



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2025. VII. évfolyam 11. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!

MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ
STATISZTIKÁK
FELHÍVÁSFİGYELŐ
HIRDETMÉNYEK
HATÁROZATOK



NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS

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



KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

2025. VII. évfolyam 11. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Varga Zs. András

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

Dr. Navracsics Tibor

Közigazgatási és Területfejlesztési miniszter

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Prof. Dr. Boros Anita

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,
egyetemi tanár

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

A gazdasági stratégiáért és a Tanítunk Magyarorszáért program
irányításáért felelős kormánybiztos

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítká

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

Lónyai Kacur Piroksa

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, képzési
asszisztens

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítká

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. Magyar Adrienn LL.M.) **3**

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Petró Szilvia LL.M.) **18**

A Döntőbizottságnak a Fővárosi Törvényszék
106.K.702.075/2024/19. számú ítéletével felülvizsgált
D.71/10/2024. számú határozata **18**

Közbeszerzési iránytű **27**

Verseny tisztaságát sértő cselekmények a bírálat
körében

(Dr. Ferencz Nándor) **27**

Az aránytalanul alacsony ár a közbeszerzési eljárások-
ban. Az ajánlattevői árképzési szabadság jogi és filozó-
fiai határai a szélsőséges versenyhelyzetek árnyékában
III. rész

(Dr. Pfeffer Zsolt PhD) **39**

Statisztika (Rezső Orsolya)

A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések
2024. évi alakulásának statisztikai elemzése **59**



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

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

Nyomdai előkészítés:
Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:
Pátria Nyomda Zrt.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2025. év novemberében megjelenő tizenegyedik számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – egyéb kérdések mellett – foglalkozik a becsült érték meghatározásával, a közbeszerzési dokumentumok körébe tartozó iratok körével, a dinamikus beszerzési rendszerrel, beszerzési tárgy meghatározásával és kiegészítő tájékoztatás kérés benyújtásával kapcsolatos egyes kérdésekkel is.

A *jogorvoslati aktualitásokat* bemutató rovatban ismertetett jogeset a vásárlási utalványok beszerzésével kapcsolatos. A bemutatott jogeset szerint az ajánlatkérő szervezetek nem mellőzhetik a közbeszerzési eljárás lefolytatását vásárlási utalvány beszerzése során arra hivatkozással, hogy az pénzügyi szolgáltatás beszerzésének minősül, ezért a beszerzés becsült értékének kiszámítására a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 17. § (4) bekezdés b) pontját kell alkalmazni. A vásárlási utalvány a Kbt. 8. § (2) bekezdés szerinti árubeszerzésnek minősül.

A *Közbeszerzési iránytű* rovatban két szakcikk kerül publikálásra. Az elmúlt években, részben a Közbeszerzési Hatóság vizsgálatainak eredményeként is számos olyan, Közbeszerzési Döntőbizottság által meghozott határozat született, melyek a korábbi gyakorlathoz képest új szempontok szerint vizsgálták az ajánlatkérőktől, a bírálat körében, a verseny tisztaságát esetlegesen sértő cselekmények kapcsán elvárható vizsgálatokat. Az első írás körbejárja ezeket a döntőbizottsági jogeseteket, melyek felvetnek versenyjogi és közbeszerzési jogi kérdéseket, alapvető és tételes jogi előírásokat. A jogesetek és az elérhető útmutatók, segédletek áttekintésével pontosabb képet kaphatnak az ajánlatkérők és a hatóságok, hogy milyen jelek alapján merülhet fel a verseny tisztaságát sértő cselekmény gyanúja, és milyen kötelezettségei, lehetőségei vannak ajánlatkérőnek, ha ilyet észlel. A második szakcikk egy hosszabb cikksorozat harmadik része, mely az aránytalanul alacsony ár jogintézményével foglalkozik.

A *Statisztika* rovat a szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések 2024. évi alakulásának statisztikai elemzését tartalmazza.

Dr. Kovács László PhD
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Magyar Adrienn LL.M., vezető jogi tanácsadó, Közbesszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2025.11.1

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

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

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

1. kérdés

Ajánlatkérő jól értelmezi-e, hogy a Kbt. 16. § (1) bekezdése szerint meghatározott becsült érték esetében a közbesszerzés megkezdésekor a közbesszerzés tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a 17–20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni, melynek kiszámítása esetén a jogalkotó (pl. indikatív árajánlatok alapján) az átlag (számtani közép) meghatározását érti? Azaz, ha ajánlatkérő lefolytat egy indikatív árajánlatkérést a becsült érték helyes meghatározása érdekében, és a beérkező 3 db indikatív árajánlat nettó 20 millió Ft, nettó 21 millió Ft és nettó 22 millió Ft, akkor a becsült érték a számtani közép, nettó 21 millió Ft?

A Közbesszerzési Hatóság válasza:

Indikatív árajánlatok bekérése esetén a becsült értéket a benyújtott indikatív árajánlatok számtani átlaga alapján célszerű kiszámolni, ugyanakkor a Közbesszerzési Hatóság javasolja, hogy az ajánlatkérő több objektív módszer lefolytatásával, azok végeredménye alapján határozza meg a közbesszerzési eljárás becsült értékét.

A Közbesszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 16. § (1) bekezdése alapján a közbesszerzés becsült értékén a közbesszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, teljes ellenszolgáltatást kell érteni, az opcionális részt is beleértve. A Kbt. 28. § (2) bekezdése szerint az ajánlatkérő az eljárás előkészítése során köteles a becsült érték meghatározása céljából külön vizsgálatot végezni és annak eredményét dokumentálni. A vizsgálat során az ajánlatkérő objektív alapú módszereket alkalmazhat, amelyeket példálózó jelleggel a hatályos Kbt. felsorol. Ilyen például a beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív árajánlatok bekérése, vagy a beszerzés tárgyára vonatkozó, arra szakosodott szervezetek által végzett piackutatás, esetleg igazságügyi szakértő igénybe vétele a becsült érték megállapításához, vagy a szakmai kamarák által ajánlott díjszabások figyelembe vétele, továbbá a szakmai kamarák által előállított és karbantartott, megvalósítási értéken alapuló, részletes építési adatbázis figyelembe vétele, vagy az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése. Az ajánlatkérő a Kbt. 28. § (2) bekezdésében felsoroltakon kívül más objektív módszert is alkalmazhat a közbesszerzési eljárás becsült értékének megállapítására. A becsült érték megállapításának egyik leggyakoribb módszere az indikatív árajánlatok bekérése, amellyel összefüggésben a Közbesszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy ahhoz, hogy az indikatív árajánlatok megfelelő alappal szolgálhassanak a becsült érték megállapításához, kellően részletes műszaki leírás és a lényeges szerződéses feltételek (pl. teljesítési határidő, fizetési feltételek) megadása szükséges az indikatív árajánlatok bekérése során. Indikatív árajánlatkérést olyan gazdasági szereplők részére kell küldeni, amelyek az ajánlatkérés tárgyát képező termékre, szolgáltatásra, építési munkára képesek is ajánlatot adni. A Közbesszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a közbesszerzési eljárások előkészítésével kapcsolatban kiadott útmutatója (2025. május 29.) szerint „A becsült érték meghatározására alkalmazandó módszereknek alkalmasnak kell lenniük a becsült érték összegének

objektív meghatározására, ugyanakkor a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet, hogy mindegyik módszernek lehetnek adott esetben korlátai, a figyelembe vehető információk köre korlátozott lehet. Ezzel összefüggésben nem zárható ki annak lehetősége sem, hogy az ajánlatkérő több módszert alkalmazzon a becsült érték meghatározása során és az egyes módszerek végeredményeként meghatározott értékeket ezt követően összevesse, ezáltal még inkább megbizonyosodva a becsült érték megállapításának helyes és szakszerű voltáról. Ez esetben tehát nincs akadálya annak, hogy több módszer lefolytatásával, azok végeredménye alapján járja körül az ajánlatkérő a becsült érték kérdéskörét.”

2. kérdés

Az állami közbeszerzési szaktanácsadó (továbbiakban: ÁKSZ) megbízási jogviszonyt kizárólag saját nevében – magánszemélyként vagy egyéni vállalkozóként – létesíthet. A megbízási szerződés alapján eljáró szaktanácsadót más ÁKSZ akkor helyettesítheti, ha erre a megbízási szerződés lehetőséget ad. A kérdés arra irányul, hogy az ÁKSZ saját nevében létesíthet-e megbízási jogviszonyt ajánlatkérőkkel – a munkáltató ajánlatkérő engedélyével – oly módon, hogy egy gazdasági társaságban rendelkezik tulajdonrészrel és ügyvezetői tisztséggel? Ebben az esetben az ÁKSZ saját nevében kötné meg és írná alá a megbízási szerződést, továbbá a szerződés tartalmában kiemelésre kerülne, hogy személyesen látja el a közbeszerzési szakértelemmel kapcsolatos feladatokat, viszont az ajánlatkérővel szerződő partner a gazdasági társaság lenne. Az ügyvezetői tisztség során az ÁKSZ-nak személyes felelőssége van, így a felelősségi körök is megfelelően kerülnének meghatározásra.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Kbt. 27. § (3b) bekezdése lehetővé teszi – a foglalkoztató ajánlatkérő engedélyével –, hogy az ÁKSZ megbízási jogviszonyt létesítsen más ajánlatkérővel közbeszerzési szakértelem biztosítására. Maga az ÁKSZ rendelet konkrétan meg is jelöli a megbízási jogviszony lehetséges formáit, azaz, hogy az ÁKSZ megbízási jogviszonyt csak saját nevében, magánszemélyként vagy egyéni vállalkozóként, tehát természetes személyként létesíthet. Ezen jogszabályi rendelkezés azt feltételezi, hogy a megbízási szerződést maga az ÁKSZ kösse meg saját nevében. Az ÁKSZ tulajdonában álló vagy ügyvezetésével működő gazdasági társaság – azaz jogi személy – tehát nem létesíthet az ÁKSZ helyett ÁKSZ tevékenységre megbízási jogviszonyt.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az állami közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 478/2023. (X. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: ÁKSZ rendelet) 18. § (10) bekezdése szerint „A Kbt. 27. § (3b) bekezdése szerint az állami közbeszerzési szaktanácsadó megbízási jogviszonyt kizárólag saját nevében – magánszemélyként vagy egyéni vállalkozóként – létesíthet. A megbízási szerződés alapján eljáró szaktanácsadót más állami közbeszerzési szaktanácsadó akkor helyettesítheti, ha erre a megbízási szerződés lehetőséget ad.”

Az ÁKSZ rendelet 1. § 2. pontja szerint az ÁKSZ a Kbt. 3. § 2a. pontja szerinti természetes személy. Természetes személynek minősül a magánszemély mellett az egyéni vállalkozó is az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény 2. § (1) bekezdése és a Kúria Kfv.III.37.793/2022/5. számú ítélete szerint.

Mivel a Kbt. 27. § (3b) bekezdése rögzíti, hogy más ajánlatkérővel megbízási jogviszonyt az ÁKSZ saját nevében létesíthet, ez feltételezi, hogy természetes személy jogosult ÁKSZ tevékenységre megbízási jogviszonyt létesíteni. Az ÁKSZ rendelet kifejezetten természetes személynek minősíti az ÁKSZ-t. Mindez kizárja, hogy az ÁKSZ tevékenységre egy gazdasági társaság (Kft.) létesítsen megbízási jogviszonyt, már csak azért is, mert az ÁKSZ ilyen jogviszony létesítésére csak saját nevében jogosult.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy eltérő szabályozás vonatkozik az ügyvezetői felelősségre és az ÁKSZ felelősségére. Amennyiben az ÁKSZ tevékenységét megbízási jogviszony keretében látja el, az esetben a Ptk. 6:142. §-a alkalmazandó, míg a gazdasági társaság ügyvezetőjének felelősségére a Ptk. 3:24. §-a. Továbbá az ÁKSZ tevékenységet megbízási jogviszony keretében ellátó természetes személy az ÁKSZ rendelet 16. §-a szerinti felelősségbiztosítási szerződés megkötésére is köteles, amelyre a gazdasági társaság vezető tisztségviselője ügyvezetői tisztségének ellátásához nem köteles.

Az ÁKSZ rendelet 18. § (11) bekezdése szerint „A tevékenységét megbízási jogviszony alapján ellátó állami közbeszerzési szaktanácsadó a tevékenysége körében okozott kár megtérítéséért a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szabályai szerint felel.”

3. kérdés

3.1. A közbeszerzési eljárásban keletkezett dokumentumok közül az eljárás mely dokumentumai képezik automatikusan részét a szerződésnek a felek szerződéses jogviszonyában, ha a felek erről külön nem rendelkeztek a szerződésben (ajánlati felhívás, kiegészítő tájékoztatások, műszaki leírás, dokumentáció segédlet, szerződéstervezet)?

3.2. Amennyiben a felek rendelkeztek arról, hogy a teljes dokumentáció része a szerződésnek, akkor jól gondoljuk-e, hogy a dokumentációban foglalt rendelkezések, amelyek a konkrét szerződésben nincsenek megismételve, ugyanúgy jogokat és kötelezettségeket keletkeztethetnek a felekre vonatkozóan, mint a konkrét szerződés rendelkezései?

3.3. Amennyiben egy adott kérdésben csupán a dokumentációban megadott feltételek egy része kerül be a szerződés szövegébe – akár adminisztrációs hiba folytán, akár területi okok miatt – viszont a felek rendelkeztek arról, hogy a szerződés része a dokumentáció is, jól gondoljuk-e,

hogy a dokumentációban rögzített rendelkezéseket is alkalmazni kell a szerződés teljesítése során (természetesen amennyiben a dokumentációban szereplő többletinformáció nem áll ellentétben a szerződés releváns passzusával)?

3.4. Amennyiben tévesen értelmezi a kérdező ezt az automatizmust, abban az esetben szükséges-e a feleknek szerződésmódosítással élniük annak érdekében, hogy a dokumentációban lévő rendelkezés a közöttük létrejött jogviszonyban alkalmazható legyen?

3.5. Ha az előző kérdésre a válasz igen, akkor ez minősülhet-e nem lényeges módosításnak, és így eljárás lefolytatása nélkül a Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján módosítható-e a szerződés?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

3.1.-3.5. A Kbt. 131. § (1) bekezdése alapján a szerződést a közbeszerzési eljárásban közzétett végleges feltételek, azaz a közbeszerzési dokumentumok, valamint az annak részét képező szerződéstervezet, és az ajánlati kötöttséggel terhelt (végleges) ajánlat tartalmának megfelelően kell megkötni. A közbeszerzési dokumentumok körébe tartozó iratok körét a Kbt. 3. § 21. pontja határozza meg. A kérdező jól értelmezi, hogy attól, hogy a közbeszerzési dokumentumok tartalma nincsen a szerződésben megismételve, vagy ezen dokumentumok nincsenek fizikailag a szerződéshez csatolva, attól még azok a szerződés részét képezik és alkalmazandók a teljesítés során.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 66. § (2) bekezdésére tekintettel az ajánlati kötöttség nemcsak a szerződésre és az ajánlatban megajánlott ellenszolgáltatásra áll be, hanem az ajánlati/ajánlattételi felhívás tartalmára is. A Kbt. 131. § (1) bekezdése alapján a közbeszerzési dokumentumok, mint végleges feltételek, a szerződéstervezet és a nyertes ajánlattevő ajánlati kötöttséggel terhelt (végleges) ajánlata képezi együttesen a szerződés tartalmát.

A Kbt. 3. § 21. pontja szerint „közbeszerzési dokumentum minden olyan dokumentum, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzés vagy a koncesszió tárgya, illetve a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás leírása vagy meghatározása érdekében hoz létre, illetve amelyre ennek érdekében hivatkozik, így különösen az eljárást meghirdető hirdetmény, az eljárást meghirdető felhívásként alkalmazott előzetes tájékoztató, műszaki leírás, ismertető, kiegészítő tájékoztató, javasolt szerződéses feltételek, a gazdasági szereplők által benyújtandó dokumentumok mintái, részletes ártáblázat vagy árazatlan költségvetés”.

A végleges feltételeknek és az ajánlatnak megfelelő szerződéskötés a gyakorlatban azt jelenti, hogy a szerződés szövege visszautal a közbeszerzési eljárás során keletkezett dokumentumokra (pl. felhívás, kiegészítő tájékoztatások, műszaki leírás, szerződéstervezet, nyertes ajánlat), úgy, hogy azok tartalma akkor is a szerződés részét képezi, ha fizikailag nem kerülnek másolati példányban csatolásra az aláírt szerződéshez. Az ajánlatkérő által a szerződésben kötelezően előírandó tartalmi elemekre vonatkozóan a Kbt. 131. § (2) bekezdése és a Kbt. 136. § (1)-(2) bekezdése tartalmaz iránymutatást. Amely adatokra, rendelkezésekre vonatkozóan a Kbt. előírja, hogy azt a szerződésnek kötelezően tartalmaznia kell, azokat a szerződés szövegébe kifejezetten bele kell írni (pl. nyertes ajánlat értékelésre kerülő elemei), míg a nyertes ajánlat más részei (pl. az árazott költségvetésben megajánlott konkrét termékek, vagy az ajánlattevő alkalmasságának igazolása körében név szerint bemutatott – de értékelésre nem kerülő – szakemberek) adott esetben csak az ajánlatban található meg, és bár kötelezően betartandók, azaz a szerződéses kötelezettség tartalmi részét képezik, nincsenek a szerződésbe szó szerint bemásolva.

Ezen túlmenően a Kbt. 135. § (10) bekezdése további kötelező tartalmi elemeket ír elő arra az esetre is, ha a

felek erről nem állapodtak meg a szerződésben. A Kbt. tehát kifejezetten rendelkezik arról, hogy mely információkat kell kötelezően tartalmaznia a szerződésnek és mely rendelkezést tilos a szerződésben feltüntetni. A Kbt.-n kívül más jogszabályok is tartalmaznak kötelező előírásokat a szerződés tartalmára nézve, így például az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet [a továbbiakban: Épkiv.] vagy az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény és a végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet. A Kbt. 2. § (7)-(8) bekezdése szerint amennyiben a Kbt.-ben nincs kifejezetten egy adott kérdést érintően rendelkezés, akkor a Kbt. alapelveinek betartása mellett mögöttes jogszabályként a Ptk. rendelkezései az irányadók.

4. kérdés

Ajánlatkérő dinamikus beszerzési rendszer (továbbiakban: DBR) keretében több részes, árubeszerzés tárgyú keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárást folytat le. Ajánlatkérő több rész bírálata során is észlelte, hogy az „A” ajánlattevő és a „B” ajánlattevő ugyanazon gyártó, ugyanazon típusú terméket ajánlotta meg, továbbá mindkét ajánlattevő által benyújtott gyártói nyilatkozatok alapján megállapítható, hogy az „A” ajánlattevő a gyártó hivatalos magyarországi forgalmazója. A” ajánlattevő az ajánlatkérő felvilágosítás kérésére az alábbi választ adta: „A” ajánlattevő az érintett gyártó készülékeinek magyarországi értékesítésével foglalkozik, forgalmazási jogosultságot nem adhat tovább, és nem is adott más részére.

„A” ajánlattevő kizárólag értékesítéssel foglalkozik, amit a szerződésüknek és a jogszabályoknak megfelelően bármilyen vevő vagy felhasználó számára egységesen nyújt. „A” cég jogosult más gazdasági szereplők részére termékeket értékesíteni, akár tovább értékesítés céljára is.

4.1. A kérdés arra irányul, hogy az „A” ajánlattevőnek az elvárható gondosság mellett vajon fel kellett-e volna ismernie azt, a termék „B” ajánlattevő részére történő tovább értékesítése során (feltételezve, hogy a szükséges termékekre vonatkozó műszaki leírás és egyéb szükséges dokumentum megküldésre került „A” ajánlattevő részére), hogy ugyanazon közbeszerzési eljárásban kívánnak indulni mindketten?

4.2. Az A” és „B” ajánlattevők által tanúsított magatartásforma jogszerű-e, vagy a Kbt.-be ütköző magatartásnak minősíthető egy közbeszerzési eljárás során?

4.3. Ajánlatkérő eleget tesz-e a Kbt. 69. § (1) bekezdés szerinti vizsgálati kötelezettségének a felvilágosítás kérés kiküldésével vagy pedig fennáll-e további vizsgálati kötelezettsége és/vagy

a Gazdasági Versenyhivatal (továbbiakban: GVH) felé jelzési kötelezettsége?

4.4. Joggal lehetne-e hivatkozni a Kbt. 2. § (2)-(3) bekezdésében foglalt alapelvek, így különösen a verseny tisztaságának, az esélyegyenlőségnek a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek sérelmére?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

4.1.-4.4. A forgalmazónak alapesetben nem szükséges vizsgálnia, hogy kik vásárolnak tőle és a vásárolt terméket milyen célra használják fel. A Kbt. – az alapelvek betartása mellett – nem tiltja, hogy egyazon eljárásban több ajánlattevő is ugyanazon gyártó ugyanazon típusú termékét ajánlja meg. A Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik elegendő információval annak megállapításához, hogy az „A” és „B” ajánlattevők által tanúsított magatartás a Kbt. 36. §-ába ütközik-e, mivel nem ismeri az eljárás dokumentumainak részletes tartalmát. Ajánlatkérő a helyzet tisztázása érdekében akár több alkalommal is felvilágosítást kérhet mindkét ajánlattevőtől. A Kbt. 36. § (2) bekezdése alapján a verseny nyilvánvaló megsértése, vagy ennek alapos okkal történő feltételezése esetén kell az ajánlatkérőnek a GVH felé jelzéssel élnie.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint kizárólag alapvető jogsérelem kimondására a döntőbizottsági gyakorlat alapján akkor kerülhet sor, ha tételes jogszabálysértés nem történt. Annak megítélése az ajánlatkérő feladata és felelőssége – az eset összes körülményének ismeretében –, hogy a Kbt. 36. § (2) bekezdése sérült-e, majd az erre vonatkozó döntést követően vizsgálható az alapvető sérelem kérdése. Az alapvető sérelem megállapításának feltétele, hogy a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát veszélyeztető helyzet, mint eredmény bekövetkezzen.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Önmagában az a körülmény nem minősül a Kbt. megsértésének, hogy a gyártó forgalmazója több piaci szereplő számára is értékesít egy adott terméket. Az állásfoglaláskérésben arra vonatkozó egyértelmű információ nem merült fel, hogy a forgalmazó „A” ajánlattevő tudta-e, hogy az általa

eladott terméket a „B” ajánlattevő milyen célra, kinek értékesíti tovább, és hogy ugyanazon közbeszerzési eljárásban kívánja majd megajánlani, ahogyan arra vonatkozó adat sem állapítható meg a Közbeszerzési Hatóság rendelkezésére álló információkból, hogy a vásárló „B”

ajánlattevő tudta volna, hogy az „A” forgalmazó is indulni kíván ugyanazon közbeszerzési eljárásban. A Kbt. 36. § (2) bekezdése szerinti jogsértés vizsgálata során döntő tényező lehet az egyes ajánlattevők önállósága, hogy az adott közbeszerzési eljárás során történő ajánlattételről milyen módon született a döntés, az az egyes gazdasági szereplők autonóm elhatározásán alapult-e.

Amennyiben mindkét gazdasági szereplő DBR-be történő felvételére a részvételi szakasz összegezésének megküldését megelőzően került sor és az összegezésben „A” és „B” jelentkező is szerepelt érvényes jelentkezőként, az esetben szerezhett tudomást egyik gazdasági szereplő a másik részvételéről az eljárásban. DBR esetén a részvételi szakasz összegezésének megküldését követően a rendszerbe felvett új gazdasági szereplőkről a rendszerbe már korábban felvett gazdasági szereplők nem kapnak külön értesítést. Az ajánlattételi felhívás megküldése az EKR rendszeren keresztül közvetlenül történik az ajánlattevőknek, így – amennyiben nem szerepelt mindkét jelentkező a részvételi összegezésben – nem feltétlenül ismerik egymást az eljárásban résztvevő piaci szereplők az ajánlattételi szakaszban.

A Kbt. 3. § 2. b) pontja alapján a gyártó és a forgalmazó nem minősül alvállalkozónak. A Közbeszerzési Hatóságnak nem áll rendelkezésére olyan adat, amelyből a Kbt. 36. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítható lenne. Az ajánlatkérőnek azt is vizsgálnia kell, hogy a Kbt. 2. §-a szerinti alapelvek, illetőleg a Kbt. 36. § (2) bekezdésének sérelme felmerül-e az állásfoglaláskérésrel érintett eljárásban.

A Kbt. 36. § (2) bekezdése szerint, amennyiben az ajánlatkérő az adott közbeszerzési eljárás során a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (továbbiakban: Tpv.) 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti rendelkezések nyilvánvaló megsértését észleli, vagy azt alapos okkal feltételezi, köteles azt – a Tpv. bejelentésre vagy panaszra vonatkozó szabályai szerint – jelezni a GVH-nak. „Nyilvánvaló megsértés észlelése” esetén az ajánlatkérő értesítési kötelezettsége az egyértelmű bizonyítottság, megállapíthatóság esetén áll fenn. „Alapos okkal történő feltételezés” esetén nem elegendő a feltételezés, a szubjektív megítélés, mindenképpen szükséges hozzá az alapos ok(ok)on való nyugvás is, melyhez szükséges, hogy az ajánlatkérő a rendelkezésre álló dokumentumokra, bizonyítékokra tekintettel, alappal gondolhasson arra, hogy a konkrét esetben megvalósulhatott a

jogsértés (D.492/22/2009. számú határozat). Amennyiben az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az ajánlattevő az adott közbeszerzési eljárásban megsértette a Tpv. 11. §-át vagy az EUMSZ 101. cikkét, akkor nemcsak a GVH felé való jelzési kötelezettség áll fent, hanem a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kötelező kizáró ok is megvalósul. A Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja a bizonyítást az ajánlatkérő kötelezettségévé teszi.

A Tpv. 11. § (1) bekezdése szerint tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének a döntése, amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Nem minősül ilyennek a megállapodás, ha egymástól nem független vállalkozások között jön létre. Versenyt torzító megállapodás létrejötté akkor állapítható meg, ha az ajánlattevők összehangoltan tesznek ajánlatot vagy lépnek fel a közbeszerzési eljárásban. Sem a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.), sem a Kbt. nem ír elő az ajánlatkérő számára kötött bizonyítást, tehát az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során minden olyan bizonyítékot felhasználhat, amely alkalmas a valóságnak megfelelő tényállás megállapítására, azonban figyelemmel kell lenni arra is, hogy az ajánlatkérő nyomozati cselekményeket nem végezhet, a rendelkezésre álló információk, bizonyítékok pedig jellegüknél fogva korlátozottak. Közvetlen – minden kétséget kizáró – bizonyíték általában nem áll az ajánlatkérő rendelkezésére.

Ennek megfelelően a kizáró okhoz vezető döntés jellemzően közvetett bizonyítékokon alapul, így a következtetéseknek nagyobb szerep jut a jogsértés megállapításánál, de önmagában erre hivatkozással nem lehet állítani, hogy a tényállás csak vélelmezett lenne, feltételezéseken alapulna.

Az ajánlatkérői döntés meghozatalakor a versenyjogsértés alátámasztása az ajánlatkérő feladata, a rendelkezésre álló egyes bizonyítékok logikai láncba fűzésével és az azokból levont okszerű következtetéssel – egyetlen, mindent elsöprő, közvetlen dokumentum hiányában is – megfelelően igazolhatja a jogsértés elkövetését (D.397/22/2017. számú határozat). Így adott esetben bizonyítékként értékelhetők az ajánlatkérő számára ténylegesen rendelkezésre álló – adott esetben akár

nyilvános – információk, így például a cégjegyzékben rögzített tulajdonosi összefonódás, a gazdasági szereplők alapító okirataiban rögzített döntéshozatali módok, illetve a gazdasági szereplők ajánlattevőként tanúsított tényleges magatartása (pl. formailag, vagy akár tartalmilag megegyező ajánlatok benyújtása, a hiánypótlás elmulasztása, a képviselő személyének azonossága stb.), végezetül az ajánlatkérőnek ezekből levont logikai következtetése.

A Tptv. 11. §-a vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti jogsértés esetén, de akár attól függetlenül is a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapíthatja az alapvető sérelmet. Az ajánlatkérő az eljárást eredménytelenül nyilváníthatja, ha valamelyik ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeit súlyosan sértő cselekményt követ el [Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja]. A döntés meghozatalakor az ajánlatkérőnek mérlegelni kell, hogy a Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja alkalmazandó-e, ha az eljárásban olyan érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevő is részt vesz, aki nem érintett az alapvető megsértésének elkövetésében.

5. kérdés

5.1. *Megismerheti-e a bontási jegyzőkönyv tartalmát, a benyújtott ajánlati árakat az az ajánlattevő, aki az adott részben nem nyújtott be ajánlatot (pl. az 1. rész tekintetében benyújtott ajánlati árakat megismerheti-e az az ajánlattevő, aki csak a 3. részajánlati körben tett ajánlatot)?*

5.2. *Az ajánlatkérőnek részajánlattétel esetén a hiánypótlási felhívást egységesen, avagy részajánlati körönként külön-külön kell kiküldenie?*

5.3. *Részt vehet-e a tárgyaláson, illetve tehet-e a tárgyaláson nyilatkozatot az az ajánlattevő, aki az adott részben nem tett ajánlatot? Meg kell-e részére küldeni a tárgyalási jegyzőkönyvet (pl.: jelen lehet-e az 1. rész tárgyalásán és ott tehet-e nyilatkozatot az az ajánlattevő, aki csak a 3. részben tett ajánlatot)?*

5.4. *Az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezést egységesen vagy részajánlati körönként külön-külön kell kiküldenie az ajánlatkérőnek?*

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

5.1. A Kbt. nem tartalmaz arra vonatkozó előírást, hogy a közbeszerzési eljárás dokumentumait (bontási jegyzőkönyvet, hiánypótlási felhívást, tárgyalási jegyzőkönyvet vagy az összegezést) részajánlati körönként külön-

külön kellene az ajánlatkérőnek megküldenie az ajánlattevők részére. Az EKR használata esetén a rendszer által automatikusan generált jegyzőkönyv valamennyi rész tekintetében tartalmazza a benyújtott ajánlatokat/jelentkezéseket és a Kbt. 68. § (1c) bekezdésére tekintettel valamennyi ajánlattevő/részvételre jelentkező számára hozzáférhetővé válnak a Kbt. 68. § (4)-(5) bekezdése szerinti adatok a bontás pillanatában. A papír alapú ajánlatok/jelentkezések bontása esetén valamennyi ajánlattevő/jelentkező személyesen jelen lehet az adott eljárásban érkezett valamennyi ajánlat ismertetésénél. A Kbt. 68. § (6) bekezdése szerint a bontási jegyzőkönyvet az összes ajánlattevőnek vagy részvételre jelentkezőnek meg kell küldeni, tehát jogszerűen jár el az ajánlatkérő, ha az eljárásban résztvevő valamennyi ajánlattevőnek/részvételre jelentkezőnek megküldi a bontási jegyzőkönyvet, függetlenül attól, hogy az adott gazdasági szereplő valamennyi részre ajánlatot tett-e.

5.2. A Kbt. nem tartalmaz arra vonatkozó előírást, hogy a hiánypótlási felhívást részajánlati körönként külön-külön kellene megküldeni, így jogszerűen jár el az ajánlatkérő akkor is, ha egyben küldi meg az ajánlattevőknek/jelentkezőknek a hiánypótlási felhívást, azzal, hogy abból egyértelműen megállapíthatónak kell lennie, hogy az adott hiány melyik részre és gazdasági szereplőre vonatkozik.

5.3. A Kbt. arra vonatkozó kifejezett előírást nem tartalmaz, hogy a tárgyalásokat részajánlattétel biztosítása esetén egyben vagy részenként kell az ajánlatkérőnek lefolytatnia, ugyanakkor részajánlattétel biztosítása esetén is egyazon közbeszerzési eljárásról van szó. A tárgyalásos eljárás második szakaszában az ajánlatkérő csak az alkalmasnak minősített és ajánlattételre felhívott részvételre jelentkezőkkel tárgyal. A tárgyaláson azok a gazdasági szereplők - illetőleg a képviselőikre jogosult személyek - vehetnek részt, akiknek az ajánlatkérő tárgyalási meghívót küldött. Ajánlatkérő dönthet úgy, hogy együttesen tárgyal az ajánlattevőkkel és dönthet úgy, hogy külön-külön tárgyalást tart, azonban ez utóbbi esetben is biztosítani kell az egyenlő bánásmódot, azaz az ajánlatkérő által adott bármilyen tájékoztatást az összes ajánlattevőnek meg kell adni. Amennyiben az ajánlatkérő nem szeretné, hogy az eljárásban részt vevő, de az adott részre ajánlatot be nem nyújtó ajánlattevő megismerje valamely ajánlattevő másik részre tett ajánlatát, lehetősége van külön-külön tárgyalást tartani. A tárgyalási módszer függ attól is, hogy az egyes részek

mennyire függenek egymással össze, szóban miről tárgyal az ajánlatkérő, illetőleg, hogy az ajánlatok tartalmazzak-e üzleti titkot. A tárgyalás lefolytatásának menetét és az ajánlatkérő által előírt szabályait az ajánlattételi felhívásnak minden esetben tartalmaznia kell.

5.4. Uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzési eljárás esetén a Kbt. 79. § (2) bekezdése lehetőséget biztosít az ajánlatkérőnek arra, hogy részenként külön-külön készítse el az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezést, azonban ez nem kötelező. Nemzeti eljárásrendben kizárólag egy összegezés küldhető az ajánlattevők részére a Kbt. 114. § (15) bekezdésére tekintettel. Eljárásrendtől függetlenül jogszerűen jár el az ajánlatkérő, ha az ajánlatok elbírálásáról készült összegezést egyben küldi meg az összes ajánlattevőnek, azzal, hogy az összegezés tartalmából egyértelműnek kell lennie, hogy az adott információ, illetve adat melyik részre vonatkozik.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

5.1. A Kbt. 68. § (1c) bekezdése szerint „Az elektronikusan benyújtott ajánlat vagy részvételi jelentkezés esetében a (4)-(5) bekezdés szerinti adatokat az EKR a bontás időpontjától kezdve azonnal elektronikusan - azzal a tartalommal, ahogyan azok az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben szerepelnek - az ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők részére elérhetővé teszi.”

A Kbt. 68. § (3) bekezdése szerint „A nem elektronikusan benyújtott részvételi jelentkezések és ajánlatok felbontásánál csak az ajánlatkérő, az ajánlattevők (részvételre jelentkezők), valamint az általuk meghívott személyek, továbbá - a közbeszerzéshez támogatásban részesülő ajánlatkérő esetében - a külön jogszabályban meghatározott szervek képviselői és személyek lehetnek jelen. E személyek a bontáson a felolvasólapba betekinthetnek.”

Mivel a Kbt. nem tartalmaz olyan előírást, hogy a bontási jegyzőkönyvet részenként kell megküldeni, következőképpen a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a bontási jegyzőkönyvet egyidejűleg az összes ajánlattevő számára meg kell küldeni - EKR-ben lefolytatott eljárás esetén az EKR-en keresztül - a Kbt. 68. § (6) bekezdésére tekintettel. Az EKR technikailag nem teszi lehetővé a bontási jegyzőkönyv részenkénti kiküldését és a címzett gazdasági szereplők kiválasztását, az EKR által generált bontási jegyzőkönyvet valamennyi ajánlattevőnek/részvételre jelentkezőnek egységesen van lehetőség megküldeni.

5.2. A Kbt. 71. § (2) bekezdése szerint „A hiánypótlásra vagy a felvilágosítás nyújtására vonatkozó felszólítást az ajánlatkérő a többi ajánlattevő vagy részvételre jelentkező egyidejű értesítése mellett közvetlenül köteles az ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező részére megküldeni.”

5.3. Ha az ajánlatkérő az ajánlattevőkkel egyenként tárgyal, az ajánlattevő hozzájárulása nélkül a tárgyaláson az ajánlatáról közölt semmilyen információ nem osztható meg a többi ajánlattevővel. A Kbt. 88. § (4) bekezdése alapján a tárgyalási jegyzőkönyvet minden, az adott tárgyaláson részt vett ajánlattevőnek alá kell írnia, és részükre egy példányt át kell adni vagy két munkanapon belül meg kell küldeni, tehát amely gazdasági szereplő részére az ajánlatkérő tárgyalási meghívót küldött, és amely részt vett a tárgyaláson, az jogosult a jegyzőkönyv tartalmának megismerésére. Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban az ajánlatkérő az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplőkkel tárgyal.

5.4. Részenkénti összegezés készítése esetén is köteles az ajánlatkérő a Kbt. 79. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 79. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatást az írásbeli összegezésnek minden ajánlattevő, illetve minden részvételre jelentkező részére egyidejűleg megküldeni.

2026.szeptember 01. napjától hatályát veszti majd a Kbt. 114. § (15) bekezdése és nemzeti eljárásra is irányadó lesz a Kbt. 79. § (2) bekezdése.

6. kérdés

Egy önkormányzat szeretné a meglévő lámpatesteket lecserélni. Az állásfoglalás-kérés arra irányul, hogy a lámpatestek cseréje építési beruházásnak vagy árubeszerzésnek minősül?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Az állásfoglalás-kérésből nem állapítható meg, hogy a lámpatestek cseréje pontosan milyen műszaki tartalom mellett valósul meg, a lámpatestek megvásárlásán kívül milyen kapcsolódó munkákat, munkanemeket foglal magában, így nem állapítható meg a pontos beszerzési tárgy sem a Közbeszerzési Hatóság rendelkezésére álló információk alapján. A beszerzés tárgyának meghatározásához az Európai Közösségek Bizottságának a közös közbeszerzési szószedetről szóló 213/2008/EK rendelete (továbbiakban: CPV rendelet) és a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény (továbbiakban: Méptv.) nyújt segítséget. A közbeszerzési eljárás felelős előkészítése és ennek részeként a beszerzési tárgy

pontos meghatározása az ajánlatkérő kompetenciájába tartozik.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 8. § (3) bekezdésének három fordulata közül bármelyik megvalósulása esetén építési beruházásnak minősül a beszerzés.

A magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény 16. § 34. pontja szerint „épitmény: az épület és műtárgy gyűjtőfogalma, építési tevékenységgel létrehozott, vagy késztermékként az építési helyszínre szállított, – rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készülségi fokára és kiterjedésére tekintet nélkül – minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre”.

A 31500000-1 CPV kódú világítóberendezések és villamos lámpák, a 34928500-3 CPV kódú közvilágítási berendezések, a 34928510-6 CPV kódú közvilágítási oszlopok, a 34928520-9 CPV kódú lámpaoszlopok és a 34928530-2 CPV kódú köztéri lámpák megvásárlása önmagában árubeszerzésnek minősül a CPV rendelet alapján. A Kbt. 8. § (2) bekezdése szerint a kapcsolódó beállítás és üzembe helyezés, beszerelés is árubeszerzésnek minősül. Ugyanakkor az 50232000-0 CPV kódú közvilágítási és forgalomirányító lámpák karbantartása már szolgáltatásnak, míg az épületgépészeti szerelés (pl. 45316100-6 CPV kódú kültéri világítóberendezések szerelése, 45316110-9 CPV kódú közúti világítóberendezések szerelése) és a 45310000-3 CPV kódú villamos szerelési munka építési beruházásnak minősül a CPV rendelet szerint.

A beszerzés tárgyának meghatározásához javasolt megvizsgálni, hogy kizárólag lámpatestek beszerzéséről és beüzemeléséről, illetőleg az árubeszerzéshez szükséges beszerelési munkákról van-e szó, avagy kapcsolódnak hozzá egyéb szerelési munkák is, illetőleg, hogy a teljesítéshez milyen képzettségű szakemberekre és milyen engedélyekre van szükség. A beszerzés tárgyának megítéléséhez segítséget nyújtanak a CPV rendelet mellett a hatályos magyar építésügyi jogszabályok is.

Tekintettel arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik a beszerzés tárgyának műszaki tartalmára vonatkozó információval, a Kbt. szerinti beszerzési tárgy meghatározása végső soron az ajánlatkérő feladata és felelőssége.

A Közbeszerzési Hatóság javasolja megvizsgálni a Kbt. 22. § (1) bekezdése szerinti vegyes beszerzés lehetőségét is, amikor is a fő tárgy teszt alapján kell az ajánlatkérőnek eldöntenie, hogy a beszerzés mely Kbt. szerinti beszerzési tárgynak felel meg. A beszerzés fő tárgyának meghatározása kiemelt jelentőséggel bír, figyelemmel a Közbeszerzési Döntőbizottság D.509/14/2024., D.622/21/2024., D.640/11/2024 és D.798/8/2024. számú határozataira is, amelyekben a Közbeszerzési Hatóság Elnökének hivatalból kezdeményezése alapján került sor a Kbt. 28. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 115. § (1) bekezdése megsértésének megállapítására, a beszerzés tárgyának nem megfelelő volta miatt.

7. kérdés

7.1. Helyes-e azon ajánlatkérői értelmezés, hogy a Kbt. 56. § (3) bekezdése alapján nem kötelező megadni uniós nyílt eljárásban az ajánlattételi határidő napját megelőző 6. napon (egyébként este 21:36-kor) érkezett kiegészítő tájékoztatás-kérésre a választ, abban az esetben sem, ha az ajánlattételi határidő lejárt előtti 10. nap munkaszüneti napra esett és a következő munkanap az ajánlattételi határidő napját megelőző 6. nap volt?

7.2. Ajánlatkérő jól értelmezi-e, hogy a Kbt. 56. § szerinti kiegészítő tájékoztatás kérés benyújtása kapcsán a Kbt. 48. § (3) bekezdése szerinti határidő-számítás nem alkalmazandó, mert az nem határidő, hanem egy határnap?

7.3. Amennyiben ajánlatkérő rosszul értelmezi a Kbt. rendelkezéseit, úgy kérjük szíves álláspontjukat a tekintetben, hogy az ajánlattételi határidő napját megelőző 6. napon este 21:36-kor (tehát jelentősen a munkaidő lejárta követően) érkezett kiegészítő tájékoztatás kérés esetén meg kell-e hosszabbítani az ajánlattételi határidőt, ha ajánlatkérő megválaszolja a kiegészítő tájékoztatást, de már csak a következő munkanapon?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

7.1.-7.3. Ajánlatkérő jól értelmezi, hogy a Kbt. 56. § (3) bekezdése alapján uniós nyílt eljárásrendben az ajánlattételi határidő napját megelőző 6. napon érkezett kiegészítő tájékoztatás-kérésre nem kötelező a választ megadni, abban az esetben sem, ha a kérdéses határidő munkaszüneti napra esett.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint kiegészítő tájékoztatás esetén a visszafelé számított határidőkre az időtartamokra, időpontokra és határidőkre vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló, a Tanács 1182/71/EGK, EURATOM rendeletének (továbbiakban: Eur-

atom-rendelet) 3. cikk (2) bekezdés b) pontja alkalmazandó, azaz uniós nyílt eljárás esetén a kérészi határidő az ajánlattételi határidő napját megelőző 10. nap utolsó órájának végével jár le. A Kbt. 48. § (3) bekezdése szerinti határidő-számítás nem vonatkozik a visszafelé számított határidőkre, így a kiegészítő tájékoztatás-kérések határidejére sem.

