

A közbeszerzési törvény 2024 novemberében elfogadott módosítása The 2024 November amendment of the Hungarian Public Procurement Act

Várhomoki-Molnár Márta

DOI: 10.37371/KEP.2025.2.4

Címszavak: *Kbt., módosítás, közjogi intézmény, aránytalanul alacsony ár, kizáró ok, közbeszerzési terv, eljárás eredményéről szóló tájékoztató, érvénytelenség, ajánlati kötöttség, kivételi kör*

Absztrakt

Az Országgyűlés 2024. november 26-án fogadta el a közbeszerzési törvény módosítását az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény részeként. A módosító törvény két alapvető közbeszerzési jogintézmény értelmezésének az uniós joghoz közelítését, a verseny és az átláthatóság növelését, valamint a közbeszerzések hatékonyabb megvalósítását és egyes gyakorlati jogértelmezési kérdések rendezését szolgálja. Jelen cikk a módosító törvény által bevezetett legfontosabb változásokat ismerteti.

Abstract

On 26 November 2024, the Hungarian Parliament adopted the amendment of the Hungarian Public Procurement Act, as part of Act LXIV. of 2024. The objective of the amending law is to align the interpretation of two key public procurement legal instruments with that of EU law, to enhance competition and transparency, to improve the efficiency of public procurement, and to resolve certain practical issues of legal interpretation. This article presents the most important changes introduced by the amendment.

Az Országgyűlés 2024. november 26-án fogadta el a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) módosítását az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: módosító törvény) részeként. A módosító törvény több eleme a hazai közbeszerzési szabályok uniós joggal való összhangjának megteremtését szolgálja. Az uniós jogra tekintettel két okból vált szükségessé a módosítás: egyrészt két alapvető közbeszerzési jogintézmény, az ajánlatkérő fogalma és az aránytalanul alacsony ár szabályainak kiigazítása volt szükséges az uniós jognak való megfelelés érdekében, másrészt egy 2023-ban elfogadott uniós rendelet¹ a közbeszerzési kizáró okok körének bővítését is eredményezi. Az uniós jogi megfelelésen túl lényeges még a

módosítások háttéréként megemlíteni az utóbbi években tett, a magyar közbeszerzési rendszer integritásának erősítését és a verseny növelését célzó kormányzati vállalásokat, illetve az ezekhez kapcsolódóan létrejött, önálló mechanizmusok útján született jelentéseket és javaslatokat is, amelyekre a módosító törvény egyes elemei reflektálnak.² A gyakorlat számára betöltött jelentőségére tekintettel érdemes azt is kiemelni, hogy a módosító törvény előkészíti az utat az elektronikus hirdetmények rendszerének a nemzeti eljárásrendben történő bevezetéséhez. Egyes jogértelmezési problémákra reagáló módosítások a szabályok egyértelművé tételét szolgálják.

Az alábbiakban a módosító törvény elemeit tekintjük át, jelentőségénél fogva részletesebben is kitérve az uniós jogi háttérű rendelkezések elemzésére. A módosító tör-

¹ Az erdőirtáshoz és az erdőpusztuláshoz kapcsolódó egyes áruk és termékek uniós piacon történő forgalmazásáról és Unióból történő kiviteléről, valamint a 995/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2023. május 31-i (EU) 2023/1115 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

² Lásd: Integritás Hatóság: 2023 Éves Elemző Integritásjelentés. (2024. június 20.) elérhető: <https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2024/06/2023-Eves-Elemzo-Integritasjelentés.pdf> (2025. január 10.) és az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény által létrehozott Korruptióellenes Munkacsoport 2023. évről szóló jelentése. Budapest, 2024. március. Elérhető: <https://kemcs.hu/jelentesek/> (2024. december 20.).

vény rendelkezéseinek többsége 2025. március 1-jén lép hatályba, egyes szabályok azonban már 2025. január 1-től alkalmazandóak, bizonyos rendelkezések pedig csak 2025. december 30-ától vagy 2026. január 1-jétől hatályosak. Az ismertetésben csak a 2025. március 1. napjától eltérő hatályba lépési időpontokra hívjuk fel külön a figyelmet.

A közjogi intézmény fogalmának pontosítása

A módosító törvény újra megállapítja a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjában definiált, az uniós terminológia alapján „közjogi intézmény”-nek nevezett ajánlatkérői kategória fogalmát, amely alapvető jelentőségű a közbeszerzési ajánlatkérői minőség – és ezáltal a közbeszerzési kötelezettség hatályának – meghatározásában. Ez az a kategória ugyanis, amely funkcionálisan, azaz tartalmi kritériumokkal írja le a klasszikus ajánlatkérők körét, minden olyan szervezetre kiterjedően, amelyet nem sorol fel a Kbt. egyedileg, speciálisan a közzszférára jellemző jogi személy típusként az ajánlatkérők fajtái között. Olyan, az uniós jog által meghatározott fogalomról van szó, amelyet, illetve annak egyes elemeit is az Európai Unióban egységesen és önállóan, az uniós jog céljainak megfelelően kell értelmezni.³ Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) számos ítéletében foglalkozott a fogalom értelmezésével, amelyek elsődleges forrást jelentenek a jogalkalmazás során felmerülő kérdések megválaszolásához. A Kbt. módosítására azért volt szükség, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt fogalom megfeleljen az uniós irányelvi meghatározásnak és annak az uniós bírósági gyakorlatban foglalt értelmezésének. Természetesen a közjogi intézmény irányelvi fogalmát a jogalkotó már hosszabb ideje átültette a Kbt.-ben, a jelenleg hatályos fogalom kisebb pontosításokkal még a 2003. évi CXXIX. törvényben kialakított megfogalmazásra épített.⁴ Ez a megfogalmazás – feltehetően a jogalkalmazás számára

konkrétabb iránymutatást adó átültetés érdekében – részben eltért az irányelvi megfogalmazástól, az időközben született uniós bírósági ítéletek fényében azonban mostanra egyértelművé vált, hogy a megoldáson változtatni szükséges.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontját a módosító törvény a következők szerint állapítja meg:

[E törvény alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek:]

„e) az a jogképes szervezet, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, feltéve, hogy irányítása az a)–f) pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány közvetlen vagy közvetett felügyelete alatt áll, vagy többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza, vagy egy vagy több ilyen szervezet (testület) választja meg a vezető tisztségviselőket, a döntéshozó szerv vagy a felügyelőbizottság tagjainak a többségét,”

A közjogi intézmény fogalma összetett: a jogképesség mellett fenn kell állnia a szervezet tevékenységére vonatkozó együttes feltételeknek (*nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység*), valamint legalább egynek azon három feltétel közül, amelyek az államtól való függőséget fejezik ki (*irányítása egy klasszikus ajánlatkérő közvetlen vagy közvetett felügyelete alatt áll, vagy többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza, vagy egy vagy több ilyen szervezet (testület) választja meg a vezető tisztségviselőket, a döntéshozó szerv vagy a felügyelőbizottság tagjainak a többségét*). A módosító törvénnyel a 2025 márciusáig hatályos törvényszöveghez képest a fogalomnak kizárólag azon elemei változtak, amelyek az utóbbi körbe tartoznak, azaz az adott szervezet államtól való függőségét fejezik ki. Ez utóbbi feltételek értelmezésének változása ugyanakkor vezethet ahhoz, hogy a szervezet tevékenysége jellegére

³ Az EUB C-214/00. Bizottság kontra Spanyolország ügyben, 2003. május 15-én hozott ítélete, EU:C:2003:276, 55. és 56. pont; az EUB C-373/00. Adolf Truley ügyben, 2003. február 27-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2003:110, 45. pont.

