



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2025. VII. évfolyam 12. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!

MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ
STATISZTIKÁK
FELHÍVÁSFIGYELŐ
HIRDETMÉNYEK
HATÁROZATOK



NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS

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



KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

2025. VII. évfolyam 12. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Varga Zs. András

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

Dr. Navracsics Tibor

Közigazgatási és Területfejlesztési miniszter

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Prof. Dr. Boros Anita

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,
egyetemi tanár

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

A gazdasági stratégiáért és a Tanítsunk Magyarországot program
irányításáért felelős kormánybiztos

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

Lónyai Kacur Piroška

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, képzési
asszisztens

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

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. Vén Gergely).....3

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

A Fővárosi Törvényszék 106.K.702.377/2024/ 19.számú
határozatával felülvizsgált a Dön-tőbizottság D.141/12/
2024. számú határozata..... 16

Közbeszerzési iránytű..... 25

A vagyoni értékű jog átruházásának közbeszerzése, kü-
lönös tekintettel a hitelesített energiamegtakarításra
(Dr. Magyar Adrienn)..... 25

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

(Dr. Pfeffer Zsolt PhD)..... 35

A mesterséges intelligencia a közbeszerzésekben
(Dr. Vén Gergely)..... 48

Statisztika (Mikó Zsófia)

Az eredményes keretmegállapodásokhoz kapcsolódó
szerződések adatainak statisztikai elemzése 2024-ben 61



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

Honlap: <https://ertesitoplusz.kozbeszerzes.hu/>

Szerkesztőségi email cím: ertesitoplusz@kt.hu

Nyomdai előkészítés:

Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:

Közjegyzői Akadémia Nonprofit Kft.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2025. év decemberében megjelenő tizenkettedik számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – egyéb kérdések mellett – foglalkozik a beszerzési tárgy minősítésével, az alvállalkozó bevonásával, a szerződésmódosítás alapján megállapított több-letköltség kifizetésével, a szponzorációs szerződéssel és az összeférhetetlenség fennállásával kapcsolatos egyes kérdésekkel is.

A *jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban* ismertetett, a bíróság által felülvizsgált jogeset a közbeszerzési eljárás előkészítésére vonatkozó ajánlatkérői kötelezettséggel, továbbá a közbeszerzési szerződés jogsértő módosításával és az ellenszolgáltatás kifizetése szabályainak megsértésével kapcsolatos.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* három szakcikk kerül publikálásra. Az első írás a vagyoni értékű jog átruházásának közbeszerzésével foglalkozik, különös tekintettel a hitelesített energiamegtakarításra. Az energetikai auditor általi hitelesítést követően az energiahatékonyságról szóló 2015. évi LVII. törvény 1. § 11. pontja szerinti energiamegtakarítás is vagyoni értékű joggá válik, a megtakarított energia átruházható, pénzzé tehető. Tekintettel arra, hogy a hitelesített energiamegtakarítás (HEM) közbeszerzési vonatkozásai tekintetében még kevés joggyakorlati tapasztalat áll rendelkezésre, a cikk ehhez kíván iránymutatást adni. Ismertetésre kerül, hogy miként állapítható meg a beszerzési tárgy és a közbeszerzési eljárás becsült értéke, valamint a közbeszerzési kötelezettség fennállása a HEM átruházása során, illetőleg milyen szolgáltatások kapcsolódnak a HEM értékesítéséhez. A második szakcikk az aránytalanul alacsony ár jogintézményével foglalkozó cikksorozat negyedik része. A harmadik szakcikk szerzője pedig bemutatja, hogy milyen lehetőségei, szerepe lehet a mesterséges intelligenciának a közbeszerzésekben, ismerteti továbbá a mesterséges intelligencia potenciális kockázatát és előnyeit és a mesterséges intelligenciának a közbeszerzésekre gyakorolt lehetséges jövőjéről szóló néhány elképzelését.

A *Statisztika rovat* az eredményes keretmegállapodásokhoz kapcsolódó szerződések adatainak statisztikai elemzését tartalmazza a 2024-es év vonatkozásában.

Dr. Kovács László PhD

felelős szerkesztő

Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Vén Gergely, vezető jogi tanácsadó, Közbiztosítási Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2025.12.1

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

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

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

1. kérdés

Egy önkormányzat a közigazgatási területén lévő villanyoszlopok egy részén a lámpaakarok és világítótestek cseréjét tervezi akként, hogy ennek eredményeként a régi, elavult világítótestek helyére gazdaságos, ledes világítótestek kerüljenek felszerelésre a megmaradó villanyoszlopokra. Ennek keretén belül - a megfelelő engedélyeztetés után - feladata lenne a majdani vállalkozónak a lámpaakarok és világítótestek szállítása és azoknak a meglévő villanyoszlopokra történő felszerelése - természetesen a régi lámpaakarok és lámpatestek leszerelése mellett. A beruházás tervezett teljes költsége nettó 40.000.000,- Ft. A szóban forgó beszerzés árubeszerzésnek vagy építési beruházásnak minősül?

A Közbiztosítási Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint egy közbeszerzési eljárás során a beszerzési tárgy minősítése – ideértve a CPV kód alá történő besorolását is – kizárólag a konkrét műszaki paraméterek és a szerződéses konstrukció ismeretében lehetséges. Ha a közbeszerzés többféle, a Kbt. 8. § (2)-(4) bekezdései szerinti beszerzési tárgyat (árubeszerzés,

szolgáltatás, építési beruházás) is magában foglal, a közbeszerzési eljárásra a beszerzés fő tárgya szerinti szabályokat kell alkalmazni [Kbt. 22. § szerinti vegyes beszerzés].

A Kbt. 8. § (2) és (3) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„(2) 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.

(3) Az 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.”

Önmagában az a tény, hogy a megkötendő szerződés teljesítése keretében a Kbt. 1. melléklete szerinti tevékenységre is sor kerül, nem elegendő ahhoz, hogy a szerződés építési beruházásnak minősüljön, ha az is megállapítható a műszaki leírásból, hogy ezen kívül árubeszerzésre is sor kerül majd a szerződés teljesítése során. Így tehát a Kbt. 22. §-a szerinti ún. vegyes beszerzésről beszélhetünk. Ilyen esetben az ajánlatkérőnek azt kell meghatároznia, hogy mi a beszerzés fő tárgya. Vegyes beszerzések esetében a szerződéses rendelkezések kiemelkedő jelentőséggel bírnak, és mindig az adott eset egyedi körülményei alapján, objektív bizonyítékok és az alapvető szerződéses kötelezettségek alapján köteles az ajánlatkérő a beszerzés fő tárgyát kiválasztani és a vegyes beszerzést minősíteni.

A Kbt. 3. § 8. pontja szerint az építmény fogalmát a magyar építészetéről szóló 2013. évi C. törvényben (a továbbiakban: Méptv.) meghatározottak szerint kell érteni. A Méptv. 16. § 34. pontja szerint építmény: 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 Méptv. 16. § 94. pontja szerint továbbá műtárgy: mindazon építmény, ami nem minősül épületnek és épület funkciót jellemzően nem tartalmaz, ideértve különösen az utat, hidat, tornyot, a távközlés műszaki létesítményeit, a villamos energia, gáz-, folyadék-, ömlesztett anyag továbbítására és tárolására szolgáló és nyomvonalas műszaki alkotásokat, valamint a kültéri szobrokat és a kültéri installációkat.

A közvilágítási rendszer kiépítése a Kbt. 8. § (3) bekezdésének b) pontja alapján építési beruházásnak minősül. Az irányelvi szabályozást is figyelembe véve a közvilágítási rendszer építménynek minősül, tekintettel arra, hogy építési munkával lett létrehozva, valamint önmagában alkalmas azon műszaki (közvilágítási) funkció ellátására, amelynek érdekében megépült (lásd az Európai Unió Bíróságának C-16/98. sz. ügyben hozott ítéletének 1. pontját).

Amennyiben a közbeszerzés tárgya nem a közvilágítási rendszer kiépítésére vonatkozik, hanem annak tartama a régi, elavult világítótestek helyére gazdaságos, ledes világítótestek felszerelésére irányul – a régi lámpakarok és világítótestek leszerelése mellett –, akkor a meglévő közvilágítási hálózat aktív elemeinek cseréjével megvalósuló fejlesztés a fő cél, és ilyenkor figyelembe kell venni azt, hogy az építmény kivitelezése magában foglalja az építmény átalakítását, felújítását, korszerűsítését és bővítését, mely a konkrét esetben szükségszerűen együtt jár ingó tartozékok beépítésével. Meglévő közvilágítási hálózatok karbantartására és bővítésére irányuló önálló építési munkák sorozata esetében – amelyek eredménye, megvalósításuk után, az érintett hálózat rendeltetésének szerves része lesz –, egy építmény létét a szóban forgó közvilágítási hálózatok által betöltött gazdasági és műszaki rendeltetés függvényében kell megítélni (lásd az Európai Unió Bíróságának C-16/98. sz. ügyben hozott ítéletének 1. pontját).

Az állásfoglalás kérdésben foglalt kérdéskörrel érintett tárgyra való tekintettel felhívjuk a figyelmet a Kúria kapcsolódó joggyakorlatára. „E kérdést illetően, amíg az alperes [Döntőbizottság] a határozatában a műszaki leírás, valamint a közbeszerzéssel megvalósítani kívánt funkció alapján jutott arra a következtetésre, hogy a közbeszerzés tárgya szerinti szolgáltatás nem minősül építési beruházásnak, addig az elsőfokú bíróság [Fővárosi Törvényszék] szélesebb értelmezési tartományban, „összességében” vizsgálódva [Kbt. 3. § 8. pontja, Étv. 2. § 6., 8., 15., 36. pontjai, Étv. 1. § (1) bekezdés e) pontja, Kbt. 8. § (3) bekezdés a) pontja, Kbt. 1. melléklet 3. § 40. pont b) alpontja, EUB C-412/04. számú ítélet 48., 49. pontjai, fő tárgy teszt, árazott költségvetés] alakította ki azt a jogkövetkeztetést, hogy az építmény kivitelezése magában foglalja az építmény átalakítását, felújítását, korszerűsítését és bővítését, mely a konkrét esetben szükségszerűen együtt jár ingó tartozékok beépítésével. Jelen ügyben 1391 db világítótést korszerűsítése, 1955 db-ra történő bővítésével az 564 új lámpatest szerelésére csak az építmény bővítésével, a meglévő oszlopokon új lámpakarok felszerelésével kerülhet sor, melyhez illeszkedett a felperes által megjelölt CPV kód, amely az építési beruházások között a beszerzés fő tárgyát a 45316110-9 CPV kód alá sorolta „Egyéb épületgépi szerelésben belül a „Közüti világítóberendezések szerelése” alá.” Azaz a beszerzés fő tárgya még ebben az esetben is minősülhet építési beruházásnak (lásd a Kúria Kf.V.40.591/2021/4.számú ítéletének [22] bekezdését).

Ugyanakkor a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata szerint a lámpatestek és karok lecserélésének a műszaki tartalmára is figyelemmel kell lenni. Ha az ajánlatkérő a „lámpatest” fogalom alatt kizárólag azok „aktív” elemeit érti, tehát magát a tartószerkezetet (oszlop, útfeszítés), vezetékrendszert, egyéb mérő, átalakító berendezést, vezérlőrendszert, épületfalakat, építményeket nem tartja az aktív, szerződés tárgyát képező elemeknek, és a beszerzés tárgyát számottevő mértékben az aktív elemek cseréje képezi, akkor a beszerzés tárgya nem építési beruházásra irányul. A Kbt. 8. § (3) bekezdés b-c) pontjai szempontjából annak van jelentősége, hogy a beszerzés során az építmény, illetve pontosabban a műtárgynak minősülő közvilágítási rendszer kivitelezése zajlik-e. Ha az új lámpatestek felszerelése miatt az építmény bővítése is szükséges, ebben az esetben az építmény átalakítása, felújítása, korszerűsítése valósul meg, amely kivitelezésnek minősül. Amennyiben viszont a tárgyi beszerzés során kizárólag

csere történik, új műtárgyak kialakítására nem kerül sor, akkor nem beszélhetünk építési beruházásról (lásd a Közbiztosítási Döntőbizottság D.798/8/2024. sz. határozatának 26-34. pontját, D.640/11/2024. sz. határozatának 68-77. pontját, D.509/14/2024. sz. határozatának 93-99. pontját, és a D.622/21/2024. sz. határozatának 31-35. pontját).

Az ajánlatkérőnek tehát a fentieket mérlegelve kell meghatároznia, hogy az adott beszerzés fő tárgya építési beruházás vagy árubeszerzés.

Amennyiben a fentiekén túl az ajánlattevő feladata a közvilágítási rendszer üzemeltetését és karbantartását is magában foglalja, akkor a közbiztosítás fő tárgya akár szolgáltatásmegrendelés is lehet.

2. kérdés

Az ajánlatkérő és az ajánlattevő között építési beruházás tárgyában közbiztosítási szerződés jött létre. Az ajánlattevőként szerződő fél alvállalkozót vett igénybe a szerződés teljesítéséhez. A teljesítés befejeződött, a műszaki átadás-átvételi eljárás sikeresen lezajlott, az alvállalkozó a feladatokat szerződés szerűen teljesítette. Az ajánlattevőként szerződő fél a végösszámra benyújtásának feltételeit hónapok óta nem teljesítette, nem nyújtotta be a közbiztosítási szerződés szerint kötelezően benyújtandó számlarészletezőt, nem igazolta köz-tartozásmentességét és nem nyújtott jótállási biztosítékot, amelyeknek következtében az ajánlatkérőként szerződő fél a végösszámot nem fogadta be. Az ajánlattevőként szerződő fél időközben felszámolás alá került. Van-e jogszerű lehetőség arra, hogy az ajánlatkérőként szerződő fél ilyen esetben legalább az alvállalkozási szerződés szerint az alvállalkozónak jogszerűen járó díjat közvetlenül megfizesse, vagy ilyen esetben az ajánlatkérőként szerződő fél akkor sem fizetheti ki az alvállalkozónak az ajánlatkérő részére elvégzett munka ellenértékét, ha egyébként az alvállalkozó teljes mértékben jogszerűen járt el?

A Közbiztosítási Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ajánlatkérő csak az ajánlattevővel áll szerződéses jogviszonyban, az alvállalkozókkal nem, így nem áll módjában közvetlenül kifizetni őket.

A közbiztosítási eljárást követően a szerződést az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő köti meg egymással. Az ajánlattevő alvállalkozói az ajánlattevővel és nem az ajánlatkérővel állnak jogviszonyban. Építési beruházás esetén továbbá – amennyiben az ajánlattevő alvállalkozót vesz igénybe – érvényesülnek az építési beruhá-

zások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbiztosításának részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 32/A. § (1) bekezdésének a szabályai is. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése jelöli ki az ellenszolgáltatás kifizetésének szabályait, és ezek között nincs olyan, amely lehetővé tenné az alvállalkozók ajánlatkérő általi kifizetését. Az itt meghatározott rendszerben az alvállalkozó kifizetése kizárólag az ajánlattevő által történhet, amelynek megtörténtét az ajánlattevő aztán az ajánlatkérő felé igazolni köteles.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése egyúttal kógens szabály is, tehát ettől a felek még egyezők akarattal sem térhetnek el. A Kbt. 2. § (7) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„E törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi. E törvény rendelkezéseinek alkalmazásakor, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbiztosítási eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbiztosítási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során a közbiztosításokra vonatkozó szabályozás céljával összhangban a közbiztosítás alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.”

A Kbt. 135. § (3) bekezdése erre figyelemmel megállapítja, hogy építési beruházások esetén a szerződésben foglalt ellenérték kifizetésére kormányrendelet a Ptk. 6:130. § (1)–(3) bekezdésétől eltérő, sajátos szabályokat állapíthat meg. E kormányrendelet a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet, amelynek 32/A. §-a tartalmazza a kifizetésekre vonatkozó speciális szabályokat. A Kbt. 135. § (10) bekezdése szerint pedig a Kbt. 135. § (1)–(3) és (6)–(7) bekezdésében meghatározott feltételek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek ezekről nem vagy ezekről eltérően állapodtak meg.

Fentiekre figyelemmel az ajánlatkérő nem jogosult kifizetni az ajánlattevő helyett az alvállalkozót. Az ajánlattevő és az alvállalkozó közötti jogvitát nem döntheti el az ajánlatkérő, erre csak a bíróság, vagy más, erre hatáskörrel rendelkező szervezet jogosult. A kérdésben szereplő helyzetre javarészt nem a közbiztosítási jog, hanem egyéb jogterületek: magánjog, cégjog, csőd- és felszámolási jog vonatkoznak. Alapvetően ezen jogterületek szerinti szabályok lehetnek irányadóak arra vonatkozóan, hogy az alvállalkozó hogyan juthat a

követeléséhez, a fenti válasz csupán a közbeszerzési jogi helyzetet mutatja be.

3. kérdés

Amennyiben a fővállalkozó alvállalkozót vont be a teljesítésbe és a többletköltségek az alvállalkozó által kivitelezett munkarészhez kapcsolódnak, a fővállalkozónak be kell-e nyújtania az alvállalkozói teljesítésigazolásokat az építési beruházások megvalósítására kötött szerződések módosításának kezdeményezéséről szóló 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet [a továbbiakban 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet] 2. § (3) bekezdése szerinti többletköltségeknek a Magyarország szomszédságában zajló orosz–ukrán háború okozta áremelkedéssel érintett építőanyagok és beépítésre kerülő építőipari termékek listájáról, valamint az építési beruházások megvalósítására kötött szerződések módosításának kezdeményezéséről szóló 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet szerinti szakvélemény kiadásának részletes szabályairól szóló 4/2023. (II. 23.) ÉKM rendelet [a továbbiakban: 4/2023. (II. 23.) ÉKM rendelet] által előírt igazolásakor?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése szerinti szerződésmódosítási kezdeményezés a fővállalkozónak bármely, akár saját maga, akár alvállalkozó által elvégzett teljesítéssel kapcsolatos többletköltségére vonatkozik, amelyet az ajánlattevő köteles az ajánlatkérő felé igazolni. Ez az igazolás magában foglalhatja az alvállalkozójának a teljesítését, és az alvállalkozó igazolását.

A 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A nyertes ajánlattevő által az ajánlatkérőhöz benyújtott szerződésmódosítási kezdeményezés tartalmazza

- a) a felhasználásra kerülő, az érvényesíteni kívánt áremelkedéssel érintett építőanyagok és termékek megjelenését, azok mennyiségét,
- b) az érintett építőanyagok és termékek beépítésével kapcsolatos díjakat és költségeket,
- c) az ajánlatadás során számolt költség mértékét az ajánlat részét képező árazott költségvetés figyelembevételével (ha az a költségvetésből nem megállapítható, akkor lehetőség szerint más, hitelt érdemlő igazolással) és
- d) a szerződésmódosítás keretében érvényesíteni kívánt többletköltséget.”

Egy közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződésben az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő áll egymással jogviszonyban. A szerződés teljesítéséért az ajánlattevő felel, és őt illeti meg minden, az ajánlatkérővel szemben érvényesíthető jogosultság is. Az ajánlattevő felel az alvállalkozók teljesítéséért is.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontja szerint az ajánlattevő a saját számlájában köteles részletezni az alvállalkozói teljesítést, később a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 32/A. § (1) bekezdés e) pontja alapján igazolni köteles az ajánlatkérő felé az alvállalkozók kifizetését, az ajánlatkérő nem teljesít közvetlenül kifizetést az alvállalkozók számára.

Emellett kiemelendő a 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése, amely az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) szerinti építési beruházás megvalósítására kötött szerződés tekintetében e rendelet alkalmazása során a rendes üzleti kockázat körébe tartozónak minősül azon költségnövekmény, amelynek mértéke nem haladja meg a szerződés teljesítése során felhasznált, a Magyarország szomszédságában zajló orosz–ukrán háború okozta áremelkedéssel érintett építőanyagok és beépítésre kerülő építőipari termékek (a továbbiakban: termék), az azok beépítésével kapcsolatos költségek és díjak piaci áremelkedésének azon együttes mértékét, amellyel az ajánlattevő a szerződéses összeg egésze tekintetében a szerződés megkötésekor számolhatott.”

A fentiekből következően tehát az ajánlattevő a szerződéses összeg egésze tekintetében jogosult a többletköltségek megtérítésére. Ha a teljes szerződéses összegre vetítve állapítható meg többletköltség, akkor jogosult kezdeményezni a szerződés módosítását. A kizárólag az alvállalkozó és az ajánlattevő viszonyában felmerülő többletköltség kapcsán csak akkor lehetséges a kompenzáció, ha az olyan mértékű, hogy a fővállalkozói szerződés egésze tekintetében haladja meg a rendes üzleti kockázat mértékét.

Így tehát a 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése szerinti többletköltségeket is az ajánlattevő köteles az ajánlatkérő felé igazolni. Ez persze adott esetben természetesen jelentheti azt, hogy az alvállalkozójának a teljesítését, és az alvállalkozó igazolását mutatja be a többletköltségek igazolásaképpen.

4. kérdés

A 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet szerinti szerződésmódosítás alapján megállapított többletköltség kifizetésére irányadó-e továbbra is a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése, különös tekintettel akkor, ha a szerződésmódosításban a vállalkozói díj az alvállalkozói munkarésszel érintett többletköltséggel kerül megnövelésre?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet szerinti szerződésmódosítás alapján megállapított többletköltség kifizetésére is irányadó a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése.

Nem ismert olyan jogszabályi rendelkezés, amely alapján a 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet szerinti szerződésmódosítás alapján megállapított többletköltség kifizetése esetén ne lenne alkalmazandó a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése egyúttal kógens szabály is, tehát ettől a felek még egyező akarattal sem térhetnek el. A Kbt. 2. § (7) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„E törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi. E törvény rendelkezéseinek alkalmazásakor, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.”

A Kbt. 135. § (3) bekezdése erre figyelemmel megállapítja, hogy építési beruházások esetén a szerződésben foglalt ellenérték kifizetésére kormányrendelet a Ptk. 6:130. § (1)-(3) bekezdésétől eltérő, sajátos szabályokat állapíthat meg. E kormányrendelet a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet, amelynek 32/A. §-a tartalmazza a kifizetésekre vonatkozó speciális szabályokat. A Kbt. 135. § (10) bekezdése szerint pedig a Kbt. 135. § (1)-(3) és (6)-(7) bekezdésében meghatározott feltételek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek ezekről nem vagy ezekről eltérően állapodtak meg.

5. kérdés

Felmerülhet-e fővállalkozónak többletköltsége, ha a 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet szerinti kérelem benyújtását megelő-

zően nem térítette meg az alvállalkozó részére azon többletköltséget, ami az alvállalkozói munkarészt is magában foglaló – fővállalkozó részére ajánlatkérő által kiadott teljesítésgazolás alapján – a 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet alapján benyújtott szerződésmódosítás kezdeményezésnek a része volt, és ezt utólag sem teszi meg és az alvállalkozói többletköltséget sem részben sem egészben nem téríti meg az alvállalkozónak, annak ellenére, hogy a fővállalkozó részére a 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet szerinti szerződésmódosítás után kifizetésre kerül a többletköltség? Különös figyelemmel arra az esetre is, amennyiben a fővállalkozó részére kifizetésre kerülő többletköltségnek egy része, olyan alvállalkozói munkarészhez kapcsolódik, amely munkarész teljeskörűen az alvállalkozó kivitelezési körébe tartozik, ezáltal a többletköltségnek ezen részét kizárólag az alvállalkozói teljesítés, és az alvállalkozónál felmerült költségnövekedés eredményezi.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ajánlatkérő és a fővállalkozó közötti közbeszerzési szerződés tekintetében azt kell vizsgálni, hogy ténylegesen milyen körülmény indokolta a többletköltségigényt, függetlenül attól, hogy ennek eredőjeként ezt a „többletköltséget” a fővállalkozó és az alvállalkozó közötti szerződésben módosítás által rendezték-e. A többletköltség indokoltsága esetén az ajánlattevőnek kötelessége kifizetni a többletköltséget az alvállalkozónak.

A 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet 2. § (6) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az e rendelet szerinti szerződésmódosítás alapján átvállalt költségnövekedés nyertes ajánlattevő részére történő megfizetésére

a) 2024. június 30. előtti teljesítési véghatáridejű szerződések esetében egy alkalommal, a végszámla kiállításakor van lehetőség,

b) 2024. július 1. napját követő teljesítési véghatáridejű szerződések esetén egy részszámlában és a végszámlában van lehetőség, amely esetben a részszámla kiállításának feltétele a kivitelezési munkák legalább 50%-os teljesítési készültsége.”

Az így kiállított rész- vagy végszámlára – mivel olyan építési beruházásról van szó, amelynek teljesítése során az ajánlattevő alvállalkozót vett igénybe – érvényesek a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésének a szabályai. Ha a többletköltség az alvállalkozói teljesítéssel kapcsolatosan merült fel, és különösen, ha az ajánlattevő az alvállalkozó által rendelkezésre

bocsátott igazolásokkal támasztja alá a 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése szerinti kezdeményezésben bemutatott tételeket, akkor a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontja szerint részletezésben fel kell tüntetni az alvállalkozói teljesítés többletköltségekkel növelt mértékét. Ezt követően az ajánlatkérő először az alvállalkozókra jutó ellenszolgáltatást utalja el, és az ajánlattevőnek ki kell fizetnie az alvállalkozókat – jelen esetben az igazolt többletköltségekkel növelten – és az erről szóló igazolást is be kell nyújtania, mielőtt a saját kifizetésére sor kerülne [322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés c)-e) pont]. Azaz az ajánlattevő és az alvállalkozó részére a többletköltségek megtérítése pontosan úgy történik, mint bármelyik másik számla kifizetése.

6. kérdés

Hogyan teljesíthető a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 34/A. § szerinti kötelezettség jogszerűen az ajánlatkérő részéről a közbeszerzési eljárás során és az ajánlattevők által a szerződés teljesítése során, amennyiben az építési beruházás megvalósítására más EU tagállamban kerül sor (külföldi teljesítési hely) és ennek során erre tekintettel nem a magyar e-építési napló alkalmazására kerül sor, hanem a teljesítés helye szerinti ország szerinti építési napló alkalmazására?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ebben az esetben a regisztráció közvetlenül az Üvegkapu felületén és nem az e-naplóban történik.

A Nemzeti Építőipari Felügyeleti és Adatszolgáltató Rendszerbe tartozó tevékenységekről, valamint az Építőipari Monitoring- és Adatszolgáltató Rendszerről szóló 707/2021. (XII. 15.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 707/2021. (XII. 15.) Korm. rendelet] 1. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) hatálya alá tartozó valamennyi, a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított, 700 000 000 forintot elérő vagy meghaladó becsült értékű, a magyar építészettről szóló törvény (a továbbiakban: Méptv.) szerinti építőipari kivitelezési tevékenység – ideértve a kapcsolódó tevékenységeket is – a Nemzeti Építőipari Felügyeleti és Adatszolgáltató Rendszer alkalmazási körébe tartozik.”

Az Üvegkapu alkalmazása tehát nem területi hatályhoz, azaz Magyarország területéhez, hanem a Kbt. alkalmazásához kötött. Ennélfogva, amennyiben az építési be-

ruházásra külföldön kerül sor, de a szerződést a magyar Kbt. szerinti eljárás előzte meg, akkor az Üvegkapu is alkalmazandó.

A 707/2021. (XII. 15.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése szerint főszabályként építési beruházás Üvegkapuban történő regisztrációjára az e-építési napló készenlétbe helyezésével kerül sor. Ugyanakkor a 707/2021. (XII. 15.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésének b) pontja lehetőséget nyújt arra, hogy az e-építési naplóban nem szereplő foglalkoztató közvetlenül az Üvegkapuban regisztráljon. Ez megoldás lehet abban az esetben is, ha a külföldön történő kivitelezés és külföldi kivitelező miatt a magyarországi e-építési napló nem használható.

7. kérdés

Amennyiben pénzügyi szponzoráció során a szponzor pénzt biztosít a szponzorált részére, akkor a szponzori összeg befizetését követően annak – bár pénzügytechnikailag eltér a költségvetési és működési bevételektől – felhasználása során a kedvezményezett, Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerinti ajánlatkérőnek a Kbt. rendelkezéseit kell-e alkalmaznia, a forrás nem jelent-e olyan körülményt, ami megalapozná – az egyébként részekre nem bontható – beszerzések részekre bontását? Amennyiben 10 db tetőszerkezet-felújítására kerül sor, melyből 8 db esetében költségvetési forrást, 2 db esetében szponzori bevételt használ fel, akkor forrástól függetlenül ez egy beruházásnak számít-e a Kbt. 17. § (5) bekezdése alapján és az együttes (10 db-ra vonatkozó) érték szerint szükséges-e a beszerzés rendjét megválasztani?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az a tényező, hogy az ajánlatkérő a beszerzését több különböző forrásból finanszírozza, önmagában nem alapozza meg a beszerzés Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti részekre bonthatóságát, így a becsült értéket a 10 db tetőszerkezet felújítása tekintetében együttesen kell meghatározni.

Egy, a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerinti ajánlatkérő valamennyi, közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű beszerzése a Kbt. hatálya alá tartozik, függetlenül attól, hogy az adott szerződés ellenszolgáltatását az ajánlatkérő milyen forrásból finanszírozza. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott útmutatója (a továbbiakban: Útmutató) szerint egy beszerzés egységét a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállása határozza meg. Ennek megítélése során elsősorban a beszerzés műszaki-szakmai tartal-

ma vizsgálendő, illetve azzal egyidejűleg minden esetben javasolt az ún. kiegészítő szempontok vizsgálata is. Ilyen kiegészítő szempont lehet akár az is, hogy egyes beszerzési elemeket az ajánlatkérő saját maga finanszírozza, másokat pedig valaki más, különösen az Európai Unióból érkező támogatáspolitikai projektek esetében. Ez persze csak akkor alapozhatja meg a részekre bontást, ha a finanszírozás hatással van a műszaki-gazdasági funkcionális egységre, azaz mennyire funkcionál önállóan az adott beszerzés az ajánlatkérő többi, eltérő finanszírozású beszerzésétől. Jelen esetben az ajánlatkérő tetőszerkezetek felújítását tervezi, amelyek valószínűsíthetően műszaki-gazdasági funkcionális egységet képeznek, mivel azonos szakmai tartalmú munkákat ugyanazon – saját – területen kíván elvégeztetni. Így a részekre bonthatóság kérdése már ez alapján megválaszolható, a kiegészítő szempontok, mint például a pénzügyi fedezet különböző forrásokból származása ennél fogva nem bír jelentőséggel.

Emellett a Kbt. 17. § (5) bekezdése is ebbe az irányba mutat:

„Az építési beruházás becsült értékének megállapításakor a teljes – műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képező – építési beruházásért járó ellenértéket kell figyelembe venni. Az építési beruházás becsült értékébe be kell számítani a megvalósításához szükséges, az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott áruk és szolgáltatások becsült értékét is.”

Azaz ez a jogszabályhely is azt erősíti, hogy nem bír jelentőséggel, hogy az ajánlatkérő által a nyertes ajánlattevőként szerződő félnek fizetendő ellenszolgáltatás fedezete milyen forrásból származik.

8. kérdés

A szponzorációs szerződés maga – függetlenül a megvalósulás módjától (pénzügyi, technikai vagy vegyes) – a Kbt. hatálya alá tartozik-e, így a technikai szponzoráció esetén alkalmazandó-e a Kbt.? Technikai szponzoráció esetén a szponzor egy feladat (vagy részfeladat) elvégzését vállalja, amiért cserébe jogokat, lehetőségeket, előnyöket kap az ajánlatkérőtől.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ellenszolgáltatást tág értelemben szükséges értelmezni, így technikai szponzoráció esetén is a Kbt. hatálya alá tartozhat a szerződés. A Kbt. alkalmazása alapvetően független attól, hogy az ellenszolgáltatást az ajánlatkérő vagy más (szponzor) fizeti meg, illetve attól is, hogy az ellenszolgáltatás pénzbeli

vagy más pénzben kifejezhető értékű juttatást jelent a szerződő fél számára.

A szponzoráció alapvetően nem tartozik a Kbt. 3. § 24. pontja szerinti közbeszerzési szerződés fogalmi körébe, tekintettel arra, hogy a szponzoráció – annak definíciós meghatározása alapján – nem tipikusan beszerzési igény kielégítésére szolgál. Minden esetben vizsgálni szükséges ugyanakkor, hogy a szponzoráció keretében az ajánlatkérő konkrét beszerzési igényt is megvalósít-e, ebben az esetben ugyanis már vizsgálандók a Kbt. 3. § 24. pontja szerinti közbeszerzési szerződés fogalmi ismérvei, továbbá – amennyiben a közbeszerzési kötelezettség további feltételei is fennállnak – a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége.

A közbeszerzési szerződés fogalmának egyik lényegi eleme a beszerzési elem, az ajánlatkérő beszerzési igénye, amelynek kielégítése érdekében szükséges a szerződés megkötése. A beszerzési igény fennállásáról akkor beszélhetünk, ha az ajánlatkérő meghatározza az áruval/építéssel/szolgáltatással kapcsolatos főbb paramétereket, meghatározó módon képes befolyásolni a beruházás koncepcióját [lásd: Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) C-213/13., C-536/07., C-451/08., C-537/19. számú ítéletei]. A közbeszerzési szerződés további lényegi eleme a visszterhesség, így az ingyenes szerződések nem tartoznak a közbeszerzési kötelezettség körébe. A visszterhesség azonban megjelenhet pénzbeli, nem pénzbeli ellenszolgáltatás formájában is, sőt, az ajánlatkérő számára megvalósuló gazdasági előny is megalapozza a visszterhességet.

A kérdésben foglaltak szerint technikai szponzoráció esetén a szponzor egy feladat (vagy részfeladat) elvégzését vállalja, pénzügyi szponzoráció esetén pedig pénzügyi támogatást nyújt, amiért cserébe olyan meghatározott jogokat, lehetőségeket és előnyöket kap (pl. imázsépítés, felhasználói kedvezmény, reklámlehetőség), amelynek értéke jellemzően lényegesen alacsonyabb, mint a részéről nyújtott támogatás értéke.

A közbeszerzések terén szignifikáns különbség van a technikai és a pénzügyi szponzoráció között. A pénzügyi szponzoráció esetén a szponzor kizárólag pénzbeli támogatást nyújt az ajánlatkérő részére, így egy ilyen szerződés esetében a Kbt. alkalmazása nem merülhet fel, azonban fontos megjegyezni, hogy ezen szponzortól származó pénzügyi összeg felhasználása során szintén felmerülhet a közbeszerzési kötelezettség. Technikai szponzoráció esetén viszont szükséges figyelembe ven-

ni azt, hogy itt a szponzoráló szervezet valamiféle tevékenységet végez az ajánlatkérő részére, tehát az ajánlatkérő konkrét beszerzési igényét elégíti ki, az ajánlatkérő részéről jelentkező elvárást teljesíti.

A Kbt. 3. § 24. pontja az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„közbeszerzési szerződés: e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló viszszerthes szerződés;”

A szponzor által végzett tevékenység minősülhet árubeszerzésnek, szolgáltatás megrendelésnek vagy építési beruházásnak, az ajánlatkérő által teljesített ellenszolgáltatás (pl. a biztosított előnyök) pedig visszterhessé teszi a szerződést. Amennyiben a szponzor által végzett tevékenység értéke eléri vagy meghaladja a közbeszerzési értékhatárt, közbeszerzési eljárás lefolytatása szükséges. A visszterhességnek nem feltétele, hogy az ellenszolgáltatás megfizetésére pénzben kerüljön sor. Ennek megfelelően az ajánlatkérő által biztosított jogok, lehetőségek és előnyök is megalapozhatják a közbeszerzési eljárás lefolytatásának szükségességét, amennyiben az értékük a közbeszerzési értékhatárt eléri vagy meghaladja. Megjegyezni szükséges, hogy a Kbt. 16. § (1) bekezdése alapján azt az értéket, amely az ajánlatkérő beszerzési igényéhez kapcsolódik (pl. a szponzor által nyújtott szolgáltatás, elvégzett építési tevékenység értéke), főszabályként a beszerzési igény piaci értékeként szükséges meghatározni és nem az adott szponzorációs szerződés alapján az ajánlatkérő által teljesíteni szükséges ellenszolgáltatás értékeként. Az ajánlatkérő beszerzési igénye ugyanis alapvetően a szponzor által elvégzett munkára irányul (lásd a 10. kérdésre adott választ).

9. kérdés

A technikai szponzoráció keretében ellátott feladat értéke a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerint egységet képez-e az ajánlatkérő által azonos tárgyban lefolytatott beszerzéseivel?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint nincs olyan rendelkezés, amely a technikai szponzoráció keretében megkötött szerződéseket kivenné a részekre bontás tilalmának a hatálya alól.

A Kbt. 19. § (3) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.”

Ha egy beszerzés tárgya a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján műszaki-gazdasági funkcionális egységet képez az ajánlatkérő más szerződéseivel, akkor a becsült értékét e szerződések növelni fogják. A Kbt. 19. § (3) bekezdése minden, az ajánlatkérő által megkötött, a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó szerződésre érvényes, függetlenül a szerződés finanszírozásának módjától, így akkor is érvényesülnie kell, ha az ajánlatkérő szponzorációs szerződést kötött és az ellenszolgáltatását nem pénzben fizeti meg.

10. kérdés

A technikai szponzoráció esetén az elvégzett feladat értékét a Kbt. 16-18. § rendelkezései szerint kell-e figyelembe venni és nem a szponzor részére biztosított jogok, lehetőségek értékén?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a közbeszerzés becsült értékén az elvégzendő feladat, tehát a 10 darab tetőfelújítás piaci értékét kell érteni.

A Kbt. 16. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyaért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a 17–20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén a teljes ellenszolgáltatásba az opcionális rész értékét is bele kell érteni. Mennyiségi eltérés meghatározása esetén a szerződésben megjelölt legnagyobb mennyiséget kell figyelembe venni a becsült érték meghatározása során.”

Ha az ajánlatkérő tetőszerkezetek felújítását kívánja megrendelni, akkor az ezen munkák piaci értékét kell figyelembe vennie a becsült érték meghatározásakor, a Kbt. nem tartalmaz a szponzori szerződések esetére szóló speciális szabályt.

Az ajánlatkérőnek azonban módjában áll az is, hogy eleve a szponzorációs szerződés tekintetében írja ki a közbeszerzési eljárást. Ebben az esetben az adott szponzori szerződéses konstrukció piaci értéke lesz a becsült érték.

11. kérdés

Keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárásban különböző feladatokra vonatkozó egységarak (mérnök napidíjak) alapján történt az ajánlatok értékelése, amely egységarak a megkötött keretmegállapodásban is rögzítésre kerültek. A keretmegállapodás előírta, hogy a versenyújranyitási alapján kötendő egyedi szerződésekben alkalmazott mérnöknapi díjak nem lehetnek magasabbak a keretmegállapodás szerinti napidíjknál. A versenyújranyitási felhívásban előírásként szerepelt, hogy a Kbt. 105. § (4) bekezdése alapján a versenyújranyitás során az ajánlattevő csak a keretmegállapodásban foglaltakkal azonos vagy annál az ajánlatkérő számára kedvezőbb ajánlatot tehet. A versenyújranyitás során az ajánlatkérő által kiadott költségvetésbe illesztett egységarakból képzett összegű átalányár került értékelésre. A kiadott költségvetésen belül az előre meghatározott szerkezetben, az ajánlatkérő által megadott munkanemekre és mennyiségekre kellett mérnök napidíjas megajánlást tenni, melyek összesen ára képezte az értékelési szempontot. Az egyik napidíj tekintetében magasabb összeg megajánlására került sor a versenyújranyitás során, az ajánlat összességében ugyanakkor kedvezőbb ellenértéket tartalmazott, a keretmegállapodás során megajánlott összesen ajánlathoz képest. A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pont alkalmazásra kerülhet-e, és az ajánlatkérő elrendelhet-e (köteles-e elrendelni) hiánypótlást a magasabb egységaras (mérnök napidíjas) tétel tisztázása érdekében?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a keretmegállapodásban szereplő feltétel kötelezi a feleket, így a mérnök napidíj esetében sem tehető kedvezőtlenebb megajánlás.