Az elkészített kiegészítő tájékoztatás-kérésre nem kötelező válaszolni, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy az ajánlatkérő nem válaszolhatja meg a később érkező kérdést. Amennyiben az ajánlatkérő úgy dönt, hogy az elkészítés ellenére megválaszolja a kérdést, úgy azt a Kbt. 56. § (2) bekezdése szerinti határidőben – uniós nyílt eljárás esetén az ajánlattételi határidőt megelőző 6. nap végéig – kell megtennie, ellenkező esetben meg kell hosszabbítania az ajánlattételi határidőt. A határidőn túl érkezett kiegészítő tájékoztatás-kérés megválaszolásával összefüggésben az ajánlatkérőnek azt kell mérlegelnie, hogy a válasz megadása szükséges-e a megfelelő ajánlattételhez, figyelemmel a Kbt. alapelveire is.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 48. §-a tartalmazza a Kbt.-ben meghatározott határidők számításának a módját. Egyéb, a közbeszerzési eljárási határidők számításának módjára vonatkozó rendelkezést a Kbt. nem tartalmaz. A Kbt.-ben nem szabályozott kérdésekben a határidő számítására a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelv preambulumának (106) bekezdése alapján az Euratom-rendelet alkalmazandó. Az Euratom-rendelet közvetlenül és kötelezően alkalmazandó az Európai Unió valamennyi tagállamában.

Az Euratom-rendelet 3. cikk (4) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza: „Amennyiben egy nem órákban kifejezett határidő utolsó napja munkaszüneti nap, vasárnap vagy szombat, úgy a határidő a következő munkanap utolsó órájának végével jár le. Ez a rendelkezés nem vonatkozik az adott időponttól vagy eseménytől visszamenőlegesen számított határidőkre.”

Ezen rendelkezés értelmezéséhez az Euratom-rendelet 3. cikk (2) bekezdése nyújt segítséget, amely az alábbi rendelkezéseket tartalmazza: „Az (1) és a (4) bekezdés rendelkezéseire is figyelemmel:

a) az órákban kifejezett határidő a határidő első órájának kezdetével kezdődik és utolsó órájának végével jár le;

b) a napokban kifejezett határidő a határidő első napja első órájának kezdetével kezdődik és utolsó napja utolsó órájának végével jár le;

c) a hetekben, hónapokban vagy években kifejezett határidő a határidő első napja első órájának kezdetével kezdődik és az utolsó hét, hónap vagy év azon napja utolsó órájának végével jár le, amely elnevezésénél vagy számánál fogva megfelel a határidő kezdőnapjának. Amennyiben a hónapokban vagy években kifejezett határidő esetében az utolsó hónapban hiányzik az a nap, amelyen a határidőnek le kellene járnia, úgy a határidő az adott hónap utolsó napja utolsó órájának végével jár le;

d) ha a határidő tört hónapot foglal magában, a tört hónap kiszámítása céljából úgy kell tekinteni, hogy a hónap harminc nappól áll.”

A Kbt. 56. § (2)-(3) bekezdése napokban meghatározott visszafelé számított határidőt tartalmaz, ezért ebben az esetben az Euratom-rendelet 3. cikk (2) bekezdésének b) pontja az irányadó, amely alapján a napokban kifejezett határidő a határidő utolsó napja utolsó órájának végével jár le. A kiegészítő tájékoztatás megadására vonatkozó Kbt. 56. § (2) bekezdése szerinti határidő – amelyet a Kbt. napokban határoz meg, és amelyet visszafelé kell számítani – akkor is lejár, ha a lejárati napja nem munkanapra esik. Ez azt jelenti, hogy uniós eljárásrendben, nyílt eljárásban a kiegészítő tájékoztatást az ajánlattételi határidő lejártától visszafelé számított 6. napon 24:00-ig kell megadni. A kötelezően megválaszolandó kiegészítő tájékoztatás kérés benyújtásának a határidejét a válaszadás – el nem halasztott – időpontjától visszafelé kell számítani, amely az ajánlattételi határidő lejártától számított 10. nap végére esik akkor is, ha az nem munkanap. Uniós nyílt eljárásban az ajánlattételi határidőt megelőző 6. napot követően a kiegészítő tájékoztatást már csak az ajánlattételi határidő meghosszabbításával lehet megadni. Előfordulhat, hogy az ajánlatkérőnek ténylegesen a határidő lejárt előtti utolsó munkanapon van módja a kiegészítő tájékoztatást megadni, ilyenkor ezen a napon kell megküldeni az ajánlattevőknek, ellenkező esetben az ajánlattételi határidőt el kell halasztania. Azonban ez nem jelenti azt, hogy a kérészi határidő ezen az utolsó munkanapon járna le.

8. kérdés

A kérdező álláspontja szerint tekintettel arra, hogy az adott építőipari kivitelezési tevékenység a Kbt. hatálya alá tartozik, abban az esetben is, ha a Kbt. 9. § (1) bekezdés b) pont bb) al-

pontja alapján mentesül annak alkalmazása alól, nem kötelező építtetői fedezetkezelő közreműködése, mivel építtetői fedezetkezelő közreműködése kizárólag a Kbt. hatálya alá nem tartozó építőipari kivitelezési tevékenység esetében kötelező az Épkiv. rendelkezése alapján. A kérdés arra irányul, hogy ha a Kbt. 9. § (1) b) pont bb) alpontja szerint a beszerzés – és így az építőipari kivitelezési tevékenység – mentesül a Kbt. alkalmazása alól, ugyanakkor az építőipari kivitelezési tevékenység értéke a Kbt. szerinti közösségi értékhatárt eléri, abban az esetben kötelező-e az építtetői fedezetkezelő közreműködése vagy sem?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Építtetői fedezetkezelő bevonása kötelező a Kbt. hatálya alá nem tartozó, közösségi (azaz uniós) közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű építőipari kivitelezési tevékenység esetén. Egy beszerzés akkor tartozik a Kbt. hatálya alá, ha az ajánlatkérő – akár esetileg támogatás miatt – a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó szervezet és a beszerzés a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozik, azaz nem tartozik a tárgyi kivételek közé, továbbá a beszerzés becsült értéke eléri az adott beszerzési tárgyra irányadó közbeszerzési értékhatárt és visszerthes szerződés megkötésére irányul. A tárgyi kivételek közé tartozó beszerzések nem tartoznak a Kbt. tárgyi hatálya alá, azaz az e körbe eső beszerzések megvalósítása érdekében nem szükséges közbeszerzési eljárást lefolytatni. Ily módon, ha az adott építőipari kivitelezés – mint tárgyi kivétel – nem tartozik a Kbt. hatálya alá, akkor a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az Épkiv. 17. § (2) bekezdés b) pontjára tekintettel kötelező az építtetői fedezetkezelő bevonása, amennyiben a beszerzés Épkiv. 17. § (3) bekezdése szerint számított értéke eléri a közösségi közbeszerzési értékhatárt. Annak megítélése, hogy a konkrét beruházás a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozik-e, és hogy annak becsült értéke eléri-e az uniós közbeszerzési értékhatárt, az ajánlatkérő feladata és felelőssége. Egyebekben javasoljuk, hogy a közbeszerzési kérdéseken túlmutató, szakági kérdésekben forduljanak az illetékes minisztériumhoz kérdéseikkel.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az Épkiv. 1. § (4) bekezdése alapján a Kbt. hatálya alá tartozó építési beruházások esetében az Épkiv. rendelkezéseit a Kbt.-ben és a Kbt. végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. Az Épkiv. 17. § (2) bekezdés b) pontja alapján a Kbt. hatálya alá nem

tartozó, de a Kbt. szerinti közösségi értékhatárt elérő vagy azt meghaladó értékű építőipari kivitelezési tevékenység megvalósítására kell építtetői fedezetkezelőt bevonni. Bár a konkrét ajánlatkérő személye a kérdésből nem állapítható meg, az állásfoglalás-kérés alapján vélhetően a Kbt. 5-7. §-a szerinti ajánlatkérőről van szó, tehát a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik az állásfoglalás-kéréssel érintett szervezet, amely a közbeszerzési értékhatárt elérő, kivételi körbe nem tartozó beszerzési tekintetében közbeszerzési eljárás lefolytatására köteles.

A Kbt. 9. § (1) bekezdés b) pont bb) alpontja szerint a Kbt.-t nem kell alkalmazni az „olyan beszerzésekre, amelyek esetében Magyarország alapvető biztonsági érdekei, a minősített adatok védelme vagy a szükséges különleges biztonsági intézkedések a közbeszerzési eljárás alóli mentesüléshez képest kisebb beavatkozással járó intézkedésekkel nem garantálhatóak, és amelyek megrendelésére az Országgyűlés illetékes bizottsága jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelő kezdeményezés alapján hozott előzetes döntésében e törvény alkalmazása alól felmentést adott.”

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az a konkrét beszerzés, amely a Kbt. rendelkezéseinek fogva a tárgyi kivételek közé tartozik, nem tartozik a Kbt. hatálya alá, hiszen a Kbt. 9. § (1) bekezdés b) pont bb) alpontja kiveszi a konkrét beszerzést a közbeszerzési törvény hatálya alól. Az Épkiv. 17. § (2) bekezdés b) pontja a Kbt. hatálya alá nem tartozó építőipari kivitelezésekre írja elő az építtetői fedezetkezelő kötelező közreműködését, amennyiben a jogszabályban megadott értékhatárt eléri a kivitelezés Épkiv. 17. § (3) bekezdése szerint számított értéke. Az állásfoglalás-kérésből megállapítható, hogy az érintett beszerzés eléri az uniós közbeszerzési értékhatárt és építőipari kivitelezésről van szó, tehát ha nem tartozik a beszerzés a Kbt. hatálya alá – mert tárgyi kivétel a törvény alkalmazása alól –, akkor álláspontunk szerint építtetői fedezetkezelő bevonása szükséges. Ezt támasztja alá az építtetői fedezetkezelő intézmény célja is, amely hasonló a közbeszerzési eljárásokban alkalmazandó az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet (továbbiakban: Épber. rendelet) 32/A. §-a szerinti kifizetési szabályok céljához, biztosítja a kivitelezés fedezetének és a kivitelező által nyújtott biztosítéknak a célhoz kötött felhasználását, az al-

vállalkozók kifizetését, az építőipari láncartozások kialakulásának megakadályozását. Mivel a közbeszerzés alól mentesült kivitelezések esetén nem kell alkalmazni az Épkiv. rendelet 32/A. §-át alvállalkozó bevonása esetén, logikus, hogy az alvállalkozók határidőben történő kifizetését, a láncartozások kialakulásának elkerülését biztosítani kell, amelyre az építetetői fedezetkezelő intézménye került bevezetésre.

Az Épkiv. 17. § (2) bekezdés b) pontja az építetetői fedezetkezelő kötelező közreműködését nem az adott szervezet ajánlatkérői minőségéhez vagy annak hiányához köti, hanem az adott konkrét beszerzéshez, építőipari kivitelezési tevékenységhez, ily módon, ha az adott beszerzés – és nem maga az ajánlatkérő –, nem tartozik a Kbt. hatálya alá, akkor kötelező az építetetői fedezetkezelő bevonása.

A Közbeszerzési Hatóság nem ért egyet a kérdező azon álláspontjával, miszerint „az adott építőipari kivitelezési tevékenység a Kbt. hatálya alá tartozik, függetlenül attól, hogy a Kbt. 9. § (1) b) bb) alpontja szerint mentesül a Kbt. alkalmazandósága alól”.

Mivel a kérdező tájékoztatása szerint az adott beszerzés a Kbt. alóli tárgyi kivételek közé tartozik, ezért álláspontunk szerint az adott kivitelezési tevékenység nem tartozik a Kbt. hatálya alá, így alkalmazandó rá az Épkiv. 17. § (2) bekezdés b) pontja.

9. kérdés

9.1. Egy önkormányzat támogatási igényt nyújtott be a Versenyképes Járások Program (hazai forrás) keretében a már meglévő kerékpárút egyes szakaszának felújítására. A kivitelezés becsült értéke önmagában még nem alapozná meg a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettségét, azonban az önkormányzat a 2024-2025-ös évben több útfelújítást is megvalósított, illetőleg jelenleg is folyamatban vannak kivitelezések. Ezek a beruházások önkormányzati saját forrásból vagy uniós forrásból valósulnak/valósultak meg. A kérdés arra irányul, hogy jelen esetben megvalósul-e a Kbt. 19. §-a szerinti részekre bontás tilalma?

9.2. Ha igen, akkor lefolytatható-e a Kbt. 115. §-a szerinti nemzeti nyílt közbeszerzési eljárás a kivitelező kiválasztása érdekében?

A Közbeszerzési Hatóság válasz

9.1.-9.2. Annak megítélése, hogy az ajánlatkérő által a különböző helyszíneken megvalósított útfelújításoktól elválasztható-e az állásfoglalás-kéréssel érintett kerék-

párút felújítása, elsődlegesen attól függ, hogy a beruházás részekre bontható-e vagy egységet alkot, az egyes útszakaszok önállóan funkcionálnak vagy rendeltetésük betöltésére együttesen alkalmasak. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint elsődlegesen a műszaki-gazdasági funkcionális egység vizsgálata alapján ítéltető meg az, hogy a beszerzést részekre lehet-e bontani. Emellett az önkormányzatnak a részekre bontás tilalmának vizsgálatakor figyelembe kell vennie az ún. kisegítő szempontokat is. Önmagában a földrajzi elkülönülés ténye nem alapozza meg a becsült érték részekre bontásának lehetőségét abban az esetben, ha a műszaki-gazdasági funkcionális egység a földrajzi elkülönülés ellenére is megállapítható (az Európai Unió Bíróságának T-358/08. számú ítélete).

A részekre bontás tilalma fennállásának, vagy fennállása hiányának kérdésében – valamennyi releváns körülményt, és a jelen állásfoglalásban is leírtakat együttesen figyelembe véve és mérlegelve – végsősoron az ajánlatkérőnek szükséges döntést hoznia.

Az önkormányzat a Kbt. 5. § (1) bekezdés cd) pontja alapján klasszikus ajánlatkérőnek minősül. A tervezett beruházás értéke a Közbeszerzési Hatóság rendelkezésére álló információk alapján önmagában ugyan nem éri el a nettó 60 millió Ft-os közbeszerzési értékhatárt, de amennyiben az ajánlatkérő az alábbiakban ismertetésre kerülő szempontok alapján arra a következtetésre jut, hogy a beruházások nem bonthatók részekre és a korábbi beruházásoktól nem választható el, azaz nem minősül új beszerzési igénynek a kerékpárút felújítása, az esetben nemzeti eljárásrendben közbeszerzési eljárást kell lefolytatni a Kbt. 19. § (3) bekezdésére tekintettel.

Amennyiben a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerint számított becsült érték nem éri el a nettó 300 millió Ft-ot, az esetben a Kbt. 115. §-a szerinti eljárás alkalmazható. A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy az ajánlatkérő akkor alkalmazhatja a Kbt. 115. §-a szerinti eljárást, ha a verseny biztosításához megfelelő számú teljesítésre képes gazdasági szereplőről van tudomása.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján az egy építési beruházás értéke nem bontható részekre. Az Európai Unió Bírósága a C-16/98. sz. ítéletében kimondta, hogy az egy építési beruházás fennállásának megítélésakor a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szem-

pont. A Bíróság rámutatott, hogy azt kell vizsgálni, hogy a külön szerződésekben foglalt építési munkák együtt egy funkciót töltenek-e be, mind műszaki, mind gazdasági értelemben. A közbeszerzés tervezésekor az építési munkák eredményének gazdasági és műszaki rendeltetése, funkciója a kiindulópont és attól függően kell megítélni, hogy egy szerződéssel vagy több szerződéssel valósíthatók-e meg a beruházások. A beruházások tárgya, rendeltetésének azonossága és felhasználásuk egymással való közvetlen összefüggésének vizsgálata során lehet megítélni, hogy az építési beruházások becsült értékét részekre lehet-e bontani. A Zaragoza város csatornázási és szennyvíztisztító létesítményeinek fejlesztése és kibővítése tárgyú, T-358/08. számú ügyben a Törvényszék arra tekintettel állapította meg a részekre bontás tilalmának fennállását, hogy amennyiben a különböző építési munkák eredménye szerves részét képezi a Zaragoza csatornázási hálózata által betöltött rendeltetésnek, az e hálózat által lefedett terület alkotja a releváns földrajzi területet, akár a városi agglomerációhoz tartozik, akár az önkormányzat területéhez.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott útmutatója (2021.09.30., továbbiakban: Útmutató) szerint „A becsült érték meghatározása során az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet nyújthat segítséget. A Korm. rendelet 13. § (2) bekezdése ugyanazon építési beruházásnak minősíti az egy építési engedélyben több megvalósulási szakaszra bontott építési beruházást. Ez a szabály további segítséget nyújt az ugyanazon építési beruházás megítéléséhez azzal, hogy az egy építési engedély is a beruházás egységét mutatja. Több engedély ugyanakkor természetesen nem zárja ki az egy egységes építési beruházás megvalósulását.”

Az Útmutató szerint „abban az esetben, ha az egyes utak, illetve érintett útszakaszok önállóan funkcionálnak, vagyis rendeltetésüket önállóan is megvalósítják, egyik szakasz a másik nélkül is használható, azok értéke jogszerűen részekre bontható. Ha viszont az egyes útszakaszok a funkciójuk betöltésére önállóan nyilvánvalóan nem alkalmasak, az azok építésére vonatkozó becsült értékeket jogszerűen nem lehet részekre bontani. Például körforgalom és a hozzá csatlakozó út értékét azok műszaki egységére tekintettel nem javasolt

részekre bontani, ugyanakkor, ha két eltérő földrajzi helyen egymáshoz nem kapcsolódó, önállóan funkcionáló útszakaszokat érint a beruházás, azok értékét jogszerűen részekre lehet bontani.”

Az Útmutató arra is kitér, hogy „A Bíróság gyakorlata alapján az ajánlatkérő költségvetési tervezésével összefüggő indokok nem törlik meg egy beszerzés funkcionális egységét. Így például, ha egy feladat elvégzésére az ajánlatkérő azért köt két egymást követő évben egy-egy szerződést, mert a később elvégzendő részfeladatot érintően a költségvetési fedezettel csak a második évben fog rendelkezni, ez nem ad lehetőséget a szerződések értékének külön kezelésére.”

A különböző helyszíneken lezajló beruházások tekintében segítségül szolgálhat a kiegészítő szempontok vizsgálata, mint például az egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor, időbeli összefüggés, a beruházás céljának, időtartamának vizsgálata. Az állásfoglaláskérésben foglaltak alapján az egyes kiegészítő szempontokat illetően az alábbi következtetések vonhatók le.

Az ajánlatkérő személye vélhetően azonos. Feltételezhetően megvalósul az egységes tervezés és döntés is, tekintettel arra, hogy a beszerzési igény már ismert az ajánlatkérő előtt jelenleg is, a 2024-2025. évi útépitések egy táblázatban, beszerzési tervben szerepelnek. A beszerzések között a tartalmi hasonlóság is fennáll, tekintettel arra, hogy valamennyi beszerzés útfelújításra, útépitésre irányul. Vélhetően az időbeli összefüggés is fennáll a beszerzések között, mivel azok 2024-2025. évben kerülnek megvalósításra és ajánlatkérő egyszerre tervez velük. A beruházás a rendelkezésre álló információk alapján a korábbi útfelújításoktól eltérő projekt keretében, eltérő forrásból valósul meg, így a közös projektcél nem áll fenn.

Európai bizottsági audit tapasztalatok alapján a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács az Útmutatóban felhívja a jogalkalmazók figyelmét arra, hogy „amennyiben a beszerzések egy uniós támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében kerülnek megvalósításra, ez a tény az egyes beszerzéseket összekapcsolhatja a becsült érték meghatározása szempontjából, hiszen a közösen elérendő projektcél önálló funkcionális egységet is létrehozhat.”

Ugyanakkor az Útmutató szerint „nem a hazai támogatási pályázat/projekt a döntő szempont a „részekre

bontás tilalma” szabály vizsgálatakor, hanem a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállása. Ha az ajánlatkérő az egységesnek minősülő beszerzését több támogatáspolitikai értelemben vett projektből finanszírozza, azok értékét önmagában a finanszírozás forrásának különbözőségére tekintettel jogszerűen nem bonthatja részekre.”

A beszerzések pontos műszaki tartalma, a szerződések jogalapja, azok azonossága tekintetében a Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik információval.

10. kérdés

10.1. A mobilház beszerzése árubeszerzésnek, építési beruházásnak vagy esetleg vegyes beszerzésnek minősül? A mobilház gyárilag előre elkészített termékként kerül szállításra, a helyszínen csak telepítési, beállítási munkákat végeznek és a szerződés elsődlegesen a késztermék tulajdonjogának megszerzésére irányul, a telepítést, beállítást és üzembe helyezést a szállító végzi, azonban a mobilház vezetékes vízre és villanyra csatlakoztatása előzetes, de nem jelentős kiépítést (építési munkálatokat) igényel, és a Kedvezményezett a mobilház beszerzését a kiépítéssel együtt egy szerződésben kívánja beszerezni.

10.2. Amennyiben a mobilház beszerzése vegyes beszerzésnek minősül, hogyan kell meghatározni a beszerzés fő tárgyát, amennyiben a mobilház, mint késztermék ára a teljes beszerzési értéknek nagyságrendileg a 3/4-ét, míg a kapcsolódó, a mobilház vezetékes vízre és villanyra csatlakoztatásához szükséges előzetes építési munkálatok a teljes beszerzés értékének 1/4-ét teszik ki?

10.3. Amennyiben vegyes beszerzésként a mobilház beszerzése árubeszerzésnek minősül, úgy egybeszámítandó-e a projekt keretében megvalósuló egyéb árubeszerzésekkel (pl. a mobilház belső berendezésének beszerzésével)?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

10.1.-10.3. Amennyiben a mobilházak állásfoglalás kérés szerinti telepítésének eredményeként a magyar építészetről szóló 2023. évi C. törvény (a továbbiakban: Méptv.) 16. § 34. pontja szerinti építmény jön létre, a kapcsolódó beszerzési igény vélhetően a Kbt. 8. § (3) bekezdés b) vagy c) pontja szerinti építési beruházásnak minősül. Ellenkező esetben vélhetően a Kbt. 8. § (2) bekezdése szerinti árubeszerzésről van szó, és az állásfoglalás kérésben kiemelt telepítési tevékenységek a Kbt. 8. § (2) bekezdésében szabályozott beállítás, üzembe helyezés fogalmi körébe tartoznak. A beszerzési tárgy

meghatározása és az ezzel kapcsolatos felelős vizsgálat elvégzése az ajánlatkérő kompetenciájába tartozik.

Amennyiben árubeszerzés és építési beruházás a beszerzés tárgya (vegyes beszerzés), akkor a Kbt. 22. § (1) bekezdése szerinti rendelkezések az irányadók és a „fő tárgy teszt” alkalmazandó, tehát a fő tárgynak megfelelő beszerzéstípusra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni a közbeszerzési eljárás során.

Amennyiben az ajánlatkérő a beszerzést árubeszerzésnek minősíti, az esetben annak megítéléséhez, hogy a projektben megvalósuló egyéb árubeszerzések és a mobilház beszerzése részekre bontható-e, elsődlegesen a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállásának vizsgálata szükséges, emellett vizsgálandók az ún. kiegészítő szempontok is.

A Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik információval az azonos projekt keretében megvalósuló egyéb árubeszerzések műszaki tartalmát illetően, ugyanakkor európai bizottsági audit tapasztalatok alapján felhívjuk a figyelmét arra, hogy amennyiben a beszerzések egy uniós támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében kerülnek megvalósításra, ez a tény az egyes beszerzéseket összekapcsolhatja a becsült érték meghatározása szempontjából, hiszen a közösen elerendő projektcél önálló funkcionális egységet is létrehozhat.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 8. § (2) bekezdésének megfelelően az árubeszerzés forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak – vételi joggal vagy anélkül történő – megszerzése az ajánlatkérő részéről. Az árubeszerzés magában foglalja a beállítást és az üzembe helyezést is.

A Kbt. 8. § (3) bekezdése alapján építési beruházás a következő valamely munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről:

- a) az 1. mellékletben felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- b) építmény kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- c) az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel vagy módon történő kivitelezése.

A Kbt. 8. § (2) bekezdése szerinti árubeszerzés fogalmi körébe esik, ha az árubeszerzéshez mellékesen tartoznak beállítási és üzembe helyezési műveletek. Építési beruházás esetében viszont a beszerzés részét képező eszközök a Kbt. 1. melléklete szerinti építési tevékenységek megvalósítását szolgálják a Kbt. 8. § (3) bekezdés a) pontjának megfelelően (vagy a Kbt. 8. § (3) bekezdés b) vagy c) pontjában hivatkozott építmények kivitelezéséhez szükségesek). Ha tehát a beszerezni kívánt áru(k), eszköz(ök) telepítése, üzembe helyezése a Kbt. 1. számú mellékletében szereplő kivitelezési feladatokhoz szükséges, meg kell határozni ezen építési tevékenységek műszaki jelentőségét, elvárt eredményét a beszerzés részét képező árulemek műszaki funkciójára és egyedi adottságaira is figyelemmel.

A Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata szerint a beszerzési tárgy meghatározásához vizsgálni kell, hogy helyhez kötött-e a mobilház, fixen rögzíthető-e, állagsérelem nélkül bármikor leszerelhető, eltávolítható, áthelyezhető és máshol üzembe helyezhető-e, avagy a telek alkotó részévé válik (D.503/9/2021. számú határozat).

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amely 1. melléklet szerinti tevékenységek a rendelkezésre álló információk alapján adott esetben relevánsak lehetnek, azok különösen az alábbiak: Általános építési és mélyépítési munkák (45.21), előre gyártott szerkezetek helyszíni összeszerelése és felállítása (45.21), közmű-előkészítési munka (4511290-7).

Azokban az esetekben, amelyekben a beszerzés valamennyi (például az áru és az építési jellegű) eleme besorolható a Kbt. által meghatározott ugyanazon beszerzési tárgy fogalmi körébe [például a Kbt. 8. § (2) bekezdése szerinti árubeszerzéshez kapcsolódó beüzemelési, beállítási tevékenységek körébe vagy az árulemek felhasználásával járó építmények Kbt. 8. § (3) bekezdés

b)-c) pontjai szerinti kivitelezése körébe], a beszerzés valójában csak egy beszerzési tárgyat érint, nem pedig többet, így nem minősül a Kbt. 22. § (1) bekezdése szerinti vegyes beszerzésnek. Erre tekintettel állapította meg a D.503/9/2021. számú döntőbizottsági határozat, hogy az építménynek nem minősülő mobilszínpad beüzemelésének körében értelmezendő építési tevékenységek nem eredményeznek vegyes beszerzést

[D.503/9/2021. számú döntőbizottsági határozat 27-30. pontok].

A D.13/7/2023. döntőbizottsági határozat is az építési jogszabályok fontosságát hangsúlyozza, hiszen a Döntőbizottság e jogszabályi előírásokra tekintettel állapította meg, hogy az úszó stég sajátos építményszerűségű minősülő úszómű, és így az úszó stég szállítására és telepítésére irányuló beszerzési igényt az ajánlatkérő jogszerűen minősítette a Kbt. 8. § (3) bekezdés b) pontja szerinti építési beruházásnak [D.13/7/2023. döntőbizottsági határozat 48-54. pontok].

Vegyes beszerzés esetén a közbeszerzési szerződés fő tárgyát körülbekötően, egyedileg, a szerződéses teljes ügyletet objektív módon figyelembe véve kell vizsgálni. A fő tárgyat a szerződést jellemző, meghatározó alapvető kötelezettségek alapján kell megítélni, ennek keretében az értékarányok figyelembevétele csak egy, de nem kizárólagos tényező. Az állásfoglalás kérdésben közölt információk alapján vélhetően a mobilházak telepítése nem minősül a Kbt. 22. § (1) bekezdése szerinti vegyes (azaz több beszerzési tárgyat magában foglaló) beszerzésnek, ezért az ajánlatkérőnek azt szükséges meghatározni, hogy a beszerzési igény a Kbt. 8. § (2) bekezdése szerinti árubeszerzés vagy a Kbt. 8. § (3) bekezdés b), illetve c) pontja szerinti építési beruházás fogalmának hatálya alá tartozik-e.

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

A Méptv. 16. § 34. pontja értelmében az építési helyszínre szállított késztermékek felhasználásával létreho-

zott „műszaki alkotás” az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén minősül építménynek:

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

A Kúria Kfv. 37.322/2013/5. számú ítélete értelmében az a beton alapra elhelyezett mobilház, amely „az állandóra bekötött közművek és kitámasztásai folytán a telekkel tartósan egybe van építve”, és a kerekai csak a telken belüli elhelyezést szolgálják, az épület fogalmi körébe tartozó, „jellemzően emberi tartózkodás céljára szolgáló építménynek” minősül. A Kúria kiemelte, hogy az ítélet által érintett mobilház helyhez kötött műalkotás, így megfelel az építmény fogalmával kapcsolatos törvényi előírásoknak. A Kfv. 37.004/2016/8. számú kúriai ítélet is rámutatott, hogy az ítéletben vizsgált hűtőkamra kapcsán összehasonlítás céljából említett mobilház talajjal való egysége a pontalappal biztosított volt, ezért minősült építménynek.

A mobilházak építmény jellege kapcsán javasolt a telepítéssel érintett helység építési szabályait is megismerni. A Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. Kerület Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2020. (I. 30.) önkormányzati rendelete (Belváros-Lipótváros Kerületi Építési Szabályzata) például kimondja, hogy a „konténer, konténerház, mobilház áthelyezhető, késztermékként a helyszínrre szállított vagy a helyszínen

összeszerelt, építménynek számító nyílással (nyílásokkal) ellátott moduláris építmény gyűjtőfogalma” (2. § 41. pont).

A Közbeszerzési Hatóságnak nem áll módjában az ajánlatkérő konkrét beszerzési igényének műszaki szempontú vizsgálata, vagy adott esetben a beszerzési igényt lefedő CPV kód alá sorolása, valamint annak megítélése sem, hogy az ajánlatkérő beszerzési igénye árubeszerzésnek vagy építési beruházásnak minősül-e. A Méptv. 16. § 34. pontja szerinti törvényi feltételek megvalósulását az ajánlatkérőknek az eset összes körülményére (így különösen a mobilház rögzítését érintő műszaki megoldásra) figyelemmel, egyedileg szükséges vizsgálni.

Árubeszerzés esetén az egy közbeszerzés fennállása tekintetében az áruk azonossága, illetve azok hasonló felhasználási célja a meghatározó szempont.

Egyebekben a Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmét, hogy ha az ajánlatkérőnek egy beszerzési igényével összefüggésben a Kbt. szabályai alapján nem keletkezik kötelezettsége közbeszerzési eljárás lefolytatására arra való tekintettel, hogy a beszerzésének a becsült értéke nem éri el a közbeszerzési értékhatárt, attól még nem kizárt, hogy az adott beszerzés megvalósítása érdekében lefolytasson egy Kbt.-nek megfelelő közbeszerzési eljárást a verseny minél szélesebb körben történő biztosítása érdekében.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Petró Szilvia LL.M., közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2025.11.2

A Döntőbizottságnak a Fővárosi Törvényszék 106.K.702.075/2024/19. számú ítéletével felülvizsgált D.71/10/2024. számú határozata

A közelgő karácsonyi ünnepekre figyelemmel a Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertetett jogeset a vásárlási utalványok beszerzésével kapcsolatos. A bemutatott jogeset szerint az ajánlatkérő szervezetek nem mellőzhetik a közbeszerzési eljárás lefolytatását vásárlási utalvány beszerzése során arra hivatkozással, hogy az pénzügyi szolgáltatás beszerzésének minősül, ezért a beszerzés becsült értékének kiszámítására a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 17. § (4) bekezdés b) pontját kell alkalmazni. A vásárlási utalvány a Kbt. 8. § (2) bekezdés szerinti árubeszerzésnek minősül.

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: az étkezési-, ajándék-, iskolakezdési- és vásárlási utalványok közbeszerzési jogi szempontból minden esetben értékjelzéssel ellátott papírként minősítendők. Az értékjelzéssel ellátott papír forgalomképes és birtokba vehető ingó dolognak minősül és a közbeszerzési tárgyak közül a Kbt. 8. § (2) bekezdés szerinti árubeszerzésnek feleltethető meg, amelyhez a Bizottság közös közbeszerzési szöszedetről (CPV) szóló 2195/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a közbeszerzési eljárásokról szóló 2004/17/EK és 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a CPV felülvizsgálata tekintetében történő módosításáról szóló 213/2008/EK rendelet a 22420000 CPV kódot rendeli.

Tényállás

Budapest Főváros VII. kerület Önkormányzata (a továbbiakban: beszerző) képviselő-testülete 2023. október 18-án a 318/2023. (X. 18.) számú határozatával 220.000.000,-Ft értékben vásárlási utalvány beszerzést hagyott jóvá 2023. karácsonyára. A beszerző 2023. október 19. napján ajánlattételi felhívás elnevezésű dokumentumot küldött a LIDL Magyarország Élelmiszer Bt. (a továbbiakban: kérelmezett) részére. Az ajánlattételi felhívás az alábbi lényeges információkat tartalmazta:

„Ajánlattételi felhívás tárgya: Önkormányzatunk részére szükségessé vált 11.000 db 20.000,-Forint értékű ajándékkártya sürgős beszerzése.

Feladat leírása: Kérjük, szíveskedjenek ajánlatot adni Önkormányzatunk részére arra vonatkozóan, hogy 11.000 db 20.000,-Ft értékű ajándékkártyát milyen határidővel, és milyen áron tudnak biztosítani részünkre kiszállítással együtt. Kérjük tájékoztassanak a biztosított kártyán lévő összeg felhasználhatóságának idejéről, a biztosított kedvezmények mértékéről is.

Az ajándékkártya átadásának határideje: 2023. 11.24.

Az ajánlat beérkezésének határideje: 2023. október 25. 15:59 óra.”

A beszerző és a kérelmezett 2023. november 10. napján megállapodást kötöttek egymással. A megállapodás 2. pontjában, a megállapodás tárgya körében a felek többek között rögzítették, hogy a kérelmezett vállalja a beszerző részére 11.000 db egyenként 20.000,-Ft névértékű ajándékkártya beszerzését helyszínrre szállítással legkésőbb 2023. november 24. napjáig. A beszerző vállalja, hogy a leszállítást követően a fentiek szerinti értékben és számban aktiválja az ajándékkártyát legkésőbb 2023. november 28. napjáig. A kártyák gyártását és helyszínrre szállítását a kérelmezett térítésmentesen vállalta. A kérelmezett 2023. november 16. napján a 2023-AK/00160 számú díjbekérőt küldte meg a beszerző részére. A kérelmezett tájékoztatta a beszerzőt, hogy a díjbekérőn szereplő 220.000.000,-Ft összeg átutalását követően a következő mennyiségű és címletű kártyák kerülnek kiállításra és postázásra: Mennyiség: 11.000 db, címlet: 20.000,-Ft, összérték: 220.000.000,-Ft. A díjbekérőben a kérelmezett tájékoztatta a beszerzőt, hogy az ajándékkártyák ellenértékét mely bankszámlaszámra kell utalnia a beszerzőnek. A beszerző 2023. november 21. napján elutalt 220.000.000,-Ft-ot a kérelmezett részére.

A jogorvoslati kérelem

A Közbeszerzési Hatóság elnöke (a továbbiakban: kezdeményező) 2024 februárjában nyújtotta be a Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményező

iratot, amelyben előadta, hogy a beszerző feltehetően jogellenesen mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását a 2023 karácsonya alkalmából beszerzett vásárlási utalványokat érintően. A kezdeményező hivatkozott a Kbt. 4. § (1) bekezdésére, a Kbt. 5. § (1) bekezdésére, a Kbt. 8. § (1)-(2) bekezdéseire, a Kbt. 15. § (2) bekezdésére, a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontjára, a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontjára, a Kbt. 152. § (2) bekezdés b) pontjára és a Kbt. 197. § (26) bekezdésére.

A kezdeményező rámutatott, hogy adatkéréssel fordult a beszerző felé, aki előadta, hogy a tárgyi esetben a közbeszerzési eljárás lefolytatását azért mellőzték, mert a Kbt. 17. § (4) bekezdés b) pontja szerint az egyéb pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos becsült érték számítás esetében az ilyen szolgáltatások becsült értéke a díjakból, a jutalékokból, a kamatokból és az egyéb ellenszolgáltatások ellenértékéből tevődik össze. Tehát szolgáltatás esetében nem az ajándékutalványok nettó összege határozza meg a beszerzés becsült értékét, hanem az „egyéb járulékos szolgáltatások” ellenértéke (pl.: nyomtatási-, kezelési- és postai költségek). Csak ha ezen „egyéb járulékos szolgáltatások” ellenértéke eléri a nettó 15 millió forintos értékhatárt, akkor kell közbeszerzési eljárást lefolytatni. Mivel a kérelmezett a kapcsolódó szolgáltatásokat nulla forintért vállalta, ezért nem folytatott le közbeszerzési eljárást. A beszerző ezt az álláspontját alátámasztandó csatolta az erről szóló szakértői véleményt.

A kezdeményező a fentiekkel összefüggésben előadta, hogy álláspontja szerint a kezdeményezéssel érintett beszerzés vonatkozásában a beszerző a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont cd) alpontja alapján ajánlatkérő szervezetnek minősül, így a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik. Rámutatott, hogy a jogügylet tárgya a Kbt. 8. § szerinti árubeszerzésnek minősül, ugyanis a beszerzés tárgya ténylegesen nem ajándékutalványok kibocsátása, mint szolgáltatás, hanem a kérelmezett által forgalmazott termékek megvásárlása, amit a beszerző ajándékutalványok formájában biztosított az érintett lakosok részére. Az értékhatárok és a becsült érték meghatározása körében előadta, hogy a vitatott jogügyletet érintően nem alkalmazandó a Kbt. 17. § (4) bekezdés b) pontja, a beszerző megalapozatlanul hivatkozik a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos becsült érték számítási módszerre. A kezdeményező indítványozta, hogy a Döntőbizottság vizsgálja meg, hogy a beszerző megfelelően járt-e el a Kbt. hatálya fenn nem állásának a megítélésakor, és - amennyiben annak feltételei fennállnak - a

Kbt. 149. § (1) bekezdés e) pontjára figyelemmel állapítsa meg a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pont alapján a Kbt. 4. § (1) bekezdése megsértését és alkalmazza a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pont szerinti jogkövetkezményt.

A beszerző észrevétele

A beszerző a jogorvoslati eljárás során benyújtott észrevételében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Lidl vásárlási utalványok beszerzése szolgáltatásmegrendelésnek minősül. E körben arra hivatkozott, hogy a kérelmezett által forgalmazott termékeket nem a beszerző, hanem az ajándékkártya birtokosok vásárolják meg közvetlenül a kérelmezettől. A beszerző előadta, hogy az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban Áfa tv.) 259. § 15. pontja szerint az utalványok pénzhelyettesítő eszköznek minősülnek. A pénzhelyettesítő eszközök értéke nem ellenérték (9. § (2) bekezdés b) pont), így azt nem terheli áfa. Az áfát az utalványok beváltásakor kell megfizetni. Mivel a vásárlási utalvány vételét áfafizetési kötelezettség nem terheli, az utalványért kapott ellenértéket nem kell számlázni, de hitelt érdemlő módon dokumentálni kell. Rámutatott az Áfa tv. 9. § (1) és (2) bekezdéseire, melyek szerint nem tekintendő birtokba vehető dolognak a pénzhelyettesítő eszköz. Felhívta az Áfa tv. 259. § 24/A. pontját amely szerint:

a) utalvány: olyan eszköz, amelyet termékértékesítés, illetve szolgáltatásnyújtás ellenértékeként, illetve részellenértékeként kell elfogadni, és amely esetében magán az eszközön vagy a kapcsolódó dokumentációban - ideértve az eszköz általános szerződési feltételeit is - fel van tüntetve a beszerezhető termékeknek, igénybe vehető szolgáltatásoknak vagy azok lehetséges értékesítőinek, szolgáltatóinak a megnevezése;

b) egycélú utalvány: olyan utalvány, amelynek kibocsátásakor ismert az utalvány tárgyát képező termék értékesítésének, szolgáltatás nyújtásának teljesítési helye, valamint az adott termékértékesítés, szolgáltatásnyújtás után fizetendő adó összege;

c) többcélú utalvány: az egycélú utalványtól eltérő utalvány;

d) utalvány beváltása: utalvány termékértékesítés, szolgáltatásnyújtás ellenértékeként, illetve részellenértékeként történő elfogadása;

e) utalvány beváltója: aki az utalványt termékértékesítés, szolgáltatásnyújtás ellenértékeként, illetve részellenértékeként saját név alatt elfogadja.

Hivatkozott az Áfa tv. 18/B. § (1) bekezdésére, amely szerint többcélú utalvány ellenérték fejében történő átruházása, átengedése (e § alkalmazásában a továbbiakban együtt: átruházás) nem minősül termék értékesítésének, szolgáltatás nyújtásának. Többcélú utalvány beváltása esetén a beváltó termékértékesítést, szolgáltatásnyújtást teljesít.

Hivatkozott az Erzsébet-utalvány kibocsátásáról szóló 39/2011. (XII. 29.) KIM rendelet 3. § (1) bekezdésére, amely szerint a juttató szolgáltatási szerződést köt a kibocsátóval, amelyben az utalvány biztosításához és felhasználásához szükséges szolgáltatások nyújtásának kérdéseit rendezik a felek.

A beszerző nyilatkozott, hogy a beszerzés során a pénzhelyettesítő eszközzel, azaz az ajándékkártyákkal kapcsolatos tevékenységek végzését, azaz közbeszerzési értelemben vett szolgáltatásokat szerzett be, nevezetesen: az ajándékutalványok forgalmazását, a beszerző által előzetesen rendelkezésre bocsátott juttatási összeg kezelését, a beszerző által meghatározott címletű ajándékkártyákra a megfelelő összegek feltöltését, a feltöltött ajándékkártyák aktiválását, az aktivált ajándékkártyák beszerző részére történő rendelkezésre bocsátását, kiszállítását, a támogatott kör által birtokolt ajándékkártyák beválthatóságát (vásárlás) a kérelmezett üzletében bármilyen termékekre.