⁴ Lásd a 2003. évi CXXIX. törvény 22. § (1) bekezdés i) pontja.

vonatkozó feltételek helyes alkalmazásának is nagyobb szerep jut.⁵

Az államtól való függőséget kifejező feltételek a módosító törvény révén az irányelvi szöveggel megegyezően, három külön feltételként jelennek meg a Kbt-ben (*irányítása egy klasszikus ajánlatkérő közvetlen vagy közvetett felügyelete alatt áll, vagy többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza, vagy egy vagy több ilyen szervezet (testület) választja meg a vezető tisztségviselőket, a döntéshozó szerv vagy a felügyelőbizottság tagjainak a többségét*).⁶ A 2025 márciusig hatályos törvényi megfogalmazás a többségi finanszírozásra vonatkozó feltétel mellett a klasszikus ajánlatkérők meghatározó befolyására utalt, amelyet a Kbt. értelmező rendelkezései között definiál.⁷ Ezáltal a korábbi törvényi szöveg azt az esetet, amelyet az irányelv egy szervezet irányítása feletti felügyeletként említ, a vagyoni hozzájárulás, illetve a szavazatszám alapján konkrétan

meghatározott feltételekhez kötötte. Ez azonban nem fedett le minden olyan helyzetet, amelyben az irányelvi feltételek teljesülnek.⁸

Az „irányítás felett gyakorolt felügyelet” fogalmi elemének értelmezése kapcsán az EUB már korábban ki mondta, hogy az valamely szervezetnek az államtól, területi vagy települési hatóságtól, vagy egyéb közjogi intézménytől való erős függését tükrözi, és hogy az a szóban forgó intézménynek a közhatalmat gyakorló szervektől való olyan függését hozza létre, amely megegyezik a másik két vagylagos kritérium (azaz a többségi finanszírozás vagy a döntéshozók többségének megválasztása) teljesülésekor fennálló helyzettel, ami lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy befolyásolják a közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos döntéseit. Önmagában az utólagos ellenőrzés nem felel meg e kritériumnak, az a helyzet azonban igen, ha a hatóságok nemcsak az érintett szerv éves beszámolóját, hanem

⁵ A közérdekű tevékenység feltétele kapcsán az EUB kifejtette, hogy olyan közérdekű szükségletekről van szó, amelyet az állam vagy a területi önkormányzat közérdekhez kapcsolódó indokokból általánosságban maga kíván biztosítani, illetve amelynek a tekintetében meghatározó befolyás gyakorlásának a fenntartására törekszik. Az ugyanakkor, hogy valamely tevékenységet magánvállalkozások is ellátnak vagy elláthatnának, nem akadályozza meg a közérdekű tevékenység fennállását. (Az EUB C-360/96. BFI Holding ügyben 1998. november 10-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:1998:525). A 2014/24/EU Irányelv (10) preambulumbekzdése a tevékenység ipari-kereskedelmi jellege kapcsán rögzíti, hogy „E célból egyértelművé kell tenni, hogy az olyan szerv, amely szokásos piaci feltételekkel működik, nyereségorientált, és a tevékenysége végzéséből eredő veszteségeket maga viseli, nem tekintendő „közjogi intézménynek”, mivel azok a közérdekű célok, amelyek teljesítésére létrehozták, vagy amelyek teljesítésével megbízták, gazdasági vagy üzleti jellegűnek minősülhetnek.” A közjogi intézményként való minősítés szempontjából irreleváns, hogy a nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, közérdekű tevékenységek az adott jogalany összes tevékenységének mekkora részét képezik. (Lásd az EUB C-44/96. Mannesmann Anlagenbau ügyben 1998. január 15-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:1998:4). A Kbt. módosításával párhuzamosan elfogadott, az 1997. évi CXXIV. törvény új 11. § (3)-(4) bekezdései az egyházak kapcsán két kérdésben, köztük a tevékenységre vonatkozó feltétel értelmezésében segítik a Kbt. alkalmazását.

⁶ A 2014/24/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés 4. pontja szerint:

„közjogi intézmény”: olyan intézmény, amelyre a következők mindegyike jellemző:

a) amely kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű;

b) amely jogi személyiséggel rendelkezik; és

c) amelyet többségi részben állami, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi intézmény finanszíroz; vagy amelynek irányítása e hatóságok vagy intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét állami, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki;

⁷ Kbt. 3. § 28. meghatározó befolyást képes gyakorolni az a szervezet, amely az alábbi feltételek közül legalább eggyel rendelkezik egy másik szervezet tekintetében: a) vagyoni hozzájárulása, illetve részvénytársaság esetében a tulajdonában lévő részvények névértéke meghaladja a jegyzett tőke felét, b) a tagok szavazatának többségével egyedül rendelkezik, vagy más tagok a befolyással rendelkezővel kötött megállapodás alapján a befolyással rendelkezővel azonos tartalommal szavaznak, vagy a befolyással rendelkezőn keresztül gyakorolják szavazati jogukat, feltéve hogy együtt a szavazatok több mint felével rendelkeznek, c) jogosult arra, hogy a vezető tisztségviselőket (döntéshozókat, ügyvezetőket) vagy a felügyelőbizottság (felügyeleti, ellenőrző szerv, testület) tagjainak többségét megválassza (kijelölje) vagy visszahívja;

⁸ Az EUB alább ismertetett FIGC ítélete kapcsán a szakirodalom is felhívta a figyelmet az inkohereciára. Ferencz Nándor: A közjogi intézmény fogalma a C-155/19. és C-156/19. számú egyesített ügyekben hozott uniós bírósági ítélet tükrében. Közbeszerzési Értesítő Plusz 2021/8. pp. 29-34. és Németh Anita: Közbeszerzési ajánlatkérő-e a sportszövetség? A közjogi szervezetnek minősülés függőségi kritériuma az ügyvezetés felett gyakorolt ellenőrzés szempontjából: Az Európai Unió Bírósága által a C-155/19. és C-156/19. FIGC és Consorzio Ge.Se.Av. egyesített ügyekben 2021. február 3-án hozott ítélet. Közbeszerzési Jog 2023/6. Jogtár Online. (2025. január 4.).

annak tevékenységét is felügyelik a pontos könyvelés, a szabályszerűség, a gazdaságosság, a hatékonyság és a célszerűség szempontjából, és ha e hatóságok felhatalmazást kapnak arra, hogy ellenőrizzék e szerv üzemhelyiségeit és létesítményeit, és az ellenőrzések eredményéről beszámoljanak egy olyan regionális hatóságnak, amely egy másik társaságon keresztül a szóban forgó szerv összes részvényével rendelkezik.⁹

Nemrégiben az EUB az „irányítás felett gyakorolt felügyelet” értelmezését a FIGC ügyben tovább pontosította.¹⁰ Az EUB ebben az ügyben megvizsgálta, hogy az Olasz Labdarúgó Szövetség (FIGC) felett az olasz olimpiai bizottság milyen jogosítványokat gyakorol, és az ajánlatkérői minőség fennállása kérdésében azt tartotta vizsgálандó szempontnak, hogy e jogosítványok olyan aktív ellenőrzést jelentenek-e a szövetség felett, amellyel befolyásolhatja ez utóbbi közbeszerzési szerződéseket érintő határozatait. Az ítélet szerint a sportszövetségek működésére vonatkozó általános szabályok és iránymutatások megalkotása, valamint önmagában a szabályosság ellenőrzése nem alapoz meg ilyen irányítást. A Bíróság tisztázta, hogy minden esetben a fennálló hatáskörök átfogó és együttes értékelésével hozható döntés arról, hogy fennáll-e olyan aktív ellenőrzés, amely lehetővé teszi a közbeszerzési szerződések tárgyában hozott határozatok befolyásolását, és az ilyen beavatkozás fennállását főszabály szerint több azt valószínűsítő körülmény együttes fennállása támaszthatja alá.

A fent ismertetett ítéletek az „irányítás feletti felügyelet” fennállásának meghatározásakor számos tényezőt vesznek figyelembe, ezért a hazai jogalkalmazásban is az adott szervezettel kapcsolatos konkrét jogosítványok összességét figyelembe véve szükséges azt megítélni, hogy azok olyan aktív ellenőrzést tesznek-e lehetővé e szervezet felett, amely akár a szerződéskötési döntésekre is befolyást gyakorolhat. »Az egyes ellenőrzési indikátorok elemzését „együttesen kell értékelni”, mivel „bár – bizonyos esetekben – egyetlen indikátor elegendő lehet az ellenőrzés megállapításához, az

esetek többségében az indikátorok együtt jelzik az ellenőrzés meglétét.”¹¹ Ez a megközelítés a jogalkalmazás számára nem ad olyan konkrét és könnyen alkalmazható kritériumokat, mint a korábbi szövegben hivatkozott, a Kbt. 3. § 28. pontja szerinti meghatározó befolyás fogalma, hanem átfogóbb vizsgálatot és önálló értékelést követel meg két szervezet viszonyát illetően. Csak ez a megközelítés azonban az, amely képes az uniós jog funkcionális szemléletének megfelelően minden olyan helyzet azonosítására, ahol fennáll az állam részéről a beszerzési döntések befolyásolásának lehetősége.

