elrendelésének lehetősége. Álláspontja szerint ugyanis a hiánypótlás keretében becsatolt nyilatkozatot a vizsgálat szempontjából új dokumentumként kellett volna figyelembe venni, melynek vizsgálata során bármely tartalmi hiányosságot, illetve nem egyértelmű kijelentést csak új, addig nem észlelt – és nem korábban megjelölt – hiányként kellett volna az ajánlatkérőnek értékelnie. A kérelmező ezen előadása érveléseként azt rögzítette, hogy mivel az ajánlatából hiányzott a P.2. alkalmassági követelmény igazolása, ezért annak tartalma az ajánlatkérő előtt nem volt ismert, a hiánypótlás elrendelése is a teljes nyilatkozat hiányára tekintettel került elrendelésre. Ezáltal az ajánlatkérő is kizárólag a hiánypótlás teljesítését követően észlelhette a nyilatkozat tartalmi hiányosságait, esetleges ellentmondásait, eképpen az ajánlatkérő kizárólag egy további hiánypótlás vagy felvilágosításkérés után kerülhetett volna abba a helyzetbe, hogy megalapozott és jogszerű döntést hozhasson a kérelmezői ajánlat érvényessége kérdésében. A kérelmező mindezen túlmenően – az előzetes vitarendezési kérelmében már nem hivatkozott – további két kérelmi elemet is előterjesztett, melyben egyrészt az összegezésben megjelenő ajánlatkérői indokolás megfelelő voltát tette kérdésessé, másrészt a Kbt. 2. § (4) bekezdése szerinti hatékony és felelős gazdál-

kodás alapelvei sérelmét állította, ugyanis amennyiben az ajánlatkérő a Kbt. 71. § (6) bekezdését alkalmazta volna, úgy a kérelmező ajánlatának érvénytelensége nem került volna megállapításra, ekképpen a beruházás – a kérelmező ajánlata alapján – jóval költséghatékonyabban, alacsonyabb bekerülési értékkel kerülhetett volna megvalósításra.

Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban a kérelmezői előadással szemben arra hivatkozott, hogy a hiánypótlás egyértelműen és világosan került megfogalmazásra, ekképpen tudható volt, hogy a kérelmezőnek csatolnia szükséges a megelőző három évre vonatkozó, magasépítésből származó ÁFA nélküli árbevételéről szóló nyilatkozatot évenkénti bontásban. Ezzel szemben a kérelmező a hiánypótlási felhívásra benyújtott nyilatkozatában érdemben csak a megelőző három üzleti évben az ÁFA nélkül számított teljes árbevételét közölte évenkénti bontásban. Mindezek alapján megállapítható volt, hogy a hiánypótlásra az abban foglalt, igényelt tartalomtól teljesen eltérő tartalmú nyilatkozatot, adatot közölt, ezáltal a nyilatkozat nem minősül a P.2. alkalmassági követelményeknek való megfelelésről szóló nyilatkozatnak. Az ajánlatkérő minderre tekintettel kizárta annak lehetőségét, hogy újabb hiánypótlás vagy felvilágosításkérés kibocsátásának lehetősége fennállna, ugyanis azzal ugyanannak a hiánynak a pótlására kellett volna a kérelmezőt felhívni, és ezzel összefüggésben hivatkozta a döntőbizottsági gyakorlatot, illetve a Kúria jelen ügyben is irányadónak tekintendő Kfv.37352/2015/4.számú ítéletét. A további kérelmi elemeket illetően előadta, hogy a kérelmezői ajánlat érvénytelenségét megfelelően indokolta, illetve igazoltan a Kbt. 2. § (4) bekezdésébe foglalt törvényi elvárásnak tett eleget az eljárás során.

A Döntőbizottság döntésében megjelenő főbb megállapítások

A Döntőbizottság – a közbeszerzési eljárás megindításának napján irányadó Kbt. anyagi jogi rendelkezések figyelembevételével – a jogorvoslati kérelmet, az egységesen elbírált első két kérelmi elemet érintően, elutasította és e körben megállapította, hogy az ajánlatkérő a jogszabályoknak megfelelően járt el, amikor az ajánlatok bírálata során a kérelmezőt a P.2. alkalmassági minimumkövetelmény igazolása körében hiánypótlásra szólította fel, mert arra vonatkozó igazolást az ajánlatában nem nyújtott be.

A Döntőbizottság a hiánypótlási felhívás tekintetében megállapította, hogy az megfelelt a Kbt. 71. § (2) bekez-

désben foglaltaknak, az ajánlatkérő a hiánypótlási felhívásban egyértelműen megjelölte a pótlandó hiányt. A hiánypótlásban az ajánlatkérő egyértelműen rögzítette, hogy milyen irat benyújtását várja el, konkrétan meghatározva az irat tartalmát is. A hiánypótlási felhívásban egyértelműen rögzítésre került, hogy a kérelmező csatolja a magasépítésre vonatkozó árbevételéről szóló nyilatkozatát az előző három évre vonatkozóan. A Döntőbizottság rámutatott, hogy az ajánlatkérő így nemcsak egy irat, nyilatkozat benyújtását írta elő a hiánypótlásban, hanem kifejezetten egy meghatározott tartalmú irat benyújtását kérte, és a benyújtandó irat tartalmát is pontosan rögzítette. Kiemelte, hogy a hiánypótlás egyértelműen egy meghatározott tartalomra vonatkozóan kért nyilatkozatot, nevezetesen, hogy a kérelmező csatolja a magasépítésre vonatkozó árbevételéről szóló nyilatkozatát az előző három évre vonatkozóan. Ezen előírás azonban már az ajánlati felhívásban is megjelent, mind a P.2. alkalmassági minimumkövetelmény meghatározása körében rögzítésre került, mind a pedig a P.2. alkalmassági feltétel igazolására vonatkozóan meghatározott irat tekintetében. Mindezek alapján a jelen esetben tehát nem egy nyilatkozat volt a hiány, hanem a magasépítés árbevételére vonatkozó nyilatkozat volt a hiány, ezt rögzítette az ajánlatkérő a hiánypótlási felhívásban és ezt kellett pótolnia a kérelmezőnek.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy a kérelmező a hiánypótlás egyértelmű rendelkezése ellenére a teljes évi árbevételére vonatkozó nyilatkozatot csatolt, mely nem felelt meg az ajánlatkérő felhívásának, mert nem azt a tartalmú nyilatkozatot, igazolást nyújtotta be a kérelmező, amit az ajánlatkérő előírt. Mivel nem került benyújtásra a magasépítésre vonatkozó árbevételéről szóló nyilatkozat az előző három évre vonatkozóan, ezért megállapítható volt, hogy a kérelmező a hiányt nem pótolta, még részben sem.

A Döntőbizottság kiemelte, hogy a Kbt. 71. § (6) bekezdése szerint az ajánlatkérő akkor köteles újabb hiánypótlást elrendelni, ha a korábbi hiánypótlási felhívásban nem szereplő hiányt észlelt. Tárgybani esetben ezen ajánlatkérői kötelezettség azonban nem jelentkezett, mert nem az a helyzet állt elő, hogy a korábbi hiánypótlási felhívásban nem szereplő hiány áll fenn, hanem a hiánypótlási felhívásban egyértelműen meghatározott ugyanazon hiány a kérelmező hiánypótlását követően is fennáll, a magasépítésre vonatkozó árbevételről szóló nyilatkozat nem került becsatolásra. A Kbt.

71. § (6) bekezdése pedig rögzíti, hogy a korábban megjelölt hiány a későbbi hiánypótlás során már nem pótolható. Azonban mivel a tárgyi esetben az ajánlatkérő által a korábbi hiánypótlásban megjelölt ugyanazon hiány állt fenn a kérelmező hiánypótlását követően is, így az egy későbbi hiánypótlás keretében már nem pótolható. Jelen esetben a korábbi hiánypótlási felhívásban megjelölt ugyanazon tárgyú hiány pótlására kellene felhívni a kérelmezőt az esetleges újabb hiánypótlás során, a magasépítésre vonatkozó árbevételről szóló nyilatkozat benyújtására, de erre a Kbt. kőgens előírásai alapján nincs lehetőség. A Döntőbizottság rámutatott arra, hogy a hiánypótlás megfelelő teljesítése az ajánlattevő felelőssége.

A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy kérelmező előadásával szemben tárgybani esetben nem az az eset áll fenn, hogy a hiánypótlás során a kérelmező által benyújtott nyilatkozatban tartalmi hiányosság van, hanem éppen az előírt, benyújtandó, meghatározott tartalmú nyilatkozat teljes tartalma hiányzik. Így nem további hiány, hiányosság észlelhető a kérelmező által a hiánypótlás során benyújtott nyilatkozatban, iratban, hanem ugyanaz a hiány megmaradt a hiánypótlás után is, mint amit az ajánlatkérő a hiánypótlási felhívásában rögzített. Így a kérelmező hiánypótlása kapcsán nem hibás tartalomról beszélünk, hanem hiányzik hiánypótlás után is a kért tartalom.

A Döntőbizottság kiemelte, hogy felvilágosítás kéréssel sem orvosolható a hiány, mert a Kbt. 71. § (1) bekezdése szerint a nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében van lehetőség felvilágosítást kérni. Jelen esetben pedig a kérelmező által a hiánypótlásra benyújtott teljes éves árbevételéről szóló nyilatkozatában nincs nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, melynek tartalma tisztázásra szorulna. Tárgybani esetben egy más tartalmú nyilatkozatra lenne szükség.

A Döntőbizottság mindezek alapján helytállónak értékelte az összegezésben a kérelmező ajánlatának érvénytelenségére vonatkozóan rögzített azon ajánlatkérői megállapítás, miszerint nyilatkozat a magasépítésből származó árbevételről nem került benyújtásra. Ez nem jelenti azt, hogy a kérelmező a hiánypótlásra nem

nyújtott be nyilatkozatot, hanem annyit rögzít, hogy a magasépítés árbevételére vonatkozó nyilatkozat nem került benyújtásra, ami helytálló megállapítás.

A Döntőbizottság tehát megállapította, hogy az ajánlatkérő jogszerű döntést hozott, amikor a kérelmező ajánlatát érvénytelenné nyilvánította a hiánypótlást követően, mert a kérelmező az ajánlatkérő által előírt hiányt nem pótolta, mely körében újabb hiánypótlás vagy felvilágosítás elrendelésének nincs helye a Kbt. rendelkezései alapján. Az ajánlatkérő helytállóan rögzítette az összegezésben a kérelmező ajánlatának érvénytelenné nyilvánítása kapcsán, hogy nyilatkozat a magasépítésből származó árbevételről nem került benyújtásra.

A Döntőbizottság a harmadik és negyedik kérelmi elemeket érintően a jogorvoslati eljárást azonban megszüntette, melynek során a jogorvoslati kérelem benyújtásának napján hatályos Kbt. eljárásjogi rendelkezéseire volt figyelemmel. A Döntőbizottság e körben megállapította, hogy ezen kérelmi elemeket érintő jogsértésekre a kérelmező az előzetes vitarendezési kérelmében nem hivatkozott, ezért ezen kérelmi elemek esetében a jogsértésről való tudomásszerzés időpontja nem kapcsolódhat az előzetes vitarendezési kérelemhez. Kiemelte, hogy az előzetes vitarendezési kérelem benyújtása és az arra adott válasz csak azon kérelmi elemek esetében nyújtja meg a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidőt és minősül tudomásszerzési időpontnak, amely kérelmi elemek esetében előzetes vitarendezési kérelmet nyújt be a kérelmező. Az olyan kérelmi elemek esetében, melyek nem szerepeltek az előzetes vitarendezési kérelemben, a tudomásszerzés korábban, jelen esetben az összegezés megküldésével megtörténik. A Döntőbizottság e körben hivatkozta a Kbt. 148. § (3), (7) és (10) bekezdésében foglaltakat, és figyelemmel arra, hogy a kérelmező a harmadik és a negyedik kérelmi elemet érintő jogsértésre az összegezés megküldésétől számított tíz napon túl benyújtott jogorvoslati kérelmében hivatkozik elsőként, ekként megállapításra került a jogorvoslati kérelem e tekintetben történő elkérette.

A Döntőbizottság D.347/7/2025. számú határozata

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

Az ajánlatkérő 2024. január 30. napján, a Kbt. Harmadik Része – a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja – szerinti, építési beruházás megvalósítására irányuló közbeszerzési eljárást indított, „Önkormányzati utak felújítása 1. szakasz” tárgyban. Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban (továbbiakban: felhívás) rögzítette, hogy beszerzése európai uniós forrásból biztosított, és e körben megjelölte az érintett projekt számát.

Az ajánlatkérő a felhívás III.1.3) M.1. pontjában, műszaki, illetve szakmai alkalmassági követelményként a felhívás feladásának napjától visszafelé számított 5 évben (60 hónapban) olyan, az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően teljesített, befejezett referencia benyújtását várta el, mely tartalmazott legalább 0,6 km közút építést és/vagy átépítést. Az ajánlatkérő a felhívás hivatkozott pontjában emellett tételesen rögzítette az igazolás módját, melynek során a Kbt. 67. § (1) bekezdését, illetve a Kbt. 114. § (2) bekezdését hivatkozta, és rögzítette, hogy a műszaki, illetve szakmai alkalmasságra vonatkozóan az EKR felületén nyilatkozatmintát készített. Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként dokumentációt is készített, melyben kifejezetten rögzítette, hogy a műszaki-szakmai alkalmasságról szóló nyilatkozatot az EKR felületén szükséges megtenni.

Az ajánlattételi határidőig mindösszesen nyolc ajánlat került benyújtásra, közte a C. Zrt. ajánlattevő részéről.

A hivatkozott ajánlattevő az M.1. alkalmassági szempontnak való megfelelés érdekében az Építési és Közlekedési Minisztérium, mint a NIF Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. jogutódja számára, az M30 autópálya Miskolc - Tornyosnémeti 40+500 - 64+700 km sz. közötti szakasza kapcsán megvalósított kivitelezési tevékenységre vonatkozó EKR nyilatkozatot nyújtott be. Az ajánlattevő mindezek mellett az EKR felületén, a további nyilatkozatok között, a műszaki-szakmai alkalmasság tekintetében az M.1. pont tekintetében akként nyilatkozott, hogy e tekintetben megfelel a felhívásban foglaltaknak, majd ismertette a szerződést kötő másik felet, a referencia munkát, tételesen felsorolta az elvégzett munkákat, a teljesítés kezdő és befejező időpontját, illetve a műszaki átadás-átvétel időpontját, a teljesítés helyét, és akként nyilatkozott,

hogy a leírt referencia teljesítése az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően történt. Az ajánlattevő részéről ezen túlmenően ajánlata részeként – az EKR nyilatkozatának alátámasztásaként – nem került csatolásra a szerződést kötő másik fél által kiállított referenciaigazolás.

Az ajánlatkérő 2024. április 25. napján megküldött írásbeli összegezésében a C. Zrt. ajánlattevőt nyilvánította nyertes ajánlattevőnek (a továbbiakban: nyertes ajánlattevő), a felek közötti szerződés megkötésére 2024. május 22. napján került sor.

A közbeszerzési eljárás lefolytatását követően, az utólagos ellenőrzése során az ellenőrző szervezet annak tisztázására hívta fel az ajánlatkérőt, hogy mutassa be, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlata hol tartalmazza a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 23. §-a szerinti, a szerződést kötő másik fél által kiállított referenciaigazolást, figyelemmel arra, hogy építési beruházás esetében az alkalmassági követelményt kizárólag az általa kiadott vagy aláírt igazolással szükséges igazolni, még nemzeti eljárásrendben is. Az ajánlatkérő e körben arról adott tájékoztatást, hogy a nyertes ajánlattevő a referenciamunka beazonosításához szükséges adatokat az EKR felületére feltöltött nyilatkozat-minta kitöltésével megadta, és figyelemmel a Kbt. 69. § (11) bekezdésében foglaltakra, egyrészt a Közbeszerzés Hatóság által működtetett – közhiteles – CoRe szerződés nyilvántartó rendszerében, másrészt a NIF Zrt. hivatalos oldalán keresést tett a megadott referenciamunka vonatkozásában. Az – igazoltan – lefolytatott ellenőrzés eredményeként pedig megállapította, hogy a referenciamunka a nyertes ajánlattevő által a nyilatkozatában szereplő adatoknak megfelelően megvalósult és az megfelelt a kért műszaki alkalmassági követelményeknek.

A jogorvoslati eljárás

A hivatalbóli kezdeményező 2025. május 29. napján – a fentiekben ismertetettek körében megindult szabálytalansági eljárás megindítását követően – hivatalból folytatott jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Döntőbizottság előtt. Az M.1. alkalmassági követelmény tekintetében idézte a felhívás releváns rendelkezéseit és arra mutatott rá, hogy a nyertes ajánlattevő kizárólag az EKR felületén tette meg nyilatkozatát, ugyanakkor nem csatolta az EKR nyilatkozat alátámasztására szolgáló, a szerződést kötő másik fél által kiállított referenciaigazolást. Utalt a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseire, a Kbt. 69. § (5) bekezdésére, valamint a 321/2015. (X. 30.)

Korm. rendelet 23. §-ának második mondatára, mely szerint a 21. § (2) bekezdés a) pontjának esetét a Kbt. Harmadik Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásban a Korm. rendelet 22. § (3) bekezdésben foglaltaknak megfelelően kell igazolni. Minderre figyelemmel, illetőleg az eljárást megindító felhívásban foglaltakra, állította, hogy a Kbt. 69. § (11) bekezdésére történő ajánlatkérői hivatkozás nem helytálló. Meglátása szerint az ajánlatkérő köteles lett volna a nyertes ajánlattevőt a Kbt. 71. § (1) bekezdése szerint a fenti hiány pótlására felszólítani, s csak ennek teljesítése esetén hozhatott volna jogszerű döntést az eljárás lezárásáról. Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő az ajánlatok bírálatát nem megfelelően – hiánypótlás kibocsátása nélkül – végezte el, álláspontja szerint megállapítható a Kbt. 69. § (1)-(2) és (5) bekezdéseiből, illetve a Kbt. 71. § (1) bekezdéséből eredő ajánlatkérői kötelezettség megszegése.

Az ajánlatkérő a kezdeményezéssel szemben – az ellenőrző szervezet részére megadott tájékoztatásban is közöltekén túl, ismételten – hivatkozta a Kbt. 69. § (11) bekezdésében foglaltakat, és rámutatott arra, hogy az e-Certis rendszer az EKR-t, mint igazolásra alkalmas adatbázist tartalmazza. Előadta, hogy a nyertes ajánlattevő által benyújtott részletes nyilatkozat alapján a megjelölt referenciamunkát az elektronikus adatbázisokban ellenőrizte, és tekintve, hogy a referenciamunka a CoRe szerződés-nyilvántartásába (mely nyilvántartás az EKR rendszert megelőző, elfogadott adatbázis) feltöltésre került, a referenciamunka valós és megvalósult kivitelezés. Kiemelte, hogy a Kbt. kommentárja alapján a magyarországi nyilvántartások közül a hatósági nyilvántartások, valamint a külön jogszabályban nevesített nyilvántartások tekintendők az igazolás benyújtásának kiváltására alkalmas nyilvántartásnak. Miután pedig a benyújtott referenciamunka közbeszerzési eljárás eredményeként valósult meg, ezért mind a CoRe szerződés nyilvántartásában, mind a NIF Zrt. hivatalos oldalán fellelhető releváns információk alapján megállapításra került, hogy a referencia munka megvalósításra került a megjelölt paraméterekkel és így megfelelt a kért műszaki alkalmassági követelményeknek. Mindezek alapján állította, hogy a jelen eljárásban a Kbt. 69. § (11) bekezdése, illetve a Kbt. 2. § (3) bekezdésében foglalt jóhiszeműség és tisztesség követelményének eleget téve a rendelkezésre álló ingyenes és hiteles adatbázisokban is – alátámasztottan – leellenőrizte a nyertes ajánlattevő által benyújtott referencianyilatkozatot, így a kezdeményező által állított jogsértést nem követte el.

A Döntőbizottság döntésében megjelenő főbb megállapítások

A Döntőbizottság – a közbeszerzési eljárás megindításának napján irányadó Kbt. anyagi jogi rendelkezések figyelembevételével – a hivatalbóli kezdeményezés keretében jogsértés hiányát állapította meg.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy kizárólag abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy az ajánlatkérőt az előírásai és a jogszabály által meghatározottak alapján terhelte-e hiánypótlási felhívási kötelezettség. E körben a Kbt. 114. § (2) bekezdésén túl hivatkozta a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 21. § (2) bekezdés a) pontját és rögzítette, hogy a Korm. rendelet 23. §-ának utolsó mondata értelmében a Korm. rendelet 21. § (2) bekezdés a) pontjának esetét a Kbt. Harmadik Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásban a Korm. rendelet 22. § (3) bekezdésben foglaltaknak megfelelően kell igazolni.

A Döntőbizottság tényként rögzítette, hogy az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Része, 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti közbeszerzési eljárást folytatott le építési beruházás megvalósítására. Az ajánlatkérő a felhívásban és dokumentációban előírta műszaki-szakmai alkalmassági követelményként referencia bemutatását, utalva a Korm. rendelet 23. §-ára. Kiemelte, hogy a Korm. rendelet 23. § utolsó mondata a nemzeti rezsimben lefolytatott építési beruházások megvalósítására vonatkozó közbeszerzési eljárásokban a referencia igazolási módja körében a referenciaigazolást írja elő, melyre az ajánlatkérő a felhívásban is hivatkozott.

Megállapította, hogy a nyertes ajánlattevő az ajánlatában nyilatkozatot tett a referencia kapcsán az alkalmasságáról akként, hogy megjelölte a szerződést kötő felet, a referencia tárgyát, idejét, helyét és azt, hogy a teljesítés szerződésszerű volt. Ezen nyilatkozatban szerepelt minden olyan adat és tény a referenciamunka vonatkozásában, mely egyértelműen beazonosította azon referenciamunkát, mellyel a nyertes ajánlattevő az alkalmasságát igazolni kívánta. Azt is tényként rögzítette, hogy a bemutatott referencia alapját képező szerződés a Közbeszerzési Hatóság CoRe adatbázisában megtalálható.

Hangsúlyozta, hogy a jogalkotó a Kbt. 69. § (11) bekezdését az ajánlattevők adminisztrációs terheinek megkönnyítése érdekében alkotta meg. Célja az volt, hogy ha az ajánlattevő által benyújtandó igazolás ingyenes elektronikus adatbázisba belépve közvetlenül elérhető, akkor ezen dokumentum benyújtása nem kérhető az

ajánlattevőtől. Kiemelte, hogy a jogszabály rögzíti azt is, hogy mi tekinthető ilyen nyilvántartásnak, így a külön jogszabályban nevesített nyilvántartások tekintendők az igazolás benyújtásának kiváltására alkalmas nyilvántartásnak.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a Közbeszerzési Hatóság a Kbt. 187. § (2) bekezdés x) pontja alapján ellátja a CoRe üzemeltetését, amely a közbeszerzések alapján kötött szerződések elektronikus nyilvántartási rendszere. Ezen rendszer ingyenes és bárki számára elérhető.

A Döntőbizottság mindezek alapján elfogadta az ajánlatkérő azon hivatkozását, mely szerint a nyertes ajánlattevő által megadott adatokból az ajánlatkérő a Kbt. 69. § (11) bekezdése alapján az alkalmasság igazolásához szükséges szerződést meg tudta tekinteni, nem terhelte hiánypótlás elrendelési kötelezettség a jelen eljárásban ahhoz, hogy az ajánlattevő alkalmasságát meg tudja állapítani, így jogszerűen tekintett el a hiánypótlás alkalmazásától.

A Döntőbizottság D.92/16/2025. számú határozata

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

Az ajánlatkérő 2024. október 24. napján, a Kbt. Második Része – a Kbt. 81. § (1) bekezdése – szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított árubeszerzés tárgyában négy részajánlati körben.

Az ajánlatkérő a jogorvoslattal érintett 4. részben pékáruat kívánt beszerezni, melynek körében tételes mennyiségi felsorolást tett és a felhívás VI.3) pont 10. alpontja alatt előírta, hogy az ajánlathoz csatolni szükséges a dokumentáció részeként kiadott specifikáció és ártáblázatot (a továbbiakban: ártáblázat). Az ajánlatkérő mindezek mellett a felhívás hivatkozott pontjában az ártáblázat mellett szakmai ajánlat benyújtását is előírta, melynek keretében a megajánlott termék releváns, főbb műszaki paramétereit tartalmazó gyártmánylap benyújtását írta elő azzal, hogy annak – a 82/2012. (VIII. 2.) VM rendelet kötelező tartalmi elemein túl – tartalmaznia kellett a kiserelési egységet.

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként elkészített dokumentációban előírta, hogy az ajánlat nyelve magyar, így az ajánlathoz és az eljáráshoz kapcsolódó minden anyagot magyar nyelven kell elkészíteni, illetve magyar nyelvű fordításban lehet benyújtani. Az ajánlatkérő mindezek mellett a dokumentációban az ártáblázat vonatkozásában – mely dokumentumban a beszerzendő áruk műszaki követelményeit határozta meg – azt rögzítette, hogy az ott megjelölt kiserelési, mennyiségi egységen és a beszerzendő mennyiségen az ajánlattevők nem változtathatnak.

Az ajánlatkérő az ártáblázatban, a pékáruk között jelenítette meg a jogorvoslati eljárás tárgyát képező élesztőt. A dokumentum alapján látható volt, hogy az ajánlatkérő kizárólag az élesztő kiserelését (500g/csomag jelöléssel) határozta meg egyéb formai vagy tartalmi előírás nélkül. A táblázatban feltüntetett adatokból emellett látható volt, hogy az ajánlatkérő a 12 hónapra kötendő szerződés időtartama alatt ezen termék kapcsán mindösszesen 20 kg beszerzését irányozta elő.

Az ajánlattételi határidőig a negyedik részében mindösszesen hat ajánlat került benyújtásra, közte a kérelmező részéről.

A kérelmező ajánlata részeként csatolta az árazott költségvetést (ártáblázat), melyben az élesztő vonatkozásában a nettó egységárat és számított összeget tüntette fel, a kiserelési mennyiségi egységben változtatást nem tett, és szakmai ajánlata keretében az élesztő idegen nyelvű termékspecifikációját csatolta. A kérelmező az ajánlatkérő felhívására hiánypótlása keretében csatolta az élesztő termékspecifikációjának magyar nyelvű fordítását, melyben a termék nettó súlya 1 kg-ban került feltüntetésre, és a csomagolás kapcsán is 1 kg került rögzítésre.

Az ajánlatkérő a fentieket követően a 2025. január 30. napján megküldött közbenső döntésében a kérelmező ajánlatát a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné nyilvánította. Megállapítása szerint a kérelmező által megajánlott termék gyártói specifikációjában feltüntetett egység nem egyezett az ajánlatkérő által meghatározott mennyiségi egységgel, az ajánlati kööttség a csomagolását tekintve 1 kg-os élesztő termékre állt be, és mivel a szakmai ajánlat részeként benyújtott gyártmánylappal igazoltan megajánlott termékek hiánypótlás keretében történő kicserélésre nincs mód, ezért a kérelmező ajánlatának érvényessé tételére nincs mód.

A jogorvoslati eljárás

A kérelmező az ajánlatkérő döntésével szemben 2025. február 9. napján jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Döntőbizottság előtt két kérelmi elemet érintően. A kérelmező az első kérelmi elem körében az ajánlata érvénytelensége körében arra hivatkozott, hogy egyértelműen az előírás szerinti 500g/csomag élesztőre tett megajánlást, melyet alátámaszt annak ténye, hogy az ajánlatkérő által kiadott ártáblázatot töltötte fel tartalommal. Hangsúlyozta, hogy az élesztő mennyiségi egységétől függetlenül azonos tulajdonságokkal rendelkezik, tehát mennyiségétől függetlenül azonos gyártói specifikáció vonatkozik rá, és habár felhasználói oldalról nem elhanyagolható szempont a felhasznált mennyiség, mégis gyártói oldalról az adott termék specifikációja mennyiségtől függetlenül pontosan ugyanaz. Ezzel összefüggésben mindamellett, hogy kiemelte, hogy a gyártói adatlap tartalmára ráhatása nincs, a második kérelmi elem körében rámutatott arra is, hogy mivel az ártáblázat keretében tett megajánlása és a termékadatlap között ellentmondás állt fenn – előbbi 500g/csomagra vonatkozott, utóbbi 1 kg kiserelésre –, ezért további eljárási cselekmény lefolytatása lett volna indokolt az ajánlatkérő részéről. Ugyanis megítélése

szerint az élesztő gyártói specifikációjában szereplő mennyiségi érték nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hibának minősül, így egy esetleges hiánypótlás vagy felvilágosítás teljesítésével a megajánlott termék nem változna.

Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban a kérelmezői előadással szemben mindvégig arra hivatkozott, hogy az ártáblázat kizárólag a későbbi elszámolások alapját képezte, de a tényleges ajánlat megtételére a szakmai ajánlat szolgált. Ez jelen esetben azt jelentette, hogy a kérelmező 1 kg-os kiszerelésű élesztőre tett megajánlást, nem az előírás szerinti 500g/csomagra. Mivel a két különböző kiszerelésű termék nem azonos, ezért megítélése szerint nincs annak jelentősége, hogy az eltérő kiszerelésű termékek azonos tulajdonságokkal rendelkeznek-e vagy sem. Minderre tekintettel állította, hogy egy esetleges hiánypótlás vagy felvilágosításkérés elrendelése a Kbt. 71. § (8) bekezdése szerinti korlátokba ütközik, hiszen annak a kérelmező csak azzal tudott volna eleget tenni, hogy a termékspecifikáció vagy kisebb kiszerelésű termékre vonatkozna, vagy más gyártó más termékére vonatkozó adatlap került volna becsatolásra, mely egyértelműen a szakmai ajánlatra beállt ajánlati kötöttség megsértését eredményezné, mindez pedig ellentétes mind a döntőbizottsági, mind a bírósági joggyakorlattal.