A beszerző álláspontja szerint a fentiek alapján megállapítható, hogy a tárgyban beszerzés - közbeszerzési értelemben vett - szolgáltatásmegrendelésnek minősül, amelynek tárgya pénzhelyettesítő eszközzel kapcsolatos szolgáltatások vásárlása volt, az előző bekezdésben felsorolt tevékenységek megrendelésével a beszerző részéről.

A beszerző nyilatkozott, hogy álláspontja szerint a kezdeményezéssel érintett beszerzési eljárás pénzügyi szolgáltatás beszerzésére irányult. A beszerző felhívta a Döntőbizottság figyelmét arra, hogy az utalványok „Áfa szempontból” pénzhelyettesítő eszköznek minősülnek és idézte az Áfa tv. 259. § 15. pontját. Emellett előadta, hogy az Európai Parlament és a Tanács 2009/110/EK irányelve (2009. szeptember 16.) az elektronikuspénz-kibocsátó intézmények tevékenységének megkezdéséről, folytatásáról és prudenciális felügyeletéről, a 2005/60/EK és a 2006/48/EK irányelv módosításáról, valamint a 2000/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről” preambuluma (5) bekezdése az

utalványokat „zártkörű hálózaton belül használható elektronikus pénzügyi eszközöknek” minősíti.

A beszerző felhívta a figyelmet arra is, hogy a Kbt. 17. § (4) bekezdése b) pontjában, a speciális becsült érték számítással kapcsolatos rendelkezésben az egyéb pénzügyi szolgáltatás kifejezés szerepel. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra is, hogy a pénzügyi szolgáltatás fogalom nincs definiálva sem a Kbt.-ben, sem a pénzügyi tárgyú jogszabályokban. A beszerző a fentiekre tekintettel előadta, hogy jogszerűen mellőzte a közbeszerzési eljárást.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottságnak a kezdeményezés keretei között eljárva abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy a beszerző jogszerűen járt-e el, amikor közbeszerzési eljárás lefolytatását mellőzve szerzett be vásárlási utalványt a kérelmezettől 2023. november 10. napján. A Kbt. rendelkezései szerint a közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező abban az esetben, ha a Kbt.-ben rögzített alábbi négy konjunktív feltétel megvalósul. A Kbt. 5-7. § szerinti ajánlatkérő szervezet, a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzési tárgy tekintetében, legalább a nemzeti közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű visszerthes szerződést köt. Ezen konjunktív feltételek közül bármely feltétel nem teljesülése megdönti a közbeszerzési eljárás alkalmazásának kötelezettségét, ezért a Döntőbizottság az egyes feltételek meglétét külön-külön vizsgálta.

A Döntőbizottság Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 3. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy a fővárosi kerület helyi önkormányzat. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző EKR SZ_98007415 azonosítószámon szerepel az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (a továbbiakban: EKR) ajánlatkérői nyilvántartásában. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a beszerző helyi önkormányzat, aki szerepel az EKR ajánlatkérői nyilvántartásában, így a Kbt. 5. § (1) bekezdés cd) pont szerinti ajánlatkérőnek minősül, a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik.

A Döntőbizottság második feltételként azt vizsgálta, hogy a beszerzés vonatkozásában a visszertheség megállapítható-e. A Döntőbizottság a beszerző jogorvoslati eljárás során tett nyilatkozata, valamint a rendelkezésre álló iratok vizsgálata alapján megállapította, továbbá a

beszerző maga sem vitatta, hogy a kezdeményezéssel érintett beszerzés visszterhes jellegű volt. A beszerző 2023. november 21. napján utalt el 220.000.000.-Ft-ot a kérelmezett részére. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a beszerzés visszterhesnek minősül.

A Döntőbizottság harmadik feltételként azt vizsgálta, hogy a beszerzés beleillik-e a közbeszerzési tárgyak valamelyikébe. A beszerző a jogorvoslati eljárás során megtett nyilatkozatában az Áfa tv. rendelkezéseire hivatkozott. Álláspontja szerint az Áfa tv. részéről idézett rendelkezései kizárják annak megállapítását, hogy a kezdeményezéssel érintett beszerzés tárgya (vásárlási utalvány) árubeszerzés. Arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kezdeményezéssel érintett beszerzési eljárás tárgya szolgáltatásmegrendelés volt, amely a következő tevékenységeket foglalta magában: az ajándékutalványok forgalmazását, a beszerző által előzetesen rendelkezésre bocsátott juttatási összeg kezelését, a beszerző által meghatározott címletű ajándékkártyákra a megfelelő összegek feltöltését, a feltöltött ajándékkártyák aktiválását, az aktivált ajándékkártyák beszerző részére történő rendelkezésre bocsátását, kiszállítását, a támogatott kör által birtokolt ajándékkártyák beválthatóságát (vásárlás) a kérelmezett üzleteiben bármilyen termékekre. A beszerző álláspontja szerint a vásárlási utalványok az Áfa tv. szempontjából pénzügyi szolgáltatásnak minősülnek, ezért a beszerzés becsült értékének kiszámítására a Kbt. 17. § (4) bekezdés b) pontját kell alkalmazni. Hivatkozott továbbá arra is, hogy az Európai Parlament és a Tanács 2009/110/EK irányelve (2009. szeptember 16.) az elektronikuspénz-kibocsátó intézmények tevékenységének megkezdéséről, folytatásáról és prudenciális felügyeletéről, a 2005/60/EK és a 2006/48/EK irányelv módosításáról, valamint a 2000/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről” preambuluma (5) bekezdése az utalványokat „zártkörű hálózaton belül használható elektronikus pénzügyi eszközöknek” minősíti.

A Döntőbizottság nem fogadta el a beszerző fenti előadását az alábbi indokokra figyelemmel.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy amennyiben egy ajánlatkérő szervezetnek beszerzési igénye keletkezik, úgy a beszerzési igényét képező beszerzési tárgy vonatkozásában fennálló esetleges közbeszerzési kötelezettséget nem az Áfa tv. szempontjából, hanem a Kbt. rendelkezései alapján kell megvizsgálni. A Döntőbi-

zottság rögzítette, hogy a közbeszerzési kötelezettség fennállása megállapításának szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír a beszerzési igény becsült értékének meghatározása, ugyanis az ajánlatkérő szervezet ennek ismeretében hozhat megalapozott döntést arról, hogy a beszerzése megvalósítására közbeszerzési eljárást kell-e lefolytatnia, és amennyiben igen, úgy a Kbt. mely része szerint kell eljárnia. A becsült érték megállapításának következményei minden esetben az ajánlatkérőt terhelik. A Döntőbizottság rámutatott, hogy az Áfa tv. adózási és nem közbeszerzési kérdéseket rendez, ezért az Áfa tv. vizsgálata alapján nem lehet döntést hozni a közbeszerzési kötelezettség fennállásáról. A beszerzőnek annak eldöntésére, hogy fennáll-e a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége a vásárlási utalványok beszerzését érintően, a Kbt. rendelkezéseit kell segítségül hívni. Az Áfa tv. alkalmazásának azért sincs helye, mert a közbeszerzési eljárás becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált általános forgalmi adó nélkül számított teljes ellenszolgáltatást kell érteni. A Döntőbizottság nem fogadta el a beszerző arra vonatkozó előadását, hogy a kezdeményezéssel érintett beszerzés tárgya pénzügyi szolgáltatás beszerzése volt. A beszerző az észrevételében azt adta elő, hogy a pénzügyi szolgáltatás fogalom nincs definiálva sem a Kbt.-ben, sem a pénzügyi tárgyú jogszabályokban. A Döntőbizottság a döntése meghozatala során áttekintette a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXII. törvényt (a továbbiakban: Hpt.), amelynek 3. § (1) és (2) bekezdései szerint pénzügyi szolgáltatás a következő tevékenységek üzletszerű végzése forintban, devizában vagy valutában:

- a) betét gyűjtése és más visszafizetendő pénzeszköz nyilvánosságtól történő elfogadása,
- b) hitel és pénzkölcsön nyújtása,
- c) pénzügyi lízing,
- d) pénzforgalmi szolgáltatás nyújtása,
- e) elektronikus pénz kibocsátása,
- f) olyan papír alapú készpénz-helyettesítő fizetési eszköz (például papír alapú utazási csekk, váltó) kibocsátása, illetve az ezzel kapcsolatos szolgáltatás nyújtása, amely nem minősül pénzforgalmi szolgáltatásnak,
- g) kezesség és garancia vállalása, valamint egyéb bankári kötelezettség vállalása,

h) valutával, devizával – ide nem értve a pénzváltási tevékenységet –, váltóval, illetve csekkel saját számlára vagy bizományosként történő kereskedelmi tevékenység,

i) pénzügyi szolgáltatás közvetítése,

j) letéti szolgáltatás, széfszolgáltatás,

k) hitelreferencia szolgáltatás, valamint

l) követelésvásárlási tevékenység.

(2) Kiegészítő pénzügyi szolgáltatás a következő tevékenységek üzletszerű végzése forintban, valutában, illetve devizában:

a) pénzváltási tevékenység;

b) fizetési rendszer működtetése;

c) pénzfeldolgozási tevékenység;

d) pénzügyi ügynöki tevékenység a bankközi piacon;

e) forgatható utalvány kibocsátására irányuló tevékenység;

f) hitel-tanácsadási tevékenység.

A Hpt. 3. § (3) bekezdése szól arról, hogy ha törvény másként nem rendelkezik, kizárólag a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró MNB-nek (a továbbiakban: Felügyelet) az e törvény alapján kiadott engedélyével végezhető az (1) és (2) bekezdésben meghatározott pénzügyi szolgáltatás, valamint kiegészítő pénzügyi szolgáltatás.

A Hpt. 7. § (1) bekezdés szerint pénzügyi intézmény a hitelintézet és a pénzügyi vállalkozás.

A Hpt. 7. § (2) bekezdése alapján a 3. § (1) bekezdésében meghatározott pénzügyi szolgáltatást – ha törvény eltérően nem rendelkezik – kizárólag pénzügyi intézmény végezhet.

A Hpt. 7. § (3) bekezdés értelmében pénzügyi intézmény, ha törvény másként nem rendelkezik, pénzügyi szolgáltatáson kívül üzletszerűen kizárólag a 3. § (2) bekezdés a)–d) és f) pontjában meghatározott kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységet végezhet.

A Hpt. 8. § (1) bekezdés szerint hitelintézet az a pénzügyi intézmény, amely a 3. §-ában meghatározott pénzügyi szolgáltatások közül legalább betétet gyűjt,

vagy más visszafizetendő pénzeszközt fogad el a nyilvánosságtól – ide nem értve a jogszabályban meghatározott nyilvános kötvénykibocsátást –, valamint hitelt és pénzkölcsönt nyújt.

A Hpt. 9. § (1) bekezdés alapján pénzügyi vállalkozás

a) az a pénzügyi intézmény, amely – a 3. § (1) bekezdés d) és e) pontjában, valamint a 8. § (2) bekezdésében meghatározott tevékenység kivételével –, egy vagy több pénzügyi szolgáltatást, vagy fizetési rendszer működtetését végzi, és

b) a pénzügyi holding társaság.

A Hpt. 11. § (1) bekezdés értelmében bank és szakosított hitelintézet részvénytársaságként vagy fióktelepként, szövetkezeti hitelintézet szövetkezetként, pénzügyi vállalkozás részvénytársaságként, szövetkezetként, alapítványként vagy fióktelepként működhet.

A Döntőbizottság megvizsgálta a kérelmezett cégkivonatát és megállapította, hogy a kérelmezett betéti társaság formában működik, így pénzügyi szolgáltatás nyújtását nem végezheti. A Döntőbizottság a kérelmezett cégkivonata alapján megállapította, hogy annak tevékenységi körei között nem szerepel sem pénzügyi szolgáltatás, sem kiegészítő pénzügyi szolgáltatás. A kérelmezett cégkivonata szerint a kérelmezett elsősorban élelmiszer kiskereskedelemmel foglalkozik. A tevékenységi körei között fellelhető: M. n. s. egyéb kiegészítő üzleti szolgáltatás, amely szakágazatba a gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszere szerint az alábbi tevékenységek sorolhatók be: az élő, jogi eljárásokról helyszíni, szóserinti jegyzőkönyv és gyorsírással feljegyzés készítése és azután a rögzített anyagok leírása, mint például: bírósági jegyzőkönyvkészítés vagy gyorsírás, nyilvános gyorsíró-szolgáltatás, a találkozók, események, kongresszusok, konferenciák élő televíziós adásának valós idejű (értsd szimultán) feliratozása, képaláírás, vonalkód-szolgáltatás, sávkód cégjelzésnyomtató szolgáltatás, cégjelzéskódolás, adománygyűjtés-szervezés díjazásért vagy szerződéses alapon, levél-előrendező szolgáltatás, viszszerzés/adósságbehajtás), parkolóóraérem-gyűjtő szolgáltatás, független árverés, hűségprogramok adminisztrációja, az egyéb, jellemzően üzletvitelt kiegészítő tevékenységek, amennyiben nincsenek máshová besorolva.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a kérelmezett nem jogosult pénzügyi szolgáltatás nyújt-

tására és ilyen szolgáltatást nem nyújt, így a beszerzés tárgya nem lehet pénzügyi szolgáltatás. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző nem alkalmazhatta jogszerűen a becsült érték meghatározására a Kbt. 17. § (4) bekezdés b) pontját, ugyanis a beszerzés tárgya nem banki és egyéb pénzügyi szolgáltatás volt.

A Döntőbizottság nem fogadta el a beszerző arra vonatkozó előadását, amely szerint a beszerzés tárgya szolgáltatásmegrendelés volt, amely a következő tevékenységeket foglalta magában: az ajándékutalványok forgalmazását, a beszerző által előzetesen rendelkezésre bocsátott juttatási összeg kezelését, a beszerző által meghatározott címletű ajándékkártyákra a megfelelő összegek feltöltését, a feltöltött ajándékkártyák aktiválását, az aktivált ajándékkártyák beszerző részére történő rendelkezésre bocsátását, kiszállítását, a támogatott kör által birtokolt ajándékkártyák beválthatóságát (vásárlás) a kérelmezett üzleteiben bármilyen termékekre.

A Döntőbizottság megvizsgálta, hogy a beszerző hogyan határozta meg a beszerzési eljárás tárgyát a 2023. október 19. napján megküldött ajánlattételi felhívásban. Az ajánlattételi felhívás szerint a beszerzés tárgya ajándékkártya beszerzése. A beszerző az ajánlattételi felhívásban a következőt kérte: „Kérjük, szíveskedjenek ajánlatot adni Önkormányzatunk részére arra vonatkozóan, hogy 11.000 db 20.000,-Ft értékű ajándékkártyát milyen határidővel, és milyen áron tudnak biztosítani részünkre kiszállítással együtt.” A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a beszerzés tárgya nem valamely tevékenység megrendelése, tehát nem szolgáltatásmegrendelés volt. A beszerzés tárgya meghatározott névértékű Lidl vásárlási utalvány beszerzése volt. A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a beszerző a kezdeményezéssel érintett beszerzési eljárásban meghatározott névértékű utalványokat szerzett be. A Döntőbizottság a Bizottság közös közbeszerzési szöszedetről (CPV) szóló 2195/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a közbeszerzési eljárásokról szóló 2004/17/EK és 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a CPV felülvizsgálata tekintetében történő módosításáról szóló 213/2008/EK rendeletben foglaltakra figyelemmel rögzítette, hogy közbeszerzési jogi szempontból tekintve a beszerzés tárgya értékjelzéssel ellátott papír volt, amelyhez a 22420000 CPV kódot rendeli az irányelv. A Döntőbizottság megállapította, hogy az étkezési-, ajándék-, iskolakezdési- és vásárlási utalványok

közbeszerzési jogi szempontból minden esetben értékjelzéssel ellátott papírként minősítendő. Az értékjelzéssel ellátott papír forgalomképes és birtokba vehető ingó dolognak minősül és a közbeszerzés tárgyai közül a Kbt. 8. § (2) bekezdés szerinti árubeszerzésnek feleltethető meg. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a kezdeményezéssel érintett beszerzés tárgyát a Kbt. 8. § (2) bekezdés szerinti árubeszerzés képezte.

A Döntőbizottság a döntése meghozatala során nem vette figyelembe a beszerző részéről felhívott 39/2011. (XII. 29.) KIM rendeletet, tekintettel arra, hogy a fenti rendelet a beszerzés megvalósítása idején nem volt hatályban, továbbá a vizsgált beszerzési eljárás tárgya nem Erzsébet utalvány volt. A Döntőbizottság nem vette figyelembe továbbá az Európai Parlament és a Tanács 2009/110/EK irányelve (2009. szeptember 16.) az elektronikuspénz-kibocsátó intézmények tevékenységének megkezdéséről, folytatásáról és prudenciális felügyeletéről, a 2005/60/EK és a 2006/48/EK irányelv módosításáról, valamint a 2000/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről” szóló jogszabály preambulumának (5) bekezdését. Egyrésztől azért, mert a jogszabályok preambuluma jogi kötőerővel nem bír, másrésztől pedig azért, mert a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésének megállapításához a fenti jogszabály alkalmazása nem volt szükséges, harmadrészt pedig azért, mert a vizsgált beszerzés tárgya nem pénzügyi szolgáltatás volt.

A Döntőbizottság negyedikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés értéke meghaladta-e a nemzeti közbeszerzési értékhatárt. A Döntőbizottság megállapította, hogy az árubeszerzésre vonatkozó nemzeti közbeszerzési értékhatár 2023-ban 15 millió forint volt, míg az uniós közbeszerzési értékhatár 75.245.700.-Ft. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző igazoltan nettó 220.000.000.-Ft összeget fizetett meg a kérelmezett részére a vásárlási utalványok ellenértékéért, amely összeg meghaladta a 2023. évre vonatkozó uniós közbeszerzési értékhatárt. A Döntőbizottság a fentiek figyelembevételével megállapította, hogy a beszerzőnek a 2023. évi utalványok beszerzésére a Kbt. Második Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia, mivel a beszerző a Kbt. személyi hatálya alá tartozó szervezetként, a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzési tárgy tekintetében, az uniós közbeszerzési értékhatárt meghaladó értékű visszerthes szerződést kötött. A Döntőbizottság megállapította, hogy a

beszerző a Kbt. 21. § (1) bekezdésére tekintettel megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését, jogtalanul mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását a kezdeményezésben megjelölt beszerzési eljárást érintően. A Döntőbizottság a beszerzővel szemben a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésére tekintettel 11.000.000.-Ft, azaz tizenegymillió forint bírságot szabott ki, megállapította, hogy a beszerző és a kérelmezett között 2023. november 10. napján létrejött megállapodás semmis, és az érvénytelenség jogkövetkezményeként a beszerzővel szemben további 11.000.000.- Ft, azaz tizenegymillió forint bírságot szabott ki.

A beszerző keresete

A beszerző a Döntőbizottság D.71/10/2024. számú határozatát keresettel támadta, amelyben elsődlegesen a határozat megváltoztatását kérte, akként, hogy a bíróság állapítsa meg, hogy a Kbt. 4. § (1) bekezdését nem sértette meg és a kérelmezettel megkötött szerződése érvényes; másodlagosan a határozat hatályon kívül helyezését és a Döntőbizottság új eljárásra kötelezését; harmadlagosan a pénzbírság mellőzését vagy 100.000 forintra mérséklését kérte.

A Fővárosi Törvényszék 106.K.702.075/2024/19. számú ítélete

A bíróság ítéletében megállapította, hogy a beszerző keresete alaptalan. A bíróság rámutatott, hogy a Kúria a Kfv.37.080/2018/8. számú ítélete [53] bekezdésében kimondta, hogy „a Kbt. kógens rendelkezéseket tartalmaz, amelyből következik, hogy a közpénzekből finanszírozott, a közszféra ajánlatkérőként meghatározott szervezetei a beszerzéseiket nem saját belátásuk szerint intézhetik, hanem a Kbt. rendelkezéseinek megfelelően kell eljárniuk. A Kbt. pontosan meghatározza, hogy a különböző tárgyú beszerzéseknél milyen eljárási rendet kell követni.” A bíróság megállapította, hogy a felek közötti vita abban állt, hogy a beszerző jogszerűen alkalmazta-e a Kbt. 17. § (4) bekezdés b) pontját annak alapján, hogy az ajándékkártyák beszerzése pénzügyi szolgáltatásnak minősül, amelynek becsült értékét eltérően kell meghatározni a Kbt. főszabálya szerinti árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelések becsült értékétől, vagy a döntőbizottsági álláspontnak megfelelően az árubeszerzésnek minősült. A Kbt. 16. § (1) bekezdése szerint a közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a 17–20. §-ban foglaltakra tekintettel meg-

állapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni. A Kbt. 17. § (4) bekezdés b) pontja szerint banki és egyéb pénzügyi szolgáltatás esetében a szolgáltatás becsült értékének megállapításakor a díjat, a jutalékot, a kamatot és egyéb ellenszolgáltatásokat kell figyelembe venni. A beszerzés tárgyának jellegét a Kbt. szerint kell megítélni, melynek fogalomhasználata – a szabályozás jellege és célja miatt – eltérhet az adójogi fogalmaktól. A közbeszerzési eljárásban a Kbt. kógens rendelkezései alapján a közbeszerzési tárgyú jogszabályok fogalomhasználata az irányadó, az Áfa tv. beszerző által hivatkozott rendelkezései (az Áfa tv. 9. § (1) és (2) bekezdései, 259. § 25. pontja és 24/A. a), c), d) pontjai, 18/B. § (1) bekezdése) jelen ügyben nem irányadóak. A Döntőbizottság erre helytállóan hivatkozott a támadott határozatban.

A bíróság ítéletében rögzítette, hogy az árubeszerzés fogalmát az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvnek (a továbbiakban: Közbeszerzési Irányelv) 2. cikk (1) bekezdés 8. pontja határozza meg, eszerint „árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződés”: olyan közbeszerzési szerződés, amelynek tárgya termékek megvásárlása, lízingje, bérlete vagy részletvétele, vételi joggal vagy anélkül. Az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződés mellékesen beállítási és üzembe helyezési műveletekre is kiterjedhet. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában árunak minősül általában minden olyan dolog, termék, amelynek értéke pénzben kifejezhető, és kereskedelmi ügylet tárgya lehet (C-7/68. Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügy).

A bíróság megállapította, hogy a jelen ügy tárgya 220 millió forint értékű ajándékutalványok beszerzése volt. A Döntőbizottság helytállóan hivatkozott arra a tényre, hogy a beszerző ajánlati felhívásában sem szerepeltek azok a „szolgáltatások”, amelyekre később a jogorvoslati eljárásban és a perben hivatkozott. A fenti értelmezési gyakorlat alapján az ajándékutalványok beszerzéséhez szükségképpen kapcsolódó tevékenységek (kártyák feltöltése, aktiválása, kiszállítása) akkor is a beszerzett áru/termék jogi sorsát osztanak, amennyiben azokért a kérelmezett plusz költségeket számított volna fel, mert azokkal egységes beszerzésnek minősül. Az ajándékutalványok értéke, amelyet a beszerző a kérelmezettnek közpénzből megfizetett, nem választható le ezen utóbb hivatkozott tevékenységek „ellenértékéről” és nem mellőzhetők a beszerzés értékének számításából. Ezt a pénzüsszeget a kérelmezett

nem „kezelte” a beszerző javára, hanem ellenértékként vette át, az a bevételévé vált. Ezen ellenérték azon áruk ellenértéke, melyeket későbbiekben a beszerző által kiválasztott jogosultak szereztek. A beszerző célja, hogy a rendelkezésre álló 220 millió forintot akként ossza szét a rászoruló személyeknek, hogy részükre – az ajándékkártyákkal, azok értékéig – alapvető beszerzési cikkek megvásárlását teszi lehetővé. A beszerző maga is hivatkozott arra, hogy nem az üres, feltöltetlen, értékjelzéssel előre ellátott ajándékkártyák mint árucikkek beszerzése történt, hanem a cél az volt, hogy „az ajándékkártyák ellenében a rászorulóknak végső soron árucikkeket tudjanak vásárolni a Lidl üzleteiben.” A beszerzés ennek megfelelően olyan értékjelzéssel ellátott papírok beszerzésére irányult, melyek közvetlenül termékvásárlást tesznek lehetővé a birtokosaik számára. A beszerző így végső soron (közvetve) ezen alapvető árucikkek beszerzését végezte, közvetlenül pedig az ajándékkártyákat, mint értékkel bíró dolgokat szerezte be. Tekintettel arra, hogy a Kbt. 17. § (4) bekezdés b) pontja szerinti banki és egyéb pénzügyi szolgáltatások a szolgáltatást igénybe vevő vagyonának javára történnek, ezért kell ezen szolgáltatások esetében a díjat, a jutalékot, a kamatot és egyéb ellenszolgáltatásokat figyelembe venni a szolgáltatás becsült értékének megállapításakor. A beszerző a rendelkezésben az „egyéb” szónak téves jelentést tulajdonított. Az nem a pénzügyi szolgáltatás jelzője, hanem a szolgáltatóé, utalva arra, hogy a pénzügyi szolgáltató nem csak bank lehet (hanem például biztosítótársaság). Ezért megalapozatlanul hiányolta a Hpt.-ben az „egyéb pénzügyi szolgáltatás” fogalmát és annak Döntőbizottság részéről való beazonosítását. A Döntőbizottság helytállóan állapította meg a Hpt. rendelkezéseinek elemzése alapján, hogy a felperes beszerzése nem minősülhet pénzügyi szolgáltatásnak, azzal a bíróság egyetért. A Döntőbizottság a CPV kódot is helytállóan azonosította a CPV Rendelet szerinti „értékjelzéssel ellátott papír”-ként (22420000CPV). A bíróság a Döntőbizottsággal egyetemben megállapította, hogy a beszerző által hivatkozott Erzsébet utalványokra vonatkozó KIM rendeletnek a jelen ügyben nincs relevanciája, mert az Erzsébet utalványok nem azonosíthatóak a per tárgyát képező ajándékutalványokkal: az Erzsébet utalványok értékét ugyanis a kibocsátó csak kezelte, az nem minősült a részére történő kifizetésnek, ezért azt nem kellett a beszerzés becsült értékébe beszámítani, ellenben az Erzsébet utalványok kibocsátója ténylegesen szolgáltatási tevékenységeket végzett (ellenérték fejében). Míg jelen esetben a kérelmezett maga bocsátotta ki az aján-

dékkártyákat és ő volt egyúttal az elfogadóhely is, köztes szolgáltatást ellenérték fejében nem végzett. A bíróság e körben is teljes egészében egyetértett a Döntőbizottság jogi álláspontjával, aki helytállóan utalt arra is, hogy a hivatkozott rendelet nem volt hatályos a beszerzés megvalósítása idején. Az elektronikus pénzt kibocsátó pénzforgalmi szolgáltatókra vonatkozó 2009/110/EK irányelvnek ugyancsak nincs relevanciája a beszerző beszerzésének minősítése és a becsült érték helyes meghatározása kérdésében. Attól, hogy a kérelmezett ajándékkártyája ezen Irányelv (5) preambulumbekzdése szerint esetleg „zártkörű hálózaton” belül használható, „előre fizetett eszközökön tárolt, meghatározott igények kielégítését szolgáló monetáris érték”, „elektronikus pénznek” minősül, továbbá rögzíti, hogy ezen eszközök (az értékesítés helyétől függetlenül) csak meghatározott körű termékek és szolgáltatások vásárlására alkalmasak, az ajándékkártyák beszerzése még nem válik közbeszerzési értelemben szolgáltatássá, ilyen rendelkezést az Irányelv ezen hivatkozott preambulumbekzdése nem is tartalmaz. Megjegyezte a bíróság, hogy nem is tartalmazhat, mert az Irányelv szabályozási célja ettől teljesen eltérő. A bíróság kimondta, hogy a Döntőbizottság helyesen állapította meg azt, hogy a beszerzés becsült értékének meghatározására a Kbt. 17. § (4) bekezdés b) pontja szerinti számítási mód nem alkalmazható, azaz a beszerző nem tekintheti a beszerzése becsült értékét 0 forintosnak arra tekintettel, hogy a kérelmezett az ajándékkártyákat külön költség felszámítása nélkül, azok összértéke megfizetése ellenében, biztosította részére. A beszerző a Döntőbizottság által helyesen beazonosított CPV kód szerinti értékjelzéssel ellátott papírt szerzett be 220 millió Ft értékben, mely nem minősül pénzügyi szolgáltatásnak. A beszerzés értéke (220 millió Ft) meghaladta nem csak – a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény 77. § (1) bekezdés a) pontja szerinti – tagállami (15 millió Ft), hanem – az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU Irányelv 4. cikk c) pontja szerinti – magasabb uniós értékhatárt is (215 000 EUR), ezért a beszerzőnek a Kbt. második része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia. A Döntőbizottság a kógens törvényi előírások helytálló értelmezése alapján jogszerűen állapította meg, hogy a beszerző jogszerűen mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását, ezzel megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését; valamint jogszerűen vonta le a semmisség jogkövet-

kezményét is, amely a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontja kógens előírása alapján hivatalbóli kötelezettsége volt.

A bíróság megállapította, hogy alaptalanul hivatkozott arra a beszerző, hogy a Döntőbizottság a bírságösszeg mérlegelése során a beszerzés tárgyát és annak becsült értékét nem vette figyelembe. Ezt a határozat indokolása cáfolja. A beszerző a bírság kiszabása körében is megalapozatlanul hivatkozott arra, hogy beszerzése 0 forint ellenében történt, mert 220 millió forintot közpénzből költött a beszerzésre. A „közbeszerzés értéke” külön fogalom meghatározása hiányában alaptalanul érvelt a beszerző azzal, hogy a Kbt. 165. § (11) bekezdés b) pontja nem a közbeszerzés becsült értéke, hanem a közbeszerzés értéke kifejezést használja. A töretlen joggyakorlat is alátámasztja azt, hogy e szakasz alkalmazásakor a közbeszerzés értékén a közbeszerzés becsült értékét kell érteni. A szankció meghatározása körében nincs annak jelentősége, hogy a beszerzésre fordított összeget – az ajándékutalványok felhasználásával – végső soron a rászorultak költötték el és nem a beszerző gazdagodott a beszerzés tárgyával, mert a közbeszerzések tipikusan a közvagyon terhére és közérdekű célra történnek. Tévesen állította azt is a beszerző, hogy ajándékutalványokkal kapcsolatos közbeszerzési eljárások nincsenek és a jelen ügy egyedi lenne. Nincs szükség olyan közbeszerzési jogvitára, amelynek a

tényállása a jelen ügyével teljesen azonos. A Kbt. rendelkezései ugyanis nem hagynak kétséget a felől, hogy a Döntőbizottság jogértelmezése a helyes, a felperes árubeszerzést valósított meg, és a beszerző értelmezése a Kbt. rendszerébe és céljába nem illeszthető, önkényes értelmezés. A Döntőbizottság tehát helytállóan értelmezte a Kbt. rendelkezéseit a jogkövetkezmények körében is, az alkalmazott szabályok a Döntőbizottság álláspontjával nem ellentétesek, a közpénzek felhasználhatóságának átláthatósága pedig nyilvánvalóan csorbát szenvedett, ezért a Döntőbizottság által elvégzett mérlegelés jogszerűtlensége sem nyert a keresetben bizonyítást, a beszerző jogsértése semmisséget eredményez és a kiszabott bírságok sem tekinthetők jogsértőnek.

Figyelemmel a fentiekre, a bíróság összességében megállapította, hogy a Döntőbizottság megfelelően feltárt tényállás alapján helytálló jogértelmezés útján megalapozott és jogszerű döntést hozott, a beszerző keresetében előadott okokból a határozatot jogszabálysértés nem terheli, mindezek alapján a bíróság a felperes alaptalan keresetét – a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján – elutasította.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Verseny tisztaságát sértő cselekmények a bíráló körében

Tender evaluation regarding the integrity of competition

Dr. Ferencz Nándor, osztályvezető, Közbesszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.11.3

Címszavak: verseny, verseny tisztasága, versenyjog, közbesszerzési jog, bíráló

Absztrakt

Az elmúlt években, részben a Közbesszerzési Hatóság vizsgálatainak eredményeként is számos olyan, Közbesszerzési Döntőbizottság által meghozott határozat született, melyek a korábbi gyakorlathoz képest új szempontok szerint vizsgálták az ajánlatkérőktől, a bíráló körében, a verseny tisztaságát esetlegesen sértő cselekmények kapcsán elvárható vizsgálatokat. Jelen cikk körbejárja ezeket a döntőbizottsági jogeseteket, melyek felvetnek versenyjogi és közbesszerzési jogi kérdéseket, alapvető és tételes jogi előírásokat. A jogesetek és az elérhető útmutatók, segédletek áttekintésével pontosabb képet kaphatnak az ajánlatkérők és a hatóságok, hogy milyen jelek alapján merülhet fel a verseny tisztaságát sértő cselekmény gyanúja, és milyen kötelezettségei, lehetőségei vannak ajánlatkérőnek, ha ilyet észlel.

Abstract

In recent years, partly as a consequence of investigations carried out by the Public Procurement Authority, a number of decisions have been issued by the Arbitration Board that, compared to previous practice, examined the investigations expected from contracting authorities - within the scope of tender evaluation - concerning acts that may violate the integrity of competition from a new perspective. The present article undertakes an analysis of these decisions, which give rise to questions situated at the intersection of competition law and public procurement law, and about both general principles and specific legal requirements. By reviewing the relevant case law alongside the available guidelines and aids, contracting authorities as well as supervisory bodies may obtain a more precise understanding of the signs that may trigger a suspicion of conduct detrimental to fair competition, and of the obligations and options available to contracting authorities if they detect such conduct.

Alapelvek

A közbesszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 2. § (1) bekezdése szerint a közbesszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteltben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát.

A Kbt. 2. § (7) bekezdése szerint e törvény rendelkezéseinek alkalmazásakor, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbesszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbesszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során a közbesszerzésekre vonatkozó sza-

bályozás céljával összhangban a közbesszerzés alapelveinek tiszteltben tartásával kell eljárni.

Egy közbesszerzési eljárás során tehát az ajánlatkérő köteles annak előkészítése, a közbesszerzési dokumentumok elkészítése, ezt követően az ajánlatok bírálata és a szerződéskötés során úgy eljárni, hogy végig biztosított legyen a verseny tisztasága. Erre tekintettel ajánlatkérőnek a becsült érték meghatározása, az előzetes piaci konzultáció, a külső szakértő igénybevétele, az alkalmassági kritériumok, a műszaki leírás meghatározása, az eljárás típusának megválasztása során

körültekintően kell eljárni.¹ Emellett az eljárásban részt vevő gazdasági szereplőknek természetesen tiszteltetben kell tartani a verseny tisztaságát. Érdeemes ugyanakkor külön megvizsgálni azokat az eseteket, amikor a Kbt. aktív ajánlatkérői kötelezettségek előírásával igyekszik biztosítani a passzív ajánlattevői kötelezettségek betartatását is, és így az alapelvek, az eljárás más-más résztvevőire vonatkozó előírásai találkoznak. Ezen feladatait ajánlatkérő elsősorban a bírálat során tudja és köteles ellátni, mely tekintetben az utóbbi pár évben számos határozat született, mely esetekben a Közbeszerzési Döntőbizottságnak (a továbbiakban: Döntőbizottság) egyszerre kellett értékelnie az ajánlattevők magatartását, és ajánlatkérő intézkedéseit, illetve azok esetleges hiányát.

A leírtak mellett a verseny tisztaságának, mint a fentiekben hivatkozott alapelvnek azért is van kiemelt szerepe a Kbt.-ben, mert egyben megalapozza a későbbiekben hivatkozott tételes jogi szabályokat, valamint az alábbiak szerint önálló jogalapot is szolgáltathat egy esetleges jogorvoslati eljárásra.

A Döntőbizottság a D.8/15/2025. sz. határozatának 45. pontjában kiemelte, hogy az alapelvek generálklauzulakénti meghatározása éppen arra szolgál, hogy a részletszabályokban nem szabályozott, de a jog, jogos érdek közvetlen sérelmét vagy annak veszélyét előidéző magatartások, eljárások ne maradjanak – a Kbt.-ben meghatározott – jogkövetkezmény nélkül. A Kbt. 2. § (1) bekezdésére, valamint a Kbt. 145. § (2) bekezdésére tekintettel a Döntőbizottság hatáskörrel rendelkezik annak a kérdésnek az eldöntésében, hogy valamely közbeszerzési eljárás során tanúsított magatartás sérti-e a verseny tisztaságát. Az alapelvek a közbeszerzési eljárás teljes folyamatában jelen vannak, érvényesülésüket egyébként az egyes tételes jogi rendelkezések biztosítják. A D.527/48/2021. sz. határozat is hangsúlyozta, hogy az egyes tételes speciális rendelkezéseknek kell az általános alapveti rendelkezésekhez igazodnia. A leírtak alapján, tehát az ajánlatkérők és a Döntőbizottság olyan esetben is alkalmazhat szankciókat,

amikor konkrét közbeszerzési jogi rendelkezés megsértésére nem kerül sor, azonban a vizsgált magatartás nyilvánvalóan torzította a versenyt.

A leírtak mellett a Gazdasági Versenyhivatal által kiadott szakmai iránymutatás² is kiemeli, hogy a közbeszerzési jog által jogsértőként értékelt, a verseny tisztaságát sértő magatartások a versenyjogban szankcionálta khoz képest jóval szélesebb kört fednek le. Amennyiben egy versenyfelügyeleti eljárás megindításának feltételei nem állnak fenn, illetve a büntető törvénykönyv vonatkozó tényállásának törvényi tényállási elemei sem valósulnak meg maradéktalanul az észlelés időpontjában, ezek a közbeszerzési alapelvek biztosítják, hogy ilyen esetben is lehessen jogkövetkezménye a magatartásnak az adott közbeszerzés során. A leírtak mellett jogsértő magatartás észlelésekor akár mind a három jogág (közbeszerzési jog, versenyjog, büntetőjog) által kezelt vizsgálat megindítása is lehetséges tekintettel arra, hogy az eljáró hatóságok hatáskörei párhuzamosak, ugyanakkor függetlenek egymástól.

A Döntőbizottság számos (pl. a D.592-595/2024 sz.) ügyben hangsúlyozta, hogy a Kbt. szigorú követelményeket támaszt az ajánlatkérőkkel szemben a verseny tisztaságának biztosítására vonatkozó alapveti kötelezettségükhöz kapcsolódóan, és egyben eszközöket is ad az ajánlatkérők kezébe annak érdekében, hogy hatékonyan fel tudjanak lépni a verseny tisztaságát megsértő ajánlattevőkkel, részvételre jelentkezőkkel szemben. A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy az alapveti követelménynek a részvételi feltételek olyan kialakítása felel meg, amely ösztönzi a versenyző ajánlattevők részvételét a közbeszerzési eljárásban. Az ajánlatkérőknek a közbeszerzési eljárás során észlelt vagy alapos okkal feltételezett jogsértő magatartás értékelését a Kbt. szabályaihoz igazodóan kell elvégezniük és a szükséges intézkedéseket, döntéseket meghozniuk.

A verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek feltárása a bírálat során

¹ A közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatás https://gvh.hu/preview/aktualis_hirek/szakmai-iranymutatas-jelent-meg-a-kozbeszerzesi-verseny-tisztasagat-erinto-korrupcios-kockazatokkal-es-kartellmegallapodasokkal-kapcsolatban (2025. szeptember 25. napi időállapot)

² A közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatás 2. oldal https://gvh.hu/preview/aktualis_hirek/szakmai-iranymutatas-jelent-meg-a-kozbeszerzesi-verseny-tisztasagat-erinto-korrupcios-kockazatokkal-es-kartellmegallapodasokkal-kapcsolatban (2025. szeptember 25. napi időállapot)

A Kbt. 69. § (1) bekezdése szerint az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

Értelemszerűen egy verseny tisztaságát sértő ajánlat nem felel meg a jogszabályoknak. A Döntőbizottság jelenlegi joggyakorlata, hogy a Kbt. 69. § (1) bekezdésének megsértését is megállapítja, amikor ajánlatkérő elmulasztotta megtenni a szükséges intézkedéseket.

Ajánlatkérőnek a bírálat során is tekintettel kell lennie az alapelvi szabályozást tartalommal megtöltő Kbt. 25. § (1) bekezdésére, mely szerint az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy megelőzze, feltárja és szükség esetén orvosolja az összeférhetetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzeteket.

A bírói joggyakorlat szerint az összeférhetetlenség, valamint a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet nem azonos fogalmak, a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzeteknek lehetnek olyan esetei, melyek nem feltétlenül valósítanak meg szűk értelemben vett összeférhetetlenséget.³ A 25. § (1) bekezdésének tehát nem kizárólag az összeférhetetlenség vizsgálata, hanem a jelen cikk tárgyát képező egyéb versenyt szűkítő magatartások szempontjából is fontos jelentősége van (Lásd pl.: a D.8/15/2025. sz. határozatot).

A Kbt. 25. § (1) bekezdése kapcsán a D.8/15/2025. sz. határozatának 47. pontjában a Döntőbizottság rögzítette, hogy a jogalkotó a Kbt.-ben a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kapcsán nem határozta meg konkrétan, hogy ajánlatkérőnek mikor mit kell tennie, hiszen minden eset más és más, így az ajánlatkérőnek az adott helyzetben kell döntenie arról, hogy milyen intézkedéssel tudja a sérelmet megelőzni, elhárítani. A Döntőbizottság szerint addig, amíg az ajánlatkérőtől az elvárható gondosság szintjén fennálló, Kbt.-ben biztosított eljárási cselekményekkel nem tisztázza az adott körülményeket, addig vele szemben

jogsértés megállapítható. Ezen kötelezettsége az ajánlatkérőnek fennáll az eljárás minden szakaszában. Arra a kérdésre, hogy ajánlatkérőnek ehhez milyen eszközei vannak, még a későbbiekben visszatérek.

A fentiekhez szorosan kapcsolódik a Kbt. 36. § (2) bekezdése, mely már, az alapelvi és a Kbt. 25. §-a szerinti előírásokat konkretizálva a versenyjogi jogsértés észlelése kapcsán ró kötelezettséget az ajánlatkérőkre. Eszerint amennyiben az ajánlatkérő az adott közbeszerzési eljárás során a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti rendelkezések nyilvánvaló megsértését észleli vagy azt alapos okkal feltételezi, köteles azt – a Tpv. bejelentésre vagy panaszra vonatkozó szabályai szerint – jelezni a Gazdasági Versenyhivatalnak.

A Döntőbizottság következetes joggyakorlata is megerősítette, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 36. § (2) bekezdése szerinti értesítési kötelezettsége az első fordulat esetében egyértelmű bizonyítottság, megállapíthatóság esetén áll fenn, míg a második fordulat szerinti alapos gyanú fennállásához az elégséges, hogy az ajánlatkérő a rendelkezésre álló információkra tekintettel, alappal gondolhasson arra, hogy az adott konkrét esetben megvalósulhatott jogsértés (pl. D. 113/16/2024. határozat).

