



KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG

2026. VIII. évfolyam 2. szám

# KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

# KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

## NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



**MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFIGYELŐ • HIRDETMEŒYEK • HATÁROZATOK**

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



# KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

2026. VIII. évfolyam 2. szám

## IMPRESSZUM

### FELELŐS KIADÓ

**Dr. Kovács László PhD**

Közbeszerzési Hatóság, elnök

### FELELŐS SZERKESZTŐ

**Dr. Kovács László PhD**

Közbeszerzési Hatóság, elnök

### TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

**Dr. Varga Zs. András**

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

**Dr. Navracsics Tibor**

Közigazgatási és Területfejlesztési miniszter

**Dr. Tátrai Tünde**

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

**Prof. Dr. Boros Anita**

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,  
egyetemi tanár

**Prof. Dr. Herbert Küpper**

Institute of East European Law, Managing Director

**Prof. Gustavo Piga**

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

**Dr. György László**

A gazdasági stratégiáikért és a Tanítunk Magyarországot program  
irányításáért felelős kormánybiztos

### SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

**Dr. Kugler Tibor**

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Szerkesztő:

**Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD**

Nemzeti Fejlesztési Központ,  
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,  
főosztályvezető

Olvasószerkesztő:

**Dr. Kovács Dóra**

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

**Lónyainé Kaczur Piroska**

Tördelés és

Online megjelenés:

**Kovács Judit**

Közbeszerzési Hatóság, képzési  
asszisztens

Lektorok:

**Dr. Kugler Tibor**

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

**Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD**

Nemzeti Fejlesztési Központ,  
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,  
főosztályvezető

A Közbeszerzési Értesítő Plusz havi rendszerességgel  
megjelenő lapszámaiban szereplő cikkek lektorálása  
a nyílt lektorálás elvével történik.

## TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László PhD)... 2

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai  
(Dr. Magyar Adrienn LL.M.) ..... 3

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Petró Szilvia LL.M.)..... 17

A Döntőbizottságnak az Alkotmánybíróság  
III/798/2025. számú határozatával és a Fővárosi  
Törvényszék 103.K702.454/2025/3. számú ítéletével  
felülvizsgált D.321/15/2024. számú határozata ..... 17

Közbeszerzési iránytű..... 27

Többes megjelenés tilalma a közbeszerzésben  
(Dr. Fazekas Szilvia LL.M.) ..... 27

A jogorvoslati kezdeményezésre vonatkozó szubjektív  
határidő megszüntetésének alkotmányossági  
vonatkozásai  
(Dr. Katona Margit LL.M., Dr. Cseh Tamás Attila LL.M.) 56

Az aránytalanul alacsony ár a közbeszerzési  
eljárásokban. Az ajánlattevői árképzési szabadság jogi  
és filozófiai határai a szélsőséges versenyhelyzetek  
árnyékában VI. rész.  
(Dr. Pfeffer Zsolt PhD)..... 68

Statisztika (Mikó Zsófia)

Az uniós eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések  
statisztikai elemzése 2025 I-III. negyedévében ..... 96



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

Honlap: <https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/>  
Szerkesztőségi email cím: [ertesitoplus@kt.hu](mailto:ertesitoplus@kt.hu)

Nyomdai előkészítés:  
Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:  
Közjegyzői Akadémia Nonprofit Kft.

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2026. év februárjában megjelenő második száma a szaklap ezévi dupla-száma. A Közbeszerzési Hatóság *legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovat* – egyebek mellett – a következő témákkal összefüggésben nyújt eligazítást a jogalkalmazók számára: ajánlatkérői minőség megállapítása, részekre bontás tilalmának alkalmazása, kiegészítő tájékoztatás határidejének számítása és a szakmai ajánlat tartalma.

A *jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban* ismertetett jogeset részletezi, hogy abban az esetben, ha az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő lehetővé tette a részajánlattételt és valamennyi részben azonos a nyertes ajánlattevő, hogyan kell az egyes részek esetében a nyertes ajánlattevőnek – a szerződéskötés időpontjára, feltételes közbeszerzés esetén a szerződés hatálybalépését követően a szerződésben meghatározott időpontig – megkötni a felelősségbiztosítási szerződést vagy a meglévő felelősségbiztosítását kiterjeszteni. Több részből álló közbeszerzési eljárásban, ha valamennyi részben azonos a nyertes ajánlattevő személye, értelemszerűen valamennyi résznél előírt szempontok figyelembe veendőek, azoknak a nyertes ajánlattevőnek együttesen kell eleget tennie.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* három szacikk kerül publikálásra. Az első szacikkben a Szerző ismerteti a többes megjelenés tilalmára vonatkozó rendelkezéseket; a cikk célja, hogy bemutassa a többes megjelenésre vonatkozó tilalom megsértésének jogkövetkezményeit, rávilágítson az esetleges jogértelmezési és jogalkalmazási hibákra, továbbá az ítélkezési gyakorlat bemutatásán keresztül részletesen megvizsgálja az egyes eljárási cselekményeket, amelyek az ajánlatkérők részéről elvártak a többes megjelenést illetően. A második szacikk a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezésre vonatkozó szubjektív határidő megszüntetésének alkotmányossági vonatkozásait mutatja be a 3205/2025. (VI. 23.) AB határozat ismertetésének segítségével. A harmadik írás egy hosszabb cikksorozat hatodik része, mely az aránytalanul alacsony ár jogintézményével foglalkozik.

A *Statisztika rovat* az uniós eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések statisztikai elemzését tartalmazza a 2025. év I-III. negyedévei vonatkozásában.

**Dr. Kovács László PhD**  
*felelős szerkesztő*  
Közbeszerzési Hatóság

# A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Magyar Adrienn LL.M., vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság  
DOI: 10.37371/KEP.2026.2.1

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

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

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

## 1. kérdés

Egy helyi önkormányzat európai uniós támogatásból mélyépítéssel kapcsolatos állami építési beruházást valósít meg. A projektszervezethez szükséges többféle szakértelm: a projektvezető, a lebonyolító, a tervező, az építési műszaki ellenőr és a kivitelező. Az állásfoglalás-kérés a lebonyolítóra és az építési műszaki ellenőrről vonatkozik, amely szolgáltatások az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvény (továbbiakban: Ábtv.), az Építési Beruházási Folyamatok Rendszeréről és a Tervezői Szolgáltatások Rendszeréről, valamint az állami építési beruházások minőségbiztosításában közreműködő, 100%-ban állami tulajdonban álló gazdasági társaság kijelöléséről szóló 25/2024. ÉKM rendelet és az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet (továbbiakban: 266/2013. Korm. rendelet) alapján eltérő feladatokat foglalnak magukban, továbbá az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (továbbiakban: Épkiv.) is elkülöníti ezen két tevékenységet. Ajánlatkérő a lebonyolítói és a műszaki ellenőri tevékenységekre

eltérő gazdasági szereplőkkel kíván szerződni. Az Ábtv. 18. §-a kimondja, hogy az uniós közbeszerzési értékhatárt meg nem haladó becsült értékű állami építési beruházás esetén a lebonyolító feladatait a műszaki ellenőr is elláthatja. Jelen esetben ez nem megoldható, tekintettel arra, hogy a sikeres projekt-megvalósítás érdekében a lebonyolító és az építési műszaki ellenőr feladatait különböző szervezeteknek szükséges teljesíteniük.

1.1 Ajánlatkérő jól értelmezi-e, hogy az Ábtv. 18. §-a szerinti uniós közbeszerzési értékhatárt meg nem haladó becsült értékű állami építési beruházás esetén rögzített megengedő rendelkezés, amely szerint a lebonyolítói és építési műszaki ellenőri feladatokat azonos szakértő is elláthatja, nem eredményezi automatikusan azt, hogy ezen két szakértelm megrendelését a becsült érték megállapítása szempontjából együttesen kellene figyelembe venni?

1.2. A Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti részekre bontás tilalmának vizsgálatakor az ajánlatkérő jól értelmezi-e, hogy a lebonyolítóra vonatkozó (köz)beszerzés becsült értéke önállóan veendő figyelembe, azaz az építési műszaki ellenőr vonatkozásában megvalósítandó (köz)beszerzés becsült értékét nem szükséges beleszámítani a lebonyolítói tevékenységre vonatkozó szolgáltatás megrendelés becsült értékébe?

## A Közbeszerzési Hatóság válasza:

1.1.-1.2. Az Ábtv. azon rendelkezése, miszerint a lebonyolítói feladatokat egyes építési beruházások esetén a műszaki ellenőr is elláthatja, nem jelenti automatikusan, hogy a két szolgáltatás becsült értéke nem bontható részekre – mivel az, hogy a részekre bontás tilalma fennáll-e, minden esetben egyedileg vizsgálendő –, ugyanakkor ezen rendelkezés is a két szakma közötti hasonlóságot támasztja alá, ahogyan az azonos képesítési követelmények és szakmai tapasztalat szerinti elvárások és az ellátandó feladatok körének hasonló jellege is.

Szolgáltatások megrendelése esetén az ajánlatkérőnek a műszaki-gazdasági funkció egysége körében elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy a szolgáltatások

egy közvetlen cél megvalósítását szolgálják-e. A szolgáltatások tartalmának, rendeltetésének azonossága és felhasználásuk egymással való közvetlen összefüggése a döntő szempontok annak vizsgálata során, hogy a becsült értéket részekre lehet-e bontani. Amennyiben a vizsgált tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága nem áll fenn, vagy a tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága ugyan fennáll, de a tevékenységek felhasználása nem függ össze közvetlenül, a részekre bontás megalapozott lehet.

Európai bizottsági audit tapasztalatok alapján, amennyiben a beszerzések egy uniós támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében kerülnek megvalósításra, ez a tény az egyes beszerzéseket összekapcsolhatja a becsült érték meghatározása szempontjából, hiszen a közösen elérendő projekt cél (pl. az azonos építési beruházáshoz kapcsolódás) önálló funkcionális egységet is létrehozhat.

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

#### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 19. § (1)-(2) bekezdéseivel összhangban tilos a becsült érték meghatározásának módszerét a Kbt. megkerülése céljával megválasztani. Tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely a Kbt., vagy a Kbt. szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet. A Kbt. 19. § (3) bekezdése szerint, ha ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni.

A becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója (2021.09.30., a továbbiakban: Útmutató) alapján annak megítélésére vonatkozóan, hogy a becsült érték meghatározásával kapcsolatban fennáll-e a részekre bontás tilalma, elsődlegesen a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállásának – ennek megfelelően szolgáltatás megrendelése esetében a szolgáltatások közvetlen céljának, szakmai tartalmának –

vizsgálata szükséges, emellett vizsgálandók az ún. kiegészítő szempontok is. Az állásfoglalás-kérésben szereplő esetben az azonos projekt keretében megvalósuló egyazon építési beruházáshoz kapcsolódás, valamint az ellátandó feladatok hasonló jellege az ugyanazon közvetlen cél irányába mutat.

Az Útmutató kiemeli, hogy alapvetően azok a beszerzések tekinthetők tartalmilag egységesnek, amelyek azonos szakterülethez vagy szakmához tartoznak, de a megítélés során szerephez juthat a szükséges végzettség-képzettség is, illetve, hogy tipikusan egy vállalkozó képes lehet-e a szolgáltatásokat teljesíteni. Az egyes szolgáltatások szakmai tartalmának elkülönülését az ajánlatkérőnek minden esetben körültekintően kell megvizsgálnia. Ehhez iránymutatásul szolgálhat a Magyar Építész Kamara, illetve a Magyar Mérnöki Kamara díj-szabása, a szakmai tartalomra utalhatnak az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdésében foglaltak is. A kérdés megítélésében segítségül szolgálhat még a 266/2013. Korm. rendelet is, amely a szakmagyakorlási követelményeket határozza meg.

A 266/2013. Korm. rendelet 15/B. §-a szerint „A beruházáslebonyolító olyan, kamarai tagsággal rendelkező szakmagyakorló, aki az építető képviselőjében a beruházás előkészítéséhez, lebonyolításához, szervezéséhez és folytatásához kapcsolódó feladatokat lát el.” A tevékenység ellátásához okleveles építészmérnök, okleveles építőmérnök vagy azzal egyenértékű képesítés szükséges. Ugyanezen kormányrendelet 21. § (1) bekezdése szerint az építési műszaki ellenőr az Épkiv. 16. § (2)-(3) bekezdésében foglalt feladatokat látja el, többek között az építőipari kivitelezési tevékenység teljes folyamatában elősegíti és ellenőrzi a vonatkozó jogszabályok, hatósági előírások, szabványok, szerződések és a kivitelezési dokumentáció betartását. Mélyépítési tevékenység esetén a műszaki ellenőri jogosultsághoz okleveles építőmérnök, illetve építőmérnök, vagy azzal egyenértékű képesítés szükséges, tehát akár azonos képesítéssel is ellátható a két tevékenység.

A kiegészítő szempontokat illetően az alábbi következtetések vonhatók le. Az ajánlatkérő személye mindkét esetben az önkormányzat, tehát azonos. Az időbeli összefüggés vélhetően fennáll, hiszen azonos építési beruházáshoz kapcsolódnak a szolgáltatások és megállapít-

ható, hogy a beszerzési igények egy időben merültek fel, amely nem feltétlenül jelent teljes egyidejűséget. A beszerzések tárgya és az ellátandó feladatok köre részben hasonló és azonosak a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges képesítési követelmények is, amelyek a részekre bontás tilalmának irányába mutatnak. A beszerzések pontos műszaki tartalma, valamint a szerződések jogalapja, illetőleg azok azonossága tekintetében a Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik információval. A szolgáltatások megrendelésére azonos pénzügyi forrásból, egy európai uniós projekt keretében kerül sor.

## 2. kérdés

19 település együttműködésében nettó 15,6 millió Ft értékű mobilizálható eszköz (rendezvények lebonyolítására sátor, színpad, hangtechnika, sörpad) beszerzésére kerül sor TOP Plusz pályázati forrásból. A beszerzés a konzorciumvezető önkormányzat közbeszerzési tervében szerepel. Mivel a beszerzés értéke nem éri el a közbeszerzési értékhatárt, a konzorciumvezető önkormányzat a közbeszerzés mellőzésével, 3 ajánlat bekérésével kívánja az eszközöket beszerezni.

A konzorciumvezető önkormányzat a Versenyképes Járások Program keretében nettó 5.686.500 Ft értékben településüzemeltetés köz- és közlekedésbiztonság fejlesztése céljából fixen telepített sebesség előrejelző táblákat, új oszlopok telepítésével napelem táplálásával kamerák kiépítését tervezi. A két – külön pályázatból megvalósuló – beszerzést egybe kell-e számitani?

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint elsődlegesen a műszaki-gazdasági funkcionális egység vizsgálata alapján ítéltető meg az, hogy a beszerzést részekre lehet-e bontani. Emellett a beszerzést megvalósító önkormányzatnak a részekre bontás tilalmának vizsgálatakor figyelembe kell vennie az ún. kiegészítő szempontokat is.

A beszerzések pontos műszaki tartalmát illetően a Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik információval, a beszerzés tárgyának meghatározásához a közös közbeszerzési szöszedetről szóló 213/2008/EK rendelet (a továbbiakban: CPV rendelet) és a magyar építészettről szóló 2023. évi C. törvény (továbbiakban: Méptv.) nyújt segítséget. A közbeszerzési eljárás felelős előkészítése és ennek részeként a beszerzési tárgy pontos meghatározása az ajánlatkérő kompetenciájába tartozik.

**Az eltérő támogatásból finanszírozott mobilizálható rendezvény eszközök és a sebesség előrejelző táblák, kamerák beszerzése vélhetően nem alkot műszaki-gazdasági funkcionális egységet, mert nagy valószínűséggel nem hasonló felhasználási célra történik az áruk beszerzése, illetve ha adott esetben építési beruházási elemet is tartalmaz a beszerzési igény, akkor pedig az eltérő beszerzési tárgy miatt lehet megalapozott a részekre bontás. A részekre bontás tilalma fennállásának, vagy fennállása hiányának kérdésében – valamennyi releváns körülményt, és a jelen állásfoglalásban is leírtakat együttesen figyelembe véve és mérlegelve – végsősoron az ajánlatkérőnek szükséges döntést hoznia.**

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az önkormányzatok a Kbt. 5. § (1) bekezdés cd) pontja alapján klasszikus ajánlatkérőnek minősülnek, a Kbt. alanyi hatálya alá tartoznak. A Közbeszerzési Hatóság rendelkezésére álló információk alapján egyik beszerzés sem tartozik a Kbt. hatálya alóli tárgyi kivételek közé. A részekre bontás tilalmának vizsgálatához először az ajánlatkérőnek a beszerzés tárgyát kell meghatároznia, vizsgálni, hogy mindkét beszerzés azonos beszerzési tárgyhoz tartozik-e, ekörben, hogy a sebesség előrejelző táblák és új oszlopok telepítése, valamint a napelem táplálásával kamerák kiépítése árubeszerzésnek vagy építési beruházásnak minősül. A 39522530-1 CPV kódú sátor, a 32342412-3 CPV kódú hangfalak, a 39113600-3 CPV kódú padok, a 34992200-9 CPV kódú közúti jelzőtáblák, a 34992300-0 CPV kódú utcai jelzőtáblák és a 34971000-4 CPV kódú sebességmérő kamerák beszerzése árubeszerzésnek minősül. A 45233290-8 CPV kódú útjelző tábla szerelése és a 45237000-7 CPV kódú színpad építése építési beruházás a CPV rendelet alapján.

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

A Kbt. 8. § (3) bekezdésének három fordulata közül bármelyik megvalósulása esetén építési beruházásnak minősül a beszerzés. A Méptv. 16. § 34. pontja szerint építmény „az épület és műtárgy gyűjtőfogalma, építési tevékenységgel létrehozott, vagy késztermékként az

építési helyszínre szállított, – rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készültségi fokára és kiterjedésére tekintet nélkül – minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre”.

Javasoljuk megvizsgálni a Kbt. 22. § (1) bekezdése szerinti vegyes beszerzés lehetőségét, amikor is a fő tárgy teszt alapján kell az ajánlatkérőnek eldöntenie, hogy a beszerzés mely Kbt. szerinti beszerzési tárgynak felel meg.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott útmutatója (2021.09.30., továbbiakban: Útmutató) szerint „a felhasználási cél az adott áru közvetlen funkciójának szem előtt tartásával ítélni lehet meg, így az áruk esetében e két vizsgálati szempont nem feltétlenül válik el egymástól, és a hasonló felhasználási cél – amennyiben nem állnak fenn objektív indokok, amelyek egyértelműen e beszerzések funkcionális önállóságát igazolják – kifejezi a funkcionális egységet is. Ha például az ajánlatkérő feladatainak ellátásához szoros időbeli összefüggésben irodabútorokat szerez be, nem különítheti el ezek értékét arra hivatkozással, hogy azokat eltérő területi kirendeltsége fogja használni, ugyanígy nem különíthető el az azonos fenntartó különböző telephelyei számára szoros időbeli összefüggésben beszerzett áruk értéke, amelyek azonosak vagy hasonló felhasználási célra irányulnak. Adott esetben lehetnek azonban objektív körülmények, amelyek hasonló felhasználásra szánt áruk esetében megalapozzák a beszerzések önállóságát. Hangsúlyozandó, hogy különböző támogatáspolitikai értelemben vett projektek keretében megvalósuló azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése esetében önmagában a forrás különbözősége nem alapozza meg a beszerzések becsült értékének részekre bontását. Például óvodai játékok beszerzése esetében, ha az áruk azonosak vagy hasonló felhasználásúak, az egyes óvodákat fenntartó azonos ajánlatkérő azokat egy időben szerzi be, azok értékét nem bonthatja jogszerűen részekre önmagában a finanszírozás forrására tekintettel, figyelemmel arra, hogy a beszerzés sajátos körülményei az azok közötti funkcionális egység fennállása felé mutatnak.”

Az Útmutató szerint „Az uniós esetjogból ismert eddigi példák arra vonatkoznak, hogy több szerződés értékének összeadására azonos beszerzési tárgyak esetében van szükség. A hazai gyakorlat sokáig elkülönítetten kezelte a különböző beszerzési tárgyakhoz tartozó szerződéseket. A műszaki-gazdasági funkcionális egység szempontját előtérbe helyező megközelítés is jellemzően azt az eredményt hozza, hogy a különböző beszerzési tárgyak értéke megbontható. Így e tekintetben a korábbi gyakorlat főszabály szerint továbbra is követhető.”

Az állásfoglalás-kérésben foglaltak alapján az egyes kiegészítő szempontokat illetően az alábbi következtetések vonhatók le. A két beszerzés értéke önmagában nem éri el a közbeszerzési értékhatárt. Az ajánlatkérő személye vélhetően azonos, mivel a konzorciumvezető önkormányzat közbeszerzési tervében szerepelnek a beruházások. A beruházások két különböző pályázaton elnyert támogatásból kerülnek megvalósításra, így a közös projektcél vélhetően nem áll fenn. A beszerzések közötti időbeli összefüggés fennáll, ahogyan az egységes tervezés és döntés is, mivel ajánlatkérő előtt már ismert mindkét tervezett beszerzés. A beszerzések között a műszaki tartalom hasonlósága feltételezhetően nem áll fenn (egyik rendezvény eszköz, a másik telepített sebességmérő kamera és az előre jelző tábla), ahogyan vélhetően a felhasználási céljuk is eltérő, de a beszerzések pontos műszaki tartalma, a beszerzés tárgya, a szerződések jogalapja, azok azonossága tekintetében a Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik információval.

### 3. kérdés

*Ajánlatkérő be kívánja kérni indikatív jelleggel az organizációs tervet már az ajánlatban, annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők már az ajánlattételi szakaszban érdeemben megismerjék a leendő munkaterületet, átgondolják a munkafolyamatok teljes helyigényét, az ahhoz szükséges organizációs feltételeket (anyagbeszállítás, anyagmozgatás, stb.), valamint számba vegyék, hogy az ajánlatkérő által előírt organizációs követelményeknek milyen hatása van az építkezés organizációjára, hogy ezáltal a teljesítés minősége magasabb legyen, a környezetvédelmi és szociális szempontok ténylegesen figyelembe legyenek véve a teljesítés során. Ajánlatkérő az indikatív organizációs terv pontos elvárt tartalmát egyértelműen meg kívánja határozni a közbeszerzési dokumentumokban. A nyertes ajánlattevő a vállalt organizációs terv aktualizált vál-*

tozatának megfelelően köteles majd a szerződést teljesíteni. Az indikatív organizációs terv ajánlatban történő bekérése a Kbt. 3. § 37. pontjában definiált „szakmai ajánlat” részeként jogszerű-e? Amennyiben nem jogszerű, akkor kérjük annak megerősítését, hogy az indikatív organizációs terv ajánlatban történő bekérése egyéb ajánlathoz csatolandó okiratként (nem szakmai ajánlatként) már nem vet fel jogszerűségi aggályokat.

#### **A Közbeszerzési Hatóság válasza:**

**A szakmai ajánlat, mint a beszerzés tárgyra, valamint a műszaki leírásban és a szerződéses feltételekben foglalt ajánlatkérői előírásokra tett ajánlat nem lehet indikatív jellegű, mivel az ajánlati kötöttséggel terhelt, ily módon a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az indikatív organizációs terv szakmai ajánlat részeként történő bekérése aggályos.**

**Javasoljuk az organizációs tervet a szerződéskötéskor, szerződéskötési feltételként kizárólag a nyertes ajánlattevőtől bekérni és a szerződés mellékletévé tenni.**

#### **A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

A Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik arra vonatkozó információval, hogy a szakmai ajánlat – vagy annak valamely része – értékelési szempontot képez-e, valamint, hogy az ajánlatkérő milyen típusú eljárást kíván lefolytatni, illetőleg arra vonatkozó információval sem, hogy az indikatív organizációs terv közbeszerzési dokumentumoknak való meg nem felelősége esetén az ajánlatkérő milyen jogkövetkezményt kíván alkalmazni, kíván-e egyáltalán szankciót előírni.

A szakmai ajánlat, mint az ajánlat lényegi, ajánlati kötöttséggel terhelt eleme, nem lehet indikatív jellegű, így annak valamely része sem lehet indikatív, tehát álláspontunk szerint nem kérhető be indikatív organizációs terv a szakmai ajánlat részeként.

Az organizációs terv egyéb dokumentumként történő bekérése nem bír relevanciával, a teljesítés helyszíne anélkül is megismerhető, ezért javasoljuk azt szerződéskötési feltételként bekérni a nyertes ajánlattevőtől.

#### **4. kérdés**

*A Kbt. 5. § (1) bekezdés cd) pontja szerinti ajánlatkérő közbeszerzési tervében több építési beruházás tárgyú eljárást szerepeltetett. Az építési beruházások mindegyike nettó 60 millió*

*Ft feletti becsült értékű, de azok becsült értéke összesen sem éri el az uniós közbeszerzési értékhatárt. Az útépitések egybe-számított becsült értéke nettó 350 millió Ft. Az egyes építési beruházások eltérő forrásból finanszírozottak. Ajánlatkérő alkalmazni kívánja a Kbt. 115. § (1) bekezdése szerinti eljárást azon építési beruházások tekintetében, amelyek becsült értéke eléri a nettó 60 millió forintot, de nem éri el a nettó 300 millió forintot, és nem európai uniós alapokból finanszírozott.*

*Jól gondolja-e az ajánlatkérő, hogy szabályosan jár el akkor, ha az adott építési beruházás önmagában vett becsült értékét vizsgálja a Kbt. 115. § (1) bekezdésében meghatározott értéknek való megfelelés vizsgálatakor és nem az ún. "egybeszámított" becsült értéket?*

*Azaz jogszerűen jár-e el az ajánlatkérő, ha például saját forrásból megvalósít egy nettó 80 millió forint becsült értékű útépitést a Kbt. 115. § (1) bekezdése szerinti eljárás keretében és megvalósít egy európai uniós alapokból finanszírozott, nettó 270 millió Ft becsült értékű útépitést a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nyílt eljárás keretében?*

#### **A Közbeszerzési Hatóság válasza:**

**A Kbt. 115. § (1) bekezdése akkor alkalmazható, ha az ajánlatkérő közbeszerzési tervében szereplő útépitések nem alkotnak egységet és a Kbt. 115. §-ában foglalt valamennyi feltétel fennáll, így többek között az is, hogy az adott beszerzésnek a részekre bontás szabályaira tekintettel megállapított becsült értéke nem éri el a nettó 300 millió forintot. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint elsődlegesen a műszaki-gazdasági funkcionális egység vizsgálata során ítéltető meg az, hogy az útépitést részekre lehet-e bontani vagy egységet alkot. Emellett az ajánlatkérőnek a részekre bontás tilalmának vizsgálatakor figyelembe kell vennie az ún. kiegészítő szempontokat is.**

**Önmagában a forrás különbözősége vagy a földrajzi elkülönülés ténye nem alapozza meg a becsült érték részekre bontásának lehetőségét abban az esetben, ha a műszaki-gazdasági funkcionális egység ennek ellenére is megállapítható (az Európai Unió Bíróságának T-358/08. számú ítélete).**

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

**A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

A Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján az egy építési beruházás értéke nem bontható részekre. Az Európai Unió Bírósága a C-16/98. sz. ítéletében kimondta, hogy az egy építési beruházás fennállásának megítélésékor a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont. A Bíróság rámutatott, hogy azt kell vizsgálni, hogy a külön szerződésekben foglalt építési munkák együtt egy funkciót töltenek-e be, mind műszaki, mind gazdasági értelemben. A közbeszerzés tervezésekor az építési munkák eredményének gazdasági és műszaki rendeltetése, funkciója a kiindulópont és attól függően kell megítélni, hogy egy szerződéssel vagy több szerződéssel valósíthatók-e meg a beruházások. A beruházások tárgya, rendeltetésének azonossága és felhasználásuk egymással való közvetlen összefüggésének vizsgálata során lehet megítélni, hogy az építési beruházások becsült értékét részekre lehet-e bontani.

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

Az Útmutató szerint „nem az uniós forrású pályázat/projekt vagy hazai támogatási pályázat/projekt a döntő szempont a „részekre bontás tilalma” szabály vizsgálatakor, hanem a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállása. Ha az ajánlatkérő az egységesnek minősülő beszerzését több támogatáspolitikai értelemben vett projektből finanszírozza, azok értékét önmagában a finanszírozás forrásának különbözőségére tekintettel jogszerűen nem bonthatja részekre.”

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

Bár az állásfoglalás-kérésből nem állapítható meg a beruházások helyszíne, a különböző helyszíneken lezajló beruházások tekintetében segítségül szolgálhat a kiegészítő szempontok vizsgálata, mint például az egységes tervezés és döntés, az ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésékor, az időbeli összefüggés, a beruházás céljának, időtartamának vizsgálata. Az állásfoglalás-kérésben foglaltak alapján az egyes kiegészítő szempontokat illetően az alábbi következtetések vonhatók le. Az ajánlatkérő személye a rendelkezésre álló információk alapján azonos. A beszerzések megvalósításának tervezett időpontját az állásfoglalás-kérés ugyan nem tartalmazza, de azonos közbeszerzési tervben szerepelnek, így feltételezhetően azonos naptári évben kerül sor a beruházások megvalósítására, így az időbeli összefüggés vélhetően fennáll. Mivel ajánlatkérő előtt már most ismert az utépítések beszerzési igénye, azonos közbeszerzési tervben szerepelteti azokat, ezért az egységes tervezés és döntés is vélhetően fennáll. A beszerzések között a tárgyi azonosság vélhetően fennáll, tekintettel arra, hogy valamennyi beszerzés utépítésre irányul. A beruházások forrása az állásfoglalás-kérés alapján eltérő. A beszerzések pontos műszaki tartalma, a szerződések jogalapja, azok azonossága tekintetében a Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik információval.

**5. kérdés**

*Ha egy ajánlatkérő versenyújranyitást vagy írásbeli konzultációt indít egy uniós eljárásrendben megkötött keretmegállapodás alapján, akkor az eljárás során a Kbt. 56. §-a szerinti*

*kiegészítő tájékoztatás megadására vonatkozó határidők alkalmazandók? Az ajánlatkérőnek szükséges-e mindenképp módosítani az ajánlattételi határidőt, ha nem tudja megadni a választ a Kbt. 56. §-ában rögzített, az ajánlattételi határidőt megelőző hatodik napig?*

**A Közbeszerzési Hatóság válasza:**

**A keretmegállapodás alapján történő beszerzések esetére sem a Kbt. 56. §-a, sem pedig a Kbt. 104-105. §-ai nem tartalmaznak kifejezett rendelkezést a kiegészítő tájékoztatás határideje tekintetében. A kiegészítő tájékoztatás kérésére és megadására vonatkozó határidőt az ajánlatkérőnek kell meghatároznia a versenyújranyitási ajánlattételi felhívásában vagy a konzultációs felhívásban, a Kbt. alapelveire figyelemmel. Az ajánlattételi határidőt akkor szükséges módosítani, ha a közbeszerzési dokumentumokban/konzultációs felhívásban megadott határidőn belül nem tudja az ajánlatkérő a kiegészítő tájékoztatást megadni.**

#### 6. kérdés

*A Kbt. 56. §-ában foglalt kiegészítő tájékoztatás-kérés megküldésére, és a válaszadásra vonatkozó határidők miként értelmezendők dinamikus beszerzési rendszer (továbbiakban: DBR) alapján indított ajánlattételi szakasz esetében?*

**A Közbeszerzési Hatóság válasza:**

**A Kbt. nem határoz meg külön határidőt a DBR alapján lefolytatott beszerzések esetén a kiegészítő tájékoztatás megadására, az ajánlattételi szakaszban a kiegészítő tájékoztatás-kérésre és annak megadására a Kbt. 56. § (2) bekezdése szerinti határidő és a Kbt. alapelvei az irányadók.**

**A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a dinamikus beszerzési rendszerről szóló útmutatója (2025. október 7.) szerint „Sem a Kbt. DBR-ről szóló 106-107. §-a, sem a meghívásos eljárásról szóló 82-84. §-a nem tartalmaz speciális rendelkezéseket az ajánlattételi szakaszban a közbeszerzési dokumentumok módosításáról, valamint a kiegészítő tájékoztatásról. Ennek megfelelően mindkettőre a Kbt. általános szabályait kell alkalmazni. E körben az ajánlatkérőnek különösen figyelemmel kell lennie arra, hogy – eltérően egy Kbt. 82-84. §-a szerinti meghívásos eljárástól – a részvételi felhívásban nem bocsáthatott a gazdasági szereplők

rendelkezésére minden, az ajánlattételhez szükséges paramétert. Így adott esetben a Kbt. 107. § (7) bekezdésében foglalt 10 napos ajánlattételi határidőnél hosszabbra lehet szükség.”

A DBR ajánlattételi szakaszában is köteles az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban meghatározni, hogy mit tekint észszerű határidőnek a kérdés megválaszolására, amennyiben a 10 napos ajánlattételi határidővel él és nem tudja biztosítani, hogy a válaszadásra az ajánlattételi határidőt megelőző hatodik napig sor kerüljön.