Amennyiben az ajánlatkérő nem tett volna a keretmegállapodásban olyan előírást, miszerint a verseny újranyitása során az ajánlattevő csak a keretmegállapodásban foglaltakkal azonos vagy annál az ajánlatkérő számára kedvezőbb ajánlatot tehet, akkor egy ilyen adatot tartalmazó ajánlat nem eredményezne érvénytelenséget, sőt, még hiányosságnak sem lenne tekinthető, hiszen az átalányár esik értékelés alá, tehát a megajánlás valójában kedvezőbb, így tehát az ajánlat nem szenved hibában. Az érvénytelenség azonban jelen esetben nem a Kbt. 105. § (4) bekezdéséből, hanem a keretmegállapodás rendelkezéséből fog fakadni. Az ajánlatkérő a keretmegállapodásban a mérnöknapi díj

kapcsán tévesen hivatkozott a Kbt. 105. § (4) bekezdésére, azonban a keretmegállapodásban tett rendelkezés ettől függetlenül kötelezi az ajánlattevőket, ez pedig a nem megfelelő ajánlat érvénytelenségét eredményezi.

Amennyiben az ajánlatkérő hiánypótlásra hívná fel ebben a kérdésben az ajánlattevőt, akkor a beszerzés tárgyának jellemzőire, és a szerződés feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében jelentős hiba javítására kerülne sor, mivel a mérnök napidíj eredeténél magasabb értékét az ajánlatkérő önmagában érvénytelenségi okká tette, mely feltétel keretmegállapodás megkötésével az ajánlattevőt kötelezi. Ennélfogva lehet, hogy a mérnök napidíja önmagában csupán az árazott költségvetés egyik tétele, azonban – bár önmagában nem képezi értékelés tárgyát – jelentőséggel bír, mivel ezen meghatározott tétel nem megfelelő beárazása érvénytelenségi ok lehet.

12. kérdés

Megvalósít-e bármiféle összeférhetetlenséget vagy jogsértést, ha az egymástól egyébként teljesen független ajánlattevők ugyanazon közbeszerzési eljárásban, az ajánlatkérővel szembeni, egymástól független közbeszerzési jogvitájukban – és egymással korábban semmiben sem egyeztetve – ugyanazt az ügyvédet vagy felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bízzák meg képviselőikre?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint amennyiben a közbeszerzési jogvitában vagy jogorvoslati eljárásban több gazdasági szereplő vagy ügyfél ugyanazt az ügyvédet vagy felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bízza meg a képviselettel, önmagában nem sérti a Kbt.-t.

Először is, szükséges elkülöníteni egymástól két esetet: amikor a közbeszerzési eljárás alatt, azzal összefüggésben elvégzendő cselekmény, benyújtandó nyilatkozat kapcsán történik a megbízás (például egy előzetes vitarendezési kérelem összeállítása és benyújtása) vagy a Kbt. XXI. fejezete szerinti jogorvoslati eljárásban.

Ha a megbízás a közbeszerzési eljárás alatt, azzal összefüggésben elvégzendő cselekmény, benyújtandó nyilatkozat kapcsán történik, akkor az alábbiakat szükséges figyelembe venni:

Az összeférhetetlenségi szabályokat a Kbt. 25. §-a tartalmazza. E szabályok alapján megállapítható, hogy az összeférhetetlenség kizárólag az ajánlatkérő és az ajánlattevői oldalon fellépő gazdasági szereplők közötti

összefonódásra vonatkozik. A gazdasági szereplők egymás közötti meg nem engedett kapcsolataira a Kbt. 36. § (1) és (2) bekezdése, valamint a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja tartalmazzanak rendelkezéseket. A 36. § (1) és (2) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„(1) Az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező ugyanabban a közbeszerzési eljárásban – részajánlat-tételi lehetőség biztosítása esetén ugyanazon rész tekintetében –

a) nem tehet másik ajánlatot más ajánlattevővel közösen, illetve nem nyújthat be másik részvételi jelentkezést más részvételre jelentkezővel közösen,

b) más ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező alvállalkozójaként nem vehet részt,

c) más ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező szerződés teljesítésére való alkalmasságát nem igazolhatja [65. § (7) bekezdés].

(2) 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 Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„(1) Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki

o) esetében az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban a gazdasági szereplő más gazdasági szereplővel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött;”

A Kbt. 36. § (1) bekezdésének a)-c) pontjai jelen esetben nem jöhetnek szóba, mivel az ügyvéd vagy a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó megbízása nem hoz létre az itt felsorolt kapcsolatok közül egyet sem.

A Tpv. 11. § (1) és (2) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„(1) Tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások egye-

sülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének (a továbbiakban együtt: vállalkozások társulása) a döntése (a továbbiakban együtt: megállapodás), amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Nem minősül ilyennek a megállapodás, ha

a) egymástól nem független vállalkozások között jön létre, vagy

b) a vállalkozás és az azt közösen irányító egyik vállalkozás között jön létre, és kizárólag azokon az érintett piacokon tanúsított magatartással kapcsolatos, amelyeken a közösen irányított vállalkozás működik.

(2) Ez a tilalom vonatkozik különösen:

a) a vételi vagy az eladási árak, valamint az egyéb üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározására;

b) az előállítás, a forgalmazás, a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozására vagy ellenőrzés alatt tartására;

c) a beszerzési források felosztására, illetve a közülük való választás lehetőségének korlátozására, valamint az üzletfelek meghatározott körének valamely áru beszerzéséből történő kizárására;

d) a piac felosztására, az értékesítésből történő kizárásra, az értékesítési lehetőségek közötti választás korlátozására;

e)

f) a piacra lépés akadályozására;

g) arra az esetre, ha azonos értékű vagy jellegű ügyletek tekintetében az üzletfeleket megkülönböztetik, ideértve olyan árak, fizetési határidők, megkülönböztető eladási vagy vételi feltételek vagy módszerek alkalmazását, amelyek egyes üzletfeleknek hátrányt okoznak a versenyben;

h) a szerződéskötés olyan kötelezettségek vállalásától történő függővé tételére, amelyek természetüknél fogva, illetve a szokásos szerződési gyakorlatra figyelemmel nem tartoznak a szerződés tárgyához.”

A fentiek alapján jogsértő a gazdasági szereplők olyan magatartása vagy döntése, amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. A Tpv. 11. § (2) bekezdésének idézett pontjai nevesítenek néhány kon-

krét esetet is, amikor megállapítható a jogsértés. Ez ugyan nem zárt klauzula, de megállapítható, hogy az itt felsorolt esetek között egyik sem feleltethető meg annak, hogy a gazdasági szereplők egy közbeszerzési jogvitában az ajánlatkérővel szemben a jogvitával összefüggésben ugyanazt az ügyvédet vagy felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bízzák meg. Egy ilyen megállapodás pusztán ténye mindazonáltal nem elégséges ahhoz, hogy megállapítható legyen a Tptv. 11. §-ának, illetve a Kbt. 36. § (2) bekezdésének sérelme. Tényállási elem ugyanis az is, hogy ez a megállapodás a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Ezt pedig az ajánlatkérőnek kell tudnia legalább valószínűsítienie. Amennyiben az ajánlatkérő legalább a valószínűségre utaló bizonyítékokkal nem rendelkezik, akkor nem állapíthat meg jogsértést.

Az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A belső piaccal 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, így különösen:

- a) a beszerzési vagy eladási árak, illetve bármely egyéb üzleti feltétel közvetlen vagy közvetett rögzítése;
- b) a termelés, az értékesítés, a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozása vagy ellenőrzése;
- c) a piacok vagy a beszerzési források felosztása;
- d) egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek;
- e) a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.”

A Tptv. 11. § (2) bekezdéséhez hasonlóan itt is megállapítható, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdés a)-e) pontja nem jelent zárt klauzulát, mindenestre a gazdasági szereplők az ajánlatkérővel fennálló jogvitájukkal összefüggésben egyazon ügyvédet vagy felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bíznak meg, nem

feleltethető meg az e jogszabályhelyeken felsorolt egyik elemnek sem, még akkor sem, ha kifejezetten megállapodtak a közös képviselőben. Megegyezően továbbá a Tptv. 11. § (1) bekezdésében foglaltakhoz fűzöttékkel, itt sem elegendő a jogsértés megállapításához a megállapodás, a megbízási szerződés pusztán megléte, hanem annak ajánlatkérői bizonyítása is szükséges, hogy ez az ügyvédi vagy felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói megbízás hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása. Ennek valószínűségét szintén az ajánlatkérőnek kell bizonyítania, erre irányuló bizonyíték hiányában a jogsértés nem állapítható meg.

A Kbt. 62. § (1) bekezdésében foglaltakhoz is kifejezetten előírt tényállási elem az, hogy a gazdasági szereplők megállapodása kifejezetten a verseny torzítására irányuljon, és azt az ajánlatkérő képes legyen bizonyítani. Az ajánlatkérőnek képesnek kell lennie rámutatnia a gazdasági szereplők megállapodása és a verseny torzítása közötti ok-okozati összefüggésre, és azt képesnek kell lennie logikai láncba felfűznie. Amennyiben ezt nem képes elvégezni, akkor nem zárhatja ki a gazdasági szereplőket a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja alapján.

A Kbt. által szabályozott összeférhetetlenségi [Kbt. 25. §], valamint a gazdasági szereplők közötti tiltott összefonódásokat és megállapodásokat tartalmazó szabályok [Kbt. 36. § (1) és (2) bekezdése, 62. § (1) bekezdés o) pont] közös jellemzője, hogy valamennyi megállapodásnak a közbeszerzési eljárással kapcsolatosnak kell lennie. Amennyiben a gazdasági szereplők együttműködése nem a közbeszerzési eljárásra, hanem a Kbt. szerinti jogorvoslati eljárására irányul, ebben az esetben a megbízók nem a Kbt. szerinti gazdasági szereplőként, hanem ügyfélként lépnek föl (részletesebben lásd a 14. kérdésre adott választ).

Ügyvédek esetében korlátozást jelenthetnek a megbízás elfogadhatósága szempontjából az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ügyvédi tv.), ezen belül különösen a III. fejezetének (Az ügyvédi tevékenység folytatásának korlátai) szabályai, illetve adott esetben relevánsak lehetnek a vonatkozó etikai szabályzatok is. Az Ügyvédi tv. 20. § (1) bekezdése például az alábbiakat tartalmazza:

„Az ügyvéd, az európai közösségi jogász és a külföldi jogi tanácsadó (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: ügyvéd) nem vállalhatja ügyvédi tevékenység

végzését olyan ügyfelek számára, akiknek az érdekei egymással ütköznek, továbbá akkor sem, ha az ügyfél érdekei az ügyvédnek az ügyön kívüli saját érdekeivel összeütköznek. E tilalom akkor is alkalmazandó, ha az érdekek jövőbeli összeütközése előrelátható.”

13. kérdés

Megvalósít-e bármiféle összeférhetetlenséget vagy jogsértést, ha az egymástól egyébként teljesen független ajánlattevők ugyanazon közbeszerzési eljárásban egymástól függetlenül az ajánlatkérőkkel szembeni közbeszerzési jogvitájukban a szakmai szervezet, illetve érdekképviselő által kimunkált azonos tartalmú és szövegű sablon kitöltésével/alkalmazásával terjesztenek elő vitarendezési kérelmet vagy jogorvoslatot?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ebben az esetben nem következik be jogsértés.

A jogsértés bekövetkezésének elengedhetetlen tényállási eleme a gazdasági szereplők olyan megállapodása, amely megállapodás a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki, vagy hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása, vagy kifejezetten a verseny torzítására irányul [Kbt. 36. § (2) bekezdés, Tpv. 11. § (1) bekezdés, EUMSZ 101. cikk (1) bekezdés, vagy Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont, lásd a 12. kérdésre adott választ]. Jelen esetben még megállapodás sincs a felek között, erre figyelemmel nem beszélhetünk jogsértésről.

14. kérdés

Megvalósít-e bármiféle összeférhetlenséget vagy jogsértést, ha az egymástól egyébként teljesen független jogorvoslati eljárásban résztvevők (ajánlatkérő, kérelmezett vagy egyéb érdekelt), a jogorvoslati eljárásban való fellépésüket megyei önkormányzat – vagy más külső szakmai szervezet – segítségével koordinálják, tapasztalataikat, beadványaikat egymással megosztják, illetve ugyanazt az ügyvédet vagy felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bízzák meg képviselőikre?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ebben az esetben nem következik be közbeszerzési jogi jogsértés.

Azok a szervezetek, személyek, amelyek a közbeszerzési eljárás során gazdasági szereplők voltak, e minőségüket nem tartják meg a közbeszerzési jogorvoslati eljárás

rás során. A közbeszerzési jogorvoslati eljárás ugyanis egy közigazgatási hatósági eljárás, amelyre alapvetően az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezéseit kell alkalmazni [Kbt. 145. § (1) bekezdés]. Ennélfogva azok, akik a közbeszerzési eljárás során gazdasági szereplők voltak, a jogorvoslati eljárásba például kérelmezőként belépve nem gazdasági szereplőknek, hanem ügyfeleknek minősülnek. Az ügyfél fogalmát az Ákr. 10. § (1) bekezdése határozza meg az alábbiak szerint:

„Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.”

A Kbt. 36. § (1) és (2) bekezdése, valamint a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja pedig a gazdasági szereplőkre vonatkozik, nem az ügyfelekre, ennél fogva fogalmilag kizárt, hogy az ezen jogszabályhelyek által meghatározott jogsértéseket a közigazgatási hatósági eljárásban részt vevő ügyfelek e minőségükben elkövessék. Az Ákr. 13. § (3) bekezdése csupán az ellenérdekű ügyfelek esetén tiltja meg a közös képviselő meghatalmazását, illetve itt is korlátot jelenthetnek az Ügyvédi tv. és az esetleges vonatkozó etikai szabályzatok rendelkezései.

Közbeszerzési jogi jogsértés tehát a fentiek alapján nem állhat fenn, ugyanakkor a Tpv. 11. § (1) bekezdése tényállási elemeinek fennállását az ajánlatkérő számára indokolt lehet vizsgálni, ugyanis nem kizárható elvileg, hogy a jogorvoslat során összehangolt magatartás is megvalósíthatja a Tpv. 11. § (1) bekezdésének megsértését. Ekkor nem közbeszerzési, hanem versenyjogi jogsértésről beszélhetünk, amely a versenyjogi hatósági eljárásokat alapozhatja meg.

15. kérdés

A jogi képviselő / felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó eljárása, nyilatkozatai keletkeztethetnek-e összeférhetlenséget a jogorvoslati eljárási szakban a közbeszerzési eljárásra visszahatóan, ha egyébként a közbeszerzési eljárásban nem volt összeférhetlenség?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a jogi képviselő / felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó eljárása, nyilatkozatai valószínűleg nem keletkeztethetnek sem összeférhetlenséget, sem más jogsértést a jogorvoslati eljárási szakban a közbeszerzési eljárásra visszahatóan.

A Kbt. 25.§-a szerinti összeférhetetlenség az ajánlatkérő és az ajánlattevői oldalon fellépő gazdasági szereplők meg nem engedett összefonódása esetén állhat fenn, ennél fogva jelen esetben fogalmilag kizárt (lásd a 12. kérdésre adott választ).

Amennyiben a gazdasági szereplők, mint a jogorvoslati eljárás azonos érdekű ügyfelei állapotnak meg abban, hogy őket egyazon jogi képviselő vagy felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó képviselje, szintén nem alapoz meg a Kbt. 36. § (2) bekezdése, valamint a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti jogsértést, ha a megállapodás kizárólag a jogorvoslati eljárás során történő eljárásra irányul (lásd a korábbi kérdésekre adott választ). Csak abban az esetben válhat az ilyen megállapodás jogsértővé, ha ez a képviselet valamilyen módon azt eredményezi, hogy a gazdasági szereplők egymás ajánlatait megismerhetik, esetleg azt ennek ha-

tására meg tudják változtatni, a közbeszerzési eljárásban – amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság döntése nyomán a reparálható jogsértést tartalmazó közbeszerzési eljárás folytatható – ennek köszönhetően a magatartásukat össze tudják hangolni. De még ebben az esetben is szükséges, hogy a megállapodás a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki, vagy hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása, vagy kifejezetten a verseny torzítására irányuljon, és annak bizonyítására az ajánlatkérő képes legyen [Kbt. 36.§ (2) bekezdés, Tpv. 11.§ (1) bekezdés, EUMSZ 101. cikk (1) bekezdés, vagy Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont, lásd a 12. kérdésre adott választ].

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

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

DOI: 10.37371/KEP.2025.12.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett, a bíróság által felülvizsgált jogeset a közbeszerzési eljárás előkészítésére vonatkozó ajánlatkérői kötelezettséggel, továbbá a közbeszerzési szerződés jogsértő módosításával és az ellenszolgáltatás kifizetése szabályainak megsértésével kapcsolatos.

A Fővárosi Törvényszék 106.K.702.377/2024/19. számú határozatával felülvizsgált a Döntőbizottság D.141/12/2024. számú határozata.

A jogorvoslati ügyel érintett tárgyak: Az eljárás megfelelő előkészítése alapvető fontossággal bír, melynek során az ajánlatkérő mindazon körülmények figyelembevételére köteles, melyek a szerződés teljesítésére hatást gyakorolhatnak. A szerződésmódosításban a szerződéses érték emelése megfelelt ugyan a de minimis szabálynak, azonban a 129 napos teljesítési határidő 267 napra, több mint kétszeresére emelése nem alapítható a Kbt. 141. § (2) bekezdésére. A kötelezően alkalmazandó kifizetési jogszabályi rendelkezések mind az ajánlatkérőre, mind a nyertes ajánlattevőre megfogalmaznak követendő eljárásrendet.

Tényállás

Az ajánlatkérő (önkormányzat) a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Övr.) 64. §-a szerinti örökségvédelmi bejelentést nyújtott be az örökségvédelmi hatósághoz a jogorvoslat tárgyát képező beruházással érintett ingatlanon lévő műemlék irodaház felújítására. Az örökségvédelmi hatóság az Övr. 70. § szerinti öt napos határidőn belül nem jelzett a bejelentéssel kapcsolatos hiányt az ajánlatkérő felé, a tíz napos határidő leteltéig határozatban nem tiltotta meg a munkák végzését, az ajánlatkérő a bejelentés benyújtását követő 15. naptól jogosult volt a bejelentésben meghatározott munkálatok elvégzésére.

Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Rész 112. § (1) bekezdés a) pontja szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított irodaépület felújítása építési beruházás tárgyában.

A felhívás rögzítette a kötelező tartalmi elemeket, köztük a közbeszerzés tárgyának, mennyiségének, az értékelési szempontoknak, a teljesítés időtartamának, az alkalmassági feltételeknek, az ellenszolgáltatás teljesítése feltételeinek a meghatározását.

Az ajánlattételi határidőre 10 ajánlat érkezett, ajánlatot tett a jelen ismertetés szerint H Kft. (a továbbiakban: kérelmezett) is.

Az ajánlatkérő írásbeli összegezése szerint az eljárás eredményes, a nyertes ajánlattevő a kérelmezett lett.

Az örökségvédelmi hatóság az Övr. 70. § (5) bekezdésére hivatkozva tájékoztatta az ajánlatkérőt, hogy a benyújtott örökségvédelmi bejelentése hiányos, illetve az abban megjelölt munkák nem az Övr. 64. §-a szerinti bejelentés köteles munkák, hanem az Övr. 63. §-a szerinti örökségvédelmi engedély köteles tevékenységek.

Az ajánlatkérő és a kérelmezett megkötötték a vállalkozási szerződést, melyben ellenértékként nettó 169.990.000.-Ft szerepelt.

Az ajánlatkérő újra az Övr. 64. § szerinti örökségvédelmi bejelentést nyújtott be az örökségvédelmi hatósághoz, ezzel párhuzamosan megkezdte az örökségvédelmi engedélyezési dokumentáció előkészítését az épület homlokzati és tető felújítására vonatkozóan.

A kérelmezett vállalkozási szerződést kötött a jelen ismertetés szerint Sz. Kft.-vel felelős műszaki vezetői feladatok ellátására és ezen a napon bejelentette az alvállalkozót az ajánlatkérőnek.

A kérelmezett a munkaterületet átvette, mely napon az ajánlatkérő akadályközlés formájában tájékoztatta a kérelmezettet, hogy az örökségvédelmi bejelentési eljárás még nem zárult le.

Az örökségvédelmi hatóság az ajánlatkérő örökségvédelmi bejelentését hatósági bizonyítványba foglalva tudomásul vette. Az ajánlatkérő erről írásban tájékoztatta a kérelmezettet azzal, hogy csak a belső felújítási munkák végezhetők.

A kérelmezett akadályközléssel élt, amely szerint a homlokzattal és tetővel kapcsolatos munkákat az örök-

ségvédelmi engedély hiányában nem tudja végezni, a belső munkákat pedig megkezdte.

Az ajánlatkérő tervtanácsi állásfoglalás alapján értesítette a kérelmezettet arról, hogy az eredeti szerződésben nem szereplő munkákat is szükséges elvégezni a felújítás első ütemében.

A kérelmezett tudomásul vette a tájékoztatást, és megerősítette, hogy az akadályoztatása a külső munkák végzésében továbbra is fennáll.

Az örökségvédelmi hatóság határozatot hozott az örökségvédelmi engedélyről, amely a közléssel vált véglegessé. Az ajánlatkérő a kérelmezettől kérte az eredeti szerződésben nem szereplő, a hatóság által előírt munkákra pótmunka költségvetés kidolgozását.

A kérelmezett akadályközlést jelentett be, amely szerint a tetőszerkezet addig takart részeinek feltárásánál olyan mértékű károsodásokat (korhadás, gombásodás) talált, amely előre vetítette a tervdokumentációban előírt javítást/cserét jelentősen meghaladó mértéket. Kérte az ajánlatkérőt, hogy készíttessen szakértői véleményt a tetőszerkezetről.

Az ajánlatkérő elkészítette a faanyagvédelmi szakértői véleményt, melyet megküldött a kérelmezettnek.

Időközben az örökségvédelmi engedély módosításáról szóló határozatot az örökségvédelmi hatóság meghozta.

A szerződést az ajánlatkérő és a kérelmezett egy alkalommal módosították a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti jogalapra hivatkozva. A szerződésmódosítás eredményeként módosult a műszaki tartalom, a vállalkozói díj nettó 189.028.462.-Ft-ra emelkedett, a teljesítés határidejét a szerződő felek meghosszabbították.

A hivatalbóli kezdeményezés

A kezdeményezés első eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését azzal, hogy nem megfelelően készítette elő a közbeszerzési eljárását.

A kezdeményezés második eleme szerint az ajánlatkérő és a kérelmezett a közbeszerzési szerződés módosításával megsértették a Kbt. 141. § (2) bekezdését.

A kezdeményezés harmadik eleme szerint a kérelmezett megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (további-

akban: 322/2015. Korm. rendelet) 32/A. § (1) bekezdés a), b), d) és e) pontjait azzal, hogy az alvállalkozó teljesítésével kapcsolatban nem alkalmazta a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése szerinti kifizetési szabályokat.

A kezdeményezés negyedik eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés g) pontját azzal, hogy nem ellenőrizte, hogy a kérelmezett eleget tett-e a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés d) és e) pontjainak az alvállalkozója kifizetésének során.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő a hivatalbóli kezdeményezés első elemével kapcsolatban előadta, hogy tevékenysége megfelelt a Kbt. 28. § (1) bekezdésben foglalt előírásnak.

Az ajánlatkérő a hivatalbóli kezdeményezés második elemével kapcsolatban előadta, hogy a jogszabályi hivatkozás téves, ugyanis a hivatalbóli kezdeményező nem a Kbt. 141. § (3) bekezdésére hivatkozott.

Az ajánlatkérő a hivatalbóli kezdeményezés negyedik elemével kapcsolatban előadta, hogy a kérelmezett eleget tett a tárgyi alvállalkozói bejelentési kötelezettségnek.

A kérelmezett észrevétele

Az eljárás tárgyát képező közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött kivitelezési szerződés szerinti beruházás eredményesen megvalósult, ami jelentős örökségvédelmi eredménynek tekinthető a település életében és nagymértékben hozzájárul a településképp javításához.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő a kezdeményezés első eleme tekintetében megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését, valamint a kezdeményezés negyedik eleme tekintetében a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés g) pontját.

A Döntőbizottság a kezdeményezés második eleme vonatkozásában megállapította, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértették a Kbt. 141. § (2) bekezdésében foglaltakat.

A Döntőbizottság a kezdeményezés harmadik eleme tekintetében megállapította, hogy a kérelmezett megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés a), b), d) és e) pontját.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben az első, második és negyedik kezdeményezési elemben megállapított jogsértésekre tekintettel 1.500.000.-Ft, a kérelmezettel szemben a második és harmadik kezdeményezési elemben megállapított jogsértésekre tekintettel 1.000.000.-Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

Az ajánlatkérő a kezdeményezéssel érintett közbeszerzési eljárást 2023. január 10-én indította meg, így a kezdeményezésben foglaltak érdemi elbírálására a Kbt. e napon hatályos anyagi jogi rendelkezéseit kell alkalmazni, míg a jogorvoslati eljárás lefolytatására a kezdeményezés benyújtása idején, azaz a 2024. március 12-én hatályos Kbt. eljárásjogi rendelkezései az irányadók.

A Döntőbizottság az első kezdeményezési elem körében azt vizsgálta, hogy az ajánlatkérő az eljárás előkészítése körében eleget tett-e a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének.

A Döntőbizottság kiemelte, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdése az eljárás előkészítése tekintetében rögzíti az ajánlatkérő által követendő alapvető célokat és pontosan meghatározza, hogy az eljárás megfelelő előkészítése alapvető fontossággal bír, melynek körében az ajánlatkérőnek nem csak kötelessége, de érdeke is a gondos és alapos előkészítés. A megfelelően átgondolt előkészítés esetében ugyanis a közbeszerzési dokumentumok alkalmasak arra, hogy a gazdasági szereplők a hatékony közpénzfelhasználás elvének megfelelő, érvényes és megvalósítható ajánlatot állítsanak össze és nyújtsanak be, továbbá nagyrészt a megfelelő előkészítéstől függ az is, hogy a szerződés teljesítése során ne merüljenek fel olyan problémák, melyek miatt idővel a szerződés módosítása válik szükségessé. Az előkészítés eredményeként kiadott közbeszerzési dokumentumok az eljárás lefolytatásához szükséges és nélkülözhetetlen döntéseket testesítik meg. Amennyiben az előkészítési szakban fennálló és figyelembe nem vett körülmények a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés teljesítésének körülményeire, teljesítésére hatást gyakorolhatnak, vagy gyakorolnak, az ajánlatkérő köteles ezen körülményeket számba venni. Így tehát az e körülmé-

nyek figyelmen kívül hagyása nem eredményezheti később a közbeszerzési szerződés teljesítési határidejének, vagy műszaki tartalmának módosítását.

A hivatalbóli kezdeményező két egymástól eltérő okra alapította az ajánlatkérő jogsértését a Kbt. 28. § (1) bekezdése körében. Egyrészt álláspontja szerint az ajánlatkérő elmulasztotta beszerezni az építési beruházáshoz szükséges örökségvédelmi engedélyt, másrészt a felújítandó tetőszerkezet állapotát előzetesen nem megfelelően mérte fel.

A Döntőbizottság a két okot külön-külön vizsgálta.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerzés tárgyát képező épület védett műemlék, amely a felhívás II.4. pontjában rögzítettek szerint és az ajánlatkérő álláspontja alapján örökségvédelmi bejelentéssel (és nem engedéllyel) érintett.

Az ajánlatkérő bejelentési eljárást indított, melyet előzetesen szakértője álláspontja alapján helyesnek vélt, ugyanakkor a hatóság a bejelentési eljárás során határidőben nem foglalt állást arról, hogy elegendő volt-e a bejelentés, avagy szükséges lett volna engedély beszerzése. A Döntőbizottság nem vizsgálhatta a megelőző eljárás kezdeményezésének jogszerűségét és nem dönthette el az ajánlatkérő és az örökségvédelmi hatóság közötti jogszabályértelmezési vitát. Az ajánlatkérő bejelentési eljárást kezdeményezett, az örökségvédelmi hatóság jogszerű hallgatása okán jogszerűen megindíthatta az eljárását abban bízva, hogy helyesen értelmezte a beszerzésének megvalósítására irányadó szabályokat. A Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlatkérő ezen körülményeket figyelembe véve megfelelő körülménnyel, alaposan járt el a közbeszerzési eljárása előkészítése körében, figyelemmel volt a beszerzése tárgyára, az irányadó jogszabályokat megvizsgálta, és az így rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumok biztosították, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Ezen okból tehát az ajánlatkérő jogsértése a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megsértése körében nem volt megállapítható.

A kezdeményezésben felhozott másik indok, a tetőszerkezet állapotának előzetes felmérésével kapcsolatban a Döntőbizottság a következőket állapította meg.

Az ajánlatkérő műemléki szakértője által készített fotókon – amelyek a felújítandó irodaépület padlásán ké-

szültek – jól láthatók a tetőszerkezet elemei, valamint a tetőfedésben és bádogos szerkezetekben mutatkozó hiányosságok (a fénybeszűrődésekből).

A faanyagvédelmi szakértő által végzett vizsgálatokat összegző faanyagvédelmi szakvéleményben található fotókon a zárófedémen készült áttörésen kívül semmilyen szerkezeti megbontás nem látható, ilyenekről a szakértői vélemény nem tesz említést. A faanyagvédelmi szakértő a fedélszerkezet elemeit egyenként vizsgálta meg, és a 167 db megvizsgált elemből 108 db-ot jelölt meg cserélendőnek és további 22 db elemnél (jellemzően szarufák) írta elő a héjazatbontás utáni ellenőrzés szükségességét. Tehát csupán szemrevételezéssel, feltárás nélkül a szakvélemény a tető szerkezeti elemeinek több mint 64%-át cserélendőnek ítélte.

A közbeszerzési eljárásban kiadott költségvetési kiírás a tető szerkezeti elemeinek 15%-át jelölte cserélendőnek.

A Döntőbizottság szakmai véleménye szerint a faanyagvédelmi szakvéleményben szereplő – megbontás nélküli szemrevételezéssel megállapított – szerkezeti állapot már a közbeszerzési eljárás előkészítésének idején is hasonlóan fennállt, és az ajánlatkérő gondos eljárása esetén – faanyagvédelmi szakértő megbízásával – észlelhető lett volna. Ebből következően az ajánlatkérő mulasztására, a nem megfelelő alaposágú előkészítésre vezethető vissza, hogy szükségessé vált a tetőszerkezettel kapcsolatos pótmunkák miatti szerződésmódosítás.

Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a kezdeményezés első eleme tekintetében az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás nem kellő gondossággal történő előkészítésével megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

A hivatalbóli kezdeményezés második eleme alapján az ajánlatkérő és a kérelmezett a szerződésmódosításukkal megsértették a Kbt. 141. § (2) bekezdését.

A Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti „de minimis” jogalap, amely a Kbt. 141. § (3) bekezdése szerint abban az esetben szolgálhat a szerződésmódosítás jogszerű indokként, amennyiben az a szerződés értékének változásával jár.

A Döntőbizottság elsőként a Kbt. 141. § (2) bekezdésében meghatározott szerződésmódosítási jogcímet vizsgálta meg. A Kbt. 141. § (2) bekezdés két pontban határozza meg az eredeti szerződéses érték még jog-

szerű változását. A Kbt. 141. § (2) bekezdés a) pontja szerinti jogcímet abban az esetben lehet alkalmazni, amennyiben a konkrét beszerzés értéke eléri az uniós értékhatárt. A b) pont szerinti esetben akkor, ha a módosítás szerinti ellenérték növekedés az eredeti szerződéses érték 15%-át nem haladja meg, és a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és illeszkedik az eredeti szerződés jellegéhez.

A szerződésmódosítás eredményeként a felek módosították a műszaki tartalmat, a vállalkozói díjat 169.990.000.-Ft-ról 189.028.462.-Ft-ra emelték és a teljesítés határidejét az eredeti 2023. július 30-ról 2023. december 15-ig meghosszabbították.

Az első akadályoztatás a szerződés 2023. április 3-i megkötése és az új örökségvédelmi bejelentés alapján 2023. április 18-tól lehetséges munkakezdés között eltelt 16 nap volt, amit a felek – nyilatkozataik alapján – ebben az időtartamban vettek figyelembe a szerződésmódosításban a teljesítési határidő módosítása során. A felek arra hivatkoztak, hogy erre a 16 napos teljesítési határidő módosításra is alkalmazható a Kbt. 141. § (2) bekezdése, mivel ez is összefüggésben állt a tervtanács által előírtakból adódó pótmunkákkal, amik a szerződéses érték változását eredményezték. A Kbt. 141. § (2) bekezdése értelmében az érték változásával járó módosítás esetében akkor jogszerű a teljesítési határidő módosítása, ha az az érték változásával – jelen esetben a pótmunkák felmerülésével – összefügg. Ezzel szemben a Döntőbizottság a rendelkezésre álló dokumentumok alapján azt állapította meg, hogy ebben az időpontban (2023. április 3. és 18. között) a feleknek még nem lehetett tudomása a pótmunkák szükségességéről, hiszen az csak a tervtanács 2023. május 30-án adott véleménye alapján vált szükségessé, azaz ez a 16 nap semmiképpen nem áll kapcsolatban a később ismertté váló pótmunkák szükségességével. Egyetértett ezért a Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezővel abban, hogy a szerződéses érték megemlése 11,6%-kal megfelel a de minimis szabálynak, azonban a 129 napos teljesítési határidő 267 napra, több mint kétszeresére emelése nem alapítható teljes egészében a Kbt. 141. § (2) bekezdésére.

A jogorvoslati eljárás során hivatkoztak a felek arra is, hogy ez a 16 napos teljesítési határidő módosítás megfelel a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának.

A Döntőbizottság e körben az alábbiak szerint a szerződésmódosítás szükségességét vizsgálta meg, és az alábbiakat állapította meg.

Az ajánlatkérő az Övr. 64. §-a szerinti örökségvédelmi bejelentést nyújtott be az örökségvédelmi hatósághoz a tárgyi ingatlanon lévő műemlék irodaház felújítására vonatkozóan. Az örökségvédelmi hatóság az Övr. 70. §-a szerinti öt napos határidőn belül nem jelzett a bejelentéssel kapcsolatos hiányt az ajánlatkérő felé, az ajánlatkérő a bejelentés benyújtását követő 15. naptól jogosult volt a bejelentésben meghatározott munkálatok elvégzésére. A 15. nap – az igazgatási szünetet is figyelembe véve – 2023. január 21-én telt le.

Az örökségvédelmi hatóság 2023. február 1-jén, az Övr. 70. § (5) bekezdésére hivatkozva tájékoztatta az ajánlatkérőt, hogy a benyújtott örökségvédelmi bejelentése hiányos, illetve az abban megjelölt munkák az Övr. 63. §-a szerinti örökségvédelmi engedély köteles tevékenységek. A Döntőbizottság szerint az örökségvédelmi hatóság nem döntést közölt, nem hiánypótlást írt elő, hanem tájékoztatást nyújtott az ajánlatkérő számára.

Az ajánlatkérő tájékoztatta az örökségvédelmi hatóságot arról, hogy nem ért egyet a hatóság által közöltekkel.

Ezekén túlmenően az ajánlatkérő és az örökségvédelmi hatóság között további írásos kommunikáció nem zajlott.

Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban is fenntartotta azon álláspontját, amit az örökségvédelmi hatóságnak is kifejtett, hogy az örökségvédelmi bejelentés annak megtételétől számított 15. napon hallgatással tudomásul vételre került. Mivel az örökségvédelmi hatóság 2023. február 1-jén közölt álláspontja is csupán tájékoztatás volt, a korábbi örökségvédelmi bejelentés hatályosságával és végrehajthatóságával kapcsolatban újabb döntést nem hozott.

Megállapítható tehát, hogy a hatóság hallgatására tekintettel nem volt szükséges az új örökségvédelmi bejelentés megtétele, arra az ajánlatkérő saját döntésére, praktikus okok miatt került sor, tehát ily módon a szerződésmódosítás sem volt szükséges ezen okból, azaz a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerint sem tekinthető jogszerűnek a határidő módosítás ezen része.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett a kezdeményezéssel érintett szerződésmódosítás egészének jogalapjaként

nem alkalmazhatta jogszerűen a Kbt. 141. § (2) bekezdését, sem az utóbb hivatkozott 141. § (4) bekezdés c) pontját, a felek közbeszerzési szerződését több elemében érintő módosítása a Kbt. rendelkezésébe ütközött.

A kezdeményezés harmadik elemében foglaltak szerint a kérelmezett megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés a), b), d) és e) pontjait.

A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre a polgári jog szabályait a Kbt. szerinti eltérésekkel kell alkalmazni (2. § (8) bekezdés). Amennyiben a közbeszerzési szerződésekkel összefüggésben a Kbt. a Ptk. szabályaitól eltérő rendelkezéseket fogalmaz meg, úgy azokra a szerződő feleknek figyelemmel kell lenniük és azokat kötelező jelleggel alkalmazniuk kell.

A Kbt. 135-136. §-aiban rögzített szabályok, a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételekre irányadó sajátos rendelkezések körében – az építési beruházások esetében – kiemelt jelentősége van a Kbt. 135. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésében foglaltaknak. A kötelezően alkalmazandó kifizetési szabályok mind az ajánlatkérőre, mind a kérelmezetre fogalmaznak meg követendő eljárásrendet és amennyiben az ajánlattevőként szerződő szervezet a szerződés teljesítéséhez alvállalkozót vesz igénybe, a Ptk. 6:130. § (1)-(3) bekezdéseitől eltérő sajátos szabályokra kell figyelemmel lenniük az ellenszolgáltatás kifizetése során.

A 322/2015. Korm. rendelet 32/A. §-a értelmében az ellenszolgáltatás megfizetése két lépcsőben történik: az ajánlatkérő elsőként az alvállalkozói teljesítések ellenértékét fizeti meg az ajánlattevő részére (az ajánlattevő által előzetes nyilatkozatában és a számlán feltüntetettek alapján), majd az ajánlattevői teljesítés megfizetésére csak abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az ajánlattevő az ajánlatkérő felé igazolta, hogy az alvállalkozók részére a nekik járó ellenértéket megfizette, vagy annak visszatartására jogszerűen került sor.

A kérelmezett sem a részszámláját, sem a végszámláját nem a megfelelő tartalommal állította ki, mivel azokban egyáltalán nem tüntette fel az érintett teljesítési időszakhoz tartozó, az Sz. Kft. általi alvállalkozói teljesítés mértékét, ezen mulasztásával a kérelmezett megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontját is.

A kérelmezett továbbá megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés d) pontját is a végszámla tekintetében. A teljes végszámla összege ugyanis azért került egyösszegben kifizetésre, mert a kérelmezett a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltak ellenére a végszámlában nem tüntette fel az Sz. Kft. alvállalkozói teljesítésének mértékét, így a kérelmezett a végszámla ajánlatkérői kifizetését követően, az alvállalkozói számla keltétől számított egy hónappal később egyenlítette ki az alvállalkozó számláját. A kérelmezett mulasztása okán sérült a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés e) pontja is, mivel az alvállalkozói követelés kiegyenlítését igazoló átutalás másolatait a végszámla tekintetében a fővállalkozói díj kifizetéséig nem adta át az ajánlatkérő részére.

A kezdeményezés negyedik eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés g) pontját azzal, hogy nem ellenőrizte, hogy a kérelmezett eleget tett-e a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés d) és e) pontjainak.