A leírtakra tekintettel kiemelt jelentősége van a Tpv. 11. § (1) bekezdésének is, mely szerint tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének a döntése, amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Nem minősül ilyennek a megállapodás, ha egymástól nem független vállalkozások között jön létre.

A D.242/22/2018. sz. határozat szerint a Kbt. 36. § (2) bekezdése egyértelműen és teljes terjedelemben tartalmazza az EUMSZ 101. cikkére való utalást. Ennek megfelelően az ajánlatkérőnek a Kbt. 36. § (2) bekezdésének az alkalmazása során olyan mélységben kell

³ Lásd: a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.119/2014/16. sz. ítéletét, valamint a Miniszterelnökség közbeszerzések során a verseny tisztaságának sérelmét eredményező egyes helyzetek elkerülésével kapcsolatos ellenőrzési gyakorlatról szóló közleményét (2022.08.16.)

https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/Minisztereln%C3%B6ks%C3%A9g_k%C3%B6zlem%C3%A9nye_a_verseny_tisztas%C3%A1g%C3%A1nak_s%C3%A9relm%C3%A9t_eredm%C3%A9nyez%C5%91_2022.08.16..pdf (2025. szeptember 25. napi időállapot).

vizsgálnia az EUMSZ 101. cikkét, hogy az alapján megalkozott döntést tudjon hozni arról, hogy az EUMSZ 101. cikkébe ütköző jogsértést követett-e el valamely ajánlattevő.

Az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése alapján a belső piacon összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása.

Ahhoz, hogy az EUMSZ alapján jogellenes legyen egy magatartás, összesen öt feltételnek kell együttesen teljesülnie: a vizsgált magatartás független vállalkozások között jöjjön létre; a megállapodás, összehangolt magatartás vagy vállalkozások társulásainak döntése legyen; célja vagy hatása a verseny korlátozása, kizárása vagy torzítása; a magatartás érzékelhető mértékben korlátozza a versenyt, vagyis ne legyen csekély jelentőségű; érintse a tagállamok közötti kereskedelmet (D.242/22/2018. sz. határozat).

A vállalkozások függetlensége és az ajánlatok önállósága

Szükséges hangsúlyozni, hogy amint a cikk elején is utaltunk rá, a versenyjogi, Tpv. 11. § (1) bekezdése, illetve EUMSZ szerinti kartell egy szűkebb kategóriát jelent az alapelvek és a Kbt. 25. § (1) bekezdése szerinti versenyt szűkítő magatartásoknál. Elsődleges és legfontosabb különbség, hogy míg a Tpv. 11. §-a és az EUMSZ 101. cikke szerinti jogsértést kizárólag egymástól független vállalkozások követhetik el, vagyis a versenyjogi szempontjából a vállalkozások egymáshoz való viszonya az elsődleges, addig közbeszerzési jogi szempontból nem a gazdasági szereplők, hanem az ajánlatok önállósága vizsgálendő.

Az Európai Unió Bíróságának C-531/16 számú ítélete alapján nem létezik általános tilalom arra vonatkozóan, hogy a kapcsolt vállalkozások valamely közbeszerzési eljárásban ajánlatokat nyújtsanak be. A fenti ítélet 28. pontja szerint az EUMSZ 101. cikk nem alkalmazandó, ha gazdasági egységet képező vállalkozások kötnek olyan megállapodásokat, vagy valósítanak meg olyan magatartásokat, amelyek e cikk szerint tilosak. A C-531-16 számú ítélet 29. pontja szerint, ugyanakkor az alapelvek mindenképpen sérülnek, ha megállapításra kerül, hogy a kapcsolt ajánlattevők összehangolt vagy meg-

állapodáson alapuló, azaz nem önálló vagy független ajánlatokat nyújthatnak be, amelyek ily módon jogszolgáltatlan előnyöket biztosíthatnak számukra más ajánlattevőkkel szemben, anélkül, hogy meg kellene vizsgálni, hogy az ilyen ajánlatok benyújtása egyben az EUMSZ 101. cikkel ellentétes magatartásnak is minősül-e (vagyis függetlenül attól, hogy az érintett ajánlattevők független vállalkozások-e).

A D.8/15/2025. határozat szerinti ügyben az ajánlatkérő nem alkalmazhatta a Kbt. 36. § (2) bekezdését, tekintettel arra, hogy az érintett ajánlattevők egymástól nem független vállalkozásnak minősültek. Ajánlatkérő az érintett közbeszerzési eljárás során előzetes vitarendezési kérelemre nyújtott válaszában rámutatott, hogy a kartell fogalmilag kizárt ebben az esetben, mivel tulajdonosi kapcsolat áll fenn a nevezett cégek között, így a Gazdasági Versenyhivatal eljárásának kezdeményezésére, álláspontja szerint nem volt mód, mivel a kartell csak független gazdasági szereplők között lehetséges. Ajánlatkérő hivatkozott a Tpv. 15. §-ára is, mely a „nem független vállalkozások” fogalmát fejt ki, eszerint versenyjogi értelemben egymástól nem független vállalkozások az egy vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozások, valamint azok a vállalkozások, amelyeket ugyanazok a vállalkozások irányítanak, így tehát különösen a tulajdonosi „átfedés” vonható ebbe a körbe. Ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelem, valamint a Közbeszerzési Hatóság eljárása során előadta, hogy megvizsgálta külön-külön az érintett ajánlattevők ajánlatait, felvilágosítás keretében beadott nyilatkozatait, melyeket megfelelőnek talált, azokból nem következett arra, hogy a tárgyi eljárásban tanúsított magatartásuk a verseny tisztasága szempontjából megkérdőjelezhető lenne. Az érintett ajánlatkérő úgy ítélte meg, hogy az ajánlattevői magatartások közbeszerzési szempontból megfelelőek voltak. A vizsgálat keretében az Ajánlatkérő megállapította, hogy a tárgyi eljárásban az ajánlattevők egymástól független ajánlatot tettek, az ajánlati árakat egymástól függetlenül kalkulálták, valódi versenytársként léptek fel, önálló céljaik és pénzügyi érdekeik vannak. A Döntőbizottság ugyanakkor megállapította, hogy ajánlatkérőnek szélesebb körű vizsgálatot kellett volna lefolytatnia. Az ajánlatkérő e körben nem hagyatkozhatott volna kizárólag a kérelmezettek felvilágosításadás keretében tett nyilatkozataira. A Döntőbizottság határozata szerint arra vonatkozó dokumentum, miszerint az ajánlatkérő a kérelmezett aján-

lattevők esetében a tulajdonosi átfedés kapcsán valóban vizsgálatot folytatott volna le, a közbeszerzési iratokban nem volt megtalálható, ellenben amennyiben meg is lehetne állapítani, hogy e körben az ajánlatkérő valóban vizsgálódott, úgy a hivatalbóli kezdeményező által feltárt egyezőségeket az ajánlatkérőnek észlelnie kellett volna.

A leírtakból következően az ajánlatkérők nem mentesülnek a versenyt szűkítő helyzetek feltárásának kötelezettsége alól, amiatt mert esetlegesen a Tpv. 11. § vagy az EUMSZ 101. cikk előírásainak megsértése nem megállapítható kapcsolt vállalkozások esetében. Nem elegendő továbbá a versenyt szűkítő helyzetek formális feltárása, valamint az érintett gazdasági szereplők nyilatkozatainak kérdés nélküli elfogadása sem, amikor azok nincsenek összhangban a rendelkezésre álló bizonyítékokkal, gyanújelekkel.

A Döntőbizottság megállapította a kérelmezett gazdasági szereplők tekintetében az alapelvi sérelmet a D.242/22/2018. számú határozatában is, mely ügyben ugyan az érintett ajánlatkérő élt a Kbt. 36. § (2) bekezdés szerinti lehetőségével, azonban a Gazdasági Versenyhivatal megállapította, hogy nem állnak fenn a Tpv. 11. § (1) bekezdése szerinti feltételek, mivel egymástól nem független vállalkozásokról van szó.

Annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy mely vállalkozások nem tekinthetők függetlennek, segítséget nyújthat a Gazdasági Versenyhivatal előző bekezdésben hivatkozott ügy során felhasznált állásfoglalása, mely szerint az 50%-os részesedés, bár nem biztosít többségi szavazati jogot, tényleges irányítást eredményez, mivel az 50%-os részesedéssel rendelkező tag nélkül döntés nem hozható, ez a részesedés negatív irányítást tesz lehetővé. Az ilyen tulajdonos ténylegesen képes a döntések meghatározó befolyásolására, feltéve, hogy a vállalkozás döntési fórumainak működési szabályai nem biztosítanak más tulajdonosnak vagy tulajdonosoknak vétőjogot a vállalkozás piaci magatartását meghatározó lényeges kérdésben. Ez a tétel ugyanakkor nem alkalmazható akkor, ha két 50%-os részesedéssel rendelkező tulajdonos van, ilyen esetben ugyanis közös irányítás áll fenn. Mindezek alapján az, hogy egy személy egyedüli irányítója az egyik ajánlattevőnek és egyben közös irányítója a másik

ajánlattevőnek megalapozza azt, hogy a két bejelentett vállalkozást egymástól nem független vállalkozásnak kell tekinteni.

A verseny tisztaságát sértő cselekmények közvetett bizonyítékai, gyanújelei

Döntőbizottság D.8/15/2015. sz. határozatában hangsúlyozza, hogy az ajánlatkérőnek nem az a feladata, hogy kizárólag közvetlen bizonyítékok alapján állapítsa meg egy esetleges jogsértés fennálltát, felhasználható minden olyan bizonyíték, mely alkalmas lehet a valóságnak megfelelő tényállás megállapítására. A D.294/22/2024. sz. határozat szerint az ajánlatkérő kötelezettsége a közvetett bizonyítékok megfelelő mérlegelése és a döntés indokolása. Az egyes bizonyítékok között – bizonyító erejük, súlyuk szerint – sorrendiség nincs, és annak sincs jelentősége, hogy közvetlen vagy közvetett bizonyíték kerül felhasználásra, értékelésre a döntése meghozatalakor. Az ajánlatkérői döntés meghozatalakor a versenyjogsértés alátámasztása az ajánlatkérő feladata, a rendelkezésre álló egyes bizonyítékok logikai láncba fűzésével és az azokból levont okszerű következtetéssel – egyetlen, mindent elsöprő, közvetlen dokumentum hiányában is – megfelelően igazolhatja a jogsértés elkövetését (Kvf.II.37.672/2015/28.).

A Döntőbizottság D.113/16/2024. sz. határozata szerint releváns az a kérdés is, hogy az ajánlatok és mellékletei benyújtásával már előálltak-e azok a bizonyítékok, amelyekből a Kbt. 36. § (2) bekezdés első vagy második fordulata, közvetve a Tpv. 11. §-a szerinti törvényi tényállás megvalósulásának lehetőségére lehet következtetni, vagy annak hiányában az ajánlatkérő jogszerűen továbbfolytatott eljárása és az általa alkalmazott eszközök eredményeként álltak elő olyan bizonyítékok, amelyek a Kbt. 36. § (2) bekezdése szerinti versenyjogsértést vagy annak alapos feltételezését teszik lehetővé, hiszen nemcsak a versenyjogsértők, hanem az ajánlatkérő ezzel összefüggő közbeszerzési jogi eljárási cselekményei is számon kérhetők.

Ahhoz, hogy az ajánlatkérő által meghozott intézkedések megfelelő értékelését elvégezhesse, a Döntőbizottság meg kell, hogy vizsgálja az eljárásban részt vevő gazdasági szereplők magatartását is. Annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy pontosan melyek lehetnek azok a gyanújelek vagy közvetett bizonyítékok, ame-

lyek a versenyt szűkítő ajánlattevői magatartásra utalnak, segítséget nyújthatnak az ebben a kérdésben meghozott jogorvoslati határozatok. A Gazdasági Versenyhivatal segédlete⁴ számos gyanújelet és mintázatot ismertet, ami segíthet az ilyen esetek feltárásában, ugyanakkor a legtöbb ilyen segédlet eljárásokon átívelő magatartásokra hívja fel a figyelmet, mely megnehezítheti az ajánlatkérő dolgát, akinek az adott eljárásban kell döntést hoznia. Jelen cikkben kizárólag olyan jelek és bizonyítékok ismertetésére és csoportosítására tesz kísérletet, melyek a közbeszerzési jog területén már kiálltak a közigazgatási hatósági eljárások, illetve közigazgatási perek próbáját, a bírálat során feltárhatók és melyeket az eljáró szerv a döntésénél figyelembe vett.

Személyi, szervezeti összefonódások

Az előző pontban írtaknak megfelelően önmagában az, hogy a vizsgált gazdasági szereplők nem függetlenek, nem jelent jogsértést, azonban mindenképp felvetheti az ajánlatok függetlenségének a kérdését, és további tényfeltáró intézkedést követelhet meg az ajánlatkérőtől. A D.242/22/2018. sz. határozatában a Döntőbizottság figyelembe vette, hogy a két, jogsértéssel érintett ajánlattevő azonos tulajdonosi szerkezettel rendelkezik, így nem lehetett kizárni, hogy a két gazdasági szereplő mögött álló tulajdonos ismeretekkel rendelkezzen mindkét gazdasági szereplő magatartására vonatkozóan. A D.132/12/2025. sz. határozatban a hivatalbóli kezdeményező a kérelmezettek vezető tisztségviselői, munkavállalói és kapcsolattartói esetében a közöttük fennálló rokoni kapcsolatokra is hivatkozott. A D.761/10/2024. sz. határozatában a Döntőbizottság megállapította és az egyéb versenyszűkítő magatartást igazoló bizonyítékok mellett figyelembe vette, hogy a két kérelmezett között fennáll személyi kapcsolódás is, illetőleg a kérelmezettek weboldalai is kapcsolatban álltak egymással. Az ajánlattételre felhívás időpontjában az I. rendű kérelmezett egyik tulajdonosa alapította a II. rendű kérelmezettet, akinek lakcíme az ajánlattételre történő felhívás időpontjában megegyezett a II. rendű kérelmezett mindenkori székhelyével. Az I. rendű kérelmezett weboldala a II. rendű kérelmezett weboldalának egy aloldalaként működött. Szintén releváns szempontként

értékelte a Döntőbizottság a D.8/15/2025. sz. határozatában azt a tény, hogy a kérelmezett gazdasági szereplők ügyvezetői rokoni, testvéri kapcsolatban álltak egymással.

Gazdasági racionalitással ellentétes, életszerűtlen magatartás

A közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatás⁵ szerint egyszerű gyanúra adhat okot például, ha az ajánlatkérő azt észleli, hogy az ajánlattevő hiánypótlást nem teljesít, holott az eljárásban mindvégig teljesítette a Kbt.-beli kötelezettségeit. Az ajánlattevők magatartását ugyanakkor érdemes kontextusában vizsgálni, mindenképp gyanúra adhat okot, ha egyébként például személyi, szervezeti összefonódásokkal terhelt ajánlattevők egyike nem tesz eleget az ajánlatkérői felhívásoknak.

A Döntőbizottság a D.242/22/2018. sz. határozatában például figyelembe vette, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban hiánypótlást, árandokolást, a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolásokat kérte benyújtani az egyik eljárás alá vont ajánlattevőtől, melyeknek nem tett eleget, miközben egy másik – függetlennek nem tekinthető – ajánlattevő az azonos hiányokat megállapító hiánypótlási felhívásokat határidőben tudta teljesíteni, így ajánlata érvényes volt. Ezzel a magatartásukkal a jóval magasabb ajánlati árat megajánló eljárás alá vont ára maradt versenyben, és ez a magatartásuk torzította az ajánlati árakat.

A Döntőbizottság D.8/15/2025. sz. határozata hasonlóan értékelte azt, hogy egy ajánlattevő árandokolás adási kötelezettségének nem tett eleget, és ezzel azt a hatást érte el, hogy az egyébként nyertes pozícióban lévő ajánlattevő helyett egy másik, kérelmezett ajánlattevő lett nyertes, és így a magasabb ajánlati árat megajánlott gazdasági szereplővel kötött szerződést az ajánlatkérő.

A D.294/22/2024. sz. határozat (illetve a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.103/2024/13. ítélete) szerinti ügyben az ajánlatkérő részben arra alapozva állapította meg az ajánlattevők összejátszását, hogy az ajánlataikban azonos kapacitást nyújtó szervezetet jelöltek meg,

⁴ Kartellgyanús közbeszerzés? https://www.gvh.hu/data/cms1036313/KARTELL_ajanlatkeroknak_2017_05_24.pdf (2025. szeptember 25. napi időállapot).

⁵ https://gvh.hu/preview/aktualis_hirek/szakmai-iranymutatas-jelent-meg-a-kozbeszerzesi-verseny-tisztasagat-erinto-korrupcios-kockazatokkal-es-kartellmegallapodasokkal-kapcsolatban (2025. szeptember 25. napi időállapot).

illetve, hogy az értékelési sorrendben előrébb elhelyezkedő ajánlattevők nem vagy nem megfelelően nyújtották be árándokolásukat, hiánypótlásukat.

Életszerűtlen, és gyanúra adhat okot, amennyiben az ajánlattevők bizonyos eljárási cselekményeket, az EKR-ben közel egyidőben végeznek el. A D.132/12/2025 sz. határozatában a Döntőbizottság figyelembe vette, hogy az ajánlatok benyújtására a vizsgált ajánlattevők tekintetében 20 perc különbséggel került sor. A D.294/22/2024. sz. határozat szerinti ügyben a Döntőbizottság szintén figyelembe vette az ajánlatok feltöltésének időbeliségét és sorrendiségét. A D.8/15/2025. sz. határozatban a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmezettek a hiánypótlást ugyan nem egyidőben, azonban egymáshoz nagyon közel teljesítették.

Az ismertetett magatartásformák kimeríthetik a színlelt ajánlattétel, illetve az ajánlat elfojtás vagy visszatartás fogalmát. A színlelt ajánlattétel lényege, hogy az igyekszik a verseny látszatát kelteni. Akkor beszélhetünk róla, ha az alábbi feltételek közül legalább az egyik megvalósul: az ajánlattevő a megállapodás szerinti nyertes ajánlatnál magasabb árajánlatot tesz; vagy olyan az ajánlat, amely nyilvánvalóan el lesz utasítva; vagy olyan az ajánlattétel, amely a megrendelő számára elfogadhatatlan feltételeket tartalmaz. Az ajánlat elfojtás (ajánlat visszatartás) lényege, hogy a verseny-társak megállapodnak abban, hogy egyikük, vagy többen is tartózkodni fognak az ajánlattételtől, vagy pedig a már megtett ajánlatukat visszavonják, annak érdekében, hogy az általuk megbeszélt ajánlat nyerjen. Az ajánlat elfojtás tehát lényegében azt jelenti, hogy egy vagy több versenytárs nem tesz ajánlatot.⁶

Formai hasonlóságok az ajánlatok között

A D.69/23/2022. sz. határozatában a Döntőbizottság többek között a hivatalbóli kezdeményezésében megjelölt, a kérelmezettek ajánlatában foglalt formai egyezőségeket vizsgálta. Az ajánlattevők által ajánlatuk részeként benyújtott munkalapjainak azonos cellája mind a két kérelmezett ajánlatában vastag betűsre volt állítva, miközben az ajánlatkérő által kiadott dokumentációban valamennyi említett cella normál betűstílusú volt. A munkalap nézete mind a két kérelmezett ajánlatában

166%-ra volt állítva és a fájl mindkét ajánlattevő által így volt mentve, míg az eredeti, EKR-ből származó fájl esetében ez 100%. Hasonló anomáliákat állapított meg a Döntőbizottság további dokumentumok méretezése kapcsán is. A Döntőbizottság előadta, hogy az egyes munkalapok véletlenül teljesen azonos méretre nagytása a két kérelmezett ajánlattevő ajánlatában teljességgel valószerűtlen, mivel az nem automatikus, hanem manuális beállítást, a konkrét méret százalékos megadását igényli. A fentiekben kiemelt nézetbeállítások az utolsó mentés során alkalmazott nézet elmentett beállításai, amelyek teljesen egyezően kerültek megváltoztatásra a kérelmezettek ajánlatában a dokumentációhoz képest. A Döntőbizottság álláspontja szerint már a két ajánlat közötti formai egyezőségek alapján is megállapítható lett volna a kezdeményező által állított jogsértés.

A D.761/2024. sz. ügyben a hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy a kérelmezett ajánlattevők ugyanolyan táblázatos formában nyújtották be a műszaki minimum-feltételekre vonatkozó szakmai ajánlatukat, azonos volt a megfogalmazás, sortörések, szerkesztéstechnika is. A közbeszerzési eljárás tárgyát hét darab különböző funkciójú gép képezte. Mindkét kérelmezett mind a hét közbeszerzési tárgyra ugyanazon gyártó ugyanazon típusú gépét ajánlotta meg, az összes gép összes műszaki jellemzője teljesen azonos volt. Az ajánlatokba beadott termékleírások és fotók – egy oldal kivételével – szintén teljesen azonosak voltak. A Döntőbizottság meg is állapította, hogy a kérelmezettek ajánlatát összehasonlítva azok egymással valóban egyezőséget mutattak.

A Döntőbizottság, illetve az ajánlatkérő a D.294/22/2024. sz. határozatban tárgyalt ügyben (103.K.703.103/2024/13. ítélet) többek között azt is figyelembe vette, hogy a vizsgált ajánlattevők ajánlataikban azonos kapacitást nyújtó szervezetet jelöltek meg, az első két helyen álló ajánlattevő az ajánlatkérő árándokolás-kérésének nem vagy nem megfelelően tett eleget, illetve egy harmadik ajánlattevő az árándokolás-kéréssel összefüggő hiánypótlási felhívást nem teljesítette.

A D.8/2025. sz. jogorvoslati eljárásban a Közbeszerzési Hatóság Elnöke, mint hivatalbóli kezdeményező többek között arra is alapította a jogsértés gyanúját, hogy az érintett ajánlattevők által a hiánypótlás keretében

⁶ OECD: Iránymutatás a közbeszerzési kartellekkel szembeni fellépéshez (2009 február)

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/hu/publications/reports/2009/02/guidelines-for-fighting-bid-rigging-in-public-procurement_d4a5f7a8/55379919-hu.pdf (2025. szeptember 25. napi időállapot).

benyújtott költségvetések – magát a konkrét ajánlatot tartalmazó táblázatok (pdf) – azonos külalakot érintő hibában szenvedtek: az ajánlatkérő, eredetileg az árazatlan költségvetések iratmintáinak bal felső sarkában elhelyezett címere a kinyomtatott dokumentumokon azonos módon volt takarásban. Ezen formai hiba az eljárás más ajánlattevői dokumentációjában nem volt felfedezhető, a Döntőbizottság figyelembe véve a további gyanújeleket is, elfogadta az érvelést.

Még a papíralapú eljárások idején a Döntőbizottság a D.242/22/2018. sz. határozatában vizsgálat alá vonta azt a kérdést is, hogy a két különböző ajánlattevőtől érkezett ajánlatban benyújtott felolvasólapok hasonló kézírást tartalmaztak.

Ajánlatok azonos vagy hasonló árazása

A Gazdasági Versenyhivatal által kiadott „Kartellgyanús közbeszerzés? A Gazdasági Versenyhivatal ajánlásai a közbeszerzési eljárásokban előforduló kartellek kiszűrésére és megelőzésére” című kiadványa szerint is kartellre utaló jel, ha több ajánlattevő teljesen egyforma, részleteiben is (indokolatlanul) azonos árakat jelöl meg.

A D.69/23/2022. sz. határozatában a Döntőbizottság azt a tényt is vizsgálta, hogy a kérelmezettek ajánlataiban számos tétel esetében az anyagegységárak, valamint a munkadíjak megegyeztek, valamint olyan, nem életszerű szorzószámok voltak fellelhetők, amelyek esetében az egyik ajánlat szerinti egységár a másik ajánlat ugyanazon tételre vonatkozó egységárától pontosan 5, 10, 20 vagy 70 százalékkal tért el. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlattevők ajánlatában szereplő anomáliák nagy száma a véletlent gyakorlatilag kizárta.

A Döntőbizottság D.67/13/2025. sz. határozata szerint a vizsgált ajánlatok számos tétel esetében mind az anyag egységár, mind a díj egységár tekintetében azonos összegeket tartalmaztak, továbbá az adott munkanemek tételei azonos ponton tartalmaztak nullás megajánlást.

A Döntőbizottság D.184/10/2025. sz. határozatában azt az anomáliát vizsgálta, hogy a kérelmezett ajánlattevők ajánlatai a mennyiség és a mértékegység tekintetében ugyanúgy tértek el az árazatlan költségvetéstől, és e gazdasági szereplők azonos tartalmú tételt adták hozzá az árazatlan költségvetéshez. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlattevők kizárólag annak eredményeképpen tudtak azonos módon hibázni az árképzés

során, hogy ugyanazon elgondolás alapján jártak el, az azonos hibák egy közös adatforrást feltételeztek: a három kérelmezettnek egy bizonyos irattartalomról kellett dolgoznia az árképzés során, e forrásból pont ugyanazon adatokat választották ki a kérelmezettek, és pontosan ugyanúgy tértek el a felhasználásukkal az árazatlan költségvetés tartalmától. Ezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a fenti események többszöri megvalósulása olyan mértékben valószínűtlen, hogy a létrejöttük egyedüli magyarázata az lehet, hogy a három kérelmezett ajánlattevő összehangoltan, egymás árképzésének az ismeretében alkotta meg az ajánlatát. E körülményből viszont az következik, hogy a kérelmezettek között nem állt fenn tényleges verseny, és emiatt a kérelmezettek nem tartották tiszteltetben a verseny tisztaságát.

Metaadatok

Mióta a közbeszerzéseket főszabály szerint elektronikusan kell lefolytatni, a korábban hagyományos, papíralapú formai hasonlóságok vizsgálata (aláírások, iratminták stb.) háttérbe szorult a korábbiakban ismertetett, elsősorban informatikai jellegű formaiságok és metaadatok áttekintéséhez képest. A metaadatok tekintetében elsősorban a dokumentumot előállító felhasználó megnevezése, illetve a dokumentum létrehozásának időpontja lehet döntő kérdés, de bizonyos esetekben jelentősége volt még a dokumentum méretének, pixel-számának is.

A D.67/13/2025. sz. határozatában, mely a Gazdasági Versenyhivatal hivatalbóli kezdeményezése alapján indult, a Döntőbizottság vizsgálat alá vonta azt a tényt, hogy „xlsx” kiterjesztésű árazott költségvetések utolsó mentését – a dokumentumok metaadatai szerint – a kérelmezett ajánlattevők esetében, valamennyi részben azonos felhasználó végezte el, szinte egy időben. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatok a két ajánlattevő tekintetében azonos felhasználói fiókból, azonos számítógépen kerültek elkészítésre.

A D.132/12/2025. határozat szerint a szerkeszthető formátumú árazott költségvetéseket utoljára mentő felhasználó személye a két ajánlattevőnél azonos: a felhasználói fiókban rögzített és megjelenített név mindkét ajánlattevő esetében „Klári”, vagyis a kérdéses dokumentumokat azonos felhasználói fiókból nyitották meg. Az ajánlatokban becsatolt nem szerkeszthető formátumú dokumentumok felépítése és szkennelési sorrendje

is azonos volt a két ajánlattevőnél, valamint azokat ugyanazon a nyomtatón állították elő.

A D.294/22/2024. sz. határozat szerint az árazott költségvetések alapjául az ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentumok részeként rendelkezésre bocsátott táblázat szolgált, mely dokumentumok szerkeszthető változatait mindhárom ajánlattevő esetében azonos felhasználó (ebben az esetben „Miki”) mentette el az ajánlattétel napján. A Döntőbizottság a Kbt. 187. § (3) bekezdése szerinti lehetőségével élve megkeresést intézett az EKR üzemeltetőjéhez annak céljából, hogy választ kapjon arra, hogy a kérelmező és a kizárással érintett ajánlattevők ajánlatai mely IP címek alól kerültek feltöltésre. A Döntőbizottság a szolgáltatott adatok alapján bizonyosságot szerzett arról, hogy a vizsgált ajánlattevők ajánlatai egyazon IP cím alól kerültek feltöltésre. Tekintve, hogy az érintett ajánlattevők eltérő székhelycímekkel rendelkeztek, a Döntőbizottság az IP címek azonosságára tekintettel is igazoltnak látta, hogy a kérdéses dokumentumok véglegesített példányai azonos felhasználói fiókban, azonos számítógépen készültek.

Szintén jelentős szerepe volt a metaadatoknak a D.8/2025. jogorvoslati eljárásban, melyben a hivatalbóli kezdeményező arra hivatkozott többek között, hogy ajánlatkérő által előkészített „xlsx” kiterjesztésű táblázatokat a kérelmezettek esetében utoljára kapcsolódó személyek mentették időben egymás után, majd a hiánypótlás során benyújtott „pdf” kiterjesztésű verziójukat azonos lapolvasóval hozták létre („scanner system Image conversion”), oldalméretük szintén azonos (204 x 291 mm) és a „scanner system” alkalmazással készültek. Mindezek mellett a hivatalbóli kezdeményező rámutatott arra, hogy az egyik kérelmezett esetében az ajánlatok feltöltését indító felhasználó neve (mely egy névből és egy dátumból tevődik össze) egyezést mutat a másik kérelmezett vezető tisztségviselőjének keresztnévvel, és a születési éve megegyezik a hivatkozott felhasználó neve mellett megjelenő dátummal. Mindezek alapján feltételezhető volt, hogy az egyik kérelmezett fiókjához a másik kérelmezett vezető tisztségviselője kapcsolódik, mint természetes személy, azaz valószínűsíthető, hogy az egyik kérelmezett árajánlatait a másik

kérelmezett vezető tisztségviselője töltötte fel az EKR rendszerbe, ezáltal nehezen volt vitatható, hogy tudomással bírtak egymás ajánlatairól.

Nyertes ajánlat és a becsült érték közelsége

A Döntőbizottság már a D.344/20/2019. sz. határozatában is foglalkozott a becsült érték, a rendelkezésre álló fedezet és a nyertes ajánlat viszonyával, amikor a Kbt. 2. § (1) bekezdésének, továbbá a Kbt. 36. § (2) bekezdésének megsértését részben arra a tényre is alapította, hogy a becsült érték, a rendelkezésre álló fedezet és a nyertes ajánlat összege megegyezett egymással.

A joggyakorlat ugyanakkor jelentősen fejlődött a Közbeszerzési Hatóság elnöke, mint hivatalbóli kezdeményező által 2024-ben indított hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezéseit követően. Ezen ügyek alapja egy közérdekű bejelentés volt, melyeket a Közbeszerzési Hatóság, mint közérdekű bejelentés befogadására jogosult szerv⁷ vizsgált ki, mely vizsgálattal média érdeklődést is kiváltó ügyben „lehetőségeihez mérten elment a falig”.⁸ A közérdekű bejelentő saját bevallása szerint több száz közbeszerzési eljárást vizsgált meg, és ismerős mintázatokat, valamint rendszerszintű korrupcióra utaló jeleket fedezett fel, a Közbeszerzési Hatóság minden, a bejelentő által bemutatott esetet kivizsgált, és 15 jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Döntőbizottságnál. Ezen ügyek eredményeként a Döntőbizottság a D.99/11/2024., D.100/11/2024., D.101/15/2024., D.102/15/2024., D.105/11/2024., D.108/16/2024., D.109/10/2024., D.112/10/2024. és D.113/16/2024. számú határozataiban arra a megállapításra jutott, hogy a becsült érték összegével nagymértékben megegyező összegű nyertes ajánlat ténye önmagában olyan körülményként lett volna értékelendő, amely felveti a versenyt megakadályozó, korlátozó vagy azt torzító magatartás lehetőségét, így az ajánlatkérő jogsértést követett el, amikor nem értesítette a Gazdasági Versenyhivatalt. Újdonság volt tehát, hogy a Döntőbizottság már egyéb, összejátszásra utaló gyanújelek hiányában, önmagában a nyertes ajánlat összege alapján megállapította a jogsértést. Nóvum ezen felül, hogy nem szükséges a becsült érték és a nyertes ajánlat összegének teljes egyezősége, elegendő, ha azok összege már éssze-

⁷ Lásd: Fővárosi Törvényszék 103.K.702.522/2024/20. sz. ítélete.

⁸ <https://atlatso.hu/impakt/2024/05/06/bejelenteseink-nyoman-112-millio-forint-birsagot-szabott-ki-a-kozbeszerzesi-dontobizottsag/> (2025. szeptember 25. napi időállapot).

rútlenül közel áll egymáshoz. A Döntőbizottság gyakorlatát még számos – pl. a D.583/20/2024., D.584/13/2024., 586/11/2024., D.587/8/2024., D.589/9/2024., D.592/10/2024., D.593/8/2024., D.594/17/2024., D.595/17/2024. sz. – határozatban megerősítette.

Az ajánlatkérők jellemző védekezése volt a jogorvoslati eljárások során például, hogy a becslült érték összege nyilvánosan elérhető adatokból, támogatási szerződésből kalkulálható volt (D.580/8/2024.sz. határozat), vagy hogy az ajánlatkérő honlapján közzétett közbeszerzési tervben szerepelt a becslült érték (D.582/10/2024. sz. határozat). Szintén többször visszatérő ellenérvként elhangzott, hogy az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők ugyanazon szoftvert használták a költségvetés összeállításához (lásd pl.: D.589/9/2024. sz. határozat). A Döntőbizottság ezen érvekre minden esetben következetesen azt írta, hogy az ajánlatkérő olyan körülményeket vetett fel, amelyek vizsgálatára végső soron akkor kerülhetett volna sor, és pedig az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező (versenyhivatali) hatóság eljárásában, ha az ajánlatkérő eleget tesz a Kbt. 36. § (2) bekezdésének (lásd pl. D.582/10/2024 sz. határozat).

Kiemelendő, hogy ezekben az esetekben a Döntőbizottság kizárólag az ajánlatkérők tekintetében állapított meg jogsértést, vagyis azok tárgya az ajánlatkérői passzivitás volt, figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérőknek kellett volna feltárnia az ajánlat árazásának körülményeit, ennek hiányában a Döntőbizottság nem értékelte az ajánlattevők magatartását.

A Döntőbizottság joggyakorlatának fejlődése eredményeként a fenti jogsértő cselekményt már úgy értékeli, hogy a Kbt. 2. § (1) bekezdésére és 36. § (2) bekezdésére figyelemmel a Kbt. 69. § (1) bekezdésének megsértése valósul meg (lásd pl.: D.41/8/2025.), a korai határozatokban még a Kbt. 36. § (2) bekezdésének megsértését mondta ki a Döntőbizottság.

Azt, hogy pontosan a becslült érték és az ajánlat milyen szintű egyezése tekinthető gyanúsnak, esetről esetre mérlegelendő, jellemzően a Döntőbizottság bőven 99 % feletti, majdnem 100%-os egyezőségeket vizsgált (pl. D.41/8/2025. határozat szerint 99,8%). Érdemes kiemelni, hogy a jövőben a Közbeszerzési Hatóság a hirdetmények ellenőrzése során is kiemelt figyelmet fordít

a becslült érték, a rendelkezésre álló anyagi fedezet és az ajánlatok összegének vizsgálatára.

Eszközök a tényállás feltárására, következmények

Ajánlatkérői szempontból a fent ismertetett határozatok a passzivitást szankcionálták. Amennyiben az ajánlatkérő az ajánlat önállóságát és függetlenségét kétségbe vonó objektív tényezőkről szerez tudomást, köteles megvizsgálni minden olyan releváns körülményt, amely az érintett ajánlat benyújtásához vezetett, azt is beleértve, hogy a feleket bizonyos információk és bizonyítékok szolgáltatására hívja fel (lásd analógia útján: 2015. március 12-i eVigilo ítélet, C-538/13, EU:C:2015:166, 44. pont).

A Kbt. 71. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő és részvételre jelentkező számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, valamint az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben található, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől vagy részvételre jelentkezőtől felvilágosítást kérni.

A Kbt. 71. § (3) bekezdése szerint a hiányok pótlása arra irányul, hogy az ajánlat vagy részvételi jelentkezés megfeleljen a közbeszerzési dokumentumok vagy a jogszabályok előírásainak.

A vizsgált jogsértések ugyan egyértelműen befolyásolják azt a kérdést, hogy az ajánlat megfelel-e a jogszabályoknak, ugyanakkor összejátszás esetén nem feltétlenül beszélhetünk az ajánlat hiányosságairól, így nem biztos, hogy a hiánypótlás a legalkalmasabb eszköz a tényállás feltárására.

Alkalmas eszköz lehet a felvilágosítás kérés, ugyanakkor önmagában nyilatkozatok beszerzése sem feltétlenül elegendő ahhoz, hogy a verseny biztosítottan legyen tekinthető, a korábbiakban már hivatkozott D.8/15/2025. határozatában a Döntőbizottság nem tartotta elegendőnek az ajánlatkérő intézkedéseit, és megállapította a Kbt. 25. § (1) bekezdésének megsértését, noha ajánlatkérő élt a felvilágosítás-kérés eszközzel, és tett intézkedéseket a tényállás feltárása érdekében.

A D.294/22/2024. sz. határozatában a Döntőbizottság osztotta az ajánlatkérő álláspontját, hogy a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok megállapítása, és

így a bizonyítható versenyt szűkítő magatartás bizonyítását követően nem volt helye hiánypótlási felhívásnak, vagy felvilágosítás-kérésnek, hiszen az ajánlatokban nem volt olyan hiány, hiba, ellentét, nem egyértelmű nyilatkozat, igazolás, kijelentés felfedezhető, mely a hivatkozott jogintézmények alkalmazását a jelen tényállás alapján megkövetelték volna az ajánlatkérőtől.

A D.102/2024. sz. ügyben a kérelmezett ajánlatkérő sérelmezte is, hogy számára nem volt világos, hogy a hivatalbóli kezdeményező milyen eljárási cselekmény keretében várta volna el a rákérdezést a gyanús körülményekre, mivel az álláspontja szerint egyedül szóba jöhető eljárási cselekmény a Kbt. 71. § szerinti felvilágosítás-kérés lehetett volna. Az ajánlatkérő álláspontja szerint az ajánlat teljes volt, az ajánlatban szereplő dokumentumokban, beleértve a költségvetést is, nem egyértelmű, illetve egymással ellentétes dokumentumok, ellentétes dokumentumi tartalmak nem voltak, így a Kbt. 71. § szerinti felvilágosítás-kérésnek nem volt jogi, eljárásjogi alapja. Megállapítható ugyanakkor, hogy egyrészt az érintett ajánlatkérő kifogása nem fogott helyt, másrészt, ha ilyen szűken is értelmezzük a felvilágosítás-kérés lehetőségét, a Kbt. 25. § (1) bekezdése egyértelműen lehetőséget és egyben köteleességet teremt ajánlatkérő számára, hogy feltárja a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzeteket. Így a Kbt. 25. § (1) bekezdése jogalapot teremthet, akár „egyéb kommunikáció” formájában a tényfeltárássra. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy számos ügyben, például a D.8/2025. sz. eljárásban alkalmazta ajánlatkérő a felvilágosítás-kérést, mellyel mint eszközzel szemben sem az ajánlattevők, sem a Döntőbizottság nem emelt kifogást.

Amennyiben a tényállás feltárása eredményeként az ajánlatkérő olyan következtetésre jut, hogy fennáll a versenyt sértő magatartás gyanúja, a feltételek fennállása esetén köteles értesíteni a Gazdasági Versenyhivatalt. A Kbt. 36. § (2) bekezdés szerint a szignalizáció módja a Tpvt. 43/H. § szerinti bejelentés vagy a Tpvt. 43/I. § szerinti panasz, ugyanakkor versenyjogi szempontból nem mindig célszerű a bejelentést rögtön az ajánlattevők tudomására hozni, mivel egy hatékony

kartelleljárás előzetes értesítés nélküli helyszíni kutatással indul, mely így megghiúsulhat.⁹ Nehézséget jelent ugyanakkor, hogy az ajánlatkérőket szigorú határidők és előírások kötik a feltárás tekintetében, így a teljes diszkréció nehezen valósítható meg. A Gazdasági Versenyhivatal kiadványa¹⁰ szerint a szignalizáció az anonim zárt internetes bejelentő felületén, a Kartell Chat alkalmazáson is bejelenthető. A Gazdasági Versenyhivatal szerint a formális szignalizáció akkor megfelelően időzített, ha az ajánlatkérő a kizárást tartalmazó döntésének meghozatalával egyidejűleg, a konkrét kartellgyanú fellépésekor rövid úton felveszi a kapcsolatot a Gazdasági Versenyhivatal Felderítő Irodájával (kartell@gvh.hu). Lehetőség van továbbá a szignalizáció alapjául szolgáló magatartás előzetes értékelésére a Felderítő Irodával történő személyes konzultáció keretében is.

Tekintettel azonban a már vizsgált Tpvt. szerinti feltételekre, ezen eszközzel ajánlatkérő nem minden esetben köteles élni. Érdemes ugyanakkor kiemelni a Döntőbizottság két döntését: a D.67/13/2025. és a D.132/12/2025. sz. határozatokat, mely esetekben az ajánlatkérő eleget tett a Kbt. 36. § (2) bekezdése szerinti kötelezettségének és szignalizációval élt. Ezekben az ügyekben a Gazdasági Versenyhivatal ugyan a Tpvt. megsértését nem tudta megállapítani, de mint a Kbt. 152. § (2) bekezdés i) pontja szerinti hivatalbóli kezdeményező jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Döntőbizottságnál. A leírtakból következően a Gazdasági Versenyhivatal felé megtett szignalizációnak olyan esetekben is lehet haszna, amikor a Tpvt. vagy az EUMSZ szerinti jogsértés nem állapítható meg kétséget kizáróan, mely szempontot a jövőben érdemes lehet jogalkotói oldalról is mérlegelni, és esetleg a szignalizáció feltételein enyhíteni, ahogy erre sor került a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja esetében is.

Az ajánlattevők versenyszűkítő eljárásának következménye az érintett ajánlattevők kizárása a közbeszerzési eljárásból a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja alapján, mely szerint az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki

⁹ Dr. Bak László: Közbeszerzési és versenyjog – az együttműködés fontosságáról, Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020.II.évfolyam 11. szám 34-38. oldal.