#### 7. kérdés

*4.1. Ajánlatkérő a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF) által megkötött keretmegállapodások alapján kíván közvetlen megrendeléssel, illetve versenyújranyitással árubeszerzéseket, szolgáltatás megrendeléseket megvalósítani, azaz a keretmegállapodás 2. szakaszában az igényt bejelentő ajánlatkérő kíván eljárni. Amennyiben a KEF portálon a keretmegállapodás 2. szakaszát a Kbt. 5. §-a szerinti klasszikus ajánlatkérő folytatja le közvetlen megrendelés, illetve a versenyújranyitás útján, a szerződés kötéséről vagy adott esetben az eljárás eredménytelenségéről az EKR-ben kell-e eredményről szóló tájékoztató hirdetményt feladnia a keretmegállapodás 2. szakaszát lefolytató ajánlatkérőnek (önállóan az igényt bejelentő intézménynek)?*

*4.2. A központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi szerző szervezet feladat és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KEF rendelet) 28. § (1) bekezdésére tekintettel, kell-e az ajánlatkérőnek alkalmaznia a Kbt. 37. § (4) bekezdését? A KEF rendelet 28. § (2) bekezdésében megfogalmazott „keretmegállapodásos eljárás második részéhez kapcsolódó, jogszabályban meghatározott adatok, dokumentumok” megfogalmazáson mely Kbt. szerinti adatokat, dokumentumokat kell érteni, melyeket kell közzétenni az EKR-ben?*

**A Közbeszerzési Hatóság válasza:**

**7.1.-7.2. A Kbt. 37. § (4) bekezdése fő szabályként az ajánlatkérő kötelezettségeként írja elő a keretmegállapodás vagy DBR alapján megkötött szerződések esetén az eredménytájékoztató közzétételét az EKR-en keresztül. Ugyanakkor a KEF portálon lefolytatott versenyújranyitásokra a Kbt. rendelkezéseit a KEF rendeletben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A KEF rendelet 28. § (1) bekezdése alapján a központi szerző szervezet feladata a keretmegállapodások hatá-**

lya alatt a keretmegállapodásos eljárás második részében indított eljárásokról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmény közzététele, az ajánlatkérők KEF portálon történő adatszolgáltatása alapján. Az ajánlatkérő köteles a KEF portálra feltölteni a keretmegállapodás alapján megkötött szerződések alapadatait a KEF rendelet 28. § (4) bekezdésének megfelelően. Az eredménytájékoztató tartalma tekintetében a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI.02.) MvM rendelet 18. és 18/A. §-ában foglaltak az irányadók.

Az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetményeken kívüli hirdetményt [Kbt. 37. § (1) bekezdés j) pont] és egyéb dokumentumokat, adatokat az ajánlatkérő intézmény teszi közzé az EKR-ben.

A KEF rendelet 28. § (2) bekezdése szerinti adattartalom és dokumentumok körén a Kbt. 37. § (1) bekezdés j) pontja szerinti hirdetmény, a Kbt. 43. §-ában foglalt dokumentumok és az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII.19.) Korm. rendelet (továbbiakban: elektronikus közbeszerzés rendelet) 2. §-a és 9. § (4) bekezdése szerinti adatok és dokumentumok értendők.

#### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A KEF rendelet 1. § (3)-(4) bekezdése szerint a központosított közbeszerzési rendszerbe regisztrált szervezetek – beleértve a Kbt. hatálya alá tartozó szervezeteket is – a központosított közbeszerzéssel érintett közbeszerzéseik megvalósítása során a KEF rendelet előírásai szerint kötelesek eljárni.

A KEF rendelet 28. § (1) bekezdése szerint a központi beszerző szervezet a keretmegállapodások hatálya alatt a keretmegállapodásos eljárás második részében indított eljárásokról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetményt a vonatkozó szabályozásnak megfelelően teszi közzé. Ennek érdekében az intézmények kötelesek a szerződések alapadatait a KEF portálra feltölteni.

A Kbt. 37. § (4) bekezdése szerinti eredménytájékoztató közzétételi kötelezettség az ajánlatkérőket akkor terheli, ha nem a központosított közbeszerzési rendszerhez csatlakozva folytatták le a keretmegállapodás vagy DBR alapján megvalósított beszerzésüket. Központosított

közbeszerzés esetén a Kbt. rendelkezéseit a KEF rendeletben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A KEF rendelet 28. § (2) bekezdése szerint „Az intézménynek a közbeszerzési törvény szabályaival összhangban, az elektronikus közbeszerzési rendszeren keresztül közzé kell tennie a keretmegállapodásos eljárás második részéhez kapcsolódó, jogszabályban meghatározott adatokat, dokumentumokat.”

Az eljárás KEF portálon történő lefolytatása nem mentesíti az ajánlatkérőt a Kbt.-ben meghatározott adatok, dokumentumok EKR-be történő feltöltésének kötelezettsége alól, figyelemmel a KEF rendelet 28. § (2) bekezdésére, a Kbt. 41. § (4)-(5) bekezdésére, a Kbt. 43. §-ára és az elektronikus közbeszerzés rendelet 2. §-ára, valamint 9. § (4) bekezdésére. A keretmegállapodás alapján az ajánlatkérő általi közvetlen megrendelés, DBR-ben az ajánlattételi szakasz lefolytatása, az EKR-től eltérő informatikai rendszerben is történhet. A Kbt. 41. § (5) bekezdése alapján az ajánlatkérő ez esetben is köteles az EKR útján nyilvánosan közzétenni mindazon hirdetményeket és az EKR útján közzétenni vagy abban rögzíteni azon adatokat, amelyek közzétételére vagy rögzítésére e törvény vagy végrehajtási rendelete alapján köteles.

#### 8. kérdés

8.1. A Kbt. 5. § (3) bekezdését csak abban az esetben kell-e alkalmazni, ha a beszerzés teljes egészében, kizárólagosan közvetlen uniós forrásból valósul meg, vagy abban az esetben is alkalmazandó, ha a beszerzés csak részben valósul meg uniós támogatásból, akár úgy, hogy a közvetlen uniós támogatási intenzitás nem éri el a 100 %-ot, akár úgy, hogy a beszerzés részben uniós, részben pedig hazai támogatásból valósul meg?

8.2. Akkor is alkalmazandó-e a Kbt. 5. § (3) bekezdése, ha a kedvezményezett az általa elnyert közvetlen uniós támogatást továbbadja harmadik fél részére? A harmadik félnek továbbadott támogatás is megtartja-e közvetlen uniós jellegét, vagy ebben az esetben már úgy kell tekinteni, hogy a támogatás a kedvezményezettől származik, tehát a harmadik fél ezáltal nem lesz közbeszerzésre kötelezett a Kbt. 5. § (3) bekezdése alapján?

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

8.1.-8.2. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. – 2024. február 1. napjától hatályos – 5. § (3) bekezdésének alanyi hatálya alá azon szervezetek sorolhatók, amelyek nem tartoznak a Kbt. 5. § (1) bekezdésé-

nek hatálya alá, és – akár egyedüli forrásként, akár egyéb támogatás mellett – közvetlen Európai Unióból származó forrásban részesülnek, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kivételével.

A finanszírozási feltétel szempontjából minden olyan pénzeszköz megalapozhatja a Kbt. 5. § (3) bekezdésének hatálya alá tartozást, ami – a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kivételével – az Európai Unióból közvetlenül származik. Az Európai Bizottság által „közvetlen irányítás” útján biztosított források közvetlenül az Európai Unióból származó forrásnak tekinthetők, azonban ennek kizárólagosságára nem tehető megállapítás.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 5. § (3) bekezdése szerinti közbeszerzési kötelezettség a támogatás intenzitásának mértékétől függetlenül fennáll, a támogatás aránya nem befolyásolja a Kbt. 5. § (3) bekezdése szerinti közbeszerzési kötelezettséget, azt bármilyen mértékű támogatás megalapozhatja.

Az Európai Unióból közvetlenül származó pénzügyi eszköz továbbadása az azt felhasználó végső kedvezményezett esetén szintén megalapozhatja a Kbt. 5. § (3) bekezdés szerinti ajánlatkérői minőséget, mivel a pénzeszköz ez esetben is megtartja közvetlen uniós jellegét. A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy az ajánlatkérői minőség megállapításának hiánya és ezáltal a közbeszerzési kötelezettség jogellenes elkerülése jogsértésnek tekintendő és jogorvoslatot vonhat maga után.

Annak eldöntése, hogy egy szervezet a Kbt. személyi hatálya alá tartozik-e, illetve, hogy adott esetben az ajánlatkérői minőség mely jogszabályhelyre hivatkozással állapítható meg, – minden releváns információ birtokában – az adott szervezet döntési és felelősségi körébe tartozó kérdés.

**A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

Tekintettel arra, hogy a Kbt. 5. § (3) bekezdésben megfogalmazott közvetlen finanszírozás feltétele szempontjából a Kbt. nem ad eligazítást, a támogatásból megvalósuló szolgáltatásmegrendelés vonatkozásában minden olyan pénzeszköz megalapozhatja a Kbt. 5. § (3) bekezdésének hatálya alá tartozást, amely az Európai Unióból közvetlenül származik.

Ennek egyik, de nem kizárólagos vetületét az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rende-

letének (uniós költségvetési rendelet, a továbbiakban: Rendelet) 62. cikke képezheti, amely a költségvetés végrehajtásának módszereit az alábbiak szerint határozza meg.

„(1) A Bizottság a költségvetést bármely alábbi módon hajtja végre:

a) a 125–153. cikkben foglaltak szerint közvetlenül (a továbbiakban: közvetlen irányítás) szervezeti egységein, többek között az 60. cikk (2) bekezdésének megfelelően az illetékes küldöttségvezető felügyelete mellett az Unió küldöttségein dolgozó alkalmazottain, vagy a 69. cikkben említett végrehajtó ügynökségeken keresztül;

b) a 63. cikkben és a 125–129. cikkben foglaltak szerint a tagállamokkal megosztott irányításban (a továbbiakban: megosztott irányítás);

c) a 125–149. és a 154–159. cikkben foglaltak szerint közvetetten (a továbbiakban: közvetett irányítás), amennyiben az alap-jogiaktus így rendelkezik, illetve az 58. cikk (2) bekezdésének a)–d) pontjában említett esetekben a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatoknak a következőkre történő átruházásával:”

A fenti rendelkezés tehát az uniós költségvetés végrehajtási módszereinek három formáját különbözteti meg, a közvetlen, a megosztott és a közvetett irányítást. Ezek közül a Kbt. 5. § (3) bekezdésének alkalmazásában – logikai megközelítésben – a közvetlen irányítás, mint végrehajtási módszer értelmezhető, amelynek legfőbb jellemzője, hogy annak teljesítése – azaz az uniós források juttatása – közvetlenül a Bizottság szervezeti egységein keresztül, vagy a Rendelet 69. cikke szerint bizottsági határozattal létrehozott végrehajtó ügynökségen keresztül történik.

Az Európai Bizottság által közvetlen irányítás útján biztosított források tehát közvetlenül az Európai Unióból származó forrásnak tekinthetők. Ennek kizárólagosságára azonban nem tehető megállapítás, azaz minden olyan pénzeszköz megalapozhatja a Kbt. 5. § (3) bekezdésének hatálya alá tartozást, ami az Európai Unióból közvetlenül származik. A Kbt. 5. § (3) bekezdése egyetlen kivételként kezeli a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt.

A Kbt. 5. § (2) bekezdésében szereplő támogatás minimális intenzitására vonatkozó rendelkezések nem vonatkoznak a Kbt. 5. § (3) bekezdésére, a jogalkotó nem

írt elő kifejezetten elvárt támogatási mértéket a Kbt. 5. § (3) bekezdésére vonatkozóan. A közbeszerzési kötelezettséghez – a további feltételek fennállása mellett – az szükséges, hogy az ajánlatkérő szolgáltatásmegrendelését közvetlenül az Európai Unióból származó forrásból támogassák, annak mértékétől függetlenül.

Az Európai Unióból közvetlenül származó pénzügyi eszköz továbbadása a forrást felhasználó végső kedvezményezett Kbt. 5. § (3) bekezdés szerinti ajánlatkérői minőségét megalapozhatja.

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXVII. törvény 2. §-ának jogalkotói indokolása szerint a Kbt. 5. § (3) bekezdésével kapcsolatban „A módosítás célja, hogy az Európai Unióból származó források felhasználása teljes mértékben átlátható legyen.” Tehát a jogalkotói cél az uniós pénzek elköltésének átláthatósága, amely jogalkotói célnak vélhetően nem felelne meg, ha a támogatást úgy lehetne továbbadni, hogy ezáltal az elveszítené közvetlen európai uniós jellegét, és ezáltal a közbeszerzések megkerüléséhez vezetne.

## 9. kérdés

9.1. Egy közalapítvány a neki nyújtott európai uniós támogatást pályáztatás útján a partnerszervezetei részére tovább kívánja adni, oly módon, hogy a partnerszervezetek, mint kedvezményezettek a részükre továbbadott támogatásból szerezzenek be ajánlatkérőként szolgáltatásokat. A továbbadott támogatásban részesülő partnerszervezetek mindegyike önállóan működő és gazdálkodó szervezet, amelyek felett a közalapítványnak nincsen döntési jogköre. A partnerszervezetek külön-külön kívánják megvalósítani a beszerzést. A közalapítvány által történő támogatás továbbadásának van-e közbeszerzési eljárásjogi szempontból akadálya?

9.2. Támogatási összeg továbbadása esetében a közalapítvány minősül ajánlatkérőnek, vagy akinél a továbbadott támogatás alapján a beszerzési igény jelentkezik, azaz a partnerszervezet?

9.3. Több önálló, egymástól független ajánlatkérő részére azonos tárgyú, ugyanazon közvetlen célra irányuló szolgáltatás nyújtására továbbadott támogatási összeg esetében a teljes támogatási összeget egységesen, közalapítványi szinten kell kezelni és a becsült értéket meghatározni, vagy partnerszervezetenként, mint ajánlatkérőként külön-külön számítandó a becsült érték, ahol a beszerzési igény ténylegesen jelentkezik?

## A Közbeszerzési Hatóság válasza:

9.1.-9.3. Az uniós támogatás közalapítvány által történő továbbadásának nincsen közbeszerzési eljárásjogi szempontból akadálya, amennyiben az nem irányul a közbeszerzés megkerülésére és nem ütközik a támogatói okirat előírásaiba. A Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik arra vonatkozó információval, hogy a közalapítvány és a partnerszervezetek együttesen, konzorciumban pályáztak a támogatásra, avagy kizárólag a közalapítvány pályázott és kapott támogatást. A támogatás továbbadásának jogszerűsége tekintetében elsődlegesen a támogatói okirat tartalma az irányadó.

Amennyiben a támogatói okirat szerint a partnerszervezetek is kedvezményezettek – azaz részesülnek az uniós forrásból –, az esetben a becsült érték meghatározása körében az ajánlatkérőknek elsődlegesen azt kell vizsgálniuk, hogy egységes beszerzésről van-e szó esetükben, különös tekintettel az azonos műszaki tartalomra, az egy támogatási szerződésre és a közös projekt célra, amely az egységes beszerzési igény irányába mutat. Amennyiben a partnerszervezetek beszerzése egységet alkot, akkor az összesített becsült értéket kell figyelembe venni, akár egy eljárásban, akár külön-külön kerül sor a beszerzésekre. Amennyiben a beszerzések nem alkotnak egységet, akkor minden, a támogatói okiratban megnevezett kedvezményezett a saját beszerzésének becsült értékét köteles figyelembe venni, amennyiben a beszerzésekre külön-külön eljárásokban kerül sor.

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

Amennyiben a partnerszervezetek nem kedvezményezettek a támogatói okirat szerint, az esetben a Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy a támogatás partnerszervezetek részére történő továbbadása nem irányulhat a közbeszerzési eljárás megkerülésére. Az ajánlatkérői minőség megállapításának hiánya és ezáltal a közbeszerzési kötelezettség jogellenes elkerülése jogsértésnek tekintendő és jogorvoslatot vonhat maga után.

Annak eldöntése, hogy egy szervezet a Kbt. személyi hatálya alá tartozik-e, illetve, hogy adott esetben az

**ajánlatkérői minőség mely jogszabályhelyre hivatkozással állapítható meg, az – minden releváns információ birtokában – az adott szervezet döntési és felelősségi körébe tartozó kérdés.**

#### **A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

A Közbeszerzési Hatóság javasolja elsődlegesen azt megvizsgálni, hogy a támogatói okirat alapján van-e a közalapítványnak lehetősége a támogatás továbbadására, és ha igen, milyen feltételek mellett. Erre vonatkozó információval a Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik.

A közalapítvány a Kbt. 5. § (1) bekezdés cc) pontja alapján ajánlatkérőnek minősül, amennyiben ő valósítja meg a közbeszerzési értékhatárt elérő értékű beszerzést és a beszerzés nem tartozik a Kbt. hatálya alóli kivételek közé, az esetben a közalapítvány közbeszerzési eljárás lefolytatására köteles. Amennyiben a támogatói okirat lehetőséget biztosít a támogatás továbbadására, az esetben vizsgálendő, hogy a partnerszervezetek a hatályos Kbt. alapján ajánlatkérőnek minősülnek-e. Amennyiben a partnerszervezetek valósítják meg a beszerzést és ajánlatkérőnek minősülnek, az esetben vizsgálendő, hogy a beszerzés becsült értéke eléri-e az irányadó közbeszerzési értékhatárt. A közbeszerzési értékhatár elérése és az ajánlatkérői minőség megállapítása esetén a partnerszervezetek közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek, amennyiben a beszerzés tárgya nem tartozik a Kbt. hatálya alóli tárgyi kivételek közé.

A több, egymástól független partnerszervezet által megvalósítani kívánt beszerzés részekre bontásával összefüggésben elsődlegesen a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállása vizsgálendő. Emellett a partnerszervezeteknek a részekre bontás tilalmának vizsgálatakor figyelembe kell venniük az ún. kiegészítő szempontokat is.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott útmutatója (2021.09.30., továbbiakban: Útmutató) szerint „Önmagában arra alapozva, hogy az egységes beszerzési igényt több ajánlatkérő valósítja meg, a beszerzések becsült értéke nem bontható részekre. Az egyes ajánlatkérőknek a részekre bontást a közös beszerzési igény vonatkozásában kell csak vizsgálni. A kizárólag egy adott ajánlatkérőhöz kapcsolódó beszerzések értékét az egyes ajánlatkérők külön-külön vehe-

tik figyelembe, azonban, ha a különböző ajánlatkérők a saját beszerzési igényeiket egy eljárás keretében kívánják megvalósítani, azok becsült értékét jogszerűen nem bonthatják részekre, függetlenül a részajánlattétel lehetőségének biztosításától.”

Az állásfoglalás-kérésben foglaltak alapján az egyes kiegészítő szempontokat illetően az alábbi következtetések vonhatók le. Mivel azonos pályázaton nyert támogatásból kerülnek megvalósításra a beszerzések, így a közös projekt cél, továbbá a beszerzések között időbeli összefüggés fennáll. Feltételezhetően megvalósul az egységes tervezés és döntés is, tekintettel arra, hogy az egyes szolgáltatások beszerzésének igénye már ismert a közalapítvány és a partnerszervezetek előtt jelenleg is. A beszerzések között a tárgyi azonosság fennáll, mivel azonos szolgáltatások megrendeléséről van szó. A kérdező tájékoztatása szerint minden partnerszervezet külön-külön eljárásban kívánja beszerezni a szolgáltatást, így az azonos ajánlatkérő személye vélhetően nem áll fenn. A beszerzések pontos műszaki tartalma, a szerződések jogalapja, azok azonossága tekintetében a Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik információval.

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

#### **10. kérdés**

*Szolgáltatásmegrendelésre irányuló közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő olyan árazási struktúrát alkalmaz, amely szerint az ajánlattevőknek egy egységárat kell megadniuk meghatározott teljesítménykategóriába sorolt, többféle típusú berendezés javítási feladataira. Az egységárnak az adott kategórián belül tartalmaznia kell mind a szolgáltatás munkadíját, mind a javításhoz szükséges anyagok költségeit. Az adott kategóriába tartozó berendezések műszaki felépítése érdemben eltérhet egymástól, még akkor is, ha névlegesen azonos teljesítményűek. Emiatt a javításhoz szükséges, azonos funkciójú alkatrészek ára az egyes típusok között jelentős – akár többszörös – különbséget mutathat. Ez azt eredményezi, hogy egyetlen egységár meghatározása esetén az ajánlattevő vagy a drágább típusok anyagköltsége miatt kénytelen jelentősen túl-*

árítani, vagy a kedvezőbb anyagköltségű típusok alapján kénytelen alulárzni. Mindkét eset szükségszerűen torzítja az ajánlati ár realitását, gazdasági észszerűségét és összehasonlíthatóságát.

10.1. *Megfelel-e a Kbt. átláthatósági és egyértelműségi követelményeinek az a dokumentáció, amelyben az ajánlattevők olyan teljesítmény- vagy méretkategóriára tesznek árajánlatot, amely kategóriába műszakilag különböző, jelentősen eltérő anyagköltségű berendezéstípusok tartoznak?*

10.2. *Összhangban áll-e a Kbt. alapelveivel az, hogy az ajánlattevőknek egyetlen egységárat kell meghatározniuk olyan javítási feladatokra, amelyek tényleges műszaki tartalma és anyag igénye berendezéstípusonként jelentősen eltérhet, így az ajánlattevő szükségképpen vagy túlárzást, vagy alulárzást kénytelen alkalmazni?*

10.3. *Jogszerűen biztosítható-e az ajánlatok objektív összehasonlíthatósága olyan esetekben, amikor az egységár műszaki háttere a kategórián belüli típusok eltérései miatt nem határozható meg egységesen?*

#### **A Közbeszerzési Hatóság válasza:**

**10.1.-10.3. A Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik információval a közbeszerzési dokumentumok tartalmát – így a műszaki leírást, értékelési szempontot, szerződéses feltételeket, szerződés típusát, eljárás típusát – illetően, így nem tudja megítélni, hogy az megfelel-e a Kbt. rendelkezéseinek. Az állásfoglalás-kérés nem tartalmaz arra vonatkozó információt sem, hogy az ajánlatkérő megadta-e a konkrét, javítandó gépek típusát és darabszámát, amely alapján a várható javítási költségek, a kopóalkatrészek költsége kalkulálható lenne. A Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik arra vonatkozó információval, hogy rendszeres, időszakos gépkarbantartást tartalmaz-e a szerződés, avagy csak eseti javítást, illetve hogyan történik a javítás elszámolása, az egységár önálló értékelési szempontot képez-e avagy az csupán az ártáblázat egyik sora, továbbá arra vonatkozó információval sem, hogy keletszerződésről van-e szó és hogy pontosan mely elnevezésű és tartalmú tételt kéri az ajánlatkérő egységárral beárzni. Mindezekre tekintettel csak általános tájékoztatás adható.**

#### **A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

Az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapossággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által

rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérő köteles megadni az eljárást megindító felhívásban vagy a további közbeszerzési dokumentumokban a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást. A műszaki leírást a Kbt. 58. §-ának és a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 46-48. §-ainak megfelelően kell meghatározni, figyelemmel a Kbt. 2. §-ában foglalt alapelvekre is. Az állásfoglalás-kérésből arra vonatkozó információ nem állapítható meg, hogy a műszaki leírás kellő részletességű-e a megfelelő árázáshoz, ajánlattételhez, a javítandó gépek beazonosíthatók-e, azok mennyisége ismert-e az ajánlattevők előtt, és hogy a műszaki leírás megfelel-e a Kbt. és végrehajtási rendelete fent hivatkozott rendelkezéseinek.

Abban az esetben vélhetően nem sérül az esélyegyenlőség, ha valamennyi gazdasági szereplő ugyanazon információkkal rendelkezik az ajánlattételhez és egyik piaci szereplő sem vett részt az eljárás előkészítésében és nem rendelkezik többletinformációval az ellátandó feladatot illetően. Az sértheti a Kbt. alapelveit és a Kbt. 58. § (1)-(2) bekezdését, ha az ajánlatkérő nem adta meg beazonosítható módon a javítandó gépek típusát és mennyiségét és a közbeszerzési dokumentumok alapján nem kalkulálható a szolgáltatás volumene és a kopóalkatrészek várható költsége.

Az eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplőknek az ajánlattételi határidő lejártát megelőzően lehetőségük van kiegészítő tájékoztatás-kérés keretében a javítandó gépeket illetően további információkat, adatokat kérni az ajánlatkérőtől a pontosabb árázás érdekében. Amennyiben az eljárás megindítását megelőzően előzetes piaci konzultációra is sor került, az esetben a gazdasági szereplők a műszaki tartalommal és az árázással kapcsolatos észrevételeiket már az eljárást megindító felhívás megjelenése előtt jelezhetik az ajánlatkérő felé.

Amennyiben a közbeszerzési dokumentumok részét képező műszaki leírás alapján az ár nem kalkulálható és a kiegészítő tájékoztatás-kérés sem vezet eredményre, a piaci szereplőknek lehetőségük van előzetes vitarendezési eljárást kezdeményezni a közbeszerzési dokumentumok részét képező műszaki leírással vagy akár az

értékelési szempontokkal szemben. A Kbt.-nek és végrehajtási rendeleteinek meg nem felelő közbeszerzési dokumentumok esetén a piaci szereplőknek lehetőségük van továbbá jogorvoslati eljárást kezdeményezni a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.

Amennyiben a javítási szolgáltatás egységára értékelési szempontot képez, az értékelési szempontok meghatározása során a Kbt. 2. §-ában foglalt alapelveket figyelembe véve kell eljárni és az értékelési szempontnak meg kell felelnie a Kbt. 76. § (6) bekezdésében foglalt előírásoknak. Javítási, karbantartási szolgáltatás esetén jogszerű lehet a gépek javítási költségének egységár formájában történő értékelése abban az esetben, ha az ajánlatkérő beazonosítható módon megadta a javítandó gépek típusát és azok darabszámát, továbbá az ajánlatkérő géptípusonkénti súlyozást alkalmaz, figyelemmel a kopóalkatrészek cserélésének gyakoriságára és a költségesebb alkatrészigényű berendezések darabszámára. A javítandó gépek típusának és darabszámának ismeretében a kopóalkatrészek egységára vélhetően kalkulálható.

Amennyiben az ajánlatkérő nem alkalmaz súlyozást és a gépek javításának egységárát értékeli, azok típusától függetlenül, de ahhoz nem adja meg a javítandó gépek pontos típusát és darabszámát (mennyiségét), az esetben a közbeszerzési dokumentumok a Kbt. alapelveibe és a Kbt. 28. §-ának és/vagy 58. §-ának rendelkezéseibe ütközhetnek.

Önmagában az egyéni üzletpolitika érvényesítése nem jelenti a Kbt. alapelveinek megsértését, ha valamennyi piaci szereplő rendelkezésére lett bocsátva az ajánlatkérő gépparkjának kellő részletességű leírása.

Amennyiben az ajánlatkérő a javítás rezsióradóját vagy a karbantartás havidíját értékeli és minden ajánlattevő számára megismerhető módon megadja a javítandó/karbantartásra szoruló gépek típusát és darabszámát, valamint kellő részletességgel meghatározza a karbantartás gyakoriságát és az elvárt szolgáltatást, az esetben jogszerű lehet ezen értékelési szempont alkalmazása.

Az ajánlatkérő felelőssége, hogy a közbeszerzési dokumentumokban olyan részletességgel adja meg a műszaki leírást és az ajánlattal kapcsolatos elvárásait, hogy az egyértelmű legyen a gazdasági szereplők számára és egymással összehasonlítható ajánlatot tudjanak adni. A Kbt.-ben foglalt feltételek fennállása (Kbt. 85. § (2)

bekezdés d) pont) esetén a pontos műszaki tartalom meghatározása érdekében akár tárgyalásos eljárás is alkalmazható lehet.

Az, hogy a konkrét esetben az ajánlatkérő által előírt árazás sérti-e a Kbt. rendelkezéseit, csak a közbeszerzési dokumentumok, a konkrét értékelési szempont – adott esetben ártáblázat – és a piaci sztenderdek ismeretében dönthető el.

## 11. kérdés

*A DBR felállítását követően az utólagos csatlakozók tekintetében az NFK utólagos ellenőrzése eredményeképpen megállapításra került, hogy az egyik részvételi jelentkezés esetében az ajánlatkérőnek hiánypótlási felhívást kellett volna kiküldenie a jelentkező DBR-be történő felvétele előtt. Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (továbbiakban: EKR) automatikusan kiküldi az ajánlattételi felhívást valamennyi, DBR-be felvett jelentkező részére. Ilyen esetben technikailag hogyan lehet ajánlattételre fel nem kérni azt a gazdasági szereplőt, amelyet az ajánlatkérő már felvett a DBR-be?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

**Mivel az állásfoglalás-kéréssel érintett részvételre jelentkezők a DBR-hez utólag csatlakoztak, a részvételi szakasz összegezését nem érinti a kiküldeni tervezett hiánypótlási felhívás tartalma, erre tekintettel nem szükséges visszalépni a lezárt bírálati szakaszba, a hiánypótlási felhívás enélkül is kiküldhető az érintett gazdasági szereplők részére az EKR felhasználói kézikönyv szerint.**

**Mind az összegezés megküldését megelőzően benyújtott, mind pedig az összegezés megküldését követően beadott részvételi jelentkezések érvénytelenné nyilvánítására lehetőséget biztosít a Kbt. Az összegezés megküldését követően beadott részvételi jelentkezések esetén, amennyiben a hiánypótlás elbírálását követően megállapításra kerül a részvételi jelentkezés érvénytelensége, úgy a részvételi jelentkezés érvénytelenítése eljárási cselekmény alkalmazandó, a jelentkezés érvénytelenítését követően már nem listázódik a DBR-be felvett jelentkezők között az érintett gazdasági szereplő és nem küldi ki az EKR automatikusan részére az ajánlattételi felhívást. Mivel a DBR-hez utólag csatlakozó részvételre jelentkező már felvételre került a DBR-be, az ajánlatkérő nem tudja csak az általa kiválasztott jelentkezők részére megküldeni az ajánlattételi felhívást, ezért az ajánlattételi felhívás**

**megküldése előtt előbb el kell végeznie az időközben szükségessé váló bírálati cselekményt, azaz hiánypótlást kell elrendelnie az érintett jelentkezés tekintetében és megállapítani, hogy az adott jelentkezés érvényes vagy érvénytelen. Ezt követően van lehetőség az ajánlattételi felhívás kiküldésére.**

#### **Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

A Kbt. 107. § (4) bekezdése szerint „Az alkalmassági feltételeknek megfelelő minden részvételre jelentkezőt fel kell venni a dinamikus beszerzési rendszerbe, az ajánlattételre felhívandó részvételre jelentkezők száma nem korlátozható.”

A Kbt. 107. § (7) bekezdése szerint „Az ajánlatkérő az egyes közbeszerzések megvalósítása érdekében a rendszerbe felvett minden gazdasági szereplőt felhív arra, hogy nyújtson be ajánlatot.”

Az ajánlatkérők részére készült EKR felhasználói kézikönyv szerint bírálati szakasz esetén, amennyiben az összegezés tartalmát nem érinti a módosítás és csupán hiánypótlási felhívást kíván az ajánlatkérő a DBR-hez utólag csatlakozó jelentkezőknek küldeni, nem szükséges visszalépni a lezárt (részvételi) bírálati szakaszba, a hiánypótlási felhívás nélkül is kiküldhető. Amennyiben pedig egy módosítás esetlegesen érinti az összegezés tartalmát is, akkor vissza kell lépni lezárt bírálati szakaszba az összegezés módosításához.

Amennyiben a jelentkező a kiküldött hiánypótlási felhívásra nem nyújt be hiánypótlást, vagy azt nem megfe-

lelő tartalommal nyújtja be, akkor az EKR lehetőséget biztosít a részvételi jelentkezés érvénytelenné nyilvánítására (majd esetleges ismételt benyújtására).

A döntés módosítása során a kézikönyv 10.6. pontja szerint „Részvételi jelentkezést érvénytelenné tenni és azt visszavonni kizárólag az AER – Részvételi jelentkezés / ajánlat érvénytelenítése és az AERV – Részvételi jelentkezés / ajánlat érvénytelenné nyilvánításának visszavonása eljárási cselekményekben tudjuk megtenni!”

A kézikönyv szerint az „Ajánlattételi felhívás küldése eljárási cselekményben, az AFK020 – Ajánlattevők kiválasztása lépésben azok a gazdasági szereplők listázódnak, akiket a részvételi jelentkezések eredményéről készített összegezésben ajánlattételre felkérésre kerülő gazdasági szereplőként jelöltünk, valamint akiket a JEE-Értesítés jelentkezés elbírálásáról eljárási cselekményben felvettünk a dinamikus beszerzési rendszerünkbe. (Természetesen, ha a dinamikus beszerzési rendszerünkbe korábban felvett, de később a JEE-Értesítés jelentkezés elbírálásáról eljárási cselekménnyel kizárt gazdasági szereplők nem listázódnak, nekik ajánlattételi felhívás nem küldhető.)”