Az államtól való függőséget kifejező feltételek között változott a klasszikus ajánlatkérők általi többségi finanszírozás feltételének megfogalmazása is, így a Kbt. a jövőben nem utal a „működés” finanszírozására. A Bíróság a C-380/98. University of Cambridge ügyben hozott ítélete szerint a többségi állami finanszírozás vizsgálatakor az adott szervezet valamennyi jövedelmét figyelembe kell venni.¹² Ezen belül állami finanszírozásnak azokat, a klasszikus ajánlatkérőktől származó bevételeket kell tekinteni, amelyeket nem valamely kereskedelmi ügylet ellenszolgáltatásaként nyújtanak.¹³ A hazai gyakorlatban az elmúlt években olyan szűkítő értelmezés is megjelent, amely a fenti bírósági gyakorlattól eltérően a Kbt. szövegét a „működését” szó alapján úgy értelmezte, hogy a többségi állami finanszírozás fennállásának megítéléséhez csak az adott szervezet bevételeinek egy részét, az operatív működést szolgáló bevételeket, ezek összetételét szükséges vizsgálni. A „működését” kifejezés törlésével a módosító törvény azt kívánja elősegíteni, hogy a Kbt. megfogalmazása alapján ne alakulhasson ki ilyen eltérő gyakorlat az uniós bírósági gyakorlat szerinti, (annak alapján egyébként eddig is alkalmazandó) helyes értelmezéstől. A bevételek összességének figyelembevétele elsősorban azon, nem állami tagságú/alapítású szervezetek tekintetében lényeges, amelyek közérdekű, nem ipari vagy kereskedelmi típusú tevékenységet végeznek és valamely konkrét projekt megvalósítására kapnak nagy összegű állami támogatást. Attól függetlenül ugyanis,

⁹ Az EUB C-373/00. Adolf Truley ügyben 2003. február 27-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2003:110.

¹⁰ Az EUB C-155/19. és C-156/19. sz. FIGC egyesített ügyekben 2021. február 3-án hozott ítélete. ECLI:EU:C:2021:88.

¹¹ Manuel Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok indítványának 66. pontja a C-155/19. és C-156/19. sz. FIGC egyesített ügyekben. 2020. október 1. ECLI:EU:C:2020:775.

¹² Az EUB C-380/98. University of Cambridge ügyben 2000. október 3-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2000:529, az ítélet 36. pontja.

¹³ az ítélet 26. pontja.

hogyan az irányelvek és a Kbt. a támogatás nyújtása révén keletkező közbeszerzési kötelezettségre külön szabályt is tartalmaz,¹⁴ egy nagy összegű támogatás olyan hatással is járhat, hogy átbillenti az érintett szervezet finanszírozását többségében állami forrásúvá, és ezáltal általános ajánlatkérői minőséget eredményez.¹⁵

Azon szervezetek esetében, amelyek finanszírozása évről-évre változó összetételű, így például ahol egy egyszeri projekthez kapott támogatás eredményezne ajánlatkérői minőséget, kérdésként merülhet fel, hogy ez milyen időtartamra áll fenn. A már idézett University of Cambridge ügyben a Bíróság következtetése, hogy a finanszírozási arányt annak az évnél az adatai alapján kell megállapítani, amelyikben az adott beszerzés történik. A Bíróság azt is kimondja, hogy a transzparencia és a jogbiztonság megköveteli, hogy az ajánlatkérői minőséget évente, a költségvetési év elején határozzák meg, az akkor rendelkezésre álló költségvetési adatok alapján, még ha azok csak ideiglenesek is. Az ítélet ugyanakkor azt is rögzíti, hogy a jogbiztonság elvéből következően a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjában ajánlatkérőnek minősülő szervezet a már megkezdett közbeszerzési eljárás tekintetében nem veszítheti el ajánlatkérői státuszát az eljárás befejezéséig.¹⁶ Változó összetételű finanszírozás esetén tehát az is előfordulhat, hogy adott költségvetési évben az adott szervezet már nem ajánlatkérő, korábbi évben már megkezdett beszerzései tekintetében azonban még igen.

Sajnos a bírósági ítéletek sem adnak egyértelmű választ minden felmerülő értelmezési kérdésre a többségi finanszírozási kritérium alkalmazása kapcsán. Főleg azon esetekben, ahol egy támogatás juttatása eredményez ajánlatkérői minőséget, kérdéses lehet, hogy hogyan alkalmazható az egy költségvetési év logikája. A University of Cambridge ítélet következtetéseit alkalmazva, a támogatást feltehetően, a szerző álláspontja szerint, csak abban az évben kell figyelembe venni a közjogi intézményi státusz megállapítása szempont-

jából, amikor az érintett szervezet a támogatást megkapja (a támogatási szerződés aláírása ugyanis még nem eredményez az ítélet szerinti bevételt). Ha a támogatásra tekintettel az ajánlatkérői minőség időtartama és a támogatott projekt megkezdése nem esik egybe, az azért nem feltétlenül probléma, mivel a közjogi intézmény minőség nem egy támogatás felhasználásához kötődően áll fenn, azokra az esetekre, ahol a jogalkotói szándék az volt, hogy a támogatást mindenképpen közbeszerzés útján költsék el, a jogalkotó külön szabályt határozott meg erre. Különösen uniós támogatás esetén javasolt azonban nagyon körültekintően eljárni annak kapcsán, hogy mikor tekinthető egy beszerzés megkezdettnek, ebben az esetben ugyanis a közbeszerzési kötelezettség már nem szűnik meg az adott beszerzések kapcsán. A Bíróságnak az irányelvek alkalmazására vonatkozó ítélkezési gyakorlata szerint már az az időpont relevánsnak tekinthető az eljárás megkezdéseként, amikor az ajánlatkérő döntést hozott az alkalmazandó eljárásfajtáról.¹⁷ Ezt az ítélkezési gyakorlatot az ajánlatkérői minőség kapcsán még nem alkalmazták, de álláspontunk szerint az uniós jogi kockázatra tekintettel akár ezen időpontban, akár a felhívás feladásának évében fennáll a többségi finanszírozás kritériuma, az egyébként közérdekű, nem ipari-kereskedelmi jellegű szervezeteknek érdemes a közbeszerzési szabályok alkalmazásával eljárnia a támogatások felhasználásakor.

Az aránytalanul alacsony ár vizsgálata

A módosító törvény újrafogalmazza az aránytalanul alacsony ár ajánlatkérő általi vizsgálatára, illetve annak kapcsán indokolás kérésére vonatkozó rendelkezést a Kbt. 72. § (1) bekezdésében. A módosítás célja ebben az esetben is a jogintézménynek az uniós irányelvi rendelkezésekhez, valamint a kapcsolódó EUB gyakorlat-hoz való közelítése volt. Az új megfogalmazás szerint „(1) Ha az ajánlattevő ajánlata az adott közbeszerzés tárgyát képező építési beruházáshoz, szállítandó áru-

¹⁴ 2014/24/EU irányelv 13. cikk és Kbt. 5. § (2) bekezdés.

¹⁵ Alber főtanácsnok a C-380/98. University of Cambridge ügyben előterjesztett indítványának 70. pontjában kifejezetten utal arra az esetre, amikor egy építési projekt finanszírozása eredményez ajánlatkérői minőséget. 2000. május 11. ECLI:EU:C:2000:229.

¹⁶ Az EUB C-380/98. University of Cambridge ügyben 2000. október 3-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2000:529. Az ítélet 41-44. pontjai.

¹⁷ Az EUB C-337/98. Bizottság kontra Francia Köztársaság ügyben 2000. október 5-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2000:543 Az ítélet 36-37. pontjai.

hoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest aránytalanul alacsonynak látszik, az ajánlatkérő köteles az ár vagy költségek tartalmát megalapozó adatokat és indokolást írásban kérni és erről a kérésről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni.”