A Döntőbizottság döntésében megjelenő főbb megállapítások

A Döntőbizottság – a közbeszerzési eljárás megindításának napján irányadó Kbt. anyagi jogi rendelkezések figyelembevételével – az egységesen elbírált jogorvoslati kérelemnek helyt adva megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon nyilvánította a kérelmező ajánlatát érvénytelennek, melyre tekintettel a jogsértő közbenső döntést megsemmisítette, ahogy az azt követő valamennyi ajánlatkérői döntést, és további jogkövetkezményként bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a felek közötti vita középpontjában lényegét tekintve annak a kérdésnek a megítélése állt, hogy a kérelmező az élesztő termék vonatkozásában pontosan milyen kiszerelésre tett megajánlást, valamint az, hogy mindezt mely dokumentummal kellett az ajánlatban alátámasztani, és e vonatkozásban helye lehetett-e hiánypótlás vagy felvilágosításkérés elrendelésének.

A Döntőbizottság elsőként rögzítette, hogy figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő közbenső döntésében a kérel-

mező ajánlatát arra tekintettel nyilvánította érvénytelenné, mert a kérelmező által megajánlott élesztő termék gyártói specifikációjában feltüntetett egység nem egyezett az ajánlatkérő által meghatározott mennyiségi egységgel, így az ajánlatkérői előírásokat vizsgálta meg és végül vetette össze az ajánlatkérő eljárási cselekményeivel.

A Döntőbizottság mindennek körében rögzítette, hogy a rendelkezésre álló közbeszerzési dokumentumokat áttekintve az volt megállapítható, hogy az ajánlattevők a kereskedelmi, műszaki ajánlataikat az ártáblázatban voltak kötelesek megtenni, az egyes termékek vonatkozásában vállalást az ott meghatározott specifikációra tették meg, majd a megajánlott termékek műszaki adatainak alátámasztására – tehát az ajánlatuk igazolására – szolgált a szakmai ajánlat keretében benyújtandó gyártmánylapok csatolása. Mindez az élesztő tekintetében sem volt másként értelmezhető, ugyanakkor a kérelmező által benyújtott ártáblázat és lényegében az ajánlata igazolása céljából becsatolt gyártói adatlap között a kiszerelés tekintetében eltérés volt tapasztalható. Ugyanakkor mivel a kereskedelmi, műszaki ajánlat és a valós ajánlat igazolása tekintetében becsatolt dokumentumok között minden esetben összhangnak kell fennállnia, ezért ennek feloldása a jelen esetben is szükségszerű lett volna, enélkül az ajánlatkérő jogszerűen nem hozhatott volna döntést a kérelmezői ajánlat érvénytelenségéről. Ugyanis mindaddig, amíg a kérelmező nem bizonyítja, hogy az adott termék 500g/csomag kiszerelésben nem áll rendelkezésre, az ajánlatkérő nem tud egyértelműen arra tekintettel döntést hozni, hogy a termék a gyártó által kizárólag kilós kiszerelésben kerül csomagolásra, azaz a kérelmező nem képes a megajánlott termékét 500g/csomagolásban szállítani.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy mindezek alapján az elrendelendő hiánypótlás vagy felvilágosítás jogintézménye az eljárás jelen szakaszában nem ütközik korlátokba, hiszen az elrendelt eljárási cselekményekre történő teljesítés mindaddig nem eredményezné az ajánlat módosítását, amíg a kérelmező az ajánlatában csatolt gyártmánylapon bemutatott termék tekintetében bizonyítja azt, hogy az a megajánlottak szerinti 500g/csomag kiszerelésben is biztosított. A Döntőbizottság e körben ugyanakkor rögzítette, hogy mivel a konkrét termék műszaki paramétereinek alátámasztására – mint a valós ajánlat igazolására – kizárólag a gyártmánylap szolgálhat – az ajánlatkérő az igazolás formai és tartalmi

követelményét a közbeszerzési dokumentumokban egyértelműen meghatározta –, ezért ezen előírás szem előtt tartása szükséges a hiánypótlás vagy felvilágosítás teljesítése tekintetében is.

A Döntőbizottság a feltárt tényállás alapján az eljárás jelen szakaszában nem látta döntését ellentétesnek az ajánlatkérő által hivatkozott döntőbizottsági határozattal és bírósági ítéletekkel sem, hiszen jelen esetben a lefolytatandó eljárási cselekmény – a fentebb kifejtett korlátokat megtartva – nem eredményezi a megajánlott termék cseréjét. Arról pedig, hogy a kérelmező hiány-

pótlása vagy felvilágosítása a Kbt. 71. § (8) bekezdésébe ütközik-e, az ajánlatkérő kizárólag ezen jogcselekmények teljesítését követően hozhat döntést.

A Döntőbizottság mindezek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő bírálati cselekménye hiányos volt, ugyanis a kérelmező ajánlatában tapasztalt ellentmondás okán további eljárási cselekmény nélkül nem dönthetett volna a kérelmezői ajánlat érvénytelensége körében.

A határozattal szemben kereset került benyújtásra.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Az ajánlati kötöttség szabályozása és egyes közbeszerzési jogi kérdései

Regulation of binding force of the bid and certain legal issues in public procurement

Dr. Somogyi Klaudia Virág, jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.10.3

Címszavak: ajánlati kötöttség, ajánlat, ajánlatadás, ajánlati felhívás visszavonása, szerződéskötési kötelezettség

Absztrakt

Az ajánlati kötöttség mind a polgári jogban, mind a közbeszerzési jogban a szerződéskötést megelőzően fennálló jogintézmény, amely egyrészt az ajánlatadás és ezzel együtt a szerződéskötési szándék kellő komolyságát hivatott biztosítani, másrészt azt a kiszámítható helyzetet hivatott előteremteni, hogy az eredményes szerződéskötés érdekében meghatározott ideig az ajánlat visszavonására, illetve az ajánlat módosítására jogszerűtlenül ne kerülhessen sor. Megfigyelhető, hogy az ajánlati kötöttség és az ahhoz kapcsolódó jogintézmények részletesebb szabályozás alá esnek azokban az esetekben, amikor a szerződéskötést megelőzően valamilyen eljárás lefolytatása válik szükségessé vagy kötelezővé, azaz amikor az ajánlatadás és a szerződéskötés közti időintervallum eljárási szabályok által meghatározott [pl. versenyeztetési eljárás, közbeszerzési eljárás]. Az ajánlati kötöttség a közbeszerzési jog olyan sajátos jogintézménye, amelynek jelentősége kifejezésre jut a közbeszerzési eljárás egész folyamatában az ajánlattételtől kezdve a szerződéskötésen át egészen a szerződés teljesítéséig, és amelyre vonatkozó speciális rendelkezések komplexitása és kógenciája is megmutatkozik a polgári jogi szabályozáshoz képest.

Abstract

The binding force of the bid is a legal institution that exists prior to the conclusion of a contract in both civil law and public procurement law, which is intended, on the one hand, to ensure the sufficient seriousness of the bid and, with it, the intention to conclude a contract, and, on the other hand, to create a predictable situation so that, for a specified period of time, the bid cannot be withdrawn or modified unlawfully in order to conclude a successful contract. It can be observed that the obligation to submit a bid and the legal institutions related to it are subject to more detailed regulation in cases where the conduct of some procedure becomes necessary or mandatory prior to the conclusion of the contract, i.e. when the time interval between the submission of a bid and the conclusion of the contract is determined by procedural rules [e.g. competitive procedure, public procurement procedure]. The binding force of the bid is a specific legal institution of public procurement law, the significance of which is expressed in the entire process of the public procurement procedure, from the submission of bids to the conclusion of the contract and up to the performance of the contract, and the complexity and coercivity of the special provisions relating to it are also evident compared to civil law regulations.

Bevezető gondolatok

Jelen írás elsősorban a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) ajánlati kötöttségre vonatkozó szabályrendszerének összefoglaló bemutatására tesz kísérletet a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) fogalmi elemeiből kiindulva. Az ajánlati kötöttség szabályozásának ismertetése kapcsán nélkülözhetetlen azon kapcsolódó jogintézmények hivatkozása is, amelyeken keresztül teljességében látható és értelmezhető az aján-

lati kötöttség célja és funkciója. Az utóbbi években több ponton is egyértelműsítésre kerültek a Kbt.-ben az ajánlati kötöttségre vonatkozó rendelkezések, melyek között említendő többek között a tárgyalásos eljárás [a tárgyalások befejezése időpontjának pontosítása], az elektronikus árlejtés [az ajánlati kötöttség részlet-szabályainak egységes meghatározása], illetve az ajánlati kötöttség kiterjesztése [a legkedvezőbb ajánlattevő ajánlatának további fenntartása, ajánlati kötöttség idő-

tartamának módosítása, hallgatási szabály egyértelműsítése] kapcsán történt pontosítások, kiegészítések, lehetővé téve ezáltal az egységes jogértelmezés és joggyakorlat kialakítását.

Az ajánlati kötöttség szabályozása a Ptk.-ban és a Kbt.-ben

Az ajánlat, mint kiindulópont

Az ajánlati kötöttség az ajánlathoz kapcsolódó jogintézmény, ezért előjáróban érdemes néhány szót ejteni magáról az ajánlatról is. A Ptk.-ban az ajánlat, mint fogalom a jognyilatkozat [Ptk. 6:4. §] és a szerződés [Ptk. 6:58. §, 6:63. §] fogalmi meghatározásait alapul véve az ajánlati kötöttség meghatározásából [Ptk. 6:64. §] vezethető le, annak részét képezi. Ennek megfelelően ajánlat alatt a szerződés megkötésére irányuló szándékot egyértelműen kifejező, és a lényeges kérdésekre kiterjedő jognyilatkozatot kell érteni. A Ptk. ehhez kapcsolódóan szabályozza az ajánlati kötöttség jogintézményét.

A Kbt. nem határozza meg az ajánlat fogalmát, vagyis azt, hogy a közbeszerzési eljárás során mit tekint ajánlatnak. A Kbt. egzakt módon azt sem határozza meg, illetve sorolja fel, hogy az ajánlattétel körében milyen dokumentumok nyújthatók be, habár ez a legtöbb esetben a Kbt. szabályozási rendszeréből fakadóan beazonosítható (pl. felolvasólap, egységes európai közbeszerzési dokumentum, árazott költségvetés). Az ajánlatok összeállítására a Kbt. egy általános szabályozási keretet határoz meg, miszerint az ajánlattevőnek az ajánlatot a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelően kell elkészítenie és benyújtania [Kbt. 66. § (1) bekezdés]. A Kbt. az ajánlat tekintetében csupán a „szakmai ajánlat” definíciós meghatározását tartalmazza [Kbt. 3. § 37. pont], amely azonban nem fedí le a teljes ajánlatot, hanem anna egy szűkebb körű értelmezése fűzhető hozzá.¹ A szakmai ajánlat az ajánlatadás

lényegi elemének tekinthető, ami az ajánlathoz kapcsolódó ajánlati kötöttség fókuszát is adja egyben, ugyanis jellemzően a szakmai ajánlatban foglaltakkal, azok hiáival, hiányosságaival összefüggésben fordul elő leggyakrabban az ajánlati kötöttség sérelmének kérdése a bírálati cselekmények körében.² Az ajánlati kötöttség azonban az ajánlat egészére áll fenn, azaz a szakmai ajánlat részeként benyújtott dokumentumok körén túl kiterjed az ajánlattétel során benyújtott további dokumentumokra is.

Az ajánlat fogalma tehát a Ptk.-ból vezethető le, a közbeszerzési jogban ajánlat alatt – eltérő szabályozás hiányában – az ajánlattevő által benyújtott teljes ajánlat értendő, amely tekintetében az ajánlati kötöttség értelmezhető.

Az ajánlati kötöttség szabályozása a Ptk.-ban – alapeseti szabályozás [Ptk. 6:64. §-6:66. §]

Általános értelemben az ajánlati kötöttség a szerződések jogának egyik alap jogintézménye, amely azt juttatja kifejezésre, hogyha valaki a szerződés megkötésére irányuló szándékát egyértelműen kifejező és a lényeges kérdésekre kiterjedő jognyilatkozatot (azaz ajánlatot) tesz, akkor a megtett nyilatkozatához kötve marad. Ebben az esetben tehát az ajánlati kötöttség egyoldalú, azaz a **nyilatkozatot (ajánlatot) tevő fél** lesz kötve a jognyilatkozatához. A másik fél lehetősége alapesetben – azaz az ajánlat teljeskörű elfogadása esetén – tehát csak arra terjed ki, hogy az ajánlati kötöttség ideje alatt egyetértést kifejező jognyilatkozatot tegyen annak érdekében, hogy az ajánlat elfogadásával, illetve az elfogadó jognyilatkozat hatályosulásával [Ptk. 6:69. § (1) bekezdés] a szerződés létrejöjjön. A Ptk. meghatározása szerint **tartalmában** az ajánlatot tevő fél jognyilatkozata kifejezetten szerződés megkötésére kell, hogy irányuljon, és tartalmaznia kell a megkötni tervezett szerződés minden lényeges feltételét. Az ajánlati kötöttség tehát ebben az esetben az ajánlatot tevő fél által meg-

¹ Az ajánlattevő ajánlatának legfontosabb része a szakmai ajánlat, amely tulajdonképpen a beszerzési tárgyra, a műszaki tartalomra, az ajánlatkérő beszerzési igényére, az ajánlatkérő elvárására adott konkrét ajánlattevői vállalatot tartalmazza. A szakmai ajánlat hiánya azt eredményezi, hogy az ajánlatkérő nem tudja ellenőrizni, hogy az ajánlattevő ajánlati vállalatot megfelel-e a műszaki elvárásainak. Szakmai ajánlat hiányában a konkrét ajánlati vállalatot nem kerül meghatározásra, az ajánlatkérő nem tudja vizsgálni az árak megalapozottságát, nem valósulhat meg a bírálat és értékelés sem. [D.811/15/2024. sz. döntőbizottsági határozat 71. pont]

² A bírálati cselekmények elsődleges célja az érvénytelenné nyilvánított ajánlatok számának csökkentése, azonban ez a cél nem írhatja felül az eljárás során főszabályként érvényesülő ajánlati kötöttséget. A bírálati cselekmények korlátját az képezi, hogy az ajánlati kötöttség beállta után az ajánlat tartalmában – a Kbt. által biztosított kereteken túl – változás ne következhesen be.

határozott, a későbbi szerződés tartalmát képező lényeges feltételekre, előírásokra terjed ki.³ A Ptk. alapeseti szabályozásában az ajánlati kötöttség akkor áll be, amikor az ajánlat hatályossá válik. Az ajánlati kötöttség **kezdetére** vonatkozó konkrét időpont tehát nincs meghatározva, hanem e tekintetben a Ptk. jognyilatkozat hatályosulására vonatkozó rendelkezései lesznek megfelelően irányadók [Ptk. 6:5. §]. Az ajánlati kötöttség **időtartamának** meghatározását törvényi rendelkezés nem korlátozza. Az ajánlattevő kötöttségének idejét maga határozhatja meg, amely esetben az ajánlati kötöttség az ajánlattevő által meghatározott ideig áll fenn. Amennyiben azonban az ajánlatot tevő fél az ajánlati kötöttség idejét nem határozza meg, annak időtartama attól függően alakul, hogy jelenlévők vagy távollévők között tett ajánlatról van-e szó, vagy pedig az ajánlat a másik fél részéről visszautasításra került-e. A Ptk. külön bekezdésben rendelkezik a jognyilatkozat **visszavonásának** esetről, amely szintén az ajánlati kötöttség megszűnését eredményezi. „Az ajánlati kötöttség lényege tehát, hogy amennyiben fennállása alatt a másik fél elfogadja az ajánlatot, úgy azzal a szerződés létrejön, amely alapján az ajánlattevő számára kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére, és a címzett számára pedig jogosultság a szolgáltatás követelésére. A Ptk. alapján tehát az ajánlattétel feltétele, hogy az ajánlatra beálljon az ajánlati kötöttség, az ajánlati kötöttségnek pedig feltétele az ajánlat hatályossá válása.”⁴

Az ajánlati kötöttség szabályozása a Ptk.-ban – versenyeztetési eljárás [Ptk. 6:74. §-6:75. §]

A polgári jog keretein belül az alapeseti szabályozáshoz képest is speciális szabályok vonatkoznak az ajánlati kötöttségre az ún. versenyeztetési eljárás lefolytatása során.⁵ A szabályozás értelmében, ha a fél olyan ajánlati felhívást tesz, amelyben több személytől kéri ajánlat

benyújtását, azzal, hogy a beérkezett ajánlatok közül a felhívásban foglaltaknak megfelelő, legkedvezőbb ajánlatot benyújtó ajánlattevővel köti meg a szerződést, a felhívást tevő felet szerződéskötési kötelezettség terheli. A versenyeztetési eljárás során tehát **változnak a pozíciók**, így az a fél, akinek a szerződés megkötésére irányuló szándéka van, nem ajánlatot, hanem ajánlati felhívást tesz, így a felhívást tevő fél pozíciójából várja az ajánlattevők által benyújtott ajánlatokat. Részlet-szabályok hiányában a felhívást tevő fél a versenyeztetési eljárás szabályaira, az ajánlatok értékelésére, és a nyertes ajánlat kiválasztására vonatkozó feltételeket viszonylagos kötöttség nélkül, szabadon határozhatja meg. Versenyeztetési eljárás során az ajánlati kötöttség a benyújtott ajánlatokhoz kapcsolódik, ellenben a felhívást tevő félnek **szerződéskötési kötelezettsége** keletkezik a legkedvezőbb ajánlatot benyújtó ajánlattevővel szemben. A felhívást tevő fél azonban jogosult a szerződéskötés megtagadásának jogát a felhívásban kikötni. A felhívást tevő fél továbbá a felhívásban megjelölt határidőig jogosult az **ajánlati felhívás visszavonására**, melynek legkésőbbi időpontja a beérkezett pályázatok elbírálását követő eredményhirdetés. Az ajánlati kötöttség időtartamát a versenyeztetési eljárásban nem az ajánlattevő határozza meg. A Ptk. itt már konkrétabban szabályozza az ajánlati kötöttség **kezdését és időtartamát** is. Az ajánlati kötöttség kezdetének az időpontja a felhívást tevő döntésének a függvénye, ugyanis az ajánlati kötöttség a felhívásban megjelölt határidő lejártával kezdődik. Az ajánlattevő ajánlatát e határidő lejártáig **módosíthatja vagy vonhatja vissza**. Az ajánlattevő a felhívásban meghatározott eredményhirdetési időpontot követő harminc napig marad kötve az ajánlatához. „Ez a szabály azt kívánja biztosítani, hogy a felek minden részletre kiterjedően meg tudjanak állapodni, illetve, hogy a szerződéskötéshez szükséges

³ Lényeges tartalmi elemnek minősülhet például az, amit az adott szerződéstípus tekintetében jogszabály annak minősít, illetve azok a feltételek, amelyeket a szerződő fél minősít annak például akként, hogy egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy az adott kérdésben való megállapodás hiányában a szerződést nem kívánja megkötöni [Ptk. 6:63. § (2) bekezdés].

⁴ Máté Gergő: „Mi az ajánlat?” A közbeszerzés alapvető fogalmának újragondolása az elektronikus közbeszerzés bevezetésére is tekintettel, *Közbeszerzési Szemle*, 2017/1-2., a cikk 7. oldala.

⁵ A versenyeztetési eljárás tipikus alkalmazási köréként említhető például valamely, nemzeti vagyon körébe tartozó ingatlan hasznosítási szerződés megkötésére irányuló versenyeztetési eljárás, vagy például önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon versenyeztetés útján történő értékesítése. [lásd pl. a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 11. § (16) bekezdését és 13. § (1) bekezdését]

minden feltétel rendelkezésre álljon.”⁶ A Ptk. a versenyeztetési eljárásban a **biztosíték** nyújtásának lehetőségét is szabályozza.

Az ajánlati kötöttség szabályozása a Kbt.-ben

Mind jogintézményében, mind pedig az ajánlati kötöttségre vonatkozó alapvető szabályozásban a Ptk. szerinti versenyeztetési eljárás, annak legfőbb jellemzői mutatnak elsősorban hasonlóságot a közbeszerzési eljárásra, illetve a közbeszerzési eljárásokban az ajánlati kötöttségre vonatkozó szabályozással, a Kbt.-beli szabályozás azonban a polgári jogi szabályozáshoz képest jóval komplexebb. A közbeszerzési eljárás tulajdonképpen szerződéskötést megelőző, kogens szabályrendszer által körülhatárolt versenyeztetési eljárásnak is aposztrofálható, a felhívást tevő fél pozíciójában az „ajánlatkérő” terminológiát alkalmazva. Az ajánlati kötöttség ez esetben is az ajánlattevők által benyújtott ajánlatokhoz kapcsolódik, azonban a „kötöttség” tekintetében fennálló kötelezettségek köre tágabb mind a jogintézménnyel érintett személyi kört, mind pedig a tartalmát tekintve. A Ptk.-tól eltérően ugyanis a Kbt. az ajánlattevőn túl az ajánlatkérő tekintetében is szabályoz egyfajta kötöttséget azokra az előírásokra, feltételekre vonatkozóan, amelyeket az eljárás megindításakor meghatározott. A közbeszerzési eljárásban tehát „az ajánlati kötöttség két irányú, az ajánlatkérő ezt követően kötve van saját előírásaihoz, a felhívásban, a dokumentációban és a kiegészítő tájékoztatásban meg tett rendelkezéseire, a benyújtott ajánlatokat azok alapján kell elbírálni. Az ajánlattevők kötve vannak azt követően a meg tett ajánlatukhoz, vállalásaikhoz”.⁷

Az ajánlati kötöttségre vonatkozóan a Ptk. alapeseti szabályozásához hasonló **meghatározást** a Kbt. is tartalmaz, jellemzően eljárástípusonként egzakt módon meghatározva azt, hogy kinek (ajánlatkérőnek és ajánlattevőnek), mikortól, meddig, mire áll be a kötöttsége, természetesen az érintett eljárástípusok sajátosságainak figyelembevétele mellett. Az alábbiakban foglaltak a nyílt eljárás szabályait alapul véve kerülnek elsősorban ismertetésre.

A közbeszerzési eljárásban az ajánlati kötöttség **kezdeté** jellemzően – de nem minden esetben – az ajánlattételi

felhívásban az ajánlatok benyújtására nyitva álló határidő, azaz az ajánlattételi határidő lejártával kezdődik. A Kbt. bizonyos eljárástípusok esetében az ajánlattételi határidő kezdetének meghatározására általános szabályokat [pl. nyílt eljárás esetén harminc napos] és speciális szabályokat [pl. gyorsított nyílt eljárás esetén tizenöt napos] is rendel, ennél fogva az ajánlati kötöttség kezdete is e szerint változhat az egyes esetekben.

A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívást – egyszakaszos eljárás esetén – az ajánlattételi határidő lejártáig **vonhatja vissza** [Kbt. 53. § (1) bekezdés]. Az ajánlattevő ajánlatát az ajánlati kötöttség beálltaig vonhatja vissza [Kbt. 53. § (8) bekezdés]. Ez utóbbi esetben azért az ajánlati kötöttség beállta kerül viszonyítási pontként hivatkozásra, mert nem minden eljárástípus esetén áll be az ajánlati kötöttség az ajánlattételi határidő lejártának időpontjában. Mindkét fél tehát a megjelölt időpontig, azaz az ajánlatkérői, illetve az ajánlati kötöttség beállta előtt léphet vissza jogkövetkezmények nélkül a közbeszerzési eljárástól. Ezzel összefüggésben a Kbt. egy speciális **érvénytelenségi** okot is szabályoz, miszerint az ajánlatérvénytelenségét eredményezi az, ha az ajánlattevő az ajánlatát az ajánlati kötöttség fennállása ellenére visszavonta [Kbt. 73. § (6) bekezdés a) pont].

Az ajánlati kötöttség konkrét **időtartamát** a Kbt. sem határozza meg, hanem a beszerzési tárgy függvényében az ajánlati kötöttség időtartamának maximális mértékét állapítja meg. Ennek megfelelően az ajánlati kötöttség időtartama – valamennyi eljárástípus esetén – annak kezdetétől számított harminc napnál hosszabb időtartamban nem határozható meg árubeszerzés és szolgáltatásmegrendelés esetén, valamint nem határozható meg hatvan napnál hosszabb időtartamban építési beruházás esetén, illetve ha a közbeszerzési eljárást külön jogszabályban előírt folyamatba épített ellenőrzés mellett folytatják le. Mind az ajánlattételi határidő, mind pedig az ajánlati kötöttség időtartama a közbeszerzési eljárást megindító felhívás kötelező tartalmi eleme, ezen információkat az ajánlatkérőnek kötelező jelleggel fel kell tüntetnie az eljárást megindító felhívásban [Kbt. 50. § (2) bekezdés o), s) pontok]. A két- vagy több szakaszos eljárások ajánlattételi szakasza tekintetében a Kbt. az

⁶ Bodzási Balázs: Szerződéskötés versenyeztetési eljárás során, Gazdaság és Jog, 2014/6., 3-7. oldal
<https://szakikadattbazis.hu/doc/7923938>, letöltés ideje: 2025.08.08.

⁷ D.338/14/2011. sz. döntőbizottsági határozat 32. oldal.

egyes eljárástípusoknál szabályozza az ajánlattételi felhívások tartalmi elemeit az ajánlattételi határidőre és az ajánlati kötöttség időtartamára vonatkozóan is.

Az ajánlati kötöttség kapcsán meghatározó szabályozása a Kbt.-nek az ajánlatok további fenntartásának, és így az **ajánlati kötöttség kiterjesztésének, meghosszabbításának** a lehetősége [Kbt. 70. §], amely alapvetően a bírálati szakaszhoz kapcsolódik.⁸ Az ajánlatkérőnek ugyanis az ajánlati kötöttség ideje alatt kell az ajánlatokat elbírálnia és meghoznia az eljárás eredményének lezárásáról szóló döntést. Az ajánlati kötöttség meghosszabbítására még az eredeti határidő lejártá előtt kell, hogy sor kerüljön, e tekintetben az ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie a Kbt. 48. § (1)-(3) bekezdéseire is az ajánlati kötöttség időtartamának számítása tekintetében [Kbt. 48. § (5) bekezdés]. A szabályozás lényege, hogy az ajánlati kötöttség eredeti, felhívásban megjelölt időtartamát az ajánlatkérőnek lehetősége van meghosszabbítani abban az esetben, ha az ajánlatok bírálatát nem tudja olyan időtartam alatt elvégezni, hogy az ajánlattevőknek az eljárást lezáró döntésről való értesítésére az ajánlati kötöttség fennállása alatt sor kerüljön. Ebben az esetben az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított legkésőbb hatvan napig hosszabbítható meg az ajánlati kötöttsége azon ajánlattevőknek, akik az ajánlataikat az ajánlatkérő által meghatározott időpontig továbbra is fenntartják. Ennek megfelelően az ajánlati kötöttség maximális időtartama a beszerzési tárgytól függően kilencven, illetve százhusz nap lehet. Azoknak az ajánlattevőknek, akik nem tartják fenn az ajánlatukat, az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjában lejár az ajánlati kötöttségük, így az ajánlatuk az eljárás további részében már nem vehető figyelembe. Amennyiben az ajánlatkérő az ajánlati kötöttség kilencven-, illetve százhusz napos időtartama alatt sem tudja

elvégezni az ajánlatok bírálatát, úgy még egy körben lehetősége van felkérni az ajánlattevőket az ajánlataik meghatározott időpontig történő további fenntartására. Ezen túlmenően a Kbt. úgy fogalmaz, hogy ha az ajánlattevők eljárást lezáró döntésről való értesítését megelőzően az ajánlati kötöttség a százötven napot meghaladná, az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntést a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontjára figyelemmel hozhatja meg. Ez utóbbi szabályozás a gyakorlati kérdések körében [3.1. pontban] bővebb kifejtésre kerül.

A Kbt. az **eredménytelenségi okok** rendszerében egy kifejezetten az ajánlati kötöttséget érintő eredménytelenségi okot is szabályoz, amely az eljárás egész kimenetére hatással van, nem csupán valamely ajánlatot érintően. Ezen eredménytelenségi ok az ajánlati kötöttség fentiekben ismertetett meghosszabbításához köthető. Amennyiben ugyanis olyan helyzet áll elő, hogy az ajánlatkérő felkérésére egy ajánlattevő sem tartja fenn az ajánlatát, úgy valamennyi ajánlat tekintetében lejár az ajánlati kötöttség, és nem lesz olyan figyelembe vehető ajánlat az eljárás további részében, ami alapján az eljárás folytatható [Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pont].

A versenyeztetési eljárásra vonatkozó szabályozáshoz hasonlóan a Kbt. is tartalmaz az **eredményhirdetést követően** az ajánlati kötöttséget érintő szabályozást, miszerint eredményes eljárás esetén a nyertes ajánlattevő ajánlati kötöttsége az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezésnek az ajánlattevők részére történt megküldése napjától számított harminc – építési beruházás esetén hatvan – nappal meghosszabbodik [Kbt. 131. § (5) bekezdés]. Ebben az esetben – a Kbt. 70. §-ában foglalt szabályozástól eltérően – az ajánlati kötöttség nem az ajánlatkérő felkérése nyomán hosszabbítható meg, hanem az automatikusan, a törvény erejénél fogva hosszabbodik meg meghatározott időtartamig.