¹⁰ https://gvh.hu/preview/aktualis_hirek/szakmai-iranymutatas-jelent-meg-a-kozbeszerzesi-verseny-tisztasagat-erinto-korrupcios-kockazatokkal-es-kartellmegallapodasokkal-kapcsolatban (2025. szeptember 25. napi időállapot).

esetében az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban a gazdasági szereplő más gazdasági szereplővel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött. Itt nem elegendő a jogsértés gyanúja, itt már bizonyítást vár a jogalkotó az ajánlatkérőtől. Kiemelendő ugyanakkor ebben a körben a Döntőbizottság D.294/22/2024. sz. határozata, ahol a fentiekben már tárgyalt három „gyanújel” vagy közvetett bizonyíték alapján kizárta az ajánlattevőt ajánlatkérő, és ezeket (azonos kapacitást nyújtó szervezet megjelölése, az előrébb rangsorolt ajánlattevők árindokolásának, hiánypótlásának nem megfelelő benyújtása, azonos felhasználói nevek) elegendőnek értékelte a Döntőbizottság a bizonyítottsághoz. A Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja kapcsán is megállapította tehát a Döntőbizottság, hogy nem feltétlenül szükséges közvetlen bizonyíték, hanem a közvetett bizonyítékok megfelelő mérlegelése és a döntés indokolása az ajánlatkérő kötelezettsége. Ahogy korábban utaltam rá, ez a kizáró ok 2020. február elsejével módosult, korábban a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja - a Kbt. 36. §-ához hasonlóan - kiutalt a Tpv-t-re, de a jogalkotói indokolás szerint a nem független vállalkozások esetében is szükséges feltárni az ajánlatok egymásra történő befolyását, és meghozni a megfelelő intézkedéseket.

A leírtak mellett a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontjára tekintettel a Kbt. 73. § (1) bekezdése az ajánlatok érvénytelenné nyilvánítását írja elő ajánlatkérő számára olyan esetben, amikor az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban a gazdasági szereplő más gazdasági szereplővel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött. Erre pl. a fent hivatkozott D.294/22/2024. sz. határozata szerinti ügyben sort kerített ajánlatkérő és a Gazdasági Versenyhivatal értesítésére is sor került.

A Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja szerint az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást, ha valamelyik ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeit súlyosan sértő cselekményt követ el. Az eredménytelenségi ok kapcsán a D.761/10/2024. sz. határozatban a Döntőbizottság rögzítette, hogy ez az eredménytelenségi ok nem kötelezően, hanem csak az ajánlatkérő döntése alapján alkalmazható.

Összefoglalás

Összegezve megállapítható, hogy az adott közbeszerzési eljárásban részt vevő gazdasági szereplőkre elsősorban passzív, az ajánlatkérőkre pedig elsősorban aktív kötelezettségeket ró a Kbt. a verseny tisztaságának fenntartása érdekében. Az ajánlatkérőknek a gyanújelek fennállása esetén, a bírálat során fel kell tárni a tényállást, és amennyiben a feltételei fennállnak, alkalmazniuk kell a rendelkezésükre álló eszközöket, következményeket. A rendelkezésre álló esetjog alapján összegezhethetjük azokat a gyanújeleket, közvetett bizonyítékokat, amelyek az ajánlattevői jogsértésre utalhatnak, és amelyek alapján az ajánlatkérőknek mindenképp további intézkedéseket kell hozniuk:

- a személyi és szervezeti összefonódások (önmagukban nem tekinthetők jogsértőnek, de felvethetik az ajánlatok önállóságának kérdését),
- a formai hasonlóságok az ajánlatok között,
- a gyanús metaadatok,
- az ajánlatok hasonló árazása,
- gazdaság racionalitást nélkülöző, életszerűtlen magatartások,
- a becsült érték és az ajánlat összegének közelsége.

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

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.2025.11.4

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 e folyamat részletes bemutatása, kitérve az árképzés néhány más jogi, illetve elméleti (filozófiai) kérdésére is.

Abstract

In the field of public procurement, the starting point should be the freedom of tenderers to set prices, however, public procurement law regulations make it the obligation of the contracting authority to examine tender prices from the perspective of whether they can be considered abnormally low. If there is concern about whether the contract can be performed at the offered price and whether coverage for all costs can be ensured, then the tenderer must be given a chance in a separate procedure to prove objectively that the given price cannot be considered abnormally low against the suspicion that has arisen. He must convince the contracting authority of the feasibility of 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.

Mit jelent az aránytalanul alacsony ár? Viszonyítási pontok, értékek és módszerek – az elméleti küszöbérték meghatározásának dilemmái

Aránytalanul alacsony árak küszöbértéke és a meghatározás módszerei

Az elméleti és uniós jogi megközelítések, valamint a történeti előzmények bemutatását követően a magyar jogi szabályozás vizsgálatával szükséges folytatni a tárgykör elemzését. A korábbi részekben részletesebben bemutatott uniós ítélkezési gyakorlat szerint rendkívül fontos feladat az ajánlatok bírálata keretében az, hogy

az ajánlatkérő a benyújtott ajánlati árak vizsgálatát elvégezze, és azonosítsa azokat, amelyek aránytalanul alacsonynak „látszanak”. Ha nincsenek ilyenek, akkor nem szükséges a Kbt. 72. §-a szerinti vizsgálat, ha viszont van akár egy, akár több, akkor nem mellőzhető velük kapcsolatban jogszerűen a „kontradiktórius” eljárás lefolytatása. Nem kell valamennyi ajánlatot vizsgálni, csak a bírálatba vontakat akkor, ha az ajánlatkérő nyílt eljárásban alkalmazza – a közbeszerzési dokumentumokban hivatkozott módon – az ún. fordított értékelést. Ez azt jelenti, hogy először felállítja az ajánlatok értékelési rangsorát az ajánlatkérő, és csak a legkedvezőbb

vagy a legkedvezőbb és az azt követő egy vagy több legkedvezőbb ajánlattevő tekintetében vizsgálja az ár vagy költség aránytalanul alacsony voltát, és alkalmazza szükség esetén a Kbt. 72. §-a szerinti eljárást.¹

Ebben a körben azonnal fel is merül egy újabb olyan terminológiai kérdés, amelyet tisztázni szükséges, különös tekintettel arra, hogy a 2025. március 1-jén hatályba lépett módosítás e tekintetben is egyértelműbb, tisztább helyzetet teremt. A hatályos törvényszöveg ugyanis úgy fogalmaz, hogy „Ha az ajánlattevő ajánlata az adott közbeszerzés tárgyát képező építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest aránytalanul alacsonynak látszik, az ajánlatkérő köteles az ár vagy költségek tartalmát megalapozó adatokat és indokolást írásban kérni és erről a kérésről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni.”² A módosítást megelőzően azonban a következőképpen hangzott az idézett rendelkezés, közel 10 éven át: „Az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni és erről a kérésről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében.”³

Az önállóan értékelésre kerülő elemhez kapcsolódóan megfogalmazott különbségről később lesz részletesebben szó, azonban szembevetve az, hogy a korábbi szabályozás nem tett különbséget, hogy valamely ár csak aránytalanul alacsonynak látszik, vagy az ajánlat ilyen összeget tartalmaz. Ha ugyanis ez utóbbi eset áll fenn, akkor már összekapcsolható eleve a törvényi érvénytelenségi jogalappal, amely szerint az ajánlat érvénytelen, ha aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz.⁴ Ebből adódóan, bár illeszkedett a jogszabály szövegéhez, mégsem volt szerencsés a következő megfogalmazás: „[a]mennyiben az adott ellenszolgáltatást

az ajánlatkérő aránytalanul alacsonynak minősíti, köteles indokolást kérni a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerint az adott ajánlattevőtől.”⁵ Mintahogy az sem, hogy „Ajánlatkérő kirívóan alacsony ár megajánlása esetén köteles megvizsgálni az ajánlattevő által adott indokolást és a rendelkezésre álló adatokat annak érdekében, hogy meggyőződhessen az ajánlat megalapozottságáról, nem hozhatja meg eljárást lezáró döntését a kirívóan alacsony ár körében tett indokolásban foglaltak figyelmen kívül hagyásával, attól függetlenül.”⁶

Az e körben fennálló elméleti feszültséget és ellentmondást tehát a módosítás feloldotta, hiszen „[a] Kbt. 72. §-a szerinti indokoláskérés kezdeményezése még nem jelenti, hogy az ajánlatkérő az ár aránytalanságát már megállapította. Az ajánlatkérő ugyanis juthat arra a következtetésre, hogy az aránytalanság nem áll fenn, de arra is, hogy az ajánlat aránytalan vállalást tartalmaz, avagy a kapott válasz nyomán egyéb érvénytelenségi okot is megállapíthat.”⁷ Másképpen fogalmazva: „Az [...] adatok bekérése és az indokoláskérés nem azt jelenti, hogy az ajánlat feltétlenül túlzó, aránytalan elemet tartalmaz, a jogintézménynek ugyanis nem az a rendeltetése, hogy arra tegyen az ajánlatkérő megállapítást, hogy a kötelezettségvállalás ténylegesen lehetetlen vagy túlzó, illetőleg aránytalan, hanem az, hogy ennek lehetőségét kizárja, a bizonytalanságot eloszlassa. A bírálati részszempontnak [...] mennyiségi, vagy más értékelhető tényezőn kell alapulnia, ebből következően az aggályos elemek felismerhetőek. Ez okból a Kbt. kötelezettségként fogalmazza meg az ajánlatkérő terhére ilyennek értékelt ajánlat esetén a kérdésfeltevést. Az ajánlatkérőnek kell tehát a releváns ajánlati elemek alapján megítélnie, hogy felmerülhet-e teljesíthetetlen ajánlati elem vállalásának veszélye, – ha az adatok ezt igazolják – nincs döntési szabadsága arra nézve, hogy kellő ok nélkül mellőzze az indokoláskérést.”⁸ Vagyis az, hogy az ajánlatkérő aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolást kér, az nem azt jelenti, hogy az

¹ Ld. a Kbt. 81. § (4) bekezdését. Emellett ld. még a Kbt. 81. § (5) bekezdését a fordított értékelésről.

² A Kbt. 72. § (1) bekezdése.

³ A Kbt. 2015. november 1-jétől 2025. február 28-ig hatályos 72. § (1) bekezdése.

⁴ A Kbt. 73. § (2) bekezdése. Ld. még a Kbt. 2026. január 1-jétől hatályos 73. § (1) bekezdés e) pontját.

⁵ Kf.V.39.084/2021/4. [14].

⁶ A KDB D.671/14/2009. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.30.045/2010/14. számú ítéletét.

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

⁸ A Fővárosi Ítéletábrla 3.Kf.27.062/2010/8. számú ítélete.

valóban aránytalanul alacsony is, csak azt, hogy annak tűnik, annak látszik, és a megfelelő indokolás oszlatja el a kételyeket. Tehát helyes volt a „tartalmaz” szó felváltása a „látszik” kifejezéssel, hiszen az indokoláskéséskor (azt megelőzően) még nem lehet állást foglalni, hogy valóban aránytalanul alacsony-e az érintett ár. „A Döntőbizottság álláspontja szerint [ugyanakkor] más ajánlattevők magas ajánlati ára még nem feltétlenül alapozza meg a kirívóan alacsonyságot, csak abban az esetben van erre lehetőség, ha ez az ár a piaci árhoz képest is kirívóan alacsony, és amely mellett a teljesítés már megkérdőjelezhető.” Másképpen fogalmazva: „Az ajánlati ár, vagy annak valamely eleme vizsgálatánál az az eldöntendő kérdés, hogy kétségre vonható-e a szerződésnek az ajánlott ellenérték melletti teljesíthetősége.”⁹ Ezt egészítette ki a KDB azzal a gondolattal, amely szerint „A szolgáltatás kirívóan alacsony áron történő teljesíthetősége csak abban az esetben ítéltető meg, ha ajánlatkérő informálódik a megajánlást lehetővé tevő körülményekről, ajánlattevő árképzéséről, az ajánlott ár tartalmáról.”¹⁰

Ahhoz, hogy az aránytalanul alacsony jelleggel érintett árak azonosítása megtörténhessen, viszonyítási pontokat kell alapul venni. Vagyis szükségszerűen felmerül a kérdés, hogy miképpen húzható meg egy olyan elméleti küszöbérték, amely alatt az ár már gyanúsaknak ítéltető. Ezzel kapcsolatban különböző kérdéseket kell felvetni.

Az első ebben a körben az, hogy *ki jogosult vagy köteles ezt meghatározni?* A jogalkotó vagy az ajánlatkérő? Az EUB szerint „A tagállam, és különösen az ajánlatkérő szerv feladata, hogy meghatározza egy 'kirívóan alacsony összegű' ajánlatnak minősülő rendellenességi küszöbérték kiszámításának módszerét.”¹¹ Azonban „[a] 'kirívóan alacsony összegű ajánlat' fogalmának meghatározása, illetve [...] az ilyen ajánlat azonosítását lehetővé tevő szabály hiányában az ajánlatkérő feladata meghatározni a kirívóan alacsony összegű ajánlatok azonosításához használt módszert.”¹² Ha tehát a *jogalkotó* nem tesz a szabályozás részévé semmilyen kiin-

dulópontot, akkor teljes mértékben az ajánlatkérő felelősségi körébe utalja ennek a feladatnak a teljesítését. A Veridos-ügyben hozott EUB-ítélet is rámutatott arra, hogy vannak különböző szabályozási kísérletek, de ahogyan szintén említésre került, a magyar közbeszerzési jogtól sem volt idegen az ilyen megoldások alkalmazása. A történeti fejlődés bemutatása során említésre került a régi Kbt. szabályozása, amely kezdetben a fedezet, később pedig a becsült érték 80%-ában állapította meg azt az értékhatárt, amelynek el nemérése esetén „különösen” köteles volt az ajánlatkérő indokolást kérni. Ez egy viszonylag egyszerűbb, összetett számítási műveletek elvégzését nem igénylő küszöbérték volt, de ezt megelőzően a Második Kbt. még bonyolultabb, részletesebb *matematikai kritériumok* (módszerek) alkalmazását írta elő.¹³ És hogy miképpen működött ez a gyakorlatban? Két példával érdemes illusztrálni.

Az 1. példa szerint, a Második Kbt. 86. § (2) bekezdés *b)* pontja alapján az ajánlatkérő különösen akkor volt köteles indokolást kérni, ha az összesített ellenszolgáltatás mértéke több mint 15%-kal eltért legfeljebb három ajánlat esetén attól a számtani átlagtól, melyet a többi ajánlattevő ugyanezen egységre vonatkozó ajánlati áraiból és az ugyanezen egységre vonatkozó becsült értékből számított ki az ajánlatkérő. A KDB a következőképpen értelmezte ezt a bekezdést: „A Kbt. vonatkozó rendelkezéseiben meghatározott számítások mellett, ezen speciális esetekben, az ajánlattevő ajánlati ára a törvény erejénél fogva tekintendő kirívóan alacsony ellenszolgáltatásnak. [...] Az I. részajánlati körben a [Második] Kbt. 86. § (2) bekezdés *b)* pontja alkalmazásában az ajánlatkérőnek a kirívóan alacsony ár számításánál a 122.000.000 forintos becsült értéket, valamint a kérelmező 88.800.000 forintos, és a [2. ajánlattevő] 92.640.000 forintos ajánlati árait kellett alapul vennie. Ennek számtani átlaga: $(122.000.000 + 88.800.000 + 92.640.000) : 3 = 101.146.667,-$ forint. A nyertes által megajánlott 88.574.420 forintos ajánlati ár ezen

⁹ A KDB D.715/11/2009. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.30.103/2010/5. számú ítéletét, amelyet helyben hagyott a Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.473/2010/5. számú ítélete.

¹⁰ A KDB D.715/11/2009. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.30.103/2010/5. számú ítéletét, amelyet helyben hagyott a Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.473/2010/5. számú ítélete.

¹¹ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [34].

¹² Az EUB C-198/16. számú ügyben 2017. október 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:784, [55].

¹³ Ld. a Második Kbt. 2010. szeptember 15-étől hatályos 86. § (2) bekezdését.

érték 87,57%-át képezi, az eltérés mértéke ekként 12,43%, amely alacsonyabb ezen különös jogszabály-hely alkalmazásában előírt 15%-os mértéknél.”¹⁴

A 2. példa szerint, a Második Kbt. 86. § (2) bekezdés c) pontja alapján az ajánlatkérő különösen akkor volt köteles indokolást kérni, ha az összesített ellenszolgáltatás mértéke több mint 15%-kal eltért legalább négy ajánlat esetén attól a számtani átlagtól, melyet a többi ajánlattevő ugyanezen egységre vonatkozó ajánlati áraiból és az ugyanezen egységre vonatkozó becsült értékből – a két szélső érték kiejtésével – számított ki. A közbeszerzési eljárásban 5 ajánlattevő nyújtott be ajánlatot az alábbi ajánlati árakat meghatározva: 48.000.000,- Ft, 66.800.000,- Ft, 47.638.000,- Ft, 50.000.000,- Ft, 29.418.463,- Ft. A becsült érték 70.000.000,- Ft volt. „Jelen esetben a [Második] Kbt. 86. § (2) bekezdés c) pontja alapján kiszámított számtani átlag $70.000.000 + 47.638.000 + 50.000.000 = 167.638.000/3 = 55.879.333$ eredményt ad. Az eltérés $48.000.000/55.879.333=0,858$, azaz 85,8%, tehát a nyertes ajánlati ára az átlagtól 14,2 %-kal tér el, ami a Kbt. rendelkezései alapján nem számít kirívóan alacsony mértékűnek, tehát a Kbt. alapján ajánlatkérőt indokláskérési kötelezettség nem terhelte.”¹⁵ Megjegyzendő, hogy ezt a KDB „csonkolt átlag”-nak nevezte egy, a hatályos szabályozásra épülő esetben, megvizsgálva azt, „[h]ogyan viszonyul az [ajánlattevő] ajánlati ára a tárgyi közbeszerzési eljárásban ajánlatot benyújtott ajánlattevők ajánlati árához abban az esetben, ha sem a legmagasabb, sem a legalacsonyabb ajánlati árat nem veszi figyelembe. A Döntőbizottság álláspontja szerint az így kapott csonkolt átlag adja jelen esetben a statisztikailag legrelevánsabb eredményt.”¹⁶

Ez alapján megállapítható, hogy a Második Kbt. összetettebb szabályokat alkalmazott, azonban ezek alkalmasabbak voltak a kérdés megítéléséhez szükséges támpontok biztosítására. A régi Kbt. eredeti szövege – ahogyan erről szó volt – egyetlen objektív értékhatárt húzott meg: az első szövegváltozat a 2013. évi reformig

úgy rendelkezett, hogy az ajánlatkérő akkor volt köteles különösen indokolást kérni, ha az ellenszolgáltatás több mint 20%-kal eltért az ajánlatkérő rendelkezésére álló anyagi fedezet összegétől. A számítási mód tehát valóban egyszerűsödött, azonban nem feltétlenül volt szerencsés az, hogy a becsült érték helyett a rendelkezésre álló anyagi fedezet lett a kiindulópont, hiszen egy szerződés teljesíthetőségének megítélését nem befolyásolhatja az a körülmény, hogy az ajánlatkérő mennyi pénzt hajlandó még egy adott beszerzési igény kielégítésére fordítani. Ahogyan arra a korábban idézett bírósági ítéletek is rámutattak, a becsült érték és a rendelkezésre álló anyagi fedezet eltérő fogalmak.¹⁷ A becsült érték egy kalkulált, prognosztizált érték, amelyet az ajánlatkérő az előzetes piackutatások, korábbi tapasztalatok alapján – a Kbt. szabályai szerint – állapít meg. Azonban nem biztos, hogy csak és kizárólag ekkora összeget lenne hajlandó kifizetni az ajánlatkérő ellenszolgáltatásként. Ha például a becslések szerint az érték 800 millió Ft, attól még az ajánlatkérő hozhat olyan döntést, hogy ha a legalacsonyabb ellenszolgáltatás 830 millió Ft, akkor ennyit még hajlandó lenne kifizetni, azaz elhatárolja egymástól a becsült értéket (amely egy becslés, és ebből következően bizonytalan) és azt az összeget, amelyet még képes kifizetni. Ugyancsak elhatárolja egymástól a becsült értéket és a ténylegesen kifizethető összeget az a sajátosság, ha egy közbeszerzési eljárásban az összességében legelőnyösebb ajánlat az értékelési szempont, akkor az ellenszolgáltatáson kívüli részszempontok vonatkozásában tett vállalások (pl. bizonyos magasabb minőségi követelményeknek való megfelelés) megemelhetik az egyébként megfelelően prognosztizált szerződéses összeg értékét. A hatályos Kbt. nem tartalmaz semmilyen objektív jogszabályi módszert a küszöbérték meghatározására. Ugyanúgy lényegi kérdés egyébként, hogy ha valamilyen alap- vagy számított érték százalékában kívánják ezt kifejezni, akkor hány százalék legyen? A Második Kbt. 15%-ot írt elő, a régi Kbt. 20%-ot. Melyik igazodik a valósághoz, melyik illeszkedik az aránytalanul alacsony

¹⁴ A KDB D.1006/12/2010. számú határozata. Részben hatályon kívül helyezte és a KDB-t új eljárásra kötelezte a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 9.K.30.519/2011/7. számú ítélete, ezt megváltoztatta és a keresetet elutasította a Fővárosi Ítélőtábla 4.Kf.27.619/2011/5. számú ítélete.

¹⁵ A KDB D.455/13/2011. számú határozata.

¹⁶ A KDB D.142/15/2025. számú határozata, [57].

¹⁷ Ld. a Fővárosi Ítélőtábla 3.Kf.27.451/2007/18. ügyszámú ítéletét, valamint a Fővárosi Ítélőtábla 3.Kf.27.363/2006/4. számú ítéletének indokolását.

jelzőhöz jobban? Ez is egy olyan „rejtvény”, amelyre nem lehet pontos megoldást találni.

Ha tehát nincsenek valamennyi esetre irányadó jogszabályi értékhátárak, matematikai kritériumok, akkor az ajánlatkérő egyedi szubjektív megítélésére marad a vizsgálati küszöbérték meghúzása. Nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely kötelezné az ajánlatkérőt arra, hogy erre vonatkozóan bármilyen előírást tegyen a közbeszerzési dokumentumokban, a vállalások behatárolására kizárólag az áron (költségen) kívüli értékelési szempontok körében van lehetőség,¹⁸ ebben a körben az ajánlatkérő meghatározhat a felhívásban – az árat, költséget leszámítva – olyan legkedvezőbb szintet, amelyre és az annál még kedvezőbb vállalatokra egyaránt az értékelési ponthatár felső határával azonos számú pontot ad.¹⁹ A bírálat (az értékelés) időszakában az e körben tett rendelkezések is kötik egyébként az ajánlatkérőt, azoktól nem térhet el, ellenkező esetben a jogsértés megállapítható. [Egy esetben „Az ajánlatkérő jogsértően, a kötöttségét figyelmen kívül hagyta a 2. minőségi kritériumban foglalt és a Kbt. 77. § (1) bekezdése szerinti értékelésre vonatkozó az adott ajánlati elem legkedvezőbb szintjére vonatkozó előírását, mely a közbeszerzési eljárás eredményére kiható volt az [ajánlattevőt] illetően.”]²⁰

Vannak olyan közbeszerzési tárgyak, amelyek esetében a jogalkotó állapíthat meg kiindulópontként alkalmazandó támpontokat. Ilyenek például az egyes ágazatokra – építési beruházásokra²¹ vagy a személy- és vagyonvédelmi szolgáltatásokra²² – érvényes rezsziódíjak, de ezek is sajátos logika mentén működnek. (Ezekről a későbbiekben részletesebben szó lesz.)

Ennek megfelelően az ajánlatok felbontását követően, az ajánlati árak ismertté válása után van lehetőség első körben vizsgálatokat folytatni. Hogy e vizsgálatok mennyire bizonytalanok, azt jól szemlélteti az EUB azon megfogalmazása, amely szerint az ajánlatkérő „első ránézésre kirívóan alacsonynak találta” a kérdéses árat.²³

„Első ránézés” – ebből az a következtetés is leszűrhető, hogy az ajánlatkérő is csak sejt, feltételez, gyanít valamit, de anélkül, hogy bármilyen konkrétum lenne a birtokában ezzel kapcsolatban. Hiszen az indokolás folyamata eredményeként dől el, hogy valóban aránytalanul alacsony-e az ár (és emiatt az ajánlat érvénytelen), vagy nem, és csak egy megalapozatlan aggály, egy kétely volt, viszont olyan aggály és kétely, amelyet el kellett oszlatni. Ilyen értelemben egy sikeres árindokolással megvédett ajánlat esetén az indokoláskérési eljárás nem más, mint egy utóbb feleslegesnek bizonyult ajánlatkérői aggodalom.

Adva van tehát az első lépés teljesítésének kötelezettsége: meg kell határozni egy elméleti és hipotetikus értékhátárt, amelyet az ajánlatkérő az ajánlatok felbontását követően állíthat fel. („[a]z ajánlatkérő jogkörébe tartozik az adott ajánlati ár aránytalanul alacsonnyá minősítése, amennyiben az ajánlatkérő megítélése szerint a megajánlott ajánlati áron a szerződés teljesítése kétséges.”)²⁴ Azért elméleti, mert nem feltétlenül egy egzakt, számszerűsíthető értékhátárról van szó, hanem különböző módokon, adott esetben bizonytalanul alkalmazható viszonyítási pontok alapján el kell döntenie – „első ránézésre” –, hogy mely ajánlatok lehetnek aggályosak és melyek nem azok, hiszen „Amennyiben [...] az adott ajánlat teljesíthetősége a releváns tényezők alapján nem kétséges az ajánlatkérő számára, az indokoláskérés az ajánlatkérő számára nem követelmény.”²⁵ Amely árak kirívóan alacsonynak tűnnek, azok ezen bizonytalan értékhátár alatt vannak. Ebben a körben az ajánlatkérő számszerűsíthet egy pontos összeget vagy valamihez mérve kiszámíthat egy vagy több százalékos értéket, például a becsült érték vagy az ajánlati árak számtani átlagának bizonyos százalékában. Tehát több számítási művelet, arány eredményeként lehet kialakítani egy álláspontot, egy értékhátárt. És azért hipotetikus, mert azon árak, amelyek ezt nem érik el, még nem feltétlenül érvénytelenséghez vezető

¹⁸ Ld. a Kbt. 77. § (1) bekezdését.

¹⁹ Ld. pl. a KDB D.75/12/2010. számú határozatát.

²⁰ A KDB D.548/10/2017. számú határozata.

²¹ Ld. az Épköz. 25. §-át.

²² Ld. a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (Szvmt.) 72/B. §-át,

²³ Az EUB C-198/16. P. sz. számú ügyben 2017. október 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:784, [53].

²⁴ A KDB D.196/18/2023. számú határozata, [62].

²⁵ A KDB D.498/25/2025. számú határozata, [65].

módon aránytalanul alacsonyak, az ajánlatkérő csak feltételezésekbe bocsátkozik az eljárás ezen fázisában.

Az ajánlatkérő e körben alapvetően, jogi szempontból két hibát követhet el azon túlmenően, hogy egyáltalán nem vizsgálja a beérkezett ajánlatokat, illetve ezekhez kapcsolódóan semmiféle megállapítást nem tesz a bírálat körében.²⁶ Ha úgy ítéli meg, hogy egyáltalán nincs aránytalanul alacsonynak tűnő ár, akkor elvárható az, hogy később meg tudja védeni az ezzel kapcsolatos álláspontját. Ennek alapját képezheti az, ha a bírálat általános dokumentálási kötelezettségének teljesítése érdekében rögzíti az ezzel kapcsolatos megállapításait, számításait, indokait, különösen akkor, ha „határesetnek” minősíthető ajánlati árak is vannak. Ugyanis – az ügyfélképességre²⁷ vonatkozó keretek megtartásával – „[a]mennyiben egy ajánlatkérő szerv azon okból nem indított egy ajánlat esetlegesen kirívóan alacsony jellegére vonatkozó vizsgálati eljárást, mivel úgy ítélte meg, hogy a hozzá benyújtott ajánlatok egyike sem ilyen jellegű, e szerv értékelése bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti a szóban forgó közbeszerzési szerződést odaítélő határozattal szemben benyújtott kereset keretében.”²⁸ Később ennek megfelelően védekezésre szorulhat az ajánlatkérő: „Hangsúlyozandó, hogy az [ajánlatkérőnek] a jogorvoslati eljárásban lehetősége lett volna arra, megfelelő indokát adhatta volna annak, hogy miért nem látta szükségesnek a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti árindokolást kérését az [ajánlattevőtől]. Neki kellett volna azt alátámasztania, hogy miért nem kellett a fennálló körülmények alapján az [ajánlattevő] felé a felhívási kötelezettségnek eleget tennie, miért nem ébredtek kétségei az ajánlata vonatkozásában annak aránytalanságát illetően.”²⁹

Ha van egy vagy több valóban kérdéses, aggályos ár, akkor az első hiba a fent említetten túlmenően az lehet, hogy az értékhatárt túlságosan magasán húzza meg, vagyis olyan ajánlattevőktől nem kér indokolást, amelyekről kellene. Például csak az első helyen álló legala-

csonyabb ár esik az ajánlatkérő értékhatára alá, tőle kér indokolást, viszont ha helyesen állapította volna meg a küszöbértéket, akkor még a második legkedvezőbb ajánlattevőtől is kérnie kellett volna. Ilyenkor nyilvánvalóan sérül a Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 72. § (1) bekezdése, amely jogsértés az ajánlatkérő részéről alapvető bírálati kötelezettség megszegésének minősül, és ekként sújtandó bírsággal.³⁰ Így egy esetben megállapították, hogy „A megvalósított jogsérelem súlyosnak minősül, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő olyan ajánlattevő ajánlatát nyilvánította érvényessé, amelynek esetében az érvényesség feltételei tekintetében további bírálati cselekmények szükségesek.”³¹ Másfelől jelentős súlyú jogsértésnek minősül az is, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban jogsértően nyilvánít érvénytelenné egy ajánlatot,³² tehát ennek megállapítása kapcsán is körültekintően kell eljárni.

Ha pedig túlságosan alacsonyan határozza meg az értékhatárt az ajánlatkérő, akkor olyan ajánlattevő(k)től kér indokolást, amely(ek)től valóban szükségtelen lenne. E körben érdekes jogi megközelítéseket lehet említeni, hiszen felmerülhet, hogy az ajánlattevő azt kifogásolja, hogy az ajánlatkérő indokolást kért tőle. Ilyenkor a KDB vizsgálhatja érdemben a jogorvoslati kérelmet, különösen akkor, ha az ajánlatot az indokolás el nem fogadható jellegére tekintettel érvénytelenné nyilvánítja az ajánlatkérő. Hiszen – ahogy a KDB fogalmazott – ebben az esetben „[h]iányzik az érvénytelenné nyilvánításhoz szükséges alapfeltétel,”³³ tekintettel arra, hogy „[a] Kbt. kizárólag az irreális vállalkozásokkal kapcsolatban ad felhatalmazást, illetőleg teszi kötelezettségévé ajánlatkérőnek a megajánlás megalapozottságának, gazdasági ésszerűséggel való összeegyeztethetőségének a vizsgálatát.”³⁴ Egy másik esetben megállapították, hogy az ajánlatkérő akkor jár el felelősen a közpénzek felhasználása terén, ha megtesz mindent annak érdekében, hogy elkerülje azt a helyze-

²⁶ Ld. a KDB D.351/16/2018. számú határozatának [26] pontját.

²⁷ Ld. a Kbt. 148. § (2) bekezdését.

²⁸ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [49].

²⁹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.119/2024/13. számú ítélete, [25].

³⁰ Ld. a KDB D.351/16/2018. számú határozatát, [33].

³¹ A KDB D.316/18/2022. számú határozata, [62].

³² A KDB D.244/20/2025. számú határozata, [80].

³³ A KDB D.387/38/2011. számú határozata.

³⁴ A KDB D.387/38/2011. számú határozata.

tet, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél képtelen legyen teljesíteni a szerződést a pénzügyi-gazdasági helyzete miatt, ezen „gondos eljárási kötelezettségének” akkor tesz eleget, ha a vonatkozó feltételek fennállása esetén árindokolást kér egy ajánlattevőtől. A KDB hangsúlyozta, hogy az árindokoláskéréstől nem válik az ajánlattevő ajánlata önmagától érvénytelenné, az ajánlattevő nem kerül versenyhátrányba. Továbbá megállapították, hogy az indokoláskérés tartalmát nem vitatták a jogorvoslati kérelemben. Végül arra a következtetésre jutott, hogy „[a]z ajánlati árak egyenletes növekedést mutatnak, az egymást követő összegek között nincs nagy különbség, továbbá a legmagasabb ár és a becsült érték között nincs egy millió forint eltérés. Azonban az [ajánlattevő] ajánlati ára és a legmagasabb ár között több, mint tíz millió forint különbség van, és ez a mennyiség az [ajánlattevői] ajánlat [...] értékével összehasonlítva akkora különbözetet jelent, amely okkal alapozhatta meg a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti árindokolás kérés jogszerűségét.”³⁵ Más esetben a tervezői költségbecslésre alapított becsült értéktől több, mint 23%-kal volt alacsonyabb az ár, azonban ez a KDB szerint nem alapozta meg az indokoláskérést. Úgy fogalmaztak, „[h]ogy az ajánlatok átlagára az árak alacsony szórásával jelentősen eltér a becsült érték összegétől, így a becsült értéktől való eltérés vizsgálatával önmagában nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy az adott ajánlat aránytalanul alacsony árat tartalmaz. Az ajánlattevők az ajánlatkérő által beszerezni kívánt építési beruházást az ajánlatukban beárzták, amely piaci árak az ajánlatkérő által a tervezői költségvetés alapján meghatározott becsült értékhez képest jelentősen eltérnek, ugyanakkor az ajánlati árak egymáshoz közelítenek. A konkrét esetben tehát a becsült érték nagy mértékben eltér az ajánlatokban megjelenő piaci árázástól, melyre tekintettel önmagában nem elegendő az aránytalanul alacsony ár megállapításához a becsült értékhez történő viszonyítás. Az ajánlatkérőnek a bírálat során körültekintően kell eljárnia, és a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel kell a konkrét közbeszerzés szempontjából releváns szempontokat, pl. a konkrét esetben az ajánlatokban megjelenő piaci árakat is az aránytalanul alacsony árra vonatkozó

döntésénél alkalmaznia.”³⁶ Megemlíthető egy további példa is: az ajánlattevő jogorvoslati kérelmet nyújtott be, kifogásolva mind az árindokoláskérés tényét, mind pedig a tartalmát, mert álláspontja szerint a tartalom túlterjeszkedett a Kbt. által állított kereteken. Álláspontja szerint szükségtelen volt az indokoláskérés, hiszen az ára az ajánlatok átlagától csak 16,6%-kal volt alacsonyabb, az árak között nem volt jelentős a szórás, az első két ajánlat között a különbség 0,66%-os volt, a becsült érték nem tükrözte a piaci viszonyokat, mivel 10 ajánlat közül 9 ajánlati ár a tartalékkeret nélküli becsült érték alatt volt. Ezen kívül a felhívás egyes pontjainak indokoltságát is vitatta, figyelemmel a közbeszerzési dokumentumokban tett ajánlatkérői előírásokra. A KDB megállapította a jogsértést, mivel a becsült értéket nem tartotta megfelelő viszonyítási pontnak: bár az ajánlattevő ára 31,72%-os eltérést mutatott hozzá képest, mégis 10 ajánlati árból 9 a tartalékkeret nélküli becsült érték alatti volt, így nyilvánvaló, „[h]ogy a gazdasági szereplők részéről megajánlott ajánlati árak sokkal pontosabb képet adnak a valós piaci helyzetről, mint a tervezői költségbecslés.” Ugyanígy megvizsgálták az átlagárat: a kirívóan magasnak minősülő ajánlat figyelmen kívül hagyásával 12,5%-kal tért el a figyelembe vett 9 ajánlat átlagától, amely „[s]zámadatra figyelemmel szintén nem lehet azt a következtetést levonni, hogy az [ajánlattevő] aránytalanul alacsony árat ajánlott meg.”³⁷ Másik oldalról is megközelítették a kérdést, vagyis „[h]ogyan viszonyul az [ajánlattevő] ajánlati ára a tárgyi közbeszerzési eljárásban ajánlatot benyújtott ajánlattevők ajánlati árához abban az esetben, ha sem a legmagasabb, sem a legalacsonyabb ajánlati árat nem veszi figyelembe. A Döntőbizottság álláspontja szerint az így kapott csonkolt átlag adja jelen esetben a statisztikailag legrelevánsabb eredményt. A Döntőbizottság megállapította, hogy ebben az esetben az [ajánlattevő] ajánlati ára 13,9%-os eltérést mutat a figyelembe vett 8 ajánlati árhoz képest, amelyre figyelemmel, szintén nem lehet azt a következtetést levonni, hogy az [ajánlattevő] aránytalanul alacsony árat ajánlott meg.”³⁸ Így megállapította a KDB az indokoláskérés jogszerűtlenségét: „[a]z ajánlatkérőnek az abban való meggyőződéséhez, hogy egy ajánlati ár fedezetet nyújt-e a szerződés teljesíté-

³⁵ Ld. a KDB D.507/14/2024. számú határozatának [30]–[37] pontjait.

³⁶ A KDB D.196/18/2023. számú határozata, [65]–[66].

³⁷ A KDB D.142/15/2025. számú határozata, [56].

³⁸ A KDB D.142/15/2025. számú határozata, [57].

séhez, joga és egyben kötelessége az indokoláskérés alkalmazása abban az esetben, ha az ár kételyt ébreszt, illetve kételyt kell, hogy ébresszen az ajánlatkérőben az adott áron való teljesíthetőség tekintetében. A fent kifejtettek értelmében a jogintézmény alkalmazásának korláta viszont, hogy az nem lehet visszaélésszerű, és nem járhat az ajánlattevők ellehetetlenítésével. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az [ajánlattevő] részéről megajánlott nettó ajánlati ár nem minősül aránytalanul alacsonynak, ezért nem volt jogszerű az árindokolás-kérés megküldése.”³⁹

Fontos megemlíteni, hogy nemcsak az ajánlattevők vitathatják azt jogorvoslati eljárás keretében, hogy az ajánlatkérő indokolatlanul kért indokolást, hanem hivatalbóli kezdeményezések tárgyát is képezheti ilyen feltételezett jogsértés. Egy ilyen jogorvoslati eljárásban a KDB úgy foglalt állást, hogy „[a] közbeszerzés tárgyából, a szerződéstervezet előírásaiból, az ajánlatkérő bírálati jogköréből, és az összehasonlítással érintett, a bírálatba bevonható két végső ajánlat tartalmából következően, az indokoláskérést az ajánlatkérő jogszerűen alkalmazta, továbbá az indokolási kötelezettségét nem teljesítő ajánlattevő ajánlatának érvénytelenségéről az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-a szerint lefolytatott eljárásban jogszerűen döntött.”⁴⁰

Sor került olyan jogorvoslati eljárásra is azonban, amelyben a KDB ügyfélképeség⁴¹ hiányát állapította meg (kitérve a közbeszerzési szerződések és a polgári jog egyes összefüggéseire, különösen a kérdésfeltevés jogára), mert az ajánlattevő az indokoláskérés tényét, és nem pedig a tartalmát vitatta, mégpedig úgy, hogy kifejezetten megjelölte utóbb a joggal való visszaélés tilalmára vonatkozó alapelv megsértését is a Kbt. 72. § (1) bekezdése helyett. „A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy adott esetben az [ajánlattevő] nem az árindokoláskérés tartalmát vitatta, hanem pusztán az árindokoláskérés tényét. Az [ajánlattevő] úgy nyilatkozott a jogorvoslati eljárás során, hogy a Kbt. tételes jogi rendelkezése nem tiltja az ajánlatkérő számára az árindokoláskérést, ezért jelölte meg a Kbt. alapelvi rendelkezését megsértett jogszabályi rendelkezésként. A

Döntőbizottság utal a fent idézett, az Alkotmánybíróság 3241/2015. (XII. 8.) AB végzése [30] pontjára, amely szerint valamely jog gyakorlása és a jogok kimerítése önmagában nem valósít meg joggal való visszaélést. A Döntőbizottság álláspontja szerint ebből következően a kérelmező jogos érdekének sérelmét sem alapozhatja meg az a tény, hogy az ajánlatkérő árindokolást bocsátott ki a kérelmező és további öt ajánlattevő részére teljesen azonos tartalommal. A Döntőbizottság arra is kitér, hogy valamennyi ajánlattevőnek jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy azonos mércével bírálja el az ajánlatkérő valamennyi ajánlattevő ajánlatát. A tényállásban foglaltak alapján megállapítható, hogy az ajánlatkérő 6 ajánlattevőtől kért árindokolást teljesen azonos tartalommal. Mindezekből következően az [ajánlattevőnek] nem fűződik közvetlen jogos érdeke a jogorvoslati kérelme érdemi vizsgálatához, ugyanis az árindokoláskérés tartalmi vizsgálata nélkül nem kerülhet kedvezőbb helyzetbe, nem lehet nagyobb esélye a szerződés elnyerésére.”⁴² Nemcsak az ügyfélképeség hiánya, hanem az elkészttség is eljárásjogi akadályként merülhet fel: „A jelen esetben a Döntőbizottság [...] – a jogvesztő jogorvoslati határidőkre tekintettel – azt nem tudta vizsgálni, hogy az ajánlatkérő jogszerűen minősítette-e az [ajánlattevő] ajánlatát [...] aránytalanul alacsonynak, és kért emiatt indokolást, így azt sem tudta megállapítani, hogy az ajánlatkérő az egyenlő bánásmód alapelvi követelményét sértve nem bocsátott ki indokoláskérést a közös ajánlattevők felé.”⁴³ Azonban a Kúria szerint ezt meg kellett volna jeleníteni a KDB-nek a határozata indokolásában, mivel az eljárást e körben nem megszüntette, hanem a kérelmet elutasította, tehát érdemben vizsgálta. Ennek megfelelően a Kúria úgy foglalt állást, hogy jogsértő volt az indokoláskérés, mert az ajánlattevő ajánlati ára meghaladta a becsült értékét, és mindössze 1,27%-kal volt alacsonyabb, mint a másik ajánlattevőé. „E két körülményből kétséget kizáróan megállapítható, hogy az ügyben nem merült fel olyan körülmény, amelyből bármilyen módon azt a következtetést lehetett volna levonni, hogy az [ajánlattevő] által adott ajánlati ár aránytalanul alacsony lehet. [...] Jelen esetben nem voltak további alszempontok,

³⁹ A KDB D.142/15/2025. számú határozata, [58].

⁴⁰ A KDB D.169/13/2025. számú határozata, [78].

⁴¹ Az ügyfélképeség törvényi szabályairól ld. a Kbt. 148. § (2) bekezdését.

⁴² A KDB D.133/17/2023. számú végzése, [59]–[64].