Az aránytalanul alacsony ár kapcsán irányadó irányelvi szabályok több lépésből álló eljárást írnak le. Az ítélkezési gyakorlat szerint az irányelvi szabályozás az ajánlatkérő számára előírja azon kötelezettséget, hogy először is azonosítsa a gyanús ajánlatokat (1.), másodszor tegye lehetővé az érintett ajánlattevők számára az ajánlat komolyságának bizonyítását, az általa megfelelőnek ítélt pontosítások bekérésével (2.), harmadszor értékelje az érdekeltek által adott magyarázatok relevanciáját (3.), és negyedszer határozzon ezen ajánlatok elfogadásáról vagy elutasításáról (4).¹⁸

A módosító törvény kizárólag a fenti első lépésre vonatkozó szabályozást változtatja meg. A módosítás leglényegesebb eleme, hogy a jövőben az aránytalanul alacsony ár vizsgálata nincsen kifejezetten az értékelési szempontokhoz kötve. Az aránytalanul alacsony árak az értékelési szempontokhoz kötése a magyar jogban – hasonlóan a közjogi intézmény definíciós elemeihez –, már a 2003. évi közbeszerzési törvény óta megtalálható volt, azonban az uniós ítélkezési gyakorlatra tekintettel a jövőben már nem tartható fenn. Az EUB gyakorlata szerint „valamely ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegét az érintett szolgáltatáshoz képest kell értékelni. Ennek megfelelően az ajánlatkérő hatóság az ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegének vizsgálata keretében, az egészséges verseny biztosítása érdekében az összes, e szolgáltatás tekintetében releváns tényezőt is figyelembe veheti (...) az ajánlatkérő szervnek az érintett ajánlati felhívás tárgyának valamennyi jellemzőjére tekintettel kell azonosítania a 2009/81 irányelv 49. cikkében előírt kontradiktórius vizsgálati eljárás alá vont nyilvánvalóan gyanús ajánlatokat.”¹⁹ Az előbbiekben idézett Veridos ítéletben az EUB azt is megállapította, hogy ha az aránytalanul alacsony árak megállapítására a nemzeti jog előír valamely matematikai módszert, amely az adott esetben a többi benyújtott ajánlattal való összehasonlítás volt, az – bármennyire is hasznos lehet bizonyos esetekben a rendellenességek felderítésére – nem lehet az ajánlatkérő által alkalmazott egyetlen szempont.

A fentiekből következik, hogy az aránytalanul alacsony ár vizsgálata nem korlátozható azon ajánlati elemekre, amelyek önálló értékelési szempontot képeznek, hanem az aránytalanul alacsonynak látszó ajánlatokat a szerződés minden jellemzőjére tekintettel kell azonosítani. Az esetek többségében az adott szerződésben foglalt építési beruházáshoz, szolgáltatáshoz vagy áruhoz képest aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás akkor fordul elő, amikor az önállóan értékelt árak alacsonyak. Nem zárható ki azonban az az eset sem, elsősorban a keret jellegű szerződéseknel, hogy valamely, az ajánlatban foglalt olyan ár- vagy költségelem látszik túlzottan alacsonynak, amely nem önálló értékelési szempont, de az adott szerződés jellemzőire figyelemmel alkalmas arra, hogy az ajánlat komolyságát kétségbe vonja.²⁰ Az ajánlatkérőt a fenti uniós bírósági gyakorlatnak megfelelően ilyenkor is terheli az indokoláskérési kötelezettség, hiszen az ajánlat egésze, az adott helyzet minden körülményének figyelembevételével szükséges a gyanús ajánlatokat azonosítani.²¹ A módosító törvény javaslatához fűzött indokolás szerint mivel az arányosság elvére tekintettel kell alkalmazni a Kbt. 72. §-ának szabályait is, az ajánlatkérőnek mindig egyedileg kell mérlegelnie, hogy ha egy sok tételből álló szerződésben csupán egy-két tételre vonatkozó ár látszik alacsonynak, az kétségbe vonja-e az ajánlat komolyságát, azaz felvethet-e gyanút annak technikai, jogi vagy gazdasági megalapozottságát illetően. Ez előfordulhat akkor, ha az adott tételek megrendelésére például egy keretmegállapodás alapján az azokhoz tartozó egységáron kerül sor és az adott egységár kétségbe vonja a keretmegállapodás alapján köthető szerződések teljesíthetőségét. A módosító törvény javaslatához fűzött indokolás hangsúlyozza, hogy az

18 Az EUB C-669/20. Veridos ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2022:684. Az ítélet 36. pontja.
19 Az EUB C-669/20. Veridos ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2022:684. Az ítélet 35. és 37. pontjai. Az ítélet a védelmi beszerzési irányelv értelmezésére vonatkozott, a Bíróság azonban hangsúlyozta, hogy az értelmezés átvihető a 2014/24 irányelv rendelkezéseire, mivel azok lényegében azonosak a 2009/81 irányelv rendelkezéseivel.
20 Ez volt a helyzet például a Törvényszék T-4/01. Renco ügyben 2003. február 25-én hozott ítéletében. ECLI:EU:T:2003:37.
21 Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához fűzött miniszteri indokolás. Elérhető: <https://njt.hu/jogszabaly/2024-64-K0-00> (2025. január 5.).

¹⁸ Az EUB C-669/20. Veridos ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2022:684. Az ítélet 36. pontja.

¹⁹ Az EUB C-669/20. Veridos ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2022:684. Az ítélet 35. és 37. pontjai. Az ítélet a védelmi beszerzési irányelv értelmezésére vonatkozott, a Bíróság azonban hangsúlyozta, hogy az értelmezés átvihető a 2014/24 irányelv rendelkezéseire, mivel azok lényegében azonosak a 2009/81 irányelv rendelkezéseivel.

²⁰ Ez volt a helyzet például a Törvényszék T-4/01. Renco ügyben 2003. február 25-én hozott ítéletében. ECLI:EU:T:2003:37.

²¹ Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához fűzött miniszteri indokolás. Elérhető: <https://njt.hu/jogszabaly/2024-64-K0-00> (2025. január 5.).

ajánlat teljesíthetőségét azon egységárak alacsony volta vonhatja kétségbe, amelyek az ajánlatkérő által fizetendő ellenszolgáltatást rögzítik a szerződésben. Átálánydíjas építési szerződés esetén ugyanakkor, ha a megajánlott átálányár egyébként nem vet fel gyanút, az ajánlatkérőnek nem kell az árazott költségvetés egyes tételeit egyenként vizsgálnia, hiszen az adott szerződéses konstrukció, az átálányáras jelleg miatt azok eltérései nem teszik a teljesítendő építési beruházáshoz képest aránytalanul alacsony árat.²²

A módosítás eredményeként a Kbt. úgy fogalmaz, hogy az indokolás kérését megelőzően az ajánlatkérő azt állapítja meg, hogy az érintett ajánlat aránytalanul alacsonynak látszik. Az ajánlatkérő az indokolás benyújtását és értékelését követően lesz majd abban a helyzetben, hogy kimondja az ellenszolgáltatás aránytalanul alacsony voltát, amely érvénytelenségi okot képez, illetve adott esetben az ajánlattevő megfelelő indokolása annak ellenkezőjéről is meggyőzheti.

A 72. § (1) bekezdésének változásához speciális átmeneti rendelkezés is kapcsolódik a Kbt. 197. § (28) bekezdésében. Ennek értelmében az új szabályt kell alkalmazni a módosítás hatálybalépését megelőzően indult közbeszerzési eljárások alapján kötött keretmegállapodások és létrejött dinamikus beszerzési rendszerek esetében is akkor, ha ezen keretmegállapodások és dinamikus beszerzési rendszerek alapján a módosítás hatályba lépését követően indul beszerzés.

A módosítás nem érinti kifejezetten az aránytalanul alacsony árra vonatkozó eljárás fent jelölt 2-4. lépéseit, így az indokoláskérés konkrét módját, az indokolást és az ajánlatkérő döntését, bár ezen eljárási lépések kapcsán is számos jogalkalmazási nehézség merül fel, és a gyakorlat néha eltávolodik a jogintézmény eredeti céljától. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő

Tanács útmutatója – többek között az arányosság elve alkalmazásának hangsúlyozásával – igyekszik elősegíteni ezek feloldását.²³ A szabályok arányos és az uniós jog céljával összhangban álló alkalmazása érdekében célszerű lehetne az előzetes döntéshozatali eljárások gyakoribb kezdeményezése a jogorvoslati szervek részéről egyes, az aránytalanul alacsony árak megítéléséhez kapcsolódó jogértelmezési kérdések kapcsán.