⁸ A Kbt. és a Ptk. eltérő aspektusból szabályozza az ajánlati kötöttség meghosszabbítását. A Kbt. szabályozási rendszerében az ajánlati kötöttség időtartamát az ajánlatkérő először a felhívásban határozza meg, a Kbt. keretei között, majd a közbeszerzési eljárás során ugyancsak az ajánlatkérő az, aki kérheti az ajánlati kötöttség időtartamának kiterjesztését, amely kiterjesztésnek szintén a Kbt. határozza meg az időbeli kereteit. A Kbt. tehát az ajánlati kötöttséget a Ptk. rendelkezéseitől eltérően szabályozza, és azáltal, hogy a Kbt. kógens és speciális szabályt tartalmaz, a közbeszerzési eljárás eredményeként kötendő szerződésre vonatkozó ajánlati kötöttség tekintetében ez az irányadó, maga a Kbt. ettől eltérésre nem ad lehetőséget. A Ptk. 6:64. § (1) bekezdése nem az ajánlatkérő, hanem az ajánlattevő egyoldalú jogosultságaként szabályozza az ajánlati kötöttség idejének a meghatározását, amely a szerződő felek polgári jogi jogviszonyára irányadó, ezáltal nem értelmezhető úgy, hogy az felmenti az ajánlatkérőt a Kbt.-ben előírt kógens határidő megtartásának kötelezettsége alól. A Kbt. 2. § (8) bekezdésében foglalt rendelkezés a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre vonatkozóan a Ptk. rendelkezéseinek a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel való alkalmazását írja elő, azaz a Kbt. elsődlegessége és specialitása itt is kifejezésre jut. [Kúria Kfv.I.38.151/2021/9. sz. ítélete 40. pont]

Ahogy a versenyeztetési eljárásban **szerződéskötési kötelezettség** terheli a felhívást tevő felet a legkedvezőbb ajánlatot benyújtó ajánlattevővel szemben, úgy a közbeszerzési eljárásban is szerződéskötési kötelezettség terheli az ajánlatkérőt, ugyanis az ajánlatkérő – eredményes eljárás esetén – a szerződést az ajánlati kötöttség meghosszabbodott időtartama alatt – a szerződéskötési moratóriumra irányadó szabályok figyelembevételével – köteles megkötni [Kbt. 131. § (6) bekezdés].

A versenyeztetési eljárástól eltérően a közbeszerzési eljárásban nincs lehetősége az ajánlatkérőnek kikötni azt a jogot, hogy a szerződés megkötését megtagadhatja, ugyanakkor a Kbt. egyértelműen szabályozza a szerződéskötési kötelezettség alóli **mentesülés** lehetőségét, amit a versenyeztetési eljárások tekintetében alapvetően a Ptk. 6:71. § (4) bekezdése szabályoz. A Kbt. szabályozása nem kizárólag az ajánlatkérő szerződéskötési kötelezettsége alóli mentesülésre vonatkozik, hanem egyúttal a nyertes ajánlattevőt is mentesíti az eredményhirdetést követő ajánlati kötöttsége alól, mindkét fél tekintetében ugyanazt a feltételt – az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye – támasztva [Kbt. 131. § (9) bekezdés].⁹ Ehhez képest a versenyeztetési eljárások tekintetében irányadó Ptk. 6:71. § (4) bekezdése alapján a szerződés megkötése akkor tagadható meg, ha a kötelezett bizonyítja, hogy a szerződés teljesítésére nem lenne képes, vagy a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye. A versenyeztetési eljárások során tehát szélesebb körben biztosított a mentesülés lehetősége a szerződéskötési kötelezettség alól, tekintettel arra, hogy a bekövetkező körülményeknek nem feltétele az, hogy azok a fél ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülménynek legyenek.

A versenyeztetési eljáráshoz hasonlóan a Kbt. is szabályozza az ajánlatához kapcsolódó **ajánlati biztosíték** nyújtásának lehetőségét és feltételeit [Kbt. 54. §].¹⁰ Az ajánlati biztosíték legfőbb funkciója az ajánlati kötöttség megtartásának biztosítása, ebből fakadóan az ajánlattevőnek az ajánlati kötöttség beálltaig kell az ajánlati biztosítékot az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátania. Amennyiben az ajánlattevő oly módon sérti meg az ajánlati kötöttséget, hogy az ajánlatát az ajánlati kötöttség ideje alatt visszavonja, vagy a szerződéskötés az ajánlattevő érdekkörében felmerült okból hiúsul meg, az ajánlati biztosíték az ajánlatkérőt illeti meg. Közös ajánlattétel esetén szintén az ajánlatkérőt illeti meg a biztosíték ha az ajánlati kötöttség megsértése bármely közös ajánlattevő részéről következik be [Kbt. 35. § (5) bekezdés].

Az ajánlati kötöttség meghosszabbítása hatással van az ajánlati biztosíték sorsára is, ami a biztosíték visszafizetését, illetve fenntartását illeti. Ennek lényege, hogy mind az eredeti ajánlati kötöttség teljes időtartamára, mind pedig a kilencven, illetve százhusz napig meghosszabbított ajánlati kötöttség teljes időtartamára az ajánlattevőknek érvényes ajánlati biztosítékkal kell rendelkezniük. Azonban az ajánlat kilencven, illetve százhusz napot meghaladó időszakra vonatkozó további fenntartására irányuló felhívás esetén az ajánlatkérő nem kérheti a biztosíték fenntartását is. Ebben az esetben az ajánlatkérő tíz napon belül köteles a biztosítékot visszafizetni az ajánlattevők részére. Az ajánlati kötöttség tehát a meghatározott időtartamra továbbra is fennáll, azonban ahhoz kapcsolódóan ajánlati biztosíték már nem társulhat hozzá. „Az ajánlati biztosíték hiányában az ajánlattevők kevésbé lesznek ösztönözve arra, hogy valóban fenntartsák az ajánlatukat, amely magasabb kockázatot jelent az ajánlatkérőnek, aki így elvben a bírálat gyorsabb befejezésére lesz ösztönözve.”¹¹ Értelemszerűen az ajánlati kötöttség meghosszabbításának folyamatában az ajánlatukat fenn nem tartó ajánlattevők számára is visszajár a biztosíték.

⁹ A szerződéskötés alóli jogszerű mentesülés esete nem állapítható meg abban az esetben, ha a felhozott mentesülési körülmények (pl. a minimálbér változása, építőipari alapanyagárak emelkedése, infláció, jegybanki alapkamat jelentős mértékű növekedése, üzemanyag áremelkedése) nem az írásbeli összegezés megküldését követően beállott körülmények, hanem e tényezők hosszabb gazdasági, történelmi folyamat eredményeként keletkeztek, mely tendenciával az ajánlattevő nem az írásbeli összegezés megküldését követően szembesült. [D.473/17/2022. sz. döntőbizottsági határozat 72. pont]

¹⁰ Lásd még ezzel összefüggésben a Közbeszerzési Döntőbizottság 1/2017. (III.21.) számú összkollégiumi állásfoglalását.

¹¹ Dr. Soós Gábor LL.M. – Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD.: A közbeszerzésekről szóló törvény 2020 decemberében elfogadott módosítása, Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2021. III. évfolyam 1. szám, 45. oldal, DOI: <https://doi.org/10.37371/KEP.2021.1.1>

Az ajánlatok fenntartásának eddig tárgyalt esetköreitől különböző, és kifejezetten csak a nyertes ajánlat fenntartását célzó speciális szabály érvényesül abban az esetben, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) előtt **jogorvoslati eljárás kezdeményezésére** kerül sor, ami egyúttal a szerződéskötési kötelezettség főszabályát is áttöri. Ebben az esetben ugyanis a közbeszerzési szerződést az ügy érdemében hozott vagy a közbeszerzési ügy befejezését eredményező határozat meghozataláig nem lehet megkötni, kivéve, ha a Döntőbizottság a szerződés megkötését engedélyezi [lásd: Kbt. 156. § (4) bekezdés szerinti eseteket]. Ha időközben a nyertes ajánlattevő ajánlati kötöttsége lejárt, az ajánlatkérő akkor köthet vele szerződést, ha a nyertes ajánlattevő nyilatkozik, hogy ajánlatát fenntartja [Kbt. 131. § (7) bekezdés].

A Kbt. további speciális szabályt határoz meg arra az esetre is, amikor a **Döntőbizottság megsemmisíti** az ajánlatkérőnek az eljárást lezáró döntését. Ekkor az ajánlatkérő köteles új eljárást lezáró döntést hozni, azonban – ha az eljárás előre láthatólag nem eredménytelen – a döntéshozatal előtt köteles beszerezni az összes érvényes ajánlatot tevő ajánlattevő nyilatkozatát arról, hogy ajánlatát fenntartja.¹² A biztosítéknyújtás feltételei ebben az esetben akként alakulnak, hogy ha az ajánlatkérő az eljárásban való részvételt ajánlati biztosíték adásához kötötte, az ajánlatukat fenntartó ajánlattevőknek igazolniuk kell az ajánlati biztosíték fenntartását vagy újbóli rendelkezésre bocsátását az ajánlati kötöttségnek az ajánlatkérő által meghatározott új idejére [Kbt. 165. § (12) bekezdés].

A **közbeszerzési szerződés megkötése** tekintetében szintén az ajánlati kötöttségen alapuló kógens szabályok érvényesülnek arra vonatkozóan, hogy a közbeszerzési szerződés megkötésére a közbeszerzési eljárásban kialakított azon tartalommal, azokkal a feltételekkel kell, hogy sor kerüljön, amelyekre a felek kötöttsége beállt, azaz a közbeszerzési szerződést mindig a kötöttség-

gel terhelt, végleges közbeszerzési dokumentumok, illetve ajánlatfeltételei szerint kell megkötni [Kbt. 131. § (1)-(2) bekezdések].

A közbeszerzési szerződés megkötésén és a közbeszerzési eljárás lezárásán túlmutatóan az ajánlati kötöttség jogintézménye kapcsolódik a szerződésszerű **teljesítéshez, illetve a szerződésmódosításhoz** is, ugyanis mindkét esetben a kiindulópontot az ajánlati kötöttséggel terhelt szerződéses tartalom jelenti. „Az ajánlati kötöttségből kiindulva tehát a közbeszerzési eljárás nyertesének a felhívás, a dokumentáció feltételei, valamint az ajánlatban tett vállalása alapján megkötött szerződésben foglaltaknak megfelelően kell teljesíteni. Ehhez képest az ajánlati kötöttséggel terhelt szerződéses tartalomtól csak a Kbt. szerződés módosítására vonatkozó 141. §-ának garanciális szabályai megtartása mellett térhetnek el a felek.”¹³

Az ajánlati kötöttség szabályozása a Kbt.-ben az egyes eljárástípusok és a különböző sajátos beszerzési módszerek esetén

A Kbt. kifejezetten rendelkezik arról, hogy az ajánlattevő ajánlati kötöttségére a közbeszerzési eljárás egyes fajtáira vonatkozóan meghatározott szabályokat kell alkalmazni [Kbt. 53. § (9) bekezdés]. Mint majd látható lesz, a Kbt. következetesen kógens szabályokat tartalmaz az ajánlati kötöttség tekintetében, de a szabályozás néhány ponton – így például versenypárbeszéd, vagy az elektronikus árlejtés esetén – áttöri az ajánlati kötöttség kógenciáját, azonban a Kbt. ezekben az esetekben is egyértelmű iránymutatást ad.

Eljárástípusok

Nyílt eljárás [Kbt. 81. §]

Nyílt eljárásban az ajánlatkérő a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő az ajánlatához az ajánlattételi határ-

¹² Az ajánlatkérő az érintett ajánlattevő tekintetében nem volt köteles az ajánlati kötöttség fenntartására vonatkozó nyilatkozat beszerzésére, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő az ajánlatát érvénytelenné nyilvánította. A Kbt. 165. § (12) bekezdése kizárólag az érvényes ajánlatot tett ajánlattevők tekintetében követeli meg az ajánlati kötöttség fenntartására vonatkozó nyilatkozat beszerzését, így az ajánlatkérő a kérelmező tekintetében jogszerűen tekintett el ezen nyilatkozat bekérése felől. [D.28/18/2021. sz. döntőbizottsági határozat 70. pont]

¹³ Dr. Simon Enikő: A szerződés-ellenőrzések során alkalmazott egyes bizonyítási eszközök, Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2019. 10. szám, 49. oldal, DOI: <https://doi.org/10.37371/KEP.2021.1.1>

idő lejártától kötve van.¹⁴ Az ajánlatkérőnek tehát a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban már mindenre kiterjedő feltételrendszert szükséges meghatározni, ugyanis sem a felhívásban, sem a közbeszerzési dokumentumokban foglaltak az ajánlattételi határidő lejártát követően nem módosulhatnak. Az ajánlatban foglaltak pedig az ajánlati kötöttség beálltát követően kizárólag a Kbt. által biztosított keretek között módosíthatók jogszerűen.

Meghívásos eljárás [Kbt. 82-84. §]

A meghívásos eljárás kétszakaszos eljárás, melynek részvételi szakaszában a részvételre jelentkező nem tehet ajánlatot, ennél fogva az ajánlattevő ajánlati kötöttsége csak a második, ajánlattételi szakaszban értelmezhető, amikor az ajánlatok tényleges benyújtására kerül sor. Az ajánlattevő az ajánlatához az ajánlattételi határidő lejártától van kötve. A nyílt eljáráshoz képest azonban az ajánlatkérő nem kizárólag az ajánlattételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételekhez van kötve, hanem a részvételi felhívásban meghatározott feltételekhez is a részvételi határidő lejártától. Erre azért van szükség, mert a részvételi határidő lejártát követően a részvételi felhívásban foglalt feltételek sem módosulhatnak, mivel – a nyílt eljáráshoz hasonló módon – a feleknek ebben az esetben sincs lehetőségük a feltételek párbeszéd vagy tárgyalás útján történő megváltoztatására.

Tárgyalásos eljárás [Kbt. 85-89. §]

A meghívásos eljáráshoz hasonlóan a tárgyalásos eljárás is kétszakaszos eljárás, az ajánlatok benyújtása ebben az esetben is a második, ajánlattételi szakaszhoz köthető. Az ajánlattételi felhívásban megjelölt ajánlattételi határidő alatt az első ajánlat benyújtásának határidejét kell érteni, mivel ezen eljárástípus folyamatában több ajánlat benyújtására is lehetősége van az ajánlattevőnek. Az ajánlattételi szakaszban ugyanis az ajánlatkérő az alkalmasnak minősített és ajánlattételre felhívott részvételre

jelentkezőkkel – akár több körben is – tárgyal a szerződés feltételeiről, annak érdekében, hogy az ajánlatkérő a legkedvezőbb feltételekkel köthessen szerződést. Az első körben az ajánlattevők egy olyan alapajánlatot tesznek, amelyhez ajánlati kötöttség nem társul, tekintettel arra, hogy a beszerzés tárgyának végleges szerződéses és műszaki feltételeiről a felek tárgyalhatnak egymással. Ez azt eredményezi, hogy – tekintettel arra, hogy az ajánlati kötöttség mindig egy végleges állapotra áll be – a tárgyalások befejezését követően benyújtott végleges ajánlat lesz az, amire az ajánlattevő kötöttsége beáll. Az ajánlatkérő az ajánlattevőket felhívja a tárgyalások befejezéseként egy végleges ajánlat írásban történő beadására. A Kbt. kötelezővé teszi végleges ajánlat benyújtását tárgyalás tartása esetén. Az ajánlatkérőnek a végleges ajánlatok beadásának határidejét is meg kell adnia. A hatályos szabályozás egyértelműen rendelkezik arról, hogy az ajánlattevő az ajánlatához a tárgyalások befejezésének időpontjától, azaz a végleges ajánlat benyújtására meghatározott ajánlattételi határidő lejártától van kötve. Az ajánlatkérő kötöttsége tárgyalásos eljárás esetén a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott végleges feltételek tekintetében áll be, szintén a tárgyalások befejezésének időpontjától (azaz a végleges ajánlat benyújtására meghatározott ajánlattételi határidő lejártától), tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban foglalt feltételeit a tárgyalások befejezéséig módosíthatja. Az ajánlatkérőnek lehetőségében áll azonban, hogy úgy döntsön, nem tart tárgyalást, ami az ajánlati kötöttség alakulását is befolyásolja. Ebben az esetben az első körben benyújtott alapajánlatok bírálatával és értékelésével fejeződik be az eljárás. Az erről szóló döntésről az ajánlatkérő haladéktalanul értesíti az ajánlattevőket, így az ajánlattevő ajánlati kötöttsége ezen értesítés ajánlatkérő általi megküldésével áll be az ajánlatkérő által meghatározott időre. Az ajánlattevőnek az ajánlati biztosítékot is ezen értesítés megküldésétől számított öt munkanapon belül kell rendelkezésre bocsátania. A

¹⁴ Ez olyan garanciális szabály, amely alapvető az ajánlatok bírálata és értékelése tekintetében, mivel ettől az időponttól kezdődően az ajánlatkérő csak azt kérheti számon az ajánlattevőktől, amit a felhívásában, dokumentációjában, adott esetben a kiegészítő tájékoztatásában meghatározott, de az ott meghatározottakat köteles a megfelelő bírálat elvárása szerint megvizsgálni és teljes körűen betartatni. Az ajánlattevőknek ehhez kapcsolódóan pedig olyan ajánlatot kell benyújtaniuk, amely leképezi az ajánlatkérő valamennyi előírását, elvárását, feltételét, így az ajánlattevő kifejezett nyilatkozatát az ajánlati vagy ajánlattételi felhívás feltételeire, a közbeszerzési dokumentáció előírásaira, a szerződés megkötésére és teljesítésére, valamint a kért ellenszolgáltatásra és a nyertes ajánlattevő kiválasztására vonatkozó vállalásokra vonatkozóan. [D.161/15/2019. sz. döntőbizottsági határozat 63. pont]

Kbt. egyértelműsíti továbbá, hogy az ajánlati biztosíték az ajánlati kötöttség megtartását biztosítja, az eljárás részvételi szakaszában a részvételt nem lehet biztosíték adásához kötni [Kbt. 54. § (1) bekezdés].

Versenypárbeszéd [Kbt. 90-94. §]

A versenypárbeszéd három szakaszból álló [részvételi szakasz, párbeszéd, ajánlattételi szakasz] közbeszerzési eljárás, amelyben az ajánlatkérő az általa kiválasztott részvételre jelentkezőkkel párbeszédet folytat a közbeszerzés tárgyának, a szerződés típusának és feltételeinek pontos meghatározása érdekében, majd ajánlatot kér. A tárgyalásos eljárástól eltérően tehát, ahol az ajánlattételi szakaszban történik a tárgyalás, itt a párbeszédre az ajánlattételi szakaszt megelőzően kerül sor. Ezzel kapcsolatban a Kbt. külön is rendelkezik arról, hogy a párbeszéd során az ajánlattevők megoldási javaslatukhoz, az ajánlatkérő az általa meghatározott feltételekhez nincs kötve, természetesen a közbeszerzés tárgya és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételei jelentősen nem változhatnak. A versenypárbeszéd során a gazdasági szereplők a párbeszéd lezárását követően tesznek ajánlatot. Az ajánlattevő ajánlati kötöttsége az általános szabályok szerint alakul, annak kezdete (az ajánlattételi határidő lejártja) és időtartama (harminc, illetve hatvan nap) tekintetében. A Kbt. azonban egy speciális szabály keretében az ajánlati kötöttség kógens szabályainak áttörésére ad lehetőséget, ugyanis szűk körben lehetőséget biztosít arra, hogy az ajánlatkérő és a nyertesként megnevezni kívánt ajánlattevő egy tárgyalás keretében még pontosítsa a szerződés egyes nem lényeges feltételeit, amelynek következtében az ajánlattevő ajánlata is változhat. Az ajánlatkérő kötöttségére kifejezetten nem utal a Kbt., azonban az egyértelmű, hogy az ajánlatkérő a részvételi felhívásban és az ismertetőben megadott feltételekhez nincs kötve, tekintettel arra, hogy azok módosulhatnak az eljárás folyamatában. Az ajánlatkérő kötöttsége tehát a párbeszéd szakasz lezárását követően véglegesített feltételek vonatkozásában áll be, amelyre tekintettel szólítja fel az ajánlattevőket az ajánlatuk benyújtására. A Kbt. speciális szabálya azonban az ajánlatkérő kötöttségét is áttöri, hiszen az a szerződés nem lényeges feltételeinek a megváltozására ad lehetőséget. Az eltérést engedő speciális szabály tehát e tekintetben érinti mind az ajánlattevő ajánlati kötöttségét, mind pedig az ajánlatkérő kötöttségét is.

Innovációs partnerség [Kbt. 95-97. §]

Innovációs partnerség esetén a Kbt. kifejezetten az ajánlati kötöttségre vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz. A Kbt. az innovációs partnerségi szerződés megkötésére – meghatározott eltérésekkel – a tárgyalásos eljárás szabályait rendeli alkalmazni, az ajánlati kötöttség tekintetében azonban eltérő szabályokat nem határoz meg.

Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás [Kbt. 98-103. §]

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás egy szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelyben az ajánlatkérő az ajánlattételre felhívott ajánlattevőkkel tárgyal a szerződés feltételeiről. Az ajánlati kötöttség – a hirdetménnyel induló tárgyalásos eljáráshoz hasonlóan – itt is a végleges ajánlathoz kapcsolódik. Az ajánlattevő az ajánlatához a tárgyalások befejezésének időpontjától van kötve. A tárgyalások befejezésének időpontjára vonatkozó pontosító rendelkezést a Kbt. itt nem hivatkozza, azonban itt is értelmezhető a hirdetménnyel induló tárgyalásos eljárás esetében is alkalmazandó azon egyértelműsítő szabály, miszerint a végleges ajánlat benyújtására meghatározott ajánlattételi határidő lejártától van kötve az ajánlattevő. Habár a Kbt. az ajánlatkérő kötöttségére vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezéseket, tekintettel a szerződéses feltételek tárgyalások során bekövetkező változására, itt is irányadónak tekinthető, hogy az ajánlatkérő is a tárgyalások befejezésének időpontjától (a végleges ajánlat benyújtására meghatározott ajánlattételi határidő lejártától) van kötve a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott végleges feltételek tekintetében.

Sajátos beszerzési módszerek

Az ajánlatkérő a közbeszerzését valamely sajátos beszerzési módszer alkalmazásával is megvalósíthatja [Kbt. 49. § (4) bekezdés]. Ennek függvényében az ajánlati kötöttség szabályai is sajátos módon alakulnak. A Kbt. a keretmegállapodás, illetve az elektronikus árlejtés tekintetében ad kifejezett szabályozást az ajánlati kötöttségre vonatkozóan. Jelen alcím keretében ismertetésre kerülnek továbbá az ajánlati kötöttség elektronikus licit tekintetében érvényesülő szabályai is.

Keretmegállapodás [Kbt. 104-105. §]

A keretmegállapodás folyamatában az ajánlati kötöttség kérdése a beszerzési forma jellemzői szerint alakul. A

keretmegállapodás megkötésére irányuló első szakaszban a közbeszerzési eljárás lefolytatása tekintetében kiválasztott eljárástípus szerint kerülnek az ajánlatok benyújtásra, így ennek megfelelően alakul az ajánlati kötöttség sorsa is az egyes eljárástípusoknál fentiekben részletezetteknek megfelelően. A keretmegállapodás ennek megfelelően az ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlatok, illetve a kötöttséggel terhelt ajánlatkérői előírások és szerződéses feltételek szerint kerül megkötésre. A keretmegállapodás megkötését követően a keretmegállapodás folyamatát több körülmény is befolyásolja. Egyrészt az, hogy az ajánlatkérő keretmegállapodáshoz való kötöttsége megengedő jellegű, ugyanis az ajánlatkérő a Kbt. 104. § (7) bekezdésében foglaltak szerint nem köteles beszerzését a keretmegállapodás alapján megvalósítani. Másrészt a keretmegállapodás önmagában nem eredményez beszerzési kötelezettséget az ajánlatkérő és teljesítési kötelezettséget – értelemszerűen a magába a keretmegállapodásba foglalt kötelezettségek (pl. ajánlattételi kötelezettség, szerződéskötési kötelezettség) kivételével – a nyertes ajánlattevő részéről. A beszerzési kötelezettség csak a keretmegállapodás alapján történő egyes beszerzések megvalósítása során jelenik meg.¹⁵ Harmadrészt a keretmegállapodás folyamatát az is befolyásolja, hogy amennyiben az ajánlatkérő a beszerzési igényét a keretmegállapodás alapján valósítja meg, úgy az egyedi beszerzés milyen – az ajánlatkérő által választott és az eljárást megindító felhívásban előre rögzített – módon valósul meg. Ez utóbbi esetben is – különösen az ajánlati kötöttség szempontját érintően – különbséget lehet tenni a tekintetben, hogy az egyedi beszerzések megvalósításának módja lehetővé teszi-e a keretmegállapodásban meghatározott feltételek megváltozását, vagy sem. Amennyiben nem, úgy az ajánlatkérő a keretmegállapodásban foglalt feltételek és műszaki tartalom szerint valósítja meg az egyedi beszerzését, az ajánlattevőt pedig a keretmegállapodás első szakaszában tett, és ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlata köti. Ez tipikusan a **közvetlen megrendelés** esetén valósul meg.

A feltételek megváltozására egyebekben azért kerülhet sor, mivel a keretmegállapodás, mint sajátos beszerzési

módszer egyik sajátos jellemzője, hogy az ajánlatkérő beszerzési igénye előre pontosan nem határozható meg, a beszerzési igény az eljárás második szakaszában konkretizálható, ami együtt jár a keretmegállapodásban rögzített feltételek megváltozásával. Erre jellemzően az írásbeli konzultációt követő szerződéskötés, illetve a versenyújranyitás esetén kerülhet sor. **Írásbeli konzultáció** esetén a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban tett ajánlat kiegészítése történik, az ajánlatkérőnek a konzultációra szóló felhívásban kell meghatároznia azokat a kiegészítéseket, amelyekre figyelemmel az ajánlattevő módosíthat az ajánlatán. Az ajánlati kötöttség e tekintetben úgy alakul, hogy az írásbeli konzultáció során tett ajánlatához az ajánlattevő a konzultációra szóló felhívásban meghatározott határidőig kötve van. A Kbt. erre vonatkozóan további részletszabályokat nem határoz meg, így az ajánlati kötöttség időtartama az ajánlatkérő mérlegelésének függvénye. **Versenyújranyitás** során az ajánlatkérő a keretmegállapodást kötött összes ajánlattevőnek egyidejűleg írásban ajánlattételi felhívást küld. Az ajánlattételi felhívásban – az egyes eljárástípusokhoz hasonlóan – az ajánlatkérő meghatározza többek között az ajánlattételi határidőt, és az ajánlati kötöttség időtartamát, azonban a Kbt. további részletszabályokat itt nem rögzít. Javasolt ugyanakkor ebben az esetben is az általános szabályok szerint meghatározott korlátokon belül eljárnia az ajánlatkérőnek. Mind az írásbeli konzultáció, mind pedig a versenyújranyitás tekintetében garanciális szabály, hogy a keretmegállapodásban meghatározott feltételeket az írásbeli konzultáció, illetve a verseny újranyitása során lényegesen nem lehet módosítani. További garanciális szabálynak tekinthető továbbá, hogy az ajánlattevők mindkét esetben csak a keretmegállapodásban foglaltakkal azonos, vagy annál az ajánlatkérő számára kedvezőbb ajánlatot tehetnek. Új feltételek tehát nem határozhatók meg, ugyanis a keretmegállapodás alapján csak olyan műszaki tartalom szerezhető be, melyre a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban már ajánlatot tettek.¹⁶

Dinamikus beszerzési rendszer [Kbt. 106-107. §]

¹⁵ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a keretmegállapodásokkal kapcsolatos egyes kérdésekről (2021. május 6.), 1. oldal.

¹⁶ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a keretmegállapodásokkal kapcsolatos egyes kérdésekről (2021. május 6.), 1-2. oldalak.

Dinamikus beszerzési rendszer esetén a Kbt. kifejezetten az ajánlati kötöttségre vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz. A Kbt. a dinamikus beszerzési rendszerbe történő felvételre a meghívásos eljárás részvételi szakaszának szabályait, a dinamikus beszerzési rendszerben a beszerzés megvalósítására a meghívásos eljárás ajánlattételi szakaszának szabályait rendeli alkalmazni meghatározott eltérésekkel. Tekintettel azonban arra, hogy a Kbt. az ajánlati kötöttség tekintetében eltérő szabályokat nem határoz meg, így erre vonatkozóan is a meghívásos eljárás szabályai lesznek irányadók, azaz az ajánlatkérő részvételi felhíváshoz való kötöttsége a dinamikus beszerzési rendszer felállítására irányuló részvételi felhívásban meghatározott részvételi határidő lejártakor áll be, az ajánlattételi szakaszban pedig az egyes ajánlati felhívásokhoz és dokumentumokhoz az adott ajánlattételi határidő lejártától van kötve. Az ajánlattevők ajánlati kötöttsége pedig az ajánlattételi szakaszban megvalósított beszerzések során benyújtott ajánlatok tekintetében áll be.

