

# KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

**Az előzetes piaci konzultáció alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok a kötelező ellenőrzés bevezetését követően**

**Practical experiences with the use of preliminary market consultation following the introduction of its mandatory oversight**

**Dr. Tarján Katalin LL. M., osztályvezető, Közbeszerzési Hatóság**

DOI: 10.37371/KEP.2025.4.3

Címszavak: *előzetes piaci konzultáció, irányelv, egyajánlatos közbeszerzések, Közbeszerzési Hatóság, ellenőrzés, hirdetmény-ellenőrzés*

## Absztrakt

Az előzetes piaci konzultáció fogalma a 2014-es közbeszerzési irányelvekkel jelent meg az európai jogalkotásban, a Kbt.-ben a 2015-ös hatályba lépés óta változatlan megfogalmazással szerepel. Magyarországon széles körű elterjedését az egyajánlatos közbeszerzések csökkentését szolgáló kormányzati intézkedésekhez kapcsolódó szabályozás hozta el, melynek legutóbbi lépéseként 2024. július 15-től kötelezővé vált az előzetes piaci konzultációk Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzése. A cikk rövid történeti áttekintést követően az ellenőrzések tapasztalatait mutatja be.

## Abstract

The concept of preliminary market consultation was introduced into European legislation with the 2014 public procurement directives and has been included in the Hungarian Public Procurement Act (Kbt.) with unchanged wording since it came into effect in 2015. Its broader use in Hungary was driven by the government measures aimed at reducing the number of single-bid public procurements, the latest of which made the oversight of preliminary market consultations by the Public Procurement Authority mandatory as of July 15, 2024. Following a brief historical overview, the article presents the experiences of these inspections.

## Az előzetes piaci konzultáció fogalma

Az előzetes piaci konzultáció, mint a közbeszerzési eljárás előkészítése körében használatos eszközök egyike, funkcióját és folyamatát tekintve a korábbi közbeszerzési jogszabályokban is szerepelt, egységesen használt megnevezése és fogalma azonban a 2014-es közbeszerzési irányelvekkel jelent meg az európai közbeszerzési jogban.<sup>1</sup>

Mind a klasszikus, mind az ágazati irányelv az előkészítés szakaszban, a közbeszerzési eljárás első lépései között, külön cikkben tárgyalja a fogalmat. Az irányelvek szerint az előzetes piaci konzultáció körében „az

*ajánlatkérő szervek például tanácsot kérhetnek, illetve fogadhatnak el független szakértőktől, hatóságoktól vagy piaci résztvevőktől. A tanács a közbeszerzési eljárás megtervezése és lebonyolítása során felhasználható, feltéve, hogy a tanácsadás nem jár a verseny torzulásával, illetve nem vezet a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság elvének megsértéséhez”.<sup>2</sup>*

Az európai közbeszerzési jogi szakirodalom abban tesz különbséget a közbeszerzés előkészítő szakaszában végzett piackutatás és az előzetes piaci konzultáció között, hogy míg előbbi egy informális, publikusan rendelkezésre álló adatokon vagy egyszerű információgyűjtésen alapuló piacfelmérés, az utóbbi egy formális

<sup>1</sup> Dragos, Dacian: Article 40 PRELIMINARY MARKET CONSULTATIONS. In: Caranta, Roberto (szerk.); Sanchez-Graells, Albert (szerk.): European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU. Edward Elgar Publishing, 2021. 449. o. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781789900682>.

<sup>2</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014. február 26-i 2014/24/EU IRÁNYELVE a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről 40. cikk.

keretek között végzett, a piaci szereplők aktív részvételét feltételező, párbeszédre alapuló és – a jogszabály által is kiemelt alapelvek sérelmét megelőzendő – megfelelően dokumentált folyamat.<sup>3</sup> Kiemelt jelentősége lehet nehezen körülhatárolható beszerzési tárgyak esetében és innovációs célú közbeszerzésekben, ahol ajánlatkérők ilyen módon szerezhetnek ismereteket az érintett piac működéséről, szereplőiről.<sup>4</sup> A piaci konzultáció párbeszéd jellegénél fogva alkalmas az ajánlatkérők igényeinek és az ajánlattevők kínálatának közelítésére, és elkerülhetők általa a közbeszerzési eljárás olyan hibái, amelyek az ajánlattételi szakaszban kiegészítő tájékoztatás kérés esetén már nehezen vagy egyáltalán nem lennének orvosolhatók. Az előzetes piaci konzultáció lefolytatásának különféle – személyes, online, telefonos – lebonyolítási módjai ismertek, ezek elterjedtsége, szabályozottsága tagállamonként eltérő.