Az ajánlatkérő nem vitatta, hogy a nevezett alvállalkozó bejelentésre került. Az ajánlatkérő részéről azonban a részszámla és a végszámla is kifizetésre került úgy, hogy az ajánlatkérő nem győződött meg a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésének d) és e) pontjában foglaltak kérelmezett általi teljes körű teljesítéséről az alvállalkozói teljesítés mértékének feltüntetése és a részére járó vállalkozói díj kifizetésének tekintetében.

Fentiek szerint a Döntőbizottság a kezdeményezés valamennyi elemében a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján megállapította a jogsértést és alkalmazta a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja szerinti jogkövetkezményt.

A Döntőbizottság határozata ellen az ajánlatkérő nyújtott be keresetet a bírósághoz.

A Fővárosi Törvényszék a 2025. május 27-én kelt 106.K. 702.3 77/2024/19. számú ítéletével a keresetet elutasította, a következő indokok alapján.

Az első kezdeményezési elem körében a bíróság megállapította, hogy figyelemmel arra, hogy a beszerzés tárgyhöz tartozott a műemlék épület tetőjének felújítása is, a közbeszerzési eljárás megfelelő előkészítése kérdésében az alperesnek azt kellett vizsgálnia, hogy a tető állapotát és az állagmegóvásához szükséges munkák

körét a felperes megfelelően mérte-e fel. Az alperes a Kbt. 28. § (1) bekezdés megsértését arra alapozta, hogy a tetőszerkezet tényleges állapotát a felperes nem mérte fel kellő körültekintéssel, emiatt vált szükségessé a tetőszerkezettel kapcsolatos pótmunkák miatti szerződésmódosítás. A határozat alapján megállapította a bíróság, hogy az alperes bizonyítékként a közbeszerzési dokumentációt (felhívást, költségvetést, felvilágosítás-kéréseket és válaszokat), a felperes műszaki szakértőjének szakvéleményét és az általa készített fotókat, valamint a felperes által felkért faanyagvédelmi szakértő szakértői véleményét és az általa készített fotókat vizsgálta és értékelte. A felperes megalapozatlanul hivatkozott arra, hogy az alperes nem értékelte a műszaki szakértő szakvéleményét. Figyelemmel arra, hogy a felperes nem jelölt meg olyan releváns tény, amelyet az alperes nem tárt fel, ezért az Ákr. 3. § és 62. § megsértése nem volt megállapítható. Az alperes részletesen meg is indokolta a döntését, ezért az Ákr. 81. § megsértése sem volt megállapítható. A bizonyítékok eltérő értékelése nem a tényállás tisztázása és nem az indokolás hiányossága körében, hanem a döntés érdemi megalapozottsága körében értékelendő körülmény.

A felek közötti vita alapvetően a gondosság elvárt mértékében volt. Az alperes helytállóan emelte ki a határozatában, hogy az eljárás megfelelő előkészítése alapvető fontossággal bír, melynek során az ajánlatkérő mindazon körülmények figyelembevételére köteles, melyek a szerződés teljesítésére hatást gyakorolhatnak. A Kbt. rendelkezése egyértelmű abban, hogy a közbeszerzési dokumentumoknak a műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlattételt kell biztosítaniuk. A Kbt. azt is előírja, hogy az ajánlatkérőnek a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására kell törekednie. A Kbt. 28. § előírásai egyértelművé teszik, hogy az ajánlatkérőnek mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy a szerződés tárgyát, annak műszaki tartalmát pontosan meghatározza. Ez elengedhetetlen a közbeszerzés becsült értékének meghatározása miatt is, mely az alkalmazandó eljárás kiválasztása miatt különös jelentőséggel bír. A Kbt. 28. § (2) bekezdésében felsorolt eszközök igénybevételét (mint pl. díjszabások, adatbázisok alkalmazása) kötelezettségként írja elő a Kbt. az ajánlatkérők számára a becsült érték minél pontosabb meghatározása érdekében. Az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést - különösen a releváns információk közlését a

közbeszerzési dokumentumokban, valamint a megfelelő ajánlattételi határidő meghatározását - megtenni a verseny tisztaságára, a gazdasági szereplők esélyegyenlőségére és egyenlő elbánására vonatkozó alapelvek érvényesülése érdekében. Mindezen előírások tehát a gazdasági szereplők egyenlő esélyű hozzáféréseinek, tehát a közbeszerzés alapelveinek biztosítását szolgálják, erre tekintettel egy közbeszerzés keretében végzett beruházás nagyobb gondosságot követel meg a beszerzőtől, mint ami egy magánberuházótól - a polgári jog szabályai szerint - elvárható.

Az előkészítés során elvárt gondosság nyilvánvalóan igazodik a beszerzés tárgyához, amely jelen esetben egy 1920-as években épült, és már hosszú ideje használaton kívüli műemlék épület felújítása volt. Önmagából a felhívásból megállapítható, hogy a tető fedése hiányos volt, az épület beázott. Ebből laikus számára is következtetni lehet a tető igen rossz állapotára, ezt a körülményt az alperes helytállóan értékelte a felperes terhére. A faanyagvédelmi szakértő megállapította, hogy « A korhadások nagy nedvességigényű reves-korhasztó gombafajoknak köszönhetők, melyek a beázások környezetében eredményeztek súlyos károkat. A beázások okozta gombásodás miatt a földem a jobb oldali 6-7 főállások között már beszakadt. A beázások miatt további rejtett és jelentős károsodásokra lehet számítani. » A felperesnek a közbeszerzés előkészítése során kellett volna meghatároznia a műszakilag megfelelő teljesítéshez szükséges feltételeket, amihez elengedhetetlen a cserélendő tetőelemek kellően pontos, legalább nagyságrendben helyes meghatározása. A felperes nyilatkozatából megállapíthatóan már az előkészítéskor számolt azzal, hogy szakértői vélemény szükséges a cserélendő gerendák meghatározására. Ezt azonban - helytelenül - a kivitelezés folyamán kívánta csak beszerezni, annak ellenére, hogy az előkészítés megfelelőségéért ő felel.

A felperes vitatta azt is, hogy a faanyag állapota bontás nélkül megállapítható volt. E körben a következők voltak az iratokból megállapíthatóak: a faanyagvédelmi szakértő szakvéleményében rögzítette: « Az ázások miatt a szarufák deszkázattal takart felső oldallapjain rejtett, vályús bekorhadásokra lehet számítani. A szarufákba fölülről beütött járdák a bádogszerkezetek tönkremenetele miatt a csapadékvizet bevezetik, ez pedig a faanyagok takart részeinek korhadását okozza. A bekorhadások több helyen már a felmérés időpontjában is nyilvánvalók voltak, de a héjazatbontást köve-

tően a még takart részeken további tönkremenetelre is számítani kell ». A határozatban rögzített műszaki szakértői vélemény szerint « takartak még a szarufák felső felületei a héjazat deszkázása által. » A két szakértői vélemény szerint tehát kizárólag szemrevételezéssel, bontás nélkül nem volt megállapítható a tető teljeskörű állapota. Ugyanakkor egyértelmű a faanyagvédelmi szakértő által leírtakból, hogy « az elemeket a hozzáférhetőség határain belül szemrevételezéssel, kopogtatással, roncsolásmentes ellenőrzéssel vizsgálta », és héjazatbontás nélkül állapította meg az elemek több mint 64%-ának szükséges cseréjét. Ez jelentős mértékben tér el a felperes felhívásában foglaltaktól (15%), amire az ajánlattevők nem számíthattak, így a felhívás és a közbeszerzési dokumentáció nemhogy a magas minőségű teljesítés feltételeit, de a műszakilag megfelelő ajánlat tételét sem tette lehetővé. A bíróság álláspontja szerint egy ilyen volumenű beszerzésnél az általános állapot akár megbontással is járó gondos felmérése, az ezzel járó költségek megelőlegezése/vállalása is elvárható. A felperes életszerűtlenül érvelt azzal, hogy a tető megbontása azért nem volt elvárható, mert eső esetén a tető beszakadhat a kivitelezésig. A gondos előkészítés elmulasztása nem menthető azzal, hogy « nem volt ismert, hogy a közbeszerzési eljárás eredményes lesz-e ». A felmérési feladat nem hárítható át az érdeklődő vállalkozókra sem, tehát nem fogadható el, hogy kétszer is tartott a felperes bejárást. Az alperes helytállóan tekintette ezért jogsértőnek, hogy a felperes a közbeszerzési eljárás előkészítése során elmulasztotta a kellő gondosságot tanúsítani a tető tényleges állapotának feltárásában, így jogszerűen állapította meg a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megsértését.

A második kezdeményezési elem körében a bíróság hivatkozott a Kúria VI.37.948/2019/5. számú ítéletére, mely szerint a szerződésmódosítás jogszerűsége megállapítása körében csak azok a körülmények vizsgálhatók, amelyeket az ajánlatkérő a szerződésmódosítás indokaként közzétett hirdetményben megjelölt. A szerződés módosításának jogalapjául a felperes és a nyertes ajánlattevő a Kbt. 141. § (2) bekezdését jelölték meg.

Nem volt vitatott, hogy a szerződésmódosítás nem érte el az eredeti szerződéses érték 15%-át, a módosítás nem változtatta meg a szerződés általános jellegét és illeszkedett az eredeti szerződés jellegéhez. Az alperes helytállóan azt vizsgálta, hogy a szerződés módosult elemei összefüggenek-e az érték változásával.

A szerződéses érték változása (19.038.462 Ft) alapjául szolgáló munkálatok a szerződésmódosítás mellékletében kerültek rögzítésre.

Az alperes megfelelően vizsgálta, hogy a teljesítési határidő változása összefüggésben áll-e az örökségvédelmi hatóság által előírt pótmunkákkal. Figyelemmel arra, hogy az örökségvédelmi hatóság előírásai elsőként a Tervtanács véleményéből voltak megismerhetők, amelyet a felperes 2023. május 30-án vett át, az alperes okszerűen vonta le azt a következtetést, hogy a szerződésben elsőként megjelölt határidő-módosítás, a szerződés 2023. április 3-i megkötésétől az új örökségvédelmi bejelentés alapján 2023. április 18-tól lehetséges munkakezddésig terjedő időtartam nem állhat összefüggésben az örökségvédelmi hatóság által előírt pótmunkákkal. A felperes alaptalanul kifogásolta, hogy az alperes e körben nem vette figyelembe az örökségvédelmi hatóság nem Ákr.-szerű eljárását, azt, hogy az első bejelentésre egy tájékoztatással hozta a tudomására, hogy egyes munkákat engedélykötelesnek tart, illetve ebből adódóan azt, hogy nem volt tőle elvárható azon kockázat vállalása, hogy utóbb az örökségvédelmi hatóság már elvégzett munkákat esetleg visszabontat. Ez a körülmény ugyanis nem volt releváns a Kbt. 141. § (2) bekezdése körében, mert ezen rendelkezés alapján az alperesnek nem azt kellett vizsgálnia, hogy a módosított teljesítési határidő olyan munkák elvégzése miatt vált-e szükségessé, amelyet a felperes gondos eljárás mellett nem láthatott előre, hanem kizárólag azt, hogy fennáll-e az összefüggés a teljesítési határidő módosítás és a szerződéses érték változása között. A szerződésmódosításban a felek azt rögzítették, hogy « a szerződéskötést követően a munkaterületet a Vállalkozó csak 2023.04.18. napján tudta átvenni Megrendelő okán, mely okán az alapszerződésben foglaltakhoz képest 16 naptári napos akadályoztatás következett be. » A felek azt is rögzítették, hogy « Időközben - a Megrendelő tervezőjének téves korábbi nyilatkozata okán később felmerült okból - derült fény arra, hogy a tárgyi munka nem csak örökségvédelmi bejelentésköteles, hanem örökségvédelmi engedélyköteles tevékenységet is tartalmaz, ezért Megrendelő a szükséges eljárást megindította ». A felperes a szerződésmódosításban tehát elismerte azt, hogy a kivitelezés 2023. április 18-áig a saját érdekkörébe tartozó okból, az általa megbízott tervező téves tájékoztatása miatt nem indult el, a teljesítés csúszása tehát a felperes késedelme miatt követ-

kezett be. A felperes már 2023. február 1-jén tudta, hogy mely munkák végezhetőek el bejelentésre és melyek az engedélykötelesek, a bejelentés pedig már 2022. december 21-én megtörtént. Az Övr. 70. § (3) bekezdése szerint a bejelentésköteles tevékenység a bejelentés beérkezését követő tizenötödik naptól végezhető, ha azt a hatóság nem tiltja meg. Ez a határidő - a 369/2022. (IX. 29.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése és 2. § (2) bekezdés a) pontja szerinti igazgatási szünet miatt a hatósági ügyintézési határidőből kiesett napokra tekintettel - 2023. január 24-én következett be. A munkaterület átadásakor ezért nem volt akadálya a nem engedélyköteles munkálatok végzésének. A felperesnek nem kellett tartania attól, hogy azokat az örökségvédelmi hatóság visszabontatja. A felperes 2023. június 8-án kérte a nyertes ajánlattevőt, hogy ne végezzen olyan munkákat, amik a tervtanács előírásaival összefüggenek és a későbbiekben esetleg visszabontandók lennének. Erre az alperesi érdekelt is helytállóan mutatott rá. Az alperes ezért a bizonyítékok helyes értékelésével állapította meg, hogy erre a 16 napos teljesítési határidő módosításra nem alkalmazható a Kbt. 141. § (2) bekezdése, mivel nem állt összefüggésben a szerződésmódosítás szerinti pótmunkákkal, amelyek a szerződéses érték változását eredményezték. Mindebből következően az alperes azt is helytállóan állapította meg, hogy a 129 napos teljesítési határidő 267 napra, több mint kétszeresére emelése nem alapítható teljes egészében a Kbt. 141. § (2) bekezdésére.

Az alperes azt is helytállóan állapította meg, hogy a szerződésmódosítás jogszerű jogalapjául a - szerződő felek által a szerződésmódosításukban nem hivatkozott és a hirdetményben sem rögzített - Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont sem szolgálhatott volna, mert a szerződésmódosítás nem felelt meg azon ca) alpontban rögzített feltételnek, miszerint a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre. Ezen törvényi feltételnek csak a szerződő felek akaratán és érdekkörén kívül álló külső körülmény felel meg. Az alperes helytállóan állapította meg a szerződésmódosítás szükségessége körében, hogy a felperes örökségvédelmi bejelentése benyújtását követően jogosult volt a bejelentésben meghatározott munkálatok elvégzésére, a hatóság hallgatására tekintettel nem volt szükséges az új örökségvédelmi bejelentés megtétele, arra a felperes saját döntése alapján került sor. Tényszerűen

rögzítette azt is az alperes, hogy az örökségvédelmi hatóság nem tiltotta meg a munkaterület átadását követően a munkálatok megkezdését. Ezért az alperes okszerűen állapította meg, hogy az örökségvédelmi hatóság eljárására sem alapozhatták a felek jogszerűen a szerződésmódosításukat. A felperes ezért e körben is megalapozatlanul hivatkozott arra, hogy az alperes nem megfelelően értékelte az örökségvédelmi hatóság eljárását.

A negyedik kezdeményezési elem körében a felperes - nem vitatottan - tudott az alvállalkozó igénybevételeiről, mert részére ezt a nyertes ajánlattevő 2023. április 3-án bejelentette. A nyertes ajánlattevő 2023. július 18-án kiállított részszámláján és a 2023. december 22-én kiállított végszámláján azonban nem szerepeltette az alvállalkozói teljesítést és az alvállalkozónak járó összeget, és az alvállalkozó kifizetésére csak 2024. január 22-én került sor, azt követően, hogy a felperes a nyertes ajánlattevő számláit (2023. augusztus 2-án, illetve 2023. december 22-én) kifizette. A felperes tehát nem tartotta vissza az ellenszolgáltatást annak ellenére, hogy a nyertes ajánlattevő a Kbt. 32/A. § (1) bekezdés d) és e) pontjai szerinti kötelezettségét nem teljesítette. A felperes a Korm. rendelet alkalmazásának szükségességét maga is rögzítette a felhívás III.1.5) és a szerződés 2.16. pont 2. alpontjában. A felperes az alperes eljárásában és a keresetben is elismerte, hogy a vállalkozói számla he-

lyességét nem megfelelően ellenőrizte, ennek okaként adminisztrációs hibát jelölt meg. A keresetlevele szerint « Jelen ügyben csak egy alvállalkozó nem került kifizetésre, amelyet a pénzügyi ellenőrzés nem vett észre ». Ennek tükrében ellentmondásosan és nem értelmezhetően érvelt azzal, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél az alvállalkozót az « érintett számla benyújtása előtt » kifizette, ezt a bíróság nem fogadhatta el. A jogsértés megállapítása nem függ a felróhatóság mértékétől, az egyértelmű okirati bizonyítékok alapján az alperes ezen jogsértést is jogszerűen állapította meg. A felperes keresete tehát a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésének alperesi megsértése körében is megalapozatlan volt.

A bírság összege vonatkozásában a felperes csak arra hivatkozott, hogy egyes jogsértések megalapozatlansága esetén a bírságot csökkenteni szükséges. Mivel azonban a jogsértések nem voltak megalapozatlanok, a csökkentésnek nem lehetett tere. Tekintettel arra, hogy a bírság mérlegelésének jogsértő jellegét a felperes nem állította, ezért a bíróság azt - a Kp. 85. § (5) bekezdése alapján - nem is vizsgálhatta.

A bíróság mindezek alapján a felperes teljes körben alaptalan keresetét - a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján - elutasította.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

A vagyoni értékű jog átruházásának közbeszerzése, különös tekintettel a hitelesített energiamegtakarításra

Public procurement of the transfer of a right of pecuniary value, in particular for certified energy savings

Dr. Magyar Adrienn, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.12.3

Címszavak: *vagyoni értékű jog, hitelesített energiamegtakarítás, koncessziós tevékenység*

Keywords: *right of pecuniary value, certified energy savings*

Absztrakt

Vagyoni értékű jog lehet minden olyan jog, amelynek pénzben kifejezhető értéke van, és nem ruház át tulajdonjogot (csupán használati vagy hasznosítási jogot biztosít), valamint nem minősül szellemi terméknek (pl. szabadalom vagy szerzői jog). A koncessziós szerződések keretében is tulajdonképpen valamilyen vagyoni értékű jog – koncessziós tevékenység (hasznosítási jog) – átengedése történik. Az energetikai auditor általi hitelesítést¹ követően az energiahatékonyságról szóló 2015. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Ehat. tv.) 1. § 11. pontja szerinti energiamegtakarítás is vagyoni értékű joggá válik, a megtakarított energia átruházható, pénzzé tehető. Tekintettel arra, hogy a hitelesített energiamegtakarítás (továbbiakban: HEM) közbeszerzési vonatkozásai tekintetében még kevés joggyakorlati tapasztalat áll rendelkezésre, jelen cikk ehhez kíván iránymutatást adni. Ismertetésre kerül, hogy miként állapítható meg a beszerzési tárgy és a közbeszerzési eljárás becsült értéke, valamint a közbeszerzési kötelezettség fennállása a HEM átruházása során, illetőleg milyen szolgáltatások kapcsolódnak a HEM értékesítéséhez.

Abstract

A right of pecuniary value can be any right that has a monetary value and does not transfer ownership (it merely confers the right to use or exploit) and is not an intellectual product (e.g. a patent or copyright). Concession contracts also involve the transfer of a right of pecuniary value – a concession activity (right of exploitation). Following certification by an energy auditor, energy savings pursuant to Section 1 (11) of Act LVII of 2015 on energy efficiency (hereinafter: Ehat. tv.) become a property right, and the saved energy can be transferred and converted into cash. Given that there is still little case law experience on the procurement aspects of certified energy savings (HEM), this article aims to provide guidance. It will be explained how the estimated value of the procurement object and the public procurement procedure can be determined, as well as the existence of a public procurement obligation during the transfer of HEM, and what services are related to the sale of HEM.

¹ Az Ehat. tv. 15/A. § (5) bekezdése szerint a hitelesítő szervezet hitelesítésével igazolja az egyéni fellépés (azaz energiahatékonysági javulást eredményező energihatékonysági beruházás) tényleges megvalósulását, a vásárolt termékekről és szolgáltatásokról kiállított számla hitelesítő szervezet részére történő bemutatását, valamint azt, hogy az energiamegtakarítás megállapítása során megfelelően vették figyelembe az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendelet szerinti átváltási tényezőket, számítási módszereket és elveket, a lényeges hozzájárulás meglétét, továbbá az energiamegtakarítás addicionális mértékét a tárgyévra és az azt követő évekre egyaránt.

A vagyoni értékű jog fogalma, a hatályos szabályozás

A vagyoni értékű jog fogalmát sem a hatályos Ptk., sem a hatályos Kbt. nem definiálja. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény, illetve a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény ad némi iránymutatást tekintetben, hogy mi minősülhet vagyoni értékű jog-nak. Vagyoni értékű jog például a lakáshasználati jog, a bérleti jog, a licenz használati jog, a márkanév használata, a vagyongazdálkodási jog, az építményi jog, a földhasználati jog, a haszonélvezeti jog, a szolgalmi jog, a játékjog, az orvosi praxis jog, az üdülőhasználati jog, vagy a bányászati jog. Az illetékekről szóló törvény többek között vagyonnak tekinti a vagyoni értékű jogot is és a vagyoni értékű jogok közé sorolja taxatív felsorolás keretében az építményi jogot, a földhasználati jogot, a haszonélvezetet, a használati jogát – ideértve az üdülőhasználati jogot és a szállás időben megosztott használati jogát is –, a vagyongazdálkodási jogot, az üzembentartói jogot, továbbá ingyenes vagyonszerzés esetén a követelést. A személyi jövedelemadóról szóló törvény meghatározza a vagyoni értékű jog definícióját, amely szerint vagyoni értékű jognak minősül a tartós földhasználat, a földhasználat, az építményjog, a haszonélvezet, a használat, a telki szolgalmi jog, a lakás és helység bérleti joga, az üdülőhasználati jog, illetve a külföldiek ingatlanhasználati joga. A számvitelről szóló törvény mind az immateriális javak (ingatlanhoz nem kapcsolódó) közötti vagyoni értékű jogok, mind az ingatlanokhoz kapcsolódó vagyoni értékű jogok meghatározása körében tetszőlegesen bővíthető felsorolást ad azáltal, hogy utolsó elemként az ingatlanhoz kapcsolódó, illetve ingatlanhoz nem kapcsolódó egyéb jogokat sorolja fel. A hivatkozott jogszabályok által felsorolt vagyoni értékű jogok között vannak átfedések, van olyan vagyoni értékű jog – például a földhasználati jog, a használati jog és az építményi jog – amelyet mind a három hivatkozott törvény tartalmaz, azonban egyes elemek – például a koncessziós jog vagy az üzembentartói jog – csak egy felsorolásban kerülnek említésre, így kimerítő, egy-egy felsorolás nem adható tekintetben, hogy mi minősül vagyoni értékű jog-nak.

A gazdasági társaságok vagyonában a nem pénzbeli hozzájárulás szolgáltatható vagyoni értékű jog formájában is, továbbá az üzletrészt is vagyoni értékű jog-nak

minősül. A vagyoni értékű jog átruházása általában tartós jellegű és az ellenérték megfizetése gyakran előre történik, de ez sem törvényszerű. A kereskedelmi gyakorlatban a vagyoni értékű jogok közös jellemzője a vagyoni érték, a forgalomképeség, a végrehajthatóság és hogy birtokba vehető, vagyis korlátlan rendelkezést és uralmat biztosít a jogosultjának. Rendezetlen azonban a vagyoni értékű jogok jogtárgyi hovatartozása.² A vagyoni értékű jog lehet forgalomképes, korlátozottan forgalomképes (pl. hitelesített energiamegtakarítás) és nem átruházható (pl. haszonélvezeti jog), azaz forgalomképtelen. A forgalomképtelen vagyoni értékű jogok esetében fel sem merül a közbeszerzési kötelezettség vizsgálatának szükségessége, tekintettel arra, hogy átruházás, értékesítés és pénzmozgás nem történik. A forgalomképes és korlátozottan forgalomképes vagyoni értékű jogok átruházása során azonban minden esetben egyedileg kell vizsgálni, hogy a szerződés a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) hatálya alá tartozik-e, tekintettel arra, hogy a vagyoni értékű jog általánosságban nem képez kivételt a Kbt. tárgyi hatálya alól. A vagyoni értékű jog ugyanakkor önálló CPV kóddal nem szerepel a Bizottságnak a közös közbeszerzési szószerződetről szóló 213/2008/EK rendeletében (továbbiakban: CPV rendelet), így a beszerzés tárgyát a szolgáltatás tartalma szerint kell megítélni, pl. nem a koncesszió CPV kódját kell keresni a koncessziós jog átengedése esetén, hanem pl. közétkeztetési koncesszió esetén a közétkeztetési szolgáltatás CPV kódját, a tervek felhasználási jogának átengedése esetén maga a tervezési szolgáltatás CPV kódját a beszerzés tárgyának kategorizálása során.

A forgalomképes, illetve a korlátozottan forgalomképes vagyoni értékű jogok átruházásának közbeszerzési vonatkozásai

A vagyoni értékű jogok közbeszerzésére vonatkozóan kevés szakirodalom, jogalkalmazást elősegítő eszköz áll rendelkezésre. A vagyoni értékű jogok közül a koncessziós jog átruházását szabályozza külön jogszabály (a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény). A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak az üzletrészt átruházás útján megvalósított beszerzések megítéléséről és a Ptk. szerinti jogi személyekre vonatkozó társasági jogi jogügyletek Kbt. hatálya alá

²Fenesi Enikő: A vagyoni értékű jogok átruházása (Gazdaság és Jog, 2000/2., 17-21. o.)

tartozásának egyes kérdéseiről szóló útmutatója (2023. november 16., továbbiakban: Útmutató) kizárólag az üzletrész átruházásra tér ki, az egyéb vagyoni értékű jogok átruházására vonatkozóan nem áll rendelkezésre útmutató, segédanyag. Az Útmutató szerint „A bonyolult szerződéses konstrukciók, társasági jogi ügyletek és speciális tárgyú adásvételi szerződések (mint például az üzletrész adásvétele) esetén elsőként tehát mindig a valós beszerzési igény vizsgálendő”. A közbeszerzési kötelezettség vizsgálatához tehát elengedhetetlen a beszerzési igény vizsgálata.

A Kbt. 4. § (1) bekezdése alapján a Kbt. 15. § (1) bekezdése szerinti (közbeszerzési) értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötése érdekében a Kbt. 5-7. §-aiban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek a Kbt. szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni. A Kbt. 3. § 24. pontja szerint közbeszerzési szerződés a Kbt. szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszerthes szerződés.

A megkötni tervezett szerződés Kbt. hatálya alá tartozásának megítélése kérdésében mindenekelőtt az ajánlatkérő valós beszerzési igényét, a szerződés megkötésének célját, indokait és körülményeit, valamint az adott szerződéses konstrukciót kell egyedileg, részletesen megvizsgálni. A Kbt. 4. § (1) bekezdése szerinti meghatározott értékű beszerzési tárgy, az ajánlatkérői minőség és a Kbt. 3. § 24. pont szerinti visszerthesesség mellett a közbeszerzési kötelezettség fennállásának lényeges feltétele a beszerzési igény megléte is az ajánlatkérő oldalán. Amennyiben a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó szervezetről van szó és valós az ajánlatkérő beszerzési igénye, valamint a visszerthesesség, mint feltétel is fennáll, akkor vizsgálendő, hogy a megállapodás tartalma és célja alapján besorolható-e valamely Kbt. szerinti beszerzési tárgy körébe, illetőleg hogy a beszerzés tárgya nem tartozik-e a Kbt. hatálya alóli tárgyi kivételek közé. Amennyiben valamennyi feltétel fennáll és a beszerzés tárgya a Kbt. hatálya alá tartozik, az esetben vizsgálendő, hogy a becsült érték eléri-e az adott beszerzési tárgy tekintetében irányadó közbeszerzési értékhatárt. Amennyiben ezen konjunktív feltétel is megvalósul, úgy fennáll az ajánlatkérő közbeszerzési kötelezettsége. A visszerthesesség feltétele, hogy az ajánlatkérő teljesítsen valamilyen ellenszolgáltatást. A Kbt. nem részletezi, mi

értendő ellenszolgáltatás alatt, az Európai Unió Bíróságának (továbbiakban: EUB) a gyakorlata szerint ezt tágan kell értelmezni (lásd a C-451/08. és a C-159/11. sz. ügyekben hozott ítéleteket). Tehát az ellenszolgáltatás nemcsak pénzben fejezhető ki, hanem meghatározható vagyoni érték formájában is, a visszerthesesség fogalmába pedig beleértendő mindenfajta, pénzbeli értékben kifejezhető díjazás. Például egy építmény hasznosítási jogának a megszerzése is minősülhet ellenszolgáltatásnak, ahogyan a koncessziós jog megszerzése is, továbbá a HEM (vagy más néven: Fehér Bizonyítvány) értékesítési jogának az átengedése is. A C-451/08. számú ügyben afőtanácsnok indítványának 77. pontja is utal rá, hogy az ár kifizetésén felül a visszerthesesség alternatívája lehet akár a használati jog átengedése is, tehát a pénzbeli ellenszolgáltatás helyett a közbeszerzési szerződés kölcsönösségére helyezi a hangsúlyt az indítvány. A személyi jövedelemadóról szóló törvény szerint a vagyoni értékű jog átruházása jövedelemszerzésnek minősül, ez is azt támasztja alá, hogy vagyoni értékű jog átruházása esetén fennáll a visszerthesesség, mint a Kbt. hatálya alá tartozás egyik feltétele.

Ahhoz, hogy egy vagyoni értékű jog átruházására irányuló szerződés a Kbt. hatálya alá tartozzon, a fenti konjunktív feltételek mindegyikének teljesülnie kell, azaz, hogy a Kbt. 5-7. §-ában foglalt ajánlatkérőről legyen szó, az ajánlatkérőnek legyen beszerzési igénye, az átruházás valamilyen ellenszolgáltatás fejében történjen (visszerthes legyen), a becsült érték elérje az adott beszerzési tárgyra aktuálisan irányadó közbeszerzési értékhatárt, továbbá hogy a beszerzés tárgya árubeszerzés, szolgáltatás megrendelés, vagy építési beruházás (esetleg építési- vagy szolgáltatási koncesszió) legyen, és ne tartozzon a Kbt. tárgyi hatálya alóli kivételek közé. Tehát a szerződés tartalmának, céljának, visszerthes voltának és az ajánlatkérő beszerzési igényének ismeretében állapítható meg, hogy a megkötni tervezett megállapodás a Kbt. hatálya alá tartozik-e.

A vagyoni értékű jog átruházásának speciális esete, amikor az átruházásához valamely külső szerv jóváhagyása is szükséges (pl. bányászati jog esetén a bányafelügyelet), ez esetben a hatósági jóváhagyás hiánya akár a szerződés hatályba lépését felfüggesztő feltétel is lehet, ilyen esetben javasolt feltételes közbeszerzési eljárás lefolytatása, amennyiben a Kbt. szerinti valamennyi feltétel fennáll és a szerződés a Kbt. hatálya alá tartozik. A vagyoni értékű jogok között még újnak számít a hite-

lesített energiamegtakarítás, mint korlátozottan forgalomképes vagyoni értékű jog, ezért a HEM átruházásának és az átruházásához kapcsolódó szolgáltatások megrendelésének közbeszerzési gyakorlata is alig van.

A hitelesített energiamegtakarítással összefüggésben felmerülő közbeszerzési kötelezettség lehetséges esetei

A hitelesített energiamegtakarítás fogalma, átruházásának főbb szabályai

Annak érdekében, hogy Magyarország teljesíteni tudja a Nemzeti Klímatervben lefektetett energiahatékonysági céljait, 2021. január 1-jétől bevezetésre került új szakpolitikai eszközként az ún. energiahatékonysági kötelezettségi rendszer (EKR). Az EKR – amely nem tévesztendő össze az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerrel – lényege, hogy a kötelezetteknek, olyan intézkedéseket kell végrehajtaniuk, amelyek a végfelhasználó oldalán igazolt energiamegtakarítást eredményeznek. A kötelezett fél az energiamegtakarítási kötelezettségét akár saját tevékenységi körében, akár tevékenységi körén kívül eső más szektorban végrehajtott energiahatékonysági beruházással vagy energiahatékonyság-javító intézkedéssel, valamint más kötelezett felek, kötelezett félnek nem minősülő energiahatékonysági szolgáltatók vagy egyéb harmadik személyek által megvalósított hitelesített energiamegtakarítással is teljesítheti. A HEM tulajdonképpen az energiahatékonysági beruházás nyomán elért energia megtakarítás mennyiségét fejezi ki. A jogalkotó kijelölt egy kötelezett kört, amelybe a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény szerinti villamosenergia-kereskedők, a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény szerinti földgázkereskedők, a villamosenergia- és földgáz egyetemes szolgáltatók, a saját jogon eljáró felhasználó részére szerződés keretében földgázt szállítató felek, illetve a közlekedési célú üzemanyagot végső felhasználók részére értékesítő gazdálkodó szervezetek, egyesületek (üzemanyag kereskedők) tartoznak. Az Ehat. tv. 15. §-a a végfelhasználóknak (intézmények, vállalatok, lakosság, stb.) értékesített energiamennyiség egy része után évente energiamegtakarítási kötelezettséget határoz meg a kötelezettek számára, amit különböző tevékenységekkel, vagy konkrét energiamegtakarítással tudnak teljesíteni, vagy ennek hiányában gigajoulonként 50 ezer forint járulék megfizetésével kiváltani. Tehát a kötelezettek érdekeltek abban, hogy saját maguk és az

ügyfeleik energiát takarítsanak meg, mert ezzel csökkenteni tudják a fennálló energiamegtakarítási kötelezettségük vagy annak hiányában a megváltási díj mértékét.

Az energiamegtakarítás mértékének meghatározási módszere jogszabályban rögzített. Az energiahatékonyság-javító intézkedésekből vagy beruházásokból származó, energiamegtakarítási kötelezettségként elszámolni, vagy más kötelezettek számára átruházni kívánt energiamegtakarításokat a Hivatal által névjegyzékbe vett - kötelezett félnek nem minősülő - energetikai auditáló szervezet hitelesíti. A hitelesített energiamegtakarítás az Ehat. tv. szerint korlátozottan forgalomképes vagyoni értékű jog, amely kötelezett fél részére, valamint - jogszabályban meghatározott kivétellel - hitelesítő szervezetnek nem minősülő gazdálkodó szervezet részére, és a magyar állam részére átruházható. Az átruházásra akár többször is sor kerülhet.

A hagyományos világítótestek lecserélésétől kezdve a fűtőkorszerűsítésig, illetve a nagy ipari energetikai beruházásokig rengeteg projekt auditálható és elszámolható az EKR rendszerben, sőt a HEM-ekkel már egy erre a célra speciálisan létrehozott tőzsdén, a Magyar Gáz-tőzsdén (CEEGEX) is lehet kereskedni. A vagyoni értékű jog (HEM) szerzője korábban kizárólag az Ehat tv. szerinti kötelezett lehetett, az értékesítő viszont lehetett kötelezett és harmadik személy is. Az Ehat. tv. 2025. június 12-től hatályos módosításával bővült a potenciális ajánlattevők köre, mivel ekkortól a kötelezetteken kívül hitelesített energiamegtakarítást a magyar állam, valamint bármely gazdálkodó szervezet is vásárolhat, kivéve a hitelesítő szervezetet.

Az a piaci szereplő (akár Kbt. szerinti ajánlatkérő) amelyik bizonyos intézkedésekkel, beruházásokkal vagy akár csak szemléletformálással energiát tud megtakarítani, és ezt a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (továbbiakban: MEKH) által névjegyzékbe vett auditorral hitelesítteti, az el nem fogyasztott energiamennyiséget akár értékesíteni is tudja a kötelezetteknek, így pénzbevételezhet, avagy energiahatékonysági javulást eredményező beruházást tud egyes esetekben akár pénzbefektetés nélkül – pl. ingyenes padlástér szigetelés vagy led izzók biztosítása az energiamegtakarítás átengedéseért cserébe – megvalósítani.

Az így elért energiamegtakarítás első jogosultjának személyét jogszabály (Ehat. tv.) határozza meg, oly módon, hogy az egyéni fellépéssel érintett végső felhasználó és a lényeges hozzájárulást kifejtő személy közötti írásbeli megállapodásban megjelölt személy az első jogosult, megállapodás hiányában pedig az a személy, aki az energiahatékonyság-javító intézkedés vagy beruházás végrehajtásához a lényegesnek minősülő hozzájárulást kifejtette. Itt még csak energiamegtakarításról beszélünk, ami nem minősül vagyoni értékű jognak, csak a MEKH által névjegyzékbe vett – kötelezett félnek nem minősülő – energetikai auditáló szervezet általi hitelesítést (a hitelesítés igazolja az energiahatékonysági beruházás, intézkedés tényleges megvalósulását) követően válik vagyoni értékű joggá. A HEM értékesítésére felhatalmazott ún. első jogosult lehet maga az intézkedés megvalósítója (azaz az ajánlatkérő) vagy az energiahatékonysági javulást eredményező beruházáshoz lényeges hozzájárulást biztosító harmadik fél, akit az Ajánlatkérő a vele kötött írásbeli megállapodásban első jogosultként előzetesen megjelöl. Az energiahatékonysági kötelezettségi rendszerben több olyan piaci szereplő van, amely a fentiek szerinti első jogosultja lehet a HEM-nek, és a HEM-et értékesítheti, ezt elsősorban a felek megállapodása határozza meg. A hitelesített energiamegtakarítás átruházásához a jogosult személyében bekövetkezett változásnak a nyilvántartásba való bejegyzése szükséges, az átruházás a Hivatal (MEKH) által működtetett online felületen történő bejelentéssel válik hatályossá.

A közbeszerzési kötelezettség vizsgálata

A hitelesített energiamegtakarítással összefüggésben több fajta beszerzési igény vonatkozásában is felmerülhet a közbeszerzési kötelezettség vizsgálata. Ilyen lehet például az Ehat. tv. 1. § 13. pontja szerinti auditálást végző energetikai auditáló szervezet és az Ehat. tv. 15/A. § (5) bekezdése szerinti hitelesítő szervezet kiválasztása, vagy a HEM-et értékesítő szervezet kiválasztása (azaz a HEM értékesítésére irányuló ajánlatkérői megbízás), de felmerülhet a közbeszerzési kötelezettség vizsgálata akkor is, ha az ajánlatkérő maga értékesíti a HEM-et, de az valamilyen beszerzési igényrel is párosul az ajánlatkérő oldalán. Továbbá egyes ajánlatkérők maguk is jogosultak HEM vásárlására, ilyenkor a HEM beszerzése az ajánlatkérő valós beszerzési igénye, ha a

beszerzésre visszterhes szerződés keretében kerül sor és a becsült érték eléri az adott beszerzési tárgyra irányadó közbeszerzési értékhatárt, akkor a HEM vásárlása is közbeszerzési kötelezettséget von maga után.

Az energetikai auditáló szervezet (amely ismereteket gyűjt valamely épület vagy épületcsoport, ipari vagy kereskedelmi művelet vagy létesítmény, magán- vagy közszolgáltatás aktuális energiafogyasztási profiljára vonatkozóan, majd meghatározza és számszerűsíti a költség-hatékonny energiamegtakarítási lehetőségeket, azonosítja a megújuló energia költség-hatékonny felhasználásának vagy előállításának potenciálját és beszámol az eredményekről egy írásbeli dokumentumban) kiválasztása abban az esetben lesz közbeszerzés köteles, amennyiben az ajánlatkérő a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik és megrendeli az energetikai auditálási szolgáltatást³ (tehát van beszerzési igénye), továbbá az auditáló szervezet részére ellenszolgáltatást is nyújt (visszterhesség) és a beszerzés becsült értéke eléri a szolgáltatás megrendelésekre irányadó közbeszerzési értékhatárt. Az Ehat. tv. 1. § 13. pontja szerinti energetikai auditálás a hatályos Kbt. alapján nem tartozik a tárgyi kivételek közé. Ugyanez irányadó az energiamegtakarítás hitelesítésére irányuló ajánlatkérői beszerzési igény esetén is, tehát amikor az Ehat. tv. 15/A. § (5) bekezdése szerinti hitelesítő szervezet kerül kiválasztásra.