Elektronikus árlejtés [Kbt. 108. §]

Az elektronikus árlejtés tekintetében az ajánlati kötöttséget érintő szabályokat 2025. március 1. hatállyal teljes egészében az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet] II. Fejezete tartalmazza egy átfogóbb módosítás keretében.¹⁷ Elektronikus árlejtés esetén az ajánlattevők a Kbt. 108. § (2) bekezdés szerinti eljárástípust [nyílt, meghívásos vagy tárgyalásos eljárás], vagy sajátos beszerzési módszert [keretmegállapodás alapján történő versenyt, újraindítás, dinamikus beszerzési rendszer] alkalmazva ajánlatot nyújtanak be, amelyeket az ajánlatkérő a Kbt. 76. §-a szerint értékeli. A benyújtott ajánlatokra az adott eljárásfajta irányadó szabályok szerint áll be az ajánlati kötöttség, mely ajánlati kötöttség az árlejtés lezárulásáig változatlanul fennáll azon ajánlati elemek kivételével, amelyek az elektronikus árlejtés tárgyát képezik. Az elektronikus árlejtés az ajánlatok értékelése

után indul el, tehát a bírálati szakaszban lefolytatott beszerzési módszerről van szó. Az árlejtés során az árlejtésben résztvevő ajánlatok ajánlati kötöttsége az árlejtés tárgyát képező szempontok tekintetében megszűnik, azaz e szempontokra vonatkozó megajánlásait az ajánlattevők módosíthatják az árlejtés folyamatában. Az ajánlati kötöttség ezen szempontok tekintetében az árlejtés lezárásakor áll be, a többi ajánlati elem tekintetében az ajánlati kötöttség az árlejtés ideje alatt is változatlanul fennáll. Az elektronikus árlejtés több egymást követő szakaszból is állhat, tehát az árlejtés tárgyát képező elemek több körben is változhatnak. Az árlejtés során az ajánlattevők az ellenszolgáltatás tekintetében kizárólag kedvezőbb, az egyéb – ellenszolgáltatáson kívüli – részszerzőpontok vonatkozásában pedig kedvezőbb és kedvezőtlenebb ajánlatot is tehetnek, amire az ajánlati kötöttség az árlejtés lezárásakor beáll. Az ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátása az árlejtést megelőző első ajánlat ajánlati kötöttségéhez kapcsolódik, illetve az ajánlati kötöttség kiterjesztése során a meghosszabított ajánlati kötöttség időtartamának viszonyítási alapja is az első ajánlat tekintetében beállt ajánlati kötöttség lesz. 2025. március 1-től beiktatott új rendelkezés alapján – a tárgyalásos eljárásához hasonlóan – az ajánlatkérő elektronikus árlejtés esetén is dönthet úgy, hogy nem tart elektronikus árlejtést, hanem a benyújtott ajánlat bírálatával és értékelésével befejezi az eljárást. Ezt abban az esetben alkalmazhatja az ajánlatkérő, ha nem nyújtottak be az ajánlattételi határidőben legalább két ajánlatot, és az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban jelezte, hogy fenntartja ennek a lehetőségét. Ebben az esetben e döntéséről haladéktalanul értesíti az ajánlattevőt, aki az ajánlatához az adott eljárásfajta irányadó szabályok szerint marad kötve az ajánlata egésze tekintetében.

Elektronikus licit [Kbt. 116. §]

Az elektronikus licit a nemzeti eljárásrend egyik sajátos jogintézménye, a nemzeti eljárás egy speciális eljárástípusaként határozható meg, mely kizárólag árubeszer-

¹⁷ A jogalkotói indokolás alapján az ajánlati kötöttséggel kapcsolatos szabályok különböző értelmezésre vezettek a tekintetben, hogy az ajánlati kötöttség beálltának időpontjaként az elektronikus árlejtést megelőzően benyújtott, az egyes eljárásfajtákra megállapított időpontot, vagy az elektronikus árlejtés lezárását kell-e figyelembe venni, és az ajánlati kötöttség beálltához kötött határidőket mely időponttól kell számítani. Mivel az elektronikus árlejtés esetén az ajánlati kötöttség speciálisan érvényesül – az adott eljárásfajta megfelelően meghatározott időpontban áll be, ugyanakkor részben feloldódik az elektronikus árlejtés alatt – a módosítás a szabályozás koherenciája érdekében a kérdés szabályozását egységesen a 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet szabályozási körébe utalja.

zés esetén alkalmazható. Az elektronikus árlejtéshez való kapcsolódása miatt azonban célszerű az elektronikus árlejtést követően ismertetni az elektronikus licit ajánlati kötöttséggel kapcsolatos szabályait.

Az elektronikus licit olyan közbeszerzési eljárás, amely során az ajánlatkérő ajánlatok árlejtést megelőző benyújtása nélkül elektronikus árlejtést folytat le. Ebben az esetben az ajánlatkérő a nyílt eljárás nemzeti eljárásrendben irányadó szabályait alkalmazza az elektronikus licitre irányadó eltérésekkel, valamint a 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet elektronikus licitre alkalmazandó speciális szabályainak figyelembevételével. Elektronikus licit alkalmazása során elektronikus árlejtést megelőző ajánlat benyújtására nem kerül sor, ezért ebben a szakaszban ajánlati kötöttség kérdése sem merülhet fel. Az ajánlatkérő eljárást megindító felhívására regisztrációs kérelmet nyújtanak be a gazdasági szereplők, ajánlatok benyújtására csak az elektronikus árlejtés folyamatában kerül sor, az ajánlatkérő az elektronikus árlejtés alkalmazásával választja ki a nyertes ajánlattevőt. Ennek megfelelően a felhívásban ajánlattételi határidőt sem határoz meg az ajánlatkérő, és ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátása sem köthető a regisztrációs kérelem benyújtásához. Elektronikus licit esetében az ajánlati kötöttség kérdését a Kbt. szabályozza, a többi eljárástípusra jellemző módon mind az ajánlatkérőre, mind pedig az ajánlattevőre nézve. Ennek értelmében az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételekhez a regisztrációs kérelem benyújtására vonatkozó határidő lejártától van kötve, az ajánlattevő pedig az elektronikus árlejtés során tett ajánlatához az elektronikus árlejtés lezárásától van kötve. A Kbt. szabályozása azonban egy esetben áttöri ezt a főszabályt, ugyanis az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban rendelkezhet úgy, hogy az elektronikus árlejtés lezárását követően szakmai ajánlat benyújtására fogja az ajánlattevőket felhívni. Ebben az esetben az ajánlattevő a szakmai ajánlatához az annak benyújtására meghatározott határidőtől van kötve, azonban az ajánlati kötöttség időtartamának meghatározásakor annak kezdeteként minden esetben az elektronikus árlejtés lezárásának időpontját kell alapul venni. Az ajánlati kötöttség időtartama tekintetében a Kbt. nem határoz meg maximális mértéket, azonban tekintettel arra, hogy a nyílt eljárás nemzeti eljárásrendben irányadó szabályainak megfelelően kell az ajánlatkérőnek eljárnia, a

harminc, illetve hatvan napra vonatkozó általános szabályok e tekintetben is érvényesülhetnek. Az ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátása is az ajánlati kötöttség beálltaig, azaz az elektronikus árlejtés lezárásáig kell, hogy megtörténjen. A 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 26. § (3) bekezdése az elektronikus árlejtés részletes szabályaira vonatkozó kormányrendeleti rendelkezéseket rendeli alkalmazni az elektronikus licitre is, azonban a két jogintézmény közti eltérésekre tekintettel rögzítésre kerülnek azok a szabályok, amelyek az elektronikus licit során nem alkalmazandók. Ezek jellemzően az árlejtést megelőző ajánlat benyújtásához kapcsolódnak, ami az elektronikus licit folyamatában nem értelmezhető. Megjegyzést érdemel továbbá, hogy amennyiben egy regisztrált gazdasági szereplő nem nyújt be ajánlatot az árlejtés során, úgy – az elektronikus árlejtés szabályozásától eltérően – nem lesz olyan figyelembe vehető ajánlata, amely vonatkozásában az ajánlati kötöttség beállna.

Az ajánlati kötöttséggel kapcsolatos egyes gyakorlati kérdések

Az ajánlati kötöttség sérelméhez kapcsolódó jogesetek számosságára tekintettel a jelen cím alatt példálózóan – a lényegi megállapításokra korlátozódva – kiemelésre kerülnek olyan témakörök, amelyekkel kapcsolatban tett megállapítások iránymutatóak lehetnek a gyakorlat számára annak figyelembevétele mellett, hogy a döntőbizottsági határozatokban foglalt megállapítások első sorban mindig a konkrétan vizsgált jogesetre irányadók, és minden ügy egyedi megítélés alá esik az alapul szolgáló tényállások különbözőségére tekintettel.

Az ajánlati kötöttség kiterjesztésének kérdése a Kbt. 70. § (2a) bekezdés alkalmazásában

A jogalkalmazói gyakorlatban értelmezési kérdést vethet fel a Kbt. 70. § (2a) bekezdésének szabályozása a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pont szerinti eredménytelenségi ok fényében. Kérdésként merülhet fel például, hogy a százötven napon túl fenntartott ajánlati kötöttség időtartamában a legkedvezőbb ajánlaton túl bírálható-e a többi érvényesen benyújtott ajánlat? Illetve mi történik abban az esetben, ha a legkedvezőbb ajánlat a százötven napon túl lesz érvénytelen, ebben az esetben megnevezhető-e a második legkedvezőbb ajánlat, ha pedig nem nevezhető meg, úgy mely jogalapon lesz eredménytelen az eljárás?

A Kbt. 70. § (2a) bekezdéséhez fűzött jogalkotói indokolás az alábbiakat rögzíti: „A 70. § (2a) bekezdése beillesztésének indoka, hogy a közbeszerzési eljárások során gyakran merül fel a bírálat elhúzódásának problémája. Ilyen esetben bizonyos ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők már nem mindig képesek az eredeti ajánlatuk fenntartására, amely egyes ajánlattevők viszszalépését vagy a szerződés későbbi módosításának szükségességét vonhatja maga után. Ezzel előfordulhat, hogy végső soron az eljárás elhúzódása rosszabb szerződéses feltételeket eredményez az ajánlatkérők számára, és az időbeni kiszámíthatatlanság a gazdasági szereplők számára is nehezen kezelhető kockázatot jelent. A közpénzek hatékony felhasználása és a közbeszerzés más alapelvei szempontjából különösen problémás eset, ha az értékelési szempontok alapján legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő lép vissza az eljárásból a bírálat indokolatlan elhúzódása miatt és az ajánlati kötöttség lejártát követően nem tartja fenn az ajánlatát.”

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2021. évi 1. számában megjelent „A közbeszerzésekről szóló törvény 2020 decemberében elfogadott módosítása” című cikk a Kbt. 70. § (2a) bekezdés beiktatásával kapcsolatban akként fogalmaz, hogy „az új szabály lényege, hogy a bírálat 180 napon túli elhúzódása esetén az ajánlatkérő nem lesz köteles, illetve nem lesz lehetősége a legkedvezőbbnél rosszabb ajánlatot adó ajánlattevővel szerződést kötni, valamint nem is húzhatja el a bírálatot azzal a céllal, hogy egy neki „szimpatikusabb”, azonban az értékelési szempontok alapján kevésbé kedvező ajánlatot adó gazdasági szereplővel kössön szerződést.”¹⁸

A Közbeszerzési Hatóság e tárgykörben kifejtett álláspontját¹⁹ is figyelembe véve a százötven napos ajánlati kötöttség lejártát követően tehát abban az esetben lehet eredményes az eljárás, ha az értékelési szempontokra figyelemmel legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő fenntartja az ajánlatát. Ez a lehetőség tehát kifejezetten a legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő nyilatkozatán és ajánlatának érvényességén múlik. Amennyiben nem

tartja fenn az ajánlatát, az eljárás eredménytelen lesz, amennyiben fenntartja, úgy az eljárás folytatódhat, azon jogalkotói célt és szándékot is figyelembe véve, hogy ebben az esetben kizárólag a legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevővel kapcsolatban merülhetnek fel további bírálati cselekmények, mivel kizárólag a legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő számára biztosított a százötven napon túl a szerződéskötés lehetősége. Ez azt jelenti, hogyha bármely oknál fogva a legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő ajánlata a százötven napos ajánlati kötöttségen túl válik érvénytelenné, az eljárás nem folytatódhat tovább eredményesen, nincs további lehetőség a második legkedvezőbb ajánlattevő felhívására, a következő legkedvezőbb ajánlattevővel nem köthető meg a szerződés, az eljárás eredménytelen lesz. Kifejezetten erre az esetkörre eredménytelenségi okot nem tartalmaz a Kbt., azonban, amennyiben a legkedvezőbb ajánlatot benyújtó ajánlattevőnek az ajánlata az ajánlatának százötven napon túli fenntartását követően lesz érvénytelen, úgy az ajánlatkérő szintén a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontja szerinti eredménytelenségi okot alkalmazhatja, hiszen alapesetben, ha a legkedvezőbb ajánlatot tevő ajánlattevő nem tartja fenn ajánlatát, úgy a közbeszerzési eljárás ezen eredménytelenségi okra tekintettel válik eredménytelenné. Az ajánlatkérőnek ugyanakkor azon főszabály szerint kell elsősorban elvégeznie a bírálati cselekményeket, hogy az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül kell elbírálnia. Tekintettel arra, hogy a tárgyalta jogszabályi rendelkezések a jogalkalmazók részéről nem feltétlenül bizonyulnak egyértelműnek, a szabályozás pontosítása válhat indokoltá a következetes joggyakorlat kialakítása érdekében.

A Kbt. 70. § (2a) bekezdésének Kbt.-be történő beiktatása megfelelően illeszkedik a Döntőbizottság konszenzuson alapuló szerződéskötés tekintetében intézményesített azon joggyakorlatához is, amely alapján „nincs rögzített törvényi akadálya, hogy az ajánlattevő önkéntes alapon – a Kbt. ajánlati kötöttségére vonatkozó szabályrendszerén kívül – fenntartsa az ajánlatát, és annak sem, hogy konszenzusos alapon a szerződéskötés

¹⁸ Dr. Soós Gábor LL.M. – Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD.: A közbeszerzésekről szóló törvény 2020 decemberében elfogadott módosítása, Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2021. III. évfolyam 1. szám, 44-45. oldalak, DOI:

<https://doi.org/10.37371/KEP.2021.1.1> [A cikk az akkor hatályos szabályozás alapján a százötven napos kötöttség időtartama helyett a korábban hatályos száznyolcvan napos időtartamra hivatkozik.]

¹⁹ Dr. Toma Barbara: A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai rovat, 7. számú kérdésre adott válasz, Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2024. VI. évfolyam 1. szám, 11-13. oldalak, DOI: 10.37371/KEP.2024.1.1

erre tekintettel megtörténjen”.²⁰ A hatályos szabályozás alapján ugyanis – lényegében a Kbt. 70. § (2a) bekezdés utolsó mondata és a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pont második fordulatainak együttes szabályozása alapján – a legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő ajánlatának fenntartása biztosíthatja az eljárás eredményes folytatását a szerződéskötés érdekében.

A többváltozatú, azaz alternatív ajánlatok problémaköre

A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő döntési jogosultsága annak meghatározása, hogy az eljárásban résztvevő ajánlattevők tehetnek-e többváltozatú (alternatív) ajánlatot [Kbt. 50. § (2) bekezdés j) pont]. A jogalkalmazói gyakorlatban jellemzően gyakoribb az az esetkör, amikor az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban nem teszi lehetővé, hanem kizárja az alternatív ajánlatadás lehetőségét. Ebben az esetben az alternatív ajánlatadás az ajánlat érvénytelenségét eredményezi, az ajánlat hiánypótlás keretében nem tehető jogszerűvé. Az e körben felmerülő problémák jelentős része abban gyökerezik, hogy az ajánlattevő ajánlatában tett vállalások értelmezhetők-e alternatív ajánlattételnek vagy sem, mi minősülhet egy-egy kérdéses esetben az ajánlattevő ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlatának. A Döntőbizottság töretlen és egységes joggyakorlata szerint „az alternatív ajánlat benyújtása esetében az ajánlattevő két vagy több, egymástól független, eltérő műszaki tartalmú ajánlatot ad, amelyek önálló és egymással is versengő ajánlatnak minősülnek. Fontos eleme továbbá az alternatív ajánlatfogalmának az is, hogy az eltérő műszaki tartalmú ajánlatok egymástól eltérő ellenértékű megajánlásokat tartalmaznak.”²¹

A D.371/27/2021. sz. határozatában a Döntőbizottság megállapította, hogy az érintett ajánlattevő nem tett alternatív ajánlatot, ennél fogva nem érvénytelen az ajánlata. A tárgyi ügyben a kérelmező azt sérelmezte, hogy a Jafar gyártmányú földfeletti tűzcsapok tekintetében az ajánlattevő alternatív ajánlatot nyújtott be, tekintettel arra, hogy a benyújtott katalóguslapokban vagylagosan szerepelt az anyagminőség a „felszálló cső” és „kezelőszár” tekintetében. A Döntőbizottság ez-

zel kapcsolatban arra a megállapításra jutott, hogy „alternatív ajánlattétel esetén az ajánlattevő alternatív ajánlattételre irányuló szándéka sokkal kifejezettebb lenne, különböző, többféle javaslatot tenne a megajánlott termékek kapcsán, kifejezetten bemutatna különböző anyagminőségű termékeket és azokhoz külön árakat ajánlana meg. Azonban a tárgyi esetben ilyen nem történt, az ajánlattevő nem vetette fel más változat lehetőségét a műszaki leírásban foglaltak teljesítésére.”²² A Döntőbizottság határozatában levezette, hogy az ajánlattevő egyértelműen megjelölte az általa megajánlott termék megnevezését, gyártóját és pontos cikkszámát, ezáltal egyértelműen meghatározva a megajánlott terméket. A további dokumentumok körében pedig csupán a megajánlott terméket ismertette a csatolt katalógusadatlapok azon sajátossága mellett, hogy az adatlap a termék egyes alkatrészeinek különböző anyagminőségben való gyártására is utalást tesz. Ez azonban pusztán annak megerősítését szolgálta, hogy az esetleges többféle anyagminőség megjelölése mellett az ajánlatkérő előírása szerinti kivitelben is létezik a termék. Az ajánlat érvényességét önmagában tehát az, hogy egyes alkatrészek esetén létezik többféle kivitel, nem befolyásolta.

A D.428/21/2023. sz. határozatában a Döntőbizottság szintén arra a következtetésre jutott, hogy az érintett ajánlattevő ajánlata nem tartalmazott többváltozatú ajánlatot, egyúttal azt is rögzítette, hogy jogszabály nem határozza meg, mi minősül alternatív, többváltozatú ajánlattételnek, ezért ennek feltételeit a közbeszerzési dokumentumok, illetve az eset összes körülményei alapján lehet megítélni. A tárgyi esetben az ajánlattevő a 3,5 mm-től 5 mm-es tartományban kétféle sztentet ajánlott meg, és mindkét sztent tekintetében ugyanazt a nettó 171.600.-Ft egységárat ajánlotta meg. A Döntőbizottság határozatában rögzítette, hogy „alternatív ajánlattétel esetén az érdekelt alternatív ajánlattételre irányuló szándéka sokkal kifejezettebb lenne, többféle javaslatot tenne a megajánlott termékek kapcsán, kifejezetten bemutatna az orvosszakmai szempontoknak egyaránt megfelelő, ám egymással versengő termékeket és azokhoz külön-külön árakat ajánlana meg.

²⁰ Kfv.I.38.151/2021/9. számú kúriai ítélet 35. pont [lásd még ezzel összefüggésben a D.695/33/2016., D.32/15/2019., D.514/11/2024. sz. döntőbizottsági határozatokat]

²¹ D.247/21/2022. sz. döntőbizottsági határozat 86. pont.

²² D.371/27/2021. sz. döntőbizottsági határozat 72. pont.

Azonban a tárgybani esetben ilyen nem történt, az érintett az ajánlatában a kétféle sztentet azonos áron ajánlotta meg, így az ajánlatban nem voltak egymással versenyző megajánlások, ami a többváltozatú ajánlat feltétele.”²³

A D.247/21/2022. sz. határozatában a Döntőbizottság arra tekintettel állapította meg, hogy nem történt alternatív ajánlattétel, hogy a vizsgált közbeszerzési eljárás tárgya olyan specifikumokkal rendelkezett, amely miatt számítani lehetett arra, hogy az ajánlattevők a gyártási folyamat bizonyos lépései kapcsán egyenértékű műszaki megoldásokat fognak javasolni, aminek lehetőségét az ajánlatkérő kifejezetten engedte a közbeszerzési dokumentumokban. Az érintett közbeszerzési eljárás tárgya ugyanis úgynevezett build-to-print gyártás volt, azaz már elkészült komplett késztermék dokumentációja alapján kellett a nyertes ajánlattevőnek megtervezni a gyártási folyamatot, továbbá az ahhoz szükséges gyártóeszközöket, majd legyártani és leszállítani a terméket. Ebből adódóan a kiadott dokumentációban olyan, az ajánlatkérői elvárásokat hozzávetőlegesen tükröző alapadatok, műszaki információk szerepeltek, melyekre kisebb-nagyobb bizonytalanságokkal lehetett – és az ebből adódó kockázatok viselésével – kellett az ajánlattevőknek az ajánlati tartalmat meghatározni. Alternatív ajánlattétel esetén az ajánlattevő alternatív ajánlattételre irányuló szándéka sokkal kifejezettebb kellett volna hogy legyen, többféle és különböző ellenértéket tartalmazó, emellett műszakilag jelentősen eltérő ajánlatokat kellett volna benyújtania ahhoz, hogy megállapítható legyen az alternatív ajánlattétel ténye.

A D.85/16/2025. sz. határozatában a Döntőbizottság arra világított rá, hogy a tárgyi esetben arra tekintettel, hogy az érintett ajánlattevő ajánlata nem volt egyértelmű az ajánlatkérő számára, hiánypótlás, illetve felvilágosításkérés hiányában az ajánlatkérő önmagától jutott arra a feltételezésre, hogy az ajánlattevő ajánlata valójában többváltozatú, alternatív ajánlatként értelmezendő, és mint ilyen hiánypótlás, felvilágosításkérés eszközével érvényessé nem tehető. A Döntőbizottság szerint az ajánlatkérőnek lett volna módja tisztázni, hogy az ajánlattevő szándéka mire irányult (másik terméket ajánlott-e meg, vagy mindkettőt alternatív megajánlasként), majd ennek ismeretében meghoznia döntését

az érvényesség/érvénytelenség kérdésében. Az ajánlatkérő akkor járt volna el jogszerűen, ha az ajánlat nem egyértelműnek tartott részei, kijelentései, nyilatkozatai tekintetében a Kbt. 71. § (1) bekezdésének megfelelően, felvilágosításkérés keretében feloldja az általa sem egyértelműnek ítélt megajánlásokat.

A D.6/26/2023. sz. határozatban a Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő jogszerűen döntött-e az ajánlattevő ajánlatának érvénytelenné nyilvánításáról azért, mert a 62., a 144., a 179. sorszámú megajánlandó sor esetében megajánlott gyógyszerkészítmények esetében alternatív ajánlatot tett, tekintettel arra, hogy adott hatóanyagon belül azonos megnevezéssel szereplő gyógyszerkészítményt két eltérő ajánlati áron ajánlott meg. A Döntőbizottság álláspontja szerint jelen esetben az, hogy az ajánlatok műszaki tartalmuk tekintetében eltérnek-e, nem volt értelmezhető. A közbeszerzési dokumentáció tartalmazta azt, hogy egy megajánlandó sor alatt az „azonos sorszámmal jelölt ATC-t, hatóanyagot, egységet és gyógyszerformát” kell érteni, ez volt az a műszaki megoldás, amelyre a megfelelő, konkrét gyógyszerkészítményeket – mivel egy megajánlandó sorban legalább 15 sor állt rendelkezésre, akár többet is – meg lehetett ajánlani. Az alternatív ajánlattétel tehát jelen esetben nem abban a körben értelmezhető, hogy eltérő műszaki tartalmú, hanemakkor merülhet fel, ha teljesen azonos termékek esetében közöl eltérő ajánlati árakat az ajánlattevő. A Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlattevő ajánlatában a 62., 144. és 179. sorszámú termékeknel alternatív ajánlatot tett, amikor azonos termékeket érintően eltérő árakat közölt.

Az ajánlati kötöttség és az ajánlati biztosíték kapcsolata

Az ajánlati kötöttség és az ajánlati biztosíték összefüggésében a legfontosabb rendező elv az, hogy az ajánlati kötöttség – és a meghosszabbított ajánlati kötöttség, ide nem értve a Kbt. 54. § (7) bekezdés utolsó mondata szerinti esetet – teljes időtartamára folyamatosan érvényes ajánlati biztosíték kell, hogy az ajánlatkérő rendelkezésére álljon. Ezért az ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátásának vizsgálata kapcsán az ajánlati kötöttség beállta időpontjának, illetve az ajánlatkérő

²³ D.428/21/2023. sz. döntőbizottsági határozat 60. pont

által előírt formai követelményeknek való megfelelésnek különös jelentősége van, annak figyelembevételével, hogy az ajánlati biztosíték nyújtására többféleképpen kerülhet sor.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács hiánypótlás szabályairól szóló útmutatója 2025. május 29. napján került aktualizálásra, melynek során az ajánlati biztosíték rendelkezésre állásával kapcsolatos hiánypótlással összefüggő megállapítások kiegészítésre kerültek a Kbt. 71. § (3a) bekezdésének szabályozása tükrében. E körben rögzítésre került többek között, hogy a biztosíték fizetési számlára történő befizetése esetén nem elegendő a naptári nap vizsgálata, hanem az óra, perc ellenőrzése is szükséges, különösen azokban az esetekben, ahol a befizetés a biztosíték rendelkezésre bocsátási határideje lejártának a napján (tipikusan az ajánlati kötöttség beálltának napján) történt. Amennyiben a garanciavállaló nyilatkozatot, készfizető kezesség biztosítása esetén a kezességvállaló nyilatkozatot, vagy a biztosítási szerződés alapján a készfizető kezességvállalást tartalmazó kötelezvényt nem az ajánlati kötöttség beálltáig állították ki, vagy az ajánlati biztosíték nem az ajánlati kötöttség beálltának időpontjától áll az ajánlatkérő rendelkezésére, akkor nincs jogi lehetőség hiánypótlásra. Garancia, kezességvállalás vagy biztosítási szerződésen alapuló készfizető kezesség formájában nyújtott biztosíték esetén a hiánypótlásra csak olyan esetben van lehetőség, ha a megfelelő dokumentum már kibocsátásra került, viszont ezt az ajánlattevő elmulasztotta benyújtani.²⁴

A D.329/10/2018. sz. határozat jól példázza azt az esetkört, amikor az ajánlatkérőnek percre pontosan ellenőriznie kell az ajánlati biztosíték határidőben történő rendelkezésre bocsátását. A tárgyi esetben az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította a közös ajánlattevő ajánlatát az eljárás mindhárom része tekintetében, figyelemmel arra, hogy az átutalt ajánlati biztosítékok ajánlatkérő pénzforgalmi számlaszámán a 2018. június 25. 13:30 órai bontási időpont után kerültek jóváírásra. A Döntőbizottság eljárása során megállapította, hogy a közös ajánlattevő az ajánlattétel napján 11 órakor elutalta az ajánlati biztosíték összegét, amely az ajánlatkérő számláján – hitelt érdemlően igazolva – 13.49 perckor került jóváírásra. A Döntőbizottság az utóbb nem pótolható hiányra tekintettel megállapította, hogy az

ajánlatkérő jogszerűen nyilvánította érvénytelenné az érintett ajánlattevői konzorcium ajánlatát a Kbt. 73. § (6) bekezdés b) pontja alapján.

A D.396/19/2020. sz. határozat alapjául szolgáló esetben az ajánlatkérő szintén helytállóan állapította meg, hogy az ajánlati biztosíték nem került rendelkezésre bocsátásra. Ebben az ügyben bankgaranciával történt az ajánlati biztosíték nyújtása, amelynek meg kellett felelnie a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 325. §-a szerinti teljes bizonyító erejű magánokirat követelményeinek. A Döntőbizottság eljárása során megállapította, hogy a bankgarancia jelen esetben egy papír alapon előállított okirat volt, nem elektronikus okirat, ezért csak újbóli előállítással, elektronikus okiratként történő létrehozásával lehetett volna megfelelően rendelkezésre bocsátott. Az ajánlattevő hiánypótlás útján kizárólag akkor tudta volna teljesíteni az ajánlati biztosítékre vonatkozó feltételrendszert, ha olyan bankgaranciával rendelkezik, melyet az ajánlattételi határidő lejárta előtt állítottak ki, és ekkor látták el elektronikus aláírással. Az új bankgarancia okirat tehát később keletkezett volna, mint az ajánlati kötöttség beálltának időpontja, a bankgarancia tehát nem lett volna az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátva az ajánlattételi határidő lejártáig.