### Az előzetes piaci konzultáció a magyar közbeszerzési jogban

A Kbt. vonatkozó rendelkezése a közbeszerzési eljárás előkészítése körében lényegében az irányelvi rendelkezést ültette át a magyar jogba. A közösségi joggal megegyező módon a hazai szabályozás is az előzetes piaci konzultáció lehetséges szereplőit – független szakértők, hatóságok, piaci résztvevők –, valamint az alapelvek – a verseny tisztasága, a gazdasági szereplők esélyegyenlősége és az egyenlő elbánás – fontosságát emelte a szabályozás körébe.<sup>5</sup>

Tekintve, hogy az előzetes piaci konzultáció első részletszabályozása egészen 2021-ig váratott magára, a hazai gyakorlatban sokáig összekeveredett a piacfelmérés és a piaci konzultáció fogalma. Még azokban az esetekben is, amikor az előzetes piaci konzultáció ténylegesen a jogalkotói szándék szerinti szerepet töltötte volna be, az ajánlatkérők a honlapjukon vagy szakmai

szervezetek honlapján nyilvánosan, de ebből adódóan meghatározott gazdasági szereplői kör számára, vagy meghívásos alapon szintén csak a kiválasztott körben teheték közzé a megindítás előtt álló közbeszerzési eljárással kapcsolatos információkat.

A Miniszterelnökség által 2018-ban közzétett útmutató szerint akkor az „előzetes piaci konzultáció legalapvetőbb/legelterjedtebb formája a személyes egyeztetés” volt. Az útmutató iránymutatást tartalmazott egyebek mellett az előzetes piaci konzultáció ajánlott tartalmára, tárgyára vonatkozóan,<sup>6</sup> a lebonyolítás formáját azonban az ajánlatkérők választására bízta. 2021. július 1-től még nem kötelező szabályként került a Kbt.-be az a rendelkezés, mely szerint előzetes piaci konzultáció úgy is indítható, hogy ajánlatkérő „a műszaki leírás tervezetét és a szerződéstervezetet az EKR-ben előzetesen közzéteszi, amelynek véleményezésére az érdeklődő gazdasági szereplők számára lehetőséget biztosít”,<sup>7</sup> ezzel egyidejűleg az EKR felületén is megteremtődtek az előzetes piaci konzultáció ilyenfajta lebonyolításának technikai feltételei.

2021. novemberben ismét kiegészültek a Kbt. előzetes piaci konzultációra vonatkozó szabályai, utalva arra, hogy a kötelező alkalmazás esetköreit kormányrendelet állapítja meg,<sup>8</sup> mely már az egyajánlatos közbeszerzések visszaszorítására irányuló jogalkotási folyamatot vetítette előre.

### Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentésére irányuló törekvések Európában és Magyarországon

A 2014-es közbeszerzési irányelvek fontos célja volt a közbeszerzési eljárások egyszerűsítésével és rugalmasságának növelésével a kis- és középvállalkozások versenyképességének fokozása, átláthatóbb, visszaéléstelen jogszabályi környezet megteremtése. Az erőfeszítések ellenére a hatályba lépést követő években

<sup>3</sup> Dragos, Dacian: Article 40 PRELIMINARY MARKET CONSULTATIONS. In: Caranta, Roberto (szerk.); Sanchez-Graells, Albert (szerk.): European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU. Edward Elgar Publishing, 2021. 449. o. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781789900682>

<sup>4</sup> Kothencz Éva: Az eljárás előkészítése. In: Dezső Attila (szerk.): Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez, Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2016, 2022, Online Jogtár®, 3. pont.

<sup>5</sup> Kbt. 28. § (4) bekezdés.

<sup>6</sup> A Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkársága által kiadott „Útmutató a Kbt. 28. § (4) bekezdése szerinti előzetes piaci konzultáció alkalmazásához”, 2018.03.12. <https://archive.palyazat.gov.hu/tmutat-elzetes-piaci-konzultci> Letöltés ideje: 2025.01.08.

<sup>7</sup> Kbt. 28. § (5) bekezdés.

<sup>8</sup> Kbt. 28. § (6) bekezdés.

minden felmérés arra mutatott, hogy az egyajánlatos közbeszerzések száma – mely a közbeszerzési verseny fontos mutatója – nemcsak nem csökkent, de folyamatosan nőtt az Európai Unióban. 2023-as adatok szerint a közbeszerzések az EU bruttó hazai termékének kb. 14%-át teszik ki,<sup>9</sup> az Európai Bizottság pedig kiemelt feladatának tekinti a tisztességes verseny előmozdítását, így a beavatkozás szükségszerűnek látszott.