Amennyiben a Kbt. szerinti ajánlatkérő valamely piaci szereplőt a HEM értékesítésével bíz meg (tehát az értékesítő szervezet kiválasztása történik) ellenérték – pl. az értékesítésből származó jutalék – fejében, az esetben is felmerülhet a közbeszerzési kötelezettség, ha a becsült érték eléri a közbeszerzési értékhatárt, mivel a hitelesített energiamegtakarítás értékesítésére irányuló szolgáltatás megrendelése szintén nem képez kivételt a Kbt. tárgyi hatálya alól. Ez esetben az ajánlatkérő beszerzési igénye a HEM értékesítésére irányuló szolgáltatás megrendelése, egy értékesítési megbízás adása. Ebben a konstrukcióban ellenérték a hitelesítést követően vagyoni értékű joggá váló energiamegtakarítás nyertes ajánlattevő általi megszerzése, amelyet ezt követően értékesíthet, és az értékesítésből befolyó pénzüsszegnek csak egy részét fizeti vissza a nyertes ajánlattevő jutalékként az ajánlatkérő részére, tehát a nyertes ajánlattevő az elvégzett értékesítési szolgál-

³ Az Ehat. tv. 1. § 13. pontja szerinti fogalom.

tatásért ellenszolgáltatást fog kapni, amely a HEM-ért kapott vételár.

Előfordul, hogy az ajánlatkérő pályáztatni kívánja az energiahatékonysági javulást eredményező beruházáshoz, intézkedéshez lényeges hozzájárulást biztosító szervezetet, amely a HEM első jogosultja lesz, ez esetben ezen szervezet kiválasztása közbeszerzés köteles lesz, amennyiben a becsült érték eléri a közbeszerzési értékhatárt és a Kbt.-ben foglalt egyéb feltételek is fennállnak. A visszterhesség nemcsak pénzfizetésben nyilvánulhat meg, hanem pl. a később vagyoni értékű joggá váló energiamegtakarítás – illetve az energiamegtakarítás értékesítési jogának – előzetes átengedésében is, amely történhet akár az ajánlatkérő részére fizetendő jutalék ellenében is. Amennyiben az ajánlatkérő átengedi valamely szervezet részére a HEM értékesítésének jogát, az ajánlatkérőt megillető jutalék mértékéről az ajánlatkérő és az energiamegtakarítás első jogosultja megegyezhet írásbeli megállapodás keretében. A követelésvásárlási szerződések analógiájára a HEM értékesítése esetén vélhetően az első jogosult nyeresége lesz az ajánlatkérő által nyújtott ellenszolgáltatás összege.

A (köz)beszerzés kiírható szolgáltatás fajtánként külön-külön eljárásban, vagy pedig részajánlattételi lehetőség biztosításával akár egy eljárásban az auditálásra, a hitelesítésre és a HEM azt követő értékesítésére (esetleg az értékesítésben való közreműködésre). Nem merül fel közbeszerzési kötelezettség abban az esetben, ha az ajánlatkérő közvetlenül értékesíti – akár szabályozott tőzsdén, akár kétoldalú megállapodás keretében – a HEM-et és nincs beszerzési igénye, semmilyen szolgáltatást, tevékenységet nem rendel meg külsős szolgáltatótól, nem vásárol, csak elad.

Hitelesített energiamegtakarítás átengedése az energiakereskedelmi- vagy a közvilágítási szerződés részeként

Gyakori, hogy valamely más tárgyú szerződés tartalmát kombinálják az ajánlatkérők – olykor nem is tudatosan – az energiamegtakarítás átruházásával, átengedésével. Jellemző például, hogy az energiakereskedelmi szerződés vagy közvilágítás korszerűsítési szerződés tartalmaz olyan rendelkezést, miszerint az ajánlatkérő átengedi a beruházással (vagy a halogén izzók energiatakarékos led izzókra cserélésével) elért energiamegtakarítást az energiakereskedő részére. Amennyiben lakossági fogyasztóról (természetes személyről) van szó, vagy a Kbt. alanyi hatálya alá nem tartozó szervezetről,

az esetben nem merül fel a közbeszerzési kötelezettség vizsgálatának szükségessége. Amennyiben azonban a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó szervezet energiakereskedelmi szerződése tartalmazza az energiamegtakarítás energiakereskedő részére történő átengedését – pl. energiadíj kedvezményért cserébe –, az esetben már megállapítható az ajánlatkérő beszerzési igénye a megvásárolt energia tekintetében és a visszterhesség is, így amennyiben a becsült érték eléri a közbeszerzési értékhatárt, az esetben az ajánlatkérő közbeszerzési eljárás lefolytatására köteles, mivel sem a villamos energia, sem a földgázenergia beszerzése, sem pedig a hitelesített energiamegtakarítás nem tartozik a Kbt. hatálya alóli tárgyi kivételek közé. Ez esetben a becsült érték megállapítása során tekintettel kell lenni a HEM értékére.

Amennyiben például a közvilágítás korszerűsítést végző piaci szereplő (vállalkozó) finanszírozza pénzügyileg a beruházást a korszerűsítéssel elért energiamegtakarításért cserébe, és a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó ajánlatkérő szolgáltatási díjat – vagy a szerződés határidő előtti megszűnése esetére megváltási díjat – fizet a Vállalkozó részére, az esetben szintén felmerül a közbeszerzési kötelezettség, mivel az ajánlatkérőnek van beszerzési igénye (közvilágítás korszerűsítés megrendelés, adott esetben garanciális hibaelhárítás és karbantartás megrendelésével együtt), a szerződés pedig visszterhes (az ajánlatkérő ellenszolgáltatása a szolgáltatási és/vagy megváltási díj, valamint a korszerűsítéssel elért energiamegtakarítás – mint a hitelesítést követően vagyoni értékű joggá váló megtakarítás – átengedése). Ilyen esetben a becsült érték dönti el, hogy a szerződés a Kbt. hatálya alá tartozik-e.

Fontos kiemelni, hogy ha az energiakereskedelmi szerződés vagy a közvilágítás korszerűsítési – esetleg más energiahatékonysági beruházást tartalmazó – szerződés megrendelője a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik, akkor előzetesen felülvizsgálni szükséges a szerződés automatikus meghosszabbodására vagy a határozott idejű szerződés – felmondás hiányában – idejű szerződéssé alakulására vonatkozó rendelkezéseket az ajánlatkérő közbeszerzési kötelezettségére és a Kbt. 133. § (1) bekezdésére tekintettel.

A hitelesített energiamegtakarítás önálló szerződés keretében történő átruházása

Az ajánlatkérők leggyakrabban nem saját maguk értékesítik az energiahatékonysági javulást eredményező beruházásukkal elért HEM-et, hanem az értékesítésre – általában jutalékért, egyéb ellenszolgáltatásért cserébe – külsős szolgáltatót, közreműködőt vesznek igénybe, az ő értékesítési szolgáltatásukat rendelik meg. A HEM-et átruházó ajánlatkérő egyes esetekben az értékesítésből befolyt, a közreműködő szervezet díjával csökkentett összeget kapja, az ellenszolgáltatás ilyen esetben a közreműködő szervezet díja.

Előfordul olyan konstrukció is, hogy az ajánlatkérő írásbeli megállapodásban egy általa kiválasztott piaci szereplőt jelöl meg a HEM első jogosultjaként, és tulajdonképpen a HEM (új energiamegtakarítás), mint korlátozottan forgalomképes vagyoni értékű jog kereskedésének, értékesítésének jogát biztosítja ezen piaci szereplő számára némi jutalékért cserébe. Ez esetben az ajánlatkérő ellenszolgáltatása az értékesítésből befolyt vételár, csökkentve az ajánlatkérőt illető jutalékkal. Amennyiben az ajánlatkérő beszerzési igénye a HEM-et értékesítő – vagy értékesítő és hitelesítő – szervezet kiválasztására irányul, az esetben – amennyiben a Kbt.-ben foglalt egyéb feltételek is fennállnak – felmerül a közbeszerzési kötelezettség vizsgálatának szükségessége. A HEM-mel való kereskedés során a HEM jogosultja (birtokosa) változik meg, amely bejegyzésre kerül a Magyar Energetikai és Közmű-Szabályozási Hivatal által vezetett nyilvántartásba.

Amennyiben a közbeszerzési eljárás a hitelesített energiamegtakarítás értékesítésére irányul, az esetben értékelési szempont lehet például a HEM értékesítéséből származó, az ajánlatkérőt illető jutalék mértéke vagy az értékesítésben közreműködő szervezet díja.

A hitelesített energiamegtakarítás vásárlása

Ritka esetben előfordulhat, hogy valamely ajánlatkérőnek minősülő szervezet nem eladni kíván HEM-et, hanem vásárolni szándékozik, különös tekintettel arra is, hogy az Ehat. tv. szerinti kötelezettek között állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok, Kbt. szerinti ajánlatkérők is vannak. De az Ehat. tv. lehetővé teszi a kötelezetteken kívül egyéb gazdálkodó szervezetek számára is a HEM megvásárlását (akár tovább értékesítési célból is). Ez esetben az ajánlatkérő beszerzési igénye a HEM beszerzésére irányul. A vásárlásra sor kerülhet kétoldalú megállapodás keretében vagy szabályozott tőzsdén is. Amennyiben a HEM szabályozott

tőzsdén kerül értékesítésre, az aukció nem az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben zajlik, hanem egy speciális tőzsdei platformon (CEEGEX), így adódik a kérdés, hogy mennyiben felel meg a HEM tőzsdén való ajánlatkérő általi beszerzése a hatályos közbeszerzési jogszabályoknak, különösen a Kbt. 31. § (5) bekezdése előírásainak, mivel ezen speciális beszerzési forma nem szerepel az EKR alkalmazása alóli kivételek között. Jelen cikk írásáig nem jelent meg a HEM ajánlatkérő általi megvásárlására vonatkozó hirdetmény a Közbeszerzési Értesítőben, ugyanakkor vannak ajánlatkérői törekvések a HEM megvásárlására elsősorban a kötelezettnek minősülő ajánlatkérők körében, de nem zárható ki, hogy a jövőben tovább értékesítési céllal egyéb ajánlatkérők is HEM-et vásároljanak. Közbeszerzés konform megoldás lehet például a HEM vásárlására a kétoldalú megállapodás keretében történő beszerzés, ahol is a nyílt közbeszerzési eljárásban elektronikus árlejtésre kerül sor és az ajánlattevők licitálhatnak a HEM ellenértéke vonatkozásában. A tőzsdei értékesítés esetén kivételesen felmerülhet a Kbt. 98. § (4) bekezdés c) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazásának lehetősége is, amennyiben annak valamennyi jogszabályi feltétele fennáll.

A közbeszerzési eljárás típusa, korlátozott ajánlattevői kör

Míg korábban a HEM csak az Ehat. törvényben meghatározott, szűkített piaci kör (kötelezettek) részére volt átruházható, addig az Ehat. törvény 2025. június 12. napjától hatályos módosítása révén a potenciális vásárlók köre jelentősen bővült, ugyanis a HEM már nemcsak kötelezett részére ruházható át, hanem a magyar állam mellett a – hitelesítő szervezetnek nem minősülő – gazdálkodó szervezetek részére is. A HEM akár többször is átruházható, így akár (tovább) értékesítési célból is vásárolhat valamely gazdálkodó szervezet HEM-et. Ugyanígy a HEM értékesítésére jogosultak köre is tág, ily módon nem szükséges speciális eljárás típus alkalmazása és nem állnak fenn a kizárólagosság feltételei. Szűkebb a potenciális ajánlattevők köre abban az esetben, ha az ajánlatkérő beszerzési igénye energetikai audit szolgáltatás megrendelésére vagy energiamegtakarítás hitelesítésére irányul, mivel ezen szolgáltatások nyújtására kizárólag a MEKH által vezetett névjegyzékben szereplő energetikai auditáló szervezet jogosult. Ugyan korlátozott a piac és ezáltal a potenciális ajánlattevők köre, azonban így is számos szervezet lehet akár kötelezett, akár hitelesítő vagy auditáló szervezet,

így a Kbt. II. része szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapja főszabály szerint nem áll fenn, kivéve a Kbt. 98. § (2) bekezdés a)-b) pontja szerinti esetet és árubeszerzés esetén a 98. § (4) bekezdés c) pontja szerinti esetet, amely jogalapok feltételeinek fennállása mindig egyedileg vizsgálendő. Az energetikai auditáló szervezet és a hitelesítő szervezet kiválasztása, továbbá a HEM-et értékesítő szervezet pályáztatása, az értékesítési szolgáltatás megrendelése több közbeszerzési eljárás típus keretében is lefolytatható, így például nyílt eljárásban vagy meghívásos eljárásban is. Az energiamegtakarítás hitelesítésére és értékesítésére azonban a leggyakrabban lefolytatott eljárás típus a dinamikus beszerzési rendszer (továbbiakban: DBR), az EKR bevezetése óta a legtöbb hirdetmény DBR megindítására vonatkozott.

A beszerzés tárgyának meghatározása

A HEM átruházása esetén nem minden esetben magától értetődő a beszerzés tárgya. Egyértelműbb a beszerzés tárgyának megítélése a HEM-hez kapcsolódó szolgáltatások megrendelése esetén. Amennyiben az ajánlatkérő valamely tevékenységet rendel meg (pl. energetikai auditálás, energiamegtakarítás hitelesítés, energiamegtakarítás értékesítése), az esetben az vizsgálendő, hogy a beszerzés tárgya szolgáltatás megrendelésnek vagy szolgáltatási koncesszióknak minősül. A CPV rendelet alapján a 71314000-2 CPV kódú „energetikai és azzal kapcsolatos szolgáltatások”, illetve a 71314200-4 CPV kódú „energiagazdálkodási szolgáltatások”, valamint a 71314300-5 CPV kódú „energiahatékonysági tanácsadó szolgáltatások”, esetleg a 79132000-8 CPV kódú „hitelesítési szolgáltatások” közé sorolható be. A hitelesített energiamegtakarítást értékesítő „közreműködő” szervezet (külsős szolgáltató) kiválasztása, az értékesítésre való ajánlatkérői megbízás, fő szabály szerint szolgáltatás megrendelésnek minősül beszerzési tárgyat tekintve, de akár szolgáltatási koncesszió is lehet, különösen, ha ismétlődő értékesítési megbízásról van szó és van tényleges működési kockázat az értékesítő szervezet oldalán. Gyakori, hogy az ajánlatkérő egy szerződés keretében rendeli meg az auditálást, az energiamegtakarítás tanúsítását és a hitelesített energiamegtakarítás értékesítését, ez esetben is szolgáltatás megrendelés a beszerzési tárgy, amennyiben a koncesszió jogszabályi feltételei nem állnak fenn. Maga az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 13. § (1)-(2) értelmében is szolgáltatásnyújtásnak minősül a vagyoni

értékű jog – így a HEM – értékesítése. Amennyiben tehát az ajánlatkérő a HEM értékesítésére irányuló egyszeri tevékenységet rendel meg és az értékesítő oldalán nem merül fel működési kockázat, úgy a megállapodás Kbt. szerinti beszerzési tárgya szolgáltatás megrendelés, a koncesszió nem merül fel. A Közbeszerzési Döntőbizottság D. 204/15/2024 határozatával érintett ügyben például az ajánlatkérő szolgáltatás megrendelésnek minősítette a később a HEM-et értékesítő, előzetes hozzájárulást – „lényeges hozzájárulás: az alternatív szakpolitikai intézkedés végrehajtása, valamint az energiamegtakarítási kötelezettség teljesítése érdekében kifejtett olyan hatás, amely nélkül a végső felhasználó nem döntött volna az egyéni fellépés megvalósítása mellett” – biztosító szervezet kiválasztását.

A beszerzési tárgy meghatározásához vizsgálni szükséges, hogy a megállapodás tartalmazza-e az ajánlatkérő részéről valamely tevékenység megrendelését az ajánlattevőtől, illetőleg, hogy a HEM jogosultja – amennyiben az az ajánlatkérőtől eltérő szervezet – köteles-e az ajánlatkérővel kötött megállapodás szerint a HEM értékesítésére. Vizsgálendő továbbá, hogy a HEM értékesítése kinek a javára történik, az abból származó bevétel kit illet. Vizsgálendő a szerződés időtartama, hogy egyszeri megállapodásról van-e szó, avagy folyamatos értékesítési megbízásról, történik-e hasznosítási jog meghatározott időre történő átengedése, illetve, hogy az értékesítésből eredően az első jogosult oldalán fennáll-e működési kockázat. Amennyiben az ajánlatkérő részéről nem kerül sor hasznosítási jog meghatározott időre történő átengedésére, továbbá az első jogosult oldalán nincsen működési kockázat, úgy nem szolgáltatási koncesszió a beszerzés tárgya.

A HEM értékesítésével összefüggésben felmerülhet a bizományi jogviszony vizsgálata is egyes esetekben, a bizományi jogviszonynak a Ptk. 6:281. §-a szerint feltétele, hogy a bizományos a megbízó javára, de a saját nevében ingó dologra adásvételi szerződést kössön és a megbízó ezért a bizományosnak díjat fizessen. Amennyiben a felek között megkötni kívánt szerződés egy értékesítési szerződés és a HEM első jogosultja saját nevében, de az ajánlatkérő javára értékesíti a HEM-et, amelyért az ajánlatkérő díjat fizet a HEM első jogosultja részére, akkor felmerülhet a bizományi jogviszony is, amennyiben a Ptk. 6:281. §-a szerinti valamennyi feltétel teljesül, de ez a konstrukció az értékesítési gyakorlatban nem jellemző.

A HEM ajánlatkérő általi megvásárlása esetén a beszerzés tárgyának meghatározása nem magától értetődő, mivel sem maga a hitelesített energiamegtakarítás, sem pedig a vagyoni értékű jogok nem rendelkeznek a CPV rendelet szerinti önálló CPV kóddal, ugyanakkor tárgyi kivételként sem szerepelnek a Kbt.-ben. A beszerzési tárgy meghatározásához előzetesen vizsgálandó, hogy a HEM beszerzése iránti igény párosul-e más beszerzési igénnyel, esetlegesen valamely kiegészítő tevékenység megrendelésével. Amennyiben a HEM megvásárlása nem párosul valamely tevékenység, kiegészítő szolgáltatás megrendelésével, az esetben a Kbt. szerinti szolgáltatás megrendelés feltételei biztosan nem állnak fenn, mivel a Kbt. 8. § (4) bekezdése szerint a szolgáltatás megrendelés, valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről. (Következésképpen a szolgáltatási koncesszió, mint beszerzési tárgy sem merül fel.)

Ugyanakkor a HEM mint vagyoni értékű jog tipikus árubeszerzésnek sem tekinthető, mivel ugyan a HEM jogosultja megváltozik a HEM megvásárlásának következtében, de tulajdonjog átruházásra nem kerül sor, csak a HEM birtokosa (jogosultja) változik meg, aki azután a HEM-et saját döntése alapján akár tovább is értékesítheti (hasznosíthatja). A forgalomképeség, mint az árubeszerzésnek minősítés egyik Kbt. szerinti feltétele, fennáll. A beszerzési tárgy meghatározását nem befolyásolja, hogy a HEM korlátozottan forgalomképes, mivel számos gazdasági szereplő jogosult az azzal való kereskedésre és a HEM megvásárlására is, a HEM potenciális jogosultjainak köre 2025. június 12. napjával, az Ehat tv. 15/B. § (3) bekezdésének módosításával jelentősen bővítésre került.

A HEM valamely energiahatékonysági beruházás nyomán elért energia megtakarítás mennyiségét fejezi ki GJ mértékegységben, tehát egy energiamennyiségről és a beruházás tényleges megvalósulását, az energiamegtakarítás jogszabályoknak megfelelően számított mértékét tanúsító ún. Fehér Bizonyítvány átruházásáról van szó. A HEM tulajdonképpen egy energiahatékonysági beruházás által elért, megtakarított energiamennyiség, amely a Ptk. 5:14. § (2) bekezdésére tekintettel dolognak tekinthető. A HEM szabályozott árutőzsdén (CEEGEX) is átruházható, az árutőzsdén a HEM-mel történő kereskedés során vételi és eladási ajánlatok párosítása történik, tehát az aukció eredményeként egy adásvételi típusú szerződés jön létre. A szabályozott tőzsdén

jegyzett és értékesített áru a Kbt. szerint árubeszerzésnek minősül, az energia (földgáz vagy villamos energia) pedig a CPV rendelet alapján árunak minősül, így a megtakarított energiamennyiség és az erről készült ún. Fehér Bizonyítvány megvásárlása esetén a beszerzési konstrukció ismeretében vizsgálandó az árubeszerzés feltételeinek fennállása.

A pontos beszerzési tárgy és a közbeszerzési kötelezettség meghatározásához egyedileg vizsgálandó a beszerzési konstrukció, a szerződéses feltételek, valamint, hogy a HEM-et vásárló szervezet a Kbt. szerint ajánlatkérőnek minősül-e, továbbá, hogy az átruházásra szabályozott tőzsdén vagy kétoldalú megállapodás keretében kerül sor, egyszeri vagy többszöri vásárlásról vagy értékesítésről van-e szó, besorolható-e a beszerzés valamely, Kbt. szerinti beszerzési tárgy körébe vagy a tárgyi kivételek közé, miben áll az ajánlatkérő ellenszolgáltatása, illetve, hogy a becsült érték eléri-e az adott beszerzési tárgyra irányadó közbeszerzési értékhatárt.

A becsült érték meghatározása

A számvitelről szóló jogszabály szerint a vagyoni értékű jogok mérlegben kimutatott értékének meghatározásakor az önmagukban is forgalomképes jogok, mint a bérleti jog, szolgalmi jog, vagy a koncesszió megszerzéséért fizetett ellenérték az irányadó. Ugyanakkor a közbeszerzési eljárás becsült értékét ettől eltérően szükséges meghatározni. A hatályos Kbt. alapján a közbeszerzési eljárás becsült értékét a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított – teljes ellenszolgáltatás képezi. Az, hogy konkrét esetben mit értünk teljes ellenszolgáltatás alatt, a szerződés tartalmának részletes ismeretében határozható meg. Az energetikai audit és a hitelesítési szolgáltatás esetén – amennyiben az ajánlatkérő megbízás nem terjed ki a HEM értékesítésére – a szolgáltatási díj képezi a becsült értéket, ha az ajánlatkérő egyéb ellenszolgáltatást nem nyújt. Amennyiben a HEM értékesítésére kerül sor, az ajánlatkérő beszerzési igénye az értékesítő – közreműködő – szervezet kiválasztására irányul, akkor a HEM, mint korlátozottan forgalomképes vagyoni értékű jog teljes nettó értéke lesz a becsült érték (nem az Ajánlatkérőt megillető jutalék mértéke), hiszen ez az ajánlatkérő ellenszolgáltatása az értékesítő szervezet felé. Ugyanígy, ha az ajánlatkérő vásárol HEM-et, akkor a HEM teljes nettó becsült piaci értéke lesz a közbe-

szerzési eljárás becsült értéke. Az energetikai auditor által hitelesített mértékű energiamegtakarítás ismeretében a vagyoni értékű jog pénzben kifejezhető piaci értéke jól becsülhető (Ft/GJ). Az átruházás során közvetítői díj, tranzakciós díj is felmerülhet, amely szintén a becsült érték részét képezi.

A garanciális hibaelhárítással kombinált közvilágítás korszerűsítési szerződés esetében a becsült értékbe bele kell számítani az ajánlatkérő által a korszerűsítést végző vállalkozó részére fizetendő gyakoriság szerinti szolgáltatási díjat, továbbá a korszerűsítéssel elért energiamegtakarítás vállalkozónak történő átengedése esetén a HEM értékét, valamint ha a szerződésben a szerződés lejárat előtti megszűnése esetére megváltási díj, vagy egyéb jogcímen az ajánlatkérő által fizetendő – opcionális – díj van, annak értékét is. Amennyiben a HEM átruházására az ajánlatkérő és valamely kötelezett energiakereskedő közötti energiakereskedelmi szerződés keretében kerül sor, akkor a becsült értékbe beleszámítandó a HEM teljes nettó értéke mellett az energia beszerzés becsült nettó értéke (energiadíj, rendszerhasználati díj, a felhasznált terhelő vagy rá áthárított jogszabályban meghatározott díjtételek stb.) is.

Dinamikus beszerzési rendszer esetén az egyes DBR alapján megvalósuló beszerzések várható becsült értéke nem minden esetben kalkulálható, így ilyenkor a DBR keretösszege lehet a becsült érték.

Összefoglaló

A HEM vásárlása során némiképp korlátozott a vásárlók köre, az aukción való részvétel tagsághoz kötött és a szabályozott tőzsdén csak meghatározott időközönként vannak aukciók, ami nehezíti az ajánlatkérők beszerzési igényének határidőben történő kielégítését, amennyiben HEM-et kívánnak vásárolni. Ugyanakkor az energiahatékonyságot javító beruházást végző ajánlatkérő számára a HEM értékesítése plusz bevételi forrást jelenthet.

Adódik a kérdés, hogy hogyan valósul meg a közpénzek hatékony felhasználása, hiszen a kétoldalú meg-

állapodás keretében történő átruházás olcsóbb és drágább is lehet a tőzsdén történő átruházásnál, ugyanakkor előnye, hogy bármikor lehet értékesíteni vagy vásárolni HEM-et, az EKR-ben is lefolytatható a szervezet kiválasztására irányuló eljárás, így közbeszerzés konformabb megoldás lehet a tőzsdéi értékesítésnél. Ugyanakkor a beszerzés lebonyolítása mindkét esetben speciális (közbeszerzés tárgya szerinti) szakértelmet igényel.

Az ajánlatkérőknek különös figyelemmel kell eljárniuk, ha a HEM átengedése más fő tárgyat magában foglaló szerződés részét képezi, mivel ilyen esetben a HEM teljes nettó becsült értékét is bele kell számítani a szerződés becsült értékébe – hiszen az is az ajánlatkérő ellenszolgáltatása –, ily módon, ha az energiakereskedelmi szerződésben szereplő energiadíj és egyéb jogszabályban meghatározott díjtételek, avagy a közvilágítási szerződésben szereplő vállalkozói díj ugyan önmagában nem éri el a közbeszerzési értékhatárt, a HEM átengedésének rögzítésével, akár közbeszerzés kötelessé válhat a beszerzés.

A beszerzés pontos tárgyának meghatározása szintén alapos vizsgálatot igényel, hiszen a HEM-mel összefüggésben eltérő lehet az egyes ajánlatkérők beszerzési igénye. A HEM átruházása esetén a becsült értéknek nemcsak az értékesítő szervezet által az ajánlatkérő részére fizetendő jutalék képezi részét, hanem a HEM – mint átengedett vagyoni értékű jog – teljes nettó piaci értéke, amennyiért az értékesítő szervezet várhatóan értékesíteni tudja a HEM-et. A szerződéses konstrukció függvényében egyedileg változhat az optimális eljárás típus is. A HEM-mel összefüggésben ezidáig Magyarországon mindössze néhány hirdetményes közbeszerzési eljárást megindító felhívás jelent meg, jellemzően auditálási, hitelesítési és HEM értékesítési szolgáltatás megrendelésére. A HEM ajánlatkérő általi vásárlására vonatkozó közbeszerzési gyakorlat jelenleg kialakulóban van és számos gyakorlati kérdést felvet, többek között annak technikai lebonyolítása körében is.

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

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

DOI: 10.37371/KEP.2025.12.4

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 árképzési 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 dönteni 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.

A viszonyítási pontok

Tovább folytatva a folyamat elemzését, a következő mérföldkő az, hogy rendelkezésre állnak a közbeszerzési eljárásban az ajánlati árak, ezek a bontást követően mind az ajánlatkérő, mind pedig az ajánlattevők által megismerhetők. Az árak aránytalanul alacsony jellegének, az eltérés vizsgálatát el kell végezni – de mihez, milyen érték(ek)hez képest? Ugyanis „Az ajánlatkérő

indokoláskérési kötelezettsége mindig egy viszonyítási ponthoz képest értelmezhető.”¹ Az „egy” kitétel azonban nem azt jelenti, hogy csak „egyetlen egy” pont lenne alkalmazható, és több nem, hiszen több szempontú vizsgálatnak is alávetethetők az ajánlati árak, sőt, ez ad sokkal biztonságosabb alapokat a vonatkozó álláspont kialakításához: „[a]z ajánlatkérőt az irányadó jogszabályok és joggyakorlat alapján akkor terheli indokoláskérési

¹ A Fővárosi Törvényszék 9.K.700.243/2018/5. számú ítéletét idézi a KDB D.351/16/2018. számú határozatának [25] pontja, vagy a KDB D.188/29/2022. számú határozatának [53] pontja.

kötelezettség, amennyiben az ajánlat megbízhatósága kétséges. Az ajánlatkérő az ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegének megítélésére az összes, ezen szolgáltatásmegrendelés tekintetében releváns tényezőt figyelembe veheti.”² Ennek megfelelően például egy esetben a KDB megállapította, hogy „Az [ajánlattevő] ajánlati ára mind a beszerzés becsült értékéhez, mind pedig a versenytársak ajánlati ára alapján kirajzolódó, a konkrét projektben orientációs pontként figyelembe vehető piaci árhoz képest nagyságrendekkel alacsonyabb. Az [ajánlattevő] ára mind az átlagos ajánlati árszintnek, mind pedig az [ajánlattevői] ellenszolgáltatást követő második legalacsonyabb árnak alig az egyharmadát éri el.”³ Ezen túlmenően figyelembe vehetők, felhasználhatók és elemezhetők a becsült értéket alátámasztó indikatív ajánlatok, az ajánlatkérő azonos tárgyban kötött hatályos szerződésai, és az is, hogy az ajánlatkérő részére a kifogásolt ajánlatot benyújtó ajánlattevő az ajánlatkérő részére a közbeszerzés tárgyát képező árukat több éve szerződés szerűen szolgáltatja,⁴ azonban megjegyzendő, hogy „[k]orábbi hasonló tárgyú szerződésekben megjelenő árak figyelembe vételre kerülhetnek, azonban egy az egyben összehasonlítás alapként nem szolgálhatnak az eltérő feltételek, körülmények miatt, így önmagában az ajánlat érvénytelenségét nem alapozzák meg.”⁵ Az ajánlatkérő arra vonatkozó döntésének jogszerűsége, hogy állapít-e meg aránytalanul alacsony árat, a döntés meghozatalakor rendelkezésére álló adatok, tények alapján vizsgálható (de ez nem zárja ki, hogy jogorvoslati eljárásban, bizonyítási eljárás keretében újabb, összehasonlító számításokat közöljön), ha az ajánlat megbízhatatlansága nem merül fel, a teljesíthetőség kétséges volta nem áll fenn, akkor kétség hiányában nem terheli indokoláskérési kötelezettség sem.⁶ Lényeges az az elvárás is, hogy ha az ajánlatkérő az ajánlat érvénytelenségét állapítja meg, akkor az erre vonatkozó indokolása körében nem azt kell részleteznie, hogy milyen viszonyítási

pontok alapján jutott arra a következtetésre, hogy indokolást kellett kérnie. Egy esetben a következőképpen fogalmazott a KDB: „Az ajánlatkérő által megjelölt indokok az aránytalanul alacsony ár mibenlétét támasztják alá, ami az indokoláskérést alapozza meg, de nem a kérelmező ajánlatában és indokolásaiban foglaltak nem megfelelőségét. [...] Az ajánlatkérő megjelölte ugyan azokat a szempontokat, okokat, amikből arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmező ajánlata érvénytelen, azonban azon indokok nem alapozzák meg a kérelmezői ajánlat érvénytelenségét, mert túl általánosak, nem jelenik meg benne, hogy a kérelmező által becsatolt indokolások konkrétan miért nem alapozzák meg a teljesíthetőséget.”⁷

Fontos, hogy „A Kbt. nem határoz meg olyan egzakt mértéket, amely mellett az ajánlatkérőnek kötelező jelleggel indokolást kell kérnie. Erre figyelemmel minden esetben az adott ügy összes körülményére tekintettel kell megítélnie az ajánlatkérőnek azt, hogy az ajánlat aránytalanul alacsony árat tartalmazhat-e a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel, azaz az irányelv 69. cikk (1) bekezdésére figyelemmel kirívóan alacsony összegűnek tűnik-e az ajánlat a nyújtandó szolgáltatáshoz képest.”⁸ Az a legfőbb kiindulópont tehát, hogy a tételes jogszabály semmiféle konkrét, objektív iránymutatást, értelmező rendelkezést, matematikai módszert nem tartalmaz sem az aránytalansági értékhatár, sem pedig a meghatározás alapjaként alkalmazható viszonyítási pontok tekintetében, mindössze egy általános viszonyítási pontot jelöl meg, azonban a joggyakorlat emellett más szempontok figyelembevételét is megköveteli. A korábbi döntésekre, ítéletekre való hivatkozás határai kapcsán azonban tudomásul kell venni, hogy „[a]z aránytalanul alacsony ár vizsgálatának viszonyítási kiindulópontja minden esetben specifikus, egyedi, azaz minden ügyben más. Ebből következően automatikusan más ügyek relevanciával nem bírhattak.”⁹

² A KDB D.498/25/2022. számú határozata, [65].

³ A KDB D.100/21/2019. számú határozata, [67].

⁴ Ld. a KDB D.498/25/2022. számú határozatának [67]–[68] pontját.

⁵ A KDB D.280/13/2021. számú határozata, [53].

⁶ Ld. a KDB D.498/25/2022. számú határozatának [67]–[68] pontját.

⁷ A KDB D.280/13/2021. számú határozata, [52]–[53].

⁸ A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [72].

⁹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.119/2024/13. számú ítélete, [29].

A viszonyítási pontok – másképpen nevezve: „orientációs vonatkoztatási pontok”,¹⁰ vagy viszonyítási alapok, illetve „mércek”¹¹ – áttekintését megelőzően említést kell tenni arról, hogy *mikor kell a viszonyítást*, vagyis az ajánlati árak vizsgálatát *elvégezni*? Nyílt eljárásban kézenfekvő, hogy az ajánlatok bontását, az ajánlati kötöttség beálltát követően az ajánlatkérő elvégzi a bírálatot, tehát a bírálat időszakában kerül erre sor. Azonban a Kbt.-ben meghatározott esetekben és korlátok között az összegezés megküldését követően is van erre lehetőség. Mivel a *tárgyalásos eljárásokban* az ajánlati kötöttség szabályai másként alakulnak, ennél fogva adódik a kérdés, hogy szükséges-e vizsgálni az első, ajánlati kötöttséggel nem terhelt ajánlatok vonatkozásában az árak aránytalanul alacsony jellegét, kell-e bármilyen következtetést levonni velük kapcsolatban az eljárás ezen időszakában? A Kbt. úgy fogalmaz a „több szakaszos bírálat” lépései körében, hogy „Az ajánlatkérő megvizsgálja, hogy a végleges ajánlatok megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumok tárgyalás befejezésekor tartalmának, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek és szükség szerint alkalmazza a 72. §-t.”¹² Ennek a tételes jogi szabálynak az előzményi joggyakorlati alapja is megemlíthető. Úgy fogalmaztak ugyanis korábban, hogy „Amennyiben az ajánlatkérő – bármely eljárásrendben – tárgyalásos eljárást folytat, a végső ajánlati árakhoz, ajánlati árelemekhez viszonyítva végezheti el a vizsgálatot, tekintettel a tárgyalásos eljárások jellemző sajátosságaira, melyek szerint az ajánlatkérő és az ajánlattevő(k) közötti tárgyalások arra irányulnak, hogy az ajánlatkérő a legkedvezőbb feltételekkel kössön szerződést.”¹³ Ezen túlmenően az esetleges árcsökkenés mértéke irreleváns: „A Döntőbizottság nem fogadta el az ajánlatkérő azon álláspontját, hogy a kérelmező [ajánlattevő] az alapelvek megsértését követte volna el azzal, hogy csupán a végleges ajánlatában adott versenyképes árat, az alap ajánlatában az a becsült értéket jóval meghaladta. Az alapelvek

érvényesülése a közbeszerzési eljárásban valóban nagyon fontos és az afelett való örökös többek között az ajánlatkérő egyik legfőbb feladata, azonban a jelen esetben a Döntőbizottság szerint az [ajánlattevő] nem követte el azok megsértését ezen eljárásával.”¹⁴

Meg kell jegyezni egyébként, hogy a *nyílt eljárásban sem feltétlenül a felolvasólapokon és a bontási jegyzőkönyvben szereplő ajánlati árak a véglegesek*, hiszen előfordulhat, hogy számítási hiba javítása keretében sor kerül azok jogszerű módosítására, feltéve, hogy annak törvényi feltételei fennállnak, de még hiánypótlás eredményeként is változhatnak, bár lényegesen kisebb mértékben és szigorúbb keretek között. Ugyanis „A felolvasólap javítása önmagában nem abszolút kizárt, azonban a javításnak meg kell felelnie a Kbt. 71. § (8) bekezdésében, valamint – amennyiben annak feltételei fennállnak – a Kbt. 71. § (11) bekezdésében foglaltaknak.”¹⁵ Olyan esetekben merülhet fel ez a lehetőség tehát, ahol árazott költségvetések (ártáblázatok) beárazása eredményeként kerül sor a felolvasólapon szereplő érték feltüntetésére, azonban a kettő között eltérés van, és a hiba forrása, valamint a tényleges ajánlati ár kétséget kizáróan beazonosítható. Így például több millió forint nagyságrendű emelés már sértheti az ajánlati kötöttséget, jelentős, nem egyedi részletkérdésnek minősíthető, különösen akkor, ha az ajánlattevők közötti sorrendet befolyásolná.¹⁶ Azonban már megengedhető az, hogy az ajánlattevő olyan nem jelentős értékű eltérést korrigáljon, amely a felolvasólapon és a költségvetés főösszesítőjében megadott ár között áll fenn. Ahogy a KDB fogalmazott egyik döntésében, „Jelen esetben a felolvasólap javítása, módosítása (egyetlen számelírása, egymás mellett lévő számokról van szó) olyan nem jelentős (10.000.-Ft nagyságrendű) egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba, feltehetően elírás, elgépelés következménye, amelynek változása az ajánlattevők között kialakult sorrendet sem befolyásolja.”¹⁷ A számítási

¹⁰ A KDB D.179/11/2024. számú határozata, [49].

¹¹ „A Döntőbizottság a fentiekben kifejtette, hogy a Kbt. nem határozza meg, hogy milyen mérce alapján minősül az adott ajánlati ár kirívóan alacsonynak...” A KDB D.83/15/2010. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.31.548/2010/14. számú ítéletét.

¹² A Kbt. 89. § b) pontja.

¹³ A KDB D.121/12/2012. számú határozata, ld. még a D.489/16/2009. számú határozatot.

¹⁴ A KDB D.36/13/2018. számú határozata.

¹⁵ A KDB D.520/11/2021. számú határozata, [32].

¹⁶ Ld. a KDB D.520/11/2021. számú határozatának [35] pontját.

¹⁷ A KDB D.58/14/2020. számú határozata.

hiba esetében nincs a jelentőséghez, nagyságrendhez kapcsolódóan megkötés, és az sem feltétel, hogy nem változhat a javítás eredményeként az ajánlattevők sorrendje. Tehát e jogintézmény alkalmazásával érdemben, akár nagyobb léptékben is változhatnak az ajánlati árak. Azonban feltétlenül figyelemmel kell lenni arra, hogy melyik fél hogyan és mikor alkalmazhatja őket, milyen ajánlati hibákra (a jogalkotó kit mire hatalmazott fel), a kettő nem felcserélhető, hiszen „[a] kötött rendszerben ezek ekként nem csereszabatos intézmények.”¹⁸ Mind-ebből az következik, hogy bár a Kbt. nem állapít meg szabályokat arra nézve, hogy milyen sorrendben kell, illetve lehet a bírálathoz kapcsolódó eljárási cselekményeket teljesíteni, az ajánlatkérőnek először mégis célszerű az értékelésre kerülő ajánlati árakat ellenőriznie, ha szükséges és jogszerű, akkor hiánypótlás, illetve számítási hiba javításának eredményeként „véglegesített” ajánlati árak alapulvételével elvégezhető a viszonyítás feladata, hiszen ilyenkor a tényleges értékekkel valósítható meg ez a művelet.