A D.157/24/2025. sz. határozatában a Döntőbizottság arra a megállapításra jutott, hogy az ajánlatkérő tévesen ítélte meg a biztosíték rendelkezésre bocsátottságának tényét, melynek okán jogsértően rendelkezett az adott ajánlat érvénytelenségéről. Az ajánlatkérő első körben hiánypótlásra szólította fel az ajánlattevőt arra tekintettel, hogy az ajánlatban benyújtott dokumentum nem felel meg az elektronikus okirat minősítésének, mivel ajánlattevő annak kizárólag másolati példányát nyújtotta be. A hiánypótlás teljesítését követően azonban az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította az ajánlattevő ajánlatát arra tekintettel, hogy az ajánlattételi határidő lejártáig be nem nyújtott garanciavállalásról szóló okiratot utóbb nem lehet pótolni, mert ezzel nem igazolt, hogy a garancia az ajánlattételi határidő lejártának időpontjában az ajánlatkérő rendelkezésére állt. A Döntőbizottság eljárása során megállapítható volt, hogy az ajánlattevő hiánypótlása keretében a garancia kötelezvényt a Pp. 325. §-ának megfelelő okirati formában csatolta, azonban az ajánlata részeként az erről készült

²⁴ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács hiánypótlás szabályairól szóló útmutatója (2025. május 29.), 8-9. oldalak.

másolati példányt nyújtotta be. Az ajánlat keretében benyújtott másolati példány és a hiánypótlás keretében benyújtott eredeti okirat teljes mértékben egyezőséget mutatott az elektronikus aláírások tekintetében is, így nem volt kérdéses a kötelezvény eredetisége. Jelen eset-

ben tehát utólag igazolódott az ajánlati biztosíték rendelkezésre állása, ennélfogva az ajánlatkérőnek a hiánypótlás körében csatolt eredeti dokumentumot el kellett volna fogadnia.²⁵

²⁵ A határozat részletes ismertetését a Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen lapszámának jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovata tartalmazza [Dr. Kéri Krisztina LL.M.: Jogorvoslati aktualitások, Közbeszerzési Értesítő Plusz 2025. VII. évfolyam 10. szám, DOI: 10.37371/KEP.2025.10.2].

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

Abnormally Low Prices in Public Procurement Procedures. The Legal and Philosophical Limits of Tenderers' Pricing Freedom in the Shadow of Extreme Competitive Situations - Part II.

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.2025.10.4

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 a 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 performing it 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.

A magyar szabályozás fejlődésének főbb mérföldkövei – jogtörténeti áttekintés

Az általános elméleti és uniós ítélkezési alapok tárgyalását követően az aránytalanul alacsony ár vizsgálata körében át kell tekinteni az árképzésre vonatkozó szabályok hazai fejlődésének főbb mérföldköveit. Fontos következtetések vonhatók le ugyanis a jogszabályi szöveg pontosításából, bővítéséből, vagy éppen az olyan átfogó módosításából, amelyek arra is alkalmasak, hogy a hosszú évek óta kialakult joggyakorlatot és szemléletmódot felülírják. Különösen hangsúlyos ebben a körben a 2025. március 1-jével hatályba lépett új

átfogó módosítás, amely jelentős hatást gyakorol a jogintézmény alkalmazásának jogi kereteire és szemléletmódjára, ugyanakkor nem feltétlenül kizárólag előnyös eredményeket ígér ezen a téren. Azonban csak akkor lehet megalapozott következtetéseket levonni, ha ismertek a jogtörténeti fejlődési állomások: egyes fogalmak, jelzők, kitételek története, alakítása, megváltoztatása – a törvényjavaslatokhoz kapcsolódó indokolásokkal együtt – adhatnak átfogó alapot az alacsony ár lényegének vagy éppen egy-egy jogszabálymódosítás teljes körű megértéséhez.

A II. világháború előtti szabályozás – az 1934-es Közzállítási Szabályzat

A II. világháború előtti közbeszerzési („közzállítási”) szabályozásban is voltak olyan rendelkezések, amelyek az árak „beállítására”, „kezelésére”, ellenőrzésére vonatkoztak, mind a túlzottan magas, mind pedig a túlzottan alacsony árak elleni védekezés szüksége felmerült. Már akkor is volt igény az árak felmérésére, nyilvántartására, a realitás kereteinek kialakítására és a megalapozottság – azaz a „valószerűség” és a „valószerűtlenség” – vizsgálatára. Így például az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvénycikk 21. §-a alapján kiadott, a m. kir. kereskedelemügyi miniszternek és a m. kir. belügyminiszternek 50.000/1934. K. M. számú rendelete a közzállításokról és a hazai beszerzés kötelezettségéről (Közzállítási Szabályzat) tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek valamiképpen a mai szabályozásban is – más formában – jelen vannak. Elsőként említendő az érdekképviselői szervezetek tevékenysége, amelyek vállalták az árakhoz kapcsolódó közreműködést. Az ennek megfelelően nyilvántartott ipari, kereskedelmi, mérnöki és munkásszervezetek nyilvánosságát vezették az ágazatukhoz tartozó nyersanyagárakról, munkabékekről és egyéb munkafeltételekről, ezeket időközönként közölték az egyes minisztériumokkal, bevonhatók voltak az eljárásokba, akár az előkészítés folyamatába is. Második példa lehet az Árkormánybiztos, aki az Árelemző Bizottság feladatkörében járt el: ár- és díjkérdésben véleményt adott, árak vizsgálatára felkérhették, erre felhívhatták a hatóságok, ajánlatkérők. Felvilágosítást, szakértői véleményt vagy árelemzést kérhettek tőle a „közzállítási eljárás” bármely szakaszában. Bizonyos értékhatár feletti szerződések esetében a szállító köteles volt a kormánybiztos elé terjeszteni azokat az adatokat, amelyek a szerződésben kikötött árak vagy szolgáltatási díjak alapjául szolgáltak. A kormánybiztos megállapíthatta az ár indokolatlanul magas voltát, és ha annak mérséklésére irányuló tárgyalások eredménytelenek voltak, akkor annak jogkövetkezménye lehetett egy adókedvezmény, a vállalkozói engedély megvonása, a társaság állandó árelenőrzés alá helyezése vagy a közbeszerzésekből való kizárása is.¹

Érdekes áttekinteni a Közzállítási Szabályzat 47. §-ában megadott *érvénytelenségi okokat* is, hiszen ezek között is vannak az árhoz kapcsolódó különleges esetek. Ezek egyébként a következő – a legfontosabb jelzőket megnevező – alcím alatt találhatók: „Az odaítélés általános elvei. Valószerűség (realitás) és olcsóság.” A (3) bekezdés értelmében „Szállításoknál azt az ajánlatot kell *valószerűnek* (reálisnak) tekinteni, amely a kérdéses cikket a tényleges termelési költségek, a szakmában szokásos és megokolt költség (regie) és a gazdasági helyzethez viszonyított haszontétel számbavételével megállapított áron ajánlja.” A (4) bekezdés pedig a következőképpen rendelkezett: „Munkáltatóknál az ajánlat valószerűségét (realitását) ugyanúgy kell elbírálni s különös figyelemmel kell lenni még arra is, hogy a valószerűséghez nem elég az ajánlat végösszegének az átlagos számításoknál alkalmazni szokott egységár alapján kiszámított árának megfelelő volta, hanem ezen kívül az összes egyégaraknak is valószerűeknek és a megadott munkabérekkel arányban kell lenniök.” Az (5) bekezdés értelmében mint „valószerűtlen” nem felelt meg e követelményeknek a következő ajánlat különösen:

1. „amelynek végösszege elfogadhatónak látszik ugyan, egyes egységárai azonban akármilyen irányban indokolatlan eltéréseket mutatnak”;
2. „amely ugyanazt az anyagot vagy munkát, az ajánlat különböző helyein azonos feltételek mellett különböző áron ajánlja”;
3. „amelynek adataiból arra lehet következtetni, hogy az ajánlattevő tervváltoztatásokra, túlmunkákra, felárra számít”;
4. „amely az egységárakat úgy csoportosítja, hogy a munka megkezdése után minél előbb, mentől nagyobb részletfizetések legyenek elérhetőek”;
5. „amelyből kitűnőleg az ajánlattevő munkásait az illető iparágban a munka végzésének helyén szokásos, vagy éppen a szakmabeli munkaadók és munkások többsége által létesített és kormányhatóságilag jóváhagyott alapszabállyal működő szervezetek által egyetértőleg megállapított és életbelép-

¹ KÖHÁZI Endre: Közzállítási kódex. A közzállítási szabályzat és a vele kapcsolatos jogszabályok, magyarázattal és gyakorlattal. (Monopol Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1938, II. kiadás), 42–48. o.

tetett munkaidőnél és bérnél rendszeresen hosszabb és silányabb bér mellett foglalkoztatja.”²

Az idézett rendelkezés a „különösen” kitételt használta, vagyis „[e]z a felsorolás csak példászerű és adott esetben más okok miatt is lehet egy ajánlatot valószerűtlennek tekinteni.”³ A korábbi szabállyal kapcsolatos kritika volt, hogy az ajánlat „valószerűségét [...] nem méltatta kellő figyelemre, a fő motívum az olcsóság volt. Ez helytelen volt, mert a valószerű ár, amely úgy alakul ki, hogy a vállalkozó közterheit és társadalmi köteleseit teljesíti és kötelezettségének jó anyaggal, alkalmazottainak tisztességes ellátása mellett, hűségesen, tehát pótmunkákra, felárakra való számítás nélkül kíván eleget tenni, tulajdonképpen a legolcsóbb és bármely közületre, amely végeredményben közpénzekből (sőt igen nagy részben éppen a vállalkozók által befizetett közterhekből) tartja fenn intézményeit, a legelőnyösebb, csak így számíthat a közület arra, hogy a közérdekű szempontok, amelyeket hivatalból kell képviselnie, minden vonatkozásban érvényesülnek. A valószerűség tehát a közérdek helyes felfogása mellett az olcsósággal azonos fogalom. A számszerű olcsóságnak a keresését csak a rideg és rövidlátó fiskális felfogás kívánhatja.”⁴

Az ajánlatok fenti jogalapokból kifolyólag történő „valószerűtlensége” körében tett felsorolás nem taxatív, hanem csak exemplifikatív, tehát más okok is felmerülhetnek az ajánlat valószerűtlenségét megalapozva.⁵ Feljebb említésre került a „haszontétel” kérdése is: a Köszállítási Szabályzat „[n]em ’tisztos polgári hasznót’, hanem ’a gazdasági helyzethez viszonyított haszontétel’-t említ. Ezzel a Szabályzat azt kívánja elérni, hogy a valószerű ár megállapításánál ne egy ideális haszonszázalék érvényesüljön, amely esetleg a boldog békeidőknek megfelelő volt, hanem olyan haszontétel, amely a mindenkori gazdasági helyzetbe s főképp a mai nehéz viszonyokba beillik.”⁶ Kiindulópontokat jelenthettek a döntéshozatalok a különböző bizottságok által a kötelező legkisebb munkabérekre vonatkozó határozatok, az érdekképviseleti szervektől bekért adatok, vélemények, azonban „[a] valószerűség megállapítása a döntésre jogosult hivatal mérlegelésére van bízva.”⁷

Célszerű egy táblázatban áttekinteni az összehasonlítás szándékával, hogy napjaink szabályozásába hogyan is lehetne beilleszteni a lassan száz éves Köszállítási Szabályzat említett rendelkezéseit azzal, hogy egyes kérdésekről a későbbiekben még részletesebben kifejtve szó lesz:

A Köszállítási Szabályzat vonatkozó rendelkezése	A hatályos jogi szabályozás, illetve a vonatkozó joggyakorlat
Valószerűtlen az az ajánlat, amelynek <i>végösszege elfogadhatónak látszik ugyan, egyes egységei</i> azonban akármilyen irányban indokolatlan <i>eltéréseket mutatnak</i> .	2025. március 1-jét megelőzően hatályos Kbt. szerint az önállóan értékelésre kerülő ajánlati elem aránytalanul alacsony jellege esetén kellett indokolást kérni, az egységárak (költségvetési, ártáblázati tételek) önmagukban nem voltak relevánsak. A törvénymódosítást követően azonban – kivéve például az átalánydíjas építési szerződéseket – az egyes árazott tételek „komolyságának” is jelentősége van.
Valószerűtlen az az ajánlat, amely <i>ugyanazt az anyagot vagy munkát</i> , az ajánlat különböző helyein azonos feltételek mellett <i>különböző áron ajánlja</i> .	A Kbt. nem szabályozza ezt a kérdést. Azonban említhető egy olyan jogorvoslati eljárás tárgyát képező eset, amelyben a költségvetésben több helyen szerepelt (egyes útszakaszokhoz kapcsolódóan külön-külön) az „építési törmelék konténeres elszállítása, lerakása, lerakóhelyi díjjal, 5,0 m ³ -es konténerbe” tétel. Egy helyen

² Kőházi: i. m. 141. o.

³ Kőházi: i. m. 143. o.

⁴ Kőházi: i. m. 142–143. o.

⁵ Kőházi: i. m. 139–141. o.

⁶ Kőházi: i. m. 142–143. o.

⁷ Kőházi: i. m. 144. o.

	az ajánlattevő 30.000,- Ft-ot ajánlott meg, a másik két helyen pedig 3.000,- Ft-ot. A KDB szerint nem volt kifogásolható ez az ajánlattevői árazás: „A Döntőbizottság a közbeszerzési dokumentumok áttekintését követően rámutat arra, hogy 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.”⁸ Ennek megfelelően következtetésként megfogalmazható, hogy az árképzés terén engedékenyebb e körben a hatályos szabályozás és a joggyakorlat, szabadabb árazási stratégia érvényesül. Ennek az ellentétpárja az, ha az ajánlattevő különböző mennyiségekre nézve ugyanazzal az árral (költséggel) számol. Egy esetben három ütemben kellett az oszlopokat szállítani (30-50-50 darab), ugyanakkor a három eltérő mennyiség szállítására azonos költségelemeket alkalmazott az ajánlattevő, a további, kiegészítő indoklásában közölve az azonos árszabás indokait. A KDB osztotta az ajánlatkérő azon álláspontját, amely szerint az indoklás nem volt objektív. „Az indokoláshoz csatolt oszlopszállítási árajánlat szerint az alvállalkozó a szállításért óradíjat és km-díjat számol fel, amely tehát valóban független attól, hogy hány termék került elvitelre. Nyilatkozata szerint azonban a rakodást, kötegelést, csomagolást saját munkatársai végzik, akik esetében az időigény nyilvánvalóan eltér attól függően, hogy 30 vagy 50 oszlop esetében kell a rakodást elvégezni. Ehhez képest a Döntőbizottság szerint sem minősül [...] 'objektív alapúnak' az az indoklás, amely a 'közel azonos', illetve a 'nem tér el jelentősen' fogalmakkal magyarázza az ajánlati ár alátámasztottságát.”⁹
Valószínűleg az az ajánlat, amelynek adataiból arra lehet következtetni, hogy az ajánlattevő tervváltoztatásokra, túlmunkákra, felárakra számít.	A hatályos szabályozás értelmében „Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell [...] a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére.”¹⁰ Ezzel összhangban az ajánlatkérőnek megfelelő tartalmú, egyértelmű, az összehasonlítható ajánlattétel lehetőségét biztosító közbeszerzési dokumentumokat kell az ajánlattevők rendelkezésére bocsátani. Azonban a szerződésmódosítás jog-alapjai lehetővé teszik – előre nem láthatóság igazolása nélkül is – az áremelkedést bizonyos feltételek mellett.¹¹

⁸ A KDB D.400/12/2022. számú határozata.

⁹ A KDB D.465/19/2025. számú határozata, [76]

¹⁰ A Kbt. 28. § (1) bekezdésének harmadik mondata.

¹¹ Ld. a Kbt. 141. § (2) bekezdését.

Valószínűtlen az az ajánlat, amely az egy-ségárat úgy csoportosítja, hogy a munka megkezdése után minél előbb, mentől na-gyobb <i>részletfizetések</i> legyenek elérhetők.	A finanszírozási feltételekre vonatkozó szabályok elmúlt több, mint másfél évtizedes fejlődése abba az irányba haladt, hogy a nyertes ajánlattevők minél kedvezőbb pénzügyi feltételek mellett szerződhesenek. Az előleg, illetve a részszámlázási lehetőség kötelező előírása, a biztosítékok és a fizetési határidő korlátozása biztosítja, hogy ne csak a tőkeerős vállalkozások legyenek ver-senyképesek a közbeszerzések területén. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a szerződés megkötését követően a szerződő felek egyoldalúan eltérhetnének a rögzített feltételektől oly módon például, hogy magasabb összegű előleget fizet ki az ajánlat-kérőként szerződő fél szerződésmódosítás nélkül. ¹²
Valószínűtlen az az ajánlat, amelyből kitű-nőleg az ajánlattevő munkásait az illető i-parágban a munka végzésének helyén szo-kásos, vagy éppen a szakmabeli munkaadók és munkások többsége által létesített és kormányhatóságilag jóváhagyott alapsza-bállyal működő szervezetek által egyetér-tőleg megállapított és életbeléptetett <i>munkai-dőnél és bérnél rendszeresen hosszabb és silányabb bér</i> mellett foglalkoztatja.	A foglalkoztatási körülmények (munkaidő, szabadságok, pihenő-idők) és a munkabérek (pótlékok stb.) bemutatása az ajánlattevői árindokolásokban is megjelenik általában (a közbeszerzés tárgyától függően), ellenőrizhető az ajánlatkérő által a jogszabályok és közzétett tájékoztatások alapján. ¹³
Szállításoknál azt az ajánlatot kell <i>valósze-rűnek</i> (reálisnak) tekinteni, amely a kérdé-ses cikket a tényleges termelési költségek, a szakmában szokásos és megokolt költség (regie) és a gazdasági helyzethez viszonyí-tott haszontétel számbavételével megállapí-tott áron ajánlja.	Nincs szabályozva a profit kérdése, így az a joggyakorlatban jelenik meg. A profit mértékének meghatározása az ajánlattevő kompe-tenciájába tartozik, önköltségi áron való teljesítés lehetősége is felmerülhet, azonban a veszteséggel való tervezés – figyelemmel a tiltott keresztfinanszírozásra is – nem megengedett.

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A fenti megállapításokat, illetve szabályzati rendelkezéseket áttekintve a következő *főbb összegző következte-téseket* lehet vonni:

- Ugyanazok, illetve hasonlókérdések, kihívások és problémák kezelésének igénye foglalkoztatta a korabeli jogalkotót is. A szabályzataalkotó részletesebb, iránymutatóbb szabályokat alkotott az irreális – azaz a „valószínűtlen” – ajánlatokhoz kapcsolódóan, a hatályos szabá-lyozáshoz képest bővebb körben vonva meg az el nem fogadhatóság határait.

- Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a fent bemutatott Közszállítási Szabályzat az 1930-as évek első felében, vagyis a két világhá-ború között, illetve az 1929-es gazdasági világ-válság kirobbanása után került megalkotásra. Ez rányomta a bélyegét például a profithoz való hozzáállásra is, rávilágítva a válságos idők – „boldog békeidők” szembeállíthatóságának problémájára. Összehasonlításképpen elegendő ebben a körben utalni a 2008-ban kiteljesedés-nek induló pénzügyi-gazdasági válságra, a 2020-ban kiszélesedő világjárványra vagy a

¹² Ld. pl. a KDB D.88/6/2021. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.786/2021/14. számú ítéletét.

¹³ Ld. a Kbt. 73. § (4) bekezdését.

2022-es orosz-ukrán háború kitörését követő időszakok kiszámíthatatlan, erőteljes áremelkedéseire, a gazdasági teljesítmény negatív tendenciáira, illetve inflációs környezetére. Ezek a körülmények a közbeszerzések alakulására, szabályozására is döntő hatást gyakoroltak.

- Olyan, az árképzést alapvetően érintő kérdéseket tartottak célszerűnek szabályozni különböző korlátok megállapításával, mint a profit, az egységárak eltérése, a nem megfelelő költségvetési árazás. Ezek sem voltak kellően részletesek, hiszen pontos, minden esetre kiterjedő meghatározásokat nem tartalmaztak, mindenesetre szabályzati szinten hívták fel a figyelmet a jellegzetes hibákra, visszásságokra.
- A különböző szakmai szervezetek, érdekképviselések határozatai, útmutatásai akkor is hangsúlyosak voltak.

A rendszerváltást követő időszak mérföldkövei a hatályos Kbt. megalkotásáig

A rendszerváltás utáni időszakban megalkotott *első hazai közbeszerzési törvény*, a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (Első Kbt.) nem volt túlságosan részletes, mindössze annyit tartalmazott, hogy „Ha az ajánlat kirívóan alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz, az ajánlatkérőnek írásban kell magyarázatot kérnie.”¹⁴ A jogszabály a többi ajánlattevő értesítési kötelezettségéről, határidő tűzésének lehetőségéről, a további árindokoláskérés lehetőségéről, illetve szükségességéről nem tett említést, ellenben a korábbi „kirívóan” jelzőt használta, illetve az „ár” helyett az „ellenszolgáltatás” szerepelt a szövegben, szemben a jelenlegi „aránytalan” kifejezéssel, továbbá az érvénytelenség körében sem hivatkozott különleges jogalapra. Hogy pontosan mi is lehet a különbség a „kirívóan” és az „aránytalanul” alacsony ár között, arra nézve a későbbiekben tárgyalandó viszonyítási pontok adhatnak némi eligazítást, bár sok gyakorlati jelentősége nincs e kérdésnek.

A *Második Kbt.* már bővebb körben rendelkezett az általa még ugyanúgy „kirívóan alacsony ellenszolgáltatásnak” nevezett esetről. Az alapváltozat beemelte a valamennyi ajánlattevő értesítési kötelezettségét, az indokolás elfogadhatóságához felhasználható támpontokat fogalmazott meg, valamint külön hivatkozott a kapcsolódó érvénytelenségi jogalapra, emellett külön rendelkezett az ártól eltérő értékelési szempontok szerinti ajánlati elemek vizsgálati (indokolási) kötelezettségéről.¹⁵ Ahogyan a túlárázások körében említés történt, egy ideig a túlzottan magas árra vonatkozó indokoláskérési kötelezettséget is meghatározta a törvény, vagyis sajátos módon az érvénytelenség jogkövetkezményének terhe mellett lehetett túl magas ajánlati árat tenni. A jogszabályba 2006-ban került be a további tájékoztatáskérés lehetősége, amelyet *konzultációnak* tekintett a jogalkotó: „Az irányelv új elemként teszi lehetővé az ajánlatkérő és az ajánlattevő közötti konzultáció lehetőségét [...], azzal azonban, hogy írásban kérhet további tájékoztatást az ajánlatkérő az ajánlattevőtől, de arra nincs mód, hogy szóban egyeztessenek, konzultáljanak.”¹⁶ Vagyis „[a] vonatkozó irányelvi szabályozás szerint az ajánlatkérő és az aránytalanul alacsony ár miatt indokolásra kötelezett ajánlattevő konzultációt folytat az árindokolás megalapozottságának igazolása során.”¹⁷ Ennek megfelelően épült be az is a joggyakorlatba, hogy „Az ajánlatkérő a benyújtott indokolás vizsgálata alapján, ha annak elfogadhatósága kétséges, kérhet további kiegészítő indokolást, egyes dokumentumokat, ha szükségesnek látja, melyeket – a benyújtott indokolás ismeretében – már konkrétan meg tud jelölni. A kiegészítő indokoláskérés akár több alkalommal is alkalmazható.”¹⁸ Azonban továbbra sem definiálta a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás fogalmát a jogszabály, abból kiindulva, hogy nem határozható meg valamennyi beszerzés tekintetében előzetesen, hogy mekkora mértékű, hány százalékos eltérés jelenthet kirívóan alacsony ellenszolgáltatást, illetve kirívóan aránytalan kötelezettségvállalást. Normatív módon történő meghatározást nem tekintette

¹⁴ Az Első Kbt. 57. § (2) bekezdése.

¹⁵ Ld. a Második Kbt. 86–87. §-ait, valamint a 88. § (1) bekezdés g)–h) pontjait.

¹⁶ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXXII. törvény 38. §-ához kapcsolódó indokolás.

¹⁷ A KDB D.164/14/2018. számú határozata, [14]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.853/2018/17. sz. ítéletét.

¹⁸ A KDB D.189/22/2025. számú határozata, [42].

a jogalkotás lehetségesnek, mert ezeket a kategóriákat csak a közbeszerzés tárgyra, a piaci viszonyokra és egyéb körülményekre tekintettel csak esetenként lehet megítélni, a közösségi jog is azt a követelményt támasztja az ajánlatkérőkkel szemben, hogy az adott eset összes körülményét figyelembe véve döntsenek arról, hogy egy ajánlat adott esetben irreálisan alacsony kötelezettségvállalást tartalmaz-e.¹⁹ (A korabeli jogalkalmazásban ez a megközelítés a következőképpen jelent meg egyébként: „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.”)²⁰ Azonban a jogalkotó rámutatott arra is, hogy mindez nem zárja ki, hogy a szakmai, illetve érdekképviselői szervezetek is irányt mutassanak ennek megítélésében, nem kötelező jellegű ajánlások, állásfoglalások kibocsátásával az általuk képviselt terület tekintetében.²¹

Szintén a 2006-ban hatályba lépett módosítás eredményeként került beépítésre a „gazdasági ésszerűség” vizsgálatának kötelezettsége a törvény szövegébe. A Második Kbt. még úgy rendelkezett eredetileg, hogy „Az ajánlatkérő érvénytelennek nyilvánítja az ajánlatot, ha nem tartja elfogadhatónak az indokolást.”²² Később azonban már úgy fogalmazott a jogszabály, hogy „Az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha nem tartja elfogadhatónak és a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethetőnek az indokolást.”²³ A „gazdasági ésszerűség” körében azonban adós maradt a jogalkotó a tartalmának részletezésével. Az előző közbeszerzési törvény, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (régí Kbt.) már tartalmazott egy nem tételes jellegű meghatározást, elsősorban a munkabérekre és a közterhekre nézve: „A gazdasági ésszerűséggel össze nem egyeztethetőnek minősül az indokolás

különösen akkor, ha az ajánlati ár – a szerződés teljesítéséhez szükséges élőmunka-ráfordítás mértékére tekintettel – nem nyújt fedezetet a külön jogszabályban, illetve kollektív szerződésben vagy a miniszter által az ágazatra, alágazatra kiterjesztett szerződésben az eljárás eredményéről szóló értesítés ajánlattevőknek történő megküldését megelőző egy éven belül megállapított munkabérre és az ahhoz kapcsolódó közterhekre.”²⁴ A hatályos törvényszöveg nem követeli meg a normaszöveg szintjén a gazdasági ésszerűség vizsgálatát, ennek ellenére időről időre felmerül mint kiindulópont az egyes jogviták megítélése során. Így például „A Döntőbizottság rámutat arra, hogy az indokolást nyújtó ajánlattevőt terheli az a kötelezettség, hogy minden lehetséges adatot az ajánlatkérői felhívásnak megfelelően az ajánlatban szereplő ár, illetőleg díj tekintetében, annak a gazdasági ésszerűséggel való összhangját illetően bizonyítsa.”²⁵ Más megfogalmazásban, „Amennyiben az indokolás [...] nem megfelelő – azaz valamely költségelemek tekintetében hiányos, vagy nem elég objektív, illetve a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethető – az ajánlatkérő köteles az ajánlatot érvénytelennek nyilvánítani.”²⁶ Ebből adódóan „[a]z indokolást nyújtó ajánlattevőt terheli az a kötelezettség, hogy minden lehetséges adatot az ajánlatkérői felhívásnak megfelelően az ajánlatban szereplő ár, illetőleg díj tekintetében, annak a gazdasági ésszerűséggel való összhangját illetően bizonyítsa.”²⁷ Ez a gazdasági ésszerűséget a jogi szabályozás részének tekintő megközelítés nemcsak a Kbt. hatályba lépését követően érvényesült, hanem a legújabb joggyakorlatban is rendszeresen megjelenik,²⁸ akár úgy is, hogy „A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel rögzíti, hogy az [ajánlattevő] részéről benyújtott árindokolás nem felel meg az objektivitás követelményének, továbbá nem egyez-

¹⁹ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXXII. törvény 38. §-ához kapcsolódó indokolás.

²⁰ A Fővárosi Bíróság 25.K.31.228/2006/5. számú ítélete.

²¹ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXXII. törvény 38. §-ához kapcsolódó indokolás.

²² Ld. a Második Kbt. 2006. I. 15. előtt hatályos 86. § (3) bekezdését.

²³ Ld. a Második Kbt. 86. § (4) bekezdését, később az (5) bekezdését.

²⁴ A régi Kbt. 69. § (6) bekezdése.

²⁵ A KDB D.233/15/2016. számú határozata.

²⁶ A KDB D.386/12/2017. számú határozata.

²⁷ A KDB D.233/15/2016. számú határozata.

²⁸ Ld. a KDB D.60/21/2025. számú határozatának [46] pontját.

tethető össze a gazdasági ésszerűséggel sem.”²⁹ A jogalkotó döntésén múlik egyébként, hogy milyen további elemek vizsgálatának kötelezettségét követeli meg a jogalkalmazástól, de ettől ez utóbbi el is távolodhat, hiszen annak ellenére említi a gazdasági ésszerűséggel való össze nem egyeztetetőséget mint érvénytelenséget megalapozó, illetve a felhívott ajánlattevő által bizonyítandó körülményt, hogy annak immár nincs tételes jogi alapja. Ahogy később látható lesz, nem ez az egyetlen olyan sajátosság, amelynek alakítása és a tartalommal való megtöltése teljesen függetlenné vált a tételes jogtól. (Így például „A keresztfinanszírozásra vonatkozóan a Kbt. valóban nem tartalmaz tételesjogi definíciót, ennek tartalma azonban a Kbt. tételesjogi rendelkezéseiből levezethető.”)³⁰

Megemlíthető az a kitérő is, amely 2010-ben volt hatályos közel fél évig az építési beruházások „költségvetési kiírásának” összeállításához kapcsolódóan. E jogszabályi rendelkezések az ajánlattételre és az aránytalanul – az akkori tételes jogi szóhasználattal: „kirívóan” – alacsony ellenszolgáltatás vizsgálatára is vonatkoztak. A korábbi jogszabály úgy fogalmazott, hogy a „[k]öltségvetési kiírást az építésügyért felelős miniszter által működtetett honlapon található – ellenszolgáltatás nélkül használható – elektronikus közbeszerzési költségvetési kiírási program segítségével köteles összeállítani és a beérkezett ajánlatokat a [Második] Kbt. 86. §-a alapján megítélni.”³¹ Vagyis egy központi, kötött formátum (egy adott program) használatát követelték meg a költségvetések összeállításához és az egyéb kapcsolódó feladatok teljesítéséhez. Ilyen kötelezettséget a hatályos szabályozás nem ismer, a jogalkotó nem kíván beavatkozni az ajánlatkérők azon döntésébe, hogy

milyen eszközök (programok) alkalmazásával készíti el a költségvetési közbeszerzési dokumentumokat.³² Az más kérdés volt, hogy az aránytalanul alacsony jelleggel érintett tételek bírálatához kapcsolódó kötelezettségek teljesítéséhez mennyire volt használható a központi honlapon elérhető program, illetve hogy azt mennyire kellett kiegészíteni más, ellenszolgáltatásért használható szoftverekkel.