#### Az egyajánlatos közbeszerzések számarányának alakulása Magyarországon uniós eljárásrendben (2021-2024)

2021	2022	2023	2024
41,2%	34,6%	33,4%	26,6%

(Forrás: Közbeszerzési Hatóság)

A Bizottság a 2021-27-es költségvetési időszakban a belső piac teljesítményének folyamatos monitorozására és értékelésére alkotta meg az Egységes Piaci Eredménytáblát,<sup>10</sup> melynek részeként a tagállamok egyes közbeszerzési mutatószámai, és ezen belül az egyajánlatos közbeszerzések arányának alakulása is nyomon követhető. Az azonosított közbeszerzési kihívásokra reagálva a Bizottság célzott intézkedéseket is javasolt egyes tagállamok számára. Magyarországon 2021-ben az uniós átlag felett volt az egyajánlatos közbeszerzések aránya, az egyik legrosszabb eredménnyel a tagállamok között, ezért a Bizottság olyan intézkedéseket javasolt, amelyek célja a verseny és az átláthatóság javítása a közbeszerzési eljárások során.

Magyarország az Európai Bizottság részére 2021-ben benyújtott Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervben számos kapcsolódó intézkedés megtételét vállalta, s ezzel egy átfogó jogalkotási folyamat is kezdetét vette, kiemelten a közbeszerzések hatékonyságának növelése érdekében is.<sup>11</sup> A vállalatok egyike az egyajánlatos közbeszerzések Egységes Piaci Eredménytábla szerinti módszertan alapján számított arányának 15% alá szorí-

tása. Ennek jegyében született az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II.28.) Korm. rendelet, amellyel elkezdődött az előzetes piaci konzultációk hazai részlet-szabályozása.

#### Az előzetes piaci konzultáció, mint az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló eszköz

Az előzetes piaci konzultációra már a Miniszterelnökség által 2018-ban kiadott útmutató is az egyajánlatos közbeszerzések visszaszorításának egyik eszközeként utalt.<sup>12</sup> Az egyajánlatos kormányrendelet szabályozásának alapja ajánlatkérő választása, mely szerint köteles előzetes piaci konzultációt lefolytatni a közbeszerzési eljárás előkészítéseként, amennyiben nem alkalmazza az eljárásban a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi okot, azaz nem vállalja, hogy eredménytelenné nyilvánítja az eljárást, ha nem nyújtanak be legalább két ajánlatot vagy részvételi jelentkezést.<sup>13</sup> Vagy megfordítva, a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi ok előírása kiváltható azzal, ha lefolytatják az előzetes piaci konzultációt. A jogalkotói szándék szerint a rendeltetésének megfelelően, a piac felmérése céljából lefolytatott konzultáció eredményeként ajánlatkérő informált döntést hozhat arról, hogy adott eljárásban – beszerzési igényeit és az érdeklődő piaci szereplők számát, észrevételeit figyelembe véve – nem kockáztatja-e az eljárás eredményességét a 75. § (2) bekezdés e) pontjának alkalmazásával.

A kormányrendelet a kezdetekben az uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzési eljárásokra, és abból is a statisztikailag nagy számban egy ajánlattevős eljárásokban érintett beszerzési tárgyakra (közös közbeszerzési szójegyzék [CPV] szerinti főcsoportokra) korlátozta az előzetes piaci konzultáció lefolytatásának vagy a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti

<sup>9</sup> Közbeszerzés az Európai Unióban A 2021. évvel záródó 10 évben csökkent a verseny a kivitelezési munkálatokra, az árukra és a szolgáltatásokra odaítélt szerződéseknél – Az Európai Számvevőszék Különjelentése, 2023.

[https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28\\_HU.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_HU.pdf) Letöltés ideje: 2025.01.26.

<sup>10</sup> [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/hungary\\_en](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/hungary_en) Letöltés ideje: 2025.01.26.

<sup>11</sup> 1027/2021. (II. 5.) Korm. határozat a közbeszerzések hatékonyságának javítása érdekében szükséges intézkedésekről.

<sup>12</sup> A Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkársága által kiadott „Útmutató a Kbt. 28. § (4) bekezdése szerinti előzetes piaci konzultáció alkalmazásához”, 2018.03.12. <https://archive.palyazat.gov.hu/tmutat-elzetes-piaci-konzultci> Letöltés ideje: 2025.01.08.

<sup>13</sup> 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés.

eredménytelenségi ok alkalmazásának kötelező előírását. A jogszabály kihirdetésekor hatályos változata külön rendelkezést tartalmazott a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv, az állam 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaság vagy ezen gazdasági társaság 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaság ajánlatkérők vonatkozásában, amelyek számára beszerzési tárgyra tekintet nélkül volt kötelező az előzetes piaci konzultáció lefolytatása vagy a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pont alkalmazása, amennyiben a megelőző naptári évben egyajánlatos közbeszerzéseik aránya meghaladta a 20 %-ot, úgy, hogy adott időszakban legalább 10 uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzést folytattak le.<sup>14</sup>