⁴³ A KDB D.59/45/2014. számú határozata.

melyek az értékelés során önállóan vizsgálhatók lettek volna, tehát a fentiekől eltérő következtetést levonni az ügyben hatályos tételes jogi szabályok alapján még akkor sem lehetett, ha egyébként az aránytalanul alacsony ajánlati ár jogintézménye nemteljesítési kockázatok elkerülését, vagy más horizontális politikák érvényesülését is szolgálja.”⁴⁴ Az *elkészítéssel* összefüggésben megemlíthető, hogy az ajánlattevőnek a jogvesztő határidőket meg kell tartania, utóbb, későbbi döntéshez kapcsolódóan hiába kifogásol egy korábbi eljárási cselekményt. Egy esetben úgy fogalmaztak, hogy „A Döntőbizottság elsődlegesen rögzíti, hogy habár az [ajánlattevő] a tárgyi jogorvoslati eljárásban már az alap árindokoláskérés kibocsátásának jogosságát is vitatta, a kiegészítő árindokolások létjogosultságát pedig alapjaiban is megkérdőjelezte, a Döntőbizottság e körben a Kbt. 148. § (3) bekezdésében megjelenő kógens jogorvoslati határidőkre tekintettel vizsgálatot nem folytathatott le. Láthatóan az [ajánlattevő] az ajánlatkérő árindokolás kérései ellen egyetlen egy alkalommal sem élt jogorvoslattal, azokat minden esetben a megadott határidőn belül teljesítette. Az, hogy az [ajánlattevő] álláspontja szerint az ajánlatkérő a 2. kiegészítő árindokoláskéréssel már túlterjeszkedett a Kbt. 72. § (3) bekezdésén, és ezt az indokolásadásában az ajánlatkérő tudtára adta, ellenben a felhívással szemben jogorvoslattal nem élt, nem teremtette meg a döntőbizottsági vizsgálat lehetőségét.”⁴⁵ E jogi megközelítésekből kiindulva megállapítható, hogy van, illetve lehet létjogosultsága a jogellenes indokoláskérés vitatásának, azonban mindezt össze kell egyeztetni az eljárási akadályok rendszerével. Azonban a tartalmi teljesség kedvéért, elvi síkon közelítve a küszöbérték túlzottan magas szinten történő meghatározásához az is megemlíthető, hogy tágabb értelemben az is ebbe a körbe sorolható, ha az ajánlatkérő olyan ajánlattevőktől kér indokolást, amelyek végül a felhívására eredményesen alátámasztják objektív és elfogadható indokolással az ajánlati árukat, tehát nem minősíthetők végül aránytalanul

alacsonynak, csak az ajánlatkérő találta őket gyanúsak, vagyis feleslegesen került sor eljárási cselekmények teljesítésére. Néző- és viszonyítási pontok kérdése tehát, hogy mi a valóban indokolatlan indokoláskérés, és mi nem az. Azonban a jogintézmény célja e túlzott óvatosságban rejlő eredmény elérése, vagyis azon lehetőség megvalósítása, hogy az ajánlatkérő kiszűrje a valóban lehetetlen vállalatokat, a szükségtelen indokoláskérés és –nyújtás pedig ennek az ára, tehát egy egészséges paranoia az ajánlatkérő részéről elvárt. Természetesen ez sem jelent teljes védettséget, egy elfogadott indokoláson alapuló szerződéses ellenszolgáltatás esetén is bekövetkezhet a szerződéskötést követően a finanszírozhatatlanság állapota és a teljesítés megszakadása. Ettől függetlenül is azonban meg kell találni a megfelelő utat és hangsúlyokat, hiszen „A vizsgálat célja, hogy ajánlatkérő meggyőződést szerezhesen az ajánlat adott áron való teljesíthetőségéről, de az ajánlatkérői vizsgálat során is figyelemmel kell lenni az arányosság elvére, így az árindokolás kérés, illetve a kiegészítő árindokolás kérések nem irányulhatnak az ajánlattevők ellehetlenítésére.”⁴⁶

Ahhoz tehát, hogy a küszöbérték meghúzásának feladata megfelelő módon teljesíthető legyen, *viszonyítási pontokat* kell találni. Ezek a következők lehetnek: a szerződés tárgya (jellemzői), a becsült érték és az ajánlati árak egymáshoz fűződő viszonya, szóródása, átlagos árszintek. Az összevetést teljesíteni kell, és „Ezen összevetés során viszonyítási szempontjai körében az ajánlatkérőnek többek között a korábbi eljárások tapasztalatait van módja értékelni, támaszkodhat a piacfelmérés eredményére, hagyatkozhat a hivatkozott becsült értékre, mint orientációs pontra, és kalkulálhat az adott piacon általában kért, vagy aktuálisan kínált ellenszolgáltatás értékével. Az ajánlatkérőnek ezen összevetés nyomán elvégzett mérlegelés keretében kell döntenie a tekintetben, hogy köteles-e indokolást kérni az ajánlattevőtől.”⁴⁷ Ezen kívül a „[v]izsgálata során az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése és a

⁴⁴ A Kúria Kfv.III.37.398/2015/11. számú ítélete.

⁴⁵ A KDB D.636/25/2024. számú határozata, [56].

⁴⁶ 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.).

⁴⁷ A KDB D.351/16/2018. számú határozata, [25].

közbeszerzési eljárás során beszerzett adatokra támaszkodhat.”⁴⁸

Szintén fontos küszöbértékként jelenhetnek meg a különböző módszerekkel számolt, időszakonként aktualizált és bizonyos ágazatok (építőipar, takarítás, őrzés-védelmi, vagyónvédelmi szolgáltatások) körében közzétett *rezsióradíjak*, ugyanis elvárás lehet tehát egyes ágazatokban objektív, egzakt küszöbértékek alkalmazása. Azonban ezek is átjárhatók, hiszen versenyjogi, közbeszerzési jogi alapelvek folytán nem lehet előírni olyan értékhatárokat, amelyeket el nem érő ajánlati árak minden további nélkül érvénytelenek. Így „[a]bban az esetben, amennyiben egy ajánlattevő [...] ajánlata nem éri el a minimális vagyónvédelmi szolgáltatási rezsióradíj legkisebb mértékét, automatikusan csak ezen okra tekintettel nem nyilváníthatja érvénytelenné az ajánlatkérő az ajánlatot, hanem a Kbt. 72. §-ában előírtakat el kell végeznie és az arra kapott árandokolásokat megvizsgálva kell döntést hoznia az érvényességről, vagy az érvénytelenségről.”⁴⁹ Tehát meg kell határozni azokat a következményeket, amelyeket az ezeket el nem érő ajánlati árakkal szemben alkalmazhatnak.

Vagyis jogszabály rendelkezhet úgy, hogy bizonyos közzétett értékeket el nem érő ajánlati árak kapcsán indokolást kell kérni, és szabályszerűen végig kell vinni a folyamatot. „A rezsióradíj mint ajánlati elem akkor képezheti az aránytalanul alacsony ár és így valamely ajánlat érvénytelensége megállapításának kifejezett alapját, ha azt az ajánlatkérő értékelési (rész)szempontként kifejezetten előírta. Egyéb esetben az ajánlatkérőnek tájékoztatást kell kérnie az aránytalanul alacsony árat benyújtó ajánlattevőtől arra nézve, hogy az ajánlatában milyen összegű rezsióradíjjal számolt, és a rezsióradíj kiszámításakor egyes – az [...] építőipari minimális rezsióradíj elemeit képező – költségeket milyen összeggel és módon vett figyelembe.”⁵⁰ Vagyis

„[a]mennyiben az ajánlatkérő nem tette az értékelés (rész)szempontjává a minimális vagyónvédelmi rezsióradíjat, az érvényesség kérdésében végső soron arról kell döntést hoznia, hogy az ajánlat tartalmaz-e aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást, a szerződés az adott áron teljesíthető-e. Az erre lefolytatott vizsgálatnak részét képezi ugyan a rezsióradíj vizsgálata, azonban az ajánlattevő által közöltek összességében kell értékelni.”⁵¹ Lényeges körülmény tehát, hogy az ajánlatkérő *önállóan értékelje-e őket vagy sem*. Ugyanis „Amennyiben [a] minimális rezsióradíj nem értékelési szempont, akkor az csupán a vizsgálat egyik eleme lehet, és annak alacsony volta az ajánlatkérő fokozottabb vizsgálatát igényli, de nem eredményezheti automatikusan az ajánlat érvénytelenségét.”⁵² Amikor azonban az ajánlatkérő meghatározza az eljárást megindító felhívásában az értékelési szempontokat és az azokra vonatkozó előírásait, akkor figyelembe kell vennie a *kétszeres értékelés tilalmát*⁵³ is, amelyet a közbeszerzés tárgyára, az ellátandó feladatokra tekintettel kell értelmezni. Önmagában egyébként nem kizárt az ajánlati ár és a rezsióradíj értékelése.⁵⁴ Egy esetben a Kúria zárta le az ellentétes jogértelmezéseket ütköztető jogvitát, abból kiindulva, hogy „[k]ét különböző esetkör (költségvetésben szereplő tételek és költségvetésben nem szereplő tételek) önálló értékelésére és az egymástól eltérő, az egyes részszerzőpontokkal érintett munkák, munkanemek (költségvetésben szereplő munkanemek és előre nem tervezhető feladattípusok) elszámolásának megalapozására szolgáltak. Az, hogy mindkét értékelési részszerzőpontot karbantartási, felújítási feladatok kapcsán alkalmazta, még nem jelenti a kétszeres értékelés tilalmának megszegését.”⁵⁵ Más esetben azonban megvalósult a kétszeres értékelés tilalmának megsértése: „Lényeges, hogy az ajánlatkérő a minőségi szempontok között szerepeltette a [...] kifogásolt rezsióradíjat. Az ajánlatkérő az ajánlati árat egyebekben nettó Ft értékben

⁴⁸ A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [72].

⁴⁹ A KDB D.324/17/2024. számú határozata, [62]. Ld. még a KDB D.329/22/2025. számú határozatának [84] pontját.

⁵⁰ A KDB D.651/19/2016. számú határozata.

⁵¹ A KDB D.881/32/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.070/2017/17. számú ítéletét, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.II.38.077/2017/5. számú ítélete.

⁵² A KDB D.881/32/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.070/2017/17. számú ítéletét, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.II.38.077/2017/5. számú ítélete.

⁵³ Ld. a Kbt. 76. § (6) bekezdés e) pontját.

⁵⁴ Ld. a KDB D.54/10/2020. számú határozatát. A jogsértés megállapítását mellőzte (a határozatot megváltoztatta): a Fővárosi Törvényszék 104.K.704.431/2020/13. számú ítélete, amelyet helybenhagyott a Kúria Kf.V.39.081/2021/5. számú ítélete.

⁵⁵ A Kúria Kf.V.39.081/2021/5. számú ítélete, [28].

kérte megadni, melyet 70 súlyszámmal, míg a minőségi szempontok között megjelenített rezsiorádját nettó Ft/óra értékben kért megadni, melyet 10 súlyszámmal vett figyelembe az értékelés során. A Döntőbizottság megítélése szerint azonban a fenti tartalommal kialakított bírálati struktúra jogsértő, figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő a minőségi szempontok között olyan ajánlati elemet (rezsiorádj) jelenített meg, mely egyrészt az ár szempont további értékelésére szolgál, másrészt – tartalmát tekintve – nem feleltethető meg a minőség alapú kiválasztásnak sem.”⁵⁶ Ezeket a példákat és kereteket mindenképpen érdemes az ajánlatkérőnek megvizsgálni és a velük kapcsolatos következtetéseket levonni, mielőtt a rezsiorádját önállóan értékelendő szempont-ként határozná meg.

Példaként említhető a konkrét ágazatok körében a *személy- és vagyonvédelmi szolgáltatások köre*, azonban az Szvmt. alapján meghatározott díjértékek nem olyanok, amelyek ne engednének eltérést. Ugyanis „Sem az Szvmt., sem a felhatalmazása alapján kiadott díjrendelet nem tartalmaz azonban olyan előírást, mely szerint a közbeszerzési szerződések kizárólag rögzített, a díjrendeletben megállapított, és a közbeszerzési eljárásokban kötelezően megajánlandó rezsiorádjával köthetőek meg. Az ilyen típusú jogértelmezés ellentmond az uniós és hazai joggyakorlatnak, a Kbt. alapelvi szintű elvárásainak, a közpénzek hatékony felhasználásának és a verseny biztosításának, de a Kbt. tételes jogi előírásait is sérti.”⁵⁷ Ennek megfelelően az Szvmt. úgy fogalmaz, hogy ha az ajánlatkérő aránytalanul alacsonynak minősíti az árat, akkor az „[i]ndokolás kérése keretében köteles arra vonatkozóan is tájékoztatást kérni, hogy az ajánlattevő ajánlatában milyen összegű rezsiorádjával számolt, és a rezsiorádj kiszámításakor egyes költségeket milyen összeggel és módon vett figyelembe.”⁵⁸ Így önmagában az eltérés ténye folytán „[n]em lehetett volna érvénytelennek nyilvánítani az [ajánlattevő] ajánlatát, tekintettel arra, hogy az Szvmt. 72/B. § (1) bekezdése nem azt írja elő kötelezettségként az ajánlatkérőnek, hogy ilyen esetben érvénytelenséget kell megállapítania, hanem azt, hogy tekintettel, hogy ez

aránytalanul alacsony árajánlatnak minősül, így árindokolást, illetőleg adott esetben kiegészítő árindokolást kell kérnie, és az abban foglaltakra tekintettel kell elbírálnia az ajánlatot, amely így minősülhet teljesíthetőnek, illetve adott esetben nem teljesíthetőnek.”⁵⁹ Vagyis csak a rezsiorádjától való eltérésre nem lehet érvénytelenséget alapítani, önmagában ez nem vezethet érvénytelenséghez, a benyújtott indokolást érdemben meg kell vizsgálni. Egy esetben a következőképpen fogalmaztak: „A Döntőbizottság rögzíti, hogy az [ajánlattevő] ajánlatának érvénytelenségét megállapító ajánlatkérői döntésből nem állapítható meg, – mivel az érvénytelenséget megállapító döntés indokolásában nem szerepel – hogy az ajánlatkérő megvizsgálta volna, bírálat alá vonta volna az [ajánlattevő] árindokolásában és a kiegészítő árindokolásában előadott adatokat. Ennek hiányában nem hozhatott az ajánlatkérő megalapozott döntést az [ajánlattevő] ajánlatának érvénytelenségének megállapítása körében. Az ajánlatkérőnek a bírálat során elemezni, értékelni kellett volna az [ajánlattevő] árindokolásában és kiegészítő árindokolásában szereplő adatokat, amelyet a közbenső döntésében pontosan rögzíteni kellett volna.”⁶⁰

Megnehezítheti a rezsiorádj vizsgálatát, elemzését és a megfelelő következtetések levonását az, ha többen tesznek közösen ajánlatot, illetve ha alvállalkozók kerülnek bevonásra, hiszen ilyenkor más körülményeket is figyelembe kell venni. Például egy eljárásban úgy fogalmazott a KDB, hogy az „[i]gazolni előírt ajánlati ár és a minimális vagyonvédelmi szolgáltatási rezsiorádj között közvetlen összefüggés feltárása a teljesíthetőség vonatkozásában csak számos más körülmény együttes értékelésével lehetséges, figyelemmel arra, hogy mindkét vizsgált ajánlatot több közös ajánlattevő nyújtotta be és mindkét ajánlatban egy-egy ajánlattevő olyan részt vállalt a teljesítésben, amely nem tartozik a vagyonvédelmi ágazati szabályozás hatálya alá, valamint a nyertes ajánlat esetében jelentős a nem munkavállalói foglalkoztatás, az egyéni vállalkozók bevonásának aránya.”⁶¹ De nemcsak az ajánlattételi oldalon kialakított *személyi struktúra*, a *jogviszonyok megválasztása* nehezítheti meg a

⁵⁶ A KDB D.27/9/2020. számú határozata, [26].

⁵⁷ A KDB D.695/33/2016. számú határozata.

⁵⁸ Ld. az Szvmt. 72/B. §-át.

⁵⁹ A KDB D.324/17/2024. számú határozata, [62].

⁶⁰ A KDB D.324/17/2024. számú határozata, [65].

⁶¹ A KDB D.139/16/2021. számú határozata, [139].

rezsióradíjra alapított számítások megítélését, hanem az is, hogy milyen költségek sorolhatók egyáltalán a körébe. Például, számonkérhető-e az, ha az ajánlatkérő által a korábbi jogszabályi környezetre épített árindokoláskérés magában foglalja a működési költségeket is, azonban szorosan véve a rezsióradíj már nem tartalmazza ezeket. A rezsióradíj tartalmának kialakítása függ a jogalkotó döntésétől is, ami azért is lényeges, mert a rezsióradíj és egy szolgáltatás ellenértéke (az ajánlati ár) nem feltétlenül azonos, figyelemmel arra, hogy milyen feladatokat kell teljesíteni a nyertes ajánlattevőnek és erre nézve milyen költségei merülnek fel. Például a rezsióradíj központi számításánál (meghatározásánál) figyelembe vehetik a kötelező legkisebb munkabért (a minimálbért) és a bért terhelő adókat, járulékokat, valamint az egyéb általános működési költségeket, azonban nem tartalmazza a konkrét tevékenység ellátásával kapcsolatosan felmerülő további költségeket, mint például az eszközök, felszerelések, ruházat költségét, a működési engedélyhez kapcsolódó díjat, valamint a felelősségbiztosítással járó költséget.⁶²

Fontos jellemzői ezeknek az előre közzétett normáknak, minimális rezsióradíjnak, hogy azokat bizonyos időközönként (például évente) felülvizsgálják, és az áremelkedéseknek, inflációnak, béremeléseknek megfelelően indexálják. Kérdésként merülhet fel, hogy ha az ajánlattételi határidő lejártát követően közzéteszik az új irányadó rezsióradíjat, vagy éppen a kötelező legkisebb munkabérre vonatkozó új szabályokat, akkor arra hivatkozhat-e az ajánlatkérő, vagy pedig az ajánlattételi határidő lejártának időpontjában hatályos értékekből kell kiindulni? Vagyis hogyan függ össze az időbeli hatály és az ajánlati kötöttség? A Kúria szerint „Az [ajánlattevő] árképzése és indokolásainak elfogadhatósága az ajánlati kötöttségre is tekintettel kizárólag az ajánlattétel időpontjában ismert kötelező előírások figyelembevételével volt vizsgálható, ennél fogva az ajánlatkérő jogsértően alapította az [ajánlattevő] ajánlatának érvénytelenségét az [új] díjrendeletre. [...] Helyesen utalt erre az okfejtésre az elsőfokú bíróság, amikor

rögzítette, hogy a később hatályba lépő jogszabálynak a jogvita elbírálásánál nem lehetett szerepe, és ezt osztja a Kúria is.”⁶³ Ebben az esetben az ajánlatok felbontása után nyolc nappal jelent meg az új szabályozás, és csak később is lépett hatályba, de erre már nem lehetett az ajánlatkérő részéről jogszerűen hivatkozni, de más döntésben is felmerült ennek a kérdésnek a vizsgálata.⁶⁴ Azonban annak nincs akadálya, hogy az ajánlattevő egy korábbi rezsióradíjra vonatkozó jogszabály struktúráját használja fel az indokolása elkészítéséhez, például azért, mert egy korábbi kormányrendeletben tételesen lebontva szerepelt az, hogy milyen elemekből tevődött össze a díj, míg egy későbbi (hatályos) normában ilyen részletezés már nem található. „Ezért a magyarázat megadásához ennek a struktúrának a segítségül hívása – annak ellenére, hogy az már egy hatályon kívül helyezett jogszabály – lehetséges volt. Ez nem azt jelentette, hogy az [ajánlattevő] olyan rezsióradíjat határozott meg, amely egy már hatályon kívül helyezett jogszabályon alapult volna.”⁶⁵

Az építési beruházásokhoz kapcsolódó rezsióradíjak vizsgálata körében az Épköz. külön, kifejezett szabályozást tartalmaz, így az építési beruházások esetében azokat kell alkalmazni.⁶⁶ E szabályok lényege, hogy ha az ajánlatkérő a később tárgyalandó viszonyítási pontok alkalmazásával egyébként arra a következtetésre jut, hogy az ár aránytalanul alacsonynak ítéltető, akkor – ha azt az ajánlat egyébként nem tartalmazza – arra vonatkozóan is tájékoztatást kér, hogy az ajánlattevő az ajánlatában milyen összegű rezsióradíjjal számolt, és a releváns költségeket milyen összeggel és módon vette figyelembe. („Az erre vonatkozó tájékoztatás kérés azonban csak akkor áll fenn, ha az ajánlatkérő az ajánlati ár aránytalanul alacsonyosságát a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerint megállapítja és indokolást kér.”)⁶⁷ Ha ez alapján megállapítható, hogy az ajánlattevő által alkalmazott rezsióradíj alacsonyabb, mint a vonatkozó miniszteri rendeletben meghatározott érték, akkor az ajánlatkérő „[k]ülönös figyelemmel vizsgálja a Kbt. 72. § (4) bekezdése szerinti körülmények fennállását.”⁶⁸ Az

⁶² Ld. a KDB D.139/16/2021. számú határozatának [140]–[141] pontját.

⁶³ A Kúria Kfv.III.37.703/2017/5. számú ítélete, [77].

⁶⁴ Ld. a KDB D.231/17/2025. számú határozatának [73]–[74] pontjait.

⁶⁵ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítélete, [27].

⁶⁶ Ld. az Épköz. 25. §-át.

⁶⁷ A KDB D.386/12/2025. számú határozata, [24].

⁶⁸ Az Épköz. 25. § (2) bekezdése.

ajánlattevőt tehát megilleti a jog – és ez nem is vonható el tőle –, hogy alacsonyabb rezsióradíjakkal számoljon, azonban egyrészt ezt alá kell tudnia támasztani, másrészt az ajánlatkérő szempontjából „különös figyelmet” követel meg a jogalkotó, amely általános elvárás sokat nem könnyít az ajánlatkérő bírálati kötelezettségéből eredő helyzetén, kockázatain és felelősségén. A vonatkozó jogszabály tartalmazza az *ajánlott építőipari rezsióradíj költségneveit és értékeit*, így például az alapbér, szállásköltség, munkavédelmi költség, szerszámhasználat vagy banki költségek tekintetében,⁶⁹ azonban ezek évről évre változnak (emelkednek), így az is számít, hogy az ajánlattételkor melyik rendelet van hatályban, mivel számolhatott az ajánlattevő.⁷⁰ Emellett léteznek *különböző normák, normagyűjtemények*, amelyek megfelelő megnevezése (ajánlatkérő általi hivatkozása), vagy éppen azok túlzó jellege is lehet vita tárgya.⁷¹

A rezsióradíjakkal kapcsolatban megemlíthető az is, hogy viszonyítási pontként is szolgálhatnak bizonyos eljárásokban, ajánlatkérői előírásoktól függően, így a rezsióradíjak kérdése a később tárgyalandó *viszonyítási pontok* körében is említésre kerül.

Az értékelésre vonatkozó ajánlatkérői előírások és az értékelési szempontok

Az előzőekben bemutatásra került a rezsióradíj önálló értékelési szempontként történő rögzítése, továbbá a magyar szabályozás fejlődésének áttekintése körében szó volt arról, hogy a jogalkotó immár nem emelte ki külön azt, hogy az ár aránytalanul alacsony jellegének vizsgálatát az „önállóan értékelésre kerülő ajánlati elem” tekintetében kell elvégezni. Vagyis alapvető jelentőségű kérdés, hogy az ajánlatkérőnek mit kell vizsgálnia az aránytalanul alacsony jelleg körében akkor, ha az értékelésre kerülő ajánlati ár egy költségvetés vagy ártáblázat tételeinek beárazását követően, azok végösszegeként áll elő?

a) Ahogyan arról történt említés – a jogszabályi szövegek szó szerinti idézésével –, a *korábbi szabályozást*

a következőképpen kellett értelmezni: „Ha [...] csak az ellenszolgáltatás egyik – részszempontként 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.”⁷² Tehát az értékelési szempontok fontos, elsődleges kötőerővel bírtak: „Jelen esetben nem voltak további alszempontok, melyek az értékelés során önállóan vizsgálhatók lettek volna, tehát a fentiekől eltérő következtetést levonni az ügyben hatályos tételes jogi szabályok alapján még akkor sem lehetett, ha egyébként az aránytalanul alacsony ajánlati ár jogintézménye nemteljesítési kockázatok elkerülését, vagy más horizontális politikák érvényesülését is szolgálja.”⁷³ Ez a megközelítés épült be a joggyakorlatba és a jogirodalomba is.⁷⁴ Emellett meg kell jegyezni azt is, hogy a „*lényeges ajánlati elem*” kitétel is kikerült a jogszabályi szövegből, viszont amíg hatályos volt, addig vita esetén annak vizsgálatát is el kellett végezni, hogy az adott „ajánlati elem” lényeges volt-e vagy sem. Például távközlési szolgáltatások esetén a megajánlott díjsomagok lényeges ajánlati elemnek minősültek, ennek megfelelően az ajánlattevő utóbb nem hivatkozhatott arra, hogy nem is voltak lényegesek, ha az indokoláskérés felhívást nem támadta, és a szükséges indokolásokat megadta.⁷⁵ Ugyanakkor egy árubeszerzés (közvilágítási lámpatestek rekonstrukciója) kapcsán a KDB úgy foglalt állást, hogy az ajánlatkérő olyan árelemekre kérdezett rá, amelyek nem voltak lényegesek. Ebbe a körbe sorolták a használt gépjármű típusát, az utazási időre számolt bérköltséget, azt, hogy az ajánlattevő milyen őrzési költségekkel kalkulált a saját telephelyén, illetve a teljesítési helyszínen a nyolc napos teljesítési idő alatt, valamint azt, hogy milyen költségek merülnek fel az egyes lámpatestek cseréje közötti időszakban. Az ár súlyozott részét jelentő összetevőket viszont lényeges ajánlati elemnek tekintették, így például a lámpatestek árát, a ki- és beszerelés egyéb anyagköltségeit, a

⁶⁹ Ld. a jelenleg hatályos, az ajánlott építőipari rezsióradíj mértékéről szóló 44/2024. (XII. 20.) ÉKM rendelet 1. mellékletét.

⁷⁰ Ld. a KDB D.185/17/2025. számú határozatának [101] pontját. A döntést keresettel támadták.

⁷¹ Ld. a KDB D.185/17/2025. számú határozatának [95]–[96] pontjait. A döntést keresettel támadták.

⁷² A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2010. évi LXXXVIII. törvény 36. §-ához kapcsolódó indokolás.

⁷³ A Kúria Kfv.III.37.398/2015/11. számú ítélete.

⁷⁴ Ld. pl. a KDB D.347/16/2024. számú határozatának [38] pontját.

⁷⁵ Ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.045/2017/68. számú ítéletének [24] és [79]–[81] pontjait.

munkaerő bérköltségét és a rárakódó általános költségek számítását.⁷⁶ A döntést felülvizsgáló bíróság egyébként nem találta elegendőnek a KDB indokolását, ugyanis az ajánlatkérő által megfogalmazott kifogásokat érdemben nem bírálta el, emellett nem jelenítette meg az indokolásában, hogy azokat miért nem tekintette relevánsnak, az árindokolás-kérés körében megfogalmazott indokok teljes egészükben értékelés nélkül maradtak.⁷⁷

A lényeges ajánlati elem mellett az „*egyéb elem*” fogalmát is meg kell említeni, hiszen el kell határolni az arra vonatkozó indokoláskérést és az egyéb teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalás vizsgálatának esetét. Egy esetben azt kifogásolta jogorvoslati eljárásban az ajánlattevő, hogy az ajánlatkérő a költöztetési feladatokra vonatkozó ártáblázat két tételére nem kért indokolást. Azzal érvelt, hogy a szerződés nem átalánydíjas, nem azt értékelte, minden egyes tételnek így jelentősége van, a két tétel árelem teljesíthetőségéről nem győződött meg az ajánlatkérő. Megsértett jogszabályi rendelkezésként nemcsak a Kbt. 72. § (1) bekezdését, hanem a 72. § (7) bekezdését⁷⁸ is megjelölte. Az ajánlatkérő álláspontja szerint viszont nem értékelte e tételeket önállóan, ha azok nem teszik az értékelésre kerülő árat aránytalanul alacsonnyá, akkor nem áll fenn indokoláskérési kötelezettség. A KDB a jogorvoslati kérelmet elutasította, elhatárolva a két hivatkozott bekezdés alkalmazhatóságát is.

„A Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 72. § (7) bekezdésében ‘az ajánlatnak valamely egyéb eleme’ kifejezés nem az árajánlat egyéb elemét jelenti, mivel egyrészt az árajánlat elemeire a Kbt. 72. § (1)-(6) bekezdéseinek a tartalma alapján e jogszabályi rendelkezések vonatkoznak. Másrészt megállapítható, hogy a jogalkotó a Kbt. 72. § (1) bekezdésében egyértelműen megszabta, hogy melyek az árajánlatnak azon részei, amelyekre vonatkozóan indokolás kérhető, a Kbt. 72. §

(7) bekezdése pedig nem tartalmaz korlátokat az indokoláskérési kötelezettséggel kapcsolatban. Az ár aránytalanul alacsony szintje teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalást jelent, ezért ha a Kbt. 72. § (7) bekezdésének tárgyi hatálya kiterjedne az árajánlat elemeire, akkor a Kbt. 72. § (7) bekezdése kiüresítené, alkalmazhatatlanná tenné a Kbt. 72. § (1) bekezdését, mivel a korlátozásmentessége megszüntetné az árindokolás kérés kötelezettségnek a Kbt. 72. § (1) bekezdésében meghatározott határait.”⁷⁹

A *korábbi szabályozási megközelítés* alapján tehát, ha az értékelési szempont szerinti ellenszolgáltatás részletes ártáblázat, illetve költségvetés beárazott tételeiből áll össze, abban az esetben indokolást csak akkor kellett kérni a megajánlott, értékelésre kerülő árra nézve, ha a teljes ellenszolgáltatás – például az egyösszegű ajánlati ár – értéke minősíthető aránytalanul alacsonynak. Ha az egyösszegű ajánlati ár megfelelő, és csak a költségvetésben található aránytalanul alacsonynak tekinthető tételek, akkor nem kell (nem lehet) kérni indokolást. Ugyanis „Amennyiben az érintett ajánlat nem tartalmaz kirívóan alacsonynak értékelt összesített ellenszolgáltatást, úgy ajánlatkérőnek nincs olyan kötelezettsége, hogy az ajánlati ár egyes elemeit vizsgálva, az azok tartalmát megalapozó adatokra vonatkozóan indokolást kérjen.”⁸⁰ Másképpen fogalmazva, „[a] kirívóan alacsony ellenszolgáltatás vonatkozásában az ajánlat egésze, mint egység vonatkozásában vizsgálható csak a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás, egyetlen kiragadott tétel ára esetében nem.”⁸¹ Ha viszont az ajánlati ár aránytalanul alacsony, akkor már a rendelkezésre álló költségvetésből szükséges kiindulni: „Az építési beruházások esetében [...] az ajánlatokban szereplő tételes költségvetés alapján pontosan meghatározottak az egyes ajánlati elemek, amelyekben belül az ajánlattevő az egyes munkanemekhez tartozó bérköltséget és anyagköltséget is köteles megadni.”⁸² Ez alapján ki lehet (kell)

⁷⁶ A KDB D.196/15/2022. számú határozata, [38]. Megsemmisítette és a KDB-t új eljárásra kötelezte a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.238/2022/10. számú ítélete.

⁷⁷ A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.238/2022/10. számú ítélete, [31]–[32].

⁷⁸ „Az (1)–(6) bekezdésben foglalt eljárásrendet megfelelően alkalmazni kell arra az esetre is, ha az ajánlatnak valamely egyéb eleme tartalmaz teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalást. Ebben az esetben az ajánlatkérő érvénytelennek nyilvánítja az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy az adott kötelezettségvállalás teljesíthető.”

⁷⁹ A KDB D.155/14/2023. számú határozata, [47].

⁸⁰ A KDB D.228/9/2011. számú határozata.

⁸¹ A KDB D.359/14/2011. számú határozata.

⁸² A KDB D.584/12/2010. számú határozata.

választani azokat az ajánlati elemeket, szempontokat, tételeket (munkanemeket, tételcsoportokat, illetőleg bér-, vagy anyagköltségeket), amelyek kifogásolhatók, pontosan meg kell nevezni, hogy mely elemekre milyen tartalmú indokolást vár az ajánlatkérő, különben az ajánlattevő nem lesz abban a helyzetben, hogy megfelelő indokolást nyújtson be.⁸³

A fentiekből adódóan például – folytatva tehát a korábbi, módosított szabályozás megközelítésének bemutatását –, ha az ajánlatkérő az együttes vételárat kívánja értékelni, mint az egységcsomagokra jutó egyösszegű ajánlati árat, és ez az értékelés egyetlen szempontja, viszont az nem aránytalanul alacsony, akkor az egyes tételek esetében az árintékezés kérése jogsértő. A 72. § (1) bekezdése alapján nincs erre lehetősége az ajánlatkérőnek, „[m]ivel az ajánlatkérő nem az egyes tételeket fogja értékelni, hanem az összajánlati árat, amelynek aránytalanul alacsony volta az ajánlatkérő által alkalmazott piac felmérés alapján amúgy sem állapítható meg.” (Azt is megjegyezte „[a] Döntőbizottság, hogy az ajánlatkérő piacfelmérése szerint a reális összajánlati ár a piaci viszonyok szerint 6.034.-Ft, míg a kérelmező ajánlati ára 5.398.-Ft, ami csak 10,55%-kal alacsonyabb ennél. Erre azonban az ajánlatkérő nem kérdezett rá, hanem csak egyes tételek vonatkozásában kért árintékezést.”)⁸⁴ Megjegyzendő, hogy ha több alszempontba bontotta az ajánlatkérő a felhívásban az árat külön-külön súlyszámmal, akkor külön is kell (lehet) rájuk nézve indokolást kérni: „[a]z önállóan értékelésre kerülő ajánlati elemekre – jelen esetben a bírálati részszerpontra tett megajánlásokra – külön-külön is rá kell kérdezni, ha azok önmagukban irreálisan alacsonynak minősíthetők.”⁸⁵ Ha viszont az ajánlatkérő nem értékelte külön a rezsióradíjat, akkor nem áll fenn az indokoláskérési kötelezettség az Épköz. 25. §-a alapján.⁸⁶

Egy másik esetben megállapítást nyert, hogy „[a]z ajánlatkérő bírálati, értékelési részszerpontként az ajánlati árat jelölte meg az ajánlati felhívásban, és az egyéb ajánlatkérői előírások alapján is az ajánlati ár képezi az

értékelés alapját, így az (össz)ajánlati árak a vizsgálata tartozik az ajánlatkérő Kbt. 72. §-a szerinti kötelezettségei közé és annak aránytalanul alacsonynak való értékelését követően köteles indokolásadásra felhívni az ajánlattevőt. További, illetve bármely árelemet nem tett az ajánlatkérő az értékelés részévé, az össz-ajánlati áron kívül önállóan értékelésre nem került egyéb árelem. Az, hogy az ajánlatkérő a felolvasólap mellékletét képező táblázatban súlyszámokat rögzített – egyéb ajánlatkérői előírás hiányában – nem jelenti azt, hogy azokat az ajánlatkérő önállóan értékelni kívánja, a súlyszámokkal az ajánlatkérő csupán a keretszerződés keretein belül elvégeztetni kívánt feladatok jelentőségét jelezte a Döntőbizottság álláspontja szerint.”⁸⁷ Vagyis „[a]z ajánlatkérőnek minden esetben azt kell vizsgálnia az aránytalanul alacsony ár vizsgálata tekintetében, amit a közbeszerzési eljárás keretében a közbeszerzési dokumentumokban előírt. Jelen esetben azt, hogy az értékelési szempontokat miként határozta meg.”⁸⁸ Tehát nem lehet figyelmen kívül hagyni azt az értékelési struktúrát, amelyet az ajánlatkérő alkalmazott. Egy esetben a következőképpen fogalmaztak: „Az ajánlatkérő az indokoláskérésben az ajánlati ár vonatkozásában kért indokolást, holott a nettó ajánlati árat az ajánlattétel során további alszempontokra bontotta, ezekre kellett megajánlást tenni az ajánlattevőknek. Az ajánlatkérő a felhívásban a nettó ajánlati árat alap megbízási díjra és kiegészítő megbízási díjra bontotta, viszont az indokoláskérésnél már nem tartotta fontosnak azt, hogy mindkét díjat külön-külön vizsgálja, holott ezeket az értékelés során külön-külön értékeli, és nem is egyforma súlyszámmal. [...] Attól, hogy az ajánlatkérő nem tett előírást arra vonatkozóan, hogy valamely bírálati részszerpont tekintetében tett rész-megajánlás önmagában való aránytalanságának megállapítását lehetővé tenné, a Kbt. fent idézett előírásai alapján viszont az önállóan értékelésre kerülő ajánlati elemekre – jelen esetben a bírálati részszerpontra tett megajánlásokra – külön-külön is rá kell kérdezni, ha azok önmagukban irreálisan alacsonynak minősíthetők.

⁸³ Ld. a KDB D.584/12/2010. számú határozatát.

⁸⁴ A KDB D.151/41/2019. számú határozata.

⁸⁵ A KDB D.245/13/2022. számú határozata.

⁸⁶ Ld. a KDB D.400/12/2022. számú határozatát.

⁸⁷ A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [69]–[70].

⁸⁸ A KDB D.188/29/2022. számú határozata, [59]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.241/2022/14. számú ítéletét.

Az ajánlatkérő az irreálisan alacsony ár indokolását nem a kiírásban szereplő résszpontokra is figyelemmel kérte, a beérkezett indokolásokat az általa meghatározott szempontok alapján értékelte, nem pedig a kiírás szempontjai szerint. A Döntőbizottság véleménye szerint az irreálisan alacsony ár vizsgálata akkor jogszerű, ha a felhívásban és dokumentációban rögzített szempontokat is figyelembe veszi.”⁸⁹

A bírálat során az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokoláskérési kötelezettség szempontjából is kulcskérdés lehet tehát, hogy pontosan milyen értékelési szempontokat (korábbi elnevezésekkel az értékelési szemponton belül résszpontokat, illetve alszempontokat) határozott meg az ajánlatkérő. (Ha az ajánlati felhívást határidőn belül nem vitatják, akkor utólag azt nem lehet megtenni, utóbb nem lehet arra hivatkozni, hogy a felhívás ebből a szempontból gazdaságilag értelmetlen, és ezért kellene elfogadni az ajánlattevői árat.)⁹⁰ Az elv tehát az volt, hogy „A Kbt. [...] abban az esetben teszi az ajánlatkérő kötelezettségévé az indokoláskérést az ajánlattevőtől, amikor kifejezetten az értékelési szempontként megjelölt ajánlati ár (költség) aránytalanul alacsony mértékű, illetve abban az esetben is kötelező az indokoláskérés, ha az ár (költség) eleme minősül aránytalanul alacsonynak, amely önállóan értékelésre kerül a közbeszerzési eljárásban.”⁹¹ Vagyis „[a]z ellenszolgáltatás kirívóan alacsony voltát minden esetben a tényállás összes körülményeire tekintettel az ajánlatkérőnek kell megítélnie, abban az esetben pedig ha a résszpontok tartalmi elemeihez súlyszámot és szorzót rendel, az ajánlati ár egyes elemei vonatkozásában vizsgálhatók, hogy azok kirívóan alacsonynak minősülnek-e. (Fővárosi Ítéletábra 4.Kf.27.480/2008/6., 4.Kf. 27.391/2008/7. számú ítéletei.)”⁹² Egy esetben vita tárgyát képezte az, hogy az ajánlatkérő *ténylegesen milyen vállalásokat kívánt értékelni*. A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő kiadott a felolvasólap mellékleteként egy táblázatot, amelyben az egységárak mellé súlyszámokat is írt. A kérdés e jogvitában az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokoláskérési kötelezettségre vonat-

kozott, tekintettel arra, hogy „[a] felek közötti vita egyik alapvető kérdése az volt, hogy a felolvasólap mellékleteként kiadott táblázatban szereplő, súlyszámozott egységárak önállóan értékelésre kerülnek-e.”⁹³ A KDB megvizsgálta az ajánlatkérői előírásokat, és arra a következtetésre jutott, hogy az ajánlati ár volt az értékelési szempont egyéb ajánlatkérői kikötés hiányában, „[í]gy az (össz)ajánlati árnak a vizsgálata tartozik az ajánlatkérő Kbt. 72. §-a szerinti kötelezettségei közé és annak aránytalanul alacsonynak való értékelését követően köteles indokoláskérésre felhívni az ajánlattevőt. További, illetve bármely árelemet nem tett az ajánlatkérő az értékelés részévé, az össz-ajánlati áron kívül önállóan értékelésre nem került egyéb árelem. Az, hogy az ajánlatkérő a felolvasólap mellékletét képező táblázatban súlyszámokat rögzített – egyéb ajánlatkérői előírás hiányában – nem jelenti azt, hogy azokat az ajánlatkérő önállóan értékelni kívánná, a súlyszámokkal az ajánlatkérő csupán a keretszerződés keretein belül elvégeztetni kívánt feladatok jelentőségét jelezte...”⁹⁴ Vagyis a Kbt. 76. § (9) bekezdés b) pontja alapján alszemponthoz súlyszámot kell rendelni, viszont ha valamilyen egységárhoz súlyszám (súlyozás) kapcsolódik, az nem jelenti azt, hogy alszempontként önállóan is értékelésre kerül. Más esetben az ajánlatkérő maga kérte a jogsértés megállapítását, mert a táblázatban „alszempontokra” hivatkozott, súlyszámokat („alszempont súlyok”) is rendelt hozzájuk, viszont sem ponthatárok, sem módszerek nem kerültek hozzájuk kapcsolódóan rögzítésre, a KDB pedig megállapította a jogsértést.⁹⁵ Végül megemlíthető, hogy attól még, hogy egy tétel nem kerül önállóan értékelésre, nem kérdőjelezhető meg a lényegessége. „A Döntőbizottság [...] nem tartotta helytállónak az arra való [ajánlattevői] hivatkozást, miszerint azzal, hogy az ajánlatkérő által kifogásolt tételek nem kerültek önállóan értékelésre, úgy azok hollétéről az ajánlatkérő nem tájékozódhat, ahogy azt sem, hogy ezen tételek összecszerúsége okán ([ajánlattevői] állítása szerint ‘jelentéktelen nagyságrendű, alacsony értékű tételek’) nem bírnak relevanciával a

⁸⁹ A KDB D.245/13/2022. számú határozata.

⁹⁰ A Fővárosi Bíróság 12.K.32.127/2008/18. számú ítélete.

⁹¹ A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [65].

⁹² A Fővárosi Ítéletábra 4. Kf.27.480/2008/6. számú ítéletét idézi a Fővárosi Bíróság 12.K.32.127/2008/18. számú ítélete.

⁹³ A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [66].

⁹⁴ A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [69]–[70].