Rendkívül fontos mérföldkövet jelentett a 2010-es reform egyrészt azon közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódóan, amelyekben az értékelésre kerülő ajánlati ár költségvetés, illetve ártáblázat beárazásának eredményeként áll elő. Ugyanis az árazott költségvetésekben megjelenített tételek vizsgálata körében a Második Kbt. szövege egyértelműsítette a vizsgálat tárgyává tett ajánlati elemek körét. „Ha tehát csak az ellenszolgáltatás egyik – részszenpontként nevesített eleme – kirívóan alacsony, akkor is indokolást kell kérni. De ha csak az árazott költségvetés egyik elemében alacsony az ellenszolgáltatás, anélkül, hogy az egész ellenszolgáltatás alacsony lenne, nem kell indokolást kérni.”³³ Ez a megközelítés épült be a joggyakorlatba és a jogirodalomba is.³⁴ Azonban – ahogy később látható lesz – ezt a közel 15 éves szemléletmódot a jogalkotó a 2025-ös törvénymódosítással felülírta, és ebben a körben részben új szabályozási alapot teremtett és új kötelezettségeket állapított meg, de ennek a szabálynak az alkalmazhatósága az átalánydíjas kivitelezési szerződések tekintetében a normaszövegből nem, csak a törvénymódosításhoz kapcsolódó indokolásából derül ki.³⁵ Az említett 2010-es reform másrészt új számítási módszert állapított meg a kirívóan alacsony ár objektív küszöbértékének meghatározásához. Ez a módszer

²⁹ A KDB D.434/15/2022. számú határozata, [36]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.849/2023/7. számú ítéletét. Ezeket idézi pl. a KDB D.360/16/2024. számú határozata.

³⁰ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.849/2023/7. számú ítélete, [21].

³¹ Ld. az építési beruházások közbeszerzésekről szóló 162/2004. (V. 21.) Korm. rendelet 2010. január 1-jétől 2010. július 24-ig hatályos 8/B. §-át.

³² E rendszer használatához kapcsolódóan ld. pl. a KDB D.584/12/2010. számú határozatát. Az ajánlattevő 0 Ft-ra árazott a főösszesítőben egy tételt, és jogszerű volt az érvénytelenné nyilvánítás: „A Döntőbizottság nem fogadta el azon kérelmezői hivatkozást, hogy az árajánlatát a Kormányrendelet alapján csak és kizárólag a tételes költségvetés beárazásával tudta megadni, és ebben nem szerepelt az egyébként műszaki ajánlat részét képező tétel, így nem tehetett mást, mint annak a többi tétel árába történő beépítését.”

³³ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2010. évi LXXXVIII. törvény 36. §-ához kapcsolódó indokolás.

³⁴ Ld. pl. a KDB D.347/16/2024. számú határozatának [38] pontját.

³⁵ Ld. az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolásának utolsó mondatát.

„[a]z ajánlatok számától függően vagy a becsült értékhez, vagy a többi ajánlat és a becsült érték átlagához hasonlítja a vizsgált ajánlatban szereplő ellenszolgáltatást. Ha pedig legalább négy ajánlat van, a becsült érték és a többi ajánlatban szereplő ár olyan átlagához viszonyítja az adott ajánlat árát, mely átlag kiszámításánál nem vették figyelembe a vizsgált ajánlaton kívüli legalacsonyabb és legmagasabb árat tartalmazó ajánlatban szereplő ellenszolgáltatást.”³⁶ Ez egy olyan kísérletnek volt tekinthető, amely objektív alapokra kívánta helyezni azon kérdés megválaszolását, hogy mely értékhatárt el nem érő értékű ajánlatok esetében kell árindokolást kérnie az ajánlatkérőnek.

A régi Kbt. alapvető változásokat hozott a 2012-es hatálybalépésével. Egyrészt az alacsony ár tekintetében a „kirívóan” alacsony jelzőt felváltotta a jelenleg is használatos „aránytalanul” alacsony kifejezés. Ezt a jogalkotó a viszonyítási pontok újragondolásával magyarázta. A KDB egyik határozatában a következőképpen foglalta össze a Második Kbt.-hez kapcsolódó, azaz a *korábbi gyakorlatot*: „A kialakult joggyakorlat szerint a beérkezett ajánlati árakat elsődlegesen a közbeszerzés becsült értékéhez, másodlagosan az ellenszolgáltatás mértéke, az ajánlati árak egymással történő összehasonlítása alapján lehet viszonyítani.”³⁷ Vagyis meg kell – pontosabban meg kellene – határozni azokat a viszonyítási pontokat jogszabályi úton, amelyekből a bírálatsorán az ajánlatkérőnek ki kellene indulnia. Mivel a törvény ezeket egyáltalán nem részletezi, ezért ezen jelzők tartalmának kibontása is a jogalkalmazásra hárul. („A Kbt. rendelkezései nem határozzák meg konkrétan a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás fogalmát, hanem minden egyes esetben egyedileg a konkrét közbeszerzési eljárás tárgya, a teljesítés feltételei, a piaci viszonyok és egyéb körülmények alapján kell azt vizsgálni.”)³⁸ A jelző megváltoztatásának okát a KDB is megemlíttette egyik döntésében: „A Kbt. indokolása

szerint a törvény a ‘kirívóan alacsony ár’ helyett az aránytalanul alacsony árról szól annak érdekében, hogy kifejezze, az ajánlatoknak a túl alacsony összegét nem elsősorban egymáshoz, hanem a szerződés tárgyának értékéhez viszonyítva lehet megítélni.”³⁹ Azt is fontos ebben a körben megemlíteni, hogy „A jogalkotó nem önmagában alacsony ellenszolgáltatást, hanem *hangsúlyos jelzőt* alkalmazva ‘aránytalanul’ alacsony ellenszolgáltatást határozott meg.”⁴⁰ Vagyis „Önmagában alacsony árajánlat megtétele nem von jogkövetkezményt maga után. Az ajánlati ár vizsgálatánál az az eldöntendő kérdés, hogy az ajánlattevő által megtett árajánlat alacsonynak vagy kirívóan alacsonynak minősül-e...”⁴¹

A régi Kbt. bevezetett egy fontos további változtatást a hatályba lépések: jelentősen megváltoztatta az előző törvény azon részletes konstrukcióját, amely az ajánlatok számához igazodóan határozott meg objektív és egzakt küszöbértéket. Ezt nem megszüntette, hanem lényegesen átalakította, illetve leegyszerűsítette oly módon, hogy ha az ajánlati ár 20%-os eltérést mutatott a fedezet összegéhez, majd későbbi módosítás eredményeként a becsült értékhez képest, akkor az ajánlatkérő köteles volt különösen indokolást kérni.⁴² A jogalkotó kezdetben a fedezetet jelölte meg mint viszonyítási alapot, ez azonban 2013. július 1-jétől módosult,⁴³ mégpedig úgy, hogy a becsült értékkel, pontosabban a részekre bontás tilalma nélkül számított becsült értékkel váltotta fel azt a törvény. A két fogalom megfelelő használata és elhatárolása azért különösen fontos, mert lényegi különbségek vannak a jelentésüket és tartalmukat illetően. Ugyanis „A *fedezet* gazdasági-pénzügyi fogalom, a vállalkozás jövőbeli, adott időszakra eső jövedelemtermelő képességére, bevételi forrására, annak volumenére utal. A fedezet meghatározásának a Kbt. alapján csupán célszerűségi szempontjai írhatóak körül, mivel arra, hogy mi tekinthető fedezetnek a Kbt. nem

³⁶ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2010. évi LXXXVIII. törvény 36. §-ához kapcsolódó indokolás, valamint ld. a Második Kbt. 2010. szeptember 15-étől hatályos 86. § (2) bekezdését.

³⁷ A KDB D.472/12/2009. számú határozata.

³⁸ A KDB D.472/12/2009. számú határozata.

³⁹ A KDB D.343/9/2012. számú határozata.

⁴⁰ 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.

⁴¹ A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete.

⁴² Ld. a régi Kbt. 69. § (2) bekezdését.

⁴³ Ld. a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény módosításáról szóló 2013. évi CXVI. törvény 16. §-át.

tartalmaz tételes rendelkezést. A fedezet jellegénél fogva nem egy egzakt szám, hanem egy, nem a Kbt. szerinti, hanem a hétköznapi értelemben vett becslült érték, amelyet ellenőrizhető módon kell dokumentálni. A fedezet meghatározása az ajánlatkérő autonóm döntése, annak nagyságát az ajánlat által befolyásolni nem lehet.”⁴⁴ Azonban e szabályozatlanság és jelentős mozgáster ellenére az ajánlatkérői önkény a fedezethez kapcsolódóan sem volt megengedett: „Az ajánlatkérő – a Kbt. erre vonatkozó engedélye hiányában – jogszerűen nem bonthatta meg az anyagi fedezet összegét, az általa a bontáson ismertetett anyagi fedezet összegéhez, mint objektív határhoz kell, hogy arányosítva vizsgálja az egyes ajánlati árak irreálisan alacsony voltát.”⁴⁵ A fedezettel szemben „A becslült értékre a Kbt. tartalmaz szabályokat [...], annak meghatározása azért szükséges, mert a közbeszerzés megkezdése előtt adott elvek és szabályok mentén ki kell számítani a közbeszerzés tárgyának értékét, ezáltal lehet eldönteni, hogy a tervezett beszerzés a törvény tárgyi hatálya alá tartozik-e. [...] A Kbt. a közbeszerzés értékét – mivel az értelemszerűen csak prognosztizálható – mindig becslült értéknek tekinti. [...] A fentiekből látható, hogy a fedezet nem azonos a becslült értékkel, de nem azonosítható az ajánlatkérői ellenszolgáltatással sem. A becslült érték az eljárásforma megválasztása és a tárgyi hatály meghatározása tekintetében bír relevanciával. A becslült érték jellegénél fogva egy kalkulált összeg, ily módon tulajdonképpen fiktív. Ezzel ellentétben a fedezetnek számszakilag kimutathatónak kell lennie, a pénzösszeg jövőbeni rendelkezésre állása vagy forrás megjelölés formájában. Az ellenérték az, amit az ajánlatkérő 'fizetni' akar, a fedezet pedig annak forrása.”⁴⁶ A becslült érték akkor szolgálhat megfelelő viszonyítási alapként, ha azt az ajánlatkérő helyesen határozta meg: „A becslült érték meghatározásával kapcsolatban az eljárás előkészítése körében az ajánlatkérőt terhelő kötelezettség, hogy olyan körülménnyel járjon el, amely lehetővé teszi a becslült érték felelősségteljes, a piaci viszonyoknak megfelelő meghatározását. Az ajánlatkérőnek minden esetben alá kell tudnia támasztania,

hogy a megfelelő gondossággal járt el a becslült érték meghatározásakor.”⁴⁷ Levonható az a következtetés mindezek alapján, hogy a fedezet kevésbé volt alkalmas kiindulási pontnak, a becslült érték ennél megfelelőbbnek tűnt. Azonban ahogyan később látható lesz, gazdasági válságok és rendkívüli inflációs környezet, nehezen kalkulálható áremelkedések és az időben elhúzóódó előkészítés (tervezés, támogatási kérelem elbírálása, közbeszerzés folyamatba épített ellenőrzése) esetén a becslült érték sem képes mindig betölteni egyértelműen a megfelelő – pontosabban a „szerződés tárgya” mellett alkalmazható további – viszonyítási pont funkcióját.

A hatályos Kbt. fejlődése az aránytalanul alacsony ár szabályozásának területén

A 2015. november 1-jétől hatályos Kbt. nem tartalmaz immár semmilyen objektív küszöbértéket: „[a] törvény elhagyja annak a százalékos mértéknek a meghatározását, amely mértékkel a becslült értéknél alacsonyabb ajánlatok automatikusan irreálisan alacsonynak minősültek, és az ajánlatkérő azokat vizsgálni volt köteles. A gyakorlati tapasztalatok szerint az ilyen mérték százalékos meghatározása nem életszerű, és nem alkalmazható egységesen valamennyi beszerzés esetében.”⁴⁸ Ennek ellenére a régi Kbt. 20%-os eltérésre épülő rendszere továbbra is egyfajta „lélektani” határt és hivatkozási alapot jelenthet a jelenlegi mindennapi közbeszerzési gyakorlatban. A jogi szabályozás azonban megváltozott. „A régi Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdése valóban alkalmazza a több, mint 20%-os érték eltérés mértékét – emellett több más szempont értékelésére biztosítva lehetőséget – ugyanakkor a 20%-os eltérést a becslült értékhez viszonyítja. A korábbi szabályozás azonban döntő jelentőséggel nem bírhatott a jelenlegi szabályozási rendszerben, mivel abban ilyen tételes küszöbérték nem szerepel. Kétségtelen ugyanakkor, hogy mind a régi, mind az új szabályozás egy komplex, a beszerzés egyedi sajátosságaira fókuszáló vizsgálatot vár el az ajánlatkérőtől, amelynek egyik eleme a becslült érték. Ez utóbbi milyen jelentőséggel bír, azt a konkrét

⁴⁴ A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.451/2007/18. ügyszámú ítélete.

⁴⁵ A KDB D.484/11/2012. számú határozata.

⁴⁶ A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.451/2007/18. ügyszámú ítélete.

⁴⁷ A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény módosításáról szóló 2013. évi CXVI. törvény 16. §-ához kapcsolódó részletes indokolása.

⁴⁸ A Kbt. 72. §-ához kapcsolódó részletes indokolás.

eset határozza meg.”⁴⁹ A törvény megtartotta az „aránytalanul alacsony” jelzőt, a joggyakorlat azonban folyamatosan pontosítja, részletezi a viszonyítási pontok alkalmazhatóságát. Ez nem azt jelenti, hogy ne lenne igény ilyen értékhatárookra, azonban ezek – ahogyan később látható lesz – rendkívüli módon képlekenyek és átjárhatók.

A módosítások sorában a következő jelentősebb változás az volt, amikor a jogalkotó az uniós értékhatár alatti eljárásrendben, a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja szerint folytatott eljárásokban lehetővé tette az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának mellőzését,⁵⁰ amelyről a későbbiekben még részletesebben szó lesz azzal, hogy e rendelkezés – sajnálatos módon – már nem hatályos. A KDB a következő összegezést fogalmazta meg a korábbi módosítással kapcsolatban: „Ennek jogpolitikai indoka az alacsonyabb értékű közbeszerzési eljárások gyorsítása és adminisztrációs terheinek csökkentése, ezáltal az eredményesen záruló közbeszerzési eljárások számának növelése volt. A jogalkotó a 2015. évi Kbt. hatálybalépése óta számos további, a nemzeti eljárás egyszerűsítését szolgáló rendelkezést vezetett be. Ilyen a 2021. február 1. napjától hatályos Kbt. 114. § (6a) bekezdés is, amelynek értelmében az ajánlatkérő – nemzeti eljárásrendben – nem köteles az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatára.”⁵¹ Lényeges megemlíteni végül a 2025. március 1-jétől hatályba lépett és új szemléletre épülő változásokat is, amelyek lényegi elemei a később tárgyalandó részletek kapcsán kerülnek kiemelésre és bemutatásra. Annyi a legfontosabb indokok között azonban már most megemlíthető, hogy „Az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályok felülvizsgálatát az uniós jogi megfelelés biztosítása és a gyakorlatban a különböző áruk vagy szolgáltatások önállóan nem értékelt egységárát rögzítő szerződések kezelésével kapcsolatban felmerült kérdések teszik szükségessé.”⁵²

Ebben a fejezetben tehát áttekintésre kerültek a legfontosabb fejlődési mérföldkövek. Fontos hangsúlyozni, hogy az egyes megoldások a későbbiekben még további elemzés tárgyait képezhetik, ebben a körben nem volt több a célkitűzés, mint annak a rövid bemutatása, hogy melyek azok a legfontosabb terminológiai és jogfejlődési állomások, amelyek kijelölhetik a további vizsgálódások kereteit és irányait.

Egy mentességi lehetőség emlékére: az árak vizsgálatának mellőzési lehetősége

Rendkívül fontos kérdés, hogy lehetnek-e különleges mentességi szabályok az aránytalanul alacsony ár vizsgálata körében, azaz, a jogalkotó mentesítheti-e az ajánlatkérőket az egész folyamat alól. Vagyis lehetséges-e anélkül elbírálni az ajánlatokat, hogy az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára vonatkozó szabályokat alkalmazni kellene. Néhány évig létezett ez a megoldás a magyar közbeszerzési jogban, azonban a 2025-ben megvalósított törvénymódosítás ezt a 2021-ben bevezetett lehetőséget megszüntette. A vonatkozó szabály a következőképpen hangzott: „Az ajánlatkérő nem köteles az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatára. Az ajánlatkérő a 73. § (2) bekezdését nem köteles alkalmazni, annak alapján azonban csak akkor nyilváníthat egy ajánlatot érvénytelennek, ha a 72. §-ban foglaltaknak megfelelően járt el.”⁵³ Ez a szabály nem tiltotta meg az árindokoláskérést, csupán felmentette az ajánlatkérőt az általános indokoláskérési kötelezettség alól a Kbt. Harmadik Részének hatálya alá tartozó eljárásokban.⁵⁴ „Ez azt jelenti, hogy az ajánlatkérő mellőzheti az árindokolás kérését, viszont nem mentesül attól, hogy a Kbt. 71. §-ában foglalt hiánypótlással/felvilágosításkéréssel éljen, amennyiben annak a feltételei fennállnak.”⁵⁵ Az ajánlatkérőt e törvényhely külön alkalmazási feltétel vagy akár a döntésének indokolási kötelezettsége nélkül hatalmazta fel.⁵⁶ Vagyis „[a] Kbt.

⁴⁹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.119/2024/13. számú ítélete, [25].

⁵⁰ Ld. a Kbt. 2021. február 1-jétől 2025. február 28-ig hatályos 114. § (6a) bekezdését.

⁵¹ A KDB D.259/17/2023. számú határozata, [30].

⁵² Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolásának 1. mondata.

⁵³ Ld. a Kbt. 2021. február 1-jétől 2025. február 28-ig hatályos 114. § (6a) bekezdését.

⁵⁴ A KDB D.400/12/2022. számú határozata, [33].

⁵⁵ A KDB D.131/21/2022. számú határozata, [68]. A szerződéskötés engedélyezésének megtagadására vonatkozó D.131/11/2022. számú végzést megváltoztatta a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.904/2022/6. számú ítélete.

⁵⁶ A KDB D.490/12/2023. számú határozata, [41].

114. § (6a) bekezdésében foglalt speciális szabály felmentést ad[ott] az ajánlatkérőnek a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdések alkalmazása alól az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálata tekintetében, ugyanis nem kérhető számon az ajánlatkérőn egy olyan rendelkezés megtartottsága, amely alól a Kbt. 114. § (6a) bekezdés szerint mentesül. A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy nem általában véve ad[ott] felmentést a jogszabályokban meghatározott feltételeknek való megfelelés vizsgálata alól, csupán csak a Kbt. 114. § (6a) bekezdésének alkalmazása és az azzal való együttes értelmezése során.”⁵⁷ Azonban az alapelveket ebben az esetben sem lehetett figyelmen kívül hagyni, hiszen „[a] Kbt. 114. § (6a) nem ad[ott] teljes és általános felmentést az aránytalanul alacsony ár vizsgálata alól. A Kbt. 114. § (6a) bekezdése alkalmazásának korlátját a Kbt. alapelvei képezhetik.”⁵⁸

Tehát az uniós értékhár alatti (a nemzeti) eljárásrendben a Kbt. 72. § (1) bekezdésének alkalmazása az *ajánlatkérő belátásán* múlik,⁵⁹ vagyis a jogalkotó az ajánlatkérő döntési kompetenciájába utalta annak a kérdésnek az eldöntését, hogy kívánja-e az ajánlati árakhoz kapcsolódó vizsgálatot lefolytatni vagy sem: „A törvény tehát választási lehetőséget biztosít az ajánlatkérő számára abban, hogy alkalmazza-e az aránytalanul alacsony árakra és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatára vonatkozó eljárást. Ezen felül e vonatkozásban további előírást a Kbt. nem rögzít, továbbá *indokolási kötelezettséget* sem ír elő az ajánlatkérő számára arra az esetre, ha nem él a vizsgálat eszközével.”⁶⁰ Ha azonban „[a]z ajánlatkérő – erre vonatkozó kötelezettség hiányában – mégis vizsgálja a megajánlott ár indokolatlanul alacsony jellegét, azt valóban a Kbt. 72. §-a szerinti eljárásrendben kell megtennie, azonban ilyenkor sem köteles az érvénytelenség jogkövetkezményét alkalmazni, belátása szerint dönthet úgy is, hogy az ajánlat érvényes marad, külön indokolási kötelezettség ilyenkor nem terheli.”⁶¹ Ezt a megközelítést a bíróság fogalmazta meg, és nem fogadta el a KDB azon érvelését, amely szerint

„[a] Kbt. 72. §-ának nemzeti és uniós eljárásrendben történő egységes alkalmazására hivatkozással kívánta alátámasztani, hogy az [ajánlatkérőt] a kifogásolható ajánlat érvényessé nyilvánítása esetén is külön támadható döntéshozatali, indokolási kötelezettség terheli. Ez a jogértelmezés azonban éppen a módosító rendelkezés értelmét, a nemzeti eljárásrendben megteremteni kívánt adminisztratív könnyítési célt kérdőjelezi meg.”⁶² Az ajánlatkérő a döntési szabadságából eredően vizsgálhatta azonban az általános szabályok szerint – de azok teljes körű megtartásával – az árak aránytalanul alacsony jellegét, és abból érvénytelenség is következhetett: „A Kbt. rendelkezése szerint tehát amennyiben az ajánlatkérő szabadon meghozott döntése szerint alkalmazza a Kbt. 72. § rendelkezéseit, meg kell vizsgálnia, hogy a vállalat megalapozottan teljesíthető-e és amennyiben szükséges, a törvény által biztosított jogintézmények alkalmazása útján kell tisztázni a felmerülő kérdéseket. A Kbt. arról nem rendelkezik, hogy a Kbt. 72. § által szabályozott jogintézményt az ajánlatkérő tetszőlegesen, egyedi szabályok alkalmazásával is megvalósíthatja.”⁶³ Az ajánlatkérői döntést nagyban befolyásolhatta az a körülmény, hogy mekkora mértékű kockázatot kívánt a szerződés teljesítésének időszakára hárítani, hiszen az ő érdeke sem lehetett az, hogy a határeseteken túlmutatóan aggályos ajánlatokat fogadjon el. Hiszen „Az ajánlatkérő érdeke, hogy olyan szerződést kössön meg, amely megalapozottan teljesíthető, így ne kerüljön a szerződés hatálya alatt olyan helyzetbe, hogy a nyertesként szerződő gazdálkodó szervezet olyan okból nem tudja a szerződést teljesíteni, amely körülmény kellő körültekintéssel már a közbeszerzési eljárás során, a közbeszerzési szerződéskötést megelőzően tisztázható lett volna.”⁶⁴

Amikor ezt az árak aránytalanul alacsony jellegének vizsgálata alóli mentességet biztosító jogszabályi lehetőséget bevezették, a jogalkotó úgy érvelt, hogy „[t]ovábbi adminisztratív könnyítést jelent nemzeti eljárásrendben az a szabály, miszerint az aránytalanul ala-

⁵⁷ A KDB D.441/26/2022. számú határozata, [56].

⁵⁸ A KDB D.259/17/2023. számú határozata, [30].

⁵⁹ A KDB D.181/26/2024. számú határozata, [234]. A határozatot keresettel támadták.

⁶⁰ A KDB D.360/16/2024. számú határozata, [66].

⁶¹ A Fővárosi Ítéltábla 1.Kf.700.329/2023/7. számú ítélete, [17].

⁶² A Fővárosi Ítéltábla 1.Kf.700.329/2023/7. számú ítélete, [18].

⁶³ A KDB D.525/13/2024. számú határozata, [43].

⁶⁴ A KDB D.525/13/2024. számú határozata, [51].

csony ár vizsgálata nem feltétlenül lesz kötelező. Természetesen az ajánlatkérő belátása szerint ezt továbbra is elvégezheti, ilyenkor viszont a Kbt. erre vonatkozó szabályait kell alkalmaznia.”⁶⁵ Ezt az jelenti, hogy „Míg az ajánlatkérőnek az uniós eljárásrendben okszerűen mérlegelnie kell, hogy milyen bírálati cselekmények végzésére köteles, addig a nemzeti eljárásrendben gyakorlatilag ezen lépés kihagyásával egyszerűsítheti a bírálat folyamatát. Amennyiben úgy dönt, hogy a vizsgálatot mégis elvégzi, az általános szabályok betartására köteles. Az adminisztratív terhek könnyítése ellenére a Kbt. alapelveinek és az azokat leképező tételes szabályainak maradéktalan betartása az ajánlatkérőt továbbra is köti, az ajánlatok értékelésére vonatkozó szabályok szükségképpen sorrendje megköveteli, hogy a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti döntést megelőzze egy, a Kbt. 72. §-a szerinti indokoláskérési folyamat, mely többféleképp végződhet.”⁶⁶

Az egyik lényegi kiindulópont – az eljárások gyorsítása, egyszerűsítése és az eredményes közbeszerzési eljárások számának növelése mellett⁶⁷ – az „*adminisztratív könnyítés*” volt, azonban nem pusztán ebből a szempontból kell megközelíteni ennek a lehetőségnek – vagy éppen a főszabálytól eltérő kedvezménynek – a megítélését. Az „*adminisztratív teher*” jelleg természetesen vitathatatlan, hiszen az ajánlatkérőnek a szükséges szakértelemmel rendelkező, bevont szakemberekre támaszkodással kell a gyanús árak azonosításának, az érintett árakra vonatkozó indokoláskérések összeállításának, az ajánlattevők által benyújtott dokumentumok bírálatának és a döntés alátámasztásának feladatát elvégezni. Az ajánlattevői oldalon azonban nem feltétlenül jelent jelentős terhet, hiszen az ajánlatuk összeállításához a szükséges számításoknak, alvállalkozói ajánlatoknak stb. rendelkezésre kell állnia, az indokolások végső formába öntése jelenthet többletfeladatot. „Hangsúlyos ugyanis, hogy az ár kalkulációnak (melyről az érintett ajánlattevő árindokolása során lényegét tekintve számot ad) nem az ajánlatkérő felhívására kell elkészülnie, annak az ajánlattevő rendelkezésére kell állnia, hiszen az ajánlattevő ennek alapján adja meg az ajánlati

árát, az egyes tételekkel való kalkulációját ez alapozza meg.”⁶⁸ Azonban ez az állítás csak akkor helytálló, ha az ajánlattevők valóban felelősen teljesítik az árképzési feladatát, és nem pedig egy előre elgondolt, feltétlenül nyertesnek remélt árhoz igazítják az ajánlat összeállítását. Az adminisztratív teher kérdésén túlmutatnak azonban azok a jogi kockázatok, amelyek az aránytalanul alacsony árhoz kapcsolódnak, így e mentességi lehetőség megszüntetése ellen is komoly érvek hozhatók fel – ezek is áttekintésre kerülnek a következő bekezdésekben.

Az első lényegi kérdés, hogy valóban *feltétlen* volt-e a mellőzés lehetősége, vagy pedig nem. Egyrészt lehetnek olyan más jogszabályok, amelyek bizonyos értékhatárt el nem érő értékű vállalkozások kapcsán eleve felvetik az aggályt és az indokoláskérés lefolytatásának kötelezettségét. Ilyen például az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (Épköz.) 25. §-a, amely az építésügyért felelős miniszter rendeletében megállapított minimális építőipari rezsióradíj mértékéhez köti a Kbt. 72. § (1) bekezdésének kötelező alkalmazását. A KDB úgy foglalt állást egy ügyben, hogy e § „[k]izárólag egy meghatározott esetben teszi kötelezővé az árindokoláskérést, mégpedig abban az esetben, ha a nemzeti eljárásban a rezsióradíj a Kbt. 76. §-a szerint önállóan értékelésre kerül, és az ajánlattevő által megajánlott rezsióradíj alacsonyabb az építésügyi miniszter rendeletében megállapított rezsióradíj mértékénél. Tehát a Kbt. 114. § (6a) bekezdés alkalmazásában az ajánlatkérő nem köteles az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára, míg a 322/2015. Korm. rendelet 25. § (1) bekezdése szerint a rezsióradíjtel nem érő ajánlat – feltéve, hogy a rezsióradíj értékelésre kerül – minden vizsgálat nélkül aránytalanul alacsonynak minősül. A Döntőbizottság megállapította, hogy [...] az ajánlatkérő nem értékelte önállóan a rezsióradíjat, így jogszerűen járt el az ajánlatok bírálata során. Az ajánlatkérő nem sértette meg a jogorvoslati kérelemben

⁶⁵ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXXVIII. törvény 35. §-ának végső előterjesztői indokolása.