A fent említettek szerint kerülnek tárgyalásra azok a *főbb viszonyítási pontok* a következő bekezdésekben a vonatkozó joggyakorlat elemzésével, amelyekből kiindulva az ajánlatkérő meghatározhatja, hogy mely ajánlatokat tekint gyanúsak. Ebben a körben lehet támaszkodni a közbeszerzés (a szerződés) tárgyára, a becsült érték meghatározásakor figyelembe vett adatokra, a korábbi eljárások, szerződések tapasztalataira, valamint a piaci viszonyokra,¹⁹ amelyeket egyrészt a becsült érték körében végzett felmérésekből,²⁰ egyéb kutatásokból,

ismeretekből,²¹ másrészt a beérkezett ajánlatokból lehet megismerni.²²

a) A hatályos Kbt. „[a] közbeszerzés tárgyát képező építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest” rendeli vizsgálni az aránytalanságot.²³ Ezek a közbeszerzés tárgyainak²⁴ feleltethetők meg. A törvény 2025. március 1-jétől fogalmaz ekként, ezt megelőzően a „*szerződés tárgyára*” kellett figyelemmel lenni. A korábbi szabályozáshoz igazodva fogalmaztak úgy, hogy „Az ajánlati ár aránytalanul alacsony voltának megállapításához a Kbt. irányadó 72. § (1) bekezdés szabályozása szerint a megkötni tervezett szerződés tárgyát kell kiindulópontnak tekinteni.”²⁵ Tehát a „*tárgy*” a viszonyítási pont a törvényi szöveg alapján. Ez azt jelenti, hogy az „Ajánlatkérőnek a Kbt. szabálya alapján a megköthető szerződés tárgyát, tágabb értelemben tartalmát kell összevetnie az ajánlatban szereplő értékelésre kerülő ajánlati ár vagy költség-elemmel, egyéb ajánlati elemmel.”²⁶

A KDB egyik határozatában a következőképpen foglalta össze a *régi Kbt.-hez kapcsolódó*, azaz a korábbi gyakorlatot: „A kialakult joggyakorlat szerint a beérkezett ajánlati árakat elsődlegesen a közbeszerzés becsült értékéhez, másodlagosan az ellenszolgáltatás mértéke, az ajánlati árak egymással történő összehasonlítása alapján lehet viszonyítani.”²⁷ A *hatályos szabályozásban* azonban már nem a becsült érték, hanem a *közbeszerzés tárgya az alapvető kiindulópont*, és nem határozott meg a jogalkotó olyan mértéket, amely alatti árak tekintetében kötelező az indokoláskérés.²⁸ Mindenképpen szükséges

¹⁸ A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.700.403/2023/7. számú ítélete, [48].

¹⁹ A KDB D.179/11/2024. számú határozata, [49].

²⁰ Ld. a KDB D.65/13/2024. számú határozatának [21] pontjának 5. és 6. mondatát. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.119/2024/13. számú ítélete. Ld. még a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.119/2024/13. számú ítéletének [23] pontját.

²¹ Az ajánlattevő „[a]z aránytalanul alacsony ár vizsgálata körében becsatolta a gyártó nyilatkozatát, amely alapján mind a monitorok, mind pedig a számítógép konfiguráció kérelmezői ajánlati ára megalapozottnak látszik. A monitorokkal kapcsolatosan a Döntőbizottság kiemeli, hogy azok piacán is jelentős árcsökkenés tapasztalható az elmúlt években (a keretmegállapodás megkötésére 2017-ben került sor), amint az a kérelmező által megjelölt árukereső oldal találati listájából is látszik. A Döntőbizottság rámutat továbbá arra is, hogy a kérelmező mellett mindhárom érvényes ajánlattevő ajánlati ára is jóval a becsült érték alatt maradt.” A KDB D.450/18/2020. számú határozata, [50].

²² Ld. a KDB D.382/27/2024. számú határozata [113] pontjának utolsó mondatát.

²³ Ld. a Kbt. 72. § (1) bekezdését.

²⁴ Ld. a Kbt. 8. § (1) bekezdését.

²⁵ A KDB D.169/13/2025. számú határozata, [66].

²⁶ A Fővárosi Törvényszék 9.K.700.243/2018/5. számú ítéletét idézi a KDB D.351/16/2018. számú határozata, [25].

²⁷ A KDB D.472/12/2009. számú határozata.

²⁸ A KDB D.651/19/2016. számú határozata.

annak megemlítése, hogy az *elsődleges viszonyítási pont* tekintetében a jogalkotó egyértelműbb helyzetet kívánt teremteni, ugyanis a Második Kbt. a „kirívóan alacsony” jelzőt használta, a régi és a hatályos Kbt. „aránytalanul alacsony” kifejezésével szemben. A jelző megváltoztatásának okát a KDB is megemlítette egyik döntésében: „A Kbt. indokolása szerint a törvény a ‘kirívóan alacsony ár’ helyett az aránytalanul alacsony árról szól annak érdekében, hogy kifejezze, az ajánlatoknak a túl alacsony összegét nem elsősorban egymáshoz, hanem a szerződés tárgyának értékéhez viszonyítva lehet megítélni.”²⁹ Azt is fontos ebben a körben megemlíteni, hogy „A jogalkotó nem önmagában alacsony ellenszolgáltatást, hanem *hangsúlyos jelzőt* alkalmazva ‘aránytalanul’ alacsony ellenszolgáltatást határozott meg.”³⁰

Ebből adódóan „A törvény [...] kettős kihívás elé állítja az ajánlatkérőket egyrészt azért, mert [a tárgyat] kell összevetnie az ajánlatban szereplő ajánlati árral vagy költséggel, másrészt az ajánlatkérőnek kell a konkrét eljárás konkrét adatai, az adott piac viszonyai, a beszerezni kívánt áru, szolgáltatás, építési beruházás specifikumai alapján azt az eltérési mértéket meghatározni, amilyen mértékű eltérés mellett indokolást kér az érintett ajánlattevőktől. Azt is hangsúlyozni kell, hogy a kialakult joggyakorlat ugyan még a régi szabályozás alapján honosodott meg, azonban az új szabályok lényegében abban nem hoztak változást, hogy az ajánlatkérőnek azt az ajánlati elemet kell megvizsgálnia, amit a közbeszerzési dokumentációjában előírt.”³¹

Lényeges kiindulópont tehát az is, hogy az ajánlatkérő mit írt elő a közbeszerzési dokumentumokban, hiszen „[a]z ajánlatkérő a felhívás és a dokumentáció tartal-

mához kötve van, mert az abban foglaltak határozzák meg valamely ajánlati elem lehetséges adattartalmát.”³² Vagyis „[a]z ajánlatkérőnek minden esetben azt kell vizsgálnia az aránytalanul alacsony ár vizsgálata tekintetében, amit a közbeszerzési eljárás keretében a közbeszerzési dokumentumokban előírt,”³³ illetve „[a]z adott megajánlás aránytalanul alacsony volta, teljesíthetetlen jellege a konkrét közbeszerzés tárgyát leíró közbeszerzési dokumentumok tartalmához képest vizsgálható,”³⁴ hiszen „[a]kkor lehet helye az ajánlat érvénytelenné nyilvánításának, ha a közbeszerzési dokumentumokban foglalt feltételek teljesíthetőségét az ajánlattevő indokai nem támasztják alá.”³⁵ A vizsgálat körébe beletartozik az is az előírt konkrét feladatok³⁶ és a műszaki leírás³⁷ mellett, hogy az értékelési szempontokat miként határozta meg az ajánlatkérő,³⁸ de erről a későbbiekben részletesebben is lesz szó. Emellett az is megemlíthető, hogy a *szerződés hosszabb időtartama* is fontos sajátosság lehet, például egy 10 évre szóló étkeztetési szolgáltatásokra vonatkozó szerződés esetében, amikor is a saját ajánlatkérői számítások sem vezethetnek feltétlenül eredményre. („Az [ajánlatkérő] ugyan hivatkozott a saját intézmény gazdasági vezetőjének számítására, azonban az a számítás az aktuális helyzetet tükrözte az étkezések költségei tekintetében, abba szükségszerűen nem volt kalkulálva egy 10 éves időtartam.”)³⁹

Lényeges lehet az is továbbá, ha például az ajánlatkérő által indított közbeszerzési eljárás tárgyát *egyedi munkálatok megrendelése* képezi keretszerződés keretein belül, hiszen így előfordulhat, hogy az ajánlatkérő csak bizonyos tételeket rendel meg. Egy ilyen esetben a KDB

²⁹ A KDB D.343/9/2012. számú határozata.

³⁰ A KDB D.740/20/2016. számú határozata, amelyet megváltoztatott a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.355/2016/33. számú ítélete, amelyet megváltoztatott Székesfehérvári Törvényszék 2.Kf.10/2017/4.számú ítélete.

³¹ A KDB D.651/19/2016. számú határozata.

³² A KDB D.83/15/2010. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.31.548/2010/14. számú ítéletét.

³³ A KDB D.188/29/2022. számú határozata, [59]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.241/2022/14. számú ítéletét.

³⁴ A Fővárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítélete, [49].

³⁵ A Fővárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítélete, [49].

³⁶ Ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítéletének [59] pontját.

³⁷ „Az ajánlatkérőnek a vállalat teljesíthetőségét kell vizsgálnia a beszerzés tárgyára, az egyedileg meghatározott műszaki specifikációra tekintettel.” A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [85]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

³⁸ Ld. pl. a KDB D.188/29/2022. számú határozatának [59] bekezdését. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.241/2022/14. számú ítéletét.

³⁹ A Fővárosi Törvényszék 107.K.700.875/2018/30. számú ítélete.

azt állapította meg, hogy az ajánlatkérő jogellenesen tekintett el az indokoláskéréstől, hiszen számos olyan tétel volt, ahol a nyertes ajánlattevő az összes ajánlat és az ajánlattevő által kalkulált ártól legalább 20%-kal eltért, és volt, ahol ez az eltérés az 50%-ot is meghaladta.⁴⁰

b) A második és igen fontos, nagy hagyományokkal bíró támpontként szolgálhat a *becsült érték*, amely azonban hosszú ideje nem az elsődleges viszonyítási pont, noha a korábbi szabályozásban az volt. Immár a Kbt. nem tartalmazza „[a]nnak a százalékos mértéknek a meghatározását, amely mértékkel a becsült értéknél alacsonyabb ajánlatok automatikusan irreálisan alacsonynak minősülnek.”⁴¹ Fontos kiindulópont lehet, hogy „[a] Kbt. 72. § (1) bekezdése kifejezetten nem írja elő, hogy az ajánlati ár megalapozottságát a becsült értékhez viszonyítva kell vizsgálnia az ajánlatkérőnek. Az idézett jogszabályi rendelkezésből nem következik, hogy az ajánlati ár becsült értékhez viszonyítása jogosító, azonban minden egyes közbeszerzési eljárásban, az eset összes körülményeire tekintettel önállóan kell megvizsgálni a vállalat teljesíthetőségét, az ajánlati ár megalapozottságát és ennek alapján a Kbt. 72. § (1) bekezdése alkalmazásának indokoltságát.”⁴² Tehát „Egzakton módon megjelölt, és különösen a becsült érték elsődlegességét kijelölő viszonyítási alap, kiindulópont a törvény irányadó rendelkezéséből, annak szövegéből nem vezethető le.”⁴³

Azonban a *becsült érték is lehet lényeges viszonyítási pont*, hiszen „Ettől függetlenül az ajánlatok eltérése is lehet adott esetben alapja árindokolás kérésnek, de jelen ügyben – miként ezt az ajánlatkérő is megállapította – nem ez volt a jelentős, hanem ezeknek a becsült értékhez való nagymértvű eltérése. Ez indokolta volna önmagában az árindokolás kérés szükségességét, különös tekintettel az ajánlatkérő becsült érték meghatározása során tett cselekményeire, és a felhívásban az értékelési szempontot indokoló kijelentésére. [...] A Döntőbizottság mindezek alapján arra a megállapításra jutott,

hogy szükséges volt az árindokolás kérés mindazon ajánlatok esetében, amelyek jelentős mértékben alulmaradtak az ajánlatkérő által meghatározott becsült érték összegéhez képest. A Döntőbizottság rámutat arra is, hogy a becsült érték alapjául szolgáló, egyes kimunkált tételeknél ez az eltérés még nagyobb mérvű, mind a nyertes, de a kérelmezett ajánlata esetében is. Mindkét ajánlat esetében, több tételnél is 30-40-50%-ot is meghaladó a negatív eltérés a becsült érték tételeihez képest, de némely tételnél 60-70%-os az eltérés.”⁴⁴ Ha az ajánlatkérő egyedüli értékelési szempontként az árat határozza meg, továbbá részletesen tárgyalja az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban a becsült érték meghatározásának módszerét, akkor – ahogy egy bírósági ítélet fogalmazott – a KDB okkal vonta le azt a következtetést, hogy „[a] becsült értéknek a meghatározásánál az [ajánlatkérő] az általa előadottak szerint körülményekkel járt el, azt kívánta a közbeszerzési eljárás sarokpontjának tekinteni.” A vonatkozó nyilatkozatában az ajánlatkérő „[s]aját maga mutatta be részletesen miként kalkulált, a becsült érték meghatározásánál az egy éves bázisidőszakban az éves inflációs várakozásokat is beszámította, mindezt [...] adatbázis adatokra alapozta. Erre tekintettel az [ajánlatkérő] Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti, az egyes ajánlatok aránytalanságának értékelésére fennálló kötelezettségének a vizsgálatok a [KDB] alappal volt arra figyelemmel, hogy az a becsült értékkel összhangban értelmezendő. E következtetésre a [KDB] a rendelkezésére állt adatok alapján, megalapozottan jutott.”⁴⁵

Természetesen a *becsült értéktől való eltérés önmagában is kételyt ébreszthet*, és indokoláskérés szükségességét alapozhatja meg. Így például „A becsült értéknél 53%-kal alacsonyabb árat ajánlott meg a nyertes ajánlattevő, amely önmagában aránytalanul alacsonynak minősülhet a becsült értékhez képest.”⁴⁶ Azonban ezzel együtt figyelembe vehetők más ajánlattevők ajánlati árai, sőt, még az is lényeges körülmény lehet, hogy magától a gyártótól származik egy másik ajánlat, amelyhez képest az érintett ajánlattevő ára lényegesen alacsonyabb. „A

⁴⁰ A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [81].

⁴¹ A KDB D.498/25/2022. számú határozata, [65].

⁴² A KDB D.46/13/2022. számú határozata, [71].

⁴³ A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.355/2016/33. számú ítélete.

⁴⁴ A KDB D.65/13/2024. számú határozata, [21]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.119/2024/13. számú ítélete.

⁴⁵ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.119/2024/13. számú ítélete, [23].

⁴⁶ A KDB D.382/27/2024. számú határozata, [115].

Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a rendelkezésre álló körülményekre tekintettel a nyertesnek kihirdetett ajánlattevő ajánlati ára tekintetében a becsült értékhez képest megadott ajánlati ár, és arra, hogy azon ajánlattevő kedvezőtlenebb ajánlatot nyújtott be, aki a nyertes által megajánlott árut részben gyártja, a Kbt. 72. § (1) bekezdésében meghatározott jogintézmény alkalmazása indokolt lett volna, mert az arra adott válasz során lehet tisztázni azt, hogy milyen okból adott a becsült értékhez és a többi ajánlathoz képest ilyen mértékben kedvezőbb ajánlatot.”⁴⁷ Azonban az egyébként nem kizárt, hogy meg lehet indokolni a gyártói árhoz képest alacsonyabb árat: „A Döntőbizottság megállapította, hogy helyes az ajánlatkérő azon gondolatmenete, hogy nem kizárt, hogy egy gazdasági szereplő a gyártói árnál alacsonyabb értékű árat tud megajánlani egyedi megállapodás eredményeképpen. Semmi nem alapozza meg azt az állítást, hogy egy termék ára esetében a gyártó által megjelölt számít a legalacsonyabb értékűnek.”⁴⁸ A viszonyítási pontokhoz kapcsolódóan, egy másik esetben ellentétes tartalmú következtetést vontak le: „A Döntőbizottság megállapította, hogy a becsült értékhez képest a nyertes ajánlattevő ajánlati ára 9,7%-kal, míg az ajánlattevők átlagárához képest 7%-kal alacsonyabb. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a nyertes ajánlattevő megajánlása nem minősül aránytalanul alacsonynak, e körben az ajánlatkérőt indokoláskérési kötelezettség nem terhelte.”⁴⁹

Másfelől a *becsült értékkel* kapcsolatban felmerülhetnek olyan körülmények, amelyek megkérdőjelezhetik a *realitását* és ezáltal hiteles viszonyítási pontként történő alkalmazhatóságát. Ilyen elméleti lehetőség lehet az, ha az ajánlatkérő érdemi minőségápoló kiválasztást lehe-

tővé tevő értékelési szempontokat határoz meg, és nem a lehető legmagasabb szintű vállalások reális értékéhez igazította a becsült értéket. Ha az ajánlati árak magasabbak, akkor abból is le kell vonni a szükséges következtetéseket. Például „A Döntőbizottság megítélése szerint az ár aránytalanul alacsony voltának megítélésakor az egyik – jellemzően elsődleges – kiindulópont lehet az ár becsült értékhez viszonyított aránya, mely jelen esetben nem alkalmas a kérdés objektív eldöntésére, tekintettel arra, hogy annak[...] értékénél mindkét érvényes ajánlati ár magasabb volt.”⁵⁰ Figyelembe kell venni az *inflációt* is. Ahogy egy amerikai bírósági ítélet fogalmazott még az 1960-as években, „A változó ütemű éves infláció már hosszú évek óta velünk van. Nincs okunk arra számítani, hogy a jövőben nem lesz velünk.”⁵¹ Ennek megfelelően „Az infláció a napi gazdasági élet, a gazdasági folyamatok olyan tényezője, amely nem hagyható figyelmen kívül a piaci viszonyok vizsgálata során.”⁵² Így a kérdés alapvetően nem a jelenlét, hanem a mérték. Vannak olyan időszakok, amikor a magas infláció jelentős gazdasági kihívások elé állítja az ajánlatkérőket, a gazdasági szereplőket és a magánszemélyeket egyaránt, változó intenzitással, hol erőteljesebben, hol mérsékeltebben, de érzékelhető módon a gazdasági élet részévé válhat. Így az inflációt nemcsak az ajánlattevői árképzésnél, az árindexálást (áremelést) lehetővé tevő szerződésmódosítási feltételek (az ún. felülvizsgálati záradék) ajánlatkérői előírási lehetőségeinek vizsgálatakor,⁵³ hanem a becsült érték meghatározásakor is figyelembe kell venni. Ennek különböző módszereit nevesíti a Kbt.,⁵⁴ a vonatkozó lehetőségek egyike az, ha az ajánlatkérő a korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése alapján számítja ki a becsült értéket. Ilyenkor azonban „[a]z ajánlatkérő a

⁴⁷ A KDB D.382/27/2024. számú határozata, [120].

⁴⁸ A KDB D.299/21/2024. számú határozata, [75].

⁴⁹ A KDB D.331/12/2020. számú határozat, [116]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.707.682/2020/9. számú ítéletét.

⁵⁰ A KDB D.296/33/2018. számú határozata, [73]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.875/2018/30. számú ítéletét.

⁵¹ „Annual inflation at a varying rate is and has been with us for many years. There is no reason to expect that it will not be with us in the future.” Alaska Legfelsőbb Bírósága, Beaulieu v. Elliott, 434 P2d (1967), 665, 671.

⁵² A KDB D.46/13/2022. számú határozata, [75].

⁵³ Ld. a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontját. Ha csak lehetőség az áremelés, akkor ezt az indoklás körében így is kell figyelembe venni. Egy esetben a KDB úgy fogalmazott, hogy „[a] szerződéstervezet hivatkozott rendelkezése egy lehetőséget fogalmaz meg a felek számára, és e rendelkezést nem lehet úgy értelmezni, hogy az emelés biztosan be fog következni, ugyanis nem kötelezettségként került megfogalmazásra.” A KDB D.107/19/2023. számú határozata, [73].

⁵⁴ Ld. a Kbt. 28. § (2) bekezdését.

vizsgált ajánlatok megalapozottsága tekintetében nem hagyhatja figyelmen kívül az adott gazdasági körülményeket, hiszen az infláció a szerződések eredményes teljesítésére kihatással lehet. [...] Az infláció gazdasági jellemzője az is, hogy az időtartama, lefutása előre nem prognosztizálható.”⁵⁵ A konkrét esethez kapcsolódóan megfogalmazták azt is, hogy „Az infláció hatásának jelentőségét erősíti a tárgyi esetben az, hogy a szerződést két éves időtartamra kívánja az ajánlatkérő megkötni.”⁵⁶ Az előkészítés körében megállapított becsült érték tehát nem feltétlenül megalapozott, például ha hosszabb idő telik el a becsült érték megállapítása és az ajánlattételi határidő lejárta között. Egyébként megjegyezhető ebben a körben végül az, hogy „[a]z ár piaci jellegének megítélése szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a [...] csatolt keretmegállapodás közbeszerzési eljárás eredményeképpen, míg az ajánlatkérő által figyelembe venni kért vállalkozási keretszerződés nem közbeszerzési eljárás nyomán jött létre.”⁵⁷

Végül megemlíthető az a kérdés, hogy *mennyire tud hivatkozni egy versenytárs (kérelmező) ajánlattevő a becsült értékre* az indokoláskérés jogtalan mellőzésére vonatkozó jogorvoslati kérelmében úgy, hogy azt nem ismeri, mert nem is ismerheti az ajánlatkérői közzététel hiányában. Egy esetben az ajánlattevő benyújtotta a jogorvoslati kérelmét, ennek alapján a KDB közölte vele hiánypótlási felhívás keretében a becsült értéket. A kérelmező ajánlattevő a jogsértésről való tudomásszerzés körében a végzés letöltésének időpontjára hivatkozott, és szerinte „[a]zért nem késett el e kérelmi elem, mert az előzetes vitarendezések során kizárólag a többi ajánlati árhoz tudta viszonyítani a saját megajánlott árát, és a Döntőbizottságtól értesült a becsült értékről. Ezért ekkor győződött meg arról, hogy még határozottabban fennáll az aránytalanul alacsony ár és az árindokolás kérésének a kötelezettsége.”⁵⁸ A KDB azonban nem fogadta el ezt az érvelést, és az eljárási akadály fennállását megállapította. Álláspontjuk szerint a becsült

értéket közlő végzés letöltésének időpontját nem lehet a jogorvoslati határidő számításakor a vélt jogsértés tudomásra jutása időpontjának tekinteni. Ugyanis kizárólag az „[e]lőzetes vitarendezési kérelemre adott ajánlatkérői álláspont megküldésének az időpontját lehet a jogorvoslati határidő számításakor a vélt jogsértés tudomásra jutása időpontjának tekinteni, mert a közbeszerzés becsült értékének az ismerete nem befolyásolta az [ajánlattevő] esetében a vélt jogsértésre vonatkozó tudomását”,⁵⁹ hiszen az „[e]lőzetes vitarendezési kérelemre adott ajánlatkérői álláspont megküldésének az időpontjában a vélt jogsértés minden tartalmi elemével (megtörténtének időpontja, az ajánlatkérő magatartása, a vélt jogsértés joghatása...stb.) tisztában volt.”⁶⁰

c) Rendkívül lényegesek a *piaci viszonyok*, az *aktuális piaci árak* is. Ennek megfelelően vannak olyan helyzetek, amikor a *többi ár, illetve az ezek alapján számított átlagár felülírja a becsült értéket*, és ennél fogva az nem alkalmas kiindulópontként, hiszen „Az ajánlatkérőnek az ajánlatok vizsgálata során figyelemmel kell lennie a beszerzés tárgya szerinti piaci viszonyokra is. E körben nem tekinthetünk el a közbeszerzési eljárásban ajánlatot tett többi ajánlattevő ajánlati árának figyelembevételétől, mert ezek az ajánlattevők ugyanazon feltételek mellett, ugyanazon feladatokra tették meg az ajánlatukat, tehát e körben mindenképpen tükrözik a beszerzés tárgya szerinti piaci árakat.”⁶¹ Így egy esetben a KDB megállapította, hogy „[a]z ajánlatkérőnek nem csak lehetősége, de kötelezettsége is indokolást kérni abban az esetben, amennyiben az ajánlattevő által az ajánlatban kért ellenszolgáltatás összege a becsült értékhez viszonyítottan ugyan nem tér el jelentős mértékben, azonban az eljárás további ajánlattevői által tett megajánlások alapján számított átlagártól jelentős mértékben eltér.”⁶² Vannak olyan esetek is, amikor ez egyenesen tévutat jelent. Például „Téves eredményre vezethet, amennyiben az ajánlatkérő kizárólag és egyedüli viszonyítási alapként a becsült értéket jelöli meg, hiszen ezen aján-

⁵⁵ A KDB D.46/13/2022. számú határozata, [77].

⁵⁶ A KDB D.46/13/2022. számú határozata, [77].

⁵⁷ A KDB D.2/17/2019. számú határozata, [100]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 30.K.700.171/2019/14. számú ítéletét.

⁵⁸ A KDB D.299/21/2024. számú határozata, [25].

⁵⁹ A KDB D.299/21/2024. számú határozata, [53].

⁶⁰ A KDB D.299/21/2024. számú határozata, [53].

⁶¹ A KDB D.382/27/2024. számú határozata, [113] Ld. még a KDB D.225/25/2024. számú határozatának [41] pontját.

⁶² A KDB D.143/27/2020. számú határozata, [65].

latkérő által számolt értéktől a piaci árak – az eljárásban biztosított versenyhelyzetre tekintettel – jelentős mértékű eltérést mutathatnak. Ugyanígy az értékelés alá eső ajánlati elemek egymáshoz viszonyítása is okozhat jelentősebb eltérést, hiszen egy túlzottan magas vállaláshoz képest egy egyébként átlagos vállalat is aránytalanul alacsonynak minősülhet.”⁶³ Másképpen fogalmazva: „A Döntőbizottság rámutat arra, hogy az ajánlatkérőnek az aránytalanul alacsony ár vizsgálata körében elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy az adott szerződés tárgyára figyelemmel az ajánlattevő által megajánlott áron a szerződés teljesíthetősége kétségszűrő-e. Téves eredményre vezethet, amennyiben az ajánlatkérő kizárólag és egyedüli viszonyítási alapként a becsült értéket veszi figyelembe, hiszen ezen (lényegében) valószínűsített értéktől a piaci árak jelentős mértékben eltérhetnek.”⁶⁴ Így ha „A tárgyi közbeszerzési eljárásban beérkezett ajánlatok ajánlati árai tükrözik leginkább az adott beszerzés tárgya tekintetében az aktuális piaci árakat”,⁶⁵ akkor jogszerű lehet az indokoláskérés mellőzése, ha az ajánlati árak nagyságrendje azonos, illetve nincs kirívó mértékű eltérés közöttük.⁶⁶ Ebből kiindulva a jogsértést megállapították egy esetben az alábbiak szerint: „[a]nnak ellenére, hogy az ajánlattevőknek az adott eljárásban azonos feltételek mellett kellett az ajánlati árakat meghatározniuk, a becsült értékhez mérten (nettó 456.747.966.-Ft) kizárólag az egyéb érdekelt tett megközelítő ajánlatot (nettó 437.338.766.-Ft), az eljárás további 4 ajánlattevője a becsült értékhez képest magasabb (vagy jelentősen magasabb) megajánlást tett (nettó 498.990.526.-Ft, nettó 673.051.256.-Ft, nettó 947.181.343.-Ft, nettó 1.132.762.406.-Ft). Ebből eredően jelen körülmények között a becsült értékhez viszonyított arány, mint az aránytalanul alacsony ár voltának egyedüli (és ajánlatkérő által figyelembe vett) szempontja, nem volt alkalmas a kérdés objektív eldöntésére.”⁶⁷ Egy másik

példa is említhető: „A Döntőbizottság megítélése szerint az ár aránytalanul alacsony voltának megítélésakor az egyik – jellemzően elsődleges – kiindulópont lehet az ár becsült értékhez viszonyított aránya, mely jelen esetben nem alkalmas a kérdés objektív eldöntésére, tekintettel arra, hogy annak 1.155.000.000.-Ft-os értékénél minden érvényes ajánlati ár – még az egyéb érdekelt legalacsonyabb, 1.475.000.000.- Ft-os ajánlati ára is – lényegesen (28-73%-kal) magasabb. A beérkezett ajánlati árakat másodlagosan egymáshoz lehet viszonyítani, tekintettel arra, hogy valamennyi ajánlattevőnek ugyanazon feltételek mellett kellett az ajánlati árat meghatározni. A legmagasabb érvényes ajánlati ár jelen közbeszerzési eljárásban 1.993.721.875.- Ft összegű volt, amelyhez képest a [nyertes ajánlattevő] ajánlati ára 74%-ot tesz ki, azaz 26%-kal alacsonyabb, míg a [nyertes ajánlattevő] kívüli két másik érvényes ajánlati ár átlagához képest az egyéb érdekelt által megajánlott ellenszolgáltatás 76%-ot képvisel, azaz 24%-kal alacsonyabb ennél az átlagárnál. A Döntőbizottság megállapította, hogy a fentiek alapján a [nyertes ajánlattevő] ajánlati árát aránytalanul alacsonynak kellett volna minősítenie az ajánlatkérőnek, és ennek okán indokolást kellett volna kérnie a [nyertes ajánlattevőtől], melynek elmulasztásával az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. § (1) bekezdését.”⁶⁸ Egy bírósági ítélet pedig úgy fogalmazott, hogy „Összességében kirívóan alacsony vagy magas ellenszolgáltatásnak tekintendő az ajánlati átlagárakhoz képest legalább 30%-os eltérést mutató ajánlat.”⁶⁹ Viszont egy, a következő ajánlathoz képest számított 20%-os eltérés még nem veti fel feltétlenül az aránytalanul alacsony ár gyanúját: „[a]ttól a körülménytől nem minősül az [ajánlattevő] ajánlati ára aránytalanul alacsonynak, hogy az érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevők ajánlati árához képest kevesebb, mint 20%-kal alacsonyabb. A hatályos Kbt. nem tartalmaz olyan zsinórmértéket számarányban kifejezve, amely alapján

⁶³ A KDB D.188/29/2022. számú határozata, [53]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.241/2022/14. számú ítéletét.

⁶⁴ A KDB D.179/11/2024. számú határozata, [55].

⁶⁵ A KDB D.225/25/2024. számú határozata, [42].

⁶⁶ A KDB D.225/25/2024. számú határozata, [42].

⁶⁷ A KDB D.188/29/2022. számú határozata, [57]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.241/2022/14. számú ítéletét.

⁶⁸ A KDB D.740/20/2016. számú határozata, amelyet megváltoztatott a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.355/2016/33. számú ítélete, amelyet megváltoztatott Székesfehérvári Törvényszék 2.Kf.10/2017/4.számú ítélete.

⁶⁹ A Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.473/2010/5. számú ítélete.

egy meghatározott mértékű ajánlati ár aránytalanul alacsonynak minősülne. E tényrt az [ajánlattevő] is kifejezetten elismerte a jogorvoslati kérelmében.”⁷⁰

Figyelembe kell, illetve lehet venni tehát az *ajánlati árakat*, ezek *átlagát*, az ajánlati árak *szóródását*, a közöttük fennálló *különbségeket*, eltéréseket, így érdemes további példákat is bemutatni. Lehet, hogy a két szélső ajánlati érték kiejtésével megállapított „*csökkentett átlag*” adja meg a „statisztikailag legrelevánsabb eredményt”, felülírva a becsült értéket akkor, ha a tartalékkeret nélküli becsült értéket 10 ajánlatból 9 nem éri el. („Nyilvánvaló ugyanis, hogy a gazdasági szereplők részéről megajánlott ajánlati árak sokkal pontosabb képet adnak a valós piaci helyzetről, mint a tervezői költségbecslés.”)⁷¹ Továbbá ebben a körben is figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogalkotó jelzős szerkezetet használt a jogszabály megszövegezésekor, tehát nem az alacsony ár, hanem az aránytalanul alacsony ár vizsgálendő. Ennek megfelelően „Önmagában az, hogy a nyertes és az azt követő ajánlattevő ajánlati ára alacsonyabb volt a többi ajánlattevő megajánlásánál, nem alapozza meg az ajánlatkérőnek a Kbt. 72. § (1) bekezdésében rögzített kötelezettségét”⁷², hiszen „[e]gy közbeszerzési eljárásban az egyes ajánlattevőknek lehetőségük van a többi ajánlattevőhöz képest is alacsonyabb ajánlati árat adni, ugyanakkor ez nem mentesíti ajánlatkérőt a Kbt. 72. § (1) bekezdésében meghatározott mérlegelési kötelezettsége alól.”⁷³ Vita tárgya lehet az is, hogy mekkora árkülönbség alapozza meg az aránytalanul alacsony jelleg gyanúját, felmerülhet konkrét százalékos eltérések megítélése. Ahogy egy korábbi bírósági ítélet fogalmazott például, az „[e]gyes ajánlati árelemek közötti 20%-nál nem magasabb eltérés még nem minősíthető olyan jelentős aránytalanságnak, amely miatt az ajánlati ár lehetetlennek, vagy túlzottan alacsony mértékűnek minősülne. [...] Ha az eltérés azonban már a fentiek szerinti összes körülmény figyelembevételével az 50 %-os mértéket eléri, vagy az eltérés e feletti, úgy az ajánlat már bizonyosan kirívóan

alacsonynak minősül, ezért az ajánlatkérő a tájékoztatáskérést nem mellőzheti. A bíróság megállapította, hogy a legmagasabb érvényes ajánlati árhoz képest az [ajánlattevő] ajánlati ára lényegesen több mint 50%-al alacsonyabb, a legmagasabb összegnek az [ajánlattevői] ajánlati ár csupán 27,9%-a. A kifejtettek szerint az ajánlatkérőnek a lényeges eltérésre tekintettel, kötelessége volt [...] indokolást kérni.”⁷⁴ Egy 20%-os eltérés ennek megfelelően már lehet indokoláskérést megalapozó körülmény más szempontok (például a szerződés hossza, tíz éves időtartama) mellett, egy másik esetben ugyanis ezt is figyelembe vették: „Nem lehet eltekinteni attól, hogy a jelen esetben a két árajánlat között, egymáshoz viszonyítva volt egy 20%-os eltérés.”⁷⁵ Továbbá indokolást kell kérni akkor, ha „[a]z ajánlattevő által az ajánlatban kért ellenszolgáltatás összege a becsült értékhez viszonyítottan ugyan nem tér el jelentős mértékben, azonban az eljárás további ajánlattevői által tett megajánlások alapján számított átlagártól jelentős mértékben eltér.”⁷⁶

Az ajánlati árak akkor szolgálhatnak megfelelő összehasonlítási alapként, ha a közbeszerzés tárgyát az ajánlatkérő pontosan határozta meg. Ha például szoftver beszerzése az eljárás tárgya, és az ajánlatkérő kizárólag a minimumkövetelményeket rögzíti a beszerzés tárgya tekintetében, akkor az árak ezen a téren nem feltétlenül összehasonlíthatók. Egy ilyen esetben például három ajánlattevő három különböző rendszerre vonatkozóan nyújtott be ajánlatot, így a Kúria is azt állapította meg, hogy az „[a]jánlati árak sematikus módon nem voltak összehasonlíthatók”, az érvénytelenség megállapítása jogsértő volt, az ajánlati ár sem a folyamatban lévő, sem pedig a korábbi közbeszerzési eljárás adatai alapján nem volt kirívónak minősíthető, szélsőségesen alacsony vállalatot tartalmazónak nem is minősülhetett.⁷⁷

Ha az ajánlattevők nagyobb szórásban tesznek ajánlatot, ezek *átlaga is igazodhat a becsült értékhez*, ehhez képest is felmerülhet egy adott ajánlati ár aránytalanul

⁷⁰ A KDB D.168/15/2022. számú határozata, [44].

⁷¹ Ld. a KDB D.142/15/2025. számú határozatának [55]–[57] pontjait.

⁷² A KDB D.490/12/2023. számú határozata, [41].

⁷³ A KDB D.143/27/2020. számú határozata, [66].

⁷⁴ A Fővárosi Bíróság 25.K.31.228/2006/5. számú ítélete.

⁷⁵ A Fővárosi Törvényszék 107.K.700.875/2018/30. számú ítélete.

⁷⁶ A KDB D.143/27/2020. számú határozata, [66].

⁷⁷ A Kúria Kfv.II.37.349/2011/3. számú ítélete.

alacsony jellege. Egy esetben a következőképpen fogalmazott a KDB: „Áttekintve ugyanakkor az eljárás további ajánlattevőinek ajánlati árait az volt megállapítható, hogy habár ezen ajánlattevők nagyobb szórásban tettek megajánlást az egyes részek vonatkozásában, mégis ezen ajánlati árainak átlaga az egyes részek tekintetében meghatározott becsült érték körül mozogtak, így az átlagos piaci ár ezek alapján és nem a fentebb megjelölt ajánlattevő által tett ajánlati árak alapján volt megítélhető. A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel elvégzett számítások során az egyes részek tekintetében egyrészt az egyéb érdekelt által tett ajánlati árakat viszonyította a becsült értékhez, másrészt az egyéb érdekelt által tett ajánlati árakat viszonyította az eljárás további ajánlattevői által megajánlott átlagárhoz.”⁷⁸

Fontos azt is rögzíteni, hogy az ajánlatkérőnek az ajánlati árak összevetésénél *nemcsak az érvényes ajánlatokat kell alapul venni*, hanem valamennyi – így az érvénytelen – ajánlatot is, ugyanis a Kbt. „E körben szűkítő rendelkezést nem tartalmaz, így az ár-összehasonlító vizsgálatot ajánlatkérő nem korlátozhatja jogszerűen a csak érvényes ajánlatot tevők vállalásainak mértékére.”⁷⁹

d) Az *egységárak* is jelentősek lehetnek, több szempontból is. Egyrészt felmerül a keretszerződések kérdése, amelyről már volt szó, hiszen a közbeszerzés tárgya, a megrendelhető munkák mennyisége és jellege is lényeges lehet egy-egy értékelésre kerülő ajánlati ár aránytalanságának megítélése szempontjából. Ahogyan arról már történt említés, a jogalkotó – nem a jogszabály, hanem az előterjesztői indokolás szövegében – utalt az átalánydíjas kivitelezési szerződésekre, tekintettel arra az elvre, 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.”⁸⁰ Egyéb szerződések kap-

csán azonban nem kívánta fenntartani a korábbi szabályozási megközelítést. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy korábban ne lett volna szükséges az *egységárak viszonyítási pontként való alkalmazása*, hiszen „[a]z ajánlatkérőnek a beérkezett további ajánlatokban szereplő ajánlati árakkal [...] és az azokban szereplő egységárakkal való összehasonlítás keretében is meg kell győződnie arról, hogy a nyertesnek kihirdetett ajánlattevő ajánlatában szereplő ajánlati áron a szerződés teljesíthető-e.”⁸¹ Így megállapította a KDB azt, hogy jogsértő módon maradt el az indokoláskérés: „A nyertes ajánlattevő ajánlati ára a becsült értéktől ugyan csak minimálisan tért el, de az ajánlatkérő által a becsült értéket alátámasztó árazott terméktáblázat egységárai és a nyertes ajánlattevő egységárai között jelentős eltérések mutatkoztak.”⁸² Tekintettel voltak arra is, hogy „[a] nagybani piaci árak a termékek beszerzési árai. Ezzel szemben a nyertes ajánlattevő által a termékekre megadott nettó egységáraknak – a közbeszerzési dokumentációban meghatározottak szerint – magában kell foglalniuk a szerződés teljesítésével összefüggésben felmerülő valamennyi költséget, így különösen a helyszínekre történő kiszállítások költségét, csomagolási költséget, adót, közterheket, bérköltséget, illetőleg az ajánlattevő hasznátis.”⁸³

Néha az egységárak 20%-os eltérése a versenytárs ajánlathoz képest önmagában nem alkalmas a kérdés megítélésére, különösen egy olyan esetben, amikor az ajánlatkérői egységárbecslések értéke jelentősen meghaladta még a legmagasabb összegű ajánlatot is. A többi ajánlattevő ára, illetve átlagára döntötte el a vitát oly módon, hogy a KDB szerint ez utóbbiak alapján indokolást kellett volna kérni, de a KDB szerint az egységárbecsléstől való eltérés sem volt figyelmen kívül hagyható.⁸⁴

Az egységárak akkor szolgálhatnak megfelelő módon viszonyítási pontként, ha egyértelmű az, hogy minden ajánlattevő ugyanarra a kiszerezésre tett ajánlatot. Ha ez

⁷⁸ A KDB D.143/27/2020. számú határozata, [65].