Az EKR működésével kapcsolatos technikai kérdések megválaszolása nem képezi a Közbeszerzési Hatóság hatáskörét, amennyiben kérdéseire az EKR felhasználói kézikönyvekben és az oktató videókban nem talál választ, technikai kérdéseivel kérjük, forduljon az EKR üzemeltetőjéhez (<https://ekr.gov.hu/cms/tamogatas>).

# JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Petró Szilvia LL.M., közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2026.2.2

## A Döntőbizottságnak az Alkotmánybíróság III/798/2025. számú határozatával és a Fővárosi Törvényszék 103.K702.454/2025/3. számú ítéletével felülvizsgált D.321/15/2024. számú határozata

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertetet jogeset azt mutatja be, hogy abban az esetben, ha az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő részre bontotta és valamennyi részben azonos a nyertes ajánlattevő, úgy hogyan kell az egyes részek esetében a nyertes ajánlattevőnek – a szerződéskötés időpontjára, feltételes közbeszerzés esetén a szerződés hatálybalépését követően a szerződésben meghatározott időpontig – megkötni a felelősségbiztosítási szerződést vagy a meglévő felelősségbiztosítást kiterjeszteni. Részekre bontott közbeszerzési eljárásban, ha azonos a nyertes ajánlattevő személye, akkor – a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 61. § (5) bekezdésével összhangban – értelemszerűen valamennyi résznél előírt felhívási szempontok figyelembe veendőek, azoknak a nyertes ajánlattevőnek együttesen kell eleget tennie.

### Tényállás

A Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zrt. (a továbbiakban: ajánlatkérő) 2021. október 28. napján a Kbt. Harmadik Része alapján irányadó szabályok alkalmazásával a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pont szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított építési beruházás beszerzése tárgyában. Az eljárást megindító felhívás (a továbbiakban: felhívás) KÉ-21008/2021. iktatószám alatt jelent meg a Közbeszerzési Értesítőben. A közbeszerzési eljárás 2 részből állt. Az 1. rész becsült értéke 559.540.556.-Ft volt, míg a 2. rész becsült értéke 176.401.729.-Ft. Az ajánlatkérő a felhívásban ismertette a közbeszerzést, amely szerint a közbeszerzés tárgya a Sopron vasútállomáson található felvételi épület központi épületrész, várócsarnok építőmesteri, épületgépészeti és épületvillamossági építési munkáinak elvégzése, továbbá a DK-i épületszárny építőmesteri és épületvillamossági építési munkáinak elvégzése, a kivitelezési tervdokumentáció szerint a

műszaki tartalomban részletezett tartalommal. A közbeszerzés 1. részébe a várócsarnok építési munkái, a 2. részbe a délkeleti épületszárny építési munkái tartoztak. Az ajánlatkérő lehetővé tette a részajánlattételt. Az ajánlatkérő a felhívás VI.3.9), további információkat rögzítő pont 11. alpontjában az alábbi előírásokat tette a biztosítással kapcsolatban. „Nyertes ajánlattevő köteles a szerződéskötés időpontjára, a szerződéstervezetben rögzített feltételeknek megfelelő építési-szerelési biztosítást kötni vagy meglévőt kiterjeszteni a szerződés szerinti kivitelezési munkákra. Az 1. rész tekintetében a biztosítás felelősségbiztosítási rész limitje legalább 50 millió Ft káronként és legalább 500 millió Ft a tartamra vonatkozóan. A 2. rész tekintetében a biztosítás felelősségbiztosítási rész limitje legalább 50 millió Ft káronként és legalább 150 millió Ft a tartamra vonatkozóan. A felelősségbiztosítás meglétének igazolása a szerződéskötés feltételét képezi. A felelősségbiztosítás igazolásának elmaradása a szerződéskötéstől való visszalépést jelenti a Kbt. 131. § (4) bek. alapján és tudomásul veszi, hogy ebben az esetben ajánlatkérő a második legkedvezőbb ajánlattevővel köt szerződést.”

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok körében - mindkét részt érintően - az ajánlattevők rendelkezésére bocsátotta a szerződéstervezeteket, amelyek az alábbiak szerint rögzítették a biztosításra vonatkozó előírásokat: „Kivitelezési szerződés tervezet 1. rész

### 10. Biztosítás

10.1. Kivitelező köteles a szerződés szerinti munkákra vonatkozó teljes körű (valamennyi, tevékenységgel okozati összefüggésben álló kárra kiterjedő) építés-szerelési biztosítást kötni, vagy meglévő felelősségbiztosítást kiterjeszteni, melynek ki kell terjednie az alábbiakra:

- a felelősségbiztosítási rész (II. fejezet) tartam limitje legalább 50 millió Ft káronként és legalább 500 millió Ft a tartamra vonatkozóan,

- a munkaterületen és/vagy munkaterületen kívül található építőanyagra, segédanyagra és berendezésre pótlási értéken,

- a biztosítók szabályzataiban előírt feltételek szerint a jelen szerződés szerinti feladatok teljesítésével összefüggésben harmadik személyeknek, különösen a környező épületekben, utakban okozott

vagyoni kárra,

- a keresztfelelősségre (hogyan a biztosítási kötvény mind a Kivitelező, mind pedig a Megrendelő, mint külön biztosítottak részére fedezetet nyújtson),

- A Kivitelező vagy alvállalkozói munkavállalóin kívül bármely, a munkaterületen tartózkodó személy halálára, vagy sérülésére,

- a Megrendelő építési területen lévő meglévő vagyontárgyaira.”

„Kivitelezési szerződés tervezet 2. rész

Kivitelező köteles a szerződés szerinti munkákra vonatkozó teljes körű (valamennyi, tevékenységgel okozati összefüggésben álló kárra kiterjedő) építés-szerelési biztosítást kötni, vagy meglévő felelősségbiztosítását kiterjeszteni, melynek ki kell terjednie az alábbiakra:

- a felelősségbiztosítási rész (II. fejezet) tartam limitje legalább 50 millió Ft káronként és legalább 150 millió Ft a tartamra vonatkozóan,

- a munkaterületen és/vagy munkaterületen kívül található építőanyagra, segédanyagra és berendezésre pótlási értéken,

- a biztosítók szabályzataiban előírt feltételek szerint a jelen szerződés szerinti feladatok teljesítésével összefüggésben harmadik személyeknek, különösen a környező épületekben, utakban okozott vagyoni kárra,

- a keresztfelelősségre (hogyan a biztosítási kötvény mind a Kivitelező, mind pedig a Megrendelő, mint külön biztosítottak részére fedezetet nyújtson),

- A Kivitelező vagy alvállalkozói munkavállalóin kívül bármely, a munkaterületen tartózkodó személy halálára, vagy sérülésére,

- a Megrendelő építési területen lévő meglévő vagyontárgyaira.”

A 2022. február 17. napján kelt összegezés V.2.1) pontja szerint a közbeszerzési eljárás eredményes volt. Az 1. és a 2. részben a nyertes ajánlattevő a H.C. Kft. (a továbbiakban: kérelmezett) lett. Az ajánlatkérő és a kérelmezett 2022. március 2. napján mindkét részt érintően megkö-

tötte a kivitelezési szerződést. A kivitelezési szerződésben a felek az építési beruházás 1. részét érintően a szerződés biztosításáról szóló 10.1. pontjában megállapodtak abban, hogy a kérelmezett köteles a szerződés szerinti munkákra vonatkozó teljes körű (valamennyi, tevékenységgel okozati összefüggésben álló kárra kiterjedő) építés-szerelési biztosítást kötni, vagy meglévő felelősségbiztosítását kiterjeszteni, oly módon, hogy a felelősségbiztosítási rész tartam limitje legalább 50 millió Ft káronként és legalább 500 millió Ft a tartamra vonatkozóan. A 2. részt érintően megkötött kivitelezési szerződés biztosítás elnevezésű 10.1. pontjában a felek megállapodtak abban, hogy a kérelmezett köteles a szerződés szerinti munkákra vonatkozó teljes körű (valamennyi, tevékenységgel okozati összefüggésben álló kárra kiterjedő) építés-szerelési biztosítást kötni, vagy meglévő felelősségbiztosítását kiterjeszteni, oly módon, hogy a felelősségbiztosítási rész (II. fejezet) tartam limitje legalább 50 millió Ft káronként és legalább 150 millió Ft a tartamra vonatkozóan. A kérelmezett a közbeszerzési eljárás 1. és 2. része tekintetében is a 32401500 kötvényszámú biztosítási kötvényt (a továbbiakban: kötvény) nyújtotta be annak igazolására, hogy rendelkezik a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a, valamint a felhívás és a szerződés szerinti felelősségbiztosítással. A kötvény szerinti felelősségbiztosítási összege 100.000.000.-Ft/biztosítási esemény és 550.000.000.-Ft/év volt. A biztosítás időtartama határozatlan, a kockázatviselés kezdete 2016. november 19. napja. A biztosítótársaság részéről 2022. március 7. napján kelt igazolása szerint a kockázatviselés időszaka 2022. március 16-tól 2022. október 15-ig terjed.

*A hivatalbóli kezdeményezés*

A Közbeszerzési Hatóság elnöke (a továbbiakban: kezdeményező) 2024. május 23. napján nyújtotta be a Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményező iratot, amelyben előadta, hogy 2023. október 25. napján, a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 4. §-ára és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 103. § (1) bekezdésére tekintettel a jelen hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés tárgya szerinti közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítésének szerződés-ellenőrzési eljárás keretében történő ellenőrzését rendelte el.

A kezdeményező rámutatott, hogy az ajánlatkérő az ellenőrzéssel érintett közbeszerzési eljárás felhívása VI.3.9) pont 11. alpontjában arról rendelkezett, hogy a tárgyi közbeszerzés 1. és 2. része tekintetében előírt felelősségbiztosítás összege összesen 100.000.000,-Ft/ káresemény és 650.000.000,-Ft/tartam.

A szerződés-ellenőrzési eljárás feltárta, hogy a kérelmezett feltehetően megsértette az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 322/2015. Korm. rendelet) 26. §-át azzal, hogy a közbeszerzési dokumentumokban és a kivitelezési szerződésben rögzítettekkel ellentétben a kérelmezett biztosítási kötvénye szerinti felelősségbiztosításának biztosítási összege 100.000.000.-Ft/ biztosítási esemény és 550.000.000.-Ft/év volt. A kezdeményező hivatkozott arra, hogy a kérelmezett a szerződés-ellenőrzési eljárás során úgy nyilatkozott, hogy „Sopron vasútállomás felvételi épületének építési munkái- 1. rész Várócsarnok építési munkái” tárgyú közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítésének időszakában a tárgyi beruházáson kívül a „Sopron vasútállomás felvételi épületének építési munkái- 2. rész DK-i épületszárny építési munkái”-ra is kiterjedt. A kezdeményező rámutatott, hogy az ajánlatkérő a szerződés-ellenőrzési eljárás során akként nyilatkozott, hogy a nyertes ajánlattevő H.C. Kft. 32401500 számú biztosítása az 1. és a 2. részben megkötött kivitelezési szerződésére is kiterjedt.

A kezdeményező álláspontja szerint a fentiek alapján arra lehet következtetni, hogy a kérelmezett a szerződéskötés napjára feltételezhetően nem rendelkezett a felhívásban és a szerződésben előírt legalább 500.000.000.-Ft/ tartam összegű építés-szerelési biztosítási szerződéssel, amely mulasztással valószínűsíthetően megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 26. §-ában foglaltakat. A kezdeményező szerint amennyiben egy adott felelősségbiztosítás fedezetébe több beruházás kerül bevonásra, akkor a felelősségbiztosítás összegének valamennyi beruházás tekintetében előírt, teljes összegre ki kell terjednie. Erre tekintettel a kezdeményező szerint nem foghat helyt a kérelmezett azon, 2024. január 15. napján kelt nyilatkozatában rögzített álláspontja, miszerint: „A felelősségbiztosítás mindkét részre fedezetet nyújt mindaddig, amíg valamely káresemény bekövetkezte, illetve a kötvény szerinti fedeze-

tek ebből következő igénybe vétele miatt a még felhasználható limitek az előírt szintek alá csökkennek. A vállalkozónak ebben a helyzetben intézkedési kötelezettsége keletkezhetett volna az előírt limitek helyreállítása érdekében”, mint ahogyan a jogsértés megállapítása tekintetében nem bírhat relevanciával az sem, hogy a feltöltésre „káresemény hiányában jelen szerződés esetében nem volt szükség”.

A szerződés-ellenőrzési eljárást lezáró jegyzőkönyv 2024. február 29. napján került kiállításra, melyet az ajánlatkérő és kérelmezett 2024. március 4. napján töltött le.

#### *Az ajánlatkérő észrevétele*

Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás során benyújtott észrevételében előadta, hogy a kérelmezett biztosítási kötvénye keretszerződés, mely szerződésbe több beruházás bevonható és a keretszerződés „II. Fejezet – Felelősségbiztosítás” pontjában meghatározott limitek projektenként értendők, így a részenként előírt limitnek a biztosítási kötvény megfelel. Hivatkozott arra, hogy a közbeszerzési dokumentumok nem tartalmaztak olyan előírást, amely szerint a közbeszerzési eljárás 1. és 2. részében előírt felelősségbiztosítás összege összeadandó. Rámutatott, hogy az egyes részekben - azok becslült értékére figyelemmel - különböző mértékű felelősségbiztosítási követelményeket írt elő. Előadta, hogy a kezdeményező által feltételezett jogsértésre tekintettel megkereste a biztosítótársaság biztosítási alkuszát, aki megerősítette az ajánlatkérő korábbi vizsgálatának helyességét azáltal, hogy álláspontja szerint a biztosítási limitek nem adódnak össze. A biztosítási alkusz rámutatott, hogy a kérelmezett keret építés-szerelési biztosításra vonta fedezetbe a két kivitelezést, tekintettel arra, hogy biztosítástechnikailag erre lehetősége volt. Ugyanis a keretszerződésnek pontosan az a létjogosultsága, hogy kisebb munkák esetén ne kelljen a vállalkozónak egyedi biztosítást kötnie, hanem egyfajta automatizmussal, ezeket a munkákat könnyen és tervezhetően biztosítással lefedhesse. Egy ilyen keretszerződésre vonatkozóan nyújtotta be a megfelelő igazolásokat a kérelmezett. A keretszerződés limitje 100.000.000.-Ft/ biztosítási esemény és 550.000.000.-Ft/év volt, mely mindkét előírásnak megfelelt. A biztosító fedezetbe is vonta mindkét projektet, tehát a vállalkozónak érvényes biztosítása volt mindkét kivitelezésre vonatkozóan.

#### *A kérelmezett észrevétele*

A kérelmezett a jogorvoslati eljárás során benyújtott észrevételében előadta, hogy az ajánlattevők két módon biztosíthatják az előírt mértékű felelősségbiztosítást. Az egyik megoldás, hogy projektenként, kizárólag az adott projektre kiterjedően kötnek biztosítást, ilyenkor mindegyik projekt biztosítása egyenként meg kell feleljen az adott projekt esetében előírt limiteknek. A másik mód az, ha a vállalkozó biztosítási keretszerződést köt. E megoldás lényege, hogy a benne foglalt limitek nem egyesével az éppen aktuálisan végzett munkáknál előírt limitek összességét jelentik, hanem egy általános keretet, amelyen belül a biztosító, a keretszerződéses limitek egyes fedezett projektekre történő konkrét „szétosztása”, illetve „dedikálása” nélkül nyújt biztosítást, természetesen azzal együtt, hogy a keretszerződés szerinti limiteket egyetlen munka sem lépheti túl. Előadta, hogy a felelősségbiztosítás rendelkezésre állását oly módon igazolta, ami megfelelt a biztosítók gyakorlatának. Nyilatkozott, hogy a biztosítási keretszerződés nem kizárólag a vizsgált, 1. és 2. részben megkötött kivitelezési szerződésekre terjedt ki, hanem számos egyéb, éppen folyamatban lévő munkára. A kérelmezett szerint e körülményre figyelemmel is látható, hogy téves a kezdeményező logikája. Amennyiben igaz lenne, hogy a szóban forgó közbeszerzési eljárás eredményeként kötött két külön szerződéshez kapcsolódó felelősségbiztosítási limitek összeadandók, akkor ez miért ne lenne igaz valamennyi párhuzamosan futó szerződésére? Előadta továbbá, hogy irreleváns annak mérlegelése, hogy mi történne akkor, ha az egyes részekben maximális mértékű káresemény következne be.

#### *A Döntőbizottság döntése és annak indokai*

A Döntőbizottság 2024. május 24-én, D.321/2024. szám alatt megindította a jogorvoslati eljárást. A határozatban a Kbt. 61. § (5) bekezdés szerinti rendelkezésből levezette, hogy ha az ajánlatkérő úgy dönt, hogy a közbeszerzési eljárásban engedélyezi a részekre történő ajánlattételt, akkor köteles az eljárást megindító felhívásban egyértelműen meghatározni, hogy a közbeszerzés tárgyának mely elemeire vonatkozóan lehet részajánlatot tenni, illetve részvételre jelentkezni. Az egyes részek elhatárolásának egyértelműnek kell lennie és az egyes részek alá tartozó elemek között átfedés nem lehet. Ennek megfelelően amennyiben az ajánlatkérő a részajánlattételi lehetőség biztosításáról dönt, az eljárás előkészítése, a piackutatás, piacfelmérés során is ennek megfelelően kell eljárnia, hiszen a részek technikailag

ugyanazon közbeszerzési eljárás keretében lefolytatott önálló közbeszerzési eljárásoknak minősülnek. Ily módon például a becsült érték és a rendelkezésre álló anyagi fedezet összege is részenként határozandó meg. Az egyes részek tekintetében az ajánlati biztosítékot és annak mértékét is részenként kell előírni. A részek tekintetében továbbá önálló műszaki leírás megadása kötelező vagy az egységes műszaki leíráson belül kell egyértelműen elkülöníteni az egyes részeket. A részajánlattételi lehetőség az eljárás lefolytatása szempontjából azt is jelenti, hogy az egyes részek tekintetében lefolytatott eljárások egymástól független, külön-külön megkötött szerződésekben öltenek testet. Ebből következően az ajánlattevőknek az egyes részek tekintetében külön-külön szükséges igazolni az ajánlatkérő részéről előírt mértékű felelősségbiztosítás meglétét a szerződéskötés időpontjára. A Döntőbizottság nem vitatta, hogy van olyan eset, amikor a részajánlattételi lehetőségének biztosítása önmagában nem jár többszörös igazolással (pl.: egy országos hatáskörű ajánlatkérő szerv által területileg megosztottan biztosított részajánlattételi lehetőség esetében az alkalmasság megállapításához nem indokolt a részek számának megfelelően előírt, többszörös mennyiségű referencia teljesítése), de ez nem vonatkozik az ajánlati biztosítókra, vagy a felelősségbiztosításra, ez utóbbiak tekintetében részenként és külön-külön kell megfelelni az ajánlatkérői előírásnak.

A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel rögzítette, hogy bár az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban valóban nem írta elő azt, hogy az egyes részek tekintetében meghatározott mértékű felelősségbiztosításokat össze kell adni, azonban arra figyelemmel, hogy az ajánlatkérő lehetővé tette a részekre történő ajánlattételt, a nyertes ajánlattevő(k)nek az egyes részek tekintetében külön-külön kellett igazolniuk a megfelelő mértékű felelősségbiztosítás rendelkezésre állását. A Döntőbizottság rámutatott, hogy a közbeszerzési eljárás 1. részének becsült értéke 559.540.556.-Ft volt, míg a 2. rész becsült értéke 176.401.729.-Ft. Az ajánlatkérő az egyes részekben a felelősségbiztosítás mértékét a becsült értékhez igazodóan határozta meg, amely szintén azt támasztja alá, hogy az egyes részekben külön-külön szükséges igazolni a felelősségbiztosítás rendelkezésre állását. A Döntőbizottság megállapította, hogy a közbeszerzési dokumentumok előírásai (a felhívás és a szerződéstervezet) alapján az ajánlattevőknek az alábbi felelősségbiztosítással kellett rendelkezniük az egyes részeket érintően:

- 1. részben: legalább 50 millió Ft káronként és legalább 500 millió Ft a tartamra vonatkozóan,

- 2. részben legalább 50 millió Ft káronként és legalább 150 millió Ft a tartamra vonatkozóan.

A kérelmezett a fenti ajánlatkérői előírásnak úgy kívánt megfelelni, hogy mindkét részben a 32401500 kötvényszámú biztosítási kötvényt nyújtotta be, amely felelősségbiztosítás biztosítási összege 100.000.000.-Ft/biztosítási esemény és 550.000.000.-Ft/év volt. A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmezett biztosítási kötvényében rögzített biztosítási összeg kizárólag az 1. részt fedezi, a 2. részben meghatározott felelősségbiztosítás rendelkezésre állása igazolására e dokumentum és az abban rögzített mértékű biztosítási összeg nem volt megfelelő. A Döntőbizottság nem fogadta el a kérelmezett előadását, amely szerint a kezdeményező álláspontja téves és az nem felel meg a biztosítók gyakorlatának. A Döntőbizottság rámutatott, hogy a tárgyi esetben egy közbeszerzési eljárást vizsgál, amely vizsgálat körében a Kbt., valamint a vonatkozó Korm. rendeletek rendelkezéseire és nem a biztosítók gyakorlatára kell figyelemmel lenni. Ugyanígy a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése során sem attól függ az adott eljárás jogszerűsége, hogy az megfelel-e a biztosítók gyakorlatának. Az ajánlatkérőnek és az ajánlattevőknek a vizsgált eljárási cselekmények során a Kbt. és a vonatkozó Korm. rendeletek előírásainak megfelelően kell eljárniuk. A Döntőbizottság nem fogadta el a kérelmezett arra vonatkozó előadását sem, amely szerint irreleváns annak mérlegelése, hogy mi történne akkor, ha az egyes részekben maximális mértékű káresemény következne be.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy a kérelmezett kétféleképpen felelhetett volna meg az ajánlatkérő felelősségbiztosítással kapcsolatos előírásának. Az egyik jogszerű megoldás az lett volna, ha a kérelmezett olyan felelősségbiztosítással rendelkezik, amely az 1. és 2. részre vonatkozó előírásnak oly módon felel meg, hogy abban a biztosítási összeg káronként 100.000.000.-Ft és a tartamra vonatkozóan 650.000.000.-Ft. A másik jogszerű megoldás az lett volna, hogy a kérelmezett az 1. részt érintően rendelkezik olyan felelősségbiztosítással, amelyben a biztosítási összeg 50 millió Ft káronként és legalább 500 millió Ft a tartamra vonatkozóan. A 2. részben rendelkezik olyan felelősségbiztosítással, amelyben a biztosítási összeg 50 millió Ft káronként és legalább 150 millió Ft a tartamra vonatkozóan. A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmezett megsér-

tette a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-át azzal, hogy a felelősségbiztosításra vonatkozó előírásoknak oly módon kívánt megfelelni, hogy mindkét részben a 32401500 kötvényszámú biztosítási kötvényt nyújtotta be, azonban a kötvényében rögzített biztosítási összeg kizárólag az 1. részt fedezte, a 2. részben meghatározott felelősségbiztosítás rendelkezésre állása igazolására e dokumentum és az abban rögzített mértékű biztosítási összeg nem volt megfelelő. A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmezett megsértette a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 322/2015. Korm. rendelet) 26. §-át és pénzbírságot szabott ki a kérelmezettel szemben.

#### *A kérelmezett keresete*

A kérelmezett (a továbbiakban: felperes) a keresetlevélben elsődlegesen azt kérte, hogy a Fővárosi Törvényszék Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdés alapján kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál a Kbt. 197. § (26) bekezdésének „valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve a rendelkezés alkalmazásának kizárását. A felperes arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság megállapítja a hivatkozott rendelkezés Alaptörvény ellenességét és annak alkalmazását kizárja, kérte a jogorvoslati eljárás megszüntetését arra figyelemmel, hogy a kezdeményező elkésetten, a Kbt. jogvesztő határideje lejártát követően nyújtotta be a Döntőbizottsághoz (a továbbiakban: alperes) a kezdeményezést. Arra az esetre, ha a jogorvoslati eljárás fentiek miatti megszüntetésének nincs helye, a felperes kérte, hogy a bíróság állapítsa meg a határozat jogsértő jellegét. Felperes a határozat jogsértő jellegét arra figyelemmel állította, hogy alperes nem vette figyelembe, hogy az alkalmazott biztosítási keretszerződéses konstrukció, illetve annak felperes által bemutatott működési elve a biztosítási piacon széles körben alkalmazott, jogszerű és megszokott biztosítói gyakorlatnak minősül. Kifogásolta, hogy a fentiekkel szemben alperes azt rögzítette a határozatban, hogy a Kbt. és a vonatkozó Korm. rendeletek rendelkezéseire figyelemmel és nem a biztosítók gyakorlata alapján kell eldönteni a kérdést.

Felperes álláspontja szerint a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ának kifejezetten általános megfogalmazása annyit tartalmaz, hogy a nyertes ajánlattevőnek a közbeszerzési eljárásban előírt mértékű és terjedelmű felelősségbiztosítással kell rendelkeznie, de a jogszabályhely nem tér ki ennek megvalósítási módjára, így az a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) és a felek szerződési szabadsága körébe tartozik. Felperes a keresetlevélben azonnali jogvédelem iránti kérelemben kérte, hogy a Fővárosi Törvényszék a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 52. § (1) bekezdés alapján rendelje el a keresetlevél halasztó hatályát.

#### *Az alperes védírata*

Az alperes kérte, hogy a Törvényszék utasítsa el a felperes azonnali jogvédelem iránti kérelmét, mivel felperes abban nem bizonyította, hogy a végrehajtásból származó károsodás meghaladja a halasztó hatály elrendelése esetén - a határozatban foglaltak teljesítésének elmaradásával - felmerülő hátrányokat, továbbá felperes nem mellékelte a kérelméhez az azonnali jogvédelem szükségességét megalapozó okirati bizonyítékot.

Az alperes rámutatott, hogy a Kbt. alapján lefolytatott közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés egy speciális jogviszony, amely többlet-felelősséget ró az abban részes felekre, ugyanis a közbeszerzési szerződés teljesítése során a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítésére figyelemmel kell eljárni. A közbeszerzési szerződés tekintetében nem érvényesül maradéktalanul a szerződési szabadság elve. A Kbt. és a kapcsolódó végrehajtási rendeletek a közbeszerzési szerződésekre a Ptk.-ban foglaltaktól eltérő, ahhoz képest speciális szabályokat rendelnek alkalmazni. Alperes álláspontja szerint a felelősségbiztosítás rendelkezésre állása megvalósítása módját mind a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a, mind a közbeszerzési dokumentumok fent hivatkozott rendelkezései egyértelműen és világosan rendezik. Az ajánlattevőnek részenként (külön-külön) kell rendelkeznie az előírt mértékű felelősségbiztosítással. Ha ilyennel nem rendelkezik, úgy a meglévő felelősségbiztosítását köteles kiterjeszteni az ajánlatkérő által az eljárást megindító felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban előírt mértékű és terjedelmű felelősségbiztosításra.

#### *A Fővárosi Törvényszék eljárása*

A Fővárosi Törvényszék 103.K.703.176/2024/4. számú végzésével elutasította felperes azonnali jogvédelem iránti kérelmét, mivel az nem volt alapos. A felperes nem valószínűsítette kellő mértékben az azonnali jogvédelem szükségességét, az annak alátámasztásaként megjelölt körülményeket nem igazolta.

A Fővárosi Törvényszék 103.K.703.176/2024/18. számú végzésével a folyamatban lévő közigazgatási pert felfüggesztette és az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel (a továbbiakban: indítvány) fordult az Alkotmánybírósághoz a Kbt. 197. § (26) bekezdésének a „valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást” szövegrésze megsemmisítése, továbbá e jogszabályi rendelkezés általános és az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben történő alkalmazásának kizárása iránt.

#### *Az Alkotmánybíróság III/798/2025. számú határozata*

Az Alkotmánybíróság a határozatban ismertette, hogy az indítványozó szerint a tárgyi ügyben ad malam partem jogalkotásról van szó, mert a kezdeményező az alperes eljárását a szerződés-ellenőrzési eljárást lezáró jegyzőkönyv közléséhez képest a 80. napon kezdeményezte. A közbeszerzési eljárás megindításakor hatályos rendelkezések alapján viszont erre 60 napos határidő állt a rendelkezésére, így a kezdeményező a Kbt. 197. § (26) bekezdése alapján tudta hivatalból kezdeményezni az alperes eljárását, ezáltal a támadott rendelkezés visszamenőleges hatállyal teszi lehetővé a hatálybalépését megelőző jogsértések szankcionálását az alperes számára. Ez az indítványozó érvelése szerint - figyelemmel az Alkotmánybíróság 19/2020. (VIII. 4.) AB határozatában foglaltakra is - sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik.

Az Alkotmánybíróság előadta, hogy a közigazgatási és területfejlesztési miniszter amicus curiae beadványban tájékoztatta szakmai álláspontjáról az Alkotmánybíróságot. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, mivel csak azon jogorvoslati eljárásokra rendeli alkalmazni a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvénnyel (a továbbiakban:

Mód7. tv.) bevezetett új szabályozást, amelyek esetében a hivatalbóli kezdeményezésre jogosult a módosított rendelkezések hatálybalépését követően szerzett tudomást a jogsértésről, tehát a jogorvoslati határidő még nem kezdődött el. Kifejtette, hogy a módosításokat a (korábbi) szubjektív határidőkhöz fűződő jogalkalmazási problémák indokolták. A Mód7. tv. ezt a problémát akként oldotta meg, hogy a szubjektív határidőket megszüntette, és kizárólag objektív határidők alkalmazását írta elő.

Az Alkotmánybíróság a határozatában rögzítette az ügy szempontjából lényeges, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos joggyakorlatát.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a 9/2020. (V. 28.) AB határozatában megállapította: „Az ad malam partem visszaható hatályú jogalkotás tilalmával [...] nem áll ellentétben, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének együttalkalmazásával 2019. január 1-jét követően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére vonatkozó közhatalmi jogkör mint anyagi jogi jogintézmény határideje a szabálytalansági eljárás megindításának napjához kösse az érintett szerv jogsértésről történő tudomásra jutását” (Indokolás [49]). Ugyanakkor alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy 2019. január 1-jét megelőzően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére vonatkozó, a jogsértés tudomására jutásától számított 60 napos határidő elteltét követően a tudomásra jutás kezdőnapja utóbb nem köthető a szabálytalansági eljárás megindításának napjához, valamint a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül.

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a 19/2020. (VIII. 4.) AB határozatban ugyanígy nem találta a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, hogy a Kbt. 152. § (9) bekezdésének, 153. § (4) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének együttalkalmazásával 2019. január 1-jét követően a KHKD hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére vonatkozó közhatalmi jogkör mint anyagi jogi jogintézmény határideje az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének, illetve a hatósági ellenőrzés befejezésének napjához kösse az érintett szerv jogsértésről történő tudomásra jutását. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is alkotmányos követelményt állapított meg, amelynek értelmében az új, a jogsértésről történő tudomásra jutást másként szabályozó rendelkezés nem

eredményezheti a hatálybalépést megelőzően eredménytelenül eltelt, 60 napos szubjektív határidő újrainyitását, valamint megdönthető törvényi vélelmet jelent.

Az Alkotmánybíróság a 3115/2021. (IV. 14.) AB határozatában elutasította a Kbt. 197. § (1) bekezdésének második mondata és a 197. § (2) bekezdésének „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést. Az Alkotmánybíróság rögzítette: az ad malam partem visszaható hatályú jogalkotás tilalmával nem áll ellentétben, hogy a Kbt. támadott rendelkezései értelmében a jogalanyokra a szerződésmódosításokra irányadó új anyagi jogi szabályozást kell alkalmazni, mert nem eredményez jogkorlátozást, nem teszi a jogalanyok helyzetét, kötelezettségeit hátrányosabbá.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a 9/2020. (V. 28.) AB határozatában összefoglalta: „a Kbt. 152. § (1) bekezdésében taxatíven felsorolt szervek, személyek számára biztosított eljáráskezdeményezési feladatkör, egyben a közbeszerzési jogsértések feltárására és szankcionálására vonatkozó megosztott hatásköri rendszer részét képezi. Következésképpen a kezdeményezésre jogosult és egyben köteles szerv, személy számára a Kbt. 152. § (1) bekezdésében biztosított felhatalmazás anyagi jogi rendelkezés, hiszen a Közbeszerzési Döntőbizottság saját észlelésre, így saját hatáskörben nem jogosult eljárása kezdeményezésére, azt a kérelmes ügyekben kérelemre, hivatalból pedig a Kbt. 152. § (1) bekezdésében taxatíven meghatározott szervek és személyek kezdeményezésére indíthatja meg. A Kbt. ezen szabályozási megoldása azt eredményezi, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárása egy sajátos megosztott hatásköri rendszerben érvényesül, amelyben az eljárás kezdeményezése a Közbeszerzési Döntőbizottságtól elkülönülő, a közbeszerzésekkel működésük, hatásköreik gyakorlása során szükségszerűen kapcsolatba kerülő szervek, személyek feladatkörét képezi, míg magának a jogorvoslati eljárásnak a lefolytatása, ekként a közbeszerzési jogsértés értékelése és szankcionálása a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.” Az Alkotmánybíróság a fenti határozatban azt is rögzítette, hogy a jogorvoslati eljárás megindítására nyitva álló 60 napos határidő anyagi jogi határidőnek minősül.