⁶⁶ A Fővárosi Törvényszék 103.K.703.161/2022/16. számú ítéletét idézi a Fővárosi Ítéltábla 1.Kf.700.329/2023/7. számú ítélete, [8].

⁶⁷ Ld. a KDB D.259/17/2023. számú határozatának [30] pontját.

⁶⁸ A KDB D.636/25/2024. számú határozata, [57].

megjelölt jogszabályhelyeket, eljárása jogszerű volt.”⁶⁹ (Megjegyzendő, hogy az „óradíj” és a „rezsióradíj” nem azonos fogalmak.)⁷⁰

Fontos hangsúlyozni azonban azt az említett sajátosságot is, hogy a Kbt. *alapelveinek* teljes körűen érvényesülni kell, hiszen „A Kbt. 114. § (6a) bekezdése alkalmazásának korlátját a Kbt. alapelvei képezhetik.”⁷¹ Így nem került el a jogalkalmazás figyelmét az arra vonatkozó kérdés, hogy miképpen egyeztethető össze egy általános bírálati kötelezettség teljes mellőzése és az alapelvi rendelkezések érvényesülésének feltétlen igénye. Egy esetben a kérelmező ajánlattevő alapelvi sérelemre is hivatkozott abban a körben, hogy az ajánlatkérő élt a törvényi lehetőséggel, és nem vizsgálta a nyertes ajánlati ár aránytalanul alacsony jellegét. A KDB azonban nem fogadta el az alapelvi rendelkezésekre való hivatkozást, mégpedig a következő indokok alapján: „Az [ajánlattevő] önálló kérelmi elemként nem kérte kivizsgálni az alapelvi jogsérelmet, arra csak az állított jogsértések során hivatkozott, mint a Kbt. 114. § (6a) bekezdés alkalmazásának korlátjaként. Arra vonatkozóan azonban nem fejtette ki álláspontját, hogy az ajánlatkérő eljárása pontosan miért és miben sértette a hivatkozott alapelvi előírásokat, konkrétan miben valósult meg az esélyegyenlőség sérelme, a joggal való visszaélés vagy a rosszhiszemű magatartás azon kívül, hogy az ajánlatkérő élt a törvényben biztosított választási lehetőséggel és nem vizsgálta az aránytalanul alacsony ár vagy vállalat körülményeit. A hatékony és felelős közpénzfelhasználás elvének sérelmét pedig önmagában arra a feltevésre alapította, hogy a nyertes a szerződést – [ajánlattevő] szerint – nem fogja majd teljesíteni. Mindezekre tekintettel az általa előadottak nem voltak alkalmasak jogsértés megállapítására.”⁷² Az ilyen helyzetek (jogviták) mutatták meg azt, hogy mennyire is tehetetlenek voltak ilyen körülmények között az ajánlattevők, ilyenkor ugyanis szembesülniük kellett

azzal, hogy eszköztelenek azokkal a versenytársakkal szemben, akik irreális vállalatokkal kívántak a versenyben előnyhöz jutni.

Az ajánlatkérőnek nem kellett az eljárást megindító felhívásban vagy a további közbeszerzési dokumentumokban rendelkeznie arról, hogy alkalmazni kívánja a bírálat időszakában a Kbt. 114. § (6a) bekezdésében megadott lehetőséget, a Kbt. sehol sem tartalmazott olyan előírást, amelynek értelmében a vonatkozó kérdésben előzetesen és a dokumentumokban rögzített döntést kellett volna hozni. „Erről ajánlatkérőnek nem szükséges előzetesen rendelkezni a közbeszerzési dokumentumokban, mivel a választás lehetősége magából a Kbt.-ből következik.”⁷³ Ettől függetlenül az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként hivatkozhatta, mint alkalmazható szabályt.⁷⁴

Összegezve e megszűnt lehetőség sajátosságait, megállapítható, hogy két alapvetően védendő és támogatandó érdek és célkitűzés között kellett volna megteremteni az összhangot, biztosítva az előnyök és hátrányok egyensúlyát. Nyilván támogatandó és előnyös jellemző az, hogy alkalmas eszköz volt az adminisztratív terhek csökkentésére, az eljárások gyorsítására, az eredményes eljárások számának növelésére és a bírálatához kapcsolódó jogviták megelőzésére, kiküszöbölésére, hiszen ilyenkor nem jöhetett létre az ilyen esetekhez kapcsolódó jogviták klasszikus eseményláncolata és érdekösszeütközése. Vagyis, hogy az ajánlatkérő miért nem kért indokolást a legkedvezőbb ajánlatot tevőtől, ha kért, akkor miért fogadta el, ha kért, és nem fogadta el, akkor pedig miért nem fogadta el. Az értékelési rangsorban elfoglalt helyezésektől és a remélt lehetőségektől függően az érvénytelenséggel érintett és ezáltal a nyertesi pozíciót elveszített, illetve a hátrébb rangsorolt, az előtte lévő ajánlat aránytalanul alacsony árra alapozható érvénytelenségének bizonyításától szerződéskötési lehetőséget remélő ajánlattevők ütköz-

⁶⁹ A KDB D.400/12/2022. számú határozata, [33]–[34].

⁷⁰ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával kapcsolatban (2024. szeptember 12.) (<https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi-a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-aranytalanul-alacsony-ar-vizsgalataval-kapcsolatban-2024-09-13/>, 2025. 06. 15.).

⁷¹ A KDB D.259/17/2023. számú határozata, [30].

⁷² A KDB D.490/12/2023. számú határozata, [44].

⁷³ Dezső Attila (szerk.): Nagykomentár a közbeszerzési törvényhez (Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2021), idézi a KDB D.525/13/2024. számú határozata, [42].

⁷⁴ Ld. pl. a KDB D.400/12/2022. számú határozatának [3] pontját.

hetnek meg egymással, illetve az ajánlatkérővel. Valóban alkalmas jogi eszköz volt a határesetek kezelésére, amikor az is bizonytalan volt, hogy kell-e, szükséges-e indokolást kérni vagy sem, van-e értelme megnyitni az ún. kontradiktórius vizsgálati eljárást – az ebből fakadó összes jogvita forrását – vagy sem. Az ilyen közbeszerzési eljárásokban rendkívül hasznos lehetőség volt. Ha tehát a jogalkotó az egyszerűsítést, gyorsítást és az adminisztratív terhek csökkentését várta a Kbt. 114. § (6a) bekezdésének jogszabályba történő beemelésétől, akkor annak eltávolításával ezek szerint a bonyolultabbá válás, a lassulás és az adminisztratív terhek növekedése várható.

Másfelől viszont az ajánlatkérőnek felelősségteljesen is kellett ezzel a szabad döntésén alapuló lehetőséggel bánnia, hiszen ha valóban teljesíthetetlen árat fogadott el, akkor ennek valamennyi terhét és kockázatát a szerződés teljesítésének időszakára hárította át. Ha a megajánlott ár nem fedezi a megfelelő teljesítés összes költségét, akkor annak felfüggesztésével, meghiúsulásával, nem megfelelő minőségével vagy más pénzügyi következményekkel (alvállalkozók kifizetésének elmulasztása stb.) kell számolni, amelyből további eljárások (polgári perek, kizáró okokhoz kapcsolódó Közbeszerzési Hatóság irányába történő bejelentések) is következhetnek. Az ajánlattevőnek sem volt tehát feltétlenül – legalábbis nem lehetett a jólfelfogott, hosszú távú – érdeke az, hogy az ajánlatkérő ne vizsgálja az olyan ajánlatát, amellyel nem tud reális körülmények között teljesíteni. Emellett számolni kellett az ezzel elmentesen cselekvő versenytársakkal szembeni tehetetlenség és kiszolgáltatottság szempontjával, amely olyan alacsony árakkal kapcsolatban merülhet fel, amelyekkel racionálisan tervező gazdasági szereplők nem tudnak és nem akarnak versenybe bocsátkozni.

Végül célszerű megemlíteni, hogy nem szűnt meg teljesen az aránytalanul alacsony ár vizsgálati lehetőségének mellőzése. A Kbt. 117. §-a szerinti, önálló eljárási szabályok alkalmazása esetén az ajánlatkérő dönthet ugyanis úgy, hogy az érvénytelenségi okok között nem írja elő

az aránytalanul alacsony árra vonatkozó jogalapot. (Például „A Döntőbizottság e körben rögzíti továbbá, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 117. § szerinti közbeszerzési eljárásra tekintettel a felhívásban a Kbt. 72. §-ban szabályozott árvizsgálat alkalmazását kizárta.”)⁷⁵ De úgy is dönthet, hogy alkalmazza ezeket az okokat.⁷⁶ Viszont „A sajátos beszerzési eljárásra vonatkozó szabályok alapján, ha az ajánlatkérő nem rendelkezett explicit módon ezen érvénytelenségi ok alkalmazásáról a felhívásban, akkor az aránytalanul alacsony árra vonatkozó érvénytelenségi ok alkalmazásának és az annak alapjául szolgáló aránytalanul alacsony ár vizsgálatának sincs helye. Tehát amennyiben az ajánlatkérő nem írja elő a felhívásában, hogy ezen érvénytelenségi okot alkalmazni fogja, akkor nem jogosult az aránytalanul alacsony árak vizsgálatára.” Ennek megfelelően „[a]z ajánlatkérő indokoláskérése jogsértő volt.”⁷⁷ Vagyis ebben az eljárási konstrukcióban az ajánlatkérőnek előre meg kell határoznia, hogy milyen szabályok mentén fog a bírálatsorán eljárni, nem pedig az ajánlatok felbontását követően döntheti el, mint a hatályon kívül helyezett 114. § (6a) bekezdése esetén. A szabályok előre lefektetése nyilván hat az ajánlattevői árképzésekre is, hiszen ezzel az ajánlatkérői döntéssel alapjaiban befolyásolható az árverseny.

Viszont továbbra is fennáll a mentességi lehetőség a fentiek szerint, amelyből adódik a kérdés: ha az ajánlatkérő a „kötött szabályok” szerint jár el, akkor semmilyen mentességi lehetőség nem illeti meg, ha pedig saját eljárásrendet alakít ki, akkor már rendelkezik ilyen jogosultsággal. Mi támaszthatja alá ezt a jogalkotói különbségtételt?

Mindig azt kell tehát vizsgálni a változó tételes jogi környezet tükrében, hogy van-e különleges, eltérést engedő szabály, amely valamilyen módon mentességet ad az árak aránytalanul alacsony jellegére vonatkozó vizsgálati kötelezettség alól. Ilyen előírás hiányában az az általános elv érvényesül, amely szerint „Az indokoláskérési kötelezettség alól a Kbt. nem ad felmentést, ezért annak teljesítésétől semmilyen indokból nem lehet eltekinteni.”⁷⁸

⁷⁵ A KDB D.234/10/2018. számú határozata, [56]. Hatályon kívül helyezte és új eljárásra kötelezte a KDB-t a Kúria a Kf.III.37.521/2019/10. számú ítélete.

⁷⁶ Ld. a KDB D.736/10/2024. számú határozatának [57] pontját.

⁷⁷ A KDB D.408/20/2023. számú határozata, [47], [52]. A döntést keresettel támadták. Ld. a KDB D.736/10/2024. számú határozatának [58] pontját e döntés hivatkozásáról.

⁷⁸ A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete.

STATISZTIKA

Közbeszerzési szerződések értékkategória alapú elemzése a 2024-es év vonatkozásában

Mikó Zsófia, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.10.5

Címszavak: közbeszerzés, közbeszerzési statisztika, közbeszerzési szerződés, szerződés értéke, értékkategória, szerződés tárgya

E havi statisztikai cikkünkben a közbeszerzési szerződéseket értékkategóriák szerint fogjuk megvizsgálni, ehhez elsőként definiáljuk azt, hogy pontosan mit is értünk közbeszerzési szerződések értéke alatt. A Közbeszerzési Hatóság statisztikai adatainak forrása a Közbeszerzési Értesítőben megjelent, az eljárások eredményéről szóló tájékoztató hirdetmények adatai. A közbeszerzési szerződések értékét az ezekben a hirdetményekben szereplő egyes, szerződéssel eredményesen lezárult részekhez kapcsolódó, odaítélt szerződések értékének adatai képezik, forintban kifejezve (nettó értéken). Elemzésünk során a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárások eredményeként kötött szerződéseket (keretmegállapodásokat) nem, viszont az eredményes keretmegállapodások alapján lehívott részekhez kapcsolódó szerződések adatait figyelembe vesszük. A módszertani bevezetés után, nézzünk meg egy-két fontosabb statisztikai mutatót a szerződéses értékek vonatkozásában.

2024-ben az összes megkötött szerződés értékének átlaga 224,5 millió forint volt, mely 38,1 százalékkal magasabb az előző évben megkötött szerződések értékének átlagához képest. A legalacsonyabb összegben megkötött szerződés értéke mindössze 1600 forint volt, a legmagasabb érték pedig a 295 milliárd forintos értéket közelítette; ez utóbbi több, mint 3,2-szerese a 2023-ban megkötött legnagyobb szerződéses értéknek.

A 2024-ben megkötött szerződések medián értéke 25,4 millió forint volt, azaz a megkötött szerződések 50 százalékát ennél kisebb, 50 százalékát pedig nagyobb értékben kötötték. A megkötött szerződések medián értéke az előző évi medián értékkel majdnem megegyezik, mindössze 1317 forinttal volt kevesebb.

2024-ben a szerződések 25 százalékát 5,8 millió forintnál kisebb értékben kötötték, 25 százalékát pedig 82,6 millió forintnál nagyobb értékben. A tavalyi évben a legna-

gyobb gyakorisággal 20 millió forint értékben kötöttek az ajánlatkérők szerződést.

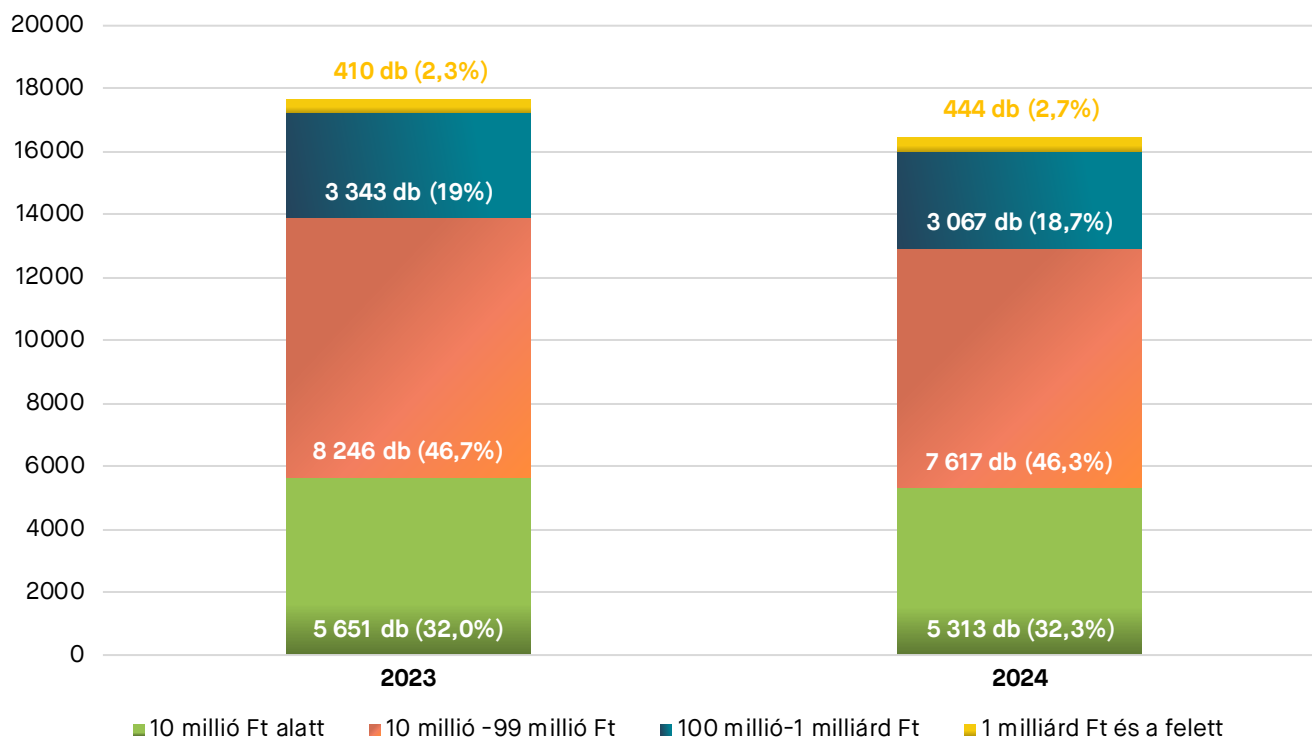
A következőkben rátérünk a közbeszerzési szerződések értékkategória alapú elemzésére. Az elemzéshez elsőként négy kategóriát hoztunk létre, melyek az alábbiak:

- a 10 millió forint alatti,
- a 10 és 99 millió forint közötti,
- a 100 millió és 1 milliárd forint közötti, és
- az 1 milliárd forint és a feletti szerződéses értékek.

2023-ban és 2024-ben a szerződések számának eloszlását párhuzamosan vizsgálva az értékkategóriák szerint elmondható, hogy a két évben a szerződések eloszlása nagyon hasonló mintát mutat: 10 millió forint összeg alatt a szerződések 32-32,3 százalékát, 10 és 99 millió forint érték között a szerződések 46,7-46,3 százalékát, 100 millió és 1 milliárd forint között a szerződések 19-18,7 százalékát, 1 milliárd forint és a feletti összegben pedig a szerződéseknek 2,3-2,7 százalékát kötötték.

2024-ben összesen 16441 darab közbeszerzési szerződés megkötésére került sor, mely 6,8 százalékkal alacsonyabb, mint az előző évi adat. A 10 millió forint alatti kategóriában összesen 5313 darab szerződést kötöttek, ez 6 százalékkal kevesebb, mint 2023-ban. A 10 és 99 millió forint közötti kategóriában 7617 darab szerződés megkötésére került sor, ez 7,6 százalékkal alacsonyabb, mint az előző évi adat. A 100 millió és 1 milliárd forint közötti kategóriában 2024-ben 3067 darab szerződés megkötésére került sor, azaz 8,3 százalékkal kevesebb szerződést kötöttek ebben a kategóriában, mint 2023-ban. A darabszám tekintetében az egyetlen növekedést az 1 milliárd forint és a feletti összegben megkötött szerződések mutatják, ebben az értékkategóriában 8,3 százalékkal több szerződés megkötésére került sor, mint az előző évben.

1. ÁBRA: KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) ÉS MEGOSZLÁSA (%) ÉRTÉKKATEGÓRIÁNKÉNT
2023-BAN ÉS 2024-BEN



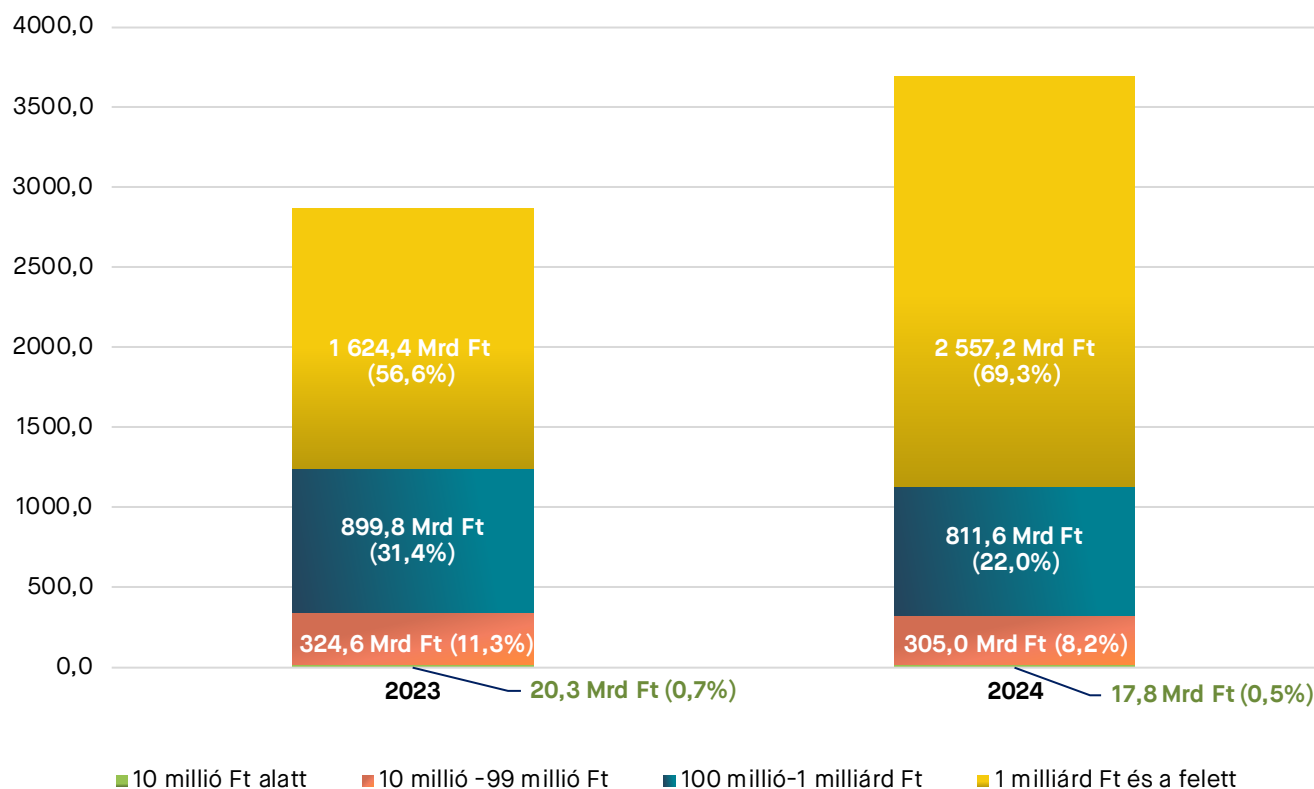
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A szerződések számának eloszlásával ellentétben a szerződések értékének eloszlása értékkategóriák szerint nem annyira egyenletes, mint a szerződések száma esetében, a két év adatait összehasonlítva. Ez egyrészt az 1 milliárd forint és a feletti összegben megkötött szerződések összérték emelkedésének, illetve másrészt a 100 millió és 1 milliárd forint közötti a szerződések összértékének csökkenéséből fakad.

2024-ben összesen 3691,6 milliárd forint összegben kötöttek közbeszerzési szerződést az ajánlatkérők, ez az összeg 28,7 százalékkal magasabb a 2023-as értéknél. A 10 millió forint alatti kategóriában összesen 17,8 milliárd forint összegben került sor szerződéskötésre, mely érték 12,3 százalékkal kevesebb a 2023-as adatnál. A 10 és 99

millió forint közötti kategóriában összesen 305 milliárd forint összegben kötöttek szerződést, mely 6 százalékkal kisebb az előző évi értéknél. A 100 millió és 1 milliárd forint közötti kategóriában 811,6 milliárd forint összegben került sor szerződéskötésre, ez 9,8 százalékkal alacsonyabb érték, mint 2023-ban. Az egyetlen növekedést - a szerződések darabszámahoz hasonlóan - az 1 milliárd forint és a feletti összegben megkötött szerződések kategóriájában látjuk, viszont az érték tekintetében a növekedés jóval jelentősebb, hiszen 2557,2 milliárd forint összegben kötöttek szerződést ebben az értékkategóriában, mely 57,4 százalékkal magasabb érték, mint az előző évi adat.

2. ÁBRA: KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKE (MRD FT) ÉS MEGOSZLÁSA (%) ÉRTÉKKATEGÓRIÁNKÉNT 2023-2024 KÖZÖTT



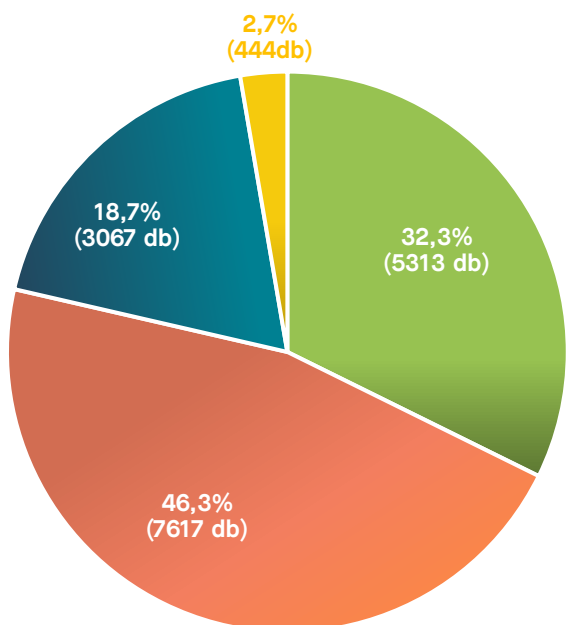
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Amennyiben a szerződések szám- és értékarányának viszonyát vizsgáljuk a 2024-es év vonatkozásában, a közbeszerzési szerződések számaránya szerint a legtöbb közbeszerzési szerződést 10 és 99 millió forint közötti összegben kötötték, azonban a szerződések értékaránya tekintetében ez a második lekeisebb hányaddal rendelkező kategória a maga 8,3 százalékával. Számarány szerint a második helyen a 10 millió alatti közbeszerzések szerepelnek, értékarányukat tekintve viszont mindössze

a szerződések 0,5 százaléka született ebben a kategóriában. A 100 millió és 1 milliárd forint közötti szerződések szám- és értékaránya viszonyul egymáshoz a leginkább hasonlóan: a kategória számaránya 18,7 százalék, értékaránya pedig 22 százalék volt az összes szerződésen belül. Az 1 milliárd és a feletti közbeszerzési szerződések számaránya volt a legalacsonyabb, csupán csak 2,7 százalék, értékaránya viszont a legmagasabb 69,2 százalékkal.

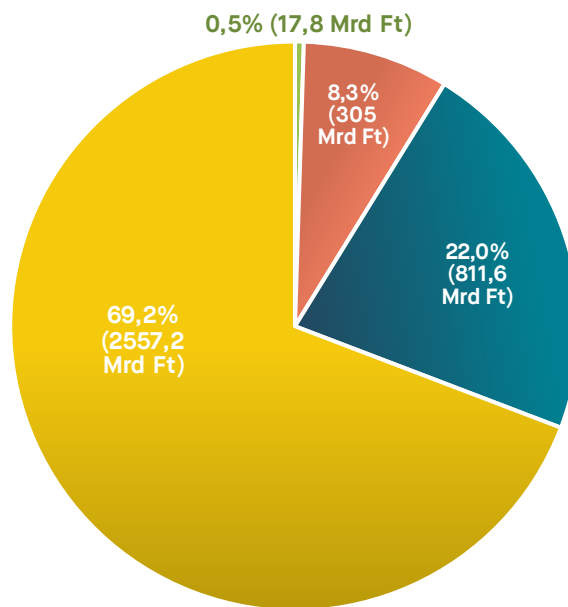
3. ÁBRA: KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁM- ÉS ÉRTÉKARÁNYA (%) ÉRTÉKKATEGÓRIÁNKÉNT 2024-BEN

Közbeszerzési szerződések számaránya (%)



■ 10 millió Ft alatt ■ 10 millió - 99 millió Ft
■ 100 millió-1 milliárd Ft ■ 1 milliárd Ft és a felett

Közbeszerzési szerződések értékaránya (%)



■ 10 millió Ft alatt ■ 10 millió - 99 millió Ft
■ 100 millió-1 milliárd Ft ■ 1 milliárd Ft és a felett

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A továbbiakban az értékkategóriákon belül a szerződés tárgyának számarányát fogjuk megvizsgálni.