A módosító törvény hatályon kívül helyezi azt a szabályt, amely szerint nemzeti eljárásrendben az ajánlatkérő nem köteles az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatára.²⁴ Ez a szabály 2021 februári hatályba lépéssel nemrégiben még az egyszerűsítés céljával került a törvénybe, figyelemmel arra, hogy a jogintézmény megfelelő alkalmazása az ajánlatkérőknek gyakran nehézséget okoz (különösen mert nem rendelkeznek kellő szakértelemmel az ár aránytalanul alacsony volta vagy éppen az ajánlattevői indokolás megalapozottságának megítéléséhez). Az alkalmazás alóli mentesítés azonban kérdéseket vetett fel, figyelemmel arra, hogy a jogintézmény az ajánlatkérő önkényességének elkerülése mellett a vállalkozások közötti egészséges verseny biztosítását is szolgálja.²⁵ A Veridos ügyben a főtanácsnoki indítvány a következőképpen fogalmazott: "Az összes versengő ajánlat komolyságának vizsgálatára vonatkozó kötelezettség célja az átláthatóság, a megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód elve tiszteletben tartásának biztosítása".²⁶ Végső soron tehát az egyenlő bánásmód elvét sértheti, ha az ajánlatkérő nem folytat semmilyen vizsgálatot egy teljesíthetetlennek látszó árajánlat kapcsán. Ugyanez az alapelv indokolja a Kbt. 76. § (13) bekezdésében azt, a 72. § (1) bekezdésével párhuzamos kötelezettséget, hogy az értékelési szempontokra tett megajánlások megalapozottságát ellenőrizni kell. Az alacsony ár indoka lehet a vonatkozó környe-

²² Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához fűzött miniszteri indokolás.

²³ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával kapcsolatban. 2024. szeptember 12. elérhető: <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-aranytalanul-alacsony-ar-vizsgalataval-kapcsolatban-2024-09-13/> (2024. december 29.) Az útmutató jelen cikk megjelenésekor még a Kbt. módosító törvényt megelőző állapotához kapcsolódik.

²⁴ Kbt. 114. § (6a) bekezdése.

²⁵ Az EUB 599/10. SAG ELV Slovensko a.s. és társai ügyben 2012. március 29-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2012:191. Az ítélet 29. pontja.

²⁶ Manuel Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok indítványának 42. pontja a C-669/20. Veridos ügyben. 2022. február 24. ECLI:EU:C:2022:136.

zetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek való meg nem felelés, amelyhez a cikk megjelenésekor hatályos Kbt. 73. § (4) bekezdése az érvénytelenség szankcióját fűzi. Az előbbi alapelvekkel és konkrét szabályokkal való koherencia azonban csak akkor áll fenn, ha az ajánlatkérő köteles az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára, ezért az nemzeti eljárásrendben is újra kötelezően alkalmazandóvá vált.

Új kizáró ok az erdőirtás-rendelet megszegéséhez kapcsolódóan

A módosító törvény a Kbt. 62. §-át egy új, kötelezően alkalmazandó kizáró okkal egészíti ki 2025. december 30-tól. Az új kizáró ok az erdőirtáshoz és az erdőpusztuláshoz kapcsolódó egyes áruk és termékek uniós piacon történő forgalmazásáról és Unióból történő kiviteléről, valamint a 995/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2023. május 31-i (EU) 2023/1115 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: Erdőirtás-rendelet) 25. cikk (2) bekezdés d) pontjának végrehajtását szolgálja. Bár az Erdőirtás-rendelet eredetileg 2024. december 30-tól lett volna alkalmazandó, összefüggésben a rendelet által a gazdasági szereplőkre rótt jelentős többlet-kötelezettségekkel, az uniós jogalkotó a piaci szereplők felkészülésének lehetővé tétele érdekében végül egy évvel elhalasztotta annak alkalmazását.²⁷

Az Erdőirtás-rendelet szabályokat állapít meg az olyan termékeknek az uniós piacon történő forgalomba hozatalára és forgalmazására, valamint az Európai Unióból történő kivitelére, amelyek leginkább összefüggésbe hozhatóak a globális erdőirtás és erdőpusztulás jelenségével (szarvasmarhát, kakaót, kávé, olajpalmát, gumit, szóját és fát tartalmazó termékek, ideértve az azok felhasználásával készült termékeket és a szarvasmarhák takarmányát is).²⁸ Az új szabályok célja biztosítani, hogy az uniós piacon csak olyan termékek legyenek forgalomban, amelyek előállítása nem kapcsolódik erdőirtáshoz vagy erdőpusztuláshoz. Ennek

érdekében az Erdőirtás-rendelet számos kötelezettséget ró a hatálya alá tartozó termékeket forgalomba hozó piaci szereplőkre és az azokat forgalmazó kereskedőkre. Az említett szereplőknek kellő gondossággal kell eljárniuk annak érdekében, hogy bizonyítsák a termékek megfelelőségét, amely kötelezettség magában foglal minden érintett termék kapcsán adatok és az említett adatokat alátámasztó dokumentáció gyűjtésére vonatkozó kötelezettséget, kockázatbecslési és kockázatcsökkentési kötelezettséget.

Az Erdőirtás-rendelet szerint a tagállamok által kijelölt hatóság(ok) ellenőrzik, hogy a piaci szereplők és kereskedők, illetve a forgalmazott vagy forgalomba hozni kívánt termékek megfelelnek-e a rendeletnek. A tagállamoknak meg kell állapítaniuk a rendeletnek a piaci szereplők és a kereskedők általi megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, és meg kell tenniük minden szükséges intézkedést azok végrehajtásának biztosítása érdekében. Az említett szankcióknak magukban kell foglalniuk a közbeszerzési eljárásokból és a közfinanszírozáshoz való hozzáféréstől – beleértve a pályázati eljárásokat, a támogatásokat és a koncessziókat – való ideiglenes, legfeljebb 12 hónapig tartó kizárást.

A fenti rendelkezéseknek való megfelelést szolgálja a Kbt. 62. § (1) bekezdés új g) pontja. Az új kizáró ok értelmében az eljárásban nem lehet majd ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, amelynek esetében az Erdőirtás-rendelet 25. cikk (2) bekezdés d) pontja értelmében az illetékes erdészeti hatóság véglegessé vált közigazgatási – vagy annak megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság jogerős bírósági – határozatban legfeljebb 12 hónapra a közbeszerzésektől való eltiltásról döntött, a határozatban megállapított időtartam végéig.

Látható, hogy más kizáró okoktól eltérően nem közvetlenül az Erdőirtás-rendelet szerinti kötelezettségek

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/3234 rendelete (2024. december 19.) az (EU) 2023/1115 rendeletnek az alkalmazás kezdőnapjára vonatkozó rendelkezések tekintetében történő módosításáról.

²⁸ A Magyar Logisztikai, Beszerzési és Készletezési Társaság szerint „a rendelet érintheti például az autóiipart (gumibroncs, bórhuatok), nyomdaipart (nyomtatott kiadványok), elektronikai ipart (gumitömítés, gumidugó), kozmetikai ipart (sztearinsav és palmitinsav) a gyógyszeripart (glicerin, kávé tartalmú gyógyszerek és vitaminok) vagy a bútortipart (faalapanyagok, bútorok). Emellett szinte az összes iparág és azon belül a teljes ellátási lánc érintett lehet a kötelezettségekben egyes gumiból készített alkatrészekre, illetve a csomagolóanyagokra (kartonpapír, raklap stb.) tekintettel.” Forrás: <https://logisztika.hu/2024/07/25/eu-erdoirtas-elleni-rendelete/> (2025. január 5.).