Az Alkotmánybíróság a vizsgálata során hivatkozott a Mód7. tv. végső előterjesztői indokolására, amely sze-

rint a Kbt. módosítást megelőzően hatályos rendelkezései objektív és szubjektív határidőket is meghatároztak a hivatalból való eljárás kezdeményezésére. A gyakorlatban azonban a tudomásra jutás időpontjának meghatározása komoly nehézségekbe ütközött. A Közbeszerzési Hatóság a szerződés-ellenőrzési eljárás megindításakor vagy az irányító hatóság az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekhez kapcsolódó szabálytalansági eljárás kezdetekor még csak valószínűsítette ugyanis az esetleges jogsértést, a jogorvoslati eljárás kezdeményezéséhez kapcsolódó elegendő információ birtokába ezen szervek azonban csak az ellenőrzési vagy szabálytalansági eljárás befejeztével kerültek (lásd Mód7. tv. végső előterjesztői indokolása a 13. §-hoz). E helyzet megoldására vezette be a jogalkotó a Kbt. 2023. szeptember 1-jéig hatályban volt Kbt. 152. § (2a) és (9) bekezdése szerinti törvényi vélelmet, amelyről az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben és az Abh5.-ben kimondta, hogy (az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyekben alkalmazandó jogszabályi környezetben) megdönthető vélelemnek minősülnek.

A Kbt. 2021. február 1-jétől hatályos 152. § (2) bekezdése egyes hivatalbóli kezdeményezésre jogosult szervek tekintetében a szubjektív határidő meghosszabbításával tett kísérletet a kezdeményezések elkésettségéből fakadó helyzet orvoslására, azonban ez sem érte el a kívánt eredményt az eljárások sajátosságaira tekintettel. A jogalkotó ezért a Mód7. tv.-vel megszüntette a szubjektív határidőket, emellett speciális szabályokat vezetett be arra az esetre, ha a kezdeményezésre jogosult szervezet ellenőrzést vagy eljárást folytat le az adott közbeszerzési ügy kapcsán. Ebben az esetben a jogsértést feltáró ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzött vagy az eljárással érintett személlyel való közléstől, illetve európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezhető a jogorvoslati eljárás. A hivatalbóli kezdeményezésre jogosult szervezeteknek ebben az esetben is be kell tartaniuk az eljárásukhoz nem kötött objektív határidőket [Kbt. 152. § (2) bekezdés], tehát a két objektív határidő közül minden esetben a rövidebb az irányadó.

A Mód7. tv.-vel bevezetett szabályozás így elősegíti, hogy a jogsértések minél előbb a Közbeszerzési Döntőbizottság elé kerüljenek, és kiküszöböli a – korábban hatályos szabályozás szerint, a tudomásra jutás időpontjára alapított – kezdeményezések elkésettségét

(lásd Mód7. tv. végső előterjesztői indokolása a 13. §-hoz).

A Mód7. tv. hatályon kívül helyezte továbbá a két törvényi vélelmet – amelyekkel kapcsolatosan az Abh1. és az Abh5. alkotmányos követelményt fogalmazott meg –, helyette egyértelműen kijelölte a hivatalbóli kezdeményezésre nyitva álló határidő kezdő időpontját, valamint egységesen kilencven napban határozta meg a kezdeményezésre nyitva álló határidőt, amennyiben a jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzés vagy más eljárás kerül lefolytatásra.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt érintően arra jutott a tárgyi esetben, hogy a visszamenőleges hatály tilalma szempontjából az elvégzett eljárási cselekmény időpontja a meghatározó. Az adott esetben ez a jogorvoslati eljárásnak az arra jogosult kezdeményezésére történő megindítása, ami szorosan kapcsolódik az ellenőrzési eljárás befejezéséhez és a szabálytalanságról történő tudomásszerzéshez. Ennek azért van jelentősége, mert ez az az időpont, amikor az erre jogosult számára megnyílik az eljárás indítás kezdeményezésének a lehetősége. Amennyiben tehát a tudomásszerzés időpontja az új rendelkezések hatálybalépését megelőző időpontra esik, az Alkotmánybíróság bemutatott gyakorlata alapján sértené a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ha az megnyitná a lehetőséget arra, hogy a hatálybalépését megelőzően már lejárt 60 napos eljárás-kezdeményezési határidőt követően további 30 napon belül kezdeményezze a jogorvoslati eljárást az erre jogosult. Ugyanígy az sem lenne összeegyeztethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében írtakkal, ha a jogszabály hatálybalépését megelőző tudomásszerzést követően a meghosszabbított határidőben kezdeményezhetné az arra jogosult a jogorvoslati eljárást. A tudomásszerzés időpontja ugyanis meghatározza az eljárás indításának kezdeményezésére vonatkozó eljárási cselekmény megtételére vonatkozó határidőt. A támadott jogszabályi rendelkezés azonban egyértelműen rögzíti, hogy az új szabály a Mód7. tv. hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések esetében csak akkor alkalmazható, ha a tudomásszerzésre a Mód7. tv. hatálybalépését követően került sor, így nem nyitja újra a már lejárt határidőt, és kizárja a hatálybalépésekor már megnyílt eljárásindítási határidő meghosszabbodását is. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kbt. kifogásolt szövegrésze nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1)

bekezdéséből levezethető visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

*A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.454/2025/3. számú ítélete*

A Fővárosi Törvényszék a keresetlevélben foglaltakra tekintettel elsőként megvizsgálta, hogy a kezdeményezés a Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pont szerinti, 90 napos határidőn belül érkezett-e meg alpereshez. E körben megállapította, hogy az alperes helytállóan mutatott rá arra, hogy a jogsértés időpontja meghatározásánál a szerződésellenőrzési eljárás eredményének felperessel való közlése volt az irányadó. A Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontja maga rendelkezik akként, hogy az ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzéssel vagy eljárással érintett szervezettel való közlésétől számítandó e határidő. Az pedig – vitatás hiányában – tényként volt kezelendő, hogy a kezdeményező a felperessel a szerződés-ellenőrzési eljárás eredményét 2024. március 4-én közölte. Ebből következően ezen időponthoz kellett viszonyítani a Kezdeményezés 2024. május 23-ai dátumát. A Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontja szerinti rendelkezésekkel összhangban viszont így a kezdeményezés nem számított elkésztettnek.

A Fővárosi Törvényszék ezt követően abban a kérdésben foglalt állást, hogy az alperes helytállóan jutott-e arra a következtetésre, hogy a felperes a kötvény útján nem rendelkezett a felhívásban megjelölt megfelelő terjedelmű felelősségbiztosítással a közbeszerzési eljárás 1. és 2. részei vonatkozásában. A bíróság felhívta a Kbt. 61. § (5) bekezdését, amely szerint a részekre történő ajánlattétel esetén az eljárást megindító felhívásban elő kell írni, hogy a közbeszerzés tárgyának mely elemeire lehet részajánlatot tenni, illetve részvételre jelentkezni. Az ajánlatkérő részekre történő ajánlattétel lehetőségének biztosítása esetén a közbeszerzés becsült értékét, tárgyát és mennyiségét részenként is meghatározza. A bíróság rámutatott a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ára, amellyel összefüggésben rögzítette az ítéletben, hogy az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárásokban a nyertes ajánlattevő a közbeszerzési szerződés hatályba lépésétől köteles az ajánlatkérő által elvárt felelősségbiztosítással rendelkezni. Ez szavatolja a közbeszerzés eredményes lefolytatását. A felelősségbiztosítás pontos feltételei az ajánlati felhívásban – és amennyiben erről abban rendelkezés történt – valamely közbeszerzési dokumentumban található meg. A nyertes ajánlattevőnek a felelősségbiztosítása megkötése során ezekhez kell igazodni. Amennyiben részekre bontott közbeszer-

zési eljárásról van szó és azokban azonos a nyertes ajánlattevő személye, akkor a 26. §-a szerinti felelősségbiztosítás összege számításánál – a Kbt. 61. § (5) bekezdésével összhangban – értelemszerűen valamennyi résznél előírt felhívási szempontok figyelembe veendőek. Azoknak a nyertes ajánlattevőnek együttesen kell eleget tennie.

A Fővárosi Törvényszék az ítéletben rámutatott, hogy az ajánlatkérő a felhívásban meghatározta az ajánlattevőt terhelő felelősségbiztosítási kötelezettség terjedelmét: a közbeszerzési eljárás 1. része tekintetében legalább 50 millió forint káronkénti és legalább 500 millió forint/év időtartami, a 2. rész vonatkozásában legalább 50 millió forint káronkénti és legalább 150 millió forint/év időtartami biztosítási összeggel kellett rendelkeznie. A felhívás e pontjával összhangban rendelkezett a szerződéstervezet az 1. és 2. részeket érintő felelősségbiztosítás terjedelmének a meghatározásakor. Kijelenthető tehát, hogy az ajánlatkérő a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ával összhangban kimerítően meghatározta a felelősségbiztosítás határait, amelyhez igazodóan kellett a felperesnek megfelelő biztosítással vagy biztosításokkal rendelkeznie. A felperes által bemutatott kötvény azonban a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet rendelkezésének nem felelhetett meg. Az alperes a határozatban bemutatottak szerint tág megfelelési lehetőséget biztosított az értelmezésével a felperesnek azzal, hogy elfogadta volna önmagában a kötvényt a közbeszerzés mindkét része tekintetében. Azaz nem várta el tőle, hogy mindkét résznél külön-külön önálló biztosítási kötvénnyel rendelkezzen és ilyen módon igazolja a szükséges felelősségbiztosítás fennállását. A felperes ennek ellenére sem tudott volna eleget tenni a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ában foglalt követelményeknek, a kötvényből ugyanis egyértelműen megállapítható volt, hogy annak éves tartami összege nem éri el a két rész együttes

650 000 000 forintos biztosítási határát, hanem mindössze 550 000 000 forintot tett ki. Ebből következően felperes nem rendelkezett a közbeszerzési eljárás két részére elegendő összegű felelősségbiztosítással.

A Fővárosi Törvényszék az ítéletben kitért arra is, hogy nem foghatott helyt azon felperesi hivatkozás sem, hogy a biztosítási szektor gyakorlatának megfelelően járt el. Az alperes helytállóan mutatott rá arra, hogy a felelősségbiztosítás megkötése tekintetében – a Kbt. rendelkezéseivel összhangban – a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a kógens szabályt fogalmazott meg. A közbeszerzési eljárás jogszerűsége tekintetében pedig

kizárólag ez bírt relevanciával, más szempontok nem voltak figyelembe vehetőek. A felperes tévesen utalt a Ptk. szerinti szerződési szabadság elvére is. Mivel a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a kifejezetten deklarálja a felelősségbiztosítás tekintetében annak szabályait, attól a felek semmilyen

magánjogi aktussal nem térhetnek el. Ez következik a lex specialis derogat legi generali elvéből. Az alperes tehát valamennyi releváns körülmény, a Kötvény tartalmának figyelembevételével jutott helyesen arra a következtetésre, hogy a felperes a Kötvénnyel nem tehetett

eleget a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ában foglalt követelményeknek.

A fentiek alapján a Fővárosi Törvényszék megállapította, hogy az alperes helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy a felperes a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ával ellentétes módon a közbeszerzési eljárásban nem rendelkezett a felhívásban foglaltaknak megfelelő felelősségbiztosítással, ebből következően a bíróság felperes keresetét a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.

# KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

## Többes megjelenés tilalma a közbeszerzésben

### Prohibition of participating in multiple tenders in public procurement

**Dr. Fazekas Szilvia LL.M.**, felelős akkreditált közbeszerzés szaktanácsadó, közbeszerzési szakjogász, közbeszerzési menedzser

DOI: 10.37371/KEP.2026.2.3

Címszavak: közbeszerzés, verseny, többes megjelenés tilalma, előkészítés, sajátos beszerzési módszerek, alapvető sérelem, érvénytelenné nyilvánítás

#### Absztrakt

A jelen cikk célja, hogy ismertesse a többes megjelenés tilalmára vonatkozó rendelkezéseket, a többes megjelenésre vonatkozó tilalom megsértésének jogkövetkezményeit, rávilágítson az esetleges jogértelmezési és jogalkalmazási hibákra, továbbá az ítélkezési gyakorlat bemutatásán keresztül részletesen megvizsgálja az egyes eljárási cselekményeket, amelyek az ajánlatkérők részéről elvártak a többes megjelenést illetően.

#### Abstract

The purpose of this article is to describe the provisions on the prohibition of participating in multiple tenders, the legal consequences of violating the prohibition of participating in multiple tenders, to highlight possible errors in the interpretation and application of the law, and, through the presentation of case law, to examine in detail the individual procedural acts expected of contracting authorities regarding the participating in multiple tenders.

#### Bevezető gondolatok

„Verseny mindenek felett!” – a közbeszerzésben a „verseny” kulcsfogalom, a „tisztá” és „valódi” verseny elvart. Ez abból az egyszerű megközelítésből ered, hogy az egymással versengő gazdasági szereplők egymástól független ajánlatai tudják azt biztosítani az ajánlatkérő számára, hogy a közpénzekkel való felelős gazdálkodás érdekében, az „értéket a pénzemért” elv mellett, a lehető legjobb ár-érték arányt érje el a beszerzése során. A közbeszerzési irányelvek<sup>1</sup> és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. tv. (a továbbiakban: Kbt.) egésze a versenyelvre épül; a verseny biztosítása, a versenysértő helyzetek megelőzése, kivizsgálása és megszüntetése, a verseny tisztasága megsértésének szankcionálása a közbeszerzési szabályozás központi eleme.

A Kbt.-ben több rendelkezés is biztosítja a verseny érvényre juttatását és több rendelkezés tartalmaz jogkövetkezményeket a versenysértő magatartást tanúsító gazdasági szereplőkkel szemben. A cikk tárgyát képező

többes megjelenés tilalma is egyike a verseny tisztaságának védelmét szolgáló jogintézményeknek. A többes megjelenés olyan helyzeteket foglal magában, amikor két részvételi jelentkezés, két ajánlat függetlensége és ezáltal a tiszta és valódi verseny objektíven megkérdőjeleződik amiatt, hogy részvételre jelentkezőként, illetve ajánlattevőként fellépő egyik gazdasági szereplő egy másik részvételi jelentkezésben, illetve ajánlatban is megjelenik.

A cikk áttekinti a többes megjelenés tilalmára vonatkozó rendelkezéseket, elemzi a többes megjelenés fogalmi elemeit, összeveti és elhatárolja a verseny tisztaságát sértő más helyzetektől, ismerteti a többes megjelenésre vonatkozó tilalom megsértésének jogkövetkezményeit, végül az ítélkezési gyakorlat bemutatásán keresztül részletesen megvizsgálja az egyes eljárási cselekményeket, amelyek az ajánlatkérők részéről elvártak a többes megjelenést illetően.

<sup>1</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.

### A többes megjelenés tilalmának ismertetése

A többes megjelenés tilalma a Kbt. 36. § (1) bekezdésben található olyan szabály, amely a gazdasági szereplők közötti tiltott kapcsolatok taxatív felsorolását tartalmazza.

Kbt. 36. § (1) bekezdés alapján: „Az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező ugyanabban a közbeszerzési eljárásban – részajánlat-tételi lehetőség biztosítása esetén ugyanazon rész tekintetében –

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

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

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

A többes megjelenés tilalma a verseny megtartását elősegítő szabály. A többes megjelenés tilalmának nevesített esetei olyan szerepkör-átfedéseket jelölnek meg, ahol a jog eleve feltételezi a verseny tisztaságának sérelmét.

A jogalkotó a többes megjelenés tilalmával szinte kijelenti, hogy nehezen hihető, nehezen magyarázható, hogy egy gazdasági szereplő valóban versengő ajánlatot nyújt be a közbeszerzés elnyerése érdekében akkor, ha egy másik ajánlatban is megjelenik saját magával versengő másik ajánlattevőként, a másik versengő ajánlattevő alkalmassági követelménynek való megfelelése érdekében bevont kapacitást biztosító szervezetként vagy a másik versengő ajánlattevő szerződésének teljesítésében résztvevő alvállalkozóként. Ezen helyzetekből a jog objektíven levonja azt a következtetést, hogy kizárt a tiszta verseny.

A többes megjelenés tilalma lényegét az előző Kbt.<sup>2</sup> (továbbiakban: előző Kbt.) jobban kifejezte, amikor a rendelkezés „A verseny biztosítása” alcímben szerepelt a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) részére történő bejelentési kötelezettséggel együtt.

A közbeszerzés egyik fontos alaptézise, hogy független, önálló ajánlatok versenyezzenek. Amikor egy ajánlatte-

vő két ajánlatban is szerepel, talán érthető a versenyzési szándék, és ami lényeg, a tiszta versenyzési szándék megkérdőjelezése. Valóban „a legjobb” ajánlatot nyújtották be?

A Kúria Kf. 37.521/2019/10. sz. ítélete<sup>3</sup> kihangsúlyozza, hogy a „gazdasági szereplők magatartásának értékelésekor az az elvi kiindulópont, hogy a két ajánlattevő versenytársai egymásnak, s ellentétes érdek vezérli őket, hisz mindketten az adott közbeszerzési eljárás nyertesei akarnak lenni”.

A másik oldalról a többes megjelenés tilalma egy segítő szabály az esélyegyenlőség megteremtéséhez, hogy egy gazdasági szereplő egy ajánlattal versenyezzen.

A közbeszerzési irányelvben nem találunk a többes megjelenés tilalmára vonatkozó rendelkezést. A közbeszerzési irányelv a Kbt-ben többes megjelenésként definiált helyzeteket a kizáró okok jogintézményén keresztül közelíti meg és a versenykorlátozó megállapodás kizáró ok előírásával teszi lehetővé a többes megjelenés szankcionálását.

### Többes megjelenés tilalmával érintett alanyi kör

A többes megjelenés tilalma a részvételre jelentkező, illetve ajánlattevői szinten (továbbiakban együttesen: ajánlattevő, a részvételi jelentkezés és ajánlat továbbiakban együttesen: ajánlat) megjelenő gazdasági szereplőt illetően tartalmaz tilalmi szabályokat: az ajánlattevői szinten lévő gazdasági szereplő több szerepkört nem tölthet be egyszerre ugyanazon közbeszerzési eljárásban; részajánlattétel esetében pedig ugyanazon rész tekintetében. A többes megjelenés tilalma egy adott ajánlattevő szerepkörének megsokszorozódását szankcionálja, az ajánlattevő személyére nézve vizsgálendő.

A többes megjelenés tilalmának helyes alkalmazásához a szerepkörök elhatárolása lényeges kérdés. A közbeszerzési eljárásban betöltött szerepkörhöz eltérő szabályokat, tilalmakat, lehetőségeket és jogkövetkezményeket kell alkalmazni, ezért lényeges annak megállapítása, hogy a többes megjelenésnek melyik alakzata (az a) vagy b) vagy c) pont) valósul meg.

A Kbt. alapján ajánlattevő a közbeszerzési eljárásban ajánlatot benyújtó gazdasági szereplő;<sup>4</sup> részvételre jelentkező a több szakaszból álló közbeszerzési eljárás,

<sup>2</sup> A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény.

<sup>3</sup> 33. pont.

<sup>4</sup> Kbt. 3. § 1. pont.

illetve a koncessziós beszerzési eljárás részvételi szakaszában részvételi jelentkezést benyújtó gazdasági szereplő.<sup>5</sup>

Alvállalkozó a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítésében az ajánlattevő által közvetlenül bevont gazdasági szereplő, kivéve, amely tevékenységét kizárólagos jog alapján végzi, továbbá a szerződés teljesítéséhez igénybe venni kívánt gyártó, forgalmazó, alkatrész vagy alapanyag eladó, építési beruházás esetén az építőanyag-eladó.<sup>6</sup>

A kapacitást biztosító szervezet az ajánlattevőtől elkülönült olyan személy vagy szervezet, amelynek erőforrásaira egy ajánlattevő az előírt alkalmassági követelménynek való megfelelés érdekében támaszkodik és amely személy, illetve szervezet vállalja, hogy teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre állnak majd a szerződés teljesítésének időtartama alatt.<sup>7</sup>

Végül a gazdasági szereplő fogalmát érdemes még idézni, mivel a többi szerepkör fogalmi eleme. Gazdasági szereplő bármely természetes személy, jogi személy, egyéni cég vagy személyes joga szerint jogképes szervezet, vagy ilyen személyek vagy szervezetek csoportja, aki, illetve amely a piacon építési beruházások kivitelezését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja.<sup>8</sup>

Az ajánlattevői szint szerepkörfedésének megállapítása viszonylag egyszerű, ebben nagy segítséget nyújt az EKR az ajánlatkérők számára. A Gazdasági Szereplők adatlapon az ajánlattevőként való megjelölés, az úrlapok címzettjei, a felolvasólap, a közös ajánlattevők együttműködési megállapodása, a nyilatkozatok megfogalmazása mind bizonyítékot jelent az ajánlattevői szerepkör betöltésére.<sup>9</sup> Felmerül a kérdés, hogy ha az adott közös ajánlattevő neve az ajánlatban egyetlen helyen, egy nem lényeges dokumentumban bukkan fel, akkor is megállapítható-e az ajánlattevői szerepkör; ehhez az ajánlat egészének vizsgálata adhat választ.

Az alvállalkozói szerepkört illetően szükséges kiemelni, hogy a többes megjelenés tilalma az ajánlattevő alatti „első szintű” alvállalkozókra vonatkozik, az „első szintű”

alvállalkozói szint alatti ún. subalvállalkozói szintekre nem vonatkozik. Az első szintű alvállalkozó alatti szinteket és az alvállalkozói körön kívüli ún. egyéb közreműködőket nem érinti a többes megjelenésre vonatkozó korlátozás, a verseny tisztaságának megsértésére vonatkozó más rendelkezésekben viszont érintettek lehetnek. Ez is egyfajta anomália, hiszen előfordulhat az az eset, hogy egy ajánlattevő érdemi szerepet tölt be a másik ajánlatban, de a fogalmi elemek miatt nem minősül alvállalkozónak vagy kapacitást biztosító szervezetnek és ezért nem minősül eleve tiltott szerepvállalásnak.

A gyakorlatban sokszor nem megfelelő az alvállalkozói minőség megítélése, különösen a kivételi körökbe tartozó szervezetek esetében, ahol az ajánlattevő nem veszi figyelembe, hogy bár az ajánlattevő a kivételi körben meghatározott gazdasági szereplőt vonja be, azonban a szerződés teljesítése során a gazdasági szereplő „többlet”-feladatot lát el, amely viszont megalapozhatja az alvállalkozói minőség fennállását (pl. gyártó – beszerelés).

A kapacitást biztosító szervezeteket illetően nincs különbség aszerint, hogy pénzügyi-gazdasági, műszaki vagy szakmai alkalmassági követelménynek való megfelelést igazol. Az adott ajánlattevő kapacitást biztosító szervezetnek minősülése önmagában megalapozza a többes megjelenés tilalmát. A kapacitást biztosító szervezet tekintetében az egyidejű alvállalkozói fogalom fennállása irreleváns a jogsértés megállapítása tekintetében, legfeljebb többszörös szerepkör-azonosság és több jogszabályhely megsértése lesz a megállapítás tartalma.

Ahogy az alvállalkozók esetében, a kapacitást biztosító szervezetet illetően is gyakran találkozhatunk minősítési hibával, amikor az ajánlattevő helytelenül kapacitást biztosító szervezetnek ítél egy szervezetet vagy elmulasztja egy szervezet tekintetében a kapacitást biztosító szervezetnek minősítést. Különösen azokban az esetekben fordul elő, amikor az alvállalkozói fogalom alóli kivételi körben felsorolt szervezet lesz kapacitást biztosító szervezet (pl. a gyártó, forgalmazó). Az al-

<sup>5</sup> Kbt. 3. § 36. pont.

<sup>6</sup> Kbt. 3. § 2. pont.

<sup>7</sup> Kbt. 65. § (7) bekezdés.

<sup>8</sup> Kbt. 3. § 10. pont.

<sup>9</sup> D.296/14/2014. sz. határozat.

vállalkozó és a kapacitást biztosító szervezet két külön kategória, így az alvállalkozói fogalom alóli kivételi körbe tartozó szervezetek is lehetnek kapacitást biztosító szervezetek úgy, hogy a szerződés teljesítése során nem minősülnek alvállalkozónak (pl. műszaki leírásnak megfelelés alkalmassági követelménye). A kapacitást biztosító szervezet minősítés fokozott figyelmet igényel azokban az esetekben, amikor a két szervezet között nem az adott közbeszerzési eljárásban előírt alkalmassági követelménynek való megfelelés érdekében jön létre a kapcsolat, hanem „az erőforrás” biztosítására időben korábban került sor.<sup>10</sup>

A többes megjelenés tilalma alkalmazásához elengedhetetlen a szerepkörök pontos minősítése. A beadott ajánlatok vonatkozásában a jogkövetkezmények alkalmazását megelőzően szükséges az annak vizsgálata az ajánlatkérő részéről, adott esetben a Kbt. 71. § szerinti cselekmények elvégzésével, hogy az adott ajánlattevő helyesen minősítette ajánlattevőnek, alvállalkozónak, kapacitást biztosító szervezetnek a másik ajánlattevőt, vagy éppen tévedett a nemleges nyilatkozatokat illetően.<sup>11</sup>

A többes megjelenés tilalmának kiindulópontja, hogy megállapítható legyen, valóban ajánlattevőként, alvállalkozóként, kapacitást biztosító szervezetként szerepel az érintett ajánlatban egy másik ajánlattevő. Nem szabad azt sem elfeledni, hogy a bírálati szakaszban vagy éppen eljárási szakaszokon keresztül ívelő új gazdasági szereplő bevonásának lehetősége nemcsak egyszeri, hanem folyamatos vizsgálódást tesz szükségessé.

A közbeszerzési szerződést elnyerni kívánt gazdasági szereplőkkel szemben többleteltvárást, hogy a részvételi jelentkezésüket, ajánlatukat gondosan állítsák össze, különös tekintettel arra a személyi-szervezeti kör meghatározására, amellyel a közbeszerzési szerződést elnyerni és teljesíteni kívánják. Az elvárható gondosság kiterjed arra is, hogy a közös ajánlattételre készülő, az alvállalkozót vagy kapacitást biztosító szervezetet bevonni kívánó ajánlattevő meggyőződjön arról, hogy az adott szervezet nem kíván önállóan elindulni a közbeszerzési eljárásban. A jóhiszeműség és tisztességesség elvének megfelelő eljárás pedig megkívánja, hogy az a-

dott szervezet az önálló ajánlattételre vonatkozó döntéséről haladéktalanul tájékoztassa az őt bevonni kívánó gazdasági szereplőt. Bár felmerülhet az ártatlanság vétele, hogy „a másik” szándékos jogsértést követett el, de a jogkövetkezmények alkalmazása során ez nem mérlegelési szempont.

A többes megjelenés tilalma az ajánlattevő szintű gazdasági szereplő azonosságának oldaláról vizsgálódik. A többes megjelenés tilalma az ajánlattevőként fellépni kívánó „gazdasági szereplő”-t illetően tesz megállapításokat és nem az ajánlattevőként fellépni kívánó „gazdasági szereplő”-höz köthető szervezetek, személyek viszonyában.

Ennek következtében nem tartozik a többes megjelenés tilalmához, ha ugyanaz a gazdasági szereplő – amely nem nyújtott be ajánlatot – két vagy több ajánlatban szerepel alvállalkozóként, kapacitást biztosító szervezetként. Ugyanaz a gazdasági szereplő megjelölhető alvállalkozóként, illetve kapacitást biztosító szervezetként két ajánlatban. Az alvállalkozói és a kapacitást biztosító szervezeti szerepkör már másodlagos a versengő ajánlattevői szint alatt.

Az egyes közbeszerzési szerepkörök fogalmából adódóan a többes megjelenés tilalmának megállapításához nem vehető figyelembe a végül ajánlatot nem tett gazdasági szereplők köre, amely az ajánlattételt megelőzően végzett eljárási cselekményeket, pl. indikatív ajánlatot tett, részt vett előzetes piaci konzultáción, közreműködött a becsült érték felmérésében, az adott közbeszerzési eljárásban érdeklődött, kiegészítő tájékoztatást kért vagy előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be. A tilalmi szabály alkalmazásához szükséges az ajánlattétel cselekménye, szükséges két ajánlat, amelyekben egy ajánlattevőt illetően szervezet-azonosság van.

A többes megjelenés tilalma csak a négy szerepkörre (részvételre jelentkező, ajánlattevő, alvállalkozó, kapacitást biztosító szervezet) vonatkozik. Ez a szerepkörközpontú megközelítés okozhat megértési nehézséget a jogalkotói szándékot illetően. Ha egy ajánlattevő részt vesz egy másik ajánlatban alvállalkozóként, akkor a többes megjelenés tilalma sérül, ha az ajánlattevő részt vesz egy másik ajánlatban „csak” egyéb közreműkö-

<sup>10</sup> Közbeszerzési Értesítő Plusz 2025. VII. évfolyam 7. szám, 16. kérdés, 11. oldal, Elérés: <https://ertesitoplus.z.kozbeszerzes.hu/szam/vii-vii/Letoltve:2025.11.27>.

<sup>11</sup> D.200/12/2021. sz. határozat 40. pont.

dőként, akkor a többes megjelenés nem sérül. Ha azt nézzük, hogy a többes megjelenés tilalma azért verseny tisztaságát sértő helyzet, mert egy versengő ajánlattevő egy másik versengő ajánlattevő ajánlatában szerepel, akkor miért csak a 4 szerepkör a tiltott. Nem lenne célravezetőbb, úgy általában a másik ajánlatban való megjelenést megtiltani?

A definiált szerepkörökre tekintettel nem tartoznak a többes megjelenés tilalmához azok az azonosságok, amikor „egyéb szerepkörök”-et érint az azonosság: pl. az adott ajánlattevő a másik ajánlattevő munkavállalója, a másik ajánlattevő gyártója, forgalmazója, alapanyag-eladója; vagy több ajánlattevő ugyanazt a munkavállalót, gyártót, forgalmazót, alapanyageladót vonja be a teljesítésbe. A munkavállaló nem tartozik a gazdasági szereplő fogalom körébe, ezért sem ajánlattevő, sem alvállalkozó és az ajánlattevő szervezethez tartozás miatt kapacitást biztosító szervezet sem lehet. Az alvállalkozói kivételi körökbe sorolás pedig az alvállalkozó fogalom fennállásának hiányát jelenti. Közös ajánlattétel esetén ugyanazon közös ajánlattevői körön belüli bevonás esetén sem értelmezhető a többes megjelenés, azonban más jogi megközelítés miatt: a közös ajánlattevők teljesítésre kijelölt egyik tagja bevonhatja a szerződés teljesítésébe a közös ajánlattevők másik tagját, mivel ez esetben a közös ajánlattevőket terhelő egyetemleges felelősség miatt jogilag amúgy is mindketten szerződést kötő félnek és teljesítő félnek minősülnek. A közös ajánlattevő tag nem értelmezhető alvállalkozóként vagy kapacitást biztosító szervezetként, egy ajánlattevő ugyanazon ajánlat tekintetében nem tölthet be egyszerre ajánlattevői, alvállalkozói és kapacitást biztosító szervezet pozíciót.

Nem tartoznak a többes megjelenés tilalma szabály alá az egyéb azonosságok sem, példaként említhető, ha a két ajánlattevő ügyvezetője, tulajdonosa, munkavállalója, székhelye, lakóhelye, EKR-felhasználója ugyanaz. Ugyancsak nem fogalmi elem a függőségi viszony hiánya vagy éppen fennállása: nem tartozik a többes megjelenés tilalma alá, ha a két ajánlattevő között függőségi viszony áll fenn pl. többségi befolyás vagy azonos vállalati struktúrába tartozás miatt, vagy éppen rokoni kapcsolat állapítható meg a két ajánlattevő között.

A többes megjelenést el kell határolni az alternatív ajánlattételtől. Az alternatív ajánlat esetében több ajánlati változat verseng egymással, de ugyanazon ajánlattevő ugyanazon ajánlatában; a többes megjelenés viszont u-

gyanazon ajánlattevőt érinti, két ajánlattevő két ajánlatában.

Az azonosságot az ajánlattevő gazdasági szereplő személyét illetően kell vizsgálni. Az azonosság-vizsgálat alapja lehet egy olyan azonosítószám, amelyet az adott gazdasági szereplő létezésére vonatkozó jogszabályok meghatároznak: cég esetében a cégjegyzék-szám, természetes személy esetében az adószám, egyéni vállalkozó esetében a nyilvántartási szám stb.