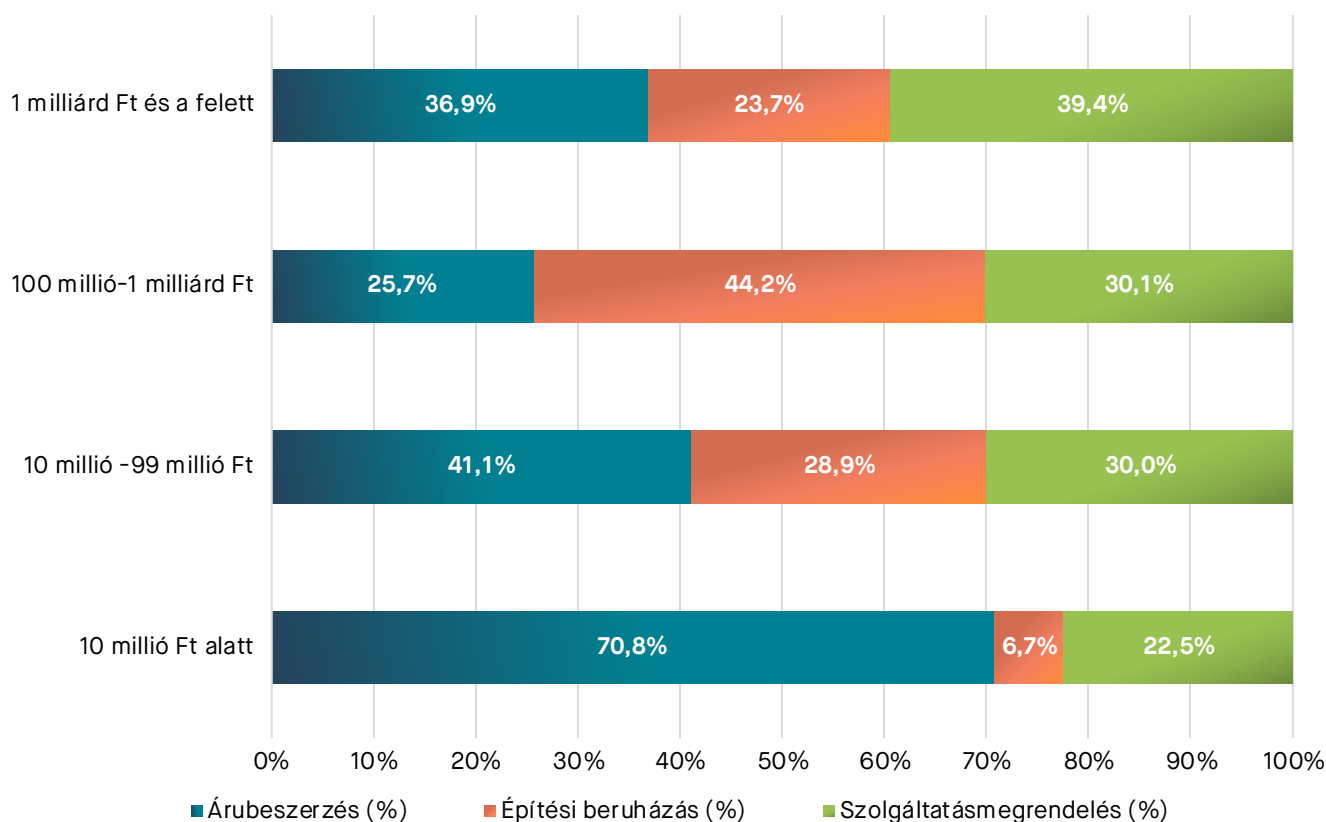
2024-ben az összes szerződés tekintetében a legtöbb közbeszerzés árubeszerzés volt, a beszerzések 47,7 százalékát ebben a tárgyban bonyolították. Az értékkategóriákon belül az árubeszerzések legnagyobb hányada a 10 millió forint alatti kategóriában szerepel, 70,8 százalékkal, legkisebb hányada pedig a 100 millió és 1 milliárd forint közötti értékkategóriában található 25,7 százalékkal.

Az összes szerződés tekintetében a legkisebb hányada az építési beruházásoknak volt 27,9 százalékkal. Az ér-

tékkategóriákon belül az építési beruházások legnagyobb részesedése a 100 millió és 1 milliárd közötti kategóriában látható, 44,2 százalékkal, a legkisebb hányada pedig a 10 millió forint alatti kategóriában található 6,7 százalékkal.

A szolgáltatásmegrendelések aránya 27,9 százalék volt az összes szerződést figyelembe véve, az értékkategóriákon belül pedig a legnagyobb aránya az 1 milliárd forint és a feletti összeg kategóriában volt, 39,4 százalékkal, legkisebb részesedése pedig a 10 millió forint alatti kategóriában volt 22,5 százalékkal.

4. ÁBRA: A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMARÁNYA (%) A SZERZŐDÉS TÁRGYA SZERINT, ÉRTÉKKATEGÓRIÁNKÉNT 2024-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

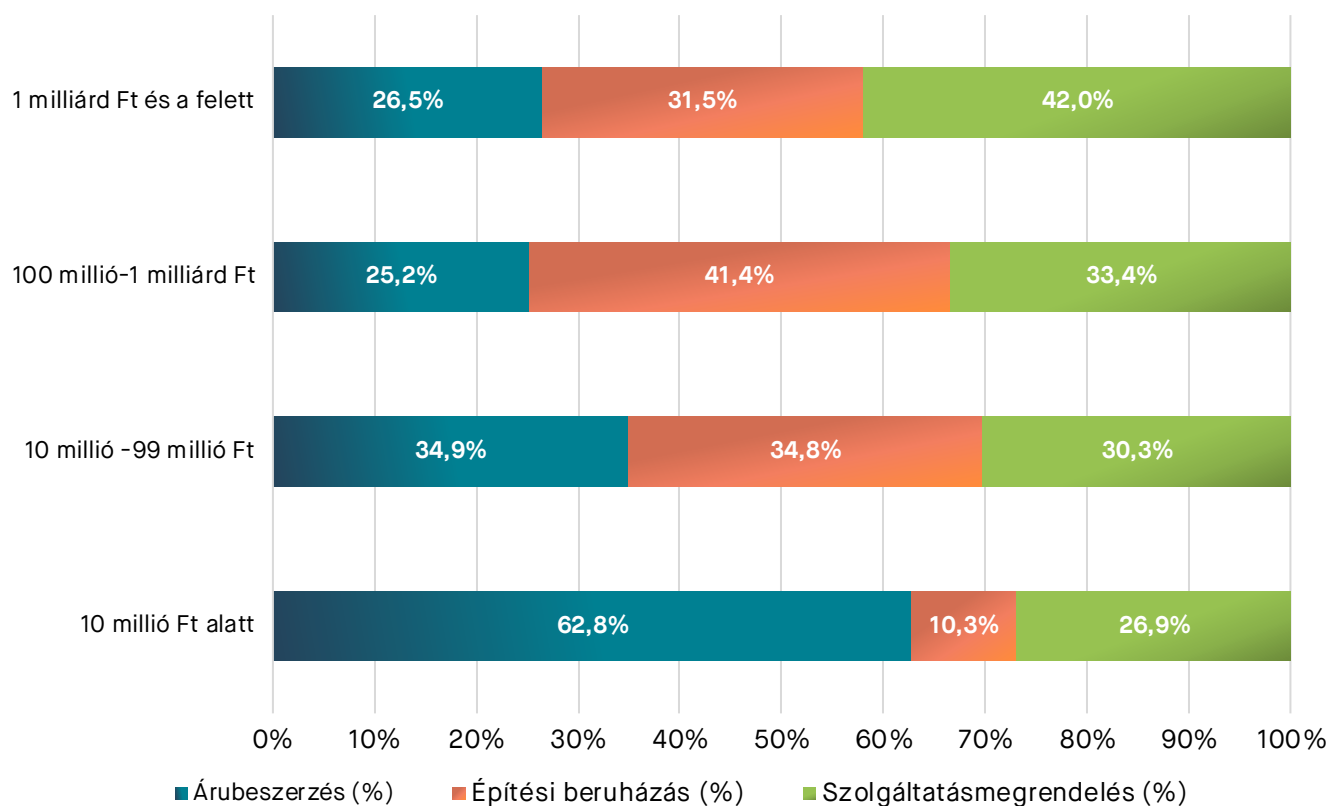
A szerződés tárgyának értékarányát vizsgálva az összes szerződés tekintetében a legnagyobb hányad a szolgáltatásmegrendeléseké volt 39,1 százalékkal. Az értékkategóriákon belül a szolgáltatásmegrendelések legnagyobb hányada az 1 milliárd forint és a feletti összeg kategóriában volt, 42 százalékkal, legkisebb részesedése pedig a 10 millió forint alatti kategóriában volt 26,9 százalékkal.

Annak ellenére, hogy az összes szerződés tekintetében az árubeszerzések számaránya volt a legmagasabb, az értékaránya mégis a legalacsonyabb volt 2024-ben 27,1 százalékkal. Az értékkategóriákon belül az árubeszer-

zésre irányuló közbeszerzési szerződések legnagyobb hányada 10 millió forint érték alatti volt, 62,8 százalékkal, a szerződések legkisebb hányada pedig a 100 millió és 1 milliárd forint közötti értékkategóriában található 25,2 százalékkal.

Az építési beruházások aránya az összes szerződés tekintetében 33,8 százalék volt, az értékkategóriákon belül pedig a legnagyobb részesedése a 100 millió és 1 milliárd közötti kategóriában volt, 41,4 százalékkal, a legkisebb hányaddal pedig a 10 millió forint alatti kategóriában szerepel 10,3 százalékkal.

5. ÁBRA: A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZTLÁSA (%) A SZERZŐDÉS TÁRGYA SZERINT, ÉRTÉKKATEGÓRIÁNKÉNT 2024-BEN



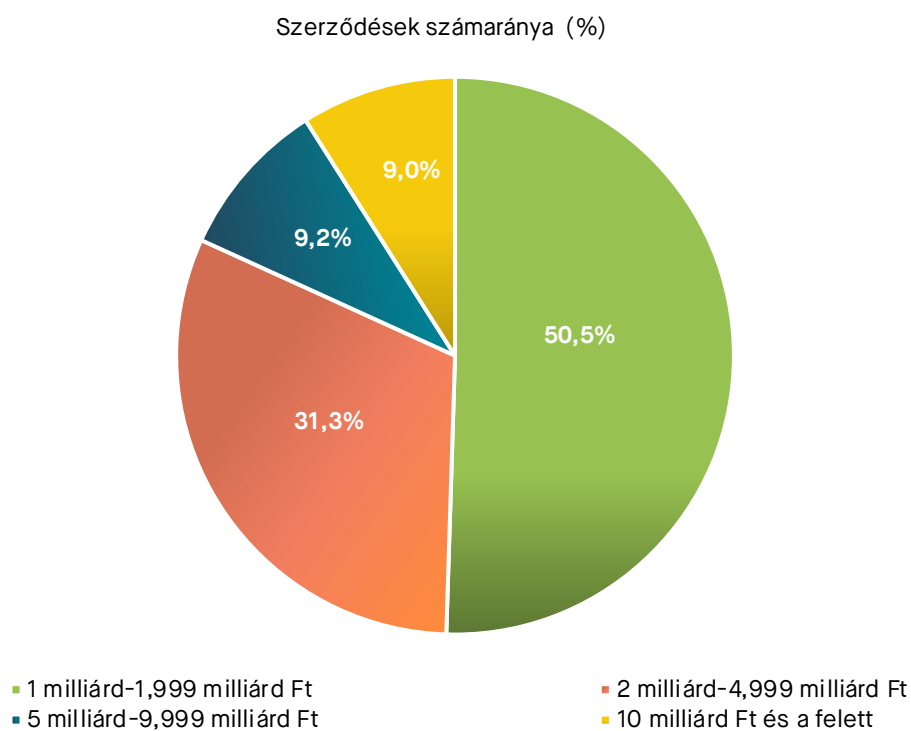
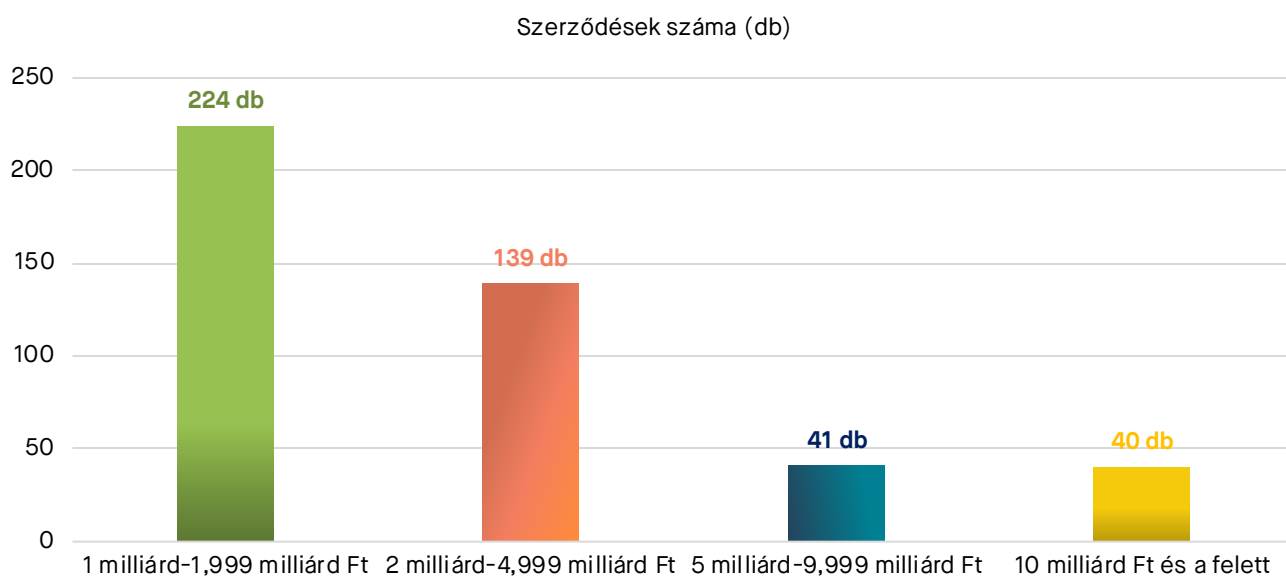
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzési szerződések értékkategória alapú elemzését a továbbiakban a legnagyobb értékkel bíró 1 milliárd és a feletti szerződések vizsgálatával folytatjuk, ehhez az alábbi négy kategóriát képeztük:

- az 1 milliárd és 1,999 milliárd forint közötti,
- a 2 milliárd és 4,999 milliárd forint közötti,
- az 5 milliárd forint és 9,999 milliárd forint közötti és
- a 10 milliárd forint és a feletti szerződéses értékek.

1 milliárd forint és a feletti szerződéses értékben összesen 444 darab közbeszerzési szerződést kötöttek, ennek kicsit több, mint felét (50,5 százalékot), összesen 224 darab szerződést, 1 milliárd és 1,999 milliárd forint közötti összegben, majdnem harmadát (31,3 százalékot), összesen 139 darab szerződést, 2 milliárd és 4,999 milliárd forint közötti összegben és 5 milliárd és 9,999 milliárd forint értékben és 10 milliárd forint feletti összegben kicsit kevesebb, mint a szerződések tized részét (9,2 és 9 százalékát) kötötték, szám szerint 41, illetve 40 darabot.

6. ÁBRA: AZ 1 MILLIÁRD FORINT FELETTI KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) ÉS SZÁMARÁNYA (%) ÉRTÉKKATEGÓRIÁNKÉNT 2024-BEN

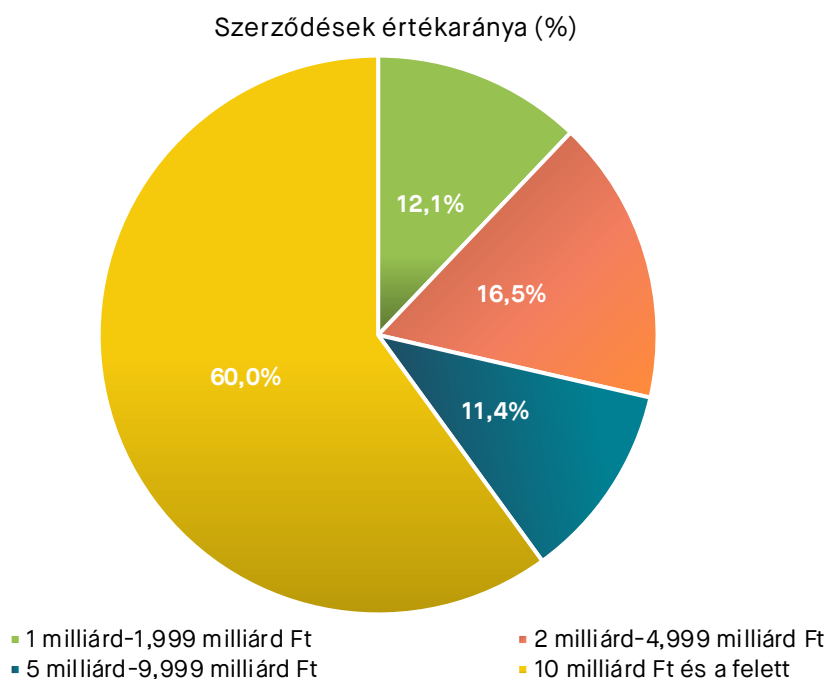
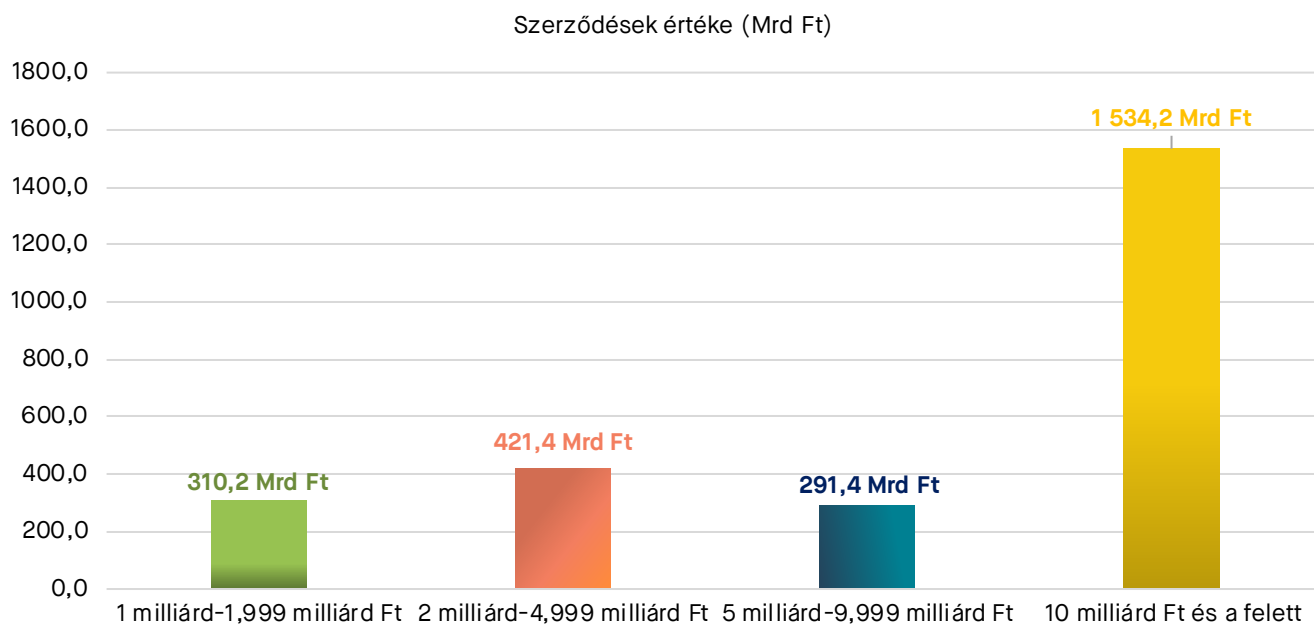


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

1 milliárd forint és a feletti szerződéses értékben összesen 2557,2 Mrd forint összegben kötöttek szerződést az ajánlatkérők, ebből a legnagyobb értékhányaddal a 10 milliárd forint és a feletti kategóriában, 60 százalékos részesedéssel 1534,2 Mrd Ft összegben került sor szerző-

déskötésre. 2 milliárd és 4,999 milliárd forint közötti kategóriában a szerződések értékaránya 16,5 százalék, 1 milliárd és 1,999 milliárd forint közötti kategóriában 12,1 százalék és az 5 milliárd és 9,999 milliárd forint közötti kategóriában pedig 11,4 százalék.

7. ÁBRA: AZ 1 MILLIÁRD FORINT FELETTI KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKE (MRD FT) ÉS ÉRTÉKARÁNYA (%) ÉRTÉKKATEGÓRIÁNKÉNT 2024-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

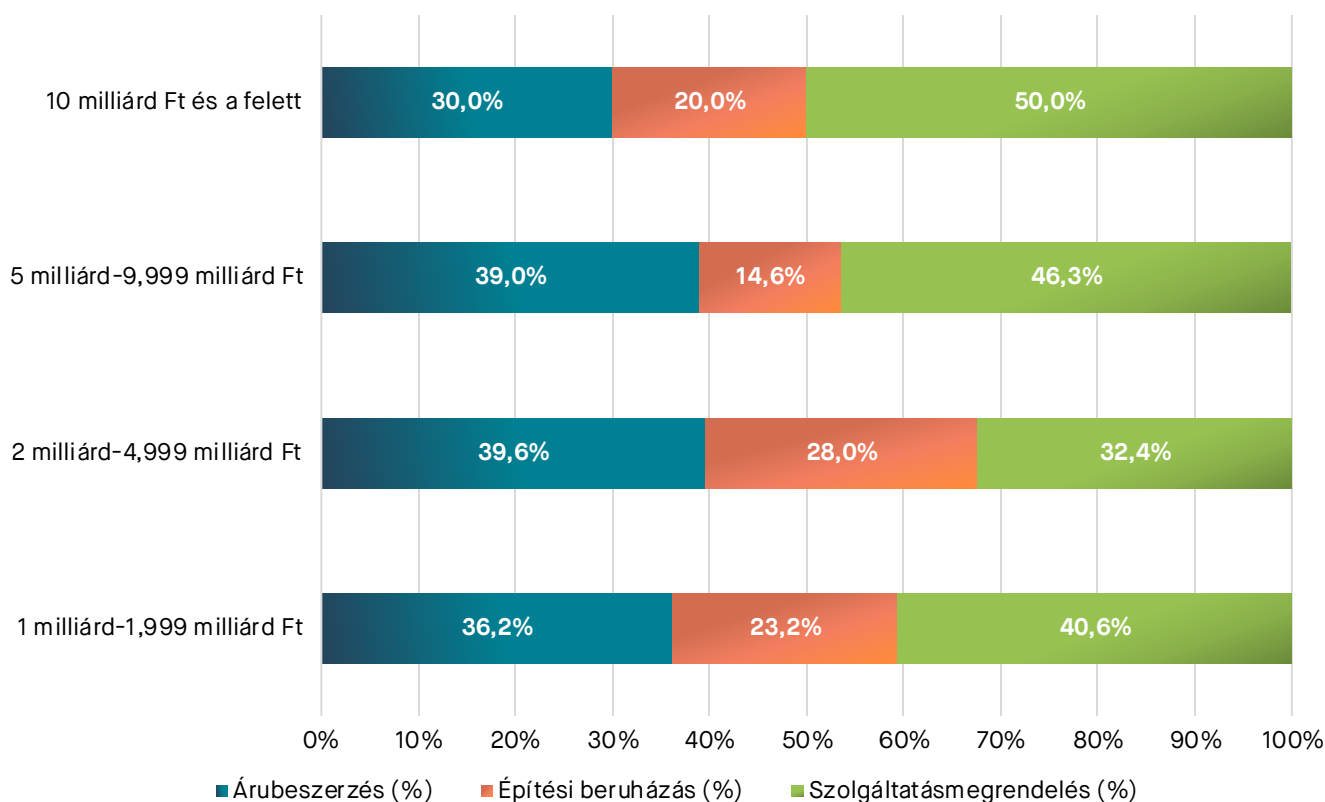
Az 1 milliárd forint feletti közbeszerzési szerződések esetén az értékkategóriákon belül a szerződés tárgyának számarányát vizsgálva azt látjuk, a kategóriában a leggyakrabban a szolgáltatásmegrendelések hányada a legmagasabb. A legnagyobb arányuk a 10 milliárd forint és a feletti összeg kategóriában volt, 50 százalékkal, legkisebb részesedése pedig a 2 milliárd-4,999 milliárd forint közötti kategóriában volt 32,4 százalékkal.

Az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések a 2 milliárd-4,999 milliárd forint közötti kategóriában előz-

ték a másik két tárgyban történő beszerzést, itt 39,6 százalék volt a részesedésük, legkisebb hányaduk pedig a 10 milliárd forint feletti közötti értékkategóriában volt 30 százalékkal.

Az építési beruházások mind a négy kategórián belül a legalacsonyabb hányadot tették ki. Legnagyobb részesedése a 2 milliárd-4,99 milliárd forint közötti kategóriában volt, 28 százalékkal, a legkisebb hányada pedig az 5 milliárd-9,999 milliárd forint közötti kategóriában 14,6 százalékkal.

8. ÁBRA: AZ 1 MILLIÁRD FORINT FELETTI KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMARÁNYA (%) A SZERZŐDÉS TÁRGYA SZERINT, ÉRTÉKKATEGÓRIÁNKÉNT 2024-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az 1 milliárd forint feletti közbeszerzési szerződések értékkategóriáin belül a szerződés tárgyának értékarányát tekintve a számarányokhoz igen hasonló mintázatot kapunk. Itt is a szolgáltatásmegrendelések hányada a legmagasabb a leggyakrabban, legnagyobb hányada itt az 5 milliárd forint-9,999 milliárd forint közötti összeg kategóriában volt, 48,1 százalékkal, legkisebb részesedése pedig a 2 milliárd-4,999 milliárd forint közötti kategóriában volt 30,5 százalékkal.

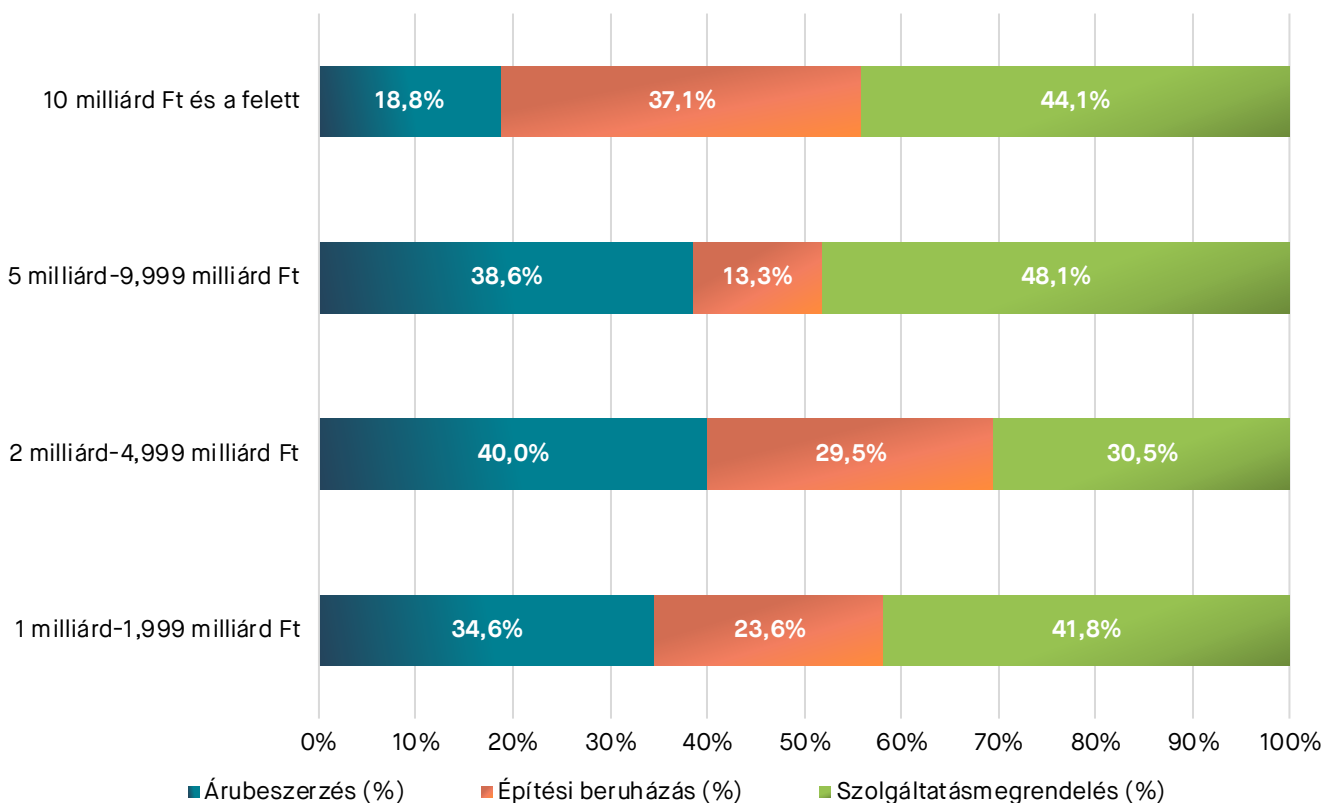
Az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések itt is a 2 milliárd-4,99 milliárd forint közötti kategóriában előzték a másik két tárgyban történő beszerzést, 40 százalékos részesedéssel, viszont a legkisebb hányada a

10 milliárd forint és a feletti érték kategóriában a számarányánál jóval alacsonyabb, csak 18,8 százalék.

Az építési beruházások legnagyobb részesedése a 10 milliárd forint és a feletti kategóriában szerepel: értéka-

rányuk a kategóriában 37,1 százalék. Legkisebb hányaduk pedig a számarányhoz hasonlóan az 5 milliárd-9,999 milliárd forint közötti kategóriában szerepel 13,3 százalékkal.

9. ÁBRA: AZ 1 MILLIÁRD FORINT FELETTI KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%) A SZERZŐDÉS TÁRGYA SZERINT, ÉRTÉKKATEGÓRIÁNKÉNT 2024-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Cikkünk végéhez közeledve nézzünk még néhány érdekességet a 10 milliárd forint érték feletti szerződések kapcsán. A 10 milliárd forint érték feletti szerződések számának 48 százaléka 10 milliárd-19,999 milliárd Ft között volt, a szerződések értékének pedig 61,5 százaléka 50 milliárd forint felett volt.

A szerződés tárgya szerint árbeszerzést és szolgáltatásmegrendelést a legnagyobb számarányban 10 milliárd-19,999 milliárd Ft közötti összegben végeztek, építési beruházást pedig 50 milliárd forint feletti összegben. Az

értékarány tekintetében árbeszerzés a legnagyobb arányban 20 milliárd-49,999 milliárd Ft közötti összegben történt, építési beruházás és szolgáltatásmegrendelés pedig 50 milliárd forint felett.

A legnagyobb értékű beruházások között építési beruházás tárgyban hídépítés és gyorsforgalmi út kivitelezése, szolgáltatás megrendelés kapcsán közforgalmú autóbuszvonalak és épületek üzemeltetése, árbeszerzéshez kapcsolódóan pedig földgáz, illetve motorvonatok beszerzése szerepel.



**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**