megsértéséhez, illetve annak hatóság által történt megállapításához kapcsolódik a kizáró ok, hanem kizárás akkor kapcsolódik az említett jogsértésekhez, ha a közbeszerzésektől eltiltást, mint szankciót a hatóság, annak időtartama meghatározása mellett az adott ügyben kifejezetten kimondja. Az erdészeti hatósági hatáskörében a NÉBIH jár majd el országos illetékességgel,²⁹ a hatóság kijelölésén túl jelen cikk írásakor még nem születtek meg azok a további jogszabályi rendelkezések, amelyek a hatóság eljárásának szabályozása oldaláról is kimondják majd a közbeszerzésektől eltiltás, mint szankció alkalmazásának lehetőségét. Az a megoldás, hogy az eltiltás szankció alkalmazása és annak időtartama meghatározása kapcsán a hatóság dönt az egyedi ügy sajátosságainak figyelembevételével, jobb lehetőséget ad a kizárási szankció tekintetében az arányosság elvének érvényesítésére. Olyan esetekben, amikor más ágazati uniós szabályok határoznak meg közbeszerzési kizáró okot, nem mindig egyértelmű, hogy azok hogyan illeszkednek az irányelvi szabályozás rendszerébe, például van-e helye öntisztázásnak az adott kizáró okok tekintetében. Az arányosság és az egyenlő bánásmód elvének érvényesítése érdekében a hazai jogalkotási megoldás lehetővé teszi az öntisztázást az új kizáró ok fennállása esetén.³⁰

Az új kizáró okhoz kapcsolódóan az adminisztratív terhek növekedésének elkerülése érdekében lényeges, hogy a közbeszerzési eljárásban történő igazoláshoz elektronikus adatbázis álljon rendelkezésre. Ennek érdekében a módosító törvény úgy rendelkezik, hogy az erdészeti hatóság a kizáró okot megalapozó határozatokra vonatkozó, a kizáró ok hiányának ellenőrzését szolgáló információkat az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben közzéteszi. A hazai letelepedésű gazdasági szereplők esetében a kizáró okhoz kapcsolódó igazolást a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendeletet módosító 427/2024. (XII. 23.) Korm. rendelet³¹ e nyilvántartás ajánlatkérő általi ellenőrzésével és az ESPD-be foglalt ajánlattevői nyilatkozattal írja elő teljesíteni.

Az „offshore” kizáró ok pontosítása

A módosító törvény a bizalmi vagyonkezelésre és a zártkörű befektetési alapokra hivatkozással bővíti azokat a tényleges tulajdonosi esetköröket, amelyekre a Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb) alpontja hivatkozik.³²

A Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb) alpontjában foglalt kizáró ok az átláthatóság érvényesítése érdekében megköveteli az ajánlattevők tényleges tulajdonosának megnevezését. A tényleges tulajdonos fogalmát a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Pmt.) 3. § 38. pontja határozza meg, a Kbt. fenti pontja ugyanakkor nem hivatkozva vissza a definíció minden elemét a tényleges tulajdonos megnevezése kapcsán. Ez részben indokolt, hiszen a pénzügyi jogszabályok szempontjaitól eltérően közbeszerzési eljárásban nem lenne értelme például a jogi személy felett a Pmt. szerinti tényleges irányítást, ellenőrzést gyakorló természetes személy hiányában a vezető tisztségviselő személyéről külön nyilatkozatot kérni. Nem volt indokolt azonban a bizalmi vagyonkezelés esetkörének kimaradása a Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb) alpontjából, mivel a társasági részesedés bizalmi vagyonkezelése esetén a közbeszerzésekben is felmerülhet a Pmt. 3. § 38. e) pontja szerinti tényleges tulajdonos megnevezése.

Az előbbieket mellett az Országgyűlés a módosító törvénnyel időben párhuzamosan a Pmt. tényleges tulajdonosi fogalmának kiegészítéséről is döntött a zártkörű befektetési alapokra vonatkozó tényleges tulajdonosi definíció megalkotásával, így a módosító törvény ezen új esetre is kiterjesztette a Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb) alpontját. A Pmt-t módosító 2024. évi LVI. törvény indokolása szerint „az Európai Unió pénzmosás elleni szabályozásának megfelelő átültetése érdekében – és összhangban a felügyeleti szervek és a piaci szereplők szakmai javaslataival – szükséges továbbá annak biztosítása, hogy a tényleges tulajdonosi adatok központi

²⁹ 351/2024. (XI. 21.) Korm. rendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet módosításáról.

³⁰ A 2014/24/EU irányelv 57. cikk 6. bekezdésének utolsó albekezdése csak jogerős bírósági ítélettel kimondott eltiltás esetén nem tesz lehetővé öntisztázást. Mivel jelen esetben az erdészeti hatóság eljárásában nem kerül sor a megbízhatóság közbeszerzési szempontú értékelésére, indokoltnak látszik az öntisztázás lehetőségének biztosítása.

³¹ 427/2024. (XII. 23.) Korm. rendelet közbeszerzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról

³² A kizáró ok kiegészítésére vonatkozó javaslatot fogalmazott meg az Integritás Hatóság: 2023 Éves Elemző Integritásjelentése. (2024. június 20.).

nyilvántartása tartalmazza a zártkörű befektetési alapok tényleges tulajdonosainak adatait is. Ehhez szükséges az ezen alapok sajátosságait figyelembe vevő egyedi tényleges tulajdonosi meghatározás rögzítése a [Pmt](#)-ben.³³ A 2024. évi LVI. törvény a Pmt-t már 2025. január 1-jétől kiegészítette a zártkörű befektetési alapok esetkörével, a tényleges tulajdonosi nyilvántartás kapcsán pedig úgy rendelkezett, hogy már nyilvántartásba vett zártkörű befektetési alapok esetében a tényleges tulajdonosi adatok első adatszolgáltatási időszaka 2026. július hónap. A Kbt. szerinti kizáró ok változása 2026. január 1-jén lép hatályba, ezen időpontig értelmezési kérdésként jelentkezik, hogy a zártkörű befektetési alapok esetében a Pmt. 3. § 38. pont a)-b) pontjai alapján történik-e a tényleges tulajdonos megnevezése.

A közbeszerzési tervek készítésére vonatkozó kötelezettség alanyi hatályának bővülése

A Kbt. a korábbiakban csak a klasszikus ajánlatkérők számára írta elő közbeszerzési terv készítésének kötelezettségét, a központi beszerző szervezetet pedig mentesítette ez alól. A módosító törvény kiterjeszti a közbeszerzési terv készítésének és közzétételének feladatát egyrészt a közszolgáltató ajánlatkérőkre, másrészt a központi beszerző szervezetre is. Utóbbiak tekintetében ugyanakkor figyelembe veszi, hogy a több ajánlatkérő számára megvalósított, pl. nagy keretmegállapodások kötésén vagy dinamikus beszerzési rendszer felállításán túl adott esetben egyedi beszerzéseket is megvalósítanak az általuk ellátott szervezetek számára, amelyek nem feltétlenül tervezhetőek a központi beszerző szervnél, illetve amelyek az ellátott szervezetek közbeszerzési tervében szerepelnek. Központi beszerző szervezet esetén ezért az általuk ellátott ajánlatkérők részére megvalósítandó egyedi beszerzésekre vonatkozó információkat a közbeszerzési tervnek nem kell tartalmaznia.

A közbeszerzési terv készítésére vonatkozó kötelezettség alanyi hatályának bővítése a piac jobb infor-

málását célozza a beszerzési lehetőségekről, amely hozzájárulhat a piaci szereplők jobb felkészüléséhez és ezáltal a verseny fokozásához. Az OECD hazai közbeszerzési versenyhelyzetre vonatkozó jelentésében rámutatott, hogy a legtöbb OECD-tagországban a központi beszerző szervek ugyanolyan kötelezettségekkel rendelkeznek a közbeszerzési tervek elkészítése kapcsán, mint más ajánlatkérők, ezért javasolta a közbeszerzési tervek vonatkozó szabályok megerősítését és ennek keretében a központi beszerző szervekre vonatkozó kivétel felülvizsgálatát.³⁴

Az eljárás eredményéről szóló tájékoztató és az összegezés közbeszerzési eljárási részenként történő elkészítésének lehetővé tétele a nemzeti eljárásrendben

A módosító törvény alapján a 2026. január 1-je után indított közbeszerzési, illetve koncessziós beszerzési eljárásokban a nemzeti eljárásrendben lefolytatott eljárásoknál is lesz arra lehetőség, hogy ha az ajánlatkérő lehetővé tette a részekre történő ajánlattételt, az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezést részenként is elkészítheti, valamint az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót is közzéteheti külön az egyes részekre vonatkozóan.