⁹⁵ Ld. a KDB D.1046/5/2016. számú határozatát.

teljesíthetőség megítélése szempontjából (előadása szerint 'azok egyike sem tekinthető az ajánlat/teljes költségvetés lényeges elemének')."⁹⁶

b) Az „önállóan értékelésre kerülő ajánlati elem” kitétel azonban kikerült a normaszövegből, tehát újra kell értékelni a fenti példákat abból a szempontból, hogy mennyire írta felül a törvénymódosítás az azokban megfogalmazott jogértelmezési irányokat, tekintettel arra is, hogy „[a]z ajánlatban található valamennyi ajánlati elem kihatással van az ajánlati árra, amely minden esetben kötelezően értékelésre kerül a közbeszerzési eljárás során benyújtott ajánlatok vonatkozásában.”⁹⁷ Ebből adódik a kérdés, hogy miképpen kell értelmezni ezt követően a módosított jogszabályi szöveget? Erre nézve a törvénymódosításhoz fűzött indoklás adhat útmutatást,⁹⁸ amelynek tartalma a következők szerint foglalható össze:

- A szolgáltatás és az ellenszolgáltatás közötti aránytalanság az esetek többségében valóban akkor fordul elő, amikor az önállóan értékelt árak alacsonyak.
- Ugyanakkor az sem zárható ki, elsősorban keretjellegű szerződéseknél, hogy önállóan nem értékelt ajánlati, illetve költségelem tűnik túlzottan alacsonynak úgy, hogy az már alkalmas arra, hogy az ajánlat komolyságát kétségbe vonja, és ilyenkor már indokolást kell kérni, figyelemmel az adott helyzet minden körülményére. Így egyedileg kell megítélni azokat a helyzeteket, ha egy sok tételből álló szerződésben csak egy-két tétel, vagy éppen egy keretmegállapodásban szereplő egységár kapcsán merül fel az aránytalanul alacsony ár gyanúja, az kétségbe vonja-e az ajánlat komolyságát.
- A jogalkotó hangsúlyozni kívánta, hogy „[a]z ajánlat teljesíthetőségét azon egységárak alacsony volta vonhatja kétségbe, amelyek az ajánlatkérő

által fizetendő ellenszolgáltatást rögzítik a szerződésekben.” Vannak azonban olyan esetek is, amikor az árazott tételeknek önmagukban nincs jelentőségük. „Átálmánydíjas építési szerződés esetén ugyanakkor, ha a megajánlott átálmányár egyébként nem vet fel gyanút, az ajánlatkérőnek nem kell az árazott költségvetés egyes tételeit egyenként vizsgálnia, hiszen az adott szerződéses konstrukció, az átálmányáras jelleg miatt azok eltérései nem teszik a teljesítendő építési beruházáshoz képest aránytalanul a szerződéses árat.”⁹⁹

A tömör jogszabályi szöveget tehát a hosszabb törvényhozói indoklás részletezi, felvetve azt a kérdést is, hogy a normatív szabályozás feladatát a törvény szövegének vagy az indokolásnak kell-e elvégeznie, mennyire feltétlen cél az, hogy a jogszabály rövid legyen. E megoldással szemben felvethető kritikaként az, hogy „[a] miniszteri indoklás [...] nem a jogszabály része, annak normatív kötelező ereje nincs.”¹⁰⁰ Ugyanakkor az Alaptörvény 28. cikkéből következően a jogszabály célját is figyelembe kell venni a jogszabály értelmezése során, amely megismerhető az indokolásból.¹⁰¹ A törvénymódosítás ellenére, a hozzá kapcsolódó indoklás alapján tehát továbbra is alkalmazható elviekben az említett átálmányáras szerződések esetében a korábbi jogszabályi környezetre épülő joggyakorlat, tekintettel arra, hogy „[a]mennyiben az ellenszolgáltatás összességében nem tekinthető aránytalanul alacsonynak, akkor az fedezetet nyújthat olyan munkanemek elvégzésére is, amelyeket a piaci árhoz képest lényegesen alacsonyabban kalkuláltak.”¹⁰² (Ezen elv alkalmazására példa: „A Döntőbizottság a [...] kifogásolt 12 költségvetést érintő 29 tétel különálló vizsgálatát nem végezte el, ugyanis az ajánlatkérő az aránytalanul alacsony árhoz képest vizsgálhatja, hogy az egyes költségvetési sorokra tett megajánlások aránytalanul alacsonynak

⁹⁶ A KDB D.636/25/2024. számú határozata, [58].

⁹⁷ A KDB D.517/15/2020. számú határozata, [56]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítéletét.

⁹⁸ Ld. az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 55. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolást.

⁹⁹ Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 55. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indoklás utolsó két mondata.

¹⁰⁰ A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 34.Kpk.45.869/2013/2. számú ítélete.

¹⁰¹ Ld. az Alkotmánybíróság IV/03266/2021. számú határozatának [21] és [25] pontját.

¹⁰² A KDB D.347/16/2024. számú határozata, [39].

minősülnek-e.”)¹⁰³ Figyelembe célszerű venni azonban azt a megközelítést, amely szerint „[a]z átalányár kikötése a közbeszerzési eljárásban beérkezett ajánlatok vizsgálata során, az ajánlati ár megalapozottsága tekintetében sajátos helyzetet teremt, hiszen az ajánlattevők egyértelműen vállalnak bizonyos kockázatot az átalányár megadásával. Az átalányár ármeghatározási mód az ajánlattevők árképzését alapvetően meghatározza, így az ajánlattételt követően nem lehet ugyanazon logika mentén vizsgálni az ajánlati ár megalapozottságát, mint abban az esetben, amikor egységár megadását írja elő az ajánlatkérő, illetve árazott költségvetés benyújtását követeli meg az ajánlattételi határidőre. A Döntőbizottság álláspontja szerint átalányár esetében az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást vagy más teljesíthetetlen feltétel fennállását az ajánlatkérőnek különösen körültekintően kell indokolnia.”¹⁰⁴

c) Összegezve a fentieket, a jogalkotó a módosítással szélesítette az ajánlatkérő által vizsgálandó ajánlati elemek körét, kiterjesztve adott esetben az önállóan értékelésre nem kerülő tételek vizsgálatára is, azonban az átalánydíjas kivitelezési szerződéseket nem kívánta ebbe a körbe vonni. Így adódik a kérdés, hogy *mit tekinthető átalánydíjas szerződésnek?* E kérdés megválaszolása a választott elszámolási módtól függ. Ugyanis egyrészt lehetséges utólagos *tételes elszámolás*ban is megállapodni. Ilyenkor a vállalkozói díjat a szerződéskötéskor a költségvetésre utalással rendszerint egy összegben meghatározzák prognosztizált irányárként, amely összeg azonban tájékoztató jellegű, a végleges díj kiszámítása a teljesítést követően igazolt, elfogadott felmérés tételei alapján valósulhat meg, tételes igazolás mellett. Másrészt arra is van lehetőség, hogy a felek a végleges díjat szerződéskötéskor, egy összegben, *átalányáron* határozzák meg, amelytől sem lefelé, sem pedig felfelé nem lehet eltérni. Ilyenkor a többletmunkák kockázata a vállalkozót terheli (a pótmunkák szerződésmódosítással kezelhetők), de a megrendelő sem csökkentheti a díjat arra hivatkozással, hogy ténylegesen kevesebb költség merült fel, kivéve azt az esetet,

ha a munkaeredmény egy részét a vállalkozó nem vagy nem az elvárt minőségben teljesíti, mivel az az átalányárból is levonható. A polgári jogban is viták merülhetnek fel arra nézve, hogy milyen jellegű ellenszolgáltatásban állapodtak meg a felek, közbeszerzési jogorvoslati eljárásban pedig az ajánlatkérői előírások szolgálnak kiindulópontként e kérdés megválaszolásához. Közbeszerzési jogi szempontból pedig önmagában a részletes árajánlat és az ártáblázatok csatolására vonatkozó ajánlatkérői előírás a vállalkozási díjat nem teszi tételes elszámolás szerint meghatározottá. Vitás esetben vizsgálható, hogy az elszámolásra, a számlázásra és az átadás-átvételtre milyen rendelkezéseket fogalmazott meg az ajánlatkérő a szerződéstervezetben, ha egyértelműen nem rögzítette a vállalkozói díj jellegét.¹⁰⁵ Ebben a körben irányadó lehet az a megállapítás, amely szerint „Az építési beruházás megvalósítására irányuló vállalkozási szerződés esetében, a szerződés eredménykötelem jellegére tekintettel a teljesítéskor valóban a vállalkozó viseli annak polgári jogi kockázatát, ha nem megfelelően mérte fel az eredmény megvalósításához szükséges feladatokat és azok mennyiségét. [...] Ugyanakkor hangsúlyozni szükséges, hogy a szerződés teljesítéséért való vállalkozói felelősség polgári jogi megítélésétől független, attól elhatárolandó a költségvetési kiírás nem megfelelőségének közbeszerzési jogi megítélése.”¹⁰⁶ Egy szerződés átalánydíjas jellege nem jelenti tehát azt, hogy a kivitelező felelőssége lenne felmérni, hogy mennyi vállalkozási díjból lehetséges felépíteni az épületet, hiszen az ajánlatkérő feladata a közbeszerzési eljárás megfelelő előkészítése, az egyértelmű feltételek előírása annak érdekében, hogy az ajánlattevők ugyanarra a műszaki tartalomra tehessenek ajánlatot. Így nem hivatkozhat arra az ajánlatkérő eredményesen, hogy a közbeszerzési eljárásban résztvevő ajánlattevőknek kellett volna észlelnie az ajánlatkérő által adott műszaki leírás, mennyiségi leírások valóságtól való eltérését.¹⁰⁷

Nemcsak építési beruházásoknál merülhet fel átalánydíjas konstrukció, hanem például telekommunikációs

¹⁰³ A KDB D.188/29/2022. számú határozata, [59]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.241/2022/14. számú ítéletét.

¹⁰⁴ A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [86]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

¹⁰⁵ Ld. a KDB D.360/15/2017. számú határozatát, amely részletes áttekintést ad a vonatkozó joggyakorlatról is.

¹⁰⁶ A KDB D.268/27/2012. számú határozata.

¹⁰⁷ Ld. a KDB D.210/18/2025. számú határozatának [83]–[84] pontját.

szolgáltatások esetében is. Ennek megfelelően „Az átalányár jellemzője, hogy az átalányárként fizetett ellenszolgáltatás ellenében a szerződő felek által előre nem pontosan meghatározott szerződéses tartalmat, mennyiséget, szolgáltatást, feladatokat fog a szerződés alapján teljesíteni a nyertesként szerződő ajánlattevő. Az átalányár jellemzője tehát az is, hogy a műszaki tartalmat nem teljesen, egzakt módon meghatározva ismerteti az ajánlatkérő, ugyanakkor az ajánlattevők vállalják, hogy az ajánlatukban közölt átalányár fejében az ajánlatkérő által meghatározott valamennyi szolgáltatási feladatot teljesítik, és az adás-vétel tárgyát képező eszközt átadják.”¹⁰⁸ Az átalányár alkalmazása azonban nem hatalmazza fel az ajánlatkérőt arra, hogy mellőzze az ajánlattevők által benyújtott költségvetések vizsgálatát abból a szempontból is, hogy azt átdolgozták-e (módosították-e, kiegészítették-e) saját döntés alapján, különösen akkor, ha kiegészítő tájékoztatás során ezt nem engedélyezi. „A Döntőbizottság azt az ajánlatkérői érvelést nem tudta elfogadni, hogy a kiegészítés és a módosítás azért volt jogszerű, mert az [ajánlattevő] által megajánlott ár egyösszegű átalányár, és ezért a költségvetési sorok mennyiségeinek módosulása nem befolyásolta azt. A Döntőbizottság rámutatott arra, hogy a hivatalbóli kezdeményezés alapján nem azt kellett vizsgálnia, hogy az [ajánlattevő] által megajánlott ár módosult-e az árazatlan költségvetés kiegészítése és módosítása eredményeképpen, hanem azt, hogy az [ajánlattevő] az ajánlatát a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmi követelményeknek megfelelően készítette-e el és az ajánlatkérő is meggyőződött-e erről.”¹⁰⁹ Végül megemlíthető, hogy „[e]gy átalányáras szerződés esetén sem a költségösszegek a mérvadóak, hanem az azokhoz tartozó költség-elemek tartalma is ugyanúgy fontos. [...] a költségösszegek és a költség tartalma egységet képeznek, csak együtt értelmezhetőek, és megfelelőségük is csak a tartalom és költség egységében ellenőrizhető. Egy átalányáras szerződés esetén sem indifferens, hogy milyen anyagokat, műszaki megoldásokat, technológiákat

alkalmaz majd az ajánlattevő.”¹¹⁰ Ebből az is következik, hogy árazatlan költségvetésben megadott tartalmat (például toronydaru) nem válthat fel az ajánlattevő egy másikkal (például autódaru költségeivel számol), és ez szerződésmódosítással sem lenne kezelhető.¹¹¹

d) Említést kell tenni az *iratbetekintés* lehetőségéről, illetve korlátozásáról az átalánydíjas szerződésekkel kapcsolatban is, hiszen a Kbt. az iratbetekintés ajánlattevői lehetőségére nézve különböző korlátozásokat állapít meg. Egyrészt az iratbetekintési kérelemben meg kell jelölnie az ajánlattevőnek, hogy milyen feltételezett jogsértés kapcsán, az ajánlat mely részébe kíván betekinteni, másrészt a betekintést e megjelölt feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogérvényesítéséhez szükséges mértékben köteles biztosítani az ajánlatkérő.¹¹² Az ajánlattevői iratbetekintési jog határainak megvonásakor az aránytalanul alacsony jelleggel vizsgálható, illetve vizsgálendő ajánlati elemek köréből szükséges kiindulni, tekintettel arra is, hogy „Az ajánlatkérő nem korlátozhatja és nem lehetetlenítheti el egy ügyfélképességgel rendelkező [ajánlattevő] jogorvoslati jogosultságát akképpen, hogy nem engedi a jogorvoslati kérelem alapjánul szolgáló jogsértés tudomására jutását.”¹¹³ Például, hogyan ítélandó meg az az eset, ha az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárásban a második helyezett ajánlattevő a nyertesként megjelölt ajánlat árazott költségvetésébe kíván betekinteni a Kbt. 73. § (2) bekezdésének sérelmét állítva arra hivatkozva, hogy olyan aránytalanul alacsony az ár, amellyel a kivitelezés nem teljesíthető megfelelő módon. Ilyenkor vitatható a költségvetésbe történő betekintéshez való jog gyakorlása, hiszen anélkül is állást lehet foglalni a bontási jegyzőkönyvből, illetve az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezésből megismerhető értékelésre kerülő ajánlati ár jellegéről. A jogorvoslati jog tehát nem esne korlátozás alá, hiszen az a betekintés nélkül is gyakorolható lenne. Ha más jogsértés lenne megjelölve a kérelemben (például a teljes tartalom vagy a műszaki megfelelőség hiányának sérelmét állítanák), akkor már más szempon-

¹⁰⁸ A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [85]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

¹⁰⁹ A KDB D.302/5/2019. számú határozata, [22], [24].

¹¹⁰ A KDB D.15/25/2024. számú határozata, [145].

¹¹¹ A KDB D.15/25/2024. számú határozata, [145]–[146].

¹¹² Ld. a Kbt. 45. § (1) bekezdését.

¹¹³ A KDB D.239/15/2012. számú határozata.

tokat is vizsgálni kellene e kérdés megnyugtató megválaszolásához.

e) Az értékelési szempontok konkrét tartalmán kívül az is fontos, hogy az ajánlatkérő az *árképzésre nézve ad-e útmutatást* a közbeszerzési dokumentumok részeként, például úgy, hogy felhívja a figyelmet a különböző költségelemekre, amelyekkel számolni szükséges. „A Döntőbizottság rámutat, hogy az ajánlatkérő feladata az eljárás előkészítése körében az olyan követelmények meghatározása, amelyek biztosítják a benyújtott ajánlatok összehasonlíthatóságát, ehhez pedig olyan előírásokra van szükség, amelyek pontosak és egyértelműek. Az ajánlattevőknek pedig úgy kell megadni az ajánlatukat, hogy azok megfeleljenek az ajánlatkérői előírásoknak és a jogszabályoknak.”¹¹⁴ Egy esetben például „[a]z ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentáció részeként csatolt útmutató 16-17. oldalain az ajánlati ár képzése kapcsán iránymutatást adott az ajánlattevőknek, mely tartalmazta, hogy kötelező jelleggel, a jogszabályi előírásokból eredően számolniuk kell bizonyos díj/költség tételekkel, továbbá bevétel elemekkel is. Az itt felsorolt tételek tartalmazták többek között, hogy az ajánlattevőknek számolniuk kell a bér emelkedésével a szerződés teljesítésének ideje alatt és az inflációval is.”¹¹⁵ Nemcsak a konkrét előírások, hanem a közbeszerzés tárgya, az arra vonatkozóan adható megajánlás is rendkívül lényeges, tekintettel arra, hogy „A Döntőbizottság álláspontja szerint átalányár megajánlása, illetve a távközlésben ismert díjsomagok megajánlása az ajánlati ár megalapozottságának vizsgálatát érdemben befolyásolja.”¹¹⁶

f) Végül megemlíthető, hogy nemcsak a klasszikus „ár” értékelési szempont jelenhet meg az ellenszorgál-

tatás kapcsán. Különösen akkor merülhet fel ilyen megoldás, ha az ajánlatkérő *nem tud konkrét ajánlati árat értékelni* abból kifolyólag, hogy nem tudja pontosan meghatározni a tárgy (a mennyiség) minden egyes elemét, így például akkor, ha nem tudja megmondani előre, hogy milyen könyveket kíván majd megrendeli. Szakmailag indokolható – és nem önkényes értékelési szempont¹¹⁷ – ilyen esetben, hogy az ajánlatkérő különböző listaárakhoz képest biztosítható *kedvezmények* százalékos mértékét kívánja értékelni a teljesítési határidő mellett. Egyrészt „A Döntőbizottság álláspontja szerint a százalékos értékek olyan nominális adatok, amelyek lehetővé teszik az ajánlatok – költséghatékonysági tényezők alapján történő – összehasonlítását.”¹¹⁸ Olyan eset is említhető, amikor tagdíj szempont mellett különböző *jutalékok százalékos mértékét* kívánta az ajánlatkérő értékelni, különböző sávokban. E jutalékok aránytalanul alacsony jellege is vizsgálható. A KDB úgy fogalmazott, hogy „[a] vizsgálat alapja az *aránytalanul alacsony költség*. [...] Az ajánlatérőnek azt kell vizsgálnia, hogy a működési költség tekintetében mi az a jutalék, amely kiindulópont lehet az elegendő működési költséget tekintve. [...] Azt ki kell emelni, hogy a vizsgálat kiindulási alapja az, hogy a megajánlott jutalékok tekintetében a megkötendő szerződés a működési költség-hányadra tekintettel teljesíthető-e.”¹¹⁹ Ennek, illetve az általános követelményeknek megfelelően „Az érintett ajánlattevőt megilleti a lehetőség, hogy az általa megajánlott árat vagy költséget a Kbt. szerinti elvek mentén meg tudja magyarázni, alá tudja támasztani vállalása megfelelőségét és azt, hogy a szerződés tárgyára tekintettel ezen az áron vagy költségen a szerződés teljesíthető.”¹²⁰

¹¹⁴ A KDB D.107/19/2023. számú határozata, [70].

¹¹⁵ A KDB D.107/19/2023. számú határozata, [71].

¹¹⁶ A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [85]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

¹¹⁷ Ld. a Kbt. 76. § (6) bekezdés b) pontját.

¹¹⁸ A KDB D.319/7/2020. számú határozata, [30].

¹¹⁹ A KDB D.161/15/2019. számú határozata, [53].

¹²⁰ A KDB D.161/15/2019. számú határozata, [52].

STATISZTIKA

A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések 2024. évi alakulásának statisztikai elemzése

Rezső Orsolya, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.11.5

Címszavak: közbeszerzési statisztika, közbeszerzési szerződés, fenntartható közbeszerzés, szociális szempontok, szociális közbeszerzés, kkv

A Közbeszerzési Értesítő Plusz statisztikai rovatában minden évben részletes statisztikai elemzés jelenik meg mind a környezetvédelmi, mind a szociális közbeszerzésekről a fenntarthatósági szempontok hazai közbeszerzésekben történő elterjesztésének támogatása részeként, mely a Közbeszerzési Hatóság kiemelt céljai között szerepel. A KÉPlusz VI. évfolyam 7., 2024. júliusi számában a szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások 2023. évi statisztikáinak vizsgálatáról írtam, az alábbiakban pedig a szociális közbeszerzések 2024. évi részletes statisztikai elemzése olvasható. (A szociális közbeszerzések 2022. évre vonatkozó statisztikai elemzése a Közbeszerzési Értesítő Plusz 2023. évi 11. számában jelent meg.) Azonban meg kell említeni, hogy az ezekben közölt adatok nem teljes mértékben összehasonlíthatóak, mert a Közbeszerzési Hatóság 2024. első félévétől kezdődően a statisztikáit új módszertan¹ alapján, szerződés szinten készíti, egy, az Európai Bizottság által kiadott rendeletnek megfelelően.

A szociális közbeszerzés, azaz más szavakkal a társadalmi szempontból felelős közbeszerzés, olyan közbeszerzési tevékenységet jelent, amelynek során figyelembe veszik a következő szociális szempontok legalább egyikét: munkalehetőség, tisztességes munka, a szociális és munkajogok tiszteletben tartása, társadalmi befogadás (ideértve a fogyatékkal élőkét is), esélyegyenlőség, hozzáférhetőség és minden felhasználó számára

alkalmas kialakítás; emellett mérlegelnek fenntarthatósági kritériumokat is, köztük az etikus kereskedelem kérdéseit, és az önkéntes társadalmi felelősségvállalást szélesebb körben alkalmazzák, betartva az Európai Unió működéséről szóló szerződésben és a közbeszerzési irányelvekben foglalt elveket.²

A Közbeszerzési Hatóság 2012. január 1-jétől gyűjti a környezetvédelmi és/vagy szociális szempontokat tartalmazó eljárások adatait, mert a jogszabályi környezet csak ekkortól kezdődően teszi ezt lehetővé. A 2023. október végén bevezetett új eForms mintákban már elvileg szerepelnek a stratégiai szempontú közbeszerzésekre vonatkozó kérdések, de tekintettel arra, hogy ezek opcionálisak, a gyakorlat eddig azt mutatta, hogy nagyon kis százalékban kerültek kitöltésre, így továbbra sem áll rendelkezésre az uniós eljárásrendben a fenntarthatósági szempontok alkalmazásával kapcsolatosan elegendő megbízható információ, amiből érdemi, értelmezhető statisztikát lehetne készíteni.

A nemzeti rezsimben lefolytatott eljárások eredményéről szóló tájékoztató hirdetmények VI. kiegészítő információkat tartalmazó szakaszában a VI.1.3. pontban kell megadnia az ajánlatkérőknek, hogy az eljárás során vettek-e figyelembe szociális szempontokat és ha igen, milyen típusú feltételként: szerződési feltételként, értékelési szempontként, műszaki leírás részeként, alkalmassági feltételként vagy egyéb követelményként. Fon-

¹ 2024 első félévétől kezdődően a Közbeszerzési Hatóság a statisztikáit eljárásrész-alapon készíti és publikálja, azaz az egyes szerződéssel eredményesen lezárult eljárásrészekhez kapcsolódó eredménytájékoztató hirdetmények alapján. A statisztikában – az Európai Bizottság által alkalmazott statisztikai gyakorlatnak megfelelően – figyelembe vételre kerülnek az eredményes keretmegállapodások alapján lehívott részekhez kapcsolódó szerződések adatai, azonban a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések (keretmegállapodások) nem kerülnek szerepeltetésre.

² Európai Bizottság: Szociális beszerzés – Útmutató a szociális szempontok figyelembevételéhez a közbeszerzések során Luxembourg: Európai Unió Kiadóhivatala.

tos megjegyezni, hogy ezek eljárás szintű információk, tehát a teljes eljárásra vonatkozik az, hogy tartalmaz-e szociális jellegű szempontokat és ez az összes odaítélt eljárásrészre érvényesül.

A szociális szempontok a közbeszerzési dokumentumok bármelyikében megjelenhetnek: a műszaki leírásban; a kiválasztási kritériumok között alkalmassági feltételként; az odaítélési szempontrendszerben értékelési szempontként és a szerződéses feltételekben. Amint az az 1. táblázatból és az 1. ábrából egyértelműen kitűnik, a szociális szempontok döntő többsége, több, mint a fele az értékelési szempontok között jelenik meg az érintett közbeszerzésekben, de jelentős még a szerző-

déses feltételként megfogalmazott szociális szempontok aránya is, a többi követelmény előfordulási gyakorisága viszont nem számottevő. A táblázat az eredménytájékoztató hirdetményekben megjelenő információkat tartalmazza, pont úgy, ahogyan ott megjelennek, a sávdiagramon pedig az egyes szempontok már külön-külön kerültek ábrázolásra, de mivel egy eljárásban több szempont is megjelölhető, így a szempontok szerinti felosztásban egy adott közbeszerzés többször is szerepelhet. Ez utóbbi adatok alapján az a következtetés vonható le, hogy a szociális szempontok több, mint a fele, közel 60 százaléka értékelési szempontként, nagyjából 30 százaléka pedig szerződéses feltételként jelenik meg.

1. TÁBLÁZAT

Figyelembe vett szociális szempontok, 2024	Szerződések száma (db)	Szerződések értéke (Mrd Ft)	Szerződések számának aránya (%)	Szerződések értékének aránya (%)
Alkalmassági feltételként	10	0,73	4,9%	3,8%
Értékelési szempontként	109	10,08	53,7%	53,0%
Műszaki leírás részeként	8	0,34	3,9%	1,8%
Szerződéses feltételként	37	3,28	18,2%	17,2%
Szerződéses feltételként; Értékelési szempontként	28	3,50	13,8%	18,4%
Szerződéses feltételként ; Értékelési szempontként; Műszaki leírás részeként	1	0,19	0,5%	1,0%
Szerződéses feltételként; Értékelési szempontként; Műszaki leírás részeként; Alkalmassági feltételként; Védett foglalkoztatók számára fenntartott	1	0,29	0,5%	1,5%
Szerződéses feltételként; Műszaki leírás részeként	4	0,40	2,0%	2,1%
Védett foglalkoztatók számára fenntartott közbeszerzés	5	0,22	2,5%	1,1%
Összesen:	203	19,02	100,0%	100,0%

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

1. ÁBRA FIGYELEMBE VETT SZOCIÁLIS SZEMPONTOK FAJTÁINAK ESETSZÁMAI (DB) MEGJELENÉSI HELYÜK SZERINT * 2024.

(*Egy eljárásban több szempont is megjelölhető, így a szempontok szerinti felosztásban egy adott eljárás többször is szerepelhet)

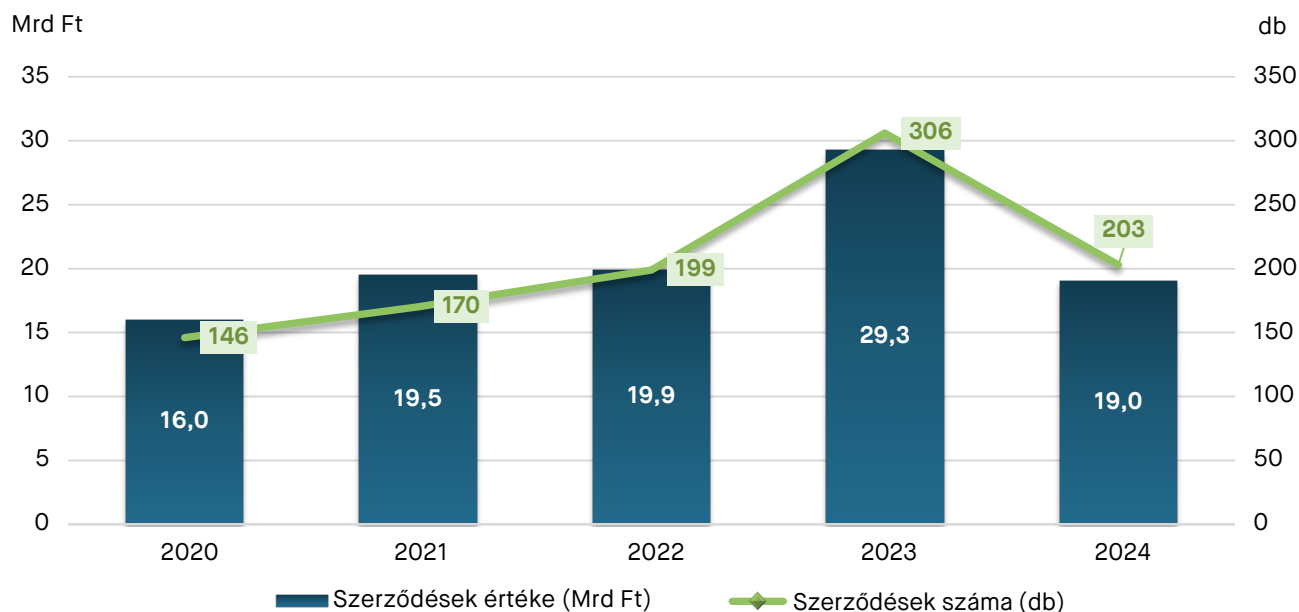


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A szociálisan felelős közbeszerzések alakulását 2020 és 2024 között a 2. ábra grafikonja szemlélteti. 2020-ban a koronavírus világjárvány negatív hatása meglátszott a szociális szempontú közbeszerzési szerződések szignifikánsan alacsony értékeiben is. 2021-ben viszont a szociális szempontot tartalmazó közbeszerzések száma is és értéke is már számottevően, több, mint 20 százalékkal emelkedett az előző évi adathoz képest. 2022-ben a szociális közbeszerzések főbb adataiban inkább stagnálást figyelhettünk meg az egy évvel korábbi értékhez képest. 2023-ban viszont jelentős emelkedés volt tapasztalható,

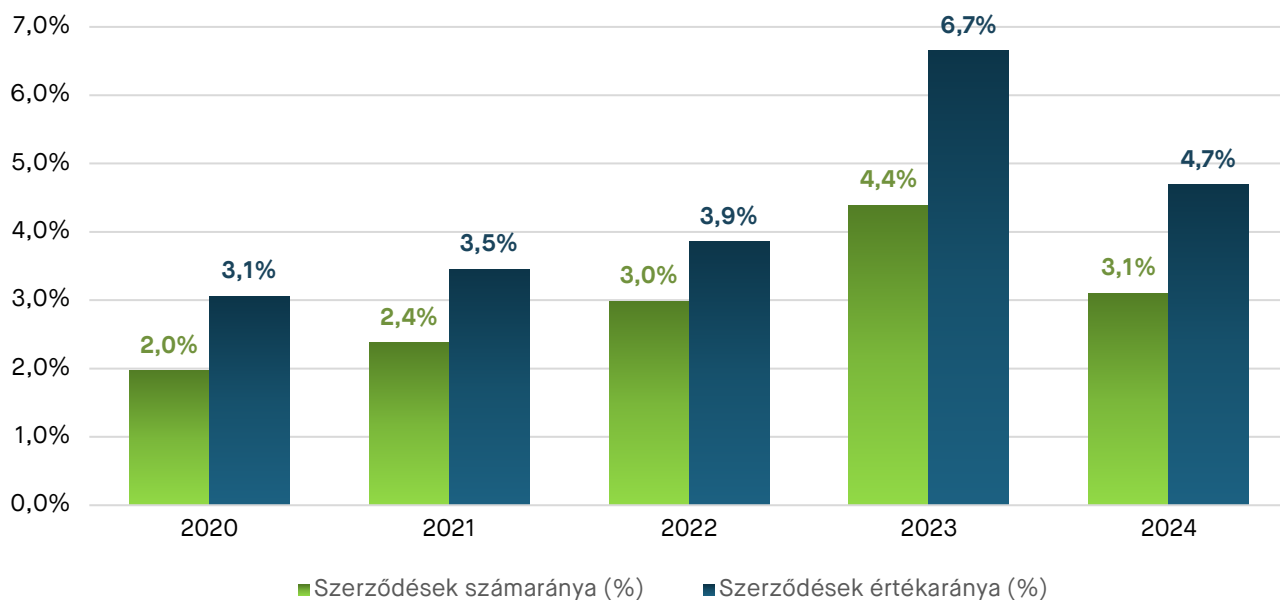
ehhez képest a 2024. évi adatok közelítőleg a 2022. évi szintre süllyedtek vissza mind értékben, mind a darabszám tekintetében, ami a 2023-as értékek közelítőleg kettőharmada. 2024-ben 138 darab szociális szempontot tartalmazó közbeszerzési eljárás került lefolytatásra, ez a bevezetett szerződés alapon számított módszer szerint összesen 203 db szociális szempontú közbeszerzési szerződés megkötését jelentette, melyek során több, mint 19 milliárd forintot költöttek el az ajánlatkérők.

2. ÁBRA A SZOCIÁLIS SZEMPONTOKAT TARTALMAZÓ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ÉS ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) ALAKULÁSA 2020 ÉS 2024 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

3. ÁBRA A SZOCIÁLIS SZEMPONTOKAT TARTALMAZÓ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDEK BELÜL 2020 ÉS 2024 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2. TÁBLÁZAT

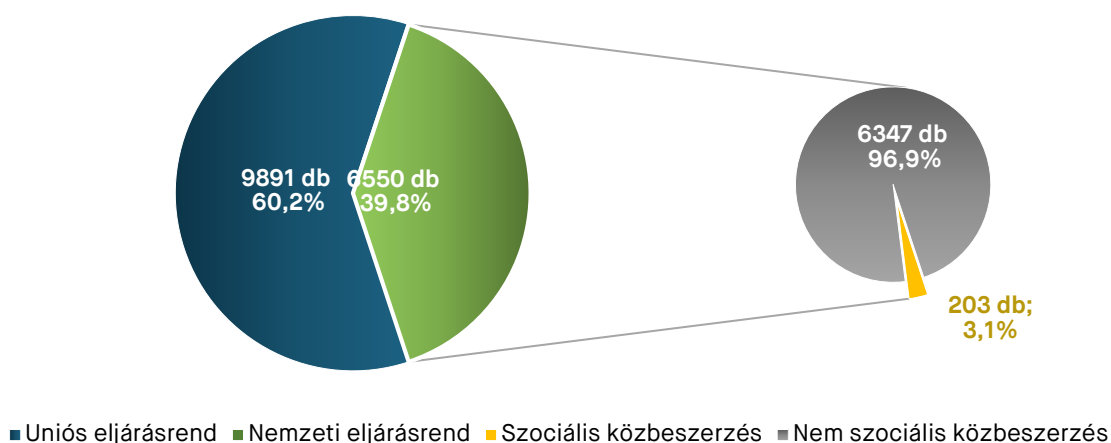
Szerződések	2023				2024				2024/2023 (2024-2023)			
	száma (db)	szám- aránya (%)	értéke (Mrd Ft)	érték- aránya (%)	száma (db)	szám- aránya (%)	értéke (Mrd Ft)	érték- aránya (%)	szám- érték változás	érték- összeg változás	szám- arány különbség	érték- arány különbség
Szociális	306	4,4%	29,3	6,7%	203	3,1%	19,0	4,7%	66,3%	64,8%	-1,3%	-2,0%
Nemzeti	6967	100,0%	440,5	100,0%	6550	100,0%	405,4	100,0%	94,0%	92,0%	-	-
Összes	17650	-	2869,1	-	16441	-	3691,6	-	93,2%	128,7%	-	-

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 2. táblázat a 2023. és 2024. években a szociális szempontokat tartalmazó szerződések főbb adatait mutatja be tágabb összefüggésben. A táblázat adataiból szembetűnő, hogy a szociális közbeszerzések még a nemzeti eljárásrenden belül is igen csekély hányadot képviselnek (3%-7%). Az is látszik, hogy 2023-ról 2024-re közel egyharmados volumencsökkenés következett be mind a számosság, mind az összérték esetében és e-

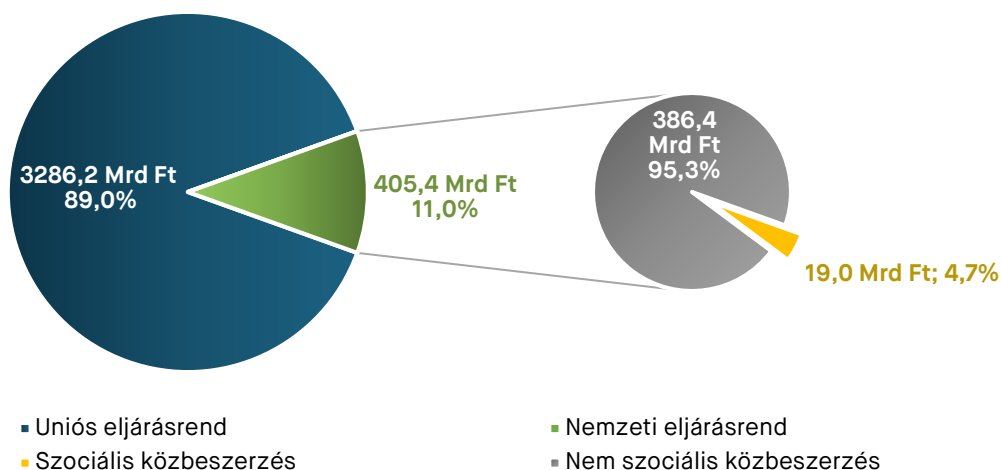
mellett a szám- ill. értékarányok is csökkentek 1-2 százalékponttal. 2024-ben az összes nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzés 3,1 százaléka vett figyelembe szociális szempontokat, ezeknek a szerződéseknek az értékaránya viszont közel 5 százalékot (4,7%) tett ki (ezeket az arányokat szemléltetik a 3-5. ábrák).

4. ÁBRA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ALAKULÁSA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDEN BELÜL, 2024.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

5. ÁBRA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) ALAKULÁSA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDEN BELÜL, 2024.

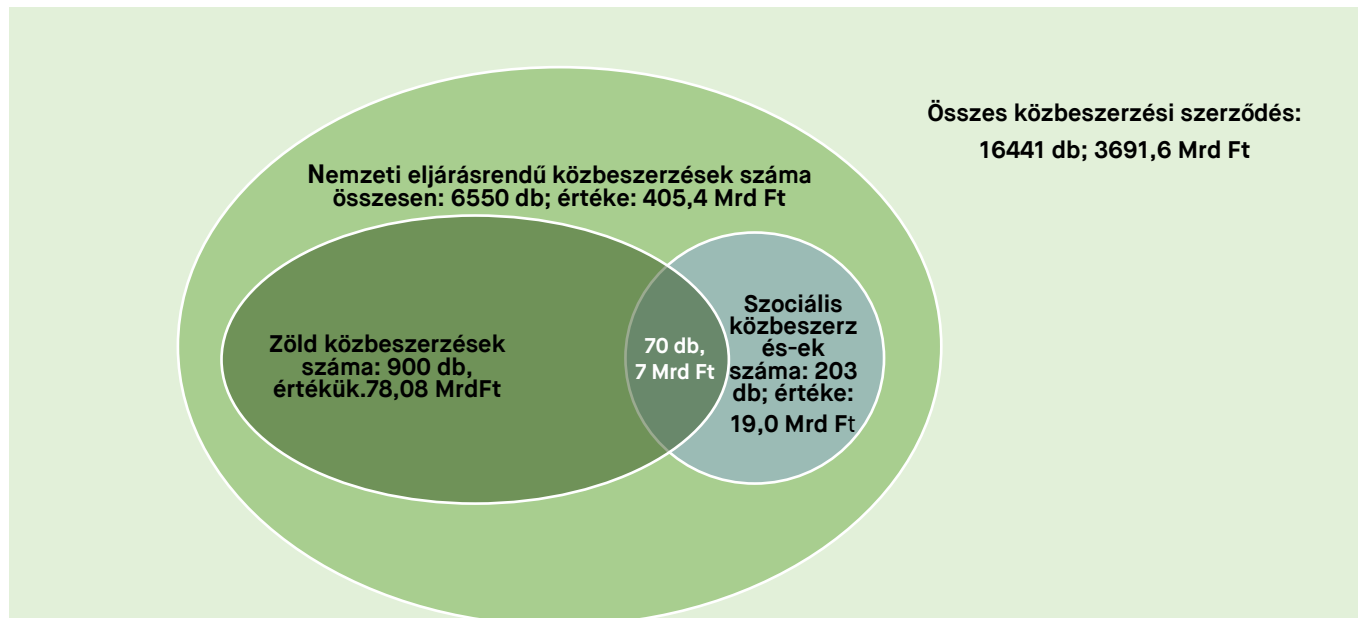


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A fenntarthatósági szempontokat tartalmazó közbeszerzési szerződések száma és értéke szemléletesen ábrázolható az ún. Venn-diagramon is (lásd: 6. ábra). Amint ebből az ábrából is látható, természetesen léteznek olyan szerződések, melyek mindkét féle szempontot tartalmazzák, nevezetesen 2024-ben 7,0 Mrd Ft értékben 70 db olyan közbeszerzésre került sor, melyek egyidejűleg zöld és szociális szempontokat is figyelembe vettek, ezek az összes nemzeti eljárásrendű közbeszerzés közelítőleg 1 százalékát tették ki a számarány-,

és körülbelül 2 százalékot az értékarány vonatkozásában. A 6. ábra adataiból az is kiszámítható, hogy a nemzeti szerződések durván 85 százaléka, 5517 darab közbeszerzési szerződés semmilyen fenntarthatósági szempontot nem tartalmazott (= nemzeti eljárásrendű közbeszerzések – zöld közbeszerzések – szociális közbeszerzések + zöld és szociális közbeszerzések), ezeknek a szerződéseknek az értéke nagyjából 315 milliárd forintot tett ki, ami értékarányban picit több, mint háromnegyede az összes nemzeti közbeszerzés értékének.

6. ÁBRA NEMZETI ELJÁRÁSRENDŰ KÖZBESZERZÉSEK MEGOSZLÁSA ZÖLD ÉS SZOCIÁLIS SZEMPONTOK SZERINT, 2024.