A többes megjelenés tilalmának konkrét rendelkezései azt a téves képzetet kelthetik, hogy amely viszonyok itt nincsenek szabályozva, az jogszerű magatartás. A többes megjelenés tilalma alá nem tartozó helyzetek fellemerülése azonban nem jelenti azt, hogy konkrét tiltó rendelkezés hiányában ezek a magatartások jogszerűek. A verseny tisztasága alapelv érvényesítése és a versenyt akadályozó körülmények feltárásának kötelezettsége miatt az ajánlatkérő ezeket az eseteket is köteles megvizsgálni, a fennálló helyzetet értékelni, szükség szerint bizonyítani, az összegyűjtött információk alapján mérlegelni és dönteni. Az önálló és független ajánlattétel hiányára vonatkozó vizsgálódás alapja azonban nem a Kbt. 36. § (1) bekezdés, hanem az egyéb verseny tisztaságával összefüggő rendelkezések lesznek: a Kbt. 2. § (1) bekezdésben foglalt alapelv megsértése, a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok fennállása és a Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pont szerinti eredménytelenségi ok alkalmazása lesz a jogi hivatkozás.

### ***A többes megjelenés tilalmának időbelisége***

#### *Közbeszerzési eljárás szakasza*

A többes megjelenésre vonatkozó tiltás időbeli korlátozás alá esik. Ahogy a jogszabályhely kiemeli, a többes megjelenés tilalma a „közbeszerzési eljárásban” való többes megjelenésre vonatkozik, kizárólag a közbeszerzési eljárásban alkalmazható tiltó szabály.

A többes megjelenés tilalmának alanyi hatóköre mellett az időbeli hatókörét is jól mutatja a rendelkezés Kbt-beli elhelyezkedése, a tilalmi szabály a közbeszerzési eljárás alanyaira vonatkozó rendelkezések között található, ezzel is kihangsúlyozva, hogy a tilalom a közbeszerzési eljárás főszereplőjére, az ajánlattevőre és a közbeszerzési eljárás időintervallumára vonatkozik.

A közbeszerzési eljárás megkezdésének és lezárulásának jogszabályi fogalma alapján a többes megjelenés ti-

lalma a közbeszerzési (vagy koncessziós beszerzési eljárást) megindító vagy meghirdető hirdetmény feladásának, a hirdetmény nélkül induló eljárás esetében az eljárást megindító felhívás vagy a tárgyalási meghívó megküldésének, ennek hiányában a tárgyalás megkezdésének időpontjától,<sup>12</sup> az eredményről tájékoztató közzétételéig tart.<sup>13</sup> Ez az az időintervallum, amikor a többes megjelenés tilalma értékelhető és a megsértése bekövetkezhet és az ajánlatkérő köteles alkalmazni a többes megjelenés tilalmának megsértésére vonatkozó jogkövetkezményeket.

A közbeszerzési rész/eljárás eredményéről szóló tájékoztató megjelenésével történő lezárása azt is jelenti, hogy a hirdetményközzétételi szabályok miatt egy eredményes közbeszerzési eljárás vagy az adott eredményes közbeszerzési rész esetében, bár a szerződéskötésre már sor került, de az esetek többségében, fogalmilag még tart a közbeszerzési eljárás. Ezzel az időbeli átfedéssel előáll az a jogi helyzet, hogy a többes megjelenés tilalma – mivel fogalmilag még a közbeszerzési eljárás tart – beállhat szerződéskötést követően, és az ajánlatkérőnek alkalmaznia kell a tilalom megsértésére vonatkozó jogkövetkezményeket.

A közbeszerzési eljárás fogalma 2026. szeptember 1-jei hatálybalépéssel megváltozik.<sup>14</sup> 2026. szeptember 1-jét követően kezdeményezett közbeszerzési eljárások, eredményes közbeszerzési rész/eljárás esetében a szerződéskötésig,<sup>15</sup> eredménytelen közbeszerzési rész/eljárás esetében az eredményről szóló tájékoztató megjelenéséig tartanak. Az eredményes közbeszerzési rész/eljárás lezárulására vonatkozó fogalmi változás nagy könnyebbséget jelent majd a jogalkalmazók számára, mivel megszűnik az az anomália, hogy a szerződéses szakasz megkezdődött, de a közbeszerzési eljárás még tart.

A többszakaszos közbeszerzési eljárások esetében külön említést igényel az egyes szakaszok egymáshoz való viszonya. A többes megjelenés tilalma megvalósulhat két részvételi jelentkezés között, két ajánlat vonatkozásában, egy részvételi jelentkezés és egy ajánlat viszonyá-

ban. A szerződéses szakaszban pedig külön figyelmet igényel, mert egy alkalmasnak nem nyilvánított részvételre jelentkező is, és egy nem nyertes ajánlattevő is megjelenhet alvállalkozóként, illetve kapacitást biztosító szervezetként.

Az ajánlattevő-alvállalkozói szerepkör-azonosság megállapítását a közbeszerzési eljárásban megnehezíti az a körülmény, hogy ha az ajánlatkérő nem kéri be a Kbt. 66. § (6) bekezdés b) pontja szerinti nyilatkozatot, mert ahogy az időbeliséggel kapcsolatban láttuk, a szerződéses szakasz teljesen más jogi megközelítést vár az ajánlatkérőtől és többletterhet ró rá. Véleményem szerint ez az a pont, ahol a szerződéses szakasszal kapcsolatos megközelítés megkérdőjelezhető. Ha az ajánlatkérő bekéri a Kbt. 66. § (6) bekezdés b) pontja szerinti nyilatkozatot és annak tartalma miatt a két ajánlattevőt illetően megállapítható a többes megjelenés, akkor a közbeszerzési eljárásban a jogkövetkezmény bizonyítás nélkül azonnali és a szerződés elnyerésére nincs esély. Ha az ajánlatkérő nem kéri be a Kbt. 66. § (6) bekezdés b) pontja szerinti nyilatkozatot és a szerződéses szakaszban az adott ajánlattevő megjelenik egy másik ajánlattevő alvállalkozójaként, akkor nincs azonnali jogkövetkezmény, hanem vizsgálat-bizonyítás-ellenbizonyítás-mérlegelés-döntés cselekménysorozat elvégzése vár az ajánlatkérőre, és az eredmény az is lehet, hogy a szerződés-nyertességi pozíció megmarad. Pedig a kérdés itt is jogos lehet, hogy az adott piacon versengő ajánlattevők egymás alá rendeződése vajon milyen döntési sorozat eredménye. Természetesen a gyakorlatban az is előfordul, hogy az ajánlatkérőkor nincs ismert alvállalkozó, ezért nincsenek konkrét megnevezések az alvállalkozóval kapcsolatos nyilatkozatban, de a Kbt. 66. § (6) bekezdés szerinti nyilatkozat valamennyi segítséget jelent az ajánlatkérő számára. Az alvállalkozói nyilatkozat vagy nemleges nyilatkozat hiányában a közbeszerzési eljárásban esetlegesen az ajánlat egyéb részeiből derülhet ki az azonosság, pl. egy árándokolásból vagy szakmai ajánlatból, de a legtöbbször csak a szerződéses szakaszban derül fény a másik ajánlattevőre, amikor az alvállalkozói bejelentés megtörté-

<sup>12</sup> Kbt. 3. § 23. pont.

<sup>13</sup> Kbt. 37. § (2) bekezdés.

<sup>14</sup> Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 58. §.

<sup>15</sup> „új” Kbt. 131. § (1) bekezdés.

nik. A többes megjelenés tilalma viszont csak a közbeszerzési eljárásra vonatkozik.

#### *Szerződéses szakasz és az előkészítés*

A közbeszerzések gyakorlati szakaszolása megkülönbözteti az előkészítési szakaszt, a közbeszerzési eljárás szakaszát és a szerződéses szakaszt. A többes megjelenés tilalma „közbeszerzési eljárásra” vonatkozó időbeli korlátozása felveti a kérdést, hogy a közbeszerzési eljárást megelőző előkészítési szakaszra, de még inkább a közbeszerzési eljárást követő szerződéses szakaszra vonatkozik-e bármilyen tiltó szabály.

A közbeszerzési eljárás lezárását követően a többes megjelenés fogalmilag kizárt, mivel a rendelkezés a közbeszerzési eljárásban felmerült szerepkör-átfedésre vonatkozik. A közbeszerzési eljárás lezárását követően a Kbt. 36. § (1) bekezdés, a rendelkezés időbeli hatóköre miatt, már nem alkalmazható, a közbeszerzési szereplőknek a szerződéses szakaszban más szabályok figyelembevételével kell eljárniuk.

A szerződéses szakaszban a Kbt. 138. § (3) bekezdés alapján – témakör tekintetében most ide nem értve a Kbt. 65. § (10) bekezdést, illetve az állami építési beruházások szabályait – nem korlátozható az alvállalkozó bevonása, továbbá a Kbt. 138. § (2), (4) bekezdések lehetővé teszik az ajánlatban megjelölt kapacitást biztosító szervezet és/vagy az ajánlatban meghatározó körülménynek minősülő (általában alvállalkozónak minősülő) szervezet cseréjét is egy másik gazdasági szereplőre.<sup>16</sup>

Ez a megközelítés azzal a következménnyel jár, hogy ab ovo nem tiltott, hogy egy nem nyertes ajánlattevő (és most emeljük ki, egy alkalmasnak nem minősített részvételre jelentkező is) a szerződéskötéskor, illetve a szerződés teljesítése során megjelenjen kapacitást biztosító szervezet csereszervezetként és alvállalkozóként a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdések alapján. Az ajánlatkérők pedig számos esetben szembesülnek ezzel a helyzettel és próbálják megítélni a helyzetet. Valljuk be, joggal: számos gondolat felmerül akkor, amikor a közbeszerzési eljárásban versengő ajánlattevők hirtelen a legnagyobb barátságban együtt teljesítik a szerződést.

A közbeszerzési szabályozás eljárás-központú, a rendelkezések nagyobb része a versenyeztetés folyamatával

van összefüggésben, a szerződéses szakasz szabályozása még mindig kisebb mértékű, a verseny tisztaságával kapcsolatos szabályok már hiányoznak. Lehetne az az érv, hogy a verseny korlátozása csak a versenyeztetési szakaszban, a közbeszerzési eljárásban értelmezhető, mert ekkor feltételezett a versenyzés hiánya negatív következményeinek bekövetkezése, ugyanakkor a versenytorzító megállapodásoknak az eredménye eshet a szerződéses szakaszra. Nagyfokú nagylelkűségnek tűnik, hogy egy ajánlattevő a „felhívás megjelenésétől az eredményről szóló tájékoztató megjelenéséig nem lehet” másik ajánlattevő alvállalkozója, az eredményről szóló tájékoztató megjelenése után viszont lehet.

A közbeszerzési eljárás lezárásának fogalmi változása 2026. szeptember 1-jétől éles határvonalat jelent a többes megjelenés tilalmának alkalmazása tekintetében. 2026. szeptember 1. előtt kezdeményezett közbeszerzési eljárások esetében, a nyertes ajánlattevő a szerződéskötéskor vagy azt követően, de még az eredményről szóló tájékoztató előtt nem vonhat be jogszerűen egy nem nyertes ajánlattevőt alvállalkozóként és/vagy új kapacitást biztosító szervezetként a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdések alapján, mert alkalmazni kell a Kbt. 36. § (1) bekezdés szerinti tilalmi szabályokat. 2026. szeptember 1-jét követően már élesen szétválak a közbeszerzési eljárás szakasza és a szerződéses szakasz. 2026. szeptember 1-jét követően kezdeményezett közbeszerzési eljárások esetében már megszűnik az időbeli átfedés, és egyértelművé válik, hogy a szerződéses szakaszban a többes megjelenés tilalma nem releváns jogi rendelkezés.

Az eljárási szakaszok teljessége érdekében azzal zárjuk az időbeliségre vonatkozó fejezetünket, hogy az előkészítési szakaszra sem vonatkozik a többes megjelenés tilalma, egyrészt a közbeszerzési eljárás fogalma, másrészt a részvételi jelentkezés, illetve ajánlattétel mint szükséges cselekmény fogalmi elemek miatt. Ezért nem tiltott, hogy a gazdasági szereplők egy előkészítési eljárási cselekményben (pl. előzetes piaci konzultáció vagy becslélt érték felmérés) külön vesznek részt, de végül közös ajánlatot tesznek, vagy együtt vesznek részt, de végül önálló ajánlatot tesznek. Az sem tiltott, hogy az egyik eljárási előkészítési cselekményben (pl. előze-

<sup>16</sup> Közbeszerzési Értesítő Plusz 2024. VI. évfolyam 1. szám, Közbeszerzési Hatóság állásfoglalásai, 5. kérdés, 11. oldal, Elérés: <https://ertesitoplus.z.kozbeszerzes.hu/szam/i-vi/> Letöltve: 2025.11.27.; Közbeszerzési Értesítő Plusz 2022. IV. évfolyam 3. szám, 8. kérdés, 13. oldal, Elérés: <https://ertesitoplus.z.kozbeszerzes.hu/szam/iii/> Letöltve: 2025.11.27.

tes piaci konzultáció) önállóan, míg egy másik előkészítési cselekményben (pl. becsült érték felmérés) közösen vesznek részt. Ezek a magatartások nem a többes megjelenés tilalmának értékelésekor, hanem a verseny tisztaságának vizsgálatakor lehetnek bizonyító körülmények az ajánlatok bírálata során.

### *Sajátos beszerzési módszerek*

A közbeszerzési eljárás fogalmi sajátossága a sajátos beszerzési technikák esetében felvethet néhány kérdést.

A többes megjelenés tilalma megfogalmazásából az a feltételezés vonható le, hogy a jogalkotó álláspontja szerint versenyhelyzet csak a közbeszerzési eljárásban áll fenn, ezért a többes megjelenés tilalma csak a közbeszerzési eljárásban szükséges jogintézmény. Ez a gondolat azonban megbicsaklik a keretmegállapodás beszerzési módszer esetében, ahol igencsak verseny van az adott beszerzések elnyerésére.

### *Keretmegállapodás*

A keretmegállapodás beszerzési módszer alkalmazása során ugyanazzal a kettősséggel találkozunk a közbeszerzési eljárás fogalmára tekintettel. Keretmegállapodás beszerzési módszer sajátossága, hogy a 2026. szeptember 1-jét megelőzően indított közbeszerzési eljárás a keretmegállapodás megkötéséhez kapcsolódó eredményről szóló tájékoztató megjelenésével, 2026. szeptember 1-jét követően megindított közbeszerzési eljárás a keretmegállapodás megkötésével lezárul. A közbeszerzési eljárás fogalmához és egyben a többes megjelenés tilalmához a keretmegállapodás versenyztetésének és létrejöttének folyamata kapcsolódik. Az adott egyedi szerződés „elnyerésének” és létrejöttének folyamata nem a közbeszerzési eljárás fogalmához tartozik és a Kbt. 36. § (1) bekezdés hatókörén kívül esik. 2026. szeptember 1-jét megelőzően kezdeményezett közbeszerzési eljárásoknál fokozott gondossággal kell eljárni keretmegállapodás esetén is az időbeli átfedés miatt. A közbeszerzés fogalmára tekintettel a keretmegállapodásra vonatkozó eredményről szóló tájékoztató megjelenéséig a közbeszerzési eljárás még tart, ezért a többes megjelenés tilalmát alkalmazni kell egyrészt a keretmegállapodásra vonatkozó Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdések szerinti bejelentések vizsgálata során is, másrészt az ezen időtartam alatt kezdeményezett egyedi beszerzések ajánlattételére és az egyedi szerződések-

kel összefüggő Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdések szerinti bejelentések vizsgálata során is.

Az időbeli átfedés időszakán kívül azonban a keretmegállapodás megvalósításának szakasza, a konkrét beszerzési igény kielégítésének módjai, a közvetlen megrendelés és a versenyújranyítás fogalmilag már a szerződéses szakaszhoz tartoznak, ezért a Kbt. 36. § (1) bekezdés már nem, hanem a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdések vonatkoznak a közvetlen megrendelés és a versenyújranyítás folyamatára, amely egyben a bonyolultabb vizsgálódás-bizonyítás-ellenbizonyítás-mérlegelés-döntés folyamatot is jelenti a verseny tisztaságának megőrzése érdekében.

Ennek a megközelítésnek az eredménye, hogy – az időbeli átfedés időszakán kívül – nem minősül többes megjelenésnek és automatikusan tiltott helyzetnek, ha a keretmegállapodásban részes egyik ajánlattevő (vagy a közös ajánlattevők egyik tagja) alvállalkozóként vonja be a keretmegállapodásban részes másik ajánlattevőt (vagy a közös ajánlattevők másik tagját), akár a keretmegállapodás megkötését, akár az egyedi szerződés megkötését követően. És ez a megállapítás akkor is fennáll, ha az alvállalkozói bevonással az érintett ajánlattevők nem várják meg az adott beszerzési igény megvalósítására irányuló egyedi szerződés megkötését, hanem már a közvetlen megrendelés és a versenyújranyítás során kiderül a bevonás ténye, pl. egy versenyújranyítás során benyújtott Kbt. 66. § (6) bekezdés szerinti nyilatkozatból, hiszen a közbeszerzési eljárás a keretmegállapodás mint szerződés megkötésével véget ért. Persze az ajánlatkérő köteles lesz az alapelvek mentén, a kizáró ok előírása esetén a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont alapján vizsgálandni, de a tényhelyzet egyszerű megítélése helyett a bonyolultabb és kimenetelében két-séges cselekménysorozatot kell elvégeznie.

A fenti megközelítésnek a helyessége számomra megkérdőjelezhető, amely leginkább a keretmegállapodásokban oly gyakori termékváltási lehetőség és a versenyújranyítás oldaláról érthető meg. Véleményem szerint a versenyhelyzet nem szűnik meg az ajánlattevők között a keretmegállapodás megkötésével, sőt, a verseny valójában élesedik a konkrét beszerzési igény elnyerése érdekében. Egy termékváltással lehetőség nyílik az ajánlattevőnek újrapozicionálni a versenybeli helyzetét; a versenyújranyítás során pedig ugyanolyan ajánlattételi folyamat zajlik, mint bármelyik más eljárási típus esetében, csak az alkalmassági követelmények

vizsgálatára már nem kerül sor. Végző soron mi különböztet meg egy nyílt eljárásban tett ajánlatot, egy nyílt eljárás versenyét, a versenyújranyítás során tett ajánlattól, egy egyedi szerződésért folytatott versenytől? Szerintem semmi. A konkrét beszerzési igények elnyeréséért folyamatosan versenyhelyzetben vannak a keretmegállapodásban részes ajánlattevők. Az sem lehet érv, hogy esetleg az egyik ajánlattevő nem akar az adott beszerzési igényért versengeni, mivel a Kbt. 104. § (3) bekezdés alapján a keretmegállapodásban részes ajánlattevőket ajánlattételi, illetve szerződéskötési kötelezettség terheli. Mondhatni az ajánlattételi kötelezettséggel a versenyzés kötelező.

A logikai ellentmondás visszavezethető a keretmegállapodás jelenleg hatályos Kbt.-beli elhelyezkedésére, amely nem eljárási típusként, hanem beszerzési módszerként szabályozza a keretmegállapodást. Az előző Kbt. a keretmegállapodást eljárási fajtaként szabályozta, keretmegállapodásos eljárás elnevezéssel, ahol a közbeszerzési eljárás első része a keretmegállapodás megkötése, a második része a konkrét beszerzési igény megvalósítása volt. A központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet 26. § még őrzi ezt a megközelítést, amikor kijelenti, hogy egy közbeszerzési eljárás nyílt, meghívásos, tárgyalásos, keretmegállapodásos eljárás vagy versenypárbeszéd lehet. Az előző Kbt. rendszerében még értelmezhető volt, hogy a keretmegállapodás megvalósítási szakasza is a közbeszerzési eljárás része. A jelenlegi Kbt. rendszerében viszont a megvalósítási szakasz – az időbeli átfedés kivételével – már a szerződéses szakasz része. Ezzel megtört a logikai kapcsolat.

Sajnos a Kbt. 105. § (5) bekezdés<sup>17</sup> felsorolás-jellege sem könnyíti meg a jogalkalmazók helyzetét. A felsorolással összefüggésben régóta vita, hogy csak az ott felsorolt rendelkezések alkalmazhatóak-e a versenyújranyítás során, vagy értelemszerűen más rendelkezés is (lásd pl. a kiegészítő tájékoztatást, amely nincs felsorolva, márpedig szükségeszerű cselekmény egy ajánlattétel során,

vagy az előzetes vitarendezést, amelynek hiánya a jogorvoslati jog korlátozását is jelentheti).

Mindenesetre a hatósági állásfoglalásokból<sup>18</sup> az a következtetés vonható le, hogy a keretmegállapodás megvalósítási szakaszában a többes megjelenésre vonatkozó rendelkezés alkalmazása nem értelmezhető amiatt, hogy már nem közbeszerzési eljárásnak, hanem szerződéses szakasznak számít.

Ha egy ajánlatkérő közvetlen megrendelés vagy versenyújranyítás során vagy az egyedi szerződés időszakájában többes megjelenést észlel, nem alkalmazhatja a Kbt. 36. § (1) bekezdést, hanem a Kbt. 2. § (1) bekezdés, és a kizáró ok előírása esetén a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont alapján kell megközelítenie a többes megjelenést, majd vizsgálgatni, bizonyítani, ellenbizonyítást engedni, mérlegelni és dönteni.

#### *Dinamikus beszerzési rendszer*

A dinamikus beszerzési rendszer (továbbiakban: DBR) sajátossága miatt a Kbt. 36. § (1) bekezdés alkalmazása néhány csavart tartogat az ajánlatkérők számára.

A többes megjelenés tilalmát, részajánlattétel esetében, részenként kell vizsgálni. A dinamikus beszerzési rendszer sajátosságaira tekintettel ez a szabály annyiban kiegészül, hogy a többes megjelenést kategóriánként és részenként kell vizsgálni mind a részvételi szakaszban, mind az egyes ajánlattételi szakaszokban, a DBR kategóriái kvázi részekként működnek.

Ezért DBR esetében a fő szabályt annyival kell kiegészíteni, hogy az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező ugyanabban a közbeszerzési eljárásban, részajánlattételi lehetőség biztosítása esetén ugyanazon rész tekintetében, DBR-ben kategória-meghatározás esetén ugyanazon kategória tekintetében,

A DBR esetében a jogi megítélés egy fokkal könnyebb, mint keretmegállapodás esetében. A DBR a meghívásos eljárás szabályain alapul sajátos beszerzési módszer. A meghívásos eljárás szabályaira tekintettel a DBR is két szakaszból áll azzal a sajátossággal, hogy a DBR teljes

<sup>17</sup> „105. § (5) Az ajánlatok bontására a 68. § (4) bekezdése, elbírálására a 69. § (1) bekezdése és a 71–76. §, az ajánlatkérő döntéseinek közlésére a 79. §, valamint a szerződés megkötésére a 131. § alkalmazandó. A 73. § (1) bekezdés j) pontja szerinti összeg a keretmegállapodásban részes ajánlattevőknek küldött konzultációra szóló felhívásban vagy ajánlattételi felhívásban is megjelölhető.”

<sup>18</sup> Közbeszerzési Értesítő Plusz 2024. VI. évfolyam 1. szám, 5. kérdés, 11. oldal, Elérés: <https://ertesitoplus.zkozbeszerzes.hu/szam/i-vi/> Letöltve: 2025.11.27.

időtartama alatt a részvételi szakasz folyamatosan tart, azaz a gazdasági szereplők részvételi jelentkezés benyújtásával a DBR teljes időtartama alatt kérhetik felvételüket a DBR-be. Mindeközben zajlik az ajánlattételi szakasz, az egyes beszerzési igények kielégítésére szolgáló ajánlattételi felkérések, amely lehet akár csak egy ajánlattételi felkérés, de akár több is. A DBR részvételi szakaszában nincs szerződés és eredményről szóló tájékoztató, ezért – szemben a keretmegállapodással – az ajánlattételi felhívások még a közbeszerzési eljárás fogalmi körébe tartoznak, ezáltal a Kbt. 36. § (1) bekezdés az ajánlattételek során is alkalmazható, és alkalmazni is kell.

Másrészről a DBR hiányos szabályozása megnehezíti a többes megjelenés tilalmának alkalmazását. A Kbt. 36. § (1) bekezdése nem kezeli azokat a helyzet-variációkat, amelyek a DBR időbeli hossza, a részvételi szakasz folyamatossága, illetve az ajánlattételi felhívások és a szerződéskötések számossága miatt kialakulhatnak.

És emiatt megint csak jogi anomáliát érezhetünk. Meghívásos eljárásban a két szakasz élesen elhatárolódik, hiszen a részvételi szakasz az összegezéssel lezárul, majd kezdődik az ajánlattételi szakasz, amely a szerződéskötéssel (eredményről szóló tájékoztatóval) zárul le. Ezért meghívásos eljárásban könnyedén értelmezhető adott részvételi jelentkező többes megjelenése egy másik részvételi jelentkezésben, majd adott ajánlattevő többes megjelenése egy másik ajánlatban, hiszen a két szerepkör (részvételre jelentkező és ajánlattevő) és a két szakasz (részvételi és ajánlattételi) élesen elhatárolható. A DBR-ben azonban nem így van. DBR esetében párhuzamos a két eljárási szakasz, nincs lezárt részvételi szakasz. Ha a DBR részvételi szakasza a teljes DBR időtartama alatt folyamatosan tart, az azt jelenti, hogy a DBR-be felvett gazdasági szereplők végig, a teljes DBR időtartama alatt részvételre jelentkezőnek minősülnek, és miközben részvételre jelentkezők, egy adott ajánlattételi felhívásra tett ajánlattal ajánlattevőnek is minősülnek. A többes megjelenés tilalmát értelmeznünk kell a részvételi szakasz viszonyában, a részvételi szakasz és az ajánlattételi szakasz viszonyában, majd az egyes ajánlattételek viszonyában.

Az tisztázott a Kbt. 83. § (4) bekezdése alapján, hogy az ajánlattételre felkért részvételre jelentkezők egymással közös ajánlatot nem tehetnek, de ez nem a Kbt. 36. § (1) bekezdés alapján fennálló tilalom. A Kbt. 83. § (4) bekez-

dés az ajánlatok számának csökkentését gátolja a közös ajánlattétellel, a többes megjelenés viszont az egyik ajánlattevő többes megjelenését tiltja. Az is egyértelmű jogi helyzet a többes megjelenésre, ha a gazdasági szereplők egyidőben nyújtanak be részvételi jelentkezést vagy ugyanarra az ajánlattételi felhívásra ajánlatot, hiszen ezekben a helyzetekben a többes megjelenés egyszerűen és azonnal megállapítható.

A DBR sajátosságok eredményeként azonban a többes megjelenésnek több variációja is előfordulhat az alapeseteken kívül, nevezetesen, ha ugyanabban a kategóriában, részben

- a) egy DBR-be már felvett részvételre jelentkező megjelenik egy később benyújtott részvételi jelentkezésben közös részvételre jelentkezőként, alvállalkozóként, kapacitást biztosító szervezetként, azaz nem egyidejű a két részvételi jelentkezés bírálata;
- b) a DBR-be már felvett részvételre jelentkező részéről a részvételi jelentkezésben megjelölt alvállalkozó, kapacitást biztosító szervezet a későbbiekben önálló részvételi jelentkezést nyújt be, azaz nem egyidejű a két részvételi jelentkezés bírálata;
- c) a DBR-be már felvett részvételre jelentkező egyik ajánlatában megjelölt alvállalkozó, kizárt kapacitást biztosító szervezet helyett új kapacitást biztosító szervezet a későbbiekben önálló részvételi jelentkezést nyújt be, azaz nem egyidejű az ajánlat és a részvételi jelentkezés bírálata;
- d) a DBR-be már felvett két részvételre jelentkező közül ugyanarra az ajánlattételi felhívásra az egyik részvételre jelentkező nem tesz ajánlatot, és ez a részvételre jelentkező megjelenik a másik ajánlatban alvállalkozóként, vagy kizárt kapacitást biztosító szervezet helyett új kapacitást biztosító szervezetként (közös ajánlattevők eleve nem lehetnek a Kbt. 84. § (3) bekezdés alapján);
- e) a DBR-be már felvett két részvételre jelentkező „felváltva” tesz ajánlatot az ajánlattételi felhívásokra, és az ajánlatot nem tett részvételre jelentkező rendre megjelenik a másik ajánlatban alvállalkozóként, kizárt kapacitást biztosító szervezet helyett új kapacitást biztosító szervezetként (közös ajánlattevők nem lehetnek a Kbt. 84. § (3) bekezdés alapján);
- f) a DBR-be már felvett részvételre jelentkező nem tesz ajánlatot, de az adott ajánlattétel szerződéskötését

követően a nyertes ajánlattevőnél megjelenik alvállalkozóként, kapacitást biztosító szervezetként és a DBR részvételi szakasza még tart;

- g) a DBR-be már felvett részvételre jelentkező nem nyertes ajánlatot tesz, de az adott ajánlattétel szerződés kötését követően a nyertes ajánlattevőnél megjelenik alvállalkozóként, kapacitást biztosító szervezetként és a DBR részvételi szakasza még tart.

A többes megjelenés tilalom időbeli alkalmazhatóságának megállapításához szükség van a közbeszerzési eljárás lezárásának definiálására. Nem tisztázott, hogy a DBR mint sajátos meghívásos eljárás mikor zárul le, egyáltalán lezárul-e a DBR, le kell-e zárni a DBR-t. A kérdés azért lényeges, mert a többes megjelenés tilalmát „a” közbeszerzési eljárásban kell alkalmazni. Láthattuk, hogy a közbeszerzési eljárás lezárása jelent egy fontos határpontot a többes megjelenés tilalom alkalmazhatósága következtében. A Kbt. viszont nem rendelkezik külön arról, hogy a DBR mint közbeszerzési eljárás mikor zárul le. Ha az általános szabályokat nézzük, akkor 2026. szeptember 1-jét követően megkezdett közbeszerzési eljárások esetében a szerződés kötéssel zárul a közbeszerzési eljárás, 2026. szeptember 1-jét megelőzően az eredményről szóló tájékoztató közzétételével, amelyet DBR esetében együttesen is közzé lehet tenni, de egyenként is az egyes ajánlattételeket követően. DBR esetében az ajánlattételi felhívásokból és egyedi szerződés kötésekből több is lehet. Vagy a DBR az időtartamának lejártával zárul le? A Kbt.-ben ez a szabály nem található, ezért a Kbt. kógens rendszerében a 2026. szeptember 1-jét követően megkezdett közbeszerzési eljárások esetében az egyes ajánlattételeket követő adott szerződés kötést kell lezárásnak tekinteni. És akkor ne is vegyük ide, ha a DBR-en belül keretmegállapodást kötnek és azon belül egyedi szerződéseket. Melyik szerződés kötés „a” szerződés kötés? Elvi szinten egy közbeszerzési eljárás csak egyszer zárulhat le. De akkor a DBR-t úgy kell értelmezni, hogy nem egy részvételi szakasz – egy ajánlattételi szakaszból áll több ajánlattételi felhívással, hanem egy részvételi szakasz – több ajánlattételi szakaszból áll ajánlattételi felhívásonként, ame-

lyeket mindig az adott szerződés kötés zár le? Tehát a DBR mint egy közbeszerzési eljárás sokszor zárulhat? A Közbeszerzési Hatóság állásfoglalásai ez utóbbi megközelítést tükrözik, és ez a megközelítés lényeges hatással van a többes megjelenés tilalmának alkalmazására.

A Közbeszerzési Hatóság állásfoglalásaiból<sup>19</sup> egyrészt az a következtetés olvasható ki, hogy az egyes ajánlattételi felhívásokat követő szerződés kötéssel lezártnak tekinti az adott ajánlattételi szakaszt, azaz „a” közbeszerzési eljárás átlép „a” szerződéses szakaszba az adott beszerzés vonatkozásában. Ezért irányadó az a megközelítés, hogy ha egy részvételre jelentkező nem tett ajánlatot vagy nem nyertes ajánlatot tett az adott ajánlattételi szakaszban, és az adott beszerzésre vonatkozó szerződés kötést követően megjelenik alvállalkozóként és/vagy kapacitást biztosító szervezet cseréjeként, akkor a bevonás a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdés alapján nem tilos és az ajánlatkérőnek nem a Kbt. 36. § (1) bekezdés, hanem a Kbt. 2. § (1) bekezdés alapján kell eljárni, függetlenül attól, hogy a DBR részvételi szakasza még tart.