A 2024. március 15-től hatályos módosítás lényegesen kibővítette, egyben egyszerűsítette a rendelet tárgyi hatályát, amelyet követően beszerzési tárgyra és az ajánlatkérő személyére tekintet nélkül, valamennyi nyílt, meghívásos és tárgyalásos közbeszerzési eljárás, a versenypárbeszéd, valamint a Kbt. 117. §-a szerinti közbeszerzési eljárás esetében kötelezővé vált az előzetes piaci konzultáció lefolytatása vagy a Kbt. 75. § (2) bekezdés szerinti eredménytelenségi ok előírása közötti választás.<sup>15</sup> Kivételt csak igen szűk körben határoz meg a rendelet hatályos állapota, mely szerint a jogszabályt „nem kell alkalmazni a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás és a Kbt. 115. §-a szerinti eljárás esetén, a Kbt. 104. és 105. §-a szerinti keretmegállapodások megkötésére, a Kbt. 106. és 107. §-a szerinti dinamikus beszerzési rendszerek létrehozására, valamint a keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszer alapján megvalósított egyedi beszerzésekre”.<sup>16</sup>

A jogszabály részletszabályokat tartalmaz az előzetes piaci konzultáció lefolytatására vonatkozóan is. A korábbi szabályozáshoz képest újjátásként 2022-es hatályba lépése óta a rendelet azokban az esetekben, amikor az a jogszabály szerint kötelező, az előzetes piaci konzultáció EKR-ben történő lefolytatását tekinti jogszerűnek.<sup>17</sup> A jogszabály rendelkezik az előzetes piaci konzultáció lefolytatásához kapcsolódó formai követel-

ményekről, így a bekapcsolódásra adható határidőről, a minimálisan közzeendő dokumentumok és előírások köréről, a piaci konzultáció lezárásáról.

A jogszabály hatályba lépését megelőzően a Miniszterelnökség frissített útmutatót tett közzé<sup>18</sup> az előzetes piaci konzultáció alkalmazásához, mely a jogszabály újításainak bemutatásán túl praktikus eligazítást is ad a konzultáció lefolytatásával kapcsolatban. Felhívja a figyelmet az EKR előzetes piaci konzultáció lefolytatására alkalmas funkciójára, kiemelve, hogy az, hogy a jogszabály kötelezővé teszi az EKR-ben történő lefolytatást, nem zárja ki, hogy egyes eljárási cselekményeket ajánlatkérő egyéb módon, pl. személyes egyeztetés útján folytasson, sőt, arra is fenntartja a lehetőséget, hogy az EKR-ben történő meghirdetés mellett ajánlatkérő más módon – pl. honlapján, e-mailben – is tájékoztatást adjon az előzetes piaci konzultációról.

#### **Az előzetes piaci konzultáció Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzése**

Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését célzó jogalkotási folyamat újabb lépéseként 2024. július 15-től a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemekről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendeletben újabb feladattal bővült a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési hatásköre: „A Hatóság a hirdetmény-ellenőrzési hatáskörében eljárva ellenőrzi az előzetes piaci konzultációnak az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló kormányrendeletben foglalt szabályoknak megfelelő lefolytatását azon eljárások tekintetében, amelyek esetén a kormányrendelet szerinti előzetes piaci konzultáció lefolytatása kötelező.”<sup>19</sup>

A Közbeszerzési Hatóság a rendelkezés hatályba lépését követő időszak tapasztalatai alapján 2024 októberében tájékoztatást tett közzé az ellenőrzéssel kap-

<sup>14</sup> 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 2024.03.14-ig hatályos állapota.

<sup>15</sup> 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés.

<sup>16</sup> 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 3. §.

<sup>17</sup> 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés.

<sup>18</sup> Miniszterelnökség által kiadott Útmutató az előzetes piaci konzultáció alkalmazásához, 2022.03.11. <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1094774> Letöltés ideje: 2025.01.26.

<sup>19</sup> 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 9. § (6) bekezdés.

csolatos tudnivalókról.<sup>20</sup> A 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó eljárásokban az előzetes piaci konzultáció ellenőrzésére az eljárást megindító hirdetmények ellenőrzése mellett, annak kiegészítéseként kerül sor, az ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy a megindítás előtt álló közbeszerzési eljárás megfelel-e a kormányrendelet 1. § (1) bekezdésének, azaz ajánlatkérő alkalmazza a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi okot vagy a jogszabály előírásainak megfelelő előzetes piaci konzultációt folytatott le. Azokban az esetekben, amikor a jogszabály szerint az előzetes piaci konzultáció lefolytatása kötelező, a Hatóság az eljárást megindító hirdetmények ellenőrzése körében a lezárt előzetes piaci konzultáció EKR-ben elérhető dokumentumait vizsgálja a következő szempontoknak megfelelően:

- Az előzetes piaci konzultáció meghirdetésének dátuma és a hirdetmény ellenőrzésre megküldése között tizennégy napnak kell eltelnie, kivéve, ha egyetlen gazdasági szereplő sem kapcsolódott be a megadott határidőn belül az előzetes piaci konzultációba. A bekapcsolódásra a meghirdetéstől legalább nyolc napot kell hagyni.<sup>21</sup> Előbbi, amennyiben nem teljesült, hiánypótlással orvosolható, tekintve, hogy a hiánypótlás teljesítése ismételt megküldésnek számít,<sup>22</sup> utóbbi mulasztása esetén azonban az előzetes piaci konzultáció nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, elsődlegesen a Kbt. 75. § (2) bekezdés szerinti eredménytelenségi ok előírása javasolt vagy ismételten le kell folytatni az előzetes piaci konzultációt.
- A kormányrendelet előírja, hogy az előzetes piaci konzultációban minimálisan közzé kell tenni a „közbeszerzés tárgyát, a műszaki leírás, az alkalmassági követelmények és az értékelési szempontok tervezetét, valamint a szerződéstervezetet vagy a főbb szerződéses feltételeket”,<sup>23</sup> s ezek elérhetőségét a konzultáció időtartama alatt folyamatosan biztosítani kell.<sup>24</sup> Amennyiben valamelyik kötelezően közzéteendő dokumentum vagy információ nem szerepelt a

feltöltött dokumentumok között, vagy nem volt elérhető a konzultáció teljes időtartama alatt, akkor az előzetes piaci konzultáció szintén nem felelt meg a jogszabályi rendelkezéseknek. Az ellenőrzés során az EKR-ben egyértelműen megállapítható az előzetes piaci konzultációt meghirdető felhívás és a feltöltött dokumentumok rendelkezésre állása, a feltöltés dátuma, ezek ellenőrizhetők. Azok tartalma azonban, tehát az, hogy a dokumentumokban közölt információk adott esetben megfeleltek-e a jogszabály előírásainak, sok esetben egyedi mérlegelést igényelnek.

- A közzétett dokumentumokban közölt információknak és az eljárást megindító felhívásban foglaltaknak összhangban kell lenniük, tekintve, hogy az előzetes piaci konzultáció a közbeszerzési eljárás előkészítését szolgálja, annak egy megelőző lépése. Az ellenőrzés fókuszja tehát annak feltárása, hogy a jogszabályban felsoroltak, különösen az alkalmassági követelmények, értékelési szempontok, szerződéses feltételek tekintetében az előzetes piaci konzultációra történő felhívás és az eljárást megindító felhívás ugyanarra a beszerzési tárgyra irányul és azok lényegi előírásai megegyeznek, vagy amennyiben eltérés van az előírások között, az a beérkezett észrevételekről és az azokkal kapcsolatos ajánlatkérői álláspontról, valamint az érdemi módosításokról készített összefoglaló tartalmával alátámasztható-e. Ezek ugyancsak olyan kérdések, melyek eldöntése az adott eljárás körülményeinek, a rendelkezésre álló dokumentumok tartalmának mérlegelését igénylik.
- Az előzetes piaci konzultáció lezárásaként ajánlatkérő tájékoztatót tölt fel a konzultáció lezárásáról, melyben közzéteszi a konzultációba bekapcsolódó gazdasági szereplők számát. Amennyiben a konzultáció során volt érdeklődő, beérkezett vélemény, a jogszabály szerint ezekről összefoglalót is kell készíteni.<sup>25</sup> Az összefoglalónak tartalmaznia kell a beérkezett véleményeket, ajánlatkérő

<sup>20</sup> <https://kozbeszerzes.hu/hirek/tajekoztatas-az-elozetes-piaci-konzultaciok-kozbeszerzesi-hatosag-altali-ellenorzeserol/>  
Letöltés ideje: 2025.01.26.

<sup>21</sup> 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdés.

<sup>22</sup> 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 1. § (4) bekezdés és 12. § (1) bekezdés.

<sup>23</sup> 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (5) bekezdés a) pontja.

<sup>24</sup> 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdés.

<sup>25</sup> 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (5) bekezdés c) pontja.

véleményekkel kapcsolatos álláspontját, amennyiben az ajánlatkérő a beérkezett véleményt figyelmen kívül hagyja, ennek szakmai indokát, és a vélemények alapján a dokumentumokban végrehajtott érdemi jelentőségű módosításokról szóló tájékoztatást. Amennyiben a feltöltött dokumentumok között nem szerepel az összefoglaló, a lezárásról szóló tájékoztatónak kell tartalmaznia arra vonatkozó információt, hogy összefoglaló közzététele nem volt indokolt – nem volt érdeklődő, volt érdeklődő, de nem érkezett észrevétel, dokumentumok módosítására nem került sor. Amennyiben ajánlatkérő az összefoglaló közzétételét elmulasztotta, és erre a Hatóság hiánypótlási felhívás keretében hívja fel a figyelmét, a közzététel utólagos pótlására lehetőség van az EKR felületén a konzultáció lezárását követően is.