A fenti lehetőség a szabályozásban, valamint az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben már 2024. április 1-jétől bevezetésre került, az új uniós, elektronikus hirdetményekre történő áttéréssel párhuzamosan.³⁵ A nemzeti eljárásrendben várhatóan szintén az elektronikus hirdetnyminták bevezetésével párhuzamosan valósulhat majd meg a részenkénti összegezés, illetve eredményről szóló tájékoztató készítése.

A lehetőség akkor lehet hasznos, ha valamelyik részben az ajánlatok bírálata elhúzódik olyan okból, amely a többi részt nem érinti, és szükség lenne arra, hogy a gyorsabban befejezhető részekhez kapcsolódó szerződéseket a többi rész bevétele nélkül megköthessék a felek. A szabályozási megoldásnak az uniós eljárásrend-

³³ Indokolás az egyes pénzügyi és vagyongazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló 2024. évi LVI. törvényhez. Elérhető: <https://njt.hu/jogszabaly/2024-56-K0-00> (2025. január 7.).

³⁴ OECD: Improving Competitive Practices in Hungary's Public Procurement: Reducing Single-bids and Enhancing Supplier Participation, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Párizs, 2024. elérhető: <https://doi.org/10.1787/5d1c1ec1-en>. (2025. január 7.) p. 84.

³⁵ A Bizottság (EU) 2019/1780 Végrehajtási Rendelete (2019. szeptember 23.) a közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetnyminták (e-hirdetmények) létrehozásáról és az (EU) 2015/1986 végrehajtási rendelet hatályaon kívül helyezéséről 2023. október 25-től az irányelvi hirdetmények új rendszerét vezette be, amely szintén lehetővé teszi a részek külön kezelését.

ben történt bevezetésekor részletesebben is foglalkoztunk annak eljárási következményeivel, illetve a szabályozás kialakítása mögött álló megfontolásokkal.³⁶

Az érvénytelenségi okok átsztrukturálása

A módosító törvény újra megállapítja a Kbt. 73. §-át annak érdekében, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések érvénytelenségének okait átláthatóbb és logikusabb módon sorolja fel. A módosítást megelőzően a szakasz a 73. § (1) bekezdésében csak az érvénytelenség eseteireinek egy részét sorolta fel, amelyeket azután további bekezdések egészítettek ki. Az is következtetlennül jelent meg, hogy az érvénytelenségi okok egy része utalt a megelőző hiánypótlás lehetőségére, míg más része nem.

A módosítással nem csak áttekinthetőbbé válik az érvénytelenség eseteireinek felsorolása, hanem az kiegészül a műszaki leírásnak vagy a szerződéses feltételekben foglalt ajánlatkérői előírásoknak való meg nem felelésre vonatkozó indokkal is. Mivel az érvénytelenséghez vezető problémák, hiányosságok kimerítő felsorolása nem lehetséges, továbbra is fennmarad az „egyéb” okból az előírásoknak nem megfelelő ajánlat, illetve részvételi jelentkezés kategóriája, azonban az érvénytelenség jogcímeként várhatóan ritkábban kerül majd megjelölésre az ajánlatok vagy a részvételi jelentkezések elbírálásáról szóló összegezésben.

Az egyes érvénytelenségi okoknál a Kbt. a módosítást követően nem utal a hiánypótlás lehetőségére. Ez semmilyen változást nem eredményez a hiánypótlhatóság kérdésében, hiszen ez utóbbit a Kbt. önálló szabályai rendezik (Kbt. 71. §). A Kbt. 73. § szerinti bármely indok alapján csak akkor nyilvánítható érvénytelennek egy ajánlat vagy részvételi jelentkezés, ha a Kbt. hiánypótlásra vonatkozó szabályai szerint az adott hiba vagy hiány nem lehet hiánypótlás tárgya, illetve ha azt nem, vagy nem megfelelően teljesítették.

A módosítás elősegíti az adatok jobb elemezhetőségét, és az ajánlatok érvénytelenségének okaira vonatkozó

pontosabb adatok rendelkezésre állása később hozzájárulhat a szakpolitikai döntéshozatal megalapozásához is. A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer adatai alapján 2019 és 2023 között az egyes években benyújtott ajánlatok 12-15%-a volt érvénytelen.³⁷ A legtöbb érvénytelen ajánlat a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti „egyéb” kategóriába tartozott, azaz a Kbt-ben kifejezetten nem nevesített esethez kapcsolódott, így a rendelkezésre álló adatok nem nyújtottak elegendő információt az ajánlatok hibáinak leggyakoribb okairól. A módosítást követően a teljesítménymérési keretrendszer adataiban is részletesebben megjelenhetnek a korábban a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné nyilvánított ajánlatokban jellemzően megjelenő hibák, melyek alapján azonosíthatóak lesznek azok a további intézkedések, amelyek elősegíthetik az érvényes ajánlattételt.³⁸

A változás az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer kapcsolódó fejlesztési igényére tekintettel 2026. január 1-jén lép hatályba, a teljesítménymérési keretrendszerben az összegezés úrlapból származó adatok rendelkezésre állása pedig várhatóan további egy-két évet igénybe vesz.

Az ajánlati kötöttség szabályainak rendezése elektronikus árlejtés esetén

A korábbiakban nem volt egyértelmű, hogy amennyiben az ajánlatkérő elektronikus árlejtést alkalmaz a közbeszerzési eljárásban, akkor az ajánlati kötöttség beálltának időpontjaként az ajánlat benyújtásához kapcsolódó, az adott eljárásfajta szabályai szerint megállapítható időpontot vagy az elektronikus árlejtés lezárását kell-e figyelembe venni. A kérdés jelentőségét az adja, hogy a Kbt. bizonyos határidőket az ajánlati kötöttség beálltához kapcsol, így különösen ezen időpontig szükséges az ajánlati biztosítékot rendelkezésre bocsátani, innentől kezdődik az ajánlati kötöttség időtartama, amely alatt a bírálatot el kell végezni, illetve amelytől kezdődnek a Kbt-ben a bírálat elhúzóadásához

³⁶ Várhomoki-Molnár Márta: A közbeszerzési törvény 2023. év végi módosításai a 2023. évi CXVII. törvény alapján. Közbeszerzési Értesítő Plusz 2024/2. pp. 38-47.

³⁷ Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium: A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei 2023., 2024. február 28. elérhető: <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798812927320> (2025. január 8.). p. 143.

³⁸ A 2024. évi LXIV. törvény 55. §-ához kapcsolódó indokolás.

kapcsolt jogkövetkezmények határidői.³⁹ Mivel az elektronikus árlejtés esetén az ajánlati kötöttség speciálisan érvényesül és az elektronikus árlejtésre vonatkozó részletes szabályokat kormányrendelet rendezi, amely szintén szabályozza az ajánlati kötöttség beálltát, a módosító törvény a szabályozás koherenciája érdekében a kérdés szabályozását kiveszi a Kbt. rendelkezései közül, így a jövőben az elektronikus árlejtés esetén az ajánlati kötöttségre alkalmazandó speciális szabályokat kormányrendelet rendezi. A Kormány egyúttal elfogadta a 424/2017. Korm. rendelet módosítását,⁴⁰ amely egyértelművé teszi, hogy elektronikus árlejtés alkalmazása során az ajánlattevő ajánlati kötöttsége az adott eljárásfajta irányadó szabályok szerint áll be, az árlejtést megelőzően benyújtott ajánlata tekintetében. Az elektronikus árlejtés lebonyolítása során az ajánlattevő ajánlati kötöttsége annyiban megszűnik, hogy kizárólag az árlejtés tárgyát képező szempontok tekintetében módosíthatja ajánlatát – ezen szempontok tekintetében az árlejtés lezárásakor az ajánlati kötöttség ismét beáll. Az ajánlat egyéb részei tekintetében az ajánlati kötöttség fennáll az árlejtés ideje alatt is. A Kbt. 54. § (1) bekezdése és a Kbt. 70. § (2a) bekezdése alkalmazásában az ajánlati kötöttség beállításának időpontjaként az árlejtést megelőzően benyújtott ajánlatra vonatkozó kötöttség beállításának időpontját kell figyelembe venni.⁴¹

A közbeszerzési eljárás lezárulásának a szerződés megkötéséhez kötése

A módosító törvény változást hoz abban, hogy a közbeszerzési eljárás lezárulásának időpontja eredményes eljárás esetén nem az eljárás eredményéről szóló tájékoztató közzététele, hanem a szerződés megkötése lesz. Eredménytelen eljárás esetén továbbra is az eredményről szóló tájékoztató közzétételét kell a lezárás időpontjának tekinteni.