A Közbeszerzési Hatóság állásfoglalása<sup>20</sup> alapján viszont többes megjelenés tilalma megsértésének minősül, ha a DBR-be felvett egyik részvételi jelentkező oly módon jelöli meg alvállalkozóként vagy kapacitást biztosító szervezetként a másik részvételre jelentkezőt, hogy ugyanarra az ajánlattételre az egyikük nem tesz ajánlatot. Az ajánlattételtől való távolmaradás nem szünteti meg azt a jogsértő állapotot, hogy a részvételi jelentkezéskor a részvételre jelentkezők tekintetében már megvalósult a többes megjelenés. Ugyancsak a többes megjelenés tilalmába ütközik, ha a DBR-be felvett egyik részvételi jelentkező nem a részvételi jelentkezésében, hanem csak az ajánlatában jelöl meg alvállalkozóként vagy kapacitást biztosító szervezetként egy másik részvételre jelentkezőt, függetlenül attól, hogy a másik részvételre jelentkező nem tett ajánlatot. A részvételi szakasz folyamatosan tart, az ajánlattételi szakasz pedig még a közbeszerzési eljáráshoz tartozik. A gazdasági szereplő nem vállalhat többféle szerepet ugyanabban a közbeszerzési eljárásban, illetve ugyanabban a

<sup>19</sup> Közbeszerzési Értesítő Plusz 2022. IV. évfolyam 3. szám, 8. kérdés, 13. oldal, Elérés: <https://ertesitoplus.zkozbeszerzes.hu/szam/iii/> Letöltve: 2025.11.27.

<sup>20</sup> Közbeszerzési Értesítő Plusz 2022. IV. évfolyam 11. szám, 10. kérdés, 9. oldal, Elérés:

[https://ertesitoplus.zkozbeszerzes.hu/szam/xi\\_2022/](https://ertesitoplus.zkozbeszerzes.hu/szam/xi_2022/) Letöltve: 2025.11.27.; Közbeszerzési Értesítő Plusz 2022. IV. évfolyam 3. szám, 8. kérdés, 13. oldal, Elérés: <https://ertesitoplus.zkozbeszerzes.hu/szam/iii/> Letöltve: 2025.11.27.

részben. A gazdasági szereplő a betöltött „részvételre jelentkezői” szerepköre miatt ugyanabban a közbeszerzési eljárásban, illetve ugyanabban a részben, – függetlenül attól, hogy nem válik ajánlattevővé az ajánlattétel hiánya miatt – már nem jelenhet meg alvállalkozóként és kapacitást biztosító szervezetként; és ez fordítva is igaz.

A többes megjelenés tilalmába ütközik az is, ha egy részvételi jelentkezésben vagy ajánlatban megjelölt alvállalkozó vagy kapacitást biztosító szervezet önálló részvételi jelentkezést nyújt be, függetlenül attól, hogy a részvételi jelentkezés benyújtása időben hogyan viszonyul a másik részvételi jelentkezés, illetve a másik ajánlat benyújtásához, azaz kizárt, hogy egy részvételi jelentkezésben vagy ajánlatban megjelölt alvállalkozó vagy kapacitást biztosító szervezet utóbb részvételre jelentkező szerepkörben is megjelenjen. Ez azt is jelenti, hogy a Kbt. 36. § (1) bekezdésben foglaltakat úgy is értelmezni kell, hogy „a részvételre jelentkező ugyanabban a közbeszerzési eljárásban – részajánlat-tételi lehetőség biztosítása esetén ugyanazon rész tekintetében – más ajánlattevő alvállalkozójaként nem vehet részt, más ajánlattevő szerződés teljesítésére való alkalmasságát nem igazolhatja”.

Számomra a folyamatos részvételre jelentkezői státusz miatt nehezen elfogadható, hogy egy részvételre jelentkező a szerződés teljesítése során alvállalkozó vagy új kapacitást biztosító szervezet legyen a DBR időtartama alatt. Mindkét gazdasági szereplő annak érdekében nyújtott be részvételi jelentkezést, hogy nyerjenek. Hasonlóan a keretmegállapodásban részes ajánlattevőkhöz, ahol az ajánlattevők a szerződések elnyerése reményében várakoznak a beszerzési igény felmerülésére és a versenyre, DBR esetében a részvételre jelentkezők várakoznak a szerződések elnyerése érdekében az ajánlattételi lehetőségekre és a versenyre. A részvételre jelentkezők egymás versenytársai, részvételi jelentkezésüket a szerződések elnyerésének szándéka érdekében nyújtották be. Számomra anomáliának tűnik, hogy egy versengő részvételre jelentkező megjelenhet egy másik részvételre jelentkező szerződésének teljesítése során, miközben egyidejűleg részvételre jelentkezőként újabb ajánlattételre és nyeresési lehetőségekre várakozik. Hova lett a részvételre jelentkezői státusza, hiszen a

DBR részvételi szakasza folyamatosan tart. Azzal, hogy egy részvételre jelentkező – akár ajánlatot tett, akár nem – megjelenik a szerződés teljesítése során a DBR időtartama alatt, véleményem szerint a részvételi szakasz folyamatossága miatt megvalósul az a fordulat, hogy egy részvételre jelentkező egy másik részvételre jelentkezőnél felbukkant. Javasolt lenne átgondolni, hogy a többes megjelenés tilalma hogyan kezelhetné a sajátos beszerzési módszerek atipikus helyzetait, és a versenyhelyzet értelmezését kiterjesztené a keretmegállapodás megvalósítási szakaszára és a DBR teljes időtartamára.

Természetesen a már sokszor említett időbeli átfedésre vonatkozó szabályok az egyes ajánlattételeket követő egyedi szerződések vonatkozásában is irányadóak, legalábbis a 2026. szeptember 1. előtt kezdeményezett közbeszerzési eljárások esetében. Ez DBR vonatkozásában azért jelent fokozott figyelmet az ajánlatkérő és az ajánlattevők részéről, mert az eredményről szóló tájékoztató negyedéves közzétételi lehetősége<sup>21</sup> miatt sokkal nagyobb lehet az időbeli átfedés időtartama, amikor a többes megjelenés még tiltott. A többes megjelenés tilalmának időtartamát tehát még az ajánlatkérő is befolyásolni tudja azzal, hogy az eredményről szóló tájékoztatók közzétételéről hogyan dönt. Ez is anomáliának tűnik a verseny tisztaságának megőrzési kötelezettsége tekintetében.

Lényeges különbség van tehát a két beszerzési módszer között. Láthattuk, hogy a keretmegállapodásnál a keretmegállapodáshoz kötődik a közbeszerzési eljárás vége, ahol az időbeli átfedés is egy rövidebb időtartamot jelent, hiszen az eredményről szóló tájékoztató a keretmegállapodáshoz kapcsolódik; DBR esetében azonban az egyes ajánlattételekhez kötődik a közbeszerzési eljárás lezárása, ahol az időbeli átfedés egy hosszabb időtartamot jelet, mivel az eredményről szóló tájékoztató negyedévente is közzétehető.

#### *A többes megjelenés mint ténykérdés*

A többes megjelenés tilalmában foglalt tényállások megállapítása viszonylag egyszerű, az ajánlatkérőnek a „szerepkör-azonosság” megállapításán kívül más eljárási cselekményt nem kell végeznie, szemben – ahogy azt később látni fogjuk – a kizáró okok vizsgálatával, illetve a GVH bejelentési kötelezettség mérlegelésével.

<sup>21</sup> Kbt. 37. § (4) bekezdés.

A többes megjelenés tilalma ténykérdés. Nincs mentesítés, ellenbizonyítás.

A tételes jogi rendelkezés nem tartalmaz további minősítő körülményeket, mentesítő szabályokat. Az ajánlatkérőnek nem szükséges vizsgálatot végeznie, hogy szándékosság, gondatlanság vagy más mögöttes szándék vezetett-e a többes megjelenéshez, tudatos döntésről vagy adminisztrációs tévedésről van szó; mint ahogy az sem fogalmi elem, hogy az ajánlat melyik részében tünt fel az érintett ajánlattevő: felolvasólapon vagy egy úrlapon vagy egy együttműködési megállapodásban; nincs különbség aközött, hogy az ajánlatban egy helyen vagy több helyen szerepel az ajánlattevő neve.

A többes megjelenés tilalma annál a ténynél fogva bekövetkezik, hogy az egyik ajánlattevő „neve” megjelenik egy másik ajánlatban ajánlattevőként, alvállalkozóként, illetve kapacitást biztosító szervezetként és a szerepkör azonosítás sikeres.

Felmerül azonban a kérdés, hogy a többes megjelenés tilalma esetében van-e jelentősége annak, hogy melyik dokumentum alapján azonosítható a szerepkör-azonosság, előfordulhat ugyanis az az eset, hogy csak egyetlen helyen, egy nem lényeges dokumentumban szerepel a másik ajánlattevő neve. Úgy gondolom, hogy egy felolvasólapon vagy a gazdasági szereplők felületen, a különböző úrlapokon való rögzítés, az együttműködési megállapodásban vagy a kötelezettségvállaló nyilatkozatokban szerepeltetés, az alkalmassági követelményekhez, az értékelési szempontokhoz, a kizáró okokhoz kapcsolódó dokumentumban megjelölés, mind olyan dokumentum, amely túlmutat egy adminisztrációs tévedésen. A másik oldalról viszont, ha pl. csak egy aláírási címpéldányt tartalmaz az ajánlat a másik ajánlattevő részéről, túlzás lenne megállapítani a többes megjelenést. A többes megjelenés megállapításához szükséges azt is beazonosítani, hogy az adott ajánlattevő közös ajánlattevő, alvállalkozó vagy kapacitást biztosító szerepkörben tünt fel a másik ajánlatban, ezért egy ajánlatban való megjelenés még feloldható ellentmondás lehet. Értelemszerűen az ajánlatkérőnek tisztázni kell minden verseny tisztaságát érintő helyzetet, de lehetséges, hogy a többes megjelenés nem állapítható meg a fogalmi elemek bizonyítottságának hiánya miatt.

Az ajánlatkérő részéről megkövetelt eljárási cselekmények köre és a lehetséges jogkövetkezmények köre

nagyban függ attól, hogy az adott ajánlattevő időben mikor és milyen szerepkörben jelenik meg a másik ajánlattevőnél.

A többes megjelenés tilalma esetében a Kbt. 71. § szerinti hiánypótlás és felvilágosításkérés sem értelmezhető, mivel az ajánlat a „kettős megjelenés” tekintetében hiányosságot és nem egyértelmű kijelentést nem tartalmaz; a felvilágosítás-kérés legfeljebb a szerepkör helyes meghatározására vonatkozhat.

Bár a Kbt. 25. § (1) bekezdés megfelelő intézkedést vár el az ajánlatkérőtől a verseny tisztaságát sértő helyzetek megoldása érdekében, a többes megjelenés tilalma a jogkövetkezmények alkalmazásán kívül nem igényel további intézkedést az ajánlatkérőtől; szemben például az összeférhetetlenséggel, ahol akár az érintett személy, szervezet eltávolítása, akár egyes eljárási cselekmények megismétlése az elvárt.

A többes megjelenés tilalma fokozott gondosságot vár el az ajánlattevőktől, mert azon kevés szabályok egyike, ahol a Kbt. nem tartalmaz kimentő szabályt.

Felmerül a kérdés, hogy míg más esetben a Kbt. bizonyítást vár el az ajánlatkérőtől, miszerint a verseny korlátozása fennáll; vagy ellenbizonyítást tesz lehetővé az ajánlattevők számára, miszerint a verseny tisztasága nem sérült, a többes megjelenés tilalma megállapításához elegendő a tényhelyzet bekövetkezése. Ugyanakkor – ahogy látni fogjuk – a különböző jogkövetkezmények alkalmazásához szükséges elővizsgálatok mégis eljárási cselekményeket várnak el az ajánlatkérőtől.

A többes megjelenés tilalmát el kell határolni más rendelkezésektől, amelyek szintén a verseny tisztaságát hivatottak védeni. A Kbt.-ben található még a többes megjelenés tilalmához hasonló rendelkezéseket, amelyek tiltják bizonyos szerepkörök betöltését és a megsértés jogkövetkezményei azonosak, de legalábbis hasonlóak a többes megjelenés tilalmához.

Ilyen rendelkezések például az összeférhetetlenségi szabályok, amelyek leegyszerűsítve egyrészt az ajánlatkérői oldal és az ajánlattevői oldal, másrészt bizonyos közjogi funkciók és az ajánlattevői oldal szerepkör-átfedését tiltják. A lényeges különbség a többes megjelenés tilalmától, hogy míg összeférhetetlenség esetében az ajánlatkérői oldal, illetve a közjogi funkció szükséges fogalmi elem, addig a többes megjelenés tilalma az ajánlatkérői oldaltól függetlenül, az ajánlattevői oldal megsértő magatartásának következménye.

Hasonló szabályok továbbá a közös ajánlattételt tiltó rendelkezések is, amelyeknek sokasága található a Kbt-ben,<sup>22</sup> és amelyeknek célja ugyanúgy a verseny biztosítása, nevezetesen az egymással versengő helyzetben lévő gazdasági szereplők nem csökkenthetik a versenyt a továbbiakban közös ajánlattétellel. Ezek jellemzően ajánlattételre külön-külön felkért gazdasági szereplők közös ajánlattevőként történő fellépésének korlátozása. Ez utóbbi lényegesen különbözik a többes megjelenés tilalmától, amikor egy ajánlattevő – egy ajánlat elve sérül azzal, hogy ugyanaz az ajánlattevő két ajánlatot tesz; míg utóbbi esetben a két ajánlattevő – két ajánlat elve sérül azzal, hogy a két ajánlattevő az elvárt két ajánlat helyett egy ajánlatot tenne. A cél viszont ugyanaz, ne csökkenjen a verseny mértéke, illetve a megmaradjon versenyhelyzet.

### **Fordított bírálat sajátossága**

A Kbt. 81. § (5) bekezdés szerinti ún. fordított bírálat alkalmazása sok félreértésre ad okot. A joggyakorlatban felismerhető egy olyan megközelítés, hogy a fordított bírálat előírása egyben felmentést ad arra vonatkozóan, hogy a többi ajánlatot szükséges legyen áttekinteni. Márpedig a többes megjelenés tilalmához, és általában a verseny sérelméhez kapcsolódó jogsértések (pl. versenytorzító megállapodás, verseny tisztaságát súlyosan sértő cselekmény) megállapításához elengedhetetlen egy „másik” ajánlat.

Álláspontom szerint a fordított bírálat azt jelenti, hogy a Kbt. szerinti eljárási cselekményeket nem kell végezni a „többi ajánlaton”, pl. hiánypótlás, árinđokolás, igazolás bekérése, érvényesség megítélése, de szükségszerű, hogy a fordított bírálatra kiválasztott egy (vagy több) ajánlat teljeskörű bírálata érdekében az ajánlatkérő valamennyi ajánlatot áttekintse. Ez a megközelítés levelezhető abból is, hogy

- nem lehetséges az értékelési sorrend felállítása, ha az ajánlatkérő nem vizsgálja át az összes ajánlatot, pl. számítási hiba szempontjából, többletszakmai tapasztalat értékének ellenőrzése céljából stb.;
- nem lehetséges a kizáró okok és az érvénytelenségi okok teljeskörű vizsgálata sem, hiszen pl. a többes megjelenés tilalma, az összejátszás, a nem függet-

len ajánlatok megtételének vizsgálatához szükséges a többi ajánlat ismerete;

- nem lehetséges az eredménytelenségi okok teljeskörű vizsgálata sem, hiszen a verseny tisztaságának sérelméhez kapcsolódó eredménytelenségi ok alkalmazásához is szükséges a többi ajánlat ismerete.

Az ajánlatkérő a Kbt. kógens rendszerében nem dönthet úgy a bírálati kötelezettsége tekintetében, hogy „csak félig” vizsgálja meg az adott ajánlatot és a közbeszerzési eljárás eredményességét. Az adott ajánlat tekintetében a kizáró okok, az érvénytelenségi okok, de a Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja szerinti eredménytelenségi ok fennállásának vizsgálatához tehát nem lehet figyelmen kívül hagyni a többi ajánlatot.

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatai<sup>23</sup> is megerősítik, hogy a fordított bírálat nem mentesíti az ajánlatkérőt az egész közbeszerzési eljárásban a verseny tisztasága megőrzésének és a verseny tisztaságát sértő helyzetek feltárásának kötelezettsége alól. Bár a jogorvoslati eljárás tárgya nem a többes megjelenés tilalmával kapcsolatos vita volt, hanem a független ajánlattétel hiánya, de a fordított bírálat összefüggése a verseny tisztaságára vonatkozó kötelezettségekkel analóg módon alkalmazható.

### **Jogkövetkezmények**

A Kbt. 25. § (1) bekezdés alapján az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy megelőzze, feltárja és szükség esetén orvosolja a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzeteket, amely azzal a kötelezettséggel is jár, hogy jogsértés esetén alkalmazza a jogkövetkezményeket.

Az ajánlatkérő nemcsak az összeférhetlenséget illetően köteles intézkedéseket tenni, hanem a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek tekintetében is terheli a megelőzés-feltárás-orvoslás hármas kötelezettsége. Ez a kötelező szabály ugyan az összeférhetlenség fejezetcím alatt található a Kbt-ben, de a rendelkezésben található „és”-kapcsolat nyilvánvalóvá teszi, hogy az összeférhetlenség és a verseny tisztaságának sérelme két különböző helyzetet jelent. Ez a kettősség a jogsértések jogkövetkezményeiben is tisztán mutatko-

<sup>22</sup> Kbt. 83. § (4) bekezdés, Kbt. 91. § (2) bekezdés, Kbt. 99. § (2) bekezdés, Kbt. 115. § (4) bekezdés, Kbt. 128. § (2) bekezdés.

<sup>23</sup> D.344/20/2019. sz. határozat 73. pont, D.380/15/2015. számú 76. pont.

zik, a Kbt. különböző kizáró okok alkalmazását rendeli el az összeférhetlenség miatti helyzet (Kbt. 62. § (1) bekezdés m) pont) és a verseny tisztaságának megsértése szankcionálására (62. § (1) bekezdés o) pont). Szemben az összeférhetlenséggel, a többes megjelenés tilalma vonatkozásában a jogsértés-megelőzési kötelezettség kevésbé értelmezhető. A többes megjelenés tilalma a gazdasági szereplők oldalán bekövetkező jogsértés, az ajánlatkérőt nem érintő helyzet, amelynek megelőzése érdekében az ajánlatkérő legfeljebb csak a közbeszerzési dokumentumokban tud figyelemfelhívó leírást tenni.

Az ajánlatkérőt viszont már terheli az a kötelezettség, hogy a jogsértést felismerje, kivizsgálja és kezelje, ehhez minden szükséges információt és bizonyítékot beszeressen, minden tőle telhetőt megtegyen a kötelezettség teljesítése érdekében.<sup>24</sup>

A többes megjelenés tilalmának megsértése esetén az ajánlatkérő köteles megvizsgálni az ajánlat érvénytelenségének nyilvánításának, az érintett ajánlattevők kizárásának, a GVH részére történő bejelentésnek és a közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánításának esetlegességét.

### *Alapelvei sérelem megállapítása*

A Kbt.-ben foglalt alapelvek alapján a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát (Kbt. 2. § (1) bekezdés). A Kbt. előírása, hogy nem kizárólag a közbeszerzési eljárásban, hanem a közbeszerzési eljárás előkészítése, a szerződés megkötése és teljesítése során is a közbeszerzési alapelvek tiszteletben tartása és érvényesítése az irányadó a közbeszerzési szereplők cselekményei során (Kbt. 2. § (7) bekezdés).

Nem lehet részletes, minden helyzetre kiterjedő szabályozást alkotni, ezért az alapelveknek fontos szerep jut. Az ítélkezési gyakorlat<sup>25</sup> egyértelmű abban a megközelítésben, hogy adott jogsértő magatartásra vonatkozóan fennálló tételes jogi rendelkezés esetén az alapelvek sérelmét nem vizsgálja, az alapelvek alkalmazásához vagy minőségi többlet (pl. tételes jognak megfelelő magatartás a közbeszerzés célját sérti) vagy tételes rendelkezés hiánya szükséges. A többes megjelenés tilalmára konkrét jogszabályi rendelkezés vonatkozik, ezért az alapelveknek kevesebb szerep jut.

A többes megjelenésnek nem minősülő helyzetek esetében azonban a Kbt. 2. § (1) bekezdésben foglalt verseny tisztasága alapelv generálklauzulaként betölti a jogházagpótló szerepet és ajánlatkérő – tételes jogi rendelkezés hiányában – a verseny tisztasága alapelv lehetséges sérelme miatt köteles eljárni. A verseny tisztasága alapelv kiemelt szerepet játszik az előkészítési és szerződéses szakaszban is, ahol a Kbt. 36. § (1) bekezdés még nem és már nem alkalmazható, de abban a helyzetben is, amikor a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró okot az ajánlatkérő nem írta elő vagy a versenytörzítő megállapodás nem bizonyítható, de mégis sérül a verseny tisztasága.

A verseny tisztaságát sértő magatartásokat illetően nincsenek a többes megjelenés tilalmában megfogalmazott korlátozó fogalmi elemek, a verseny tisztaságát bármely szereplő, bármely magatartása az előkészítéstől a szerződés teljesítéséig megsértheti.

A közbeszerzési eljárásban a verseny tisztasága alapelv megsértése esetén a Kbt. 73. § (1) bekezdés n) pontja szerinti, ún. „egyéb” érvénytelenségi okot kell alkalmazni.

### *Érvénytelenné nyilvánítás*

<sup>24</sup>D.8/15/2025. sz. határozat 55., 58. pontok.

<sup>25</sup>D.68/10/2024. sz. határozat 26. pont, D.452/18/2023. sz. határozat 83-84., 89. pontok, D.69/23/2022. sz. határozat 89., 102. pont, D.539/34/2017. sz. határozat 45. oldal, Kúria Kfv. 37.950/2019/8. sz. ítélet, Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV.37.197/2008/6. sz. ítélet.

Több Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat,<sup>26</sup> Közbeszerzési Hatóság által kiadott állásfoglalás<sup>27</sup> és útmutató<sup>28</sup> is kihangsúlyozza, hogy a Kbt. 36. § (1) bekezdés szerinti többes megjelenés tilalmának megsértése mindkét részvételi jelentkezés, illetve ajánlat érvénytelenségét maga után vonja. A Kbt. nem rendel saját érvénytelenségi okot a többes megjelenés tilalma vonatkozásában, szemben például a kizáró ok fennállásával, ezért a Kbt. 73. § (1) bekezdés n) pontja szerinti, ún. „egyéb” érvénytelenségi okot kell alkalmazni, miszerint a részvételi jelentkezés, illetve ajánlat „egyéb okból” nem felel meg a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

DBR esetében ez azt is jelenti, hogy a DBR időbeli sajátosságai miatt az ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie arra, hogy ha a két érintett részvételi jelentkezés, illetve az érintett ajánlat és részvételi jelentkezés benyújtása és bírálata időben elválik egymástól, nem csak a később benyújtott részvételi jelentkezést és/vagy ajánlatot, hanem a korábbi részvételi jelentkezést is érvénytelenné kell nyilvánítani. A Kbt. 36. § (1) bekezdés szerinti „ugyanabban a közbeszerzési eljárásban” szófordulat számos kérdést felvet a DBR sajátos jellegére tekintettel.

DBR esetében nyitott kérdés marad az a helyzet, amikor egy ajánlatban nevesített alvállalkozó és/vagy kizáró ok miatt új kapacitást biztosító szervezet a későbbiekben önálló részvételi jelentkezést nyújt be, akkor mi az ajánlat jogi sorsa. Talán a válasz attól függhet, hogy az új részvételi jelentkezés melyik szakaszban éri az ajánlatot. Amennyiben az ajánlat elbírálása még folyamatban van és az ajánlatban megjelölt alvállalkozó (kapacitást biztosító szervezet) önálló részvételi jelentkezést nyújt be, akkor az ajánlatot is érvénytelenné lehet (kell) nyilvánítani, nemcsak a két részvételre jelentkező részvételi jelentkezését. De mi a jogszerű megoldás akkor, ha az ajánlat bírálata már lezárult, esetleg az egyedi szerződés

is teljesült. Az ajánlattétel és a nyertesség maga jogszerű volt, az ajánlat vonatkozásában a bírálatkor még nem állt fenn a többes megjelenés tilalma. Érinti-e és ha igen, akkor hogyan és a Kbt. melyik rendelkezése alapján, a már elbírált ajánlatok érvényességét a hónapokkal vagy évekkel később bekövetkező többes megjelenés? Hiszen még mindig ugyanabban a közbeszerzési eljárásban vagyunk, ahol nem lehet szerepkör-többszörözés. A két részvételi jelentkezés Kbt. 36. § (1) bekezdés alapján történő érvénytelenné nyilvánítása a többes megjelenés tilalma bekövetkezése pillanatában, alátámasztható, mivel ugyanabban a közbeszerzési eljárásban az alvállalkozóból (kapacitást biztosító szervezetből) részvételre jelentkezővé vált gazdasági szereplő két szerepkörben jelenik meg. De még ez is megkérdőjelezhető elvi szinten: egy lezárult szerződés-teljesítésben résztvevő alvállalkozó későbbi részvételi jelentkezése elvi szinten miért ne lehetne jogszerű? A már elbírált ajánlatok érintetlensége levezethető, mivel a többes megjelenés bekövetkezésének és a részvételi jelentkezések érvénytelenné nyilvánításának időpillanata rendezi a korábbi ajánlatok jogi sorsát. További nyitott kérdés az is, ha már megkötött és/vagy teljesített szerződés van, akkor mi a szerződés jogi sorsa. A szerződéses szakaszban (véleményem szerint indokolatlanul) nem érvényesül a többes megjelenés tilalma, ezért csak a két részvételi jelentkezést érinthetik a jogkövetkezmények.

Az „egyéb” érvénytelenségi okot illetően tisztázni kell, hogy formai követelménynek nem lehet tekinteni a többes megjelenés megvalósulását, az egy részvételre jelentkező/ajánlattevő megjelenése több szerepkörben tartalmi kérdés.

A többes megjelenés miatti jogkövetkezményektől nem mentesít, hogy ha a két érintett ajánlattevő utólag felismeri (pl. a bontási jegyzőkönyvből) a Kbt. 36. § (1) bekezdés sérelmét és megpróbálja a többes megjelenést

<sup>26</sup> D.645/11/2012. sz. határozat 26. oldal.

<sup>27</sup> Közbeszerzési Értesítő Plusz 2025. VII. évfolyam 3. szám, 5. kérdés, 10. oldal, Elérés:

<https://ertesitoplus.z.kozbeszerzes.hu/szam/iii-vii/> Letöltve: 2025.11.27.; Közbeszerzési Értesítő Plusz 2022. IV. évfolyam 11. szám, 9. kérdés, 8. oldal, Elérés: [https://ertesitoplus.z.kozbeszerzes.hu/szam/xi\\_2022/](https://ertesitoplus.z.kozbeszerzes.hu/szam/xi_2022/) Letöltve: 2025.11.27.

<sup>28</sup> pl. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az alvállalkozókkal kapcsolatos egyes kérdésekről (2025. október 7.), Elérés: <https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-alvallalkozokkal-kapcsolatos-egy-es-kerdesekrol-2025-10-07/?hexagon=2>, Letöltés: 2025.11.27.;

Miniszterelnökség Közlemény a közbeszerzés során a verseny tisztaságának sérelmét eredményező egyes helyzetek elkerülésével kapcsolatos ellenőrzési gyakorlat, 2022.08.16., Elérés: <https://kozbeszerzes.hu/hirek/megjelent-a-miniszterelnokseg-aktualizalt-kozlemeny/> Letöltve: 2025.11.27.

megszüntetni. A többes megjelenés miatti jogkövetkezmények alkalmazandóak, függetlenül attól, hogy az egyik ajánlattevő az ajánlatát visszavonja vagy bírálat kiterjesztése esetén az ajánlatát nem tartja fenn, vagy az ajánlatából önkéntes hiánypótlás keretében törli a másik ajánlattevőt (pl. akár a felolvasólapról, akár az alvállalkozókra, a kapacitást biztosító szervezetekre vonatkozó nyilatkozatokból), vagy az ajánlatát bármilyen módszerrel érvénytelenre futtatja; vagy a közös ajánlattételből a másik ajánlattevő kiválik (Kbt. 35. § (7) bekezdés), vagy önkéntes felvilágosítás keretében az érintett ajánlattevők adminisztratív hibát hangoztatnak.<sup>29</sup> Az sem mérlegelési körülmény, hogy a két érintett ajánlat egészének tartalma két független ajánlattétel irányába mutat. A többes megjelenés tilalma jogutódlással sem oldható fel.

Az elektronikus közbeszerzés bevezetésével az adminisztrációs tévedés lehetősége nagymértékben lecsökkent. Az ajánlatok (ideértve a hiánypótlási cselekményeket is) EKR-ben való elkészítése során, amikor az ajánlattevő rögzíti a Gazdasági Szereplők felületen a másik közös ajánlattevőt, a kapacitást biztosító szervezetet és a kapacitást biztosító szervezetnek nem minősülő alvállalkozót, az adott szervezet elektronikus levelet kap az EKR-től, hogy egy ajánlatban adott szerepkörben megjelölték. Természetesen megmaradt a kockázata az egyéb dokumentumban szerepeltetést illetően.

Az ajánlatkérőnek nincs további eljárási cselekményvégzési kötelezettsége a többes megjelenés tilalma megállapítása vonatkozásában, nem szükséges felvilágosítás-kérés keretében megerősítést kérni a két érintett ajánlattevőtől, hogy tényleg többes megjelenés áll fenn, további többletbizonyítás sem szükséges pl. a független ajánlattétel hiányára vonatkozóan. A többes megjelenés tilalmának megsértése megáll annál a pontnál, hogy szerepkör-azonosság van az egyik részvételre jelentkezőt, illetve ajánlattevőt illetően. A felvilágosítás-kérsi kötelezettség legfeljebb annak tisztázására irányulhat, ha a szerepkörök beazonosítása és minősítése kétséges,

vagy a további jogsértési helyzetek (verseny tisztasága alapelvei sérelem, összejátszás) kivizsgálása miatt szükséges.<sup>30</sup>

A többes megjelenés tilalmához tartozó állapotok tényhelyzetek, amelyek vagy bekövetkeztek az ajánlattételkor, részvételi jelentkezéskor, vagy nem.<sup>31</sup> Ezt az időbeli tényhelyzetet annyiban lehet árnyalni, hogy elvileg hiánypótlás, felvilágosítás és árindokolás eljárási cselekmények végzése eredményeként is előfordulhat, hogy beáll a többes megjelenés tilalma. Véleményem szerint ebben az esetben nem alkalmazható az a szabály, hogy hiánypótlás nem megfelelő teljesítése esetén az alapajánlat az irányadó.

A Kbt. 36. § (1) bekezdés tényhelyzeteket vázol fel, amely tényhelyzeteken nem lehet jogszerűen módosítani, és az érintett ajánlatok mérlegelés nélkül érvénytelenek. A Kbt. tehát a többes megjelenéssel már eleve feltételezi, hogy sérül a verseny tisztasága alapelv és nem rendel mérlegelési, bizonyítási, ellenbizonyítási követelményeket a jogsértés megállapításához.

Felmerül a kérdés, hogy ez az abszolút érvénytelenségi ok összhangban van-e azzal az uniós megközelítéssel, amely rendre az arányosság elvét hangsúlyozza, és elvárja ajánlatkérőtől, hogy a helyzet felismerését követően a „felvilágosításkérés-bizonyítás-ellenbizonyítás-mérlegelés” cselekménysorozat alapján döntsön a verseny tisztaságának sérelméről.<sup>32</sup> A többes megjelenés tilalma esetében nincs ilyen mérlegelési lehetőség, az érvénytelenné nyilvánítás automatikusan kötelező mindkét ajánlat tekintetében.

### *Kizáró ok vizsgálata*

A többes megjelenés tilalmának megsértése eredményeként beálló érvénytelenségi ok nem jelenti azt, hogy az ajánlatkérőnek további vizsgálati kötelezettsége már nem áll fenn az érintett ajánlatok vonatkozásában. A Kbt. nem tartalmaz arra vonatkozó felhatalmazást, hogy egy érvénytelenségi ok megállapítása elegendő a bírálat során és további vizsgálati kötelezettség nem áll

<sup>29</sup> D.296/14/2014. sz. határozat.

<sup>30</sup> Közbeszerzési Értesítő Plusz 2025. VII. évfolyam 7. szám, 17. kérdés, 14. oldal, Elérés: <https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/szam/vii-vii/> Letöltve: 2025.11.27.

<sup>31</sup> D.296/14/2014. sz. határozat.

<sup>32</sup> C-144/17. sz. ügy, Lloyd's of London és az Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Calabria részvételével, 35. pont, ECLI:EU:C:2018:78; C-425/14. sz. „Impresa” ügy 36., 39. pontok, ECLI:EU:C:2015:721.

fenn. Bár az ítélkezési joggyakorlat kimondja, hogy az ajánlat érvénytelenségéhez egy érvénytelenségi ok is elegendő, de ez nem értelmezhető akként, hogy egy érvénytelenségi ok megállapítása a bírálat befejezését is jelenti. A Kbt. 2. § (1) bekezdésben foglalt alapelveket és a Kbt. 25. § (1) bekezdésben foglalt verseny tisztaságát sértő helyzetek feltárása és a sérelem orvosolása is a bírálati cselekmény részét képezi.