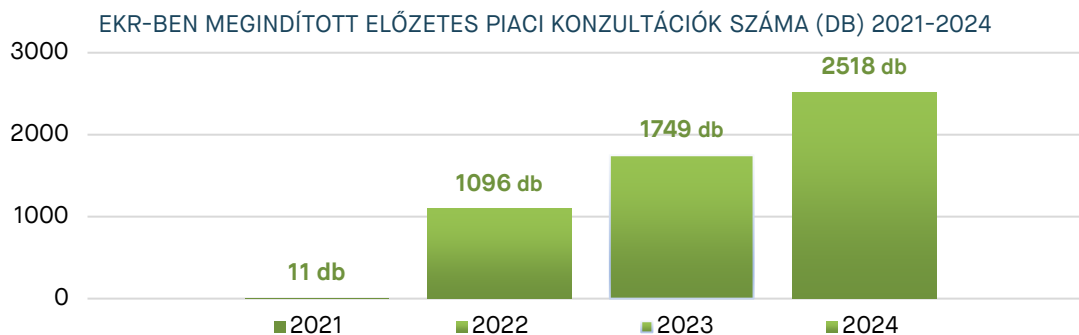
Az ellenőrzés célja – csakúgy, mint a hirdetményellenőrzés esetében – a jogkövető magatartás elősegítése, a jogszabályi rendelkezéseknek nem megfelelő eljárások kiszűrése. A Hatóság a hirdetményellenőrzés keretében elsősorban az előzetes piaci konzultáció lefolytatásának jogszerűségét, a jogszabályban foglalt formai és tartalmi követelmények teljesülését vizsgálja. Amennyiben ezen szempontok alapján az ellenőrzés azt állapítja meg, hogy a lefolytatott előzetes piaci konzultáció nem felelt meg a Korm. rendelet előírásainak és a hiányosság a hirdetmény közzétételéig jogszerűen nem orvosolható, de ajánlatkérő a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi okot sem kívánja alkalmazni, akkor végső soron az eljárás nem a Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésének megfelelően kerül megindításra, így szignalizációra<sup>26</sup> is sor kerülhet.

Tekintve, hogy az ellenőrzés jogszabály szerint kötelező, az ellenőrzés elvégzéséhez az előzetes piaci konzultáció dokumentumainak az EKR-ben elérhetőnek kell lenniük. Az előzetes piaci konzultáció megindítására jelenleg publi-kus és nem publikus formában is lehetőség van az EKR felületén. Utóbbi esetben a konzultáció dokumentumai nem a teljes nyilvánosság számára, kizárólag az EKR-ben bekapcsolódó felhasználók részére lesznek elérhetőek. Amennyiben ajánlatkérő a „nem publikus” funkció használatával folytatta le az előzetes piaci konzultációt, a Hatóság általi ellenőrzéshez, a konzultációban közzétett valamennyi dokumentum eléréséhez külön engedélyt kell biztosítani.

### Az előzetes piaci konzultációk ellenőrzésének tapasztalatai

Nem meglepő, hogy az előzetes piaci konzultáció kötelező eseteinek szabályozása a konzultációk számának nagyságrendi növekedésével járt. Az EKR felület kialakítása előtt egyéb módokon lefolytatott előzetes piaci konzultációk számát megbecsülni sem lehet, az EKR-ben megindított előzetes piaci konzultációk azonban pontosan nyomon követhetők.

Az EKR felület élesítése (2021. július 1.) és az egyajánlatos kormányrendelet hatályba lépése (2022. március 15.) között összesen 11 db előzetes piaci konzultáció indult az EKR-ben, mindegyik 2021-ben. A jogszabály hatályba lépését, azaz a kötelező esetkörök és az EKR-ben történő lefolytatás szabályozását követően jól látható az emelkedés. 2024 elején bővült a jogszabály tárgyi hatálya, ennek következtében az elmúlt évben 9598 megindított közbeszerzési eljárásra 2518 db előzetes piaci konzultáció jutott.<sup>27</sup>



Forrás: EKR

<sup>26</sup> Kbt. 152. § (2a) bekezdés.

<sup>27</sup> Adatok forrása: <https://ekr.gov.hu>.

Az előzetes piaci konzultáció EKR-ben történő lebonyolításának lehetővé tétele óta számos előrelépés történt a részletszabályozás terén, a felület és a lefolytatáshoz kapcsolódó szabályok azonban nem változtak. A Hatóság általi ellenőrzés szempontjából is releváns az előzetes piaci konzultáció „nem publikus” funkció választásával történő lefolytatása, mely, bár meghatározott esetekben – pl. dokumentáció egyes elemeinek bizalmas jellege – indokolt lehet, nincs jogszabályi alapja, így ajánlatkérő indoklás nélkül bármikor alkalmazhatja. A Nemzeti Fejlesztési Központ által közzétett útmutató<sup>28</sup> szerint a nyilvános közzététel követelményének akkor is megfelel ajánlatkérő, ha a dokumentumokat a „nem publikus” funkció használatával, csak bejelentkezett felhasználók számára teszi közzé. Az ellenőrzés szempontjából azért célszerűbb a publikus felületen történő lefolytatás, mert így a Hatóság azonnal hozzáférhet valamennyi ellenőrizendő dokumentumhoz.