⁷⁹ 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 Ítéltábla 4.Kf.27.619/2011/5. számú ítélete.

⁸⁰ A KDB D.347/16/2024. számú határozata, [39].

⁸¹ A KDB D.179/11/2024. számú határozata, [55].

⁸² A KDB D.179/11/2024. számú határozata, [56].

⁸³ A KDB D.179/11/2024. számú határozata, [54].

⁸⁴ Ld. a KDB D.141/29/2022. számú határozatának [79]–[81] pontjait.

vitatható, illetve bizonytalan, akkor először ezt a kérdést kell tisztázni, hiszen „[a]z ajánlatkérőnek a beérkezett további ajánlatokban szereplő egységárak egybevetése alapján, valamint az [ajánlattevő] előzetes vitarendezési kérelme és az ahhoz csatolt dokumentumok alapján, a jelenlegi gazdasági körülményekre tekintettel kellett döntést hoznia arról, hogy a később nyertesnek kihirdetett ajánlattevő ajánlatában szereplő egységárak alapján a nyertes ajánlattevő ajánlati ára aránytalanul alacsony-e. A kereskedelmi ártáblában megadott vállalások azonban kizárólag abban az esetben vehetők össze, amennyiben az ajánlattevők az ajánlatkérő által kért mennyiségre, azonos kiszerezésre tették meg az ajánlataikat. [...] Az ajánlati tartalom tisztázást követően kerül abba a helyzetbe az ajánlatkérő, hogy az ajánlatokat megvizsgálja a tekintetben is, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető. Az ajánlati vállalkozás megalapozottságának vizsgálata során az ajánlatkérő nem hagyhatja figyelmen kívül a saját előírásait, így azt sem, hogy az egyes tételek egységárainak már a járulékos költségeket is tartalmaznia kell.”⁸⁵

e) Megemlíthető, hogy jogszabályban rögzített *rezsióradíj* is lehet viszonyítási pont adott esetben. Egy jogorvoslati eljárásban az ajánlattevő az ajánlatkérő összegezését azért tartotta jogsértőnek, „[m]ert az ajánlattevők által megajánlott rezsióradíj összegét az ajánlatkérő nem tekintette aránytalanul alacsony megajánlásnak és ekként nem állapította meg összegezésében érvénytelenségüket. A megajánlott rezsióradíjak összegéről az [ajánlattevő] az összegezésből értesült.”⁸⁶ A KDB megvizsgálta az ajánlatkérői előírásokat, amelyekkel kapcsolatban a következőket rögzítette: „Ugyanakkor sarokpontként határozta meg a hatályos jogszabály szerinti [...] értéket, amelyhez képest vizsgálja majd adott esetben az aránytalan alacsony árat. Ennek megajánlása önmagában nem jelentett automatikusan érvényes ajánlatot (mint ahogy ennél kisebb összeg megajánlása sem automatikus érvénytelenséget). Világossá tette azonban azt az ajánlatkérői szándékot, hogy az ez alatti megajánlások esetében az ajánlatkérő vizsgálni fogja az aránytalanul alacsony árat, és hogy mi

lesz a viszonyítási alapja. Ebből következően az ITM rendelet szerinti minimális rezsióradíj megajánlása lényegében egyfajta ajánlott minimumként érvényesült, mivel az ajánlatkérő ehhez képest viszonyítottan vizsgálta az aránytalanul alacsony árat. A közbeszerzési dokumentumok alapján, és azok ismeretében tehát valamennyi ajánlattevő azonos feltételekkel tehetett ajánlatot, adott esetben megajánlhatta a minimális építőipari rezsióradíjat vagy más összeget, feltéve hogy képes annak megfelelő teljesítésre.”⁸⁷ A KDB szerint az ajánlattevőknek van lehetőségük sérelmezni a közbeszerzési dokumentumok hiányosságait, ellentmondásait, ha azok alapvetően gátolják őket a megfelelő ajánlattételben, azonban ha megteszik a Kbt. 66. § (2) bekezdése szerinti nyilatkozatot, akkor a feltételeket elfogadják. [„A felelős ajánlattétel tehát nem csak a nyilatkozat formális megtételét jelenti, hanem azt, hogy az ajánlattevő ajánlatát a közbeszerzési dokumentumok ismeretében, azok feltételeire, tartalmára figyelemmel teszi meg, mivel képes kell legyen (esetleges nyertessége esetén) a szerződésszerű teljesítésre.”]⁸⁸ A jogorvoslati kérelmet benyújtó ajánlattevő tisztában „[v]olt a közbeszerzési dokumentumok alapján, hogy az ajánlatkérő a hatályos jogszabály szerinti minimális építőipari rezsióradíj összegét tette meg viszonyítási alapként az ajánlatok (az aránytalanul alacsony ár) vizsgálatakor”, és „Csak [az összegezés] követően sérelmezte a rezsióradíj ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmát, összevetve az ITM rendelet szerint meghatározott minimális építőipari rezsióradíj jogszabályi tartalmával, állítva, hogy azok nincsenek összhangban, és amely miatt nem lehet a minimális rezsióradíjon érvényes ajánlatot tenni.”⁸⁹ Mindebből a következő következtetést vonta le a KDB: „Jelen esetben az [ajánlattevő] fő érvelése arra irányult, hogy az ajánlatkérő által meghatározott és a jogszabály szerinti rezsióradíj tartalma nem egyezik, következésképpen nem tehető érvényes ajánlat a minimális rezsióradíjon. Ezt az általa vélt jogsértést az [ajánlattevő] közbeszerzés megindításakor sérelmezhetne volna, azonban ezt – bár a közbeszerzési dokumentumok tartalmazták, azok ismeretében – nem tette meg. Az

⁸⁵ A KDB D.46/13/2022. számú határozata, [80]–[82].

⁸⁶ A KDB D.176/22/2023. számú határozata, [53].

⁸⁷ A KDB D.176/22/2023. számú határozata, [58].

⁸⁸ A KDB D.176/22/2023. számú határozata, [59].

⁸⁹ A KDB D.176/22/2023. számú határozata, [60].

összegezés megküldésekor, annak eredménye ismeretében erre azonban már nincs jogi lehetősége.”⁹⁰ Vagyis „Az [ajánlattevőnek] azt kellett volna bizonyítania, hogy állítását – miszerint a [nyertes ajánlattevő] által megajánlott rezsióradíj (4.530.-Ft) a közbeszerzési dokumentumokban az ajánlatkérő által meghatározott feladatok ellátására aránytalanul alacsony, gazdaságilag ésszerűtlen, és ezen az áron a szolgáltatás gazdaságosan nem teljesíthető – milyen konkrét bizonyítékokra alapozza. Ezzel kapcsolatos bizonyítékot azonban, amely alkalmas lett volna annak megállapítására, hogy a megajánlott rezsióradíj a fenti elvárásnak nem felel meg, az [ajánlattevő] külön nem adott elő.”⁹¹

f) Végül fontos kiindulópontot jelenthet az a lehetőség az aránytalanul alacsony ár jellegére nézve, hogy „[a] szakmai, illetve *érdekképviseleti szervezetek* is irányt mutassanak ennek megítélésében, *nem kötelező jellegű ajánlások, állásfoglalások* kibocsátásával az általuk képviselt terület tekintetében.”⁹² (Ahogy egy bírósági ítélet fogalmazott, „a Szakmai Kamara ajánlása valóban nem kötelező érvényű, ugyanakkor irányadó lehet a közbeszerzések során annak megakadályozására, hogy az ajánlattevők olyan kötelezettségeket vállaljanak, amelyet később az eljárás nyerteseként már nem tudnak teljesíteni.”)⁹³ Vannak olyan ajánlások, amelyek jogszabályi úton jelennek meg, és olyanok is, amelyek nem. Ezekhez is kellő óvatossággal kell azonban közelíteni, hiszen lényeges, hogy az ajánlatkérő milyen módszerekre, értékekre, jogszabályokra hogyan hivatkozott a közbeszerzési dokumentumokban. Így például „A Döntőbizottság előrebocsátja, hogy az [ajánlattevő] által a

jogorvoslati eljárásban csatolt költségkalkulációjában hivatkozott [Magyar Tisztítás-technológiai Szövetség] normákra a Döntőbizottság nem volt figyelemmel, ugyanis az ajánlatkérő az ajánlat összeállítását nem kötötte ezen norma figyelembevételéhez. Az ajánlattevők az ajánlati áraikat a műszaki tartalomban ismertetett feladatok alapján szabadon határozhatták meg, melynek körében ajánlatkérő sem minimum létszámot, sem minimum óraszámot nem határozott meg és az egyes költségelemekkel az ajánlattevőknek külön nem kellett elszámolniuk. Mindezekre tekintettel a Döntőbizottság kizárólag az egyes részekben megtett összegű nettó ajánlati árakra volt figyelemmel, mely a vizsgálat alapját képezte.”⁹⁴ Másik példa is említhető: „Miután a rezsióradíjra vonatkozóan az ajánlatkérő nem írt elő semmilyen alkalmas, így az EMIR norma alkalmazásátsam, nem állapítható meg, hogy a [...] Kft. ajánlati ára aránytalanul alacsony lenne az ajánlatában és a benyújtott hiánypótlásban foglaltakra tekintettel.”⁹⁵ Így megállapítást nyert, hogy „Az ajánlatkérőnek a kötelezettsége az ajánlati ár vizsgálata, ennek körében olyan jogszabályoknak való megfelelést vizsgálhat, amelyet kifejezetten nevesített és közölt annak alkalmazását. Ennek megfelelően olyan jogszabályban foglalt rendelkezések megsértését nem állapíthatja meg a kérelmezők ajánlata érvénytelenségének alapjául, amelyet nem határozott meg a közbeszerzési dokumentumaiban. A [...] rendelet nem került rögzítésre a közbeszerzési dokumentumokban az alkalmazandó különleges jogszabályi előírások között, így az alkalmazása nem volt megkövetelhető és kötelező sem.”⁹⁶

⁹⁰ A KDB D.176/22/2023. számú határozata, [61].

⁹¹ A KDB D.176/22/2023. számú határozata, [64].

⁹² A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXXII. törvény 38. §-ához kapcsolódó indokolás.

⁹³ A Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.473/2010/5. számú ítélete.

⁹⁴ A KDB D.143/27/2020. számú határozata, [68].

⁹⁵ A KDB D.651/19/2016. számú határozata.

⁹⁶ A KDB D.651/19/2016. számú határozata.

A mesterséges intelligencia a közbeszerzésekben

Artificial intelligence in public procurement

Dr. Vén Gergely, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.12.5

Címszavak: közbeszerzés, mesterséges intelligencia, elektronikus közbeszerzés, digitalizáció

Absztrakt

A jelen dolgozatomban azt kívánom bemutatni, hogy milyen lehetőségei, szerepe lehet a mesterséges intelligenciának a közbeszerzésekben. Először is bemutatom a mesterséges intelligencia fogalmának a képlekenységét, majd a digitalizáció és a mesterséges intelligencia egymással való összefüggését. Ezt követően röviden áttekintem, hogy a közbeszerzések mely fázisában – e három fázis: a közbeszerzés tervezése, előkészítése, magának a közbeszerzési eljárásnak a lefolytatása, végezetül a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekkel kapcsolatos feladatok – illetve ezek ellenőrzése során milyen típusú feladatokat és miként láthat el a mesterséges intelligencia. Ezekhez bemutatok néhány releváns megvalósult példát is. Röviden igyekszem bemutatni a mesterséges intelligencia potenciális kockázatát és előnyeit, végezetül vázlatosan bemutatom a mesterséges intelligenciának a közbeszerzésekre gyakorolt lehetséges jövőjéről szóló néhány elképzelésem.

Abstract

In this paper, I will explore the potential applications and role of artificial intelligence in public procurement. First, I will discuss the fluidity of the artificial intelligence concept, followed by the relationship between digitalisation and artificial intelligence. Next, I will briefly review the three phases of public procurement: planning and preparation, conducting the procedure itself, and tasks related to contracts concluded on its basis. Finally, I will discuss how artificial intelligence can perform these tasks. I will also present some relevant examples of how this has been implemented. Finally, I will briefly outline the potential risks and benefits of AI, and present some of my ideas about its possible future in public procurement.

A mesterséges intelligencia az élet egyre nagyobb területén egyre változatosabb formában kerül felhasználásra. Emellett egyre kifinomultabbá, bonyolultabbá, hatékonyabbá válik. A mesterséges intelligencia alkalmazások hozzájárulhatnak a közszolgáltatások minőségének javításához, például az állampolgárok és a kormányzat közötti interakció javításával, intelligensebb elemzési képességek biztosításával, a közszféra különböző területei hatékonyságának javításával és a demokratikus folyamatok támogatásával. A mesterséges intelligencia rendszerek használata az összes fontos közszolgáltatási tevékenységben előnyökkel járhat. A közbeszerzések terén a mesterséges intelligencia eddig

feltárt előnyei a szélesebb körű hozzáférhetőség/elérhetőség, a versenyelőny, a költséghatékonyság, az ökológiai hatások, az információfeldolgozás, a munkaerő-megtakarítás, a minőségi eredmények hatékonysága, a mennyiségi eredmények hatékonysága, az időmegtakarítás és az átláthatóság¹.

Ma még nem megjósolható, hogy a mesterséges intelligencia mi mindent, és főként: hogyan fog megváltoztatni. De az biztosan elmondható, hogy e változás alapvető, mélyreható és forradalmi lesz. Ez nem pusztán egy új eszköz, amivel korábban is művelt tevékenységeket fogunk végezni, csak jobban, gyorsabban, hatékonyabban; ki fog hatni arra is, hogy milyen tevékenységeket

¹ lásd Per Erik Andersson - Katarina Arbin - Christopher Rosenqvist: Assessing the value of artificial intelligence (AI) in governmental public procurement. Journal of Public Procurement Vol. 25 No. 1, 2025. 120-139.

fogunk egyáltalán végezni a jövőben. Lesz olyan, ma alapvetőnek gondolt tevékenység, amelynek végzésével mindörökké fel fogunk hagyni, ugyanakkor új, korábban elképzelhetetlen dolgokat fogunk megtenni magától értetődő természetességgel. És ez végső soron ránk is hat, ennek hatására mi magunk is meg fogunk változni.

Általánosságban a mesterséges intelligenciáról és annak jogi szabályozásáról

Mindenekelőtt tisztázni szükséges, mi is értendő mesterséges intelligencia alatt. Az Európai Parlament szerint például a mesterséges intelligencia a gépek emberhez hasonló képességeit jelenti, mint például az érvelés, a tanulás, a tervezés és a kreativitás. Lehetővé teszi a technika számára, hogy érzékelje környezetét, foglalkozzon azzal, amit észlel, problémákat oldjon meg, és konkrét cél elérése érdekében tervezze meg lépéseit. A számítógép nemcsak adatokat fogad, hanem fel is dolgozza azokat, és reagál rájuk. Ezek a rendszerek képesek viselkedésük bizonyos fokú módosítására is, a korábbi lépéseik hatásainak elemzésével és önálló munkával².

Az Európai Bizottság által kiadott, 2018. december 18-án kelt szakértői tanulmány a következő definíciót határozta meg³:

„A mesterséges intelligencia (MI) rendszerek ember által fejlesztett szoftver (és esetleg hardver) rendszerek. Komplex célok elérése érdekében fizikai vagy digitális dimenzióban működnek, és adatgyűjtés révén érzékelik környezetüket. Értelmezik az összegyűjtött strukturált vagy strukturálatlan adatokat, a tudás alapján következtetéseket vonnak le, vagy feldolgozzák az információkat, hogy meghatározzák a megadott cél eléréséhez szükséges legjobb intézkedést. Az MI-rendszerek szimbolikus szabályokat alkalmazhatnak, vagy numerikus modellt tanulhatnak. Ezenkívül viselkedésüket is módosíthatják azáltal, hogy elemzik, korábbi cselekedeteik hogyan hatottak a környezetre.”

Végezetül az Európai Parlament és Tanács mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, valamint a 300/2008/EK, a 167/2013/EU, a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2019/2144 rendelet, továbbá a 2014/90/EU, az (EU) 2016/797 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról szóló 2024. június 13-i (EU) 2024/1689 rendelete [mesterséges intelligenciáról szóló rendelet, a továbbiakban: (EU) 2024/1689 rendelet] 3. cikk 1. pontja az alábbi fogalom meghatározást tartalmazza:

„MI-rendszer”: gépi alapú rendszer, amelyet különböző autonómiaszinteken történő működésre terveztek, és amely a bevezetését követően alkalmazkodóképességet tanúsíthat, és amely a kapott bemenetből – explicit vagy implicit célok érdekében – kikövetkezteti, miként generáljon olyan kimeneteket, mint például előrejelzéseket, tartalmakat, ajánlásokat vagy döntéseket, amelyek befolyásolhatják a fizikai vagy a virtuális környezetet.

E rendelet középpontjában az etikus és elszámoltatható mesterséges intelligencia alkalmazási gyakorlatok biztosítása, az alapvető jogok védelme és a mesterséges intelligenciával kapcsolatos kockázatok mérséklése áll. Ez a rendelet bevezeti a magas kockázatú mesterséges intelligencia rendszerekre vonatkozó követelményeket, átláthatósági és adatkezelési szabványokat állapít meg, létrehozza az Európai Mesterséges Intelligencia Testületet, és szankciókat állapít meg a rendelet megsértésének esetén. Célja a bizalom, az innováció és a mesterséges intelligencia felelősségteljes alkalmazásának előmozdítása az Európai Unióban. Bár a fogalmat már jogszabály is rögzíti, még egyelőre képlékenynek tekinthető, pontosan mi is számít mesterséges intelligenciának.

Magyarországon jogszabályi definíciója a mesterséges intelligenciának egyelőre nincsen, az (EU) 2024/1689 rendelet nyomán viszont 2025. december 1-én hatályba lép az Európai Unió mesterséges intelligenciáról szóló rendeletének magyarországi végrehajtásáról szóló 2025. évi LXXV. törvény, mely a mesterséges intelligenciával

² Lásd <https://www.europarl.europa.eu/topics/hu/article/20200827STO85804/mi-az-a-mesterseges-intelligencia-es-mire-hasznaljak>.

³ Lásd <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/definition-artificial-intelligence-main-capabilities-and-scientific-disciplines>.

összefüggő paicfelügyeleti eljárásra lesz alkalmazandó. A közelmúltban továbbá több Kormányhatározat került közzétételre a mesterséges intelligenciával összefüggő kérdésekkel kapcsolatosan⁴.

Közbeszerzések – illetve úgy általában a jogalkalmazás – esetén elsősorban olyan mesterséges intelligencia alkalmazása jöhet szóba, amely az úgynevezett nagy nyelvi modellek (large language models, LLM) rendszerén alapul. A nagy nyelvi modellek lényege, hogy a mesterséges intelligencia hatalmas mennyiségű szöveges adatot (online kiadványok, digitálisan olvasható könyvek, bármilyen online fellelhető szöveg) tanul meg, és ennek eredményeként képes nyelvi feladatokat, például szövegértést, -generálást vagy fordítást végrehajtani. A jogalkalmazás lényege is elég nagymértékben szövegek megértése és generálása.

Az elektronikus közbeszerzés, a digitalizáció, mint a mesterséges intelligencia létfeltételének megteremtése

A mesterséges intelligencia létének feltétele valamilyen digitális platform megléte. Ugyancsak meghatározó feltétele a világháló. E nélkül a két dolog nélkül a mai értelemben vett mesterséges intelligencia nem létezhet. Az elektronikus közbeszerzés a közbeszerzési eljárások résztvevőit egy online platformra irányította, és ennek következtében természetessé vált számukra e digitális környezet által kínált eszközök használata. A mesterséges intelligencia közbeszerzésben való alkalmazása és használata több ökológiai tényezőtől függ. A technológia általános alkalmazása, és különösen az új technológiáké, nem történhet a környező tényezőktől elszigetelten. Ezen technológiáknak – beleértve a mesterséges intelligenciát is – sikere több tényezőtől függ, amelyek nem a technológiához magához, hanem a technológia alkalmazását körülvevő környezethez kapcsolódnak. Nyilvánvaló, hogy a papír alapú közbeszerzésben a mesterséges intelligenciának a szerepe csekélyebb lenne, mint a jelen körülmények között. Emiatt tekint-

hetünk a mesterséges intelligenciára akként, mint a közbeszerzések elektronikussá tételének egy következő, az előzményekből fakadó logikus lépésére, következő ményére. Általában szokás az elmúlt évek technológiai fejleményeivel összefüggésben „posztdigitális” korszakról beszélni. Ez azonban pontatlan elnevezés. Az, ami jelenleg zajlik a mesterséges intelligencia terén, és a még előttünk álló változások nem jelentik sem a digitalizáció végét, sem annak meghaladását. A mesterséges intelligencia éppen, hogy a digitalizáció által megteremtett eszközrendszer korábbinál sokkal mélyebb és hatékonyabb felhasználását jelenti. Hiszen – visszanyarodva a legelső állításra – digitalizáció nélkül nincsen mesterséges intelligencia sem. Ezzel összefüggésben érdemes röviden áttekinteni az elektronikus közbeszerzések szabályozásának európai uniós és magyarországi történetét is, mivel ez alapozza meg annak a technikai feltételeit, hogy a közbeszerzések lefolytatása terén is megjelenhessen a mesterséges intelligencia.

Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatás-nyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve (a továbbiakban: 2004/18/EK irányelv) (12)-(14) preambulumbekzdése, illetve 33. és 54. cikke a kommunikáció terén az elektronikus kommunikációról részletes szabályokat tartalmazott, egyúttal arra is rászorította a tagállamokat, hogy maguk is emeljék be a megengedett kapcsolattartás, eljárási cselekmények körébe az elektronikus úton elvégzettet is.

A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: 2003. évi Kbt.) szabályként mondta ki, hogy a közbeszerzési eljárási cselekmények elektronikusan is gyakorolhatók.⁵ Ennek szabtak keretet az alábbi végrehajtási rendeletek:

- A közbeszerzési eljárásokban elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények szabályairól és az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerről szóló 167/2004. (V.

⁴ Lásd a Nemzeti Jogszabálytár (NJT) és a hozzá kapcsolódó mesterségesintelligencia-alapú jogi támogató rendszer (LegalAI) továbbfejlesztéséről szóló 1403/2025. (XI. 4.) Korm. határozatot, a mesterséges intelligencia fejlesztését támogató nemzetközi együttműködést előmozdító intézkedésekről szóló 1404/2025. (XI. 4.) Korm. határozatot, a mesterséges intelligenciával kapcsolatos társadalmi tudatosság növelését szolgáló intézkedésekről szóló 1405/2025. (XI. 4.) Korm. határozatot, a mesterséges intelligencia hazai stratégiai megerősítését és kiemelt fejlesztési területeit szolgáló intézkedésekről szóló 1406/2025. (XI. 4.) Korm. határozatot és a mesterséges intelligencia hazai alkalmazását támogató gazdaságfejlesztési és adatgazdasági intézkedésekről szóló 1416/2025. (XI. 4.) Korm. határozatot.

⁵ Lásd a 2003. évi Kbt. 20. § (1) bekezdését.

25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 167/2004. (V. 25.) Korm. rendelet);

- A központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet), amely a mai napig hatályban van.

Mint látható, már ekkor létrejött egy Elektronikus Közbeszerzési Rendszer, amely azonban nem közvetlen elődje a jelenleginek, mivel 2008. január 1-től megszűnt⁶. Szintén a 2003. évi Kbt. hatálya idején történt, hogy 2010. január 1-től a közbeszerzési hirdetményeket im-már kizárólag elektronikus úton lehetett összeállítani és feladni a Közbeszerzési Értesítő részére.

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: 2011. évi Kbt.) az esetleges várakozásokkal ellentétben még valamilyen több ütemben megvalósuló, később hatályba lépő rendelkezéseket sem tartalmazott az elektronikus közbeszerzések valamikori bevezetéséről. A 2011. évi Kbt. alapján a közbeszerzések javarészt ugyanúgy folytak, mint a korábbi közbeszerzési törvény alapján, legalábbis ami a digitalizáltságot illeti. A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény módosításáról szóló 2013. évi CXVI. törvény 2013. szeptember 1-től vezette be a Közbeszerzési Adatbázist. Ez azoknak az adatoknak, dokumentumoknak az egységes platformon történő nyilvántartását jelentette, amelyeket már a 2003. évi Kbt.-ben is közzé kellett tenni, azonban a Közbeszerzési Adatbázis immár egységes, nyilvános, kereshető felületet jelentett.

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) többek között azért került megalkotásra, mert a 2004/18/EK irányelvet hatályon kívül helyezték, és helyébe lépett az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014. február 26-i

2014/24/EU irányelve (a továbbiakban: 2014/24/EU irányelv). Ezen irányelvnek az elektronikus közbeszerzésről szóló szabályai pedig részben annak köszönhetők, hogy a Kereskedelmi Világszervezetet (WTO) létrehozó egyezmény egyik kiegészítő jegyzőkönyve a Kormányzati Beszerzési Megállapodás (Agreement on Government Procurement, a továbbiakban: GPA) – amelyhez csatlakozott az Európai Unió valamennyi tagja, így természetesen Magyarország is csatlakozott – egyik módosulása 2012-ben előírta, hogy a kormányzati beszerzések során szorgalmazni szükséges az elektronikus eszközök használatát.⁷ Ez a körülmény pedig megszabta a 2014/24/EU irányelv elektronikus közbeszerzésekre vonatkozó irányvonalát is. Ennek megfelelően 2017. december 31-én hatályba lépett az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet, amely ettől az időpontig, 2018. április 15-ig egyelőre nem kötelező módon lehetővé tette az elektronikus közbeszerzés alkalmazását, majd ez 2018. április 15-ét követően általánosan kötelezővé vált.⁸ Magyarországon tehát – csakúgy, mint az egész Európai Unióban – a közbeszerzések elektronikus úton történő lefolytatása kötelező főszabállyá vált.

Az e fejezetben eddig ismertetettek azért bírnak jelentőséggel, mert ezek alapozták meg a közbeszerzések digitalizációját. A digitalizáció követelményét a 2014/24/EU irányelven kívül a Bizottságnak a közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetmény-minták („e-hirdetmények”) létrehozásáról és az (EU) 2015/1986 végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről 2019. szeptember 23-i (EU) 2019/1780 végrehajtási rendelete (a továbbiakban: Eforms-rendelet) is megismétli. Az Eforms-rendelet (6) preambulumbekzdése szerint a közbeszerzések digitalizációja folyamatban van, melynek eszközei a digitális hirdetmény-minták. Az Eforms-rendelet (6) preambulumbekzdése utal továbbá a „Közbeszerzés Európában és Európa szolgál-

⁶ Vén Gergely: Az elektronikus közbeszerzés Magyarországon in: G. Karácsony Gergely (szerk.) Emberközpontú szabályozás a digitális világban – A technológiai innovációk hatása az emberi jogokra és a jogalkotásra, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr 2024. 155-174.

⁷ Lásd Kenessey Réka: A GPA, vagyis a Kormányzati Beszerzési megállapodás. In: Közbeszerzési Értesítő Plusz. 2021/10. sz., 25-32.

⁸ Lásd Horváth Dusán – Péter Emese – Biró Boglárka A közbeszerzési törvény 2018. évi módosításának rendelkezéseiről, az elektronikus közbeszerzéshez fűződő szabályok törvényi szintű rendezéséről és a törvénymódosítás egyéb, jogalkalmazást segítő szabályairól. In: Közbeszerzési Értesítő Plusz. 2019/1. sz., 34-54 és Berethalmi András: Az elektronikus közbeszerzési rendszer közbeszerzési hirdetményekkel kapcsolatos egyes kérdései. In: Közbeszerzési Értesítő Plusz. 2019/ 3. sz., 36-42.

latában” című bizottsági közleményre [COM(2017) 0572]. E közlemény szerint az Európai Bizottság hatékony, átlátható, digitális és intelligens közbeszerzési rendszer kialakítását tűzte ki célul. A Bizottság által kitűzött hat stratégiai prioritás közül az egyik a közbeszerzés digitális átalakításának fellendítése, ezen belül pedig a közbeszerzési informatikai rendszerek továbbfejlesztése. Ugyan ezt e közlemény megalkotásakor még nem látták előre, mivel akkor még az elektronikus ajánlattétel, a hirdetmények és a dokumentumok elektronikus elérhetőségének biztosítása stb. voltak a megvalósítandó célok, de a továbbfejlesztése során beilleszthető ide a mesterséges intelligencia is. Azóta ezek az eredeti digitalizációs célok megvalósultak, ám időközben a mesterséges intelligencia elsőprő erővel tört utat magának, tehát a közbeszerzések digitalizálását követően az informatikai rendszerek fejlesztése logikusan a mesterséges intelligencia közbeszerzésekre történő adaptálását kell, hogy jelentse. A digitális és technológiai fejlettség magában foglalja az információs technológia kormányzati eszközeit és a fejlett kommunikációs eszközöket, mint például a felhőalapú számítástechnikát, a technológiai és digitális infrastruktúrát annak erőssége, sebessége, kiváló feldolgozási kapacitása és a hálózatok erőssége tekintetében. Ezeknek a digitális és technológiai eszközöknek kompatibilisnek kell lenniük a közbeszerzésben alkalmazott mesterséges intelligencia technikákkal és alkalmazásokkal. Ezeknek az eszközöknek képesnek kell lenniük az új Big Data integrálására és feldolgozására, valamint az új rendszer befogadására. Ennek a struktúrának nagy kapacitással kell rendelkeznie az adatbázisok és a releváns információk kezelésére, akár a közsféra szervezetein belül, akár a különböző közsféra szervezetek között, akár a többi ügyfél és a gazdasági szereplők között.

A mesterséges intelligencia (potenciális) felhasználási lehetőségei a közbeszerzésekben

A mesterséges intelligencia a rá jellemző dinamizmus miatt általános célú technológiának tekinthető, azaz

olyan generikus technológiának, amelynek potenciálja az alkalmazások és a kapcsolódó infrastruktúrák, rendszerek és készségek fejlődésével növekszik. A közbeszerzési folyamatokban több fél vesz részt, köztük a közsféra szervezetek belső szereplői, valamint külső szereplők, mint például a gazdasági szereplők és az érintett közsféra szervek. A független kapcsolatoknak eme hálózata hatalmas adatáramokat biztosít, amelyek a jelenlegi korszak technológiai és digitális fejlődésének kihasználásával, a mesterséges intelligencia segítségével összekapcsolhatók egymással. A közbeszerzési cselekmények általában sok ügyfél és különböző áruk, szolgáltatások, vállalkozások és eszközalapok közötti hatékony és eredményes koordinációtól⁹ függenek. A mesterséges intelligencia rendkívül alkalmazkodóképes, mivel egy adott területen általa megszerzett szakértelem az alkalmazás kontextusán belül keletkezik, és nagyrészt azon alapul¹⁰. Ennélfogva a mesterséges intelligencia sokoldalúan felhasználható a közbeszerzési eljárások legkülönbözőbb fázisaiban. Természetesen az alábbiakban bemutatott készségek közül a mesterséges intelligencia egyszerre többet is megvalósíthat, sőt akár egyszerre valamennyit. És az alábbiakban felsoroltak csupán azokat mutatják be, amelyekre a mesterséges intelligencia egyelőre jelenleg képes.

A közbeszerzési eljárás megindítása előtt

Már a közbeszerzés előkészítésekor a felhasználó ajánlatkérő segítségére lehet az ajánlatkérő igényeinek, szükségleteinek felmérésében, a piac elemzésében. A mesterséges intelligencia automatizáltan, gyorsan és nagy hatékonysággal elemzi az adatokat, azonosítja a kockázatokat és a lehetőségeket. Mindezt az úgynevezett Big Data, azaz nagy adathalmazok elemzése útján, amelyben felismeri a piaci trendeket, felméri a keresletet, feltérképezi a beszállítói kapacitásokat¹¹.

A mesterséges intelligencia megtervezi a közbeszerzést, meghatározza a közbeszerzés tárgyának becsült értékét és felbecsüli a költségeit, úgy, hogy az lehetőleg a költségek előrejelzésével, ennek alapján annak optimalizálásával járjon, lehetőleg több lehetőség mérlegelésével.

⁹ lásd Karem Sayed Aboelazm - Khalid Mohamed Dganni: Public procurement contracts futurity: using of artificial intelligence in a tender process in Corporate Law & Governance Review, Volume 7, Issue 1, 2025; 60-72.

¹⁰ lásd Lucia Siciliani - Vincenzo Taccardi - Pierpaolo Basile - Marco Di Ciano - Pasquale Lops: AI-based decision support system for public procurement; Information Systems, Volume 119, October 2023, 102284; 1-16.

¹¹ lásd AI in Public Procurement in: OECD (2025), Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions, OECD Publishing, Paris; 204-213.

Ehhez begyűjti és elemzi az adatokat, az ajánlatkérő számára felkínálja döntésre az adott költségmegtakarítási lehetőségeket, illetve igény és szükség esetén e döntést maga a mesterséges intelligencia hozhatja meg.

A fentiek szerint összegyűjtött adatokra és elemzésekre alapozva a mesterséges intelligencia kiválaszthatja a megfelelő közbeszerzési eljárásfajta vagy módszert, amelyen keresztül optimalizálhatja a kiválasztási folyamatot, lerövidítheti a döntéshozatal időtartamát. Mindezt a korábbi közbeszerzési eljárások lebonyolítási tapasztalatainak, adatainak a mesterséges intelligencia általi elemzése alapozhatja meg. Léteznek olyan digitális technológiák, amelyek a vállalati erőforrás-tervezést támogatják, ezek között természetesen vannak mesterséges intelligencia alapúak. Ezek felhasználhatók a közbeszerzések tervezésében, illetve általában az adott ajánlatkérő beszerzési (közbeszerzési) stratégiájának megalkotásakor is¹². Egy 2023-as olaszországi kutatás szerint a közbeszerzési platformok által kínált mesterséges intelligencia alapú funkciók többsége – 54%-a – ezen előkészítő, tervező stratégiai beszerzési fázist támogatja. 31%-a a pályázati tevékenységekre összpontosít, és csak 4%-a foglalkozik a beszerzési szakasz operatívabb tevékenységeivel, azaz magának a közbeszerzési eljárásnak a tényleges lebonyolításával. Holott ebben a fázisban tulajdonképpen automatizmusoknak kéne működniük: megfelel-e az ajánlattevő az alkalmassági feltételeknek vagy sem, kizáró okok hatálya alatt áll-e vagy sem, az ajánlata megfelel-e a kiírásnak vagy sem. Ez igazán nem tűnik megoldhatatlannak a mesterséges intelligencia számára.

A mesterséges intelligencia a közbeszerzési eljárások lebonyolításának a fázisában

A közbeszerzési eljárás megindításakor a mesterséges intelligencia összeállíthatja az eljárást megindító felhívást és a közbeszerzési dokumentumokat (illetve több szakaszból álló eljárások esetén a további szakaszok hasonló felhívásait, dokumentumait), ezen belül nyilván a mesterséges intelligencia szabja meg – a jogszabályi minimum és maximum értékekre is figyelemmel a közbeszerzési eljárásban releváns határidőket, az alkalmassági feltételeket és a kizáró okokat, azaz elvégzi a

közbeszerzési eljárás megindításához szükséges ajánlatkérői feladatokat. Ebben beleértendő az is, hogy a mesterséges intelligencia képes lehet arra is, hogy az ajánlatkérő helyett feladja, megküldje a hirdetményt, az ajánlatkérő nevében és helyett a közbeszerzési elektronikus platformokon műveleteket végezzen (természetesen a megfelelő, erről szóló meghatalmazás birtokában).

Szerepet kaphat a mesterséges intelligencia az ajánlat-tételt követően az ajánlatok vagy részvételi jelentkezések bírálatakor, illetve az ajánlatok értékelésénél. A mesterséges intelligencia megismerheti az adatbázisokat, illetve a Big Data elemzések nyomán akár olyan adatokat, információkat is képes összegyűjteni, amelyek nincsenek nyilvántartásokban, adatbázisokban összegyűjtve. Ennek nyomán felkínálhatja az ajánlatérőnek a döntési lehetőségeket, az ajánlatok érvényességéről és érvénytelenségéről, a nyertes ajánlatról, adott esetben a kizárásról, vagy – erre irányuló felhatalmazás esetén – a döntést maga is meghozhatja. Például a természetes nyelvi feldolgozási technológia révén az ajánlatkérő virtuális asszisztense intelligens javaslatokat tehet arra, hogy milyen lépéseket kell tennie az adott helyzetekben. Van példa arra is, hogy a mesterséges intelligencia által vezérelt chatbotok végzik az adatbázis lekérdezéseket, sokkal hatékonyabbá téve azokat¹³.

A mesterséges intelligencia eszközök valós idejű támogatást és útmutatást nyújthatnak a közbeszerzési szakembereknek és a gazdasági szereplőknek egyaránt, egyszerűsítve a kommunikációt és gyorsítva a felmerült problémák megoldását. Javíthatják az együttműködést azáltal, hogy gyors és szakszerű tanácsokat adnak, automatikusan kitöltik az űrlapokat és személyre szabott irányítópultokat hoznak létre. Például az Észak-Karolinai Informatikai Minisztérium (NCDIT) bevezetett egy mesterséges intelligencia alapú chatbotot, hogy segítse az állami közbeszerzésre kötelezett szervezetek alkalmazottait az informatikai beszerzési folyamatokban. A chatbot a nap 24 órájában elérhető, és azonnali választ ad a beszerzési űrlapokhoz való hozzáféréssel, a kivételes kérések benyújtásával és a beszerzési határidők megértésével kapcsolatos gyakori kérdésekre.

¹² ásd Lucia Siciliani - Vincenzo Taccardi - Pierpaolo Basile- Marco Di Ciano - Pasquale Lops: AI-based decision support system for public procurement; Information Systems, Volume 119, October 2023, 102284; 1-16.

¹³ lásd Lucia Siciliani - Vincenzo Taccardi - Pierpaolo Basile- Marco Di Ciano - Pasquale Lops: AI-based decision support system for public procurement; Information Systems, Volume 119, October 2023, 102284; 1-16.

Hasonló működik az új-mexikói El Paso városi közigazgatási intézmények közbeszerzéseinél is¹⁴. Ezek a megoldások csökkentik az ügyek elintézésének idejét és növelik a hatékonyságot.

A mesterséges intelligencia segítséget nyújthat a közszférának abban, hogy javítsák a közbeszerzési folyamatokat azáltal, hogy egyszerűsíti és gyorsan racionalizálja a szabályok által vezérelt, végpontok közötti munkafolyamatokat. A közbeszerzésben ez magában foglalja a komplexitás csökkentését és a feladatok automatizálását robotizált folyamatok automatizálásának (RPA) vagy nagy nyelvi modellek bevezetésével a hatékonyság javítása érdekében. A digitális eszközök és technológiák integrálása minimalizálhatja a hibákat és felgyorsíthatja a beszerzési folyamatot. Például a chilei „ChileCompra” új technológiák alkalmazásával támogatja az ajánlatkérői oldal közbeszerzésekkel foglalkozó tisztviselőit, magyarországi szóhasználatul élve: közbeszerzési tanácsadóit¹⁵. A közbeszerzéseket Chilében a 2000-ben létrehozott „ChileCompra”, vagyis az ország központi beszerzési szervezete alakította át. A „ChileCompra” működteti a „Mercado Público” elektronikus platformot, amely központossítja és racionalizálja a közszféra szervezetek árubeszerzéseit és szolgáltatásmegrendeléseit¹⁶. A platform keretszerződéseket és keretmegállapodásokat támogat, amelyek lehetővé teszik, hogy több beszállító is szabványosított feltételek mellett kínáljon termékeit, ezáltal elősegítve a gazdasági szereplők közbeszerzési piacra lépését és a versenyt. Az idők folyamán a „ChileCompra” Chile legnagyobb virtuális áruházává vált, elősegítve a közbeszerzés átláthatóságát és hatékonyságát.