A többes megjelenés tilalmának megsértése önmagában nem kizáró ok, a többes megjelenés tilalmának megsértése nem hat ki a következő közbeszerzési eljárásról való részvételre, öntisztázás sem szükséges a jogsértés megállapítása miatt. Az ajánlatkérő azonban az érintett ajánlatok bírálata során köteles megvizsgálni – a kizáró ok előírása esetén – a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontban foglalt kizáró ok fennállását is, nevezetesen az érintett ajánlattevők a többes megjelenés mellett versenytorzító megállapodást is kötöttek-e, azaz az érintett két ajánlat nem egymástól független, versengő ajánlat.<sup>33</sup> A kizáró okok jelenlegi szabályozása alapján a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont szerinti kizáró ok uniós eljárásrendben kötelező, nemzeti eljárásrendben választható kizáró ok.

A Kbt. 36. § (1) bekezdés megállapítása mindig felveti a verseny tisztaságának sérelmével összefüggő kizáró ok alkalmazását. A többes megjelenés már figyelemfelhívás az ajánlatkérő számára, hogy a két ajánlat nagy eséllyel nem független ajánlattétel eredménye. Ugyanakkor a többes megjelenés még nem jelenti azt, hogy a másik ajánlatban megnevezett ajánlattevő érdemben részt vett az ajánlat tartalmának összeállításában vagy legalábbis tudott az ajánlat tartalmáról, vagy éppen versenykorlátozó magatartás is járult hozzá. A kizáró ok vizsgálata éppen ennek megállapítására irányul, hogy a többes megjelenés eléri-e a kizáró okban foglalt magatartás szintjét vagy megmarad egy egyszerű jogsértésnél.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontban foglalt kizáró ok lényege, hogy az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban a gazdasági szereplő más gazdasági szereplővel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött.

A versenytorzító megállapodásra vonatkozó kizáró okot illetően fogalmi elem, hogy az adott közbeszerzési eljárásban, egy gazdasági szereplő követheti el, és mivel kizáró ok vizsgálatához kapcsolódik, ez a gazdasági szereplő a részvételre jelentkező, az ajánlattevő, az alvállalkozó és a kapacitást biztosító szervezet lehet. A versenytorzító megállapodás adott közbeszerzési eljárásban való megkötése fogalmi elemhez azonban meg kell jegyezni, hogy értelemszerűen ide tartozik, ha a megállapodás megkötése a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően valósult meg, hiszen a gazdasági szereplők már ekkor információkkal rendelkezhetnek az adott közbeszerzési eljárásról, pl. a közbeszerzési tervekben, egy becslés érték-felmérésből vagy egy piaci konzultációból.

A többes megjelenés önmagában nem értelmezhető versenytorzító megállapodásnak, ezért a többes megjelenés tilalmának megsértése nem vonja maga után automatikusan a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont szerinti kizáró ok megállapítását, a kizáró ok fennállása csak további vizsgálattal dönthető el. A többes megjelenés tilalmával szemben minősítő körülményt jelent az, hogy az ajánlatkérőnek bizonyítási kötelezettsége áll fenn a versenytorzító megállapodás létezését illetően, amely a kizárás indokolási kötelezettségét is maga után vonja. Az ajánlatkérőnek pedig mindent meg kell tennie a bizonyítás érdekében, amely egy fokozottabb és körültekintőbb vizsgálatot jelent egy névazonosság megállapításától.<sup>34</sup>

A versenytorzító megállapodásra nem találunk tételes vagy a minősítő körülmények példálózó felsorolását, szemben a többes megjelenés tilalmával, amely taxatív módon meghatározza a sérelmes helyzeteket. Az ajánlatkérőnek a két ajánlat összevetésével kell megállapítania a versenytorzító megállapodás felmerülésének lehetőségét. Ennek a megállapításnak elégséges a valószínűsítés szintjén maradnia, az ajánlatkérő nincs abban a jogi helyzetben, hogy teljeskörű nyomozást folytasson le egy feltételezett versenysértő magatartás vonatkozásában.<sup>35</sup> A bizonyítást nehezíti, hogy a versenytorzító megállapodás szóban, írásban és ráutaló magatartással is létrejöhetett, ezért az ajánlatkérő a két ajánlat tartal-

<sup>33</sup> D.138/19/2018. sz. határozat, C-531/16. sz. „Šiauliai” ügy, 38., 40. pontok ECLI:EU:C:2018:324.

<sup>34</sup> C-66/22. sz. ügy az Infraestruturas de Portugal SA, a Futrífer Indústrias Ferroviárias SA és a Toscca – Equipamentos em Madeira Lda között, a Mota-Engil Railway Engineering SA részvételével, 91. pont, ECLI:EU:C:2023:1016.

<sup>35</sup> Lásd továbbá a GVH bejelentésre vonatkozó fejezetet.

mára és a két ajánlattevő cselekvési mintázatára tud támaszkodni.

A vizsgálat során már szerepet játszanak azok a körülmények, amelyek a többes megjelenés tilalma alá nem tartoznak: a versenytorzító megállapodás gyanúját erősítik a két ajánlat feltűnő azonosságai vagy hasonlóságai, pl. azonos ügyvezető, munkavállaló, tulajdonos, székhely, EKR felhasználó vagy azonos forma és tartalom, azonos formai és tartalmi hibák, matematikai összefüggések az ajánlatokban; vagy éppen a személyes kapcsolódások (pl. rokoni viszonyok, tulajdonosi viszony, azonos vállalati körbe tartozás). Az ajánlatkérő olyan jelekből is tud következtetést levonni, hogy az érintett ajánlattevők egyike megpróbál kiszállni a közbeszerzési eljárásból vagy feltűnően rossz, színlelt, esetleg támogató ajánlatot tett, nem felmérve azt a jogi helyzetet, hogy a többes megjelenés miatt az érvénytelenség automatikus.<sup>36</sup>

Az ítélkezési gyakorlat<sup>37</sup> a versenytorzító megállapodás vizsgálata során azt is elvárja az ajánlatkérőtől, hogy adott esetben ellenbizonyítási lehetőséget biztosítson az érintett két ajánlattevő számára, hogy bebizonyítsák és tisztázzák, a többes megjelenés nem jelent egyúttal versenytorzító megállapodást is. Az ítélkezési gyakorlat azt is kifejti, hogy még a nem független ajánlattevő esetében sem automatikus a kizáró ok fennállása, az ellenbizonyítás lehetőségét biztosítani kell.<sup>38</sup>

A jogkövetkezmények pedig halmazódnak: amennyiben a többes megjelenés tilalma mellett a két érintett ajánlattevő közötti versenytorzító megállapodás is bizonyítást nyer, az ajánlatkérőnek nemcsak „egyéb” okból kell a két érintett ajánlatot érvénytelenné nyilvánítania. Az ajánlatkérőnek a két érintett ajánlattevővel szemben a kizárást is alkalmaznia kell a Kbt. 74. § (1) bekezdés b) pontjára tekintettel, valamint alkalmaznia kell a két érintett ajánlattal szemben a Kbt. 73. § (1) bekezdés b) és/vagy c) pontja szerinti érvénytelenségi okot is a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont szerinti kizáró ok megállapítása miatt.

A kizáró okok és a kapcsolódó érvénytelenségi ok vonatkozásában fontos kiemelni, hogy eltérő eljárásrendet kell alkalmazni attól függően, hogy az adott ajánlattevő a másik ajánlatban közös ajánlattevőként, alvállalkozóként vagy kapacitást biztosító szervezetként jelent meg, azaz a többes megjelenés az a) vagy a b)-c) pont szerint valósult meg. Fő szabály szerint, ha a versenytorzító megállapodást az ajánlatkérő bizonyítani tudja az alvállalkozóként vagy kapacitást biztosító szervezetként megjelölt ajánlattevő részéről, akkor az alvállalkozót vagy kapacitást biztosító szervezetet a Kbt. 74. § (1) bekezdés b) pontja alapján kell kizárni. Az őket megjelölő ajánlattevőt viszont fő szabály szerint csak akkor, ha az ajánlattevő nem bizonyította, hogy a kizáró ok fennállásáról nem tudott, vagy arról az adott helyzetben általában elvárható gondosság mellett nem kellett tudomást szereznie, valamint az előbbieken túl nem bizonyította, hogy a kizáró ok fennállása az ajánlattételt nem befolyásolta. A többes megjelenés esetében kétséges, hogy bármilyen bizonyítás sikeres lehet. Ennek oka a szerepkör-azonosságra vezethető vissza. A többes megjelenés okán az adott ajánlattevő személye megegyezik a másik ajánlatban nevesített alvállalkozóval és kapacitást biztosító szervezettel. Mivel az ajánlatkérő a többes megjelenés tilalmával érintett két ajánlattevő vonatkozásában vizsgálja a versenytorzító megállapodás megkötését, nem fordulhat elő az a helyzet, hogy a másik ajánlattevő nem tudott vagy nem tudhatott a versenytorzító megállapodásról, vagy nem befolyásolta az ajánlattételt, hiszen ez a vizsgálat kiindulópontja.

Mindenesetre a Kbt. kógens rendszerében az ajánlatkérőnek le kell folytatnia eljárási cselekményként az ellenbizonyítás lehetőségének biztosítását felvilágosításkérés formájában azon ajánlattevő részére, amelyik alvállalkozóként vagy kapacitást biztosító szervezetként jelölte meg a másik ajánlattevőt. Ha az ajánlattevő esetlegesen mégis meggyőzi az ajánlatkérőt a Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pont szerinti érvénytelenségi ok alóli mentesítő körülmények fennállásáról, akkor az ajánlat-

<sup>36</sup> Lásd továbbá a GVH bejelentésre vonatkozó fejezetet.

<sup>37</sup> C-415/23. „OHB System” ügy 74., 81. pontok, ECLI:EU:C:2025:434; C-531/16. sz. „Šiaulių” ügy, 27., 33., 37. pontok ECLI:EU:C:2018:324; C-74/14. sz. „Eturas” ügy 41., 46. pontok, ECLI:EU:C:2016:42.

<sup>38</sup> C-769/21. sz. ügy AAS „BTA Baltic Insurance Company” és az Iepirkumu uzraudzības birojs, a Tieslietu ministrija között, 26-27., 37. pontok ECLI:EU:C:2022:973; C-538/07. sz. „Assitur” ügy 30., 32-33. pontok, ECLI:EU:C:2009:317.

kérő nem állhat meg ennél a pontnál, hanem a kógens szabályozás miatt még új gazdasági szereplő megjelenését is biztosítani kell a Kbt. 71. § (4) bekezdés<sup>39</sup> alapján. Ezt azt jelenti, hogy a kizáró okkal érintett alvállalkozó és/vagy kapacitást biztosító szervezet cseréjét biztosítani kell,<sup>40</sup> ha a Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pont szerinti érvénytelenségi ok nem áll fenn. De ahogy levezettük, kizárt, hogy a bizonyítás sikeres lehet a többes megjelenés sajátossága miatt.

A fenti szabályozás miatt felmerül az az elvi kérdés, hogy ha mégis sikerül lecserélni az alvállalkozót és/vagy kapacitást biztosító szervezetet, akkor a többes megjelenés is megszűnt, és nem kell alkalmazni a többes megjelenés tilalma miatti jogkövetkezményeket? Véleményem szerint ez nem lehet helytálló következtetés.

A kógens szabályozás miatt a folyamat lépései tehát a következők: ha egy adott ajánlattevő egy másik ajánlatban alvállalkozóként és/vagy kapacitást biztosító szervezatként megjelenik és az ajánlatkérő (adott esetben felvilágosítás-kérést és/vagy hiánypótlást követően) bizonyítani tudja a versenytorzító megállapodást a két ajánlattevő között, azaz kiinduló pontként a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont szerinti kizáró ok fennállása megállapítható, akkor

Két ajánlattevő „ajánlattevői szerepkör”-ben való kizárásáról döntés

a duplikált szerepkörben megjelenő ajánlattevő a saját ajánlata bírálata során a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont szerinti kizáró ok hatálya alá kerül és a saját ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés b) pont szerinti ok alapján is érvénytelen,

a duplikált szerepkörben megjelenő ajánlattevőt az ajánlatába alvállalkozóként és/vagy kapacitást biztosító szervezatként bevonó másik ajánlattevő a saját ajánlata bírálata során a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont szerinti kizáró ok hatálya alá kerül és az ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés b) pont szerinti ok alapján is érvénytelen,

Alvállalkozó és/vagy kapacitást biztosító szervezet érintő döntési folyamat

Az ajánlatkérő elsőként köteles a Kbt. 71. § alapján felvilágosítást kérni a duplikált szerepkörben megjelenő ajánlattevőt az ajánlatába alvállalkozóként és/vagy kapacitást biztosító szervezatként bevonó másik ajánlattevőtől a Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pont alapján.

ha az ajánlattevő bizonyítani tudja, hogy a kizáró ok fennállásáról nem tudott, vagy arról az adott helyzetben általában elvárható gondosság mellett nem kellett tudomást szereznie, a kizáró ok fennállása az ajánlattevőt nem befolyásolta, akkor a Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pont szerinti érvénytelenségi ok nem áll fenn,

ha az ajánlattevő bizonyítani nem tudja, hogy a kizáró ok fennállásáról nem tudott, vagy arról az adott helyzetben általában elvárható gondosság mellett nem kellett tudomást szereznie, a kizáró ok fennállása az ajánlattevőt nem befolyásolta, akkor a Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pont szerinti érvénytelenségi ok is fennáll,

Ha a Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pont szerinti érvénytelenségi oknál szereplő mentesítő körülmények bizonyítását az ajánlatkérő elfogadja, akkor a Kbt. 71. § (4) bekezdés alapján biztosítani kell a duplikált szerepkörben megjelenő ajánlattevőt az ajánlatába alvállalkozóként és/vagy kapacitást biztosító szervezatként bevonó másik ajánlattevőnek az alvállalkozó és/vagy kapacitást biztosító szervezet lecserélésének lehetőségét a Kbt. 71. § szerinti hiánypótlási eljárási cselekmény útján.

ha a másik ajánlattevő az alvállalkozót és/vagy kapacitást biztosító szervezetet lecseréli, akkor a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont szerinti kizáró ok már nem áll fenn az alvállalkozóra és/vagy kapacitást biztosító szervezetre,

<sup>39</sup> „(4) Ha az ajánlatkérő megállapítja, hogy az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az alkalmasság igazolásához olyan gazdasági szereplő kapacitásaira támaszkodik, vagy olyan alvállalkozót nevezett meg, amely a 62. § (1) bekezdése szerinti, vagy – ha az ajánlatkérő előírta – a 63. § szerinti kizáró ok hatálya alatt áll, akkor a kizáró okkal érintett gazdasági szereplő kizárása mellett hiánypótlás keretében felhívja az ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt a kizárt helyett szükség esetén más gazdasági szereplő megnevezésére, kivéve ha az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés a 73. § (1) bekezdés c) pontja szerint érvénytelen.”

<sup>40</sup> Közbeszerzési Értesítő Plusz 2025. VII. évfolyam 7. szám, 18. kérdés, 15. oldal, Elérés:

<https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/szam/vii-vii/Letoltve:2025.11.27>

ha a másik ajánlattevő az alvállalkozót és/vagy kapacitást biztosító szervezetet nem cseréli le, akkor a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont szerinti kizáró ok fennáll az alvállalkozóra és/vagy kapacitást biztosító szervezetre is, de a Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pont szerinti érvénytelenségi ok nem, mivel a kiindulópont az érvénytelenség alóli mentesülés bizonyítása volt.

Ahogy a fentiekben láthatjuk, a kizáró okok és az érvénytelenségi okok vizsgálatának kötelezettsége a többes megjelenés tilalmának megsértése esetén jelentős adminisztrációs terhet ró az ajánlatkérőre úgy, hogy a többes megjelenés tilalma miatti érvénytelenség mindvégig fennáll, illetve a cselekménysorozat azt a téves képzetet keltheti, hogy a többes megjelenés tilalmának megsértése menthető.

A többes megjelenés tilalma és a versenytorzító megállapodás együttesének jellegzetessége is jól látszik, miszerint az érvénytelenségi okok az eljárási cselekmények függvényében halmozódhatnak.

Felmerül a kérdés, hogy miért lényeges a kizáró ok vizsgálata. A Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont szerinti kizáró ok az esetek többségében a GVH bejelentési kötelezettséget vonja maga után, amely újabb kizáró ok bekövetkezését okozhatja.

A verseny tisztaságának őrzését illetően anomáliának érezhetjük, hogy a versenytorzító megállapodásra vonatkozó kizáró ok nemzeti eljárásrendben nem kötelező. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ajánlatkérőt nemzeti rezsimben vizsgálati kötelezettség nem terheli, a kizáró ok előírása hiányában a Kbt. 2. § (1) bekezdésben foglalt verseny tisztasága alapelv és a Kbt. 25. § (1) bekezdés előírásai képezik a vizsgálódás alapját. A versenysértő magatartás pedig – hasonlóan a többes megjelenés tilalmához – az „egyéb” érvénytelenségi ok alkalmazását vonja maga után.

A többes megjelenés tilalma mellett a kizáró ok megállapítása egy súlyosabb jogsértő helyzet, amely már érintheti a közbeszerzési eljáráson való indulás jövőbeli lehetőségét egy másik kizáró ok potenciális bekövetkezésére tekintettel.

Jól látható az a lépcsőzetes megközelítés, hogy ha két ajánlattevő között felmerül a verseny tisztasága megsértésének gyanúja, akkor vizsgálódás, bizonyítás, ellenbi-

zonyítás, mérlegelés és döntés a folyamat, de egy ajánlattevő több ajánlatban való előfordulása minden eljárási cselekmény nélkül jogkövetkezményt von maga után.

A többes megjelenés tilalmának megsértése mellett a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont szerinti kizáró ok megállapítása is egyúttal maga után vonja a Kbt. 36. § (2) bekezdésben foglalt bejelentési kötelezettség megvizsgálását is.

### GVH bejelentési kötelezettség

A Kbt. 36. § (1) bekezdés szerinti tényhelyzet megállapítása és az ajánlatok érvénytelenné nyilvánítása a Kbt. 73. § (1) bekezdés n) pontja alapján nem elégséges.

A Kbt. 36. § (2) alapján „(2) Amennyiben az ajánlatkérő az adott közbeszerzési eljárás során a tisztességtelen piaci magatartás és a versenycorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tptv.) 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti rendelkezések nyilvánvaló megsértését észleli vagy azt alapos okkal feltételezi, köteles azt – a Tptv. bejelentésre vagy panaszra vonatkozó szabályai szerint – jelezni a Gazdasági Versenyhivatalnak.”

A GVH bejelentési, „szignalizációs” kötelezettség önmagában nem mérlegelési kérdés. A Kbt. 36. § (2) bekezdés kötelezettséggel jár az ajánlatkérőre, az ajánlatkérő a bírálat részeként köteles az ajánlatokat abból a szempontból is megvizsgálni, majd a vizsgálat eredményét mérlegelni, hogy a Tptv. 11. §-át vagy az EUMSZ 101. cikkének nyilvánvaló megsértése észlelhető vagy alapos okkal feltételezhető, és köteles a bejelentést megtenni.<sup>41</sup>

A Kbt. nem tartalmaz olyan mentesítő szabályt, hogy a többes megjelenési tilalom megsértése és az abból következő érvénytelenség elegendő szankció és emiatt az ajánlatkérő a bejelentési kötelezettség alól mentesül. A Kbt. 36. § (2) bekezdésben foglalt bejelentési kötelezettség a „többes megjelenés megállapítása – kizárás mérlegelése – érvénytelenné nyilvánítás –eredménytelenség mérlegelése” döntési folyamaton kívüli „további” eljárási cselekmény. A GVH bejelentési kötelezettség nem kizárólag a többes megjelenés bekövetkezése esetén alkalmazandó, hanem az ajánlatok bírálatának mindenkor része. A GVH bejelentési kötelezettség horizontális viszonyban áll a verseny tisztaságát sértő más rendelkezésekkel; a bejelentési kötelezettség keletkez-

<sup>41</sup> D.562/7/2024. sz. határozat 25. pont.

het a többes megjelenés okán, a verseny tisztasága alap-  
elv megsértése miatt, a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja  
szerinti kizáró ok vizsgálata eredményeként és a Kbt.  
75. § (2) bekezdés c) pont szerinti eredménytelenségi ok  
kapcsán is; valamennyi verseny tisztaságát sértő helyzet  
megállapításával egyidejűleg a GVH bejelentési kötele-  
zettség vizsgálata is kötelező.

A többes megjelenés tényhelyzet megállapítása a GVH  
bejelentési kötelezettség vizsgálatához viszont már nem  
elegendő, mert a bejelentési kötelezettséghez nem a  
Kbt., hanem a tisztességtelen piaci magatartás és a ver-  
senykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény  
(a továbbiakban: Tptv.) 11. § és az Európai Unióról szóló  
Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szer-  
ződés (a továbbiakban: EUMSZ) 101. cikk nyilvánvaló  
megsértése, vagy legalábbis a megsértés alapos okkal  
történő feltételezése szükséges.

A Tptv. 11. § (1) bekezdése alapján „*Tilos a vállalkozások  
közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a  
vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének,  
köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének  
..... a döntése ...., amely a gazdasági verseny megakadályo-  
zását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást  
fejthet, illetve fejt ki. Nem minősül ilyennek a megállapodás,  
ha a) egymástól nem független vállalkozások között jön létre,  
vagy b) a vállalkozás és az azt közösen irányító egyik vállal-  
kozás között jön létre, és kizárólag azokon az érintett piacokon  
tanúsított magatartással kapcsolatos, amelyeken a közösen i-  
rányított vállalkozás működik*”.

Ajánlatkérőnek tehát a verseny megakadályozását, kor-  
látozását vagy torzítását célzó, vagy ilyen hatást kiváltó  
megállapodást, összehangolt magatartást vagy döntést,  
és ami ugyan nem olvasható ki, de szükségszerű, aka-  
rategyezőségeket kell azonosítania a két ajánlattevő viszony-  
ában. Terjedelmi okokból nem tér ki a közbeszer-  
zési kartell fogalmára és megállapításának lehetséges  
módozataira, de annyi megjegyzést tennék, hogy a  
Tptv. 11. § és az EUMSZ 101. cikk nem kizárólag kartell  
formában sérthető meg, a lehetséges magatartások köre  
jóval tágabb. A többes megjelenés pedig nem minősít-  
hető kartellnek az egyéb vizsgálatok elvégzése nélkül.

A GVH bejelentés alapja nemcsak az egyértelműen bi-  
zonyított versenyjogi szabályok megsértésének meg-  
állapítása („nyilvánvaló megsértés” fordulat) lehet, ha-  
nem elegendő, ha az ajánlatkérő olyan magatartásokat  
észlel, amely felkelti benne a gyanút, az „alapos okkal  
feltételezést” (második fordulat), hogy a versenyjogi  
szabályok megsértésére került sor. A GVH szakmai  
iránymutatása<sup>42</sup> felhívja a figyelmet arra, hogy az alapos  
okkal történő feltételezéshez („egyszerű gyanúhoz”)  
nem elegendő az „elméleti” feltételezés, hanem az aján-  
latkérőnek azonosítania kell, hogy konkrétan miben áll  
az ajánlattevők tiltott megállapodása vagy összehangolt  
magatartása.

Az ítélkezési gyakorlat<sup>43</sup> kihangsúlyozza, hogy sem a  
versenytorzító megállapodás bizonyításánál, sem a  
GVH bejelentéshez, a Tptv. 11. § és az EUMSZ 101. cikk  
megsértésének megállapításához nem szükséges az  
ajánlatkérőnek a teljes bizonyosság és a teljes bizonyí-  
tottság szintjéig eljutnia, a „dönteni lehessen” mélység,  
a „szükséges mérték” elegendő. Nem releváns továbbá,  
hogy közvetett vagy közvetlen bizonyíték áll rendelkezésre,  
a bizonyíték milyen formában jelentkezik; az  
ajánlatkérő részéről minden bizonyíték felhasználható,  
amelyek a két jogszabályhelyben foglalt tényállások  
megállapítására alkalmasak. Ezt fejezi ki a Kbt. 36. § (2)  
bekezdés szerinti „alapos okkal feltételezés” fordulat. A  
feltételezés kivizsgálása és a teljes bizonyosság meg-  
állapítása a versenyhatóság feladatkörébe tartozik.

Ajánlatkérővel szemben azonban elvárás, hogy az adott  
eset összes körülményét, az ajánlatok tartalmától az  
ajánlattevők cselekményéig, megvizsgálja és mérlegelje  
a feltételezés szintjének elérését. Ajánlatkérőnek keres-  
nie kell azokat a bizonyítékokat, amelyekből a két aján-  
lat egymáshoz fűződő viszonyára lehet következtetni,  
amelyek az összehangolt magatartást alátámasztják,  
amelyekből feltételezhető, hogy ismerték egymás aján-  
latát, az ajánlatok nem független ajánlattétel eredmé-  
nyei és akarategyezőség áll a versenykorlátozás mögött.  
A GVH felé való bejelentési kötelezettség mérlegelése  
vonatkozásában az ajánlatkérőnek figyelnie kell a köz-  
beszerzési eljárásban a két ajánlattevő részéről tanúsi-

<sup>42</sup> A közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai  
iránymutatás 4. pont, Elérés: [https://www.gvh.hu/szakmai\\_felhasznaloknak/kizaras\\_a\\_kozbeszerzesi\\_eljarasbol](https://www.gvh.hu/szakmai_felhasznaloknak/kizaras_a_kozbeszerzesi_eljarasbol), Letöltés:  
2025.11.27.

<sup>43</sup> D.8/15/2025. sz. határozat 56. pont, D.138/19/2018. sz. határozat 135., 138. pontjai, D.397/22/2017. sz. határozat 27. pont, Kúria  
Kfv. 37.672/2015/28. sz. ítélet, C-74/14. sz. „Eturas” ügy 36-37. pontok, ECLI:EU:C:2016:42.

tott magatartásokat, felfedezhető-e olyan mintázat, amely alapján a verseny tisztasága megsértésének alapos okkal történő feltételezése felmerül. A többes megjelenés egy feltételezési kiindulópont, hogy a mindkét ajánlatban megjelenő ajánlattevő ismerte a másik ajánlatot és ennek tudatában tette meg a saját ajánlatát.

Ajánlatkérő ugyanazokat a körülményeket tudja értékelni, mint amelyeket a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró okok vizsgálatánál leírtunk: személyi vagy szervezeti összefonódások, tartalmi vagy formai azonosságok az ajánlatokban, hasonló tartalmi vagy formai hibák, számszaki összefüggések az ajánlatok között, egy versengő ajánlattevőtől idegen eljárási cselekmények stb.

A Közbeszerzési Döntőbizottság arra is felhívta a figyelmet, hogy a versenytorzító megállapodásra vonatkozó kizáró ok mögöttes jogszabálya is a Tptv. 11. §, így tehát összefüggés van a kizárás és a GVH bejelentés között.<sup>44</sup> A Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok megállapítása már alapos okkal feltételezés a Tptv. 11. § megsértésére. Amennyiben az ajánlatkérő a Tptv. 11. § vagy az EUMSZ 101. cikk megsértését bizonyítani tudja, akkor az érintett gazdasági szereplőt az eljárásból ki kell zárnia és egyúttal vizsgálnia kell a GVH bejelentési kötelezettséget. Fordítva viszont nem feltétlenül igaz, hogy a GVH bejelentési kötelezettség egyúttal kizárást is jelent.

Ahogy a jogszabályi rendelkezésből látjuk, a Kbt. 36. § (1) bekezdés szerinti többes megjelenés tilalma egy szerepkör-azonosságot, egy állapotot, a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja egy bizonyítható versenytorzító megállapodást szankcionál, a Tptv. 11. § a megállapodáson kívül az összehangolt magatartást és döntést, a verseny torzítása mellett a verseny megakadályozását és korlátozását is szankcionálja és a bekövetkezés mellett ele-

gendő a célzat és a hatáskiváltás lehetősége is. Ez tehát egy tágabb körű vizsgálódást igényel, de egyúttal könnyebbég is.

A GVH bejelentést illetően azonban a Kbt. 36. § (2) bekezdés utolsó szófordulata a lényeges, a Tptv. 11. § alóli kivételek. A versenyjogi szabályok alapján a nem független vállalkozások megállapodásai nem esnek a Tptv. 11. § hatálya alá, ezáltal a GVH bejelentési kötelezettség sem vonatkozik rá.

Az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdés alapján „*A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása, így különösen .....*” Az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdésben<sup>45</sup> is kivételeket találhatunk, amelyeknek lényege, hogy ha a megállapodással, döntéssel vagy az összehangolt magatartással a nevesített pozitív hatásokat lehet elérni, akkor a megállapodásnak, döntésnek vagy az összehangolt magatartásnak nincs jogkövetkezménye.

A kivételi körök vizsgálata tehát lényeges és dokumentált vizsgálata nem elhagyható.<sup>46</sup>

A Kbt. nem hivatkozik kivételként a Tptv. 11. § és az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdés kivételeire, amely azzal a következménnyel jár, hogy az alapelvi sérelem, a többes megjelenés és a versenytorzító megállapodásra vonatkozó kizáró ok a nem független vállalkozásokra, illetve az esetleges pozitív hatások ellenére is kimondható. Az ítélezési gyakorlatból<sup>47</sup> pedig az is ismert, hogy a nem független gazdasági szereplők ajánlattétele is lehet jogszerű, és az ajánlattevőket kizárni csak akkor lehet, ha vitathatatlan bizonyítékok állnak ajánlatkérő rendelkezésére a versenytorzító megállapodást illetően. Ez a

<sup>44</sup> D.138/19/2018. sz. határozat 166. pont.

<sup>45</sup> „101. cikk (3) Az (1) bekezdés rendelkezéseinek alkalmazásától azonban el lehet tekinteni az olyan esetekben, amikor

- vállalkozások közötti megállapodás vagy megállapodások csoportja;  
- vállalkozások társulásai által hozott döntés vagy döntések csoportja;  
- összehangolt magatartás vagy összehangolt magatartások csoportja

hozzájárul az áruk termelésének vagy forgalmazásának javításához, illetve a műszaki vagy gazdasági fejlődés előmozdításához, ugyanakkor lehetővé teszi a fogyasztók méltányos részesedését a belőle eredő előnyből anélkül, hogy:

a) az érintett vállalkozásokra olyan korlátozásokat róna, amelyek e célok eléréséhez nem nélkülözhetetlenek;

b) lehetővé tenné ezeknek a vállalkozásoknak, hogy a kérdéses áruk jelentős része tekintetében megszüntessék a versenyt.”

<sup>46</sup> D.138/19/2018. sz. határozat 150. pont.

<sup>47</sup> D.800/16/2024. sz. határozat 26. pont, D.68/10/2024. sz. határozat 30. pont, C-144/17. sz. ügy; Lloyd's of London és az Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Calabria részvételével, ECLI:EU:C:2018:78.

megállapítás viszont egyúttal azt is jelenti, hogy a nem független gazdasági szereplők esetében beállhat a kizáró ok, így tehát a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok tényállása nem feleltethető meg teljesen a Kbt. 36. § (2) bekezdés tényállásával.

Előfordulhat tehát az a jogi helyzet, hogy a többes megjelenés tilalma beáll, de az ajánlatkérő sem kizárásra, sem GVH bejelentésre nem köteles. Előfordulhat az a jogi helyzet is, hogy a többes megjelenés tilalma és a kizárási kötelezettség beáll, de az ajánlatkérő GVH bejelentésre nem köteles. Végül az is lehetséges kimenet, hogy a többes megjelenés tilalma beáll, de az ajánlatkérő kizárásra nem, viszont GVH bejelentésre köteles.

Ami a GVH-bejelentési kötelezettség megállapítását tovább nehezítheti, az a fogalmi különbségek: míg a Kbt. a gazdasági szereplő, részvételre jelentkező, ajánlattevő, alvállalkozó, kapacitást biztosító szervezet fogalmakat használja, a Tpv. 11. § és az EUMSZ 101. cikk a vállalkozások elnevezést tartalmazza, amely nem azonos az előbbiekkal. Ezért elvi szinten az ajánlatkérőnek azt is vizsgálnia kellene, hogy a vállalkozás fogalma fennáll-e, de a közbeszerzési célokra és alapelvekre tekintettel a fogalmi különbség nem lehet akadálya a gazdasági szereplő szerepkörének, illetve a gazdasági szereplők magatartásának vizsgálatát illetően.<sup>48</sup>

A versenytorzító megállapodásra vonatkozó kizáró ok megállapítása és a GVH bejelentés súlyos jogkövetkezménnyel is járhat, adott esetben a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pont és a Kbt. 63. § (1) bekezdés b) pont szerinti kizáró ok<sup>49</sup> is bekövetkezhet, amely már három évre ellehetetleníti a közbeszerzési eljárásból való részvételt, öntisztázás hiányában. Az ítélkezési gyakorlat alapján a versenyszabályok megsértése is minősülhet szakmai kötelezettségzegésnek.<sup>50</sup>

Érdemes összefoglalni a Kbt. 2. § (1) bekezdés, a Kbt. 36. § (1) bekezdés, a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont és a Kbt. 36. § (2) bekezdés összefüggéseit. Az alapvető sérelem megállapítása, a többes megjelenés és a kizáró ok fennállása sem vonja maga után automatikusan a GVH bejelentést a tényállás-különbözőségek miatt, a GVH bejelentés szükségességének vizsgálata külön eljárási cselekményt és a bíróság részéről kötelező eljárási cselekményt jelent. A GVH bejelentéshez egyrészt a Tpv., másrészt az EUMSZ rendelkezések vizsgálata a kiinduló pont.