Fontos, hogy az előzetes piaci konzultáció ellenőrzése nem dokumentáció ellenőrzés. Nem kerül sor a feltöltött teljes dokumentáció átnézésére, az ellenőrzés kizárólag a jogszabályi követelményeknek történő megfelelést vizsgálja. Vannak azonban így is az ellenőrzésnek olyan elemei, melyek – egyértelmű jogszabályi rendelkezés hiányában – minden eljárásban egyedi mérlegelést igényelnek. A kötelező tartalmi elemek között a jogszabály megfogalmazása szerint ajánlatkérőnek közzé kell tennie „az alkalmassági követelmények és az értékelési szempontok *tervezetét*”,<sup>29</sup> amely megfogalmazás némi rugalmasságra és arra is utal, hogy ezek a beérkezett véleményekre reagálva, a konzultáció eredményeként változhatnak. Nem mindig egyértelmű annak megítélése, hogy milyen mértékű az a változtatás, ami adott esetben elfogadható és nem változtatja meg teljes egészében a közbeszerzési eljárás jellegét az előzetes piaci konzultációhoz képest, különösen, ha a műszaki tartalomban is történik valamilyen szintű módosítás. Hangsúlyozandó, hogy a Hatóságnak a hirdetményellenőrzés keretében nincs szakmai kompetenciája annak megítélésére, hogy ha beérkezett egy szakmai észre-

vétel, az arra adott válasz megfelelő-e, vagy változtatni kellett volna annak hatására a dokumentáció tartalmán.

Az ellenőrzés körében bizonyosan nem megállapítható, hogy amennyiben egy adott piaci konzultációba egyetlen résztvevő sem kapcsolódott be, az a konzultáció nem töltötte be rendeltetését, vagy az „eredménytelenség” valóban az adott beszerzési tárgy piacát tükrözi. Annak megítélése, hogy az „eredménytelenség” magyarázata a beszerzés tárgyában, a bekapcsolódásra biztosított rövid határidőben, az előzetes piaci konzultáció nem publikus jellegében, a rendelkezésre bocsátott dokumentumok nem megfelelőségében, netán valami egészen más okban keresendő, számtalan szakmai kérdés érintettsége okán ugyancsak nem tartozhat az ellenőrzés körébe.

A Miniszterelnökség által kiadott útmutatók és az előzetes piaci konzultációval kapcsolatos legtöbb szakirodalom hangsúlyozza, hogy ajánlatkérőknek kiemelt figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy az előzetes piaci konzultációban csak annyi információt hozzanak a bekapcsolódó gazdasági szereplők tudomására, hogy ők a későbbi közbeszerzési eljárás vonatkozásában ne váljanak összeférhetetlenné.<sup>30</sup> Ez a kérdés szintén nem tartozhat az ellenőrzés körébe, már csak azért sem, mert elsősorban nem a nyilvánosan közzétett dokumentumokban, hanem esetlegesen a piaci szereplőkkel folytatott párbeszéd kapcsán merülhet fel és ajánlatkérő felelőssége, hogy kellő körültekintéssel járjon el.

Az ellenőrzés tapasztalatai rámutatnak olyan kérdésekre is, amelyeket a cikk írásakor hatályos jogszabály nem rendez. Ezek közé tartozik az előzetes piaci konzultáció időbelisége. A jogszabály külön rendelkezik arról, hogy eredménytelen eljárás esetén a már lefolytatott előzetes piaci konzultációt nem kell ismételtelen lefolytatni.<sup>31</sup> Az útmutatók ugyan utalnak rá, hogy rövid időn belül olyan változások adódhatnak adott piacon, ami felül tudja írni a lefolytatott konzultáció tapasztalatait, maga a jogszabály azonban nem jelöl meg határidőt egy adott konzultáció közbeszerzési eljárásban történő felhasználását illetően. A gyakorlatban számos esetben előfordul, hogy hosszabb időn, akár egy éven túl

<sup>28</sup> Nemzeti Fejlesztési Központ által kiadott Útmutató a közbeszerzéshez kapcsolódó piacismeret megszerzése és a piaccal való kapcsolattartás eszközeiről, 2024.11.28. <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1102541> Letöltés ideje: 2025.01.26.

<sup>29</sup> 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (5) bekezdés a) pontja.

<sup>30</sup> Kbt. 25. § (7) bekezdés.

<sup>31</sup> 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (7) bekezdés.

lefolytatott előzetes piaci konzultációt követően indítják meg a közbeszerzési eljárást, ami az adott konzultáció rendeltetését, hasznosságát kérdőjelezi meg.