A „ChileCompra” folyamatosan fejlődik, abból a célból, hogy megoldja az olyan kihívásokat, mint a beszállítók egyenlőtlen részvétele és a keretmegállapodások hatékonyságának hiánya. 2014-re több mint 850 közintézmény használta a platformot, ami évente körülbelül 810 000 megrendelést generált, 1,8 milliárd dollár értékben. 2010 és 2015 között a tranzakciókat lebonyolító beszállítók száma csaknem 180%-kal nőtt, ami lehetőségeket

teremtett a kis- és középvállalkozások számára. A rendszer azonban működési kihívásokkal szembesült, többek között a bevételek néhány gazdasági szereplőre történő koncentrációjával és a keretmegállapodások második szakaszában tapasztalható korlátozott versennyel. Ezen problémák megoldása érdekében a „ChileCompra” átalakította a keretmegállapodásokat, egységesítette a termékkategóriákat és bevezette a versenyt elősegítő mechanizmusokat, amelyeknek köszönhetően az árak a piaci árakhoz képest akár 28%-kal is csökkentek.

Az elmúlt években a ChileCompra adaptálta a mesterséges intelligenciát a beszerzési gyakorlatok további modernizálása érdekében. Az etikai algoritmusok kezdeményezés részeként a „ChileCompra” az Universidad Adolfo Ibáñez és a BID Lab együttműködésével szabványosított ajánlattételi sablonokat vezetett be. Ezek a sablonok tartalmazzák átláthatósági, adatvédelmi, megkülönböztetésmentességi és átláthatósági követelményeket, biztosítva a mesterséges intelligencia felelősségteljes használatát a közszféra szerződéseiben. Ezenkívül a „ChileCompra” által működtetett Közbeszerzési Megfigyelőközpont mesterséges intelligencia eszközöket, például nagy nyelvi modelleket használ a beszerzési adatok szabálytalanságainak elemzésére és a megfelelés ellenőrzésének javítására. Erre példa, hogy a „Mercado Público” oldalán az egyes ajánlatkérők beszerzéseinél feltüntetésre kerül, hogy az adott ajánlatkérő hány kifizetést teljesített eddig a közbeszerzési szerződése alapján, és ebből mennyi volt késedelmes. Ezek a fejlesztések hatékonyabb felügyeletet tesznek lehetővé és elősegítik jogi és etikai normák betartását a közbeszerzésben, azok integritását növelik.

A mesterséges intelligencia a közbeszerzési szerződések megkötése után

A mesterséges intelligenciának a szigorúan vett közbeszerzési eljárás után is lehet a közbeszerzésekkel összefüggő feladata: a szerződés teljesítésének felügyelete, menedzselése is automatizálható, amennyiben a jellegét lehetővé teszi. Amikor a teljesítés is elektronikus

¹⁴ lásd AI in Public Procurement in: OECD (2025), Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions, OECD Publishing, Paris; 204-213.

¹⁵ lásd AI in Public Procurement in: OECD (2025), Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions, OECD Publishing, Paris; 204-213.

¹⁶ A „ChileCompra” elérhető innen: <https://www.chilecompra.cl/> a Mercado Público pedig elérhető innen: <https://www.mercadopublico.cl/Home/>.

platformon zajlik, akkor ez eléggé magától értetődőnek tűnik. De a digitalizáltság ma már kiterjed olyan tevékenységekre is, amelyeket egyébként a fizikai valóságban kell elvégezni, mint például egy építési beruházásban. Építési beruházás esetén digitális platformot kínál például az e-építési napló, vagy az Üvegkapu. A digitalizáltság pedig a jövőben sem fog visszaszorulni, hanem növekedni fog és egyre több területre fog kiterjedni, ennél fogva a mesterséges intelligencia potenciális hatóköre is ezzel együtt növekszik. Tehát a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítésének ellenőrzését is végezheti mesterséges intelligencia, akár kifejezetten abból az aspektusból is, hogy az megfelel-e a közbeszerzési jogszabályokban előírtaknak, vagy az ajánlattevőként szerződő fél ajánlatában tett vállalásainak.

Ott, ahol ez értelmezhető – például keretmegállapodások vagy keretszerződések esetén – a mesterséges intelligenciának jelezhető a szükséglet felmerülése, vagy akár maga is észlelheti az ajánlatkérő igényének felmerülését, amely ezt az igényt feldolgozza és automatikusan megrendeli a kívánt szolgáltatást. Ennek másik oldaláról pedig az ellenszolgáltatást, az ajánlattevőként szerződő fél kifizetését is képes szabályszerűen elvégezni, azt ellenőrizni és felügyelni.

A mesterséges intelligencia a szerződés teljesítésének lezárásakor pedig összesítheti, dokumentálhatja a szerződés teljesítéséről szóló adatokat közzététel céljából, illetve azt maga is közzéteheti, akár a megfelelő hirdetmény összeállításával és feladásával. Megállapíthatja, hogy az ajánlattevőként szerződő fél teljesítése megfelelt-e a szerződésnek. A közbeszerzési jogszabályok által megkövetelt minimális adatok összegyűjtésén túl is elemezheti, értékelheti az ajánlattevőként szerződő fél teljesítményét, a megvalósított teljesítés színvonalát. Értékelheti azt is, hogy a teljesítés mennyire volt hatékony, illetve az idő előrehaladtával milyen hatékonysági mutatókkal lehet számolni. Ehhez ismét értékes segítséget nyújthatnak a Big Data által nyújtott és a mesterséges intelligencia által összesített és elemzett információk, hiszen ezáltal sok más ajánlatkérő hasonló szerződéseire nyílhat rálátás, amely egyrészt a jelenleginél alaposabb visszacsatolást tesz lehetővé, illetve hasonló tárgyú közbeszerzésekhez is iránymutatásul szolgálhat.

A közbeszerzés fázisaihoz szorosan nem kapcsolódó mesterséges intelligenciára példa: a „ProZorro” elemző moduljai Ukrajnában

Ukrajna „ProZorro” e-közbeszerzési rendszere gépi tanulást használ a termékek és szolgáltatások helyes CPV-kódjának előrejelzésére. 2014-ben ukrán civil társadalmi szervezetek, szakértői szervezetek és a kormány együttműködése nyomán kifejlesztésre került a „ProZorro” elnevezésű rendszer, válaszul a tisztességes verseny megvalósítása érdekében, és a nem megfelelő beszerzési gyakorlatokból eredő korrupciós kockázatok lecsökkentése érdekében. Ez a nyílt forráskódú beszerzési rendszer mesterséges intelligenciát és fejlett elemzési eszközöket használ a hatékonyság, az átláthatóság és az elszámoltathatóság javítása érdekében. Tíz évvel a létrehozása után a „ProZorro” egy adatközpontú ökoszisztémává fejlődött, amely integrálja a legmodernebb üzleti intelligencia eszközöket, hogy támogassa a bizonyítékokon alapuló döntéshozatalt a közszféra, a felügyeleti szervek, a gazdasági szereplők és a civil társadalom körében. A rendszer „BI ProZorro” és „ProBI” elemző moduljai lehetővé teszik a beszerzési adatok valós idejű nyomon követését és mélyreható elemzését. A nyilvános „BI ProZorro” modul 49 digitális irányítópultot (elektronikus piacteret) kínál, amelyek a beszerzés minden szakaszát lefedik, lehetővé téve a felhasználók számára az árak alakulásának, a stratégiai beszerzéseknek, a vevői teljesítménynek és a kockázati mutatóknak az értékelését. A „ProBI” modul fejlett jelentéskészítő eszközt biztosít a felhasználók számára, hogy testreszabott elemzéseket készíthessenek, megkönnyítve ezzel a szabályozási felügyeletet és a stratégiai beszerzési tervezést.

A „ProZorro” elemző moduljai jelentős hatással voltak, illetve vannak az ukrajnai közbeszerzési piacra. A nyilvános elemző modul több mint 700 indikátorral rendelkezik, amelyek segítségével akár az ajánlatkérő, akár a gazdasági szereplő kiválaszthatja, csoportosíthatja és böngészheti a beszerzéseket. Az „Indikátorok az alkalmazásokban” referenciaalkalmazás segít megérteni ezeket és megtalálni, amire szüksége van. Átfogó információkat tartalmaz a modulban elérhető összes indikátorról, így arról, hogy milyen mutatók léteznek,

azok mit jelentenek, és hogyan számolják ki őket. Az is megtekinthető, hogy milyen indikátorok léteznek a különböző témákhoz: például, hogy mi érhető el panaszok vagy megkötött szerződések esetén¹⁷.

Ezeket az eszközöket széles körben alkalmazzák: több mint 30 000 felhasználó elemzi évente Ukrajna beszerzési piacát, és 2023-ban 21 milliárd euró értékű tranzakciót fednek le. Több mint 80 beszerzési tanulmány szolgált alapul a szabályozási fejlesztésekhez, amelyeknek köszönhetően 2021 óta 250 millió eurót takarítottak meg a pályázati korrekciókkal kapcsolatos politikai változásoknak köszönhetően. Ezenkívül a mesterséges intelligencia alapú kockázatértékelések segítenek a felügyeleti szerveknek a szabálytalanságok felderítésében, míg az ajánlatkérő szervezetek az adatokon alapuló betekintést használják a beszerzési stratégiák optimalizálására. A rendszer együttműködésen alapuló irányítási modellje integrálja a kormányt, a civil társadalmat és a magánszektor érdekelt feleit a folyamatos innováció és a felmerülő kihívásokra való reagálóképesség elősegítése érdekében. Arra az esetre, ha valaki a „ProZorro” analitikai eszközöket használja vagy használni tervezi, az eszközök lehetőségeinek, változásainak követéséről, megjelenítéséről, a problémák megoldásának előmozdítása céljából, a tapasztaltabb felhasználóktól történő útmutatáskérés céljából közösségi médiás csoportokat hoztak létre¹⁸. Még az analitikai modul változásai is nyilvánosan nyomon követhetők a 2018. januári létrehozása óta¹⁹.

A mesterséges intelligencia és a közbeszerzések ellenőrzése

A mesterséges intelligencia nem csak az ajánlatkérők és a gazdasági szereplők számára teszi lehetővé a közbeszerzési eljárások hatékonyabb lefolytatását, hanem a közbeszerzések ellenőrzésében is lehet szerepe. Természetesen ezek a rendszerek nem korlátozódnak az ellenőrző szervekre, hiszen maguk az ajánlatkérők is érdekeltek lehetnek abban, hogy ne váljanak a versenytorzító, csaló ajánlattevői magatartások áldozataivá. Az

automatizált megfelelőségi ellenőrzések, a csalásfelismerő algoritmusok és az anomálfelismerő mechanizmusok erősítik a felelősségre vonhatóságot azáltal, hogy jelzik a szabálytalanságokat és a megállapított beszerzési protokolloktól való eltéréseket. A mesterséges intelligencia funkciók gépi tanulási technikákat használnak a hibák és csalások automatikus azonosítására, valamint a kockázatok hatékony és eredményes kezelésére.

A mesterséges intelligencia tehát felhasználható a közbeszerzés során előforduló versenytorzítások, csalások, jogellenes megállapodások stb. felderítésére is. Mind a közigazgatás, mind a civil szféra vizsgálják a mesterséges intelligencia e téren rejlő lehetőségeit. Van példa olyan kutatásra, hogy a kutatók nyilvánosan elérhető közbeszerzési adatokat használtak olyan mesterséges intelligencia-algoritmusok kifejlesztéséhez, amelyek 81-95%-os pontossággal képesek felismerni az összejátszást. A betanítás után az algoritmusok automatikusan frissülnek a legújabb közbeszerzésekkel és minimális felügyeletet igényelnek²⁰. Ezenkívül egy magyarországi tanulmány²¹ 119 000 kormányzati tendert elemzett 2011 és 2020 között, hogy azonosítsa a korrupt szereplők által bizonyos ajánlattevők előnyben részesítésére alkalmazott finom szövegalapú stratégiákat. A tanulmány a Random Forestshez hasonló gépi tanulási módszerek alkalmazásával megállapította, hogy a szöveges adatok 77%-ról 82%-ra javították a rendszer pontosságát. Ez bizonyítja a szövegbányászat korrupciós magatartások feltárásában és a korrupcióellenes politikák javításában rejlő potenciálját. Egy másik releváns példa Spanyolországból származik, ahol a kutatók egy olyan mesterséges intelligencia rendszert fejlesztettek ki, amely „korai figyelmeztető rendszerként” előre jelzi a közszféra korrupcióját. Ez az eszköz gazdasági és politikai tényezőkre vonatkozó adatokat, például a gazdasági növekedést és a politikai pártok hatalomban töltött idejét, valamint a korrupciós ügyekre vonatkozó adatokat használja fel a spanyol tartományokban fennálló korrupciós kockázat előrejelzéséhez.

¹⁷ lásd <https://dozorro.org/blog/yaki-pokazniki-ye-u-moduli-analitiki>.

¹⁸ A facebook-csoport például itt található meg: <https://www.facebook.com/groups/prozorroinstruments/>.

¹⁹ lásd https://dozorro.org/blog/public_bi_history.

²⁰ lásd AI in Public Procurement in: OECD (2025), Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions, OECD Publishing, Paris; 204-213.

²¹ lásd Katona Eszter, Fazekas Mihály: Hidden barriers to open competition: Using text mining to uncover corrupt restrictions to competition in public procurement Government Transparency Institute, 2024.

Brazíliában a közbeszerzési folyamat gyenge pontjainak, például a csalásnak, a hatékonyság hiányának és a hibáknak a kiküszöbölése érdekében a Legfelsőbb Számvevőszék (CGU) kifejlesztette az Alice nevű mesterséges intelligencia alapú rendszert, amely elemzi az ajánlatokat, a szerződéseket és az ajánlattételi felhívásokat. Az Alice mesterséges intelligenciát és gépi tanulási algoritmust használ, hogy folyamatosan figyelemmel kísérje az összes szövetségi hatóság közbeszerzési tevékenységét, és valós időben azonosítsa a kockázatokat és szabálytalanságokat. Az Alice automatizálja ezeket a folyamatokat, nagyszabású ellenőrzéseket tesz lehetővé, és segíti a tisztviselőket abban, hogy megalapozott döntéseket hozzanak a felügyelet javítása érdekében.

Bevezetése óta az Alice figyelemre méltó eredményeket ért el. 2023-ban az Alice közel 191 000 beszerzést elemzett és 203 ellenőrzést indított el, amelyek összértéke 4,15 milliárd euró volt. 2019 és 2022 között figyelemzettései összesen körülbelül 1,5 milliárd euró értékű pályázat felfüggesztéséhez vagy törléséhez vezettek. Ezen túlmenően az Alice jelentősen felgyorsította az ellenőrzési folyamatokat, és az átlagos időtartamot 400 napról 8 napra csökkentette. Az Alice testreszabott természetes nyelvfeldolgozó algoritmusokat (Natural Language Processing, NLP) használ, amelyekkel kezelni tudja a brazil beszerzési adatok egyedi komplexitását. Ezáltal az Alice még jobban képes azonosítani a kockázatokat körülbelül 40 előre meghatározott tipológiában.

A fejlett technológia és a szilárd intézményi keretek kombinációjával Brazília javította a felügyeletet, jelentős pénzügyi megtakarításokat ért el és erősítette a közkiadások elszámoltathatóságát²².

A fentiekén túl demokratikus országokban a közbeszerzések ellenőrzésében tágabb értelemben potenciálisan az egész társadalom részt vehet. Jellemzően minden olyan országban, ahol közbeszerzés van, annak adatait egy vagy akár több online platformon az ajánlatkérők kötelesek közzétenni. Ez így van például Magyarország

esetében is, ahol a Közbeszerzési Hatóság honlapján, és az EKR honlapján a közbeszerzések adatainak széles köre ingyenesen és nyilvánosan hozzáférhető. A Közbeszerzési Hatóságnak az éves, részletes statisztikai adatokat tartalmazó Beszámolóit szintén közzétételre kerülnek. Ezek a portálok strukturált és strukturálatlan adatokat egyaránt közzétesznek, amelyek a közbeszerzési folyamat különböző szakaszait fedik le. Az adatok átláthatóságának javítása érdekében egyes kormányzati szervek mesterséges intelligenciával vezérelt irányítópultokat integráltak ezekbe a platformokba, amelyek releváns statisztikákat és mutatókat jelenítenek meg. Az ilyen kezdeményezéseket megvalósító országok között szerepel Kolumbia, Chile és Mexikó²³.

A mesterséges intelligencia által támogatott technológiák lehetővé teszik a közbeszerzés közvetlen résztvevői körén, valamint az ellenőrzésre hivatalból feljogosítottak körén túli személyek és szervezetek számára, hogy a beszerzési tevékenységeket figyelemmel kísérjék és a kockázatokat példátlan pontossággal kezeljék. Valós idejű hozzáférést biztosítanak a beszerzési adatokhoz, ellenőrzési nyomvonalakhoz és teljesítménymutatókhoz. Ezen túlmenően a mesterséges intelligencia alapú átláthatósági kezdeményezések elősegíthetik a közbizalmat a közszféra beszerzési gyakorlataiban azáltal, hogy előmozdítják az integritás és az elszámoltathatóság kultúráját. A mesterséges intelligencia által biztosított eszközök segíthetnek a közszféra szervezeteknek a kereslet előrejelzésében, a potenciális kockázatok azonosításában és beszerzési folyamataik optimalizálásában.

A mesterséges intelligencia kockázatai a közbeszerzésben, a vele járó nehézségek

Mindenképpen problémának tekinthető mind a mesterséges intelligenciával, mind a közbeszerzésekkel kapcsolatos ismeretek hiánya²⁴. A közbeszerzési vezetői, döntéshozói pozícióban lévők bizalmatlanok a mesterséges intelligenciával szemben. Szervezeti kihívás a kormányzati szerveken belüli felső vezetés támogatá-

²² lásd AI in Public Procurement in: OECD (2025), Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions, OECD Publishing, Paris; 204-213.

²³ lásd AI in Public Procurement in: OECD (2025), Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions, OECD Publishing, Paris; 204-213.

²⁴ lásd Per Erik Andersson - Katarina Arbin - Christopher Rosenqvist: Assessing the value of artificial intelligence (AI) in governmental public procurement. Journal of Public Procurement Vol. 25 No. 1, 2025. 120-139.

sának hiánya. Ezt gyakran ötvözik egy régi, bevált, szilárd szervezeti struktúrával és egy olyan kultúrával, amely nem támogatja a nemhogy a mesterséges intelligencia és az új technológiák progresszív szemléletét a közbeszerzésben, hanem még a digitalizációt sem. Infrastrukturális problémák adódhatnak, különösen a mesterséges intelligenciának a közbeszerzésekben megkövetelt információbiztonsági garanciáival kapcsolatosan. Információhiány van továbbá nem csupán a mesterséges intelligenciával, hanem azok piacával kapcsolatosan is: nem közismertek, hogy a piacon milyen termékek vannak, amelyek potenciálisan használhatók közbeszerzésekben, esetleg kifejezetten ebből a célból fejlesztették ki őket, vagy legalábbis adaptálhatók kifejezetten a közbeszerzésekre. Az informatikai szolgáltatók részéről is problematikus, hogy a közbeszerzések speciális információbiztonsági követelményeket igényelnek, amelyek viszont számukra nem ismertek vagy nem könnyen teljesíthetők az adatok biztonsága és titkossága miatt, valamint egyéb adatkezelési kihívások adódhatnak. Ezzel összefüggésben megjegyezni szükséges, hogy a (EU) 2024/1689 rendelet 6. cikk (2) bekezdése szerinti, úgynevezett nagykokázatú mesterséges intelligencia rendszerek a működési területük alapján a rendelet III. mellékletében kerülnek felsorolásra (úgy mint: biometria, érzékeny vagy védett tulajdonságok és jellemzők, kritikus infrastruktúra, oktatás és szakképzés, foglalkoztatás, a munkavállalók irányítása és az önfoglalkoztatáshoz való hozzáférés, alapvető magán- és közszolgáltatásokhoz és ellátásokhoz való hozzáférés és ezek igénybevétele, természetes személyek egészség és életbiztosítása, bűnüldözés, migráció, menekültügy, határigazgatás, igazságszolgáltatás és demokratikus folyamatok), és ezek között nem szerepelnek a közbeszerzések.

A közbeszerzésekben alkalmazandó mesterséges intelligencia hatékonyságát csökkentheti az is, hogy ha csak kevés szervezet alkalmazza, emiatt azok nem alkotnak hálózatot. Ha például egy ország egyetlen szervezete alkalmazza, annak az adott közbeszerzési piacra gyakorolt hatásai elenyészőek maradnak. Ugyanakkor értelemszerűen sokkal nehezebb már a piacra is kiható

számban meggyőzni az ajánlatkérő szervezeteket arról, hogy használják a mesterséges intelligenciát a közbeszerzési eljárásaik során. A kevés érintett ajánlatkérő kisebb adatmennyiséget is jelent, ami minél nagyobb adatmennyiséget igénylő mesterséges intelligencia számára jelentős hátrány.

Az adatoknak azonban nem csak a mennyisége, hanem a minősége is problémát jelenthet: az eddig a közbeszerzésekben rögzített és hozzáférhetővé, azaz a mesterséges intelligencia által „tanulhatóvá” tett adatok köre nem feltétlenül teljes, hibásak, torzítóak lehetnek. Természetesen meg lehet oldani, és felügyelteni „be lehet tanítani” a mesterséges intelligenciát „helyesen közbeszerezni”, de ez nyilván többlet időt, -költséget és főleg olyan szakértelmet igényel, amely sok országban jelenleg még nem is létezik. Az ellátási láncok és a közbeszerzés gyakran függnék a nem automatizált reakcióktól, és megkövetelik innovatív emberi megoldások alkalmazását, mivel a nagy adathalmazokon alapuló algoritmikus interakció nem feltétlenül a legmegfelelőbb megoldás, és éppen a közbeszerzés az egyik olyan terület, ahol a leggyakrabban találkoznak megújuló és nem ismétlődő helyzetekkel²⁵. Az emberi innováció kétségkívül értéket képvisel, amelyről lemondani valószínűleg hiba lenne.

A mesterséges intelligencia előnyei a közbeszerzésben

A mesterséges intelligencia alkalmazása a közbeszerzésekben mikro- és makroszinten is jelentős pozitív hatásokkal jár. A mesterséges intelligencia érzékelt előnyei elsősorban a jobb operatív képességekben, a folyamatok hatékonyságának bizonyos potenciáljában és a mesterséges intelligencián keresztül megvalósuló jobb nyomon követés lehetőségében nyilvánulnak meg. Ahelyett, hogy az emberi intelligenciát képeznék, és időt és energiát fordítanának teljesítményük és hatékonyságuk javítására, meg lehet tervezni és létrehozni egy gépi tanulási rendszerrel támogatott mesterséges intelligencia rendszert, amely képes kezelni a programozáson alapuló elektronikus közbeszerzés hibáit. A gépi tanuláson alapuló mesterséges intelligencián

²⁵ lásd Karem Sayed Aboelazm - Khalid Mohamed Dganni: Public procurement contracts futurity: using of artificial intelligence in a tender process. Corporate Law & Governance Review, Volume 7, Issue 1, 2025; 60-72.

alapuló közbeszerzés jobb, mint a programozáson alapuló közbeszerzés²⁶. A közbeszerzésekhez szükséges szakértelmet automatikusan magas színvonalon biztosítja. A nagy adatfeldolgozó képessége lehetővé teszi a kedvező piaci trendekből történő profitálást, lehetővé teszi olyan szerződések megkötését, amelyek az ajánlatkérő számára kedvezőbb, fenntarthatóbb viszonyokat eredményeznek. A másodlagos társadalmi hatások között említendő a hosszú távú javulás, amelyet a közbeszerzésekben alkalmazott mesterséges intelligencia gyakorol a közszolgáltatások, a szolgáltatások minőségére, a polgárok elégedettségére, valamint a közbeszerzésekben részt vevő gazdasági szereplők menedzsmentjére és az e gazdasági szereplők piacára. A csalások, versenytorzító megállapodások kiszűrésében is sokkal hatékonyabb, azaz növeli a közbeszerzési eljárások integritását. Összességében olcsóbb és hatékonyabb, mint közbeszerzési szakértelemmel rendelkező személyeket alkalmazni vagy velük megbízási szerződést kötni, a hibázás esélye is jóval kisebb. Makroszinten pedig eddig mindenhol, ahol ezt vizsgálták, a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések olcsóbbakká váltak, az ajánlatkérő szervezetek gazdálkodása átláthatóbbá és fenntarthatóbbá vált.²⁷

A közbeszerzések lehetséges jövője

Nincs közvetlen összefüggésben a mesterséges intelligenciával, de időről időre felmerül az egyes országok közbeszerzési rendszerei közötti, valamilyen interoperabilitás iránti igény²⁸. Jelenleg ugyanis, bár az Európai Unió valamennyi tagállama rendelkezik működő elektronikus közbeszerzési rendszerrel, ezek egymástól függetlenül működnek, nem alkotnak egységes hálózatot, a rendszerek nem kompatibilisek egymással, az adatáramlás közöttük korlátozott. Amennyiben ez megvalósul, akkor egyúttal óriási platformot kínálhatna a mesterséges intelligencia számára is.

A közbeszerzési eljárás jól leírható egymás után, egymásra épülve meghozott döntések algoritmusaként. Ezekben a döntésekben továbbá jellemzően eldöntendő,

igen-nem kérdések vannak, vagy pedig jól számszerűsíthető adatok alapján kell objektív döntést hozni (az ajánlatok értékelésénél): melyik ajánlatérvényes és melyik érvénytelen; melyik ajánlatot kell kihirdetni nyertesként? Már a jelenlegi jogszabályok is kifejezetten azt a követelményt támasztják az ajánlatkérőkkel szemben, hogy ezeket a döntéseket objektív módon, automatikusan hozzák meg, gyakorlatilag gépszerűen. Ez tehát kifejezetten alkalmas terep lehet a mesterséges intelligencia számára. Ezen kívül az is el fog terjedni, hogy az ajánlatkérő igénye alapján (pl. egy helyi önkormányzat 3 kilométer hosszú belterületi útjának felújítása) a mesterséges intelligencia meghatározza az alkalmassági követelményeket és értékelési szempontokat. Végző soron a mesterséges intelligencia az ajánlatkérői beszerzési igényeket is meghatározhatja. Persze mindennek alapvető feltétele az, hogy az ajánlatkérő gazdálkodása kellően alaposan és a valóságnak megfelelően kerüljön dokumentálásra – amelyet egy idő után szintén a mesterséges intelligencia fog végezni. A mesterséges intelligencia igazából a jelenlegi technológiai fejlettség és jogszabályi környezet mellett jelenleg is már alkalmas lehet döntéstámogatási funkciók ellátására és az ajánlatkérők tevékenységének megkönnyítésére. Ahhoz, hogy döntéshozói funkcióval legyen felruházva, – legalábbis Magyarországon – a jogszabályi környezet átalakítására lenne szükség, a technológiai háttér ugyanis már rendelkezésre áll.

Közbeszerzések esetén továbbá nincsenek olyan tényezők, amelyek a döntéshozatalnál olyan emberi, morális körülmények mérlegelését követelnék meg, mint például egy polgári vagy büntetőbírói eljárás esetén, és amelynek a helyes megítélésére a mesterséges intelligencia – legalábbis még egy darabig – nem képes. A közbeszerzési eljárás során hozott döntések többsége szűk spektrumon mozog: az ajánlattevő megfelel-e az alkalmassági követelményeknek vagy sem, a kizáró okok alkalmazhatósága is sok esetben ténykérdésen, például nyilvántartásban szereplésen alapul, az ajánlattevők közül ki tette a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot a

²⁶ lásd Karem Sayed Aboelazm - Khalid Mohamed Dganni: Public procurement contracts futurity: using of artificial intelligence in a tender process. Corporate Law & Governance Review, Volume 7, Issue 1, 2025; 60-72.

²⁷ lásd Per Erik Andersson - Katarina Arbin - Christopher Rosenqvist: Assessing the value of artificial intelligence (AI) in governmental public procurement. Journal of Public Procurement Vol. 25 No. 1, 2025. 120-139.

²⁸ lásd Horváth Dusan – Péter Emese – Biró Boglárka A közbeszerzési törvény 2018. évi módosításának rendelkezéseiről, az elektronikus közbeszerzéshez fűződő szabályok törvényi szintű rendezéséről és a törvénymódosítás egyéb, jogalkalmazást segítő szabályairól. In: Közbeszerzési Értesítő Plusz. 2019/1. sz., 34-54.

számszerűsíthető értékelési szempontok alapján. Az ajánlattevők személyi, emberi körülményei irrelevánsak, mivel az ajánlattevők többnyire nem is természetes személyek, de még ha természetes személyek vesznek is részt az eljárásban, nem teljes emberi mivoltukkal teszik ezt, hanem csupán egy üzleti-gazdasági ajánlat, amelyet kifejezetten nem befolyásolhatnak az ajánlattevő személyi viszonyai. A mesterséges intelligencia tehát ilyen értelemben komfortosabban működhet a közbeszerzési eljárásban, mint bírósági és hatósági eljárásokban.

A mesterséges intelligencia ezenfelül nem csupán az ajánlatkérőt, hanem az ajánlattevőket is támogathatja: összeállíthatja az ajánlattevő ajánlatát, költségvetést,

árat kalkulálhat, elkészítheti a benyújtandó dokumentumokat. A mesterséges intelligencia is képes lehet arra, hogy az ajánlatkérő gazdasági szervezetek menedzsment szintjén hozzon döntéseket. Amennyiben a két folyamat – az ajánlatkérői és az ajánlattevői oldalon is mesterséges intelligencia működik – találkozik, a mai értelemben vett közbeszerzés meg fog szűnni, gyors automatizmusok veszik át a helyét. Meglehet, gyorsabban, gazdaságosabban fog működni, mint a jelenlegi közbeszerzések, és a visszaélések is teljesen mást jelentenek majd. A közbeszerzések integritása jelentősen meg fog növekedni, mivel a mesterséges intelligenciát nem lehet sem megvesztegetni, sem megzsarolni, és egyéb, emberekre jellemző módon befolyásolni.²⁹

²⁹ lásd Vén Gergely: Az elektronikus közbeszerzés Magyarországon in: G. Karácsony Gergely (szerk.) Emberközpontú szabályozás a digitális világban – A technológiai innovációk hatása az emberi jogokra és a jogalkotásra, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr 2024. 155-174.

STATISZTIKA

Az eredményes keretmegállapodásokhoz kapcsolódó szerződések adatainak statisztikai elemzése 2024-ben

Mikó Zsófia, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.12.6

Címszavak: statisztika, közbeszerzés, keretmegállapodás

A Kbt. a keretmegállapodás fogalmát úgy határozza meg, mint „az egy vagy több ajánlatkérő és egy vagy több ajánlattevő között létrejött olyan megállapodás, amelynek célja, hogy rögzítse egy adott időszakban közbeszerzésekre irányuló, egymással meghatározott módon kötendő szerződések lényeges feltételeit, különösen az ellenszolgáltatás mértékét, és ha lehetséges, az előírányzott mennyiséget”.

A keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárások alkalmasak az előre pontosan meg nem határozható beszerzési igények kielégítésére, viszont fontos kiemelni azt, hogy a keretmegállapodás önmagában nem eredményez beszerzési kötelezettséget az ajánlatkérő és teljesítési kötelezettséget a nyertes ajánlattevő részéről. A beszerzési kötelezettség csak a keretmegállapodás alapján történő közvetlen megrendelés útján, verseny újranyitása során, illetve írásbeli konzultáció tartásával keletkezik.

Keretmegállapodás alkalmazása esetén, az ajánlatkérő az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót mind a keretmegállapodás eredményeként megkötött szerződésekre vonatkozólag, mind a keretmegállapodások alapján megvalósult egyedi szerződésekre vonatkozólag köteles közzétenni.

A Közbeszerzési Hatóság statisztikáit az egyes, szerződéssel eredményesen lezárt részekhez kapcsolódó eredménytájékoztató hirdetmények alapján készítjük, melyekben - az uniós statisztikai gyakorlatnak megfelelően - nem tüntetjük fel a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárások eredményeként kötött szerződéseket (keretmegállapodásokat), csak az eredményes

keretmegállapodások alapján megkötött egyedi szerződések adatait szerepeltetjük, hiszen csak ez utóbbi esetben valósul meg a konkrét beszerzés illetve az ellenérték megfizetése.

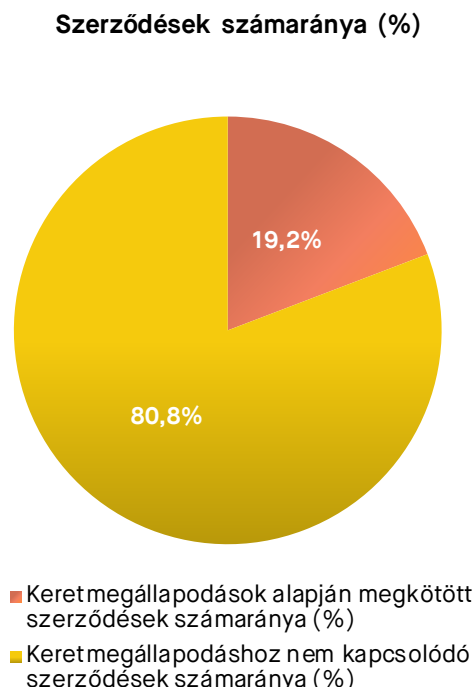
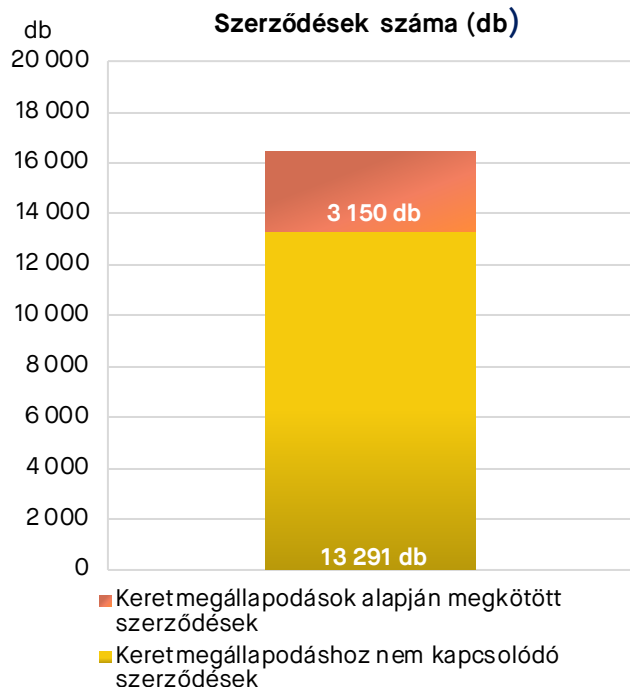
Jelen cikkünkben az eredményes keretmegállapodások alapján kötött egyedi szerződések adatait fogjuk elemezni a 2024-es év vonatkozásában. Módszertanilag fontosnak tartjuk kiemelni, hogy statisztikai számításaink során a keretmegállapodásokra, - illetve nem keretmegállapodásokra vonatkozóan egyaránt-, az összes ajánlatkérő szervezet (központi szintű, közszolgáltató, regionális/helyi szintű, támogatott vagy egyéb szervezet) által megkötött szerződés figyelembe vételre kerül, ahogy erre a cikk későbbi részében is majd kitérünk.

2024-ben az ajánlatkérők összesen 16441 darab közbeszerzési szerződést kötöttek, melyből 3150 darab szerződés kapcsolódott keretmegállapodáshoz, azaz az összes szerződés 19,2 százaléka volt keretmegállapodás alapján kötött közbeszerzési szerződés.

Ebben az időszakban összesen 3691,6 milliárd forint összértékben kötöttek szerződést az ajánlatkérők, ezen belül a keretmegállapodáshoz kapcsolódó szerződések összértéke 845,1 milliárd forint volt, azaz a keretmegállapodás alapján kötött közbeszerzési szerződések értékaránya 22,9 százalék volt az összes szerződés tekintetében.

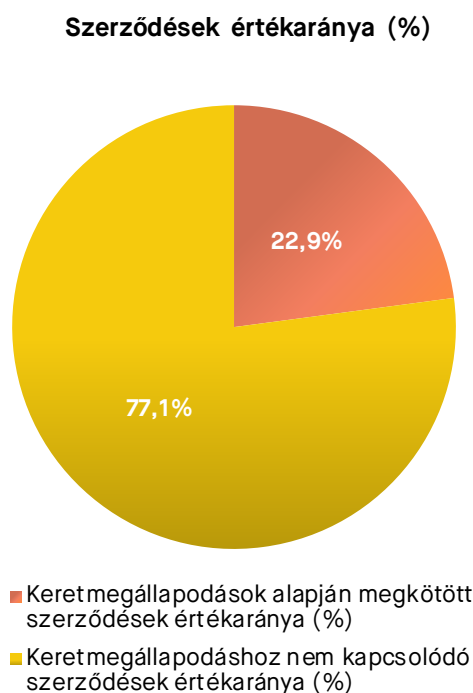
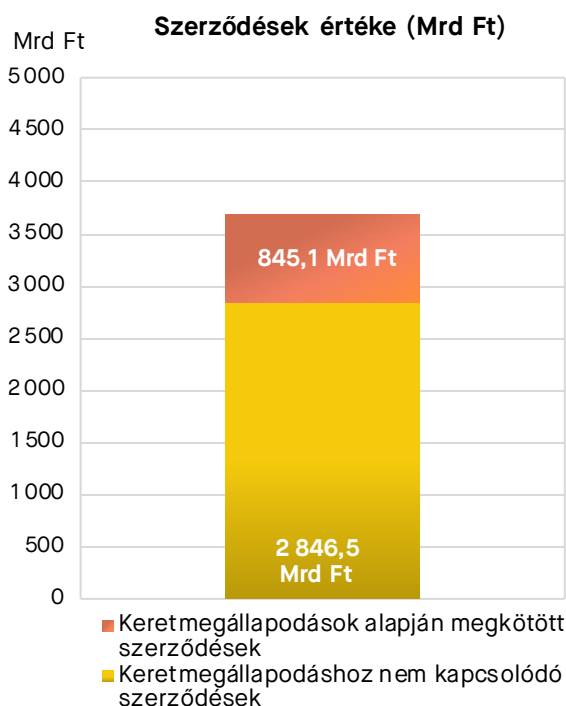
Ezek alapján elmondható, mind a szerződések számának tekintetében, mind a szerződések értékének tekintetében, hogy a szerződéseknek körülbelül ötöde keretmegállapodáshoz kapcsolódott.