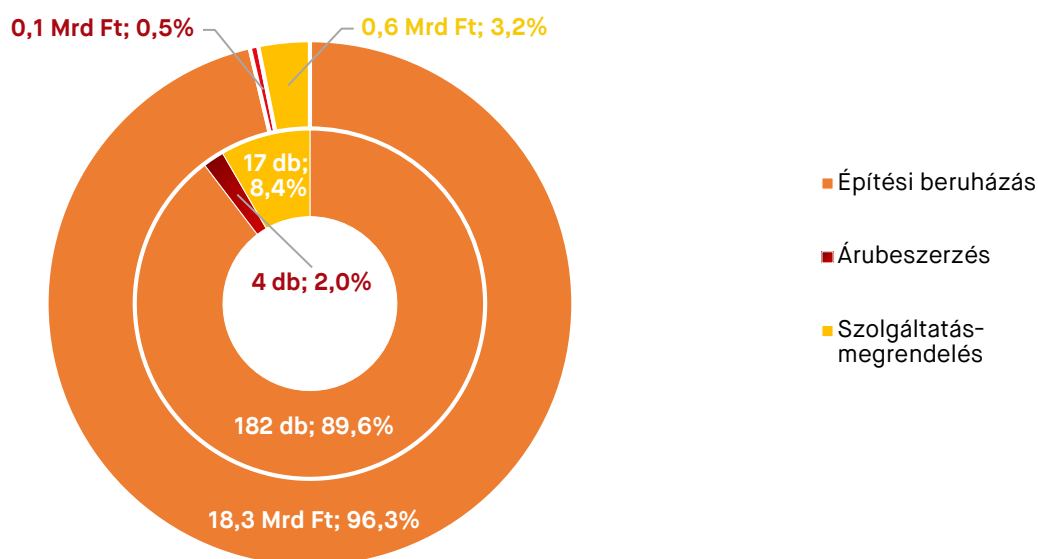


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzéseket a beszerzési tárgyak szerint (építési beruházás, árubeszerzés, szolgáltatás-megrendelés) elemezve azt tapasztalhatjuk, hogy az ajánlatkérők elsősorban az építési beruházások alkalmával vettek figyelembe szociális szempontokat: 2024-ben a szociális szempontú közbeszerzések közelítőleg 90 százaléka építési beruházás tárgyában kötött. Az árubeszerzés, illetve a szolgáltatás-megrendelés szerződéstípusú közbeszerzésekben az ajánlatkérők csak nagyon ritkán alkalmaztak szociális szempontokat, ezért ennyire aránytalan a 7. ábra kördiagramján szemléltetett megoszlás. Értékarány tekintetében pedig még inkább eltolódott az arány az építési beruházások felé, az árubeszerzések és szolgáltatás-megrendelések a szociális közbeszerzéseken belüli hányada együttesen sem érte el a 4 százalékot, így az építési beruházások dominanciája majdnem 100 százalékos volt. Az is elmondható, hogy az építési beruházásokon belül a szociális közbeszerzések aránya meghaladva az 5 százalékot, magasabb szintet ért el mind szám-, mind értékarány tekintetében, mint az összes nemzeti eljárásrendű közbeszerzési szerződés körében.

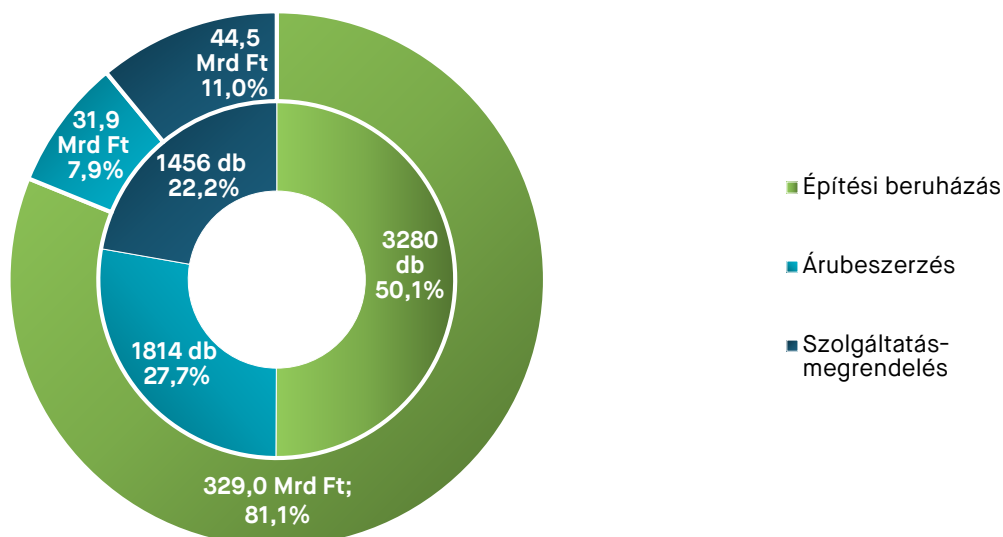
A 7. és a 8. ábra összehasonlításakor szembetűnő a különbség a szociális közbeszerzések és az összes nemzeti eljárásrendű közbeszerzés beszerzési tárgyak szerinti megoszlását illetően: a nemzeti rezsimben megkötött szerződések pontosan fele valósult meg építési beruházásként és itt is igaz, hogy az értékarányok esetében hangsúlyosabb volt az építési beruházások aránya: közel 80 százalék körüli részesedést értek el. A szociális közbeszerzések esetén az építési beruházások felé irányuló súlyponteltolódás csak részben magyarázható ezen szerződések csekély számosságával.

7. ÁBRA A SZOCIÁLIS SZEMPONTÚ KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA A BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT, 2024.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

8. ÁBRA A NEMZETI ELJÁRASRENDŰ KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA A BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT, 2024.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

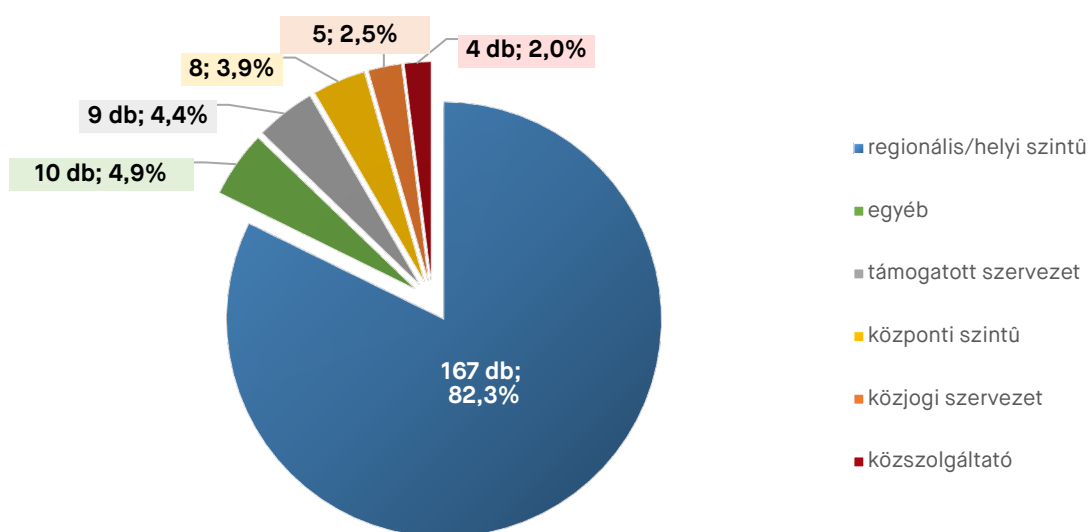
Az ajánlatkérő szervezetek típusa (regionális/helyi szintű-, támogatott-, közjogi-, központi szintű-, közszolgáltató- és egyéb szervezetek) alapján vizsgálva a szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések megoszlását, megállapítható, hogy az előző évekhez hasonlóan

2024-ben is a regionális/helyi szintű intézmények vettek figyelembe a legtöbbször szociális szempontokat a közbeszerzéseik lefolytatása során. A 9. ábrán szereplő kördiagram szemlélteti a szociális közbeszerzések számának ajánlatkérők szerinti megoszlását a 2024. év-

ben, melyből látszik, hogy túlnyomó többséget képviselnek a regionális/helyi szintű ajánlatkérők. A szerződések számának és értékének is több, mint 80 százaléka kapcsolódott a helyi ajánlatkérő szervezetekhez, a nemzeti rezsimben lefolytatott eljárásokhoz köthető szerződések körében viszont csak 50-60 százalékot tett ki ugyanezen szervezetek aránya. A többi ajánlatkérői típushoz köthető szerződések számaránya 5 százalék alatt maradt.

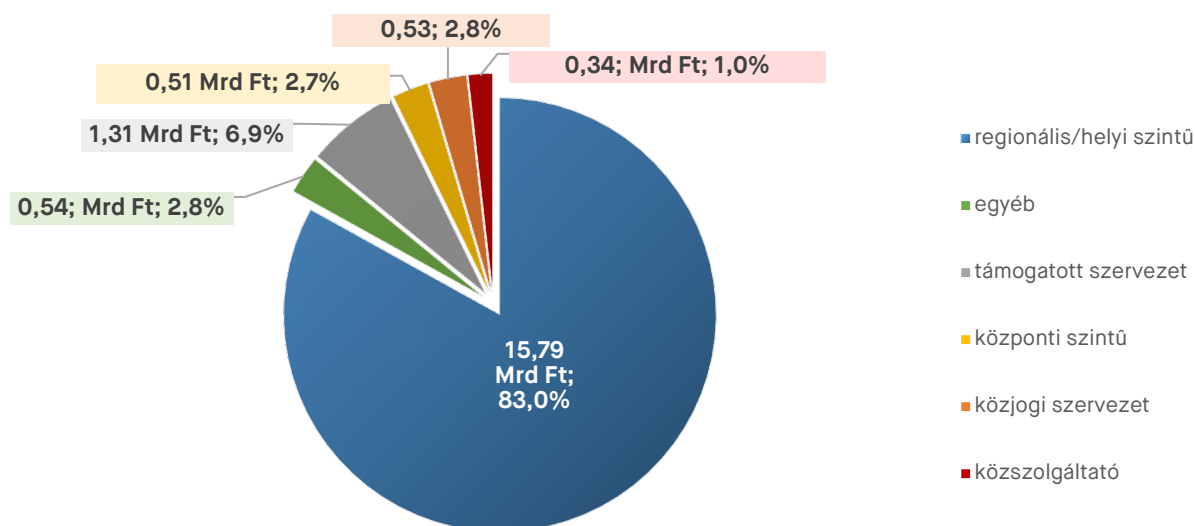
Említést érdemelnek még a támogatott szervezetek is, melyek 7 százalék körüli hányadot képviseltek a szociális közbeszerzések összértékéből (10. ábra), azonban a többi szervezet részesedése még a 3 százalékot sem érte el. Ugyanakkor az összes nemzeti eljárásrendű közbeszerzési szerződés esetében a támogatott szervezetek elhanyagolható súllyal szerepeltek, ez utóbbi körben a közjogi ajánlatkérők megkötött szerződéseinek száma és értéke bizonyult jelentősebbnek.

9. ÁBRA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZTLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐ SZERVEZETEK TÍPUSA SZERINT, 2024.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

10. ÁBRA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZTLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐ SZERVEZETEK TÍPUSA SZERINT, 2024.



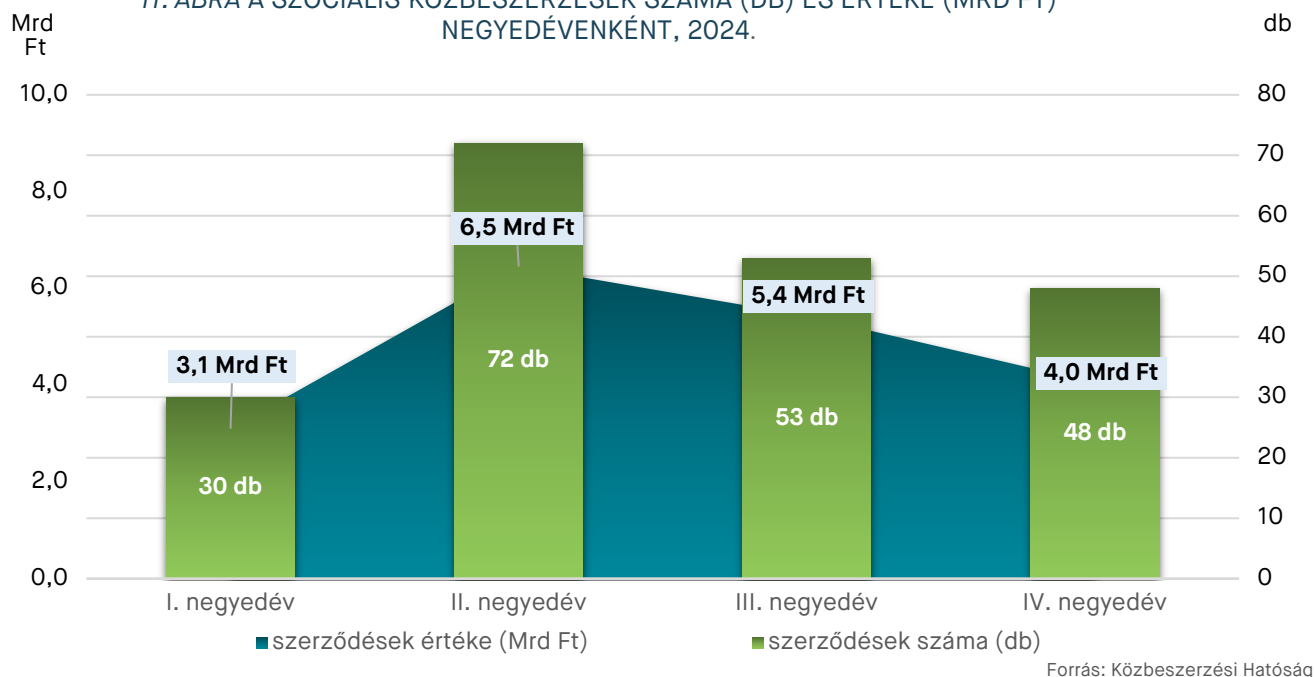
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzési szerződések negyedévenkénti megoszlását mutatja a 11. ábra. Látható, hogy a darabszám és az összérték alakulásának tendenciája az egyes negyedévek között nagyon hasonló képet mutat. A legtöbb szociális szempontot tartalmazó közbeszerzési szerződést a II. negyedévben kötötték meg és ehhez tartozott a legnagyobb összérték is, a legkisebb összértéket pedig az I negyedévben mérhettük a legkevesebb szociális közbeszerzéshez kapcsolódóan. Így az első két negyedév között bizonyult a legnagyobbobbnak az eltérés, az április-június közötti időszak értékei több, mint kétszeresei lettek az év első három hónapjára vonatkozó adatoknak

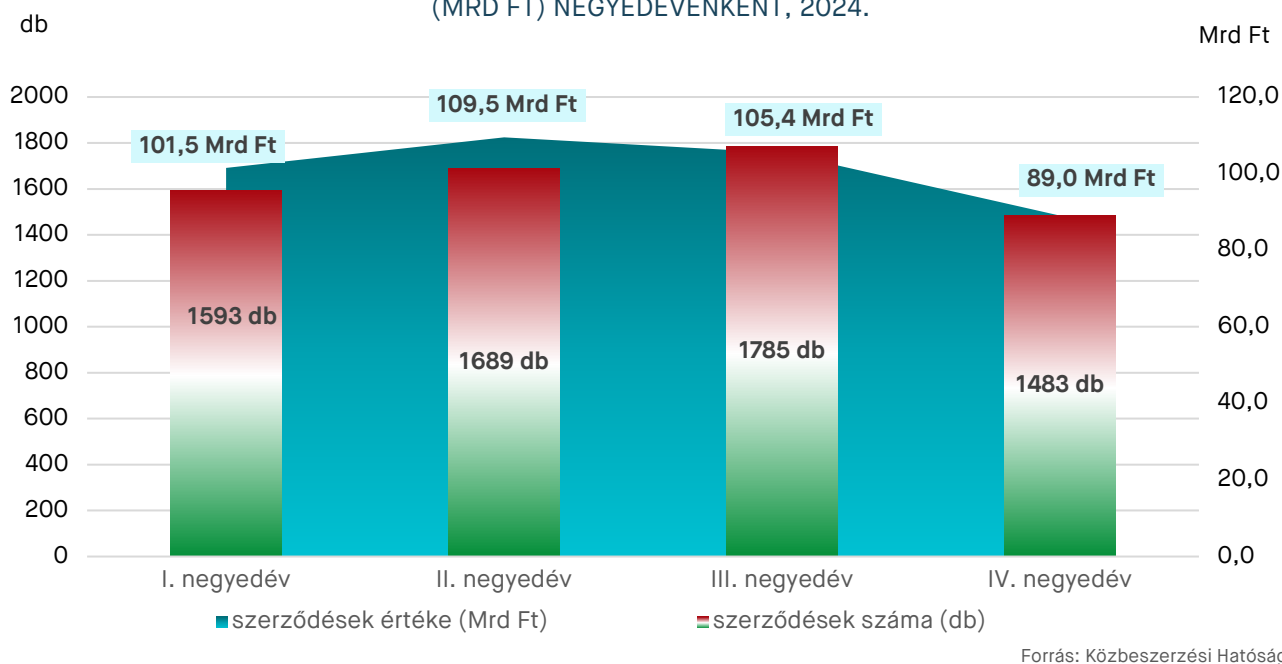
mind a darabszámot, mind az összértéket tekintve. A második félév negyedéveiben kiegyenlítettebb megoszlást tapasztalhattunk, csak pár százalékponttal tértek el az értékek a 25 százalékos rátától.

A szociális érdekeltségű szerződések negyedéves adatait az összes nemzeti eljárásrendű szerződéssel (lásd: 12. ábra) összevetve látható, hogy 2024-ben a szociális szerződések főbb számainak negyedéves alakulása nem követte a nemzeti eljárásrendű közbeszerzéseket, ez utóbbiak sokkal egyenletesebb megoszlást produkáltak, a szociális közbeszerzések adatai pedig hektikusabb grafikonokat eredményeztek, mely legfőképpen csekély számosságuknak tudható be.

11. ÁBRA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEK SZÁMA (DB) ÉS ÉRTÉKE (MRD FT) NEGYEDÉVENKÉNT, 2024.



12. ÁBRA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDŰ KÖZBESZERZÉSEK SZÁMA (DB) ÉS ÉRTÉKE (MRD FT) NEGYEDÉVENKÉNT, 2024.



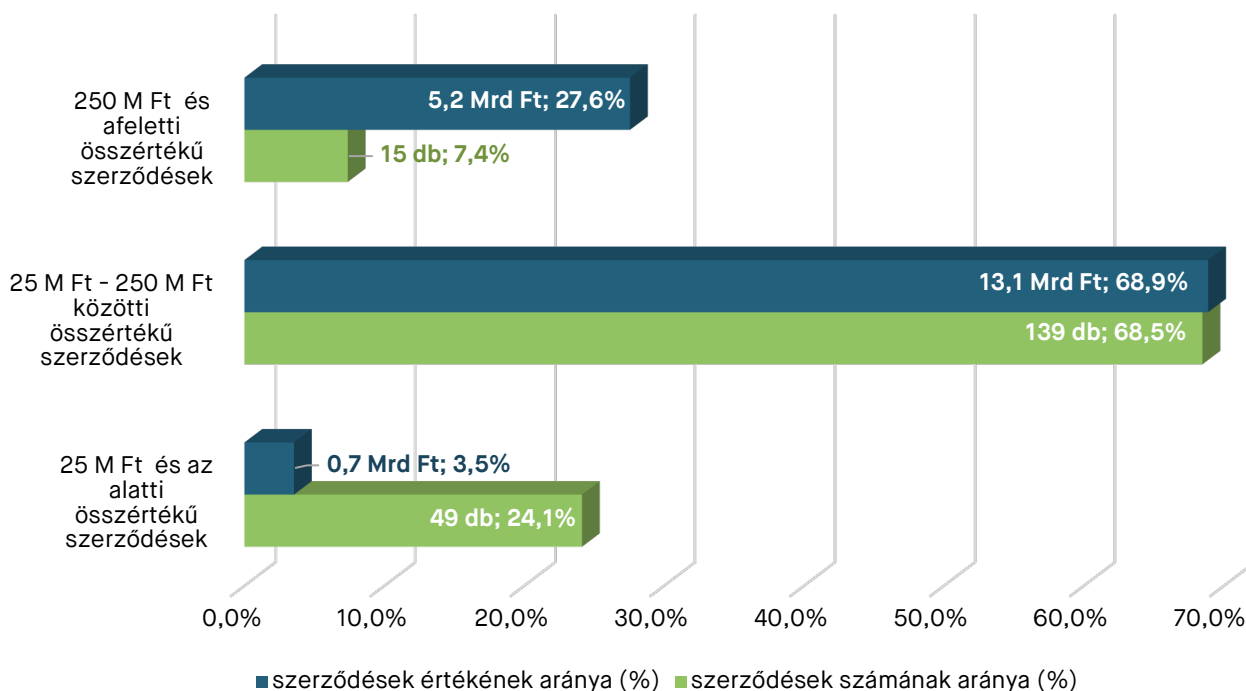
A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzési szerződéseket értékkategóriák szerint vizsgálva (lásd: 13. ábra) azt a konklúziót vonhatjuk le, hogy 2024-ben a szociális szempontok túlnyomórészt 25 és 250 millió forint közötti összértékű közbeszerzési szerződésekhez

kapcsolódtak. Ebbe a középkategóriába esett a szociális szerződések többsége, közel 70 százaléka, mind a darabszám, mind az összérték tekintetében. 250 millió Ft feletti összértékkel mindösszesen 15 db szociális szempontú szerződés rendelkezett, (ezek természetesen

mind építési beruházások voltak), és ezekhez kapcsolódott az összérték több, mint negyede: 5,2 milliárd forint. A kisértékű, 25 millió forint alatti összértékű szerződések az összes szociális közbeszerzés közel negyedét tették ki, ugyanakkor a hozzájuk kapcsolódó szerződéses értékösszeg 1 milliárd forint alatt maradt, nem

érte el az 5 százalékos rátát sem. Így ezek a kisértékű szociális közbeszerzések a normális eloszlás Gauss-görbéjének megfelelően majdnem fordított számarány-értékarányt realizáltak, mint a 250 millió forint feletti, nagy értékű szociális közbeszerzések.

13. ÁBRA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ÉRTÉKKATEGÓRIÁK SZERINT, 2024.

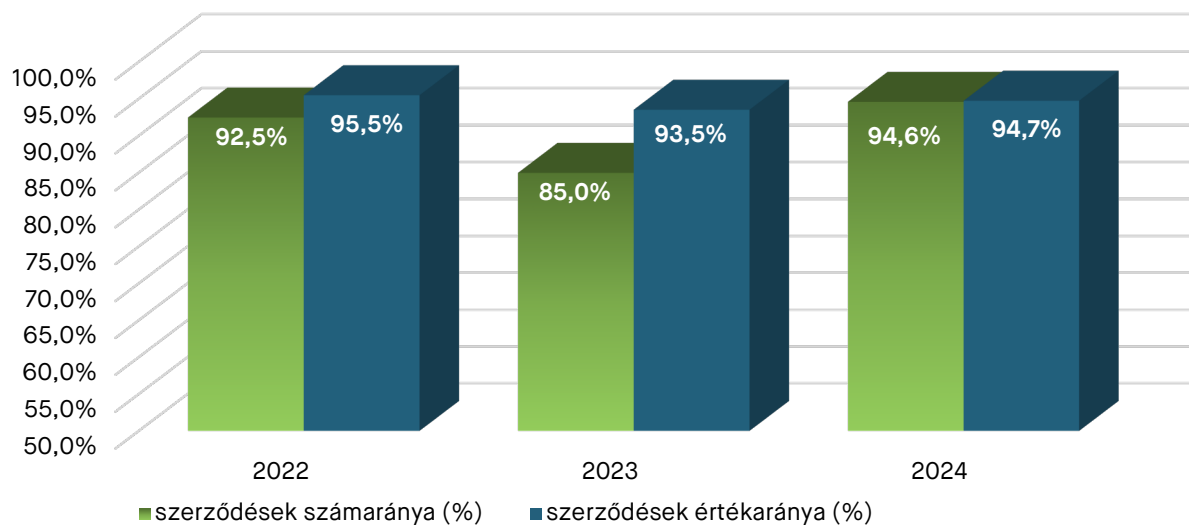


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A mikro-, kis- és középvállalkozások (kkv-k) hagyományosan jól teljesítenek a hazai közbeszerzési piacon, az összes eredményes közbeszerzésen belül a kkv-k által megnyert közbeszerzési szerződések számaránya az elmúlt években mindvégig meghaladta a 80 százalékot, 2024-ben 77 % volt. A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések körében ennél jóval magasabb arányokat lehetett tapasztalni mind a darabszám, mind az összérték esetében (lásd: 14. ábra). 2024-ben közel 95 százalék körüli hányadosok adódtak, ami még a nemzeti eljárásrendhez viszonyított kkv nyertességi arányoknál is magasabb, mert ez utóbbiak 88-90 százalék közé estek (15. ábra). Igaz, hogy 2022-ről 2023-ra pár

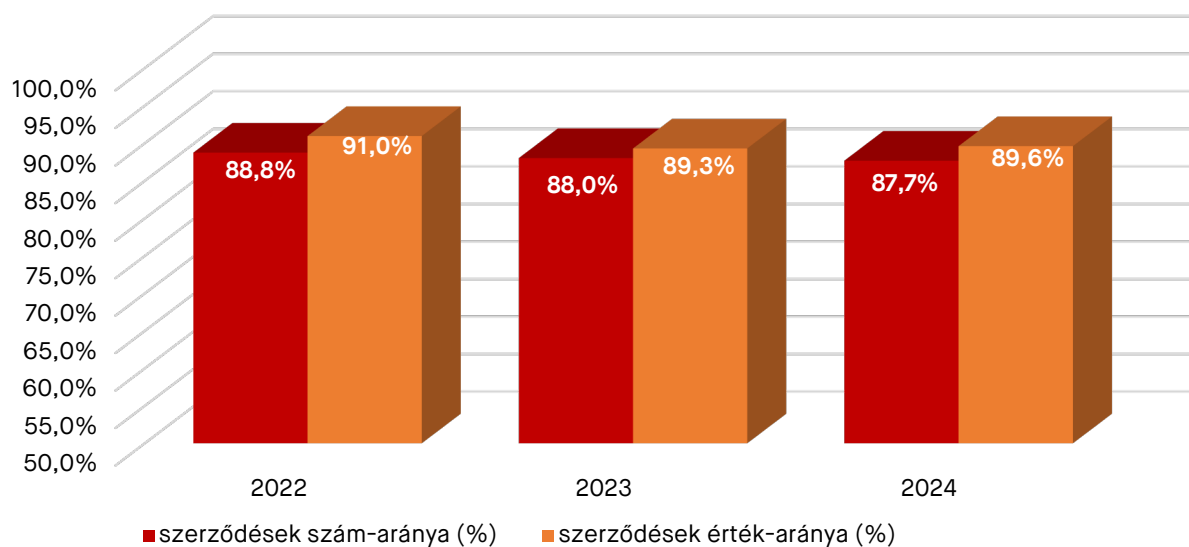
százalékponttal csökkent a kkv nyertest tartalmazó szociális közbeszerzések szám-, és értékaránya, de még így is elmondható, hogy az elmúlt három évben mindig teljesült, hogy az eredményes, szociális közbeszerzések legalább 85 százalékában kkv-szektorhoz tartozó gazdasági szereplő volt a nyertes, és értékarányuk is 93 százalék felett alakult. A 2024-es adatok alapján úgy is fogalmazhatunk, hogy szinte minden szociális közbeszerzést a kkv-k nyertek meg, közelítőleg 100-ból 95 darabot, szám szerint pontosan 203-ból 192 darabot. A szociális közbeszerzéseken elköltött minden 100 forintból 95 forint került a kkv szektorhoz, értékben kifejezve 19 milliárd forintból 18 milliárd forint.

14. ÁBRA A NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK SZÁM- ÉS ÉRTÉKARÁNYA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEKEN BELÜL, 2022 ÉS 2024 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

15. ÁBRA A NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK SZÁM- ÉS ÉRTÉKARÁNYA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDREN, 2022 ÉS 2024 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2024-ben a szociális szempontokat tartalmazó eljárások odaítélt szerződéseinek több, mint a fele (54,2%-a), számszerint 110 db közbeszerzési szerződés használt fel valamilyen formában európai uniós forrást, értékük 11,8 milliárd forintot tett ki, ami 62 százalékos arányt

képvisel az összes szociális szerződés értékén belül. Ez azt jelenti, hogy 2024-ben a szociális közbeszerzések összértékének majdnem kétharmadához kapcsolódott uniós támogatás. Ez az uniós támogatás mindig valamilyen tényleges operatív programhoz/projekthez

kapcsolódik³. A 16.-17. ábrákon az adott esetben releváns operatív programok szerinti bontásban kerültek ábrázolásra a szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzési szerződések főbb mutatói.

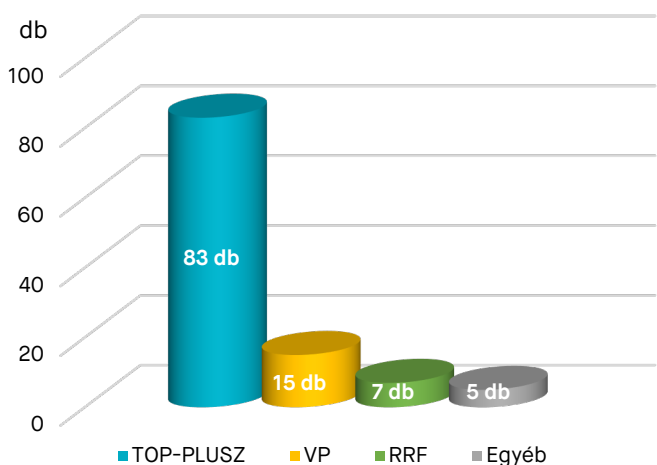
Amint azt a grafikonok is mutatják, 2024-ben is a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Pluszból (TOP-Plusz) nyert uniós támogatást a szociális közbeszerzések túlnyomó többsége. Mind a számarány, mind az értékarány tekintetében a szociális szempontú közbeszerzési szerződések több, mint háromnegyede ehhez az operatív programhoz kapcsolódott.

Figyelmet érdemel még a Vidékfejlesztési Program (VP), a szociális közbeszerzések 13,5 százaléka nyert ebből finanszírozást, az összértéknek pedig a 9 százaléka kötődött ehhez a programhoz. Valamint meg kell említeni még az RRF programot (Recovery and Resilience

Facility), az Európai Unió Helyreállítási és Ellenálló-képességi eszközét, mely egy 2021-ben indult új program és egyre jelentékenyebb szerepet játszik a finanszírozásokban, 2024-ben több, mint 1 milliárd forint összértékben nyert el belőle támogatást 7 darab szociális szempontú közbeszerzés.

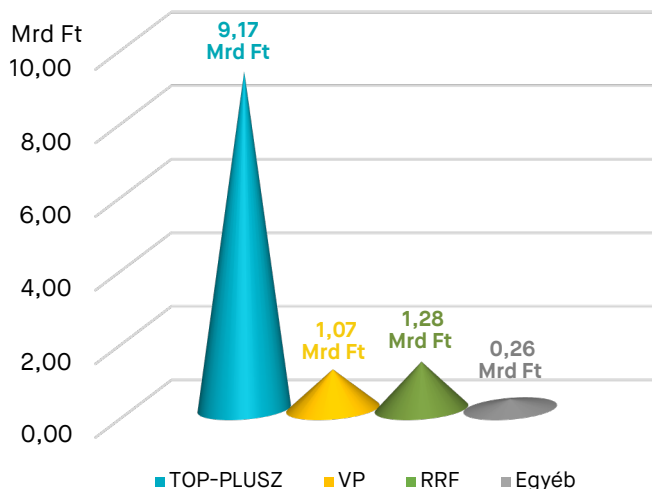
Az „Egyéb” kategória alatt azok az operatív programok kerültek összevontan elszámolásra, melyeknek a súlya nem volt számottevő vagy melyek nem lettek nevesítve a hirdetményekben, jelen esetben pl.: a Digitális Megújulás Operatív Program Plusz (DIMOP-Plusz) és a GINOP-Plusz, a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program Plusz, melyek csak 1-1 darab szociális szempontú közbeszerzési szerződéshez nyújtottak támogatást, és így az összértékből is jelentéktelen hányad kapcsolódott csak hozzájuk.

16. ÁBRA AZ EU FINANSZÍROZÁST TARTALMAZÓ SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEK SZÁMA (DB), OPERATÍV PROGRAMOK SZERINT, 2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

17. ÁBRA AZ EU FINANSZÍROZÁST TARTALMAZÓ SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEK ÉRTÉKE (Mrd Ft), OPERATÍV PROGRAMOK SZERINT, 2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A piaci verseny intenzitására vonatkozó mutatókra koncentrálva kijelenthető, hogy a szociálisan felelős közbeszerzések esetében még kedvezőbben alakulnak ezeknek az értékei, mint akár az összes szerződés, vagy a nemzeti rezsimben lefolytatott közbeszerzések köré-

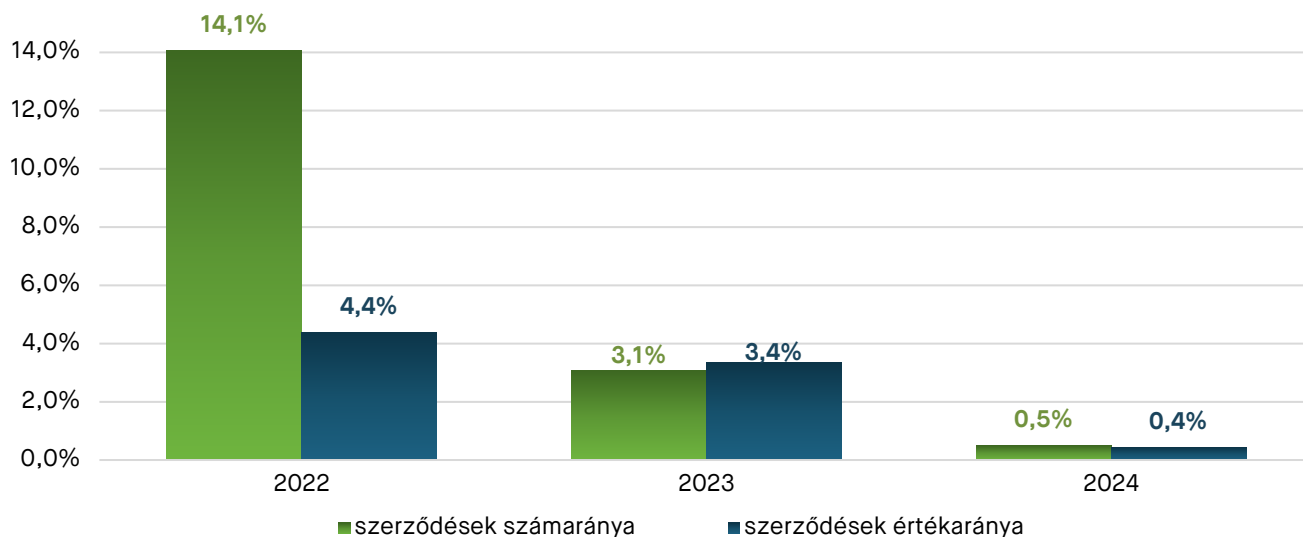
ben. Az egyik ilyen mutató az egyajánlatos közbeszerzési szerződések alakulására vonatkozik, amelynek a szociális közbeszerzéseken belüli számaránya 2024-ben 2023-hoz képest több, mint 2,5 százalékponttal, az értékaránya pedig 3 százalékponttal csökkent, így elha-

³ Ezek az információk nem az uniós támogatás nagyságára vonatkoznak, ugyanis az adatforrásként felhasznált eredménytájékoztató hirdetményekből csak az derül ki, hogy az adott közbeszerzés kapcsolatos-e európai uniós alapokból finanszírozott programmal, de a támogatás konkrét összegére nincs adatunk.

jelentősen alulmúlják az uniós értékhatár alatti egyajánlatos szerződésekre vonatkozó hányadosokat, pedig azok is folyamatosan csökkenő tendenciát mutattak az előző év értékeihez képest, ami a 19. ábra diagramjaiból

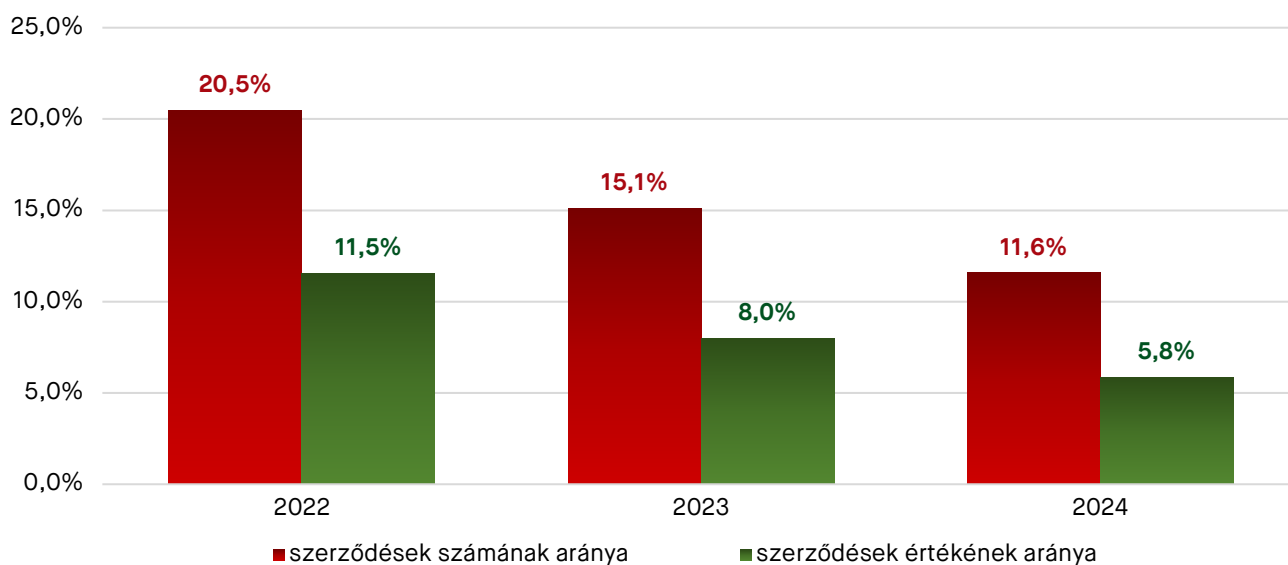
is kitűnik. Konkrétan 1 darab egyajánlatos szerződést kötöttek meg a szociális szempontú közbeszerzéseken belül 84 millió forint értékben, míg egy évvel korábban 9 darab, 2022-ben pedig 28 darab ilyen szerződést ítélték oda.

18. ÁBRA AZ EGYAJÁNLATOS SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEKEN BELÜL, 2022-2024.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

19. ÁBRA AZ EGYAJÁNLATOS SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDEKEN BELÜL, 2022-2024.

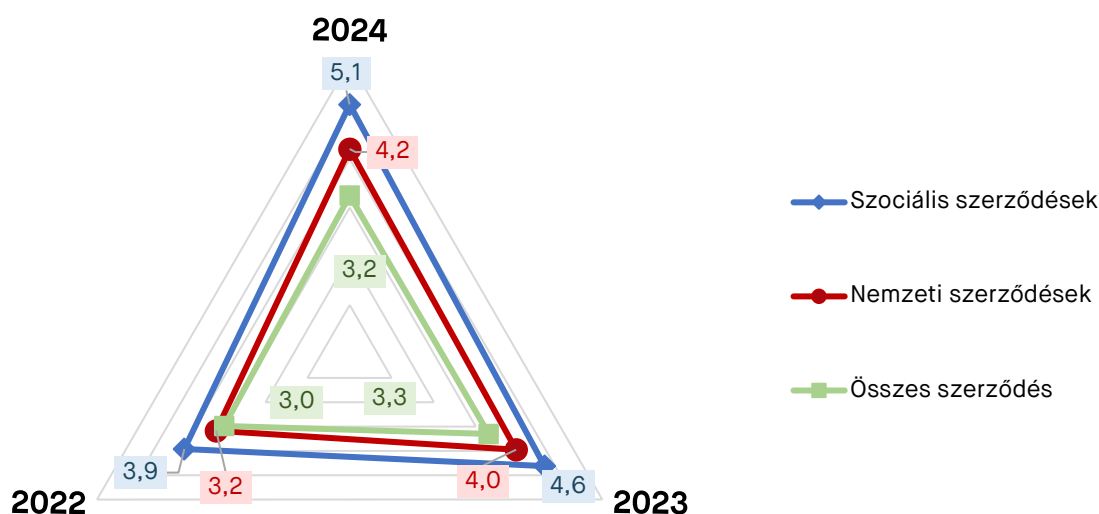


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A másik fontos indikátor a piaci verseny intenzitásának elemzésében, az egy közbeszerzési szerződésre jutó ajánlatok száma, mely a szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések esetén 2024-ben 5,1 db volt, ami azt jelenti, hogy átlagosan több, mint 5 darab ajánlatból kellett kiválasztani a legmegfelelőbbet. Ez az érték meghaladta az egy évvel korábbi adatot és az elmúlt három évben növekvő tendenciát mutatott (20. ábra). A diagramról is leolvasható, hogy a szociális közbeszerzé-

sekre vonatkozó fajlagos ajánlatok száma az elmúlt 3 év mindegyikében meghaladta 1-2 darabbal a nemzeti rezsimben lefolytatott eljárásokban megkötött szerződések ugyanezen adatát és az összes odaítélt közbeszerzési szerződés hasonló mutatóját is. Elmondhatjuk tehát, hogy a szociálisan érzékeny közbeszerzések körében is biztosított a versenyhelyzet ebből az aspektusból is.

20. ÁBRA EGY KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSRE JUTÓ AJÁNLATOK ÁTLAGOS SZÁMA, 2022-2024 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A lezárt hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó szerződések (HNT) alakulása a harmadik releváns mérőszáma a közbeszerzési versenyhelyzetnek. A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések számának és értékének eljárástípusonkénti részletes alakulását a 2024. évben a 3. táblázat foglalja össze. 2024-ben összesen 1 darab szociális aspektusú közbeszerzés zajlott le hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás formájában körülbelül 84 millió forint értékben, ami az összes szociális közbeszerzés értékének 0,5 százalékát sem érte el.

2023-ban szintén csak egy darab szociális közbeszerzés tartozott a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kategóriájába, 2022-ben pedig egyáltalán nem volt ilyen típusú eljárás, ami tehát tartósan egy rendkívül kis számosságnak minősül. A táblázatból az is kiolvasható, hogy a szociális szempontú szerződések többségét, közel 60 százalékát nyílt eljárás keretében folytatták le az ajánlatkérők 2024-ben.

3. TÁBLÁZAT

Eljárás típusa	Szociális szerződések száma (db)	Számaránya (%)	Szociális szerződések értéke (Mrd Ft)	Értékaránya (%)
A Kbt. 115. § szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	3	1,5%	0,3	1,8%
A Kbt. 115. § szerinti nyílt eljárás	59	29,1%	4,4	23,1%
A Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti eljárás	23	11,3%	2,1	11,3%
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	1	0,5%	0,1	0,4%
Meghívásos eljárás	1	0,5%	0,0	0,2%
Nyílt eljárás	113	55,7%	11,3	59,5%
Tárgyalásos eljárás	3	1,5%	0,7	3,6%
ÖSSZESEN:	203	100,0%	19,0	100,00%

Forrás: Közbeszerzési Hatóság



**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**