A változás indoka, hogy a szerződés megkötésével a felek jogviszonya megváltozik, azt alapvetően – a Kbt. egyes szabályaival kiegészülve – a szerződés határozza meg, és már nincs mód a közbeszerzés eljárási szakaszához hasonlóan eljárási cselekmények gyakorlására. Így például ha a nyertes ajánlattevő kizáró ok hatálya

alá kerül a szerződés megkötését követően, ennek jogkövetkezményei eltérnek attól, mintha a kizáró ok az eljárás során következne be. A változás – összefüggésben azzal, hogy az érintett szakaszok az eredményről szóló tájékoztató részenkénti kezelése kapcsán 2026. január 1-től változnak – szintén 2026. januárjától lép majd életbe.

A közbeszerzési szaktanácsadókat érintő változások

A módosító törvény több ponton a gyakorlat igényeire tekintettel módosítja a közbeszerzési szolgáltatókra vonatkozó szabályokat, amely változások már 2025. január 1. napjától alkalmazandóak. Az állami közbeszerzési szaktanácsadó intézményét bevezető, az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Ábtv.) megszüntette annak lehetőségét, hogy az ajánlatkérők az uniós értékhatár eléréséig a közbeszerzési szabályok alkalmazása nélkül köthessenek szerződést közbeszerzési tanácsadási feladatokra. A módosító törvény a [Kbt. 111. § c\) pontja](#) szerinti kivételt kiegészítette a járulékos közbeszerzési szolgáltatás beszerzésének esetével, így a [Kbt. 3. § 14. pontja](#) által definiált szolgáltatások – függetlenül attól, hogy azokat akkreditált formában nyújtják-e – uniós értékhatárig közbeszerzés nélkül szerezhetőek be. A módosító törvény indokolása arra is felhívja a figyelmet, hogy a szintén kivételi körbe tartozó jogi szolgáltatások a 3. mellékletbe tartoznak, viszont a járulékos közbeszerzési szolgáltatások nem, így ez utóbbiakra alacsonyabb uniós értékhatár vonatkozik, mint a jogi szolgáltatásokra.⁴² Továbbra is van ezért jogi jelentősége a járulékos közbeszerzési szolgáltatás és a jogi szolgáltatás elhatárolásának. Ezzel összefüggésben lehet szerepe az értelmezésben annak, hogy a módosító törvény kiigazítja az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvényt is, amely az *ügyvédi tevékenység gyakorlása keretében kiegészítő jelleggel folytatható tevékenységek* között sorolja fel a Kbt. szerinti közbeszerzési szolgáltatói tevékenységet, azaz a járulékos közbeszerzési szolgáltatás nyújtását.⁴³

Az Ábtv. 2023. november 8-ától úgy módosította a Kbt.-t, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvos-

³⁹ Lásd a Kbt. 54. § (1) és (7) bekezdéseit, 70. § (2a) bekezdését, 75. § (1) bekezdés c) pontját, 81. § (11) és 87. § (4) bekezdését.

⁴⁰ 427/2024. (XII. 23.) Korm. rendelet közbeszerzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról.

⁴¹ 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól. 31. § (1)-(3) bekezdések.

⁴² A 2024. évi LXIV. törvény 63. §-ához fűzött indokolás.

⁴³ Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 65. §-a.

lati eljárásban megszüntette a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó (FAKSZ) általi képviselői lehetőségét, annak ellenére, hogy a FAKSZ intézményét a közbeszerzési eljárásokban egy átmeneti ideig, 2026. június 30-ig még fenntartotta. A Kbt. 197/E. §-a alapján ezen időpontig a FAKSZ árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelése esetén az állami közbeszerzési szaktanácsadó alternatívájaként eljárhat, illetve annak sincs akadály, hogy az állami közbeszerzési szaktanácsadó közreműködésére kötelezett eljárási körön kívül végezzen közbeszerzési szolgáltatói tevékenységet. A módosítás az ajánlatkérők és gazdasági szereplők jogorvoslati jogának hatékonyabb gyakorlásának elősegítése céljából⁴⁴ lehetővé teszi, hogy a FAKSZ jogosultsággal rendelkező személy is elláthassa az ügyfél képviselőt a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt 2026. június 30. napjáig.

A módosító törvény egy további kiegészítő szabályt is megállapít a központi beszerző szervek működése kapcsán. Ha a közbeszerzésre központi beszerző szerv által nyújtott járulékos közbeszerzési szolgáltatás keretében kerül sor, akkor az állami közbeszerzési szaktanácsadó bevonására kötelezett ajánlatkérők számára a szaktanácsadót a központi beszerző szerv biztosítja.

A jogorvoslatokra vonatkozó szabályok változásai

A jogorvoslatok tekintetében legfontosabb változás, hogy a módosító törvény lehetővé teszi a Közbeszerzési Döntőbizottság önálló jogorvoslattal megtámadható végzése ellen indított közigazgatási perben hozott bírósági ítélet ellen a kúriai felülvizsgálatot.

Az egyébként önálló jogorvoslattal megtámadható végzésekkel kapcsolatban a Kbt. eddig kizárta a kúriai felülvizsgálatot. Több esetben, így különösen az ügyfélképesség tárgyában hozott döntéseknél előfordul ugyanakkor, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság által hozott végzés alapvetően érinti a jogorvoslathoz való jog gyakorlását. A jövőben adott esetben a Kúria elé kerülő esetek így hozzájárulhatnak mások mellett az ügyfélképességre vonatkozó jogértelmezés egységesítéséhez, illetve fejlesztéséhez.

A módosító törvény az Integritás Hatóság javaslata alapján egyszerűsíti a Közbeszerzési Döntőbizottság összkollégiumi állásfoglalás kiadására vonatkozó el-

járását. A jogintézmény alkalmazására az utóbbi években egyáltalán nem került sor, az összkollégium működésére vonatkozó szabályok egyszerűsítése esetlegesen elősegítheti az állásfoglalások kiadását.

A Kbt. 156. § (4) bekezdésében a törvényi szöveg pontosítása egyértelművé teszi, hogy az emberi élet és egészség védelme okán az egészségügyi ellátáshoz kapcsolódó beszerzések is olyan közérdeknek minősülnek, amelyek esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság engedélyezheti a szerződés megkötését még a jogorvoslati eljárás lezárulását megelőzően. Ez – természetesen továbbra is az adott helyzet és beszerzés jellemzőit figyelembe véve – elősegítheti, hogy az egészségügyi ellátás biztosítása érdekében szükséges beszerzéseket a jogorvoslat elhúzódása ne veszélyeztethesse.

Ezen a helyen is megemlíjtük a jogorvoslati eljárás szabályai kapcsán, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban a módosító törvény alapján a képviselőt FAKSZ is elláthatja.

A kivételi körök változásai

A módosító törvény több ponton is érinti a Kbt.-nek az uniós értékhatár alatt alkalmazható kivételeket rögzítő 111. §-át, amely változások már 2025. január 1-től alkalmazhatóak.

A fentiekben már bemutattuk, hogy nemzeti eljárásrendben kivételi körbe kerül a járulékos közbeszerzési szolgáltatás megrendelése.

A Kbt. 111. § d) pontjában a Kbt. 3. mellékletében foglalt szociális és egyéb szolgáltatások esetében alkalmazható kivételi értékhatár harmincmillió forintról ötvenmillió forintra emelkedik.

A 111. § m) pontjában szereplő, megújuló technológiák alkalmazásával megvalósuló villamos energia termelését közvetlenül szolgáló beszerzésre vonatkozó kivétel pontosítására is sor kerül. Korábban a kivétel csak a klasszikus közszolgáltatókra utalt vissza, a piac kiegyenlítése, valamint az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében azonban indokolt volt a megújuló technológiák alkalmazásával megvalósuló villamosenergia-termelés piacán jelen lévő valamennyi közszolgáltató ajánlatkérőkre kiterjeszteni a vonatkozó kivételt.

⁴⁴ A 2024. évi LXIV. törvény 61. §-ához fűzött indokolás.