1. ÁBRA: A KERETMEGÁLLAPODÁS ALAPJÁN MEGKÖTÖTT KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) ÉS MEGOSZLÁSA (%) 2024-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2. ÁBRA: A KERETMEGÁLLAPODÁS ALAPJÁN MEGKÖTÖTT KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKE (MRD FT) ÉS MEGOSZLÁSA (%) 2024-BEN

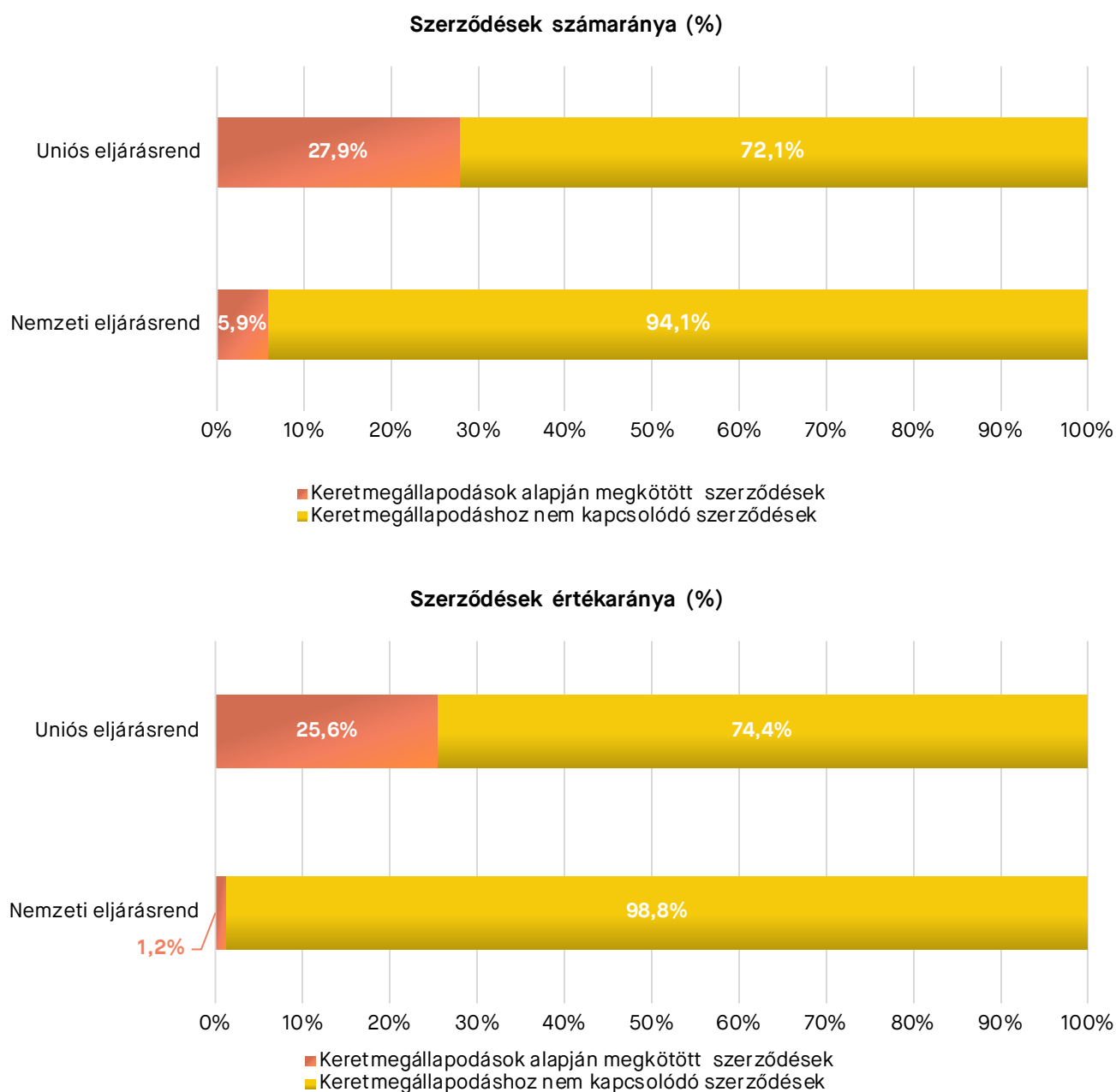


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A vizsgált időszakban az eljárásrendek szerinti megoszlás alapján a keretmegállapodások számaránya az uniós eljárásrenden belül képviselt nagyobb részt 27,9 százalékkal, míg a nemzeti eljárásrenden belül mindössze 5,9 százalékos hányadot ért el.

A keretmegállapodáshoz kapcsolódó szerződések értékaránya az uniós eljárásrenden belül a szerződések számarányához igen hasonlóan alakult, a szerződések 25,6 százalékát tették ki, viszont a nemzeti eljárásrenden belül a keretmegállapodások értékaránya még a számarányánál is alacsonyabb volt, csupán 1,2 százalékot ért el.

3. ÁBRA: A KERETMÉGÁLLAPODÁSOK ALAPJÁN KÖTÖTT SZERZŐDÉSEK SZÁM- ÉS ÉRTÉKARÁNYA (%)
A NEMZETI ÉS UNIÓS ELJÁRÁSRENDEK BELÜL 2024-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

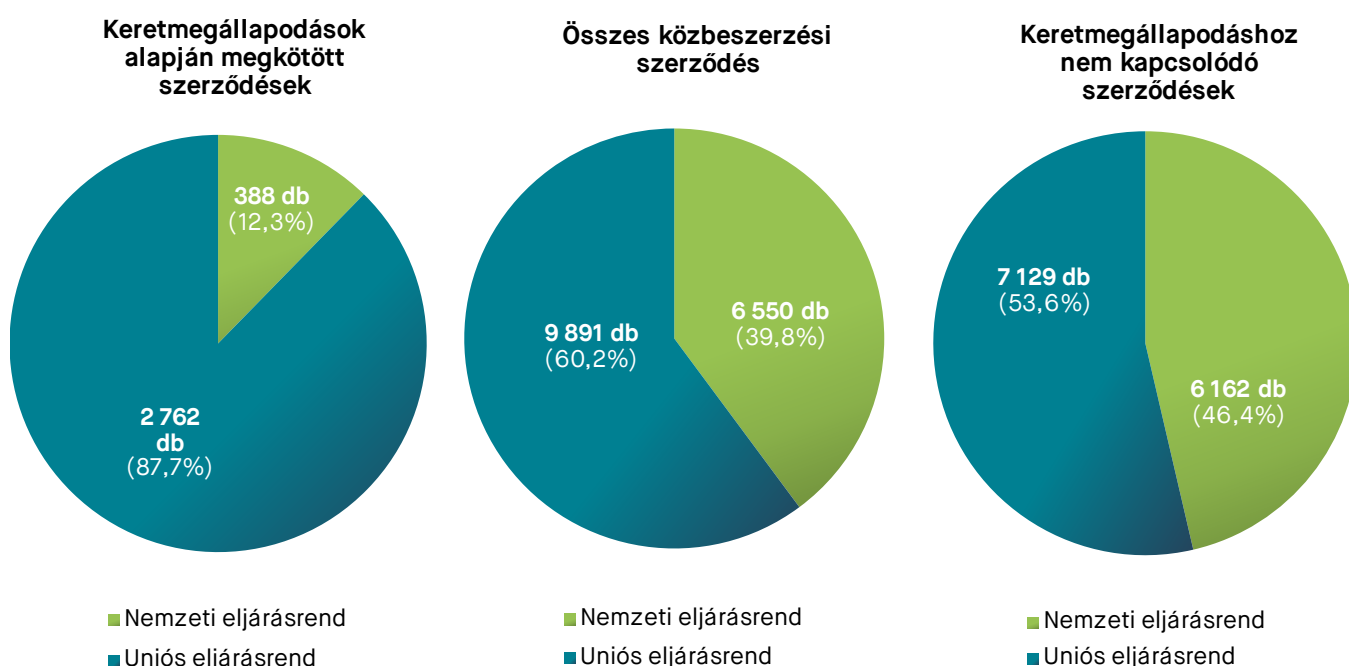
A keretmegállapodáshoz kapcsolódó szerződések túlnyomó többségét az uniós eljárásrenden belül kötötték és igen kis hányaduk tartozott az alacsonyabb értékű nemzeti eljárásrendbe. Számokban kifejezve: a keretmegállapodáshoz kapcsolódó szerződések 87,7 százalékát az uniós és 12,3 százalékát a nemzeti eljárásrendben kötötték.

Az uniós eljárásrendben megkötött szerződések számaránya a keretmegállapodáshoz kapcsolódó szerződé-

seken belül magasabb, mint az összes közbeszerzési szerződésen, illetve mint a keretmegállapodásokhoz nem kapcsolódó szerződéseken belül, előbbinél 27,5 százalékponttal, utóbbinál pedig 34,1 százalékponttal.

Értelemszerűen a nemzeti eljárásrendben megkötött szerződések számaránya ugyanilyen mértékben alacsonyabb az összes közbeszerzési szerződés, illetve a keretmegállapodásokhoz nem kapcsolódó szerződések esetén.

4. ÁBRA: KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) ÉS MEGOSZLÁSA (%) NEMZETI ÉS UNIÓS ELJÁRÁSREND SZERINT 2024-BEN



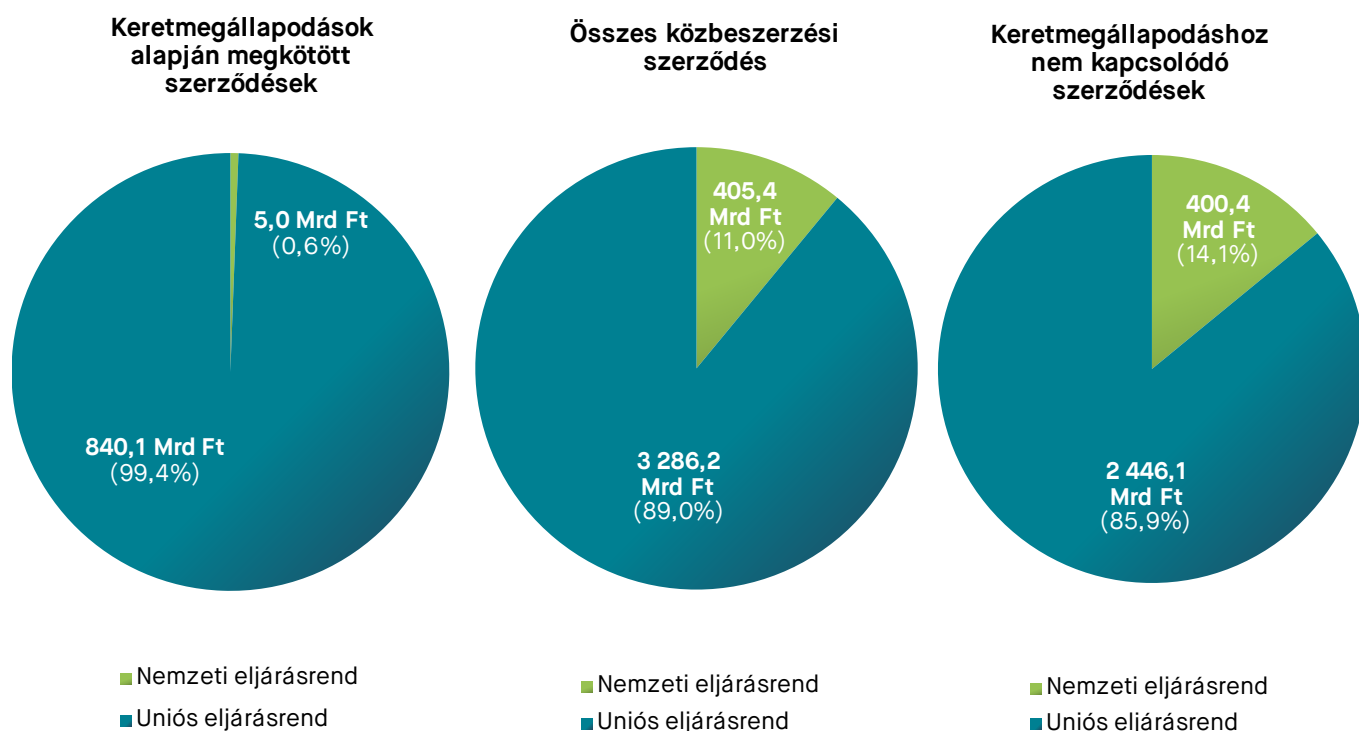
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az értékarány tekintetében az uniós eljárásrendben megkötött szerződések értékaránya még a számarányánál is magasabb a keretmegállapodáshoz kapcsolódó szerződések esetén: majd az összes szerződést a nagyobb értékű szerződéseket magában foglaló uniós eljárásrendben kötötték, pontosan 99,4 százalékukat. Az uniós eljárásrendben megkötött szerződések értékaránya a keretmegállapodáshoz kapcsolódó szerződéseken belül 10,4 százalékponttal magasabb, mint az összes

közbeszerzési szerződésen belül, illetve 13,5 százalékponttal magasabb, mint a keretmegállapodásokhoz nem kapcsolódó szerződések esetén.

A nemzeti eljárásrendben megkötött keretmegállapodáshoz kapcsolódó szerződések tekintetében a szerződések értékaránya mindössze 0,6 százalékot tett ki, míg az összes közbeszerzési szerződésen belül 11,0, a keretmegállapodásokhoz nem kapcsolódó szerződések esetén pedig 14,1 százalék volt.

5. ÁBRA: KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKE (MRD FT) ÉS ÉRTÉKARÁNYA (%) NEMZETI ÉS UNIÓS ELJÁRÁSREND SZERINT 2024-BEN

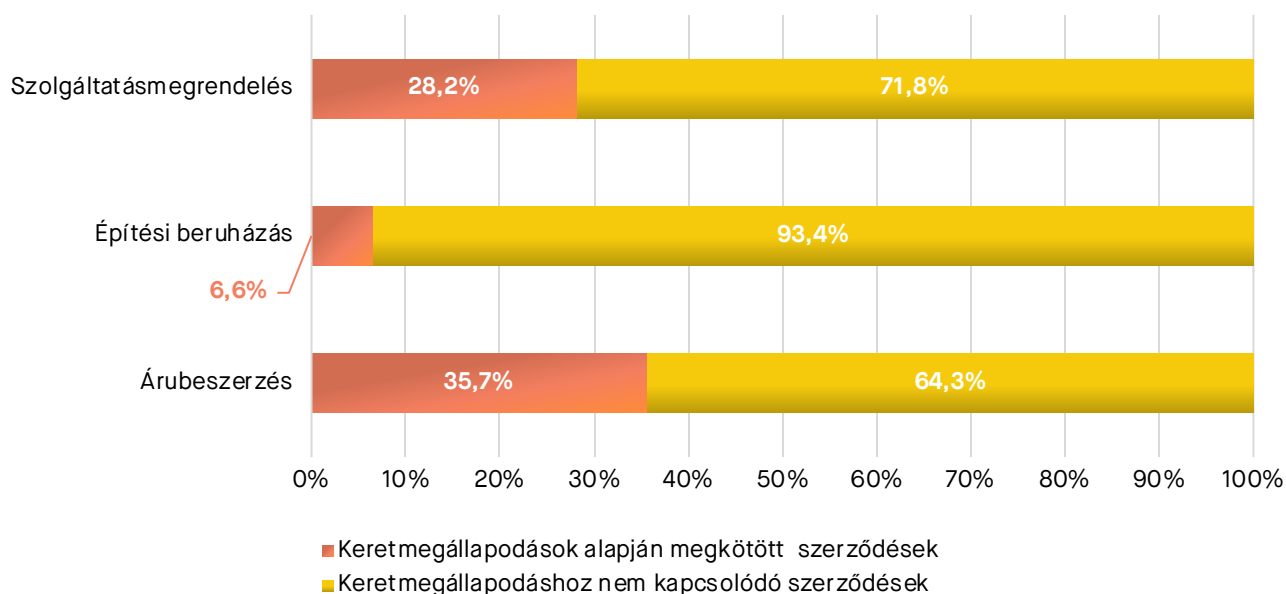
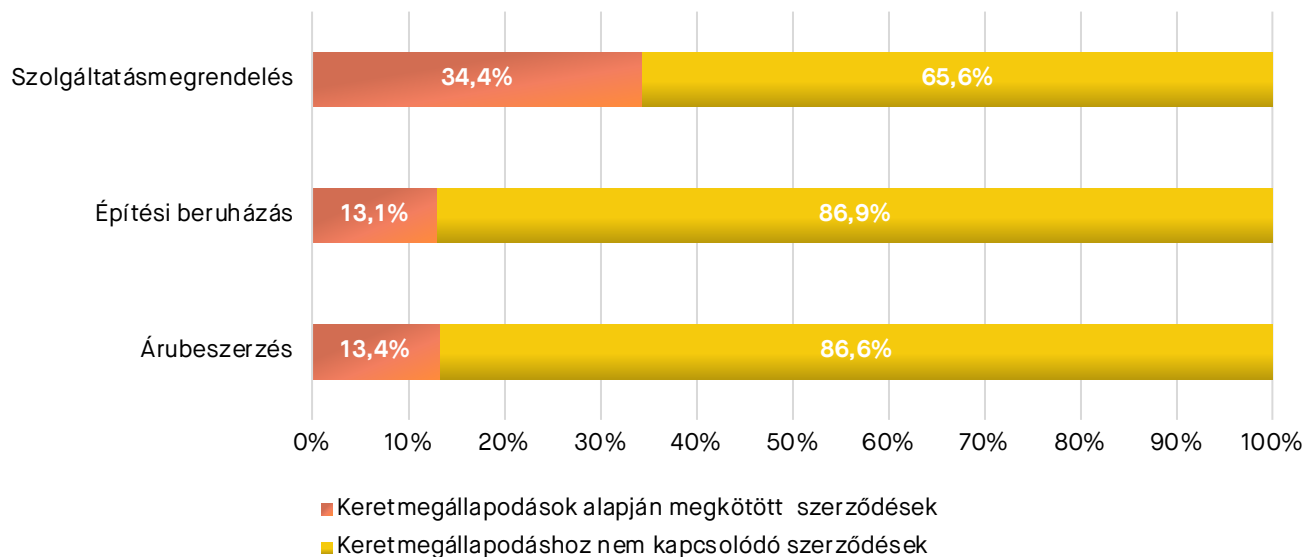


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2024-ben a szerződés tárgya tekintetében keretmegállapodások alapján kötött szerződéseket a legnagyobb arányban szolgáltatásmegrendelés céljából kötötték 34,4 százalékkal. Az árubeszerzéseken és az építési beruházásokon belül a keretmegállapodások alapján kötött szerződések közel azonos aránya volt, előbbiben 13,4, utóbbiban pedig 13,1 százalékot értek el.

Az értékarány tekintetében az árubeszerzéseken belül volt a legnagyobb aránya a keretmegállapodáshoz kapcsolódó szerződéseknek 35,7 százalékkal, ezt követték a szolgáltatásmegrendelések 28,2 százalékkal, a legkisebb arányt pedig az építési beruházásokon belül érték el, itt mindössze 6,6 százalék volt az értékarányuk.

6. ÁBRA: A KERETMÉGÁLLAPODÁSOK ALAPJÁN MEGKÖTÖTT SZERZŐDÉSEK SZÁM- ÉS ÉRTÉKARÁNYA (%) A SZERZŐDÉS TÁRGYA SZERINT 2024-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2024-ben az összes szerződés tekintetében a legtöbb közbeszerzés árubeszerzés volt, a beszerzések közel felét, 47,7 százalékát ebben a tárgyban bonyolították, míg a szolgáltatásmegrendelések aránya 27,9, az építési beruházásoké pedig 24,4 százalékot tett ki. A keret-

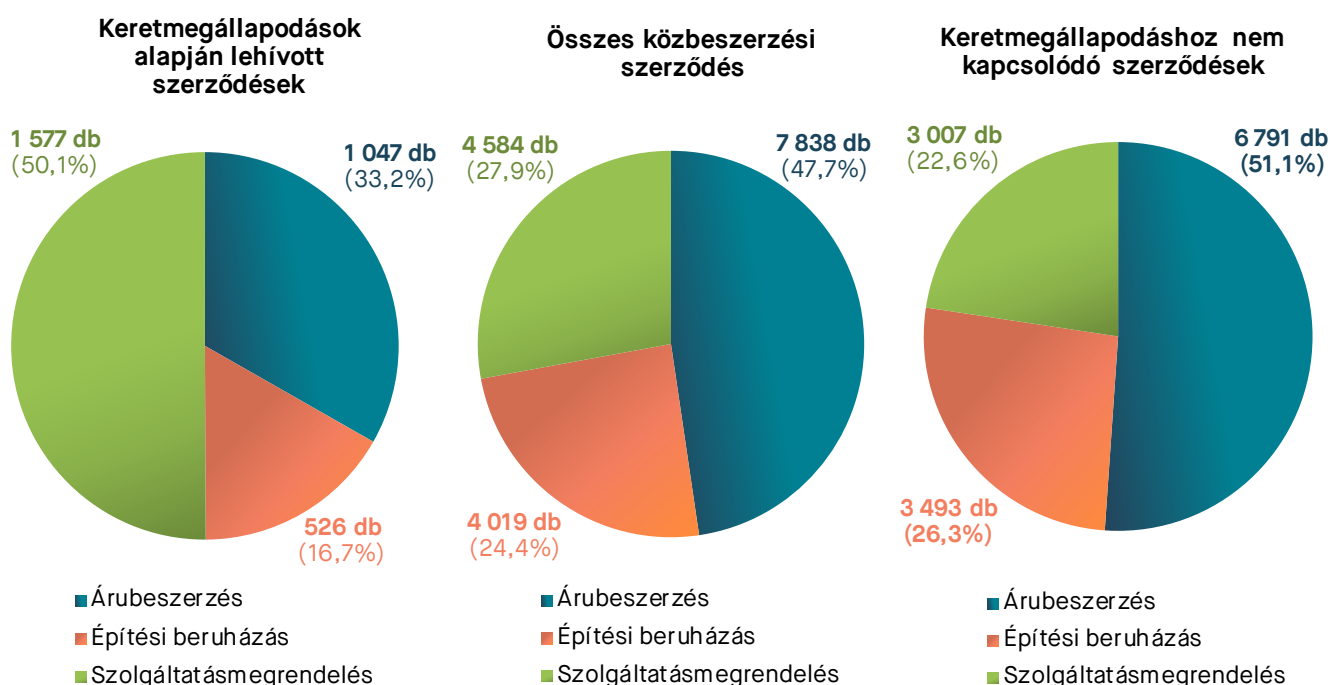
megállapodáshoz nem kapcsolódó szerződések esetén a szerződések legnagyobb hányadát szintén az árubeszerzések tették ki 51,1 százalékkal, viszont az összes szerződéssel ellentétben itt a soron következő legnagyobb hányada az építési beruházásoknak volt 26,3 szá-

zalékkal és ezt csak ezt követték a szolgáltatásmegrendelések 22,6 százalékos részesedéssel.

A keretmegállapodások alapján kötött szerződések esetén az előbbinél nagyobb eltéréseket láthatunk a szerződés tárgya szerinti eloszlásban. A keretmegállapodások alapján kötött szerződéseken belül a legnagyobb részesedése a szolgáltatásmegrendeléseknek volt 50,1 százalékkal, ez az összes szerződés számarányánál 22,2, a keretmegállapodásokhoz nem kapcsolódó szerződések számarányánál pedig 27,5 százalékponttal

magasabb érték. Az árubeszerzések számaránya a keretmegállapodások alapján kötött szerződések esetén 33,2 százalék, ez az összes szerződés számarányánál 14,5, a keretmegállapodásokhoz nem kapcsolódó szerződések számarányánál pedig 17,9 százalékponttal alacsonyabb érték. Építési beruházás tárgyában kötötték a legkevesebb szerződést keretmegállapodásokhoz kapcsolódóan, ennek hányada mindössze 16,7 százalék volt a vizsgált időszakban.

7. ÁBRA: KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) ÉS SZÁMARÁNYA (%) A SZERZŐDÉS TÁRGYA SZERINT 2024-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az értékarány tekintetében az összes szerződést figyelembe véve a szolgáltatásmegrendelések érték el a legmagasabb arányt 39,1 százalékkal, ezt követték az építési beruházások 33,8 százalékos értékhányaddal, az árubeszerzések pedig, - annak ellenére, hogy ezekhez kapcsolódott a legtöbb közbeszerzési szerződés megkötése, - érték tekintetében alulmaradtak 27 százalékkal. A keretmegállapodáshoz nem kapcsolódó szerződések legnagyobb értékhányadát az építési beruházások

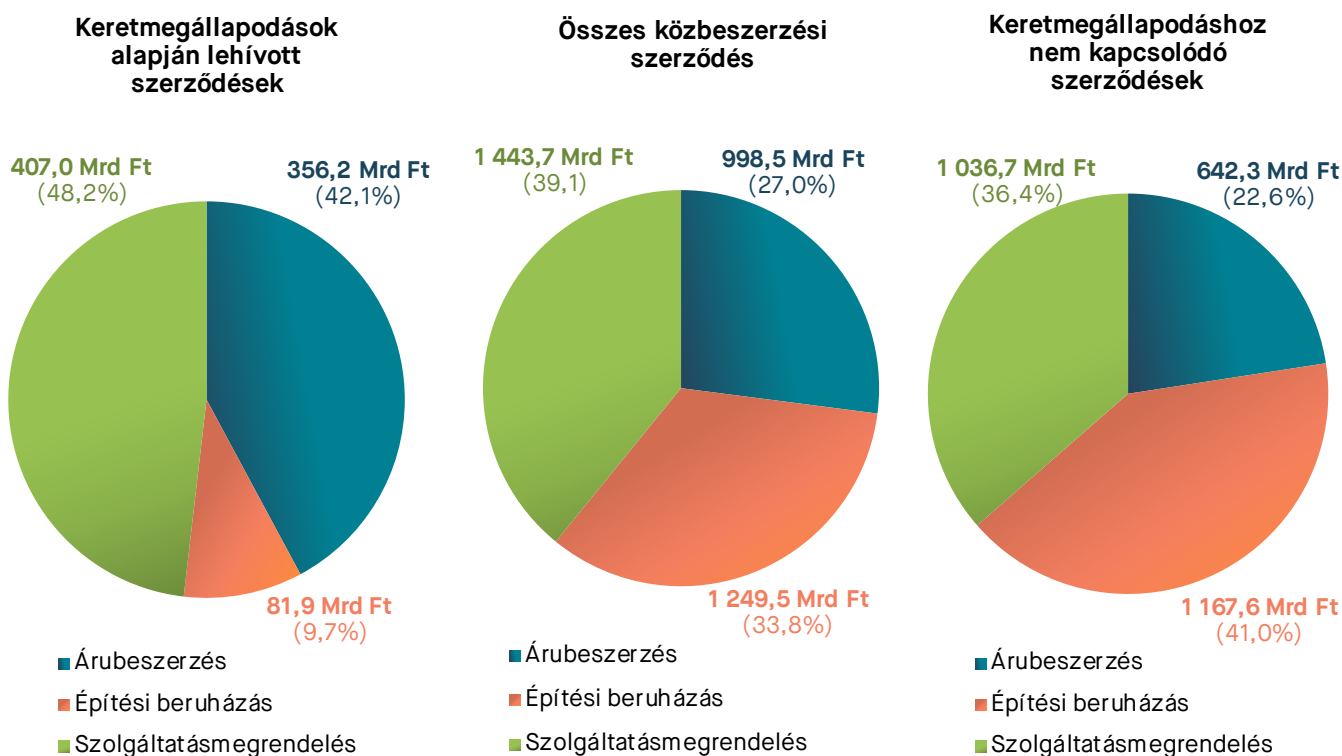
tették ki 41 százalékkal, ezt követték a szolgáltatásmegrendelések 36,4 százalékkal és az összes szerződés értékhányadához hasonlóan a legkisebb részesedése az árubeszerzéseknek volt 22,6 százalékkal.

A keretmegállapodások alapján kötött szerződések értékarányait tekintve a megkötött szerződések értékének 90,3 százaléka szolgáltatásmegrendelés illetve árubeszerzés volt, - előbbi 48,2 százalékot, utóbbi 42,1 százalékot ért el. Keretmegállapodás alapján csupán-

csak 9,7 százalékát kötötték a szerződéseknek építési beruházás tárgyban, ez az összes szerződés értékarányánál 24,1, a keretmegállapodásokhoz nem kapcsolo-

ló szerződések számarányánál pedig 31,3 százalékponttal alacsonyabb érték.

8. ÁBRA: KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKE (MRD FT) ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%) A SZERZŐDÉS TÁRGYA SZERINT 2024-BEN

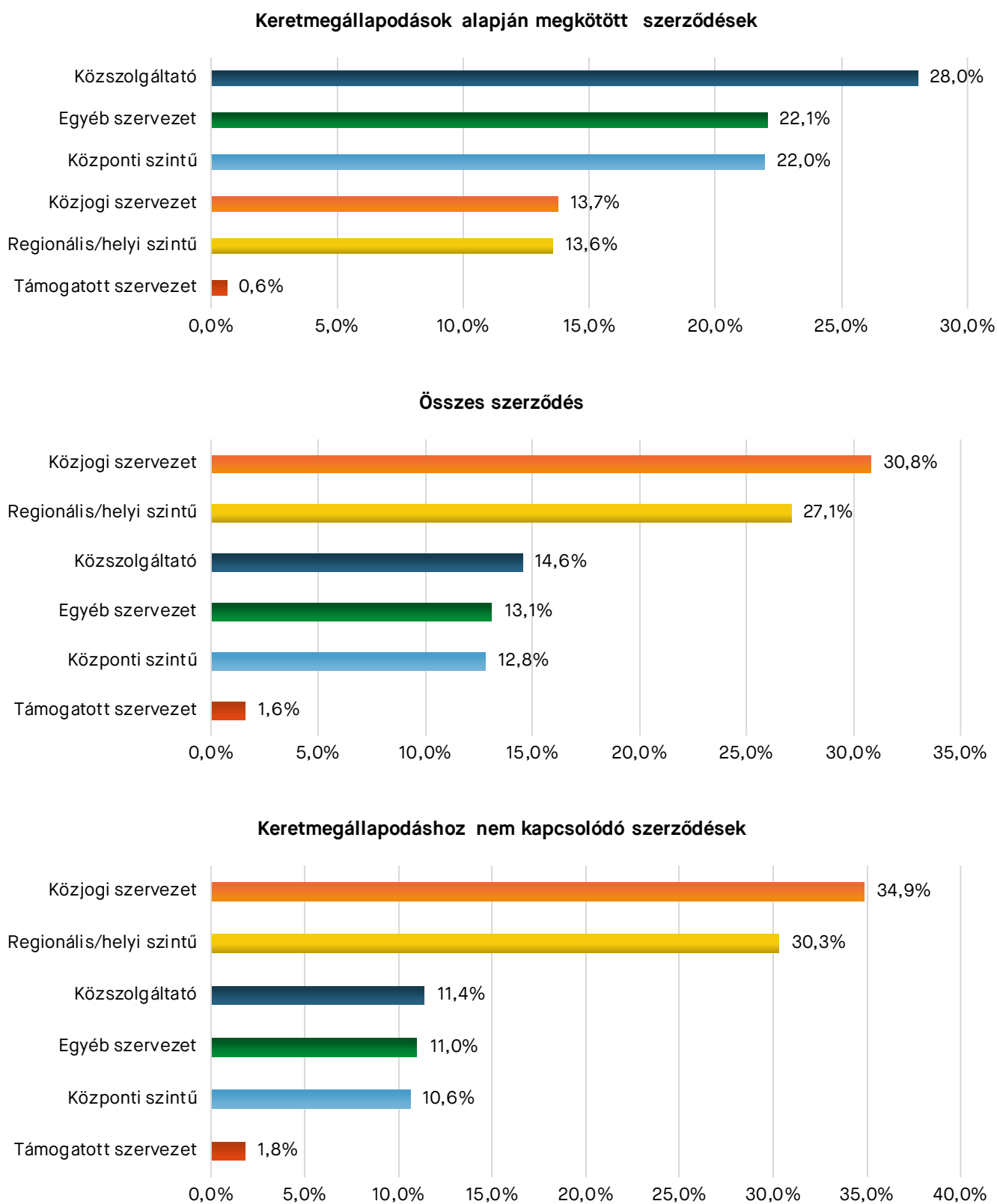


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Ahogy a cikkünk elején már említettük, statisztikai számításaink során figyelembe vesszük az összes ajánlatkérő szervezet által megkötött szerződést. Az ajánlatkérő szervezetek típusa szerinti vizsgálat szerint, keretmegállapodások alapján kötött szerződéseket, legnagyobb számarányban a közszolgáltató szervezetek (pl.: vízművek, áram-, és gázszolgáltatók), az egyéb szervezetek (ide tartoznak pl. a Kbt.-t önként alkalmazó szervezetek, intézmények, szövetkezetek) és a központi szintű szervezetek (pl.: minisztériumok, költségvetési szervek) kötötték.

Az összes szerződés tekintetében, illetve a keretmegállapodáshoz nem kapcsolódó szerződések tekintetében viszont a közjogi szervezetek (pl.: nonprofit szervezetek) és a regionális/helyi szintű szervezetek (pl.: önkormányzatok) számaránya a legmagasabb, ezen ajánlatkérők a keretmegállapodás alapján kötött szerződések esetén csak a negyedik, illetve ötödik helyen végeztek. A támogatott szervezetek (pl.: alapítványok, egyházak) számaránya mindhárom esetben elhanyagolható volt.

9. ÁBRA: KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMARÁNYA (%) AZ AJÁNLATKÉRŐ SZERVEZETEK TÍPUSA SZERINT 2024-BEN

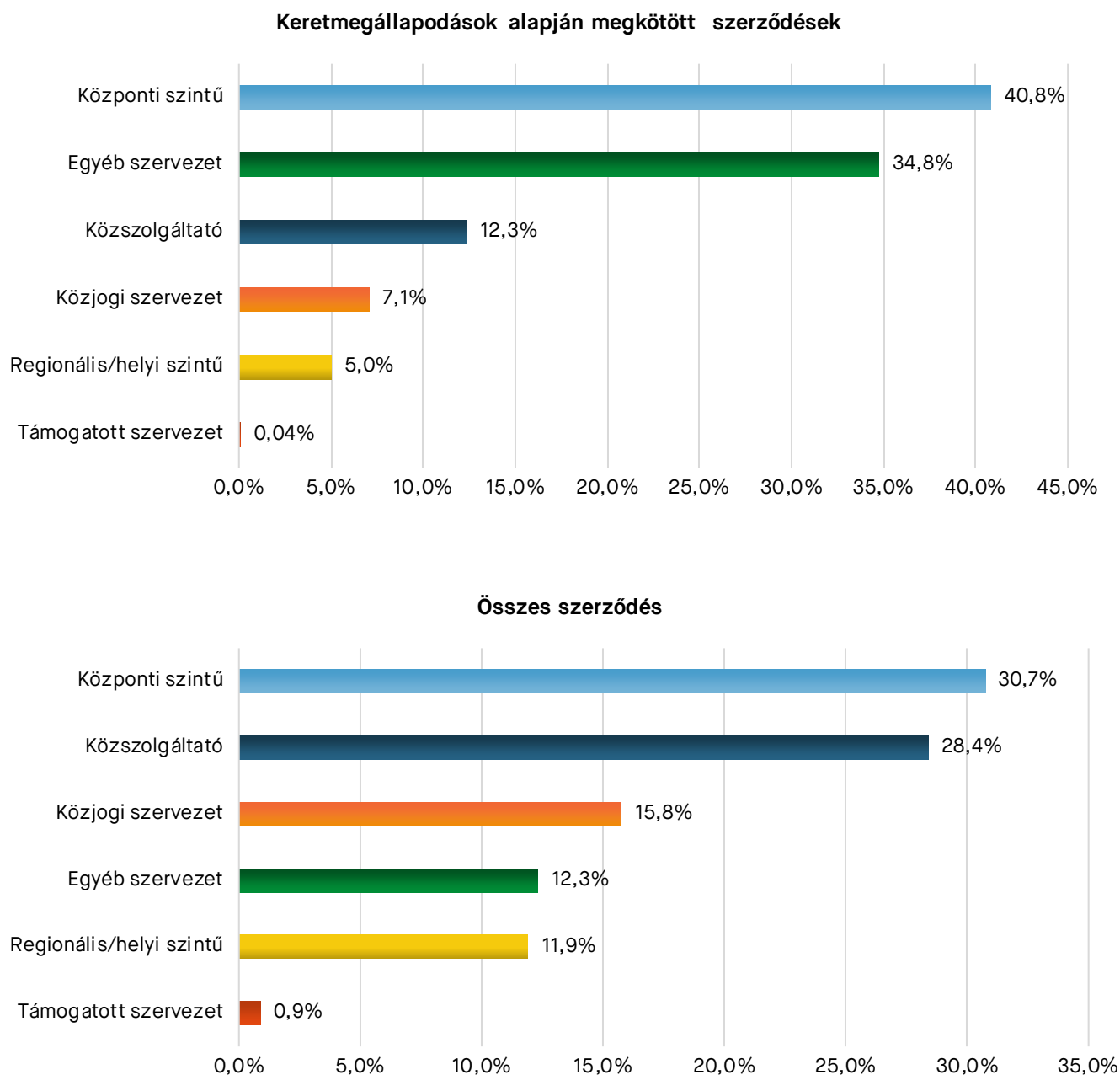


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

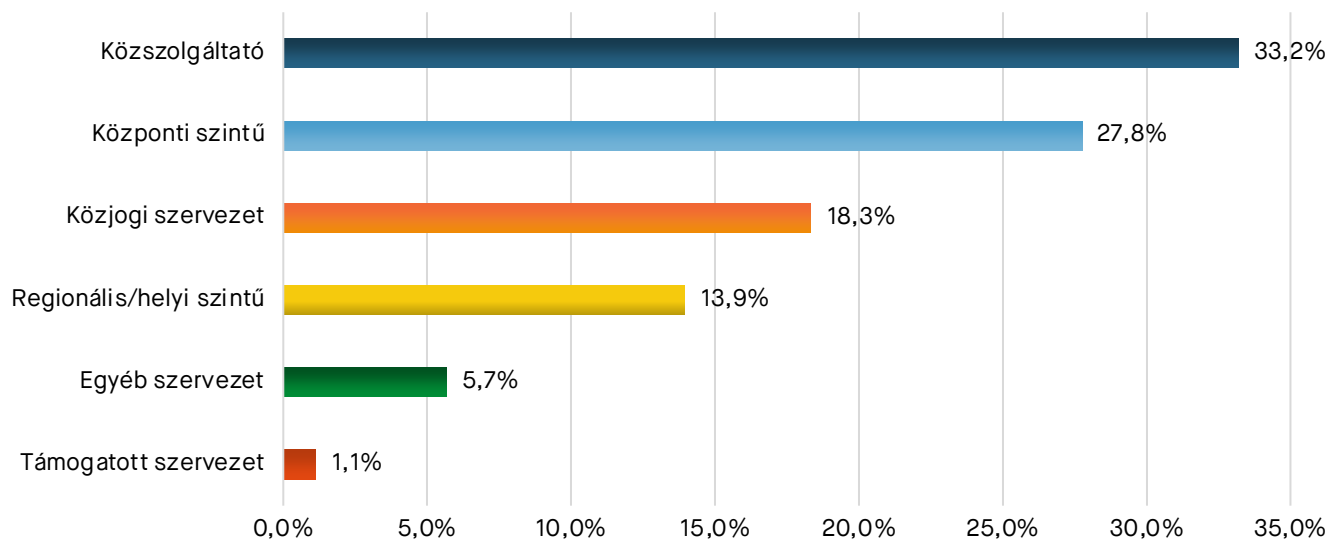
A keretmegállapodások alapján kötött szerződések értékaránya tekintetében szintén ugyanaz a három szervezet típus végzett az első három helyen, mint a számarány tekintetében, viszont ebben az esetben a központi szintű szervezetek részesedése volt a legmagasabb - hasonlóan az összes szerződéshez. A központi szintű és az egyéb szervezetek értékhányada a keretmegállapodások alapján kötött szerződéseken belül igen jelentős volt, előbbi 40,8 százalékot, utóbbi pedig 34,8 százalékot ért el.

sabb - hasonlóan az összes szerződéshez. A központi szintű és az egyéb szervezetek értékhányada a keretmegállapodások alapján kötött szerződéseken belül igen jelentős volt, előbbi 40,8 százalékot, utóbbi pedig 34,8 százalékot ért el.

10. ÁBRA: KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKARÁNYA (%) AZ AJÁNLATKÉRŐ SZERVEZETEK TÍPUSA SZERINT 2024-BEN



Keretmegállapodáshoz nem kapcsolódó szerződések



Forrás: Közbeszerzési Hatóság



**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**