Fontos megemlíteni a többrészes közbeszerzési eljárásokat, amelyekre vonatkozóan az egyes részekre külön-külön, vagy a teljes tervezett eljárásra egészében is lefolytatható az előzetes piaci konzultáció. Az Egységes Piaci Eredménytábla szerinti módszertan részenként vizsgálja a közbeszerzéseket, tehát egy ajánlati rész egy közbeszerzésnek minősül, és az előzetes piaci konzultáció rendeltetését tekintve is az lenne indokolt, hogy a konzultáció eredményére figyelemmel részenként dönthessen ajánlatkérő arról, hogy alkalmazza-e a Kbt. 75. § (2) bekezdés szerinti eredménytelenségi okot. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. hatályos rendelkezései alapján<sup>32</sup> az eredménytelenségi ok a teljes eljárásra alkalmazható,<sup>33</sup> a gyakorlati tapasztalatok azonban idővel szükségessé tehetik a jogszabályi rendelkezések pontosítását.

Beszerzési tárgyaként vizsgálva az a tapasztalat, hogy árubeszerzés és szolgáltatás tárgyak esetén nagyobb számban folytatnak le előzetes piaci konzultációt, mint amennyi eljárásban az eredménytelenségi okot alkalmazták, építési beruházásoknál viszont túlnyomórészt a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pont előírásával felelnek meg a jogszabály követelményének. Alátámasztják ezt az EKR-ből leszűrhető adatok is, amelyek szerint 2024. év végéig árubeszerzés tárgyban 3412, szolgáltatás tárgyban 1811, építési beruházás tárgyban pedig mindösszesen 151 db előzetes piaci konzultáció indult.<sup>34</sup>

Amint az az ellenőrzés menetének ismertetéséből is látható volt, az előzetes piaci konzultáció hiányosságainak mindegyike orvosolható valamilyen módon, ha egyéb lehetőség nincs, a konzultáció megismétlésével, aminek adott esetben csak az eljárás megindításának sürgőssége szabhat korlátot. Ebben a körben gyakran mondható az a „megoldás”, hogy amikor a Közbeszerzési Hatóság hiánypótlási felhívás keretében figyelmezteti ajánlatkérőt, hogy az előzetes piaci konzultáció valamely elemét tekintve nem a jogszabályi

rendelkezéseknek megfelelően került lefolytatásra, az eljárást megindító hirdetményt javítják, és előírják a Kbt. 75. § (2) bekezdés alkalmazását. A Hatóság részéről előzetes piaci konzultációval kapcsolatos, hirdetményellenőrzés keretében feltárt jogsértés miatt ezidáig nem került sor a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának kezdeményezésére.

Az ellenőrzések általános tapasztalataként egyértelműen elmondható, hogy az esetek többségében az előzetes piaci konzultáció lefolytatására kizárólag a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pont szerinti eredménytelenségi ok alkalmazásának elkerülése érdekében kerül sor. Kevés kivételtől eltekintve ajánlatkérők a jogszabály által megengedett lehető legrövidebb határidőt adják a konzultációba történő bekapcsolódásra, sok esetben már a közbeszerzési eljárást megindító felhívás EKR-ben előkészített tervezetét is közzétéve, amit azután változtatás nélkül küldenek meg ellenőrzésre a Hatóságnak. Nem zárja ki a jogszabály, és az EKR felület működése is lehetővé teszi, hogy az előzetes piaci konzultációra beállított határidőn túl tovább folytatódjon a konzultáció, amennyiben a határidőben nem érkezik észrevétel, vagy egyéb okból azt ajánlatkérő szükségesnek ítéli. Erre azonban elvétve kerül csak sor, sokkal inkább jellemző a mielőbbi, jogszabály által előírt legrövidebb határidőben történő lezárás, ami a jogszabályi kötelezettségnek eleget tevő gyors lefolytatást szolgálja, a tényleges párbeszédet, ami az előzetes piaci konzultáció valódi funkciója lenne, viszont nem.

Az elmúlt évben az egyajánlatos közbeszerzések száma tovább csökkent, amiből az következtethető, hogy a szabályozás – hiányosságaival együtt is – elősegíti a cél elérését. Az előzetes piaci konzultációk ellenőrzése azonban csak a folyamat apró részletébe nyújt betekintést, ahhoz, hogy erről teljes képet kapjunk, az ellenőrzés során felmérhető hatásokon túl számos részletkérdést lehet elemezni, mely az egyajánlatos közbeszerzések csökkentését szolgáló komplex intézkedéscsomag hatásainak felmérésekor meg is történik.

<sup>32</sup> Kbt. 75. § (6) bekezdés.

<sup>33</sup> A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontjának alkalmazásáról, 2025. január 20. <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/elnokei-tajekoztatok/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-a-kbt-75-2-bekezdes-e-pontjanak-alkalmazasarol/> Letöltés ideje: 2025.01.29.

<sup>34</sup> Adatok forrása: <https://ekr.gov.hu>.