### *A közbeszerzési eljárás eredménytelensége*

A többes megjelenés tilalmához nem kapcsolódik közvetlenül egy eredménytelenségi ok, az ajánlatkérő a kizáráson és az érvénytelenségre vonatkozó döntésén túl köteles megvizsgálni, mérlegelni és dönteni a verseny tisztaságához kapcsolódó eredménytelenségi ok fennállásáról.

A Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja alapján az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja a közbeszerzési eljárást, ha valamelyik ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeit súlyosan sértő cselekményt követ el.

Fontos kiemelni, hogy a fenti eredménytelenségi ok fakultatív eredménytelenségi ok, az ajánlatkérő mérlegelésén múlik az alkalmazása.<sup>51</sup>

Az eredménytelenségi ok több minősítő körülményt határoz meg. Az eredménytelenségi ok alkalmazásához az eljárás tisztaságának sérelme vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeinek súlyos megsértése szükséges. A jogsértést csak egy ajánlattevő

<sup>48</sup> C-416/21. sz. ügy Landkreis Aichach-Friedberg és a J. Sch. Omnibusunternehmen, a K. Reisen GmbH között, az E. GmbH & amp; Co. KG részvételével, 46-47. pontok, ECLI:EU:C:2022:689; C-305/08. sz. ügy Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Scienze del Mare (CoNISMa) és a Regione Marche között, ECLI:EU:C:2009:807 35., 39. 42. pontok.

<sup>49</sup> „n) a Tpv. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti – három évnél nem régebben meghozott – véglegessé vált és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság véglegessé vált és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el; vagy ha az ajánlattevő ilyen jogszabálysértését más versenyhatóság végleges döntésében vagy bíróság jogerősen – három évnél nem régebben – megállapította és egyúttal bírságot szabott ki.”

<sup>50</sup> C-470/13. sz. ügy Generali-Providencia Biztosító Zrt. és a Közbeszerzési Hatóság – Közbeszerzési Döntőbizottság között, 35. és 37. pontok, ECLI:EU:C:2014:2469.

<sup>51</sup> D.234/10/2018. sz. határozat 54. pont, D.296/14/2014. sz. határozat.

vagy egy részvételre jelentkező magatartása alapozhatja meg, és kizárólag tevőleges magatartás tanúsításával. A Kbt. nem határozza meg tételesen, hogy mely esetek számítanak „tisztaságot” vagy „érdeket súlyosan sértő” aktív cselekménynek.

A Közbeszerzési Döntőbizottság kihangsúlyozza,<sup>52</sup> hogy a fakultatív eredménytelenségi ok esetében is szükséges a vizsgáldás, a meggyőződés, a mérlegelés és az eset körülményei alapján döntés; és elegendő jogalap fennállása szükséges ahhoz, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást automatikusan eredménytelenné nyilvánítsa. A C-769/21. sz. ügy arra világít rá, hogy még a nem független ajánlattevők ajánlattétele sem jár a közbeszerzési eljárás automatikus megszüntetésének követelményével.<sup>53</sup>

Az eredménytelenségi ok alkalmazása nem közvetlen következménye a többes megjelenésnek, a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizárásnak vagy a GVH bejelentésnek, hanem egyedi mérlegelés eredménye, amelyhez az ítélkezési gyakorlat alapján további minősítő körülmények fennállása szükséges. Ez visszavezethető arra az egyszerű helyzetre, hogy ha a többes megjelenéssel érintett ajánlatok az értékelési szempontokra tekintettel felállított sorrendben érdemi helyet nem foglalnak el, vagy vannak érvényes ajánlatok a közbeszerzési eljárásban, akkor az eredménytelenségi ok kimondása túlzó, céltalan és szükségtelen, és ezáltal jogsértő lehet.<sup>54</sup> A Kúria Kf.III.37.521/2019/10. számú ítélete felhívja arra a figyelmet, hogy az ajánlatok érvénytelenné nyilvánításán túl a Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pont szerinti eredménytelenségi ok megállapításához „többletvizsgálat” és „többletbizonyítás” szükséges. Lényeges különbséget jelent, hogy az eredménytelenségi ok első fordulata az „eljárás” tisztaságára, míg a Kbt. többi szabálya a „verseny” tisztaságára vonatkozik, amely azzal a következtetéssel jár, hogy azért, mert egyes ajánlatok érvénytelenek a verseny tisztaságát sértő magatartás miatt, még nem eredményezi azt az ok-okozat viszonyában, hogy a közbeszerzési eljárást eredménytelenné kell nyilvánítani.<sup>55</sup>

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a másik fordulat a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekei súlyos sérelmének bizonyítását követeli meg, amelyhez úgyszintén nem elégséges, hogy az érintett gazdasági szereplők a verseny tisztaságát megsértették, azaz „elkövető ajánlattevő – verseny” viszony helyett „elkövető ajánlattevő – több ajánlattevő érdeke” viszony a vizsgálat tárgya és az eredménytelenségi ok alkalmazásának előfeltétele.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.234/10/2018. sz. határozata pedig arra az összefüggésre világított rá, hogy ha az ajánlatkérő alkalmazza a Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pont szerinti eredménytelenségi okot, nem terheli a Kbt. 69. § (2) bekezdése szerinti, az ajánlatok bírálata körébe tartozó eljárási cselekmény alkalmazásának kötelezettsége.<sup>56</sup>

A Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pont szerinti eredménytelenségi ok fakultatív eredménytelenségi okként való jelölése rendkívül különös a versenyelven nyugvó közbeszerzési rendszerben, mert a választható jelleg azt is jelenti, hogy ajánlatkérő végül is dönthet úgy, hogy nem nyilvánítja eredménytelenné a közbeszerzési eljárást. Úgy vélem a helyes értelmezés inkább az lehetne, hogy ez egy felhatalmazás az ajánlatkérőnek arra, hogy a közbeszerzési eljárást még egy okból eredménytelenné nyilvánítsa.

### Szerződéses szakasz problematikája

A fogalmi elemek vizsgálatánál már érintettük, hogy az ajánlatkérő sokszor a szerződéskötéskor, illetve a szerződés teljesítése szakaszában, a Kbt. 138. § (2)-(3)-(4) bekezdés szerinti cselekmények során szembesül azzal, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél egy nem nyertes ajánlattevőt (alkalmasnak nem nyilvánított részvételre jelentkezőt) von be alvállalkozóként, illetve kapacitást biztosító szervezetként.

Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás fogalmára tekintettel – időbeli átfedés kivételével – a szerződéses szakaszban nem alkalmazhatja a Kbt. 36. § (1) bekezdését.

<sup>52</sup> D.800/16/2024. sz. határozat 26-27. pontok.

<sup>53</sup> C-769/21. sz. ügy AAS „BTA Baltic Insurance Company” és az Iepirkumu uzraudzības birojs, a Tieslietu ministrija között, 46. pont, ECLI:EU:C:2022:973.

<sup>54</sup> D.138/19/2018. sz. határozat 176. pont.

<sup>55</sup> 47-48. pontok.

<sup>56</sup> 55. pont.

A Kbt. nem tartalmaz konkrét rendelkezéseket az ajánlatkérő kötelezettségeire vonatkozóan, amikor a többes megjelenésre a szerződéses szakaszban kerül sor.

A Kbt. 2. § (7) bekezdése előírja, hogy a szerződés megkötése és teljesítése során is a közbeszerzés céljával és az alapelvekkel összhangban kell eljárni, azaz a verseny tisztasága alapelv betartásának a kötelezettsége a szerződéses szakaszra is vonatkozik. Az összehangolt és versenytorzító magatartás egyik alakzata lehet, ha egy nem nyertes ajánlattevő vagy egy önálló ajánlattételre is képes gazdasági szereplő alvállalkozóként vagy kapacitást biztosító szervezetként jelenik meg a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdések alapján.<sup>57</sup> Az ilyen jellegű alvállalkozó bejelentéseket, amikor egy nem nyertes vagy más-kor nyertes ajánlattevő alvállalkozóként jelenik meg, az ajánlatkérő fokozott gondossággal köteles megvizsgálni, hogy nem a közbeszerzési eljárásban történt versenytorzító megállapodás vagy összehangolt magatartás eredménye-e.

Ajánlatkérő a szerződéses szakaszban köteles az alapelvek figyelembevételével eljárni, és köteles megvizsgálni, hogy ez a megjelenés jelentheti-e a Kbt. 2. § (1) bekezdés megsértését, sor kerülhetett-e versenytorzító megállapodásra a közbeszerzési eljárásban, azaz bizonyíthatóak-e a Kb. 62. § (1) bekezdés o) pont szerinti kizáró okban foglaltak és szükséges-e a Kbt. 36. § (2) bekezdés alapján a bejelentés a GVH részére. Ez gyakorlatilag az ajánlatok újrabírálatát jelenti a bevonás tényének ismeretében.

Számomra kissé féloldalasnak tűnik a szabályozás, hogy míg a közbeszerzési eljárásban konkrét jogkövetkezményekkel jár a jogsértés, addig a szerződéses szakaszra vonatkozóan nincsenek részletszabályok. Az is anomáliának tűnik, hogy a Kbt. 36. § (2) bekezdés szerinti GVH bejelentési kötelezettség is „adott közbeszerzési eljárásban” időszakra vonatkozik a rendelkezés szövege alapján, de szerződéses szakaszban mégis elvárt az ajánlatkérőtől, hogy bejelentést tegyen; ugyanakkor a Kbt. 36. § (1) bekezdés szerinti többes megjelenés tilalma, amely szintén „adott közbeszerzési eljárásban” időszakra vonatkozik, a szerződéses szakaszban nem alkalmazható.

Logikai bukfcencet kell vetnünk, hogy a szerződéses szakaszban történeteket hogyan hozzuk összefüggésbe a közbeszerzési eljárással. Ez a látszólagos logikai ellentmondás feloldódik abban, hogy azt kell vizsgálni, hogy a közbeszerzési eljárásra vonatkozóan létrejött-e versenytorzító megállapodás, amelynek eredménye – a nem nyertes ajánlattevő megjelenése alvállalkozóként vagy új kapacitást biztosító szervezetként – a szerződéses szakaszban jelentkezik. Ajánlatkérő a hízagpótló alapelvek mentén köteles értékelni ezt a körülményt, hogy vajon a szerződéses szakaszban történő megjelenés nem egy, a közbeszerzési eljárást befolyásoló versenytorzító megállapodás eredménye-e.

Ez a kötelezettség erősen megnehezíti az ajánlatkérő helyzetét, amely a szerződéses szakaszban, a teljesítés közepén, akár hónapokkal, évekkel a közbeszerzési eljárás lezárását követően köteles vizsgálni, hogy a közbeszerzési eljárásban történt-e versenykorlátozás, létrejött-e az érintett ajánlattevők között versenytorzító megállapodás.

A vizsgálati kötelezettség szükségessé teszi, hogy az ajánlatkérő újra áttekintse a két ajánlattevő által a közbeszerzési eljárásban beadott dokumentumokat és értékelje a két ajánlattevő eljárási cselekményeit, különös tekintettel a nem nyertes ajánlattevőt illetően.

A verseny tisztaságát sértő helyzet miatti gyanakvásra ad okot, ha a nem nyertes ajánlattevő nyertes pozícióba adott fel, hirtelen kiszállt a közbeszerzési eljárásból, például egy hiánypótlás, felvilágosítás, árendoklás nem vagy nem megfelelő teljesítésével érvénytelenre futtatta az ajánlatát; az ajánlatát visszavonta vagy a bírálati határidő meghosszabbítása során nem tartotta fenn; az ajánlata utólag már nem tűnik valódi versengő ajánlatnak (pl. feltűnően hibás ajánlat, valódi szakmai ajánlat hiánya, feltűnően magas ár); vagy visszalépett a szerződéskötéstől, a jogorvoslati kérelmét visszavonta; egy korábbi közbeszerzési eljárásban fordítva történtek az események (ismétlődő magatartások felismerése). Információ nyerhető az alvállalkozói bejelentés körülményeiből is, pl. az alvállalkozói szerződés megkötésének dátuma a közbeszerzési eljárás idejére esik.

<sup>57</sup> GVH, A közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatás 5. pont, Elérés: [https://www.gvh.hu/szakmai\\_felhasznaloknak/kizaras\\_a\\_kozbeszerzesi\\_eljarasbol](https://www.gvh.hu/szakmai_felhasznaloknak/kizaras_a_kozbeszerzesi_eljarasbol), Letöltés: 2025.11.27.

Persze azt is lényeges kiemelni, hogy egyes piacok szükségessége és a közbeszerzés volumene közötti összefüggés miatt szinte törvényszerű lehet egy adott piacon az ajánlattevői kör egymás alá rendeződése egy közbeszerzési eljárás lezárását követően. Ez ugyanakkor felveti a részajánlattétel biztosításának kérdéskörét, miszerint amennyiben csekély számú gazdasági szereplő található az adott piacon, amelyek szinte minden egyes alkalommal összerendeződnek a szerződéses szakaszban a teljesítés érdekében, akkor vajon a közbeszerzés mennyiségének meghatározása valóban biztosítja-e a versenyt.

A Kbt. 142. § (1) bekezdés alapján az ajánlatkérőnek a szerződés teljesítési szakaszában mindent ellenőriznie és dokumentálnia kell, ez a kötelezettség magában foglalja a versenysértő helyzetek észlelését, kivizsgálását és orvoslását. A nem nyertes ajánlattevő alvállalkozóként történő megjelenése felismerhető egy alvállalkozói bejelentésből, a teljesítés során keletkező dokumentumokból, építési naplóból, üvegkapu bejegyzésből vagy a teljesítés helyszínén való megjelenésből. Jogsértést követ el azonban az ajánlatkérő, ha tudomásul veszi a jogsértő helyzetet, de nem tesz eleget a vizsgálati és intézkedési kötelezettségének, nem intézkedik a jogsértő helyzet megszüntetése iránt, de az is jogsértést jelent, ha az ajánlatkérő nem észleli, hogy a szerződés teljesítésében részt vesz egy nem nyertes ajánlattevő.<sup>58</sup>

A GVH bejelentési kötelezettség a szerződéses szakaszban különösen nagy jelentőséggel bír. A Kbt. a GVH bejelentés vonatkozásában sem rendelkezik arról, hogy a szerződéses szakaszban szükséges-e a felvilágosításkéréshez hasonló ellenbizonyítási lehetőség megadása vagy magyarázatkérés, figyelemfelhívás a vizsgálódásra. A Kbt. 36. § (2) bekezdés esetében nem tanácsos felhívni a figyelmet a vizsgálódásra és bejelentésre, mivel ez jelentősen rontja a versenyhatóság eljárási eredményességét.

Az alapvető sérelem vizsgálatánál azonban célszerű megfuttatni az ajánlattevőnél a jogsértő helyzet potenciális bekövetkezésének jelzését, javasolt a két érintett ajánlattevő felkérdezése is a bevonást illetően, és várni a józan ítélőképességre, hogy a két ajánlattevő eláll az alvállalkozói közreműködéstől.

A Kbt. arra vonatkozóan sem tartalmaz részletszabályokat, hogy a GVH bejelentésen kívül az ajánlatkérő mit tehet, ha megállapítja vagy legalábbis gyanítja a Kbt. 2. § (1) bekezdés sérelmét és a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja megvalósulását. Az ajánlatkérő úgy is előkészítheti a szerződést, hogy súlyos szerződésszegésként és/vagy szerződésmegszüntetési okként jelöli meg az alapvető sérelmet, de valljuk be, melyik ajánlatkérő döntene úgy, hogy egy hosszadalmas közbeszerzési eljárás eredményeként végre eljut a szerződésig, majd megszünteti azt egy alapvető sérelem miatt. A GVH bejelentésen kívül egyetlen lehetséges megoldás, hogy az ajánlatkérő elutasítja az alvállalkozóként és/vagy új kapacitást biztosító szervezetként való bevonást a Kbt. 2. § (1) és (7) bekezdésekre hivatkozással, illetve felszólítja az ajánlattevőt a jogsértő helyzet megszüntetésére.

Végül érdemes még egyszer felidézni az az esetet, amikor az eredményről szóló tájékoztató megjelenése előtt kerül sor a másik ajánlattevő alvállalkozóként vagy kapacitást biztosító szervezetként történő bevonására. A 2026. szeptember 1-jét megelőzően kezdeményezett közbeszerzés eljárások esetében a közbeszerzési eljárás az eredményről szóló tájékoztató megjelenéséig tart. Ez azt jelenti, hogy ebben az időbeli átfedés időszakában még alkalmazható a Kbt. 36. § (1) bekezdés.<sup>59</sup> Az ajánlatkérő tehát a megkötött szerződés mellett, a többes megjelenés felismerését követően kénytelen visszatérni a két ajánlat bírálatához, végigvizsgálni a verseny tisztaságával összefüggő rendelkezések esetleges megsértését, adott esetben eljárási cselekményeket végezni a Kbt. 79. § (4a) bekezdés alapján és adott esetben a Kbt. 79. § (4) bekezdés alapján módosítani az ajánlatok bírálatáról szóló összegezt, továbbá jogosult a már megkötött szerződéstől elállni, illetve ha az eredeti állapot nem állítható helyre, a szerződést azonnali hatállyal felmondani. Az összegezt módosítására viszont időkorlát van meghatározva; összegezt módosítani a Kbt. 79. § (4) bekezdés alapján az összegezt megküldését követő 20. napig lehet, a határidőszámítási szabályok figyelembevétele mellett. A 20. nap elteltét követően csak az önfeljelentés marad az egyetlen jogi lehetőség. A Közbeszerzési Döntőbizottság viszont következetes abban, hogy más jogkövetkezményeket alkalmaz, ha a

<sup>58</sup> D.443/12/2019. sz. határozat 60. pont.

<sup>59</sup> D.443/12/2019. sz. határozat 52. pont.

felek a szerződést már megkötötték, egy megkötött szerződés mellett a közbeszerzési eljárás bírálati szakaszába már nem lehet visszakerülni. A bírság lehet, hogy nagyobb mértékű lesz a megkötött szerződés miatt, de végső soron mi történik: a közbeszerzési intézményrendszer már nem tudja megsemmisíteni a jogsértően létrejött szerződést.

Ugyanakkor az sem egyértelmű, hogy ha a vizsgálódás eredményeként az ajánlatkérő azt állapítja meg, hogy a két ajánlattevő versenytorzító megállapodást kötött, azaz a kizáró ok fennáll, akkor ez a megállapítás hogyan viszonyul a Kbt. 143. § (2) bekezdéséhez. A Kbt. 143. § (2) bekezdés lényege, hogy az ajánlatkérő köteles a szerződést felmondani, vagy – a Ptk.-ban foglaltak szerint – a szerződéstől elállni, ha a szerződés megkötését követően jut tudomására, hogy a szerződő fél tekintetében a közbeszerzési eljárás során kizáró ok állt fenn, és ezért ki kellett volna zárni a közbeszerzési eljárásból. Márpedig a szerződéses szakaszban a vizsgálódás egyik tárgya éppen az, hogy a versenytorzító megállapodás volt-e a két ajánlattevő között a közbeszerzési eljárásban, amelynek eredménye egy nem nyertes ajánlattevő alvállalkozóként, illetve kapacitást biztosító szervezetként való bevonása.

Kérdésként merülhet fel az is, hogy alkalmazni kell-e a Kbt. 137. § (4) bekezdés alapján egyrészt a Ptk. tilos szerződésre vonatkozó rendelkezését, mely szerint semmis a szerződés, ha jogszabályba ütközik; vagy a jogszabályhely második fordulata, miszerint amennyiben az adott jogsértés súlyára és jellegére tekintettel a szerződés érvényessége a Kbt. céljaival és alapelveivel összeegyeztethetetlen lenne, akkor a verseny tisztaságára vonatkozó közbeszerzési szabályok megsértése eredményezheti a szerződés érvénytelenségét. A versenytorzító megállapodást talán tekinthetjük a Kbt. céljaival és alapelveivel összeegyeztethetetlen jogsértésnek, a versenykorlátozással létrejött szerződést tilos szerződésnek. Ajánlatkérő köteles eljárást indítani? A Kbt. 137. § (4) bekezdés szerinti szerződés-érvénytelenség iránt azonban csak polgári per indítható, nem a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik az érvénytelenség megállapítása. A perindítás előfeltétele viszont az, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság, vagy a döntőbizottsági döntés felülvizsgálata esetén a bíróság jogerősen megállapítsa, hogy közbeszerzési jogszabálysértés történt. De ki teszi meg a kezdő lépést? Ez az út tehát egy jóval bonyolultabb és időigényesebb megoldás.

Összességében nem annyira tisztázott, hogy a GVH bejelentésen kívül a szerződéses szakaszban milyen cselekménysorozat az ajánlatkérő kötelezettsége, és a cselekménysorozat milyen eredményekkel és szankciókkal járhat.

### Véggövetkeztetés

A cikk első lépésben áttekintette a többes megjelenés tilalmának jogintézményét, a többes megjelenés megállapításához szükséges fogalmi elemeket, amelyeknek megállapításához központi szerepet játszik a közbeszerzési szerepkörök helyes beazonosítása és a többes megjelenés tilalmának a közbeszerzési eljárás időszakára történő korlátozott időbeli alkalmazása. Lényeges kérdés a verseny tisztaságát sértő egyéb magatartásoktól való elhatárolás, különös tekintettel az összejátszásokra, a nem önálló ajánlattételre utaló körülmények jogi minősítésének különbségére.

A cikk figyelemfelhívást tett a sajátos beszerzési módszereket érintő jogértelmezési problémákra, kiemelve a keretmegállapodás speciális helyzetét, ahol ugyan a valódi verseny a szerződéses szakasz részét képezi, de a többes megjelenés tilalmának szabályai már nem alkalmazhatóak; de a dinamikus beszerzési rendszer időbeli sajátosságai, a részvételi szakasz folyamatossága és az ajánlattételi szakaszok száma is teremthetnek olyan helyzeteket, amikor a többes megjelenés tilalmának helyes alkalmazása fokozott figyelmet igényel az ajánlatkérőtől.

Az ajánlatkérőtől elvárt, hogy őrködjön a verseny tisztasága alapelvei érvényesülése felett, és a verseny tisztaságát sérelmező helyzetek kialakulását megelőzze, feltárja és orvosolja. A cikk további része tárgyalta a többes megjelenés tilalma megsértésének lehetséges jogkövetkezményeit, amelyeket az ajánlatkérő a bírálat részeként köteles mérlegelni és adott esetben alkalmazni, az érintett ajánlatok érvénytelenné nyilvánításától, az érintett gazdasági szereplők kizárásától, a közbeszerzési eljárás eredménytelenségéről való döntésen át, a GVH részére történő bejelentési kötelezettségig. A cikk kiemelte az egyes jogkövetkezmények egymáshoz való viszonyát, amelynek lényege a fogalmi különbözőségekből eredő eljárási cselekménysorozatban mutatkozik.

Végül a cikk rámutatott a szerződéses szakasz nehézségeire, ahol a többes megjelenési tilalom már nem érvé-

nyesül, de az ajánlatkérő a verseny tisztasága alapelve hivatkozással, kvázi az érintett ajánlatok újrabírálatával, köteles vizsgálni és a szükséges intézkedéseket megtenni, de a jogi szabályozás hiánya megkérdőjelezi az ajánlatkérőtől elvárt cselekménysorozat tartalmát.

A közbeszerzési szabályozás fő célja a beszerzési igények kielégítése, de a tiszta és valódi verseny biztosításával. A többes megjelenés a versenyhelyzet csökkenését, a verseny tisztaságának megsértését eredményezi, a többes megjelenéssel megkérdőjeleződik a gazdasági szereplők versenyzési szándéka és a versenyhelyzet

kialakulása. A többes megjelenés tilalmában megjelenő „egy ajánlattevő – egy ajánlat” megközelítés ösztönzi a gazdasági szereplőket, hogy a közbeszerzés feltételeinek ismeretében a lehető legjobb „egy” ajánlatot nyújtsák be.

Bár az ellenbizonyítás lehetősége nélküli, abszolút jogkövetkezményeket az utóbbi évek ítélkezési gyakorlata alapján túlzónak érezhetjük, de a többes megjelenés tilalmának van létjogosultsága a közbeszerzési szabályozásban.

## A jogorvoslati kezdeményezésre vonatkozó szubjektív határidő megszüntetésének alkotmányossági vonatkozásai

### Constitutional considerations regarding the abolition of the subjective time limit for the exercise of legal remedies

**Dr. Katona Margit LL.M.**, vezető jogtanácsos, Közbiztosítási Hatóság; **Dr. Cseh Tamás Attila LL.M.**, titkárságvezető, kamarai jogtanácsos, Közbiztosítási Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2026.2.4

Címszavak: jogorvoslat, jogorvoslati határidő, jogorvoslati kezdeményezés, szubjektív határidő, objektív határidő, alkotmányossági vizsgálat

#### Absztrakt

Objektív-szubjektív jogorvoslati határidők. Meddig lehet jogorvoslati kérelmet/kezdeményezést benyújtani? Mikor történt a tényleges tudomásszerzés? Fontos eljárásjogi kérdések ezek a közbiztosítási jogban, mert hiába van egy alaposan feltárt tényállás, egy nyilvánvaló jogsértés, ha a jogorvoslati kezdeményezés nem a jogszabály által meghatározott határidőben kerül benyújtásra, azaz elkésettnek minősül, akkor a jogérvényesítésre nincs jogi lehetőség.

A jelen cikk írói a közbiztosításokról szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 197. § (26) bekezdésének a „valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalbéli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozott 3205/2025. (VI. 23.) AB határozat ismertetésén túl áttekintést adnak a Kbt. jogorvoslati kezdeményezés benyújtására nyitva álló határidőre vonatkozó jogszabályi előírásairól, azok változásáról, a kapcsolódó bírósági jogértelmezésről. A cikk – terjedelmi megfontolásból – elsődlegesen a Közbiztosítási Hatóság elnöke által a Közbiztosítási Hatóság által lefolytatott szerződés-ellenőrzési eljárásokban feltárt jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárások határidejét érintő jogalkotásra és joggyakorlatra fókuszál.

#### Abstract

Objective and subjective time limits for legal remedies. How long may a request/initiation for legal remedy be submitted? At what point does actual knowledge arise? These are fundamental procedural law questions in public procurement, because even where the facts are thoroughly established and the infringement is manifest, if the initiation is not submitted within the statutory time limit, i.e. it is deemed late, no legal enforcement is possible.

In addition to presenting Constitutional Court Decision No. 3205/2025. (VI. 23.), delivered in proceedings initiated by a judicial referral seeking a declaration of unconstitutionality and the exclusion of the application of Section 197 (26) of Act CXLI of 2015 on Public Procurement (hereinafter: the ‘PPA’), insofar as it provides that ‘these provisions shall also apply to review procedures initiated in respect of infringements committed prior to the entry into force of these provisions, where the ex officio applicant became aware of such infringements only after their entry into force,’ the authors also provide an overview of the regulatory framework laid down in the PPA concerning the statutory deadlines for submitting an application for review, their amendments over time, and the related judicial interpretations. The article focuses primarily on legislation and case law concerning the time limit applicable to review procedures initiated by the President of the Public Procurement Authority in connection with infringements identified in contract control procedures conducted by the Authority.

#### Az uniós közbiztosítási jogi háttér

A közbiztosítási jogorvoslati irányelvek (89/665/EGK és 92/13/EGK, módosítva a 2007/66/EK irányelvvel)

szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell a közbiztosítási eljárásokban a hatékony és gyors jogorvoslatot, ugyanakkor a jogorvoslati kérelem benyújtási határide-

jének részletes szabályainak megalkotását tagállami hatáskörbe utalják,<sup>1</sup> amelyekre vonatkozóan fontos iránymutatásokat tartalmaznak az Európai Unió Bíróságának ítéletei.<sup>2</sup> Így például a határidők tekintetében a jogbiztonság és a hatékony jogvédelem elvének kell érvényesülni, azaz ne lehessen időkorlát nélkül kifogásolni a közbeszerzési eljárást és az érintettnek tényleges lehetősége legyen fellépni a jogsértés ellen.

### Történeti kitekintés a hazai közbeszerzési jogorvoslati határidőkre

A jogorvoslati kérelem/kezdeményezés benyújtására nyitva álló határidő számítása tekintetében a közbeszerzési jog megkülönböztet *objektív* és *szubjektív* határidőt, amely határidők elmulasztása egyaránt jogvesztéssel jár(t). Ez a szabályozási logika már az 1995. évi, első Kbt.-ben<sup>3</sup> megjelent,<sup>4</sup> amely a kérelemre és a hivatalbóli kezdeményezésre még egységes időtartamú objektív és szubjektív határidőket határozott meg.

A szubjektív jogorvoslati határidő attól az időponttól indul, amikor kérelmező/kezdeményező tudomást szerez, vagy tudomást szerezhetett volna a jogsértésről. Ehhez képest az objektív jogorvoslati határidőt a jogsértő esemény bekövetkezésétől kell számítani.

A kétféle jogorvoslati határidő egymáshoz való viszonya kapcsán az Alkotmánybíróság a 3060/2017. (III. 31.) AB határozat [21]- [22] bekezdésében arra mutatott rá, hogy „[...] A szubjektív határidők (pl. elévülés) általános jellemzője, hogy azok kezdő időpontja egy előre meg nem határozható változótól függ (pl. a kézbesítés megtörténtétől, egy akadály elhárultától, egy eseményről vagy jogsértésről való tudomásszerzéstől stb.). Ezen változó bekövetkezésétől számítva indul az adott jogszabály által meghatározott szubjektív időtartam [...]. Ezzel szemben az objektív határidő (pl. jogvesztő határidő) kezdő időpontja fix, az mindig egy meghatározott cselekményhez kötődik [...]. Így az objektív határidő sajátossága, hogy annak kezdő és (nagy biztossággal) befejező időpontja is pontosan meghatározható.

*A szubjektív és objektív határidők általánosságban együtt, egymást kiegészítve kerülnek szabályozásra, még hozzá az esetek többségében úgy, hogy az objektív határidőn belül bekövetkezett szubjektív határidőt elindító változótól számítva, a szubjektív határidőn belül lehet – jelen ügy esetében – pl. az eljárást megindítani. [...]*

Elmondható tehát, hogy a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés objektív jogorvoslati határidő leteltét követő előterjesztése abban az esetben is elkésztésre vezet, ha egyébként a jogorvoslati kezdeményezés előterjesztésére még a szubjektív határidő letelte előtt került sor, míg a szubjektív jogorvoslati határidő leteltét követően előterjesztett jogorvoslati kezdeményezés akkor is elkésztettnek minősült, ha egyébként arra még az objektív jogorvoslati határidőn belül került sor.

A jogorvoslati kérelmek/kezdeményezések tekintetében a korábban hatályos közbeszerzési törvények, valamint hosszú időn keresztül a jelenleg hatályos Kbt. is az objektív, valamint a szubjektív jogorvoslati határidők rendszerén alapult, emellett valamennyi Kbt. esetében a jogalkotó a szubjektív jogorvoslati határidőt a jogsértésről történő tudomásszerzéssel nyitotta meg.

A jogsértésről történő tudomásszerzés időpontja számos esetben jogvita tárgyát képezte, amely révén a tudomásszerzés jogintézményét a bírói gyakorlat tovább alakította.

E körben említhető például a Fővárosi Ítéltábla BH2004. 345. számon közzétett határozata, amelyben az Ítéltábla arra mutatott rá, hogy azzal, hogy az ajánlattevő birtokába kerültek a szükséges dokumentumok, kezdetét vette a szubjektív határidő, „[...] A szubjektív határidő számítása szempontjából nincs és nem is lehet relevanciája annak, hogy a kérelmező az ajánlati felhívást, illetőleg a dokumentációt mikor tanulmányozta át, és az sem releváns, hogy mikor vélte elérkezettnek az időt a feltételezett jogsértés ismeretében arra, hogy ellene jogorvoslati eljárást indítson. Ez a gyakorlat ugyanis azt eredményezné, hogy a Kbt. azon kitétele, amely a szubjektív határidő kezdetét a Kbt.

<sup>1</sup> A Bíróság C-470/99. számú, Universale-Bau és társai ítélet ügyben 2002. december 12-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2002:746.

<sup>2</sup> A Bíróság C-406/08. számú, Uniplex ügyben 2010. január 28-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2010:45; a Bíróság C-81/98. számú, Alcatel Austria és társai ügyben 1999. október 28-án hozott ítélete ECLI:EU:C:1999:534.

<sup>3</sup> 1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről.

<sup>4</sup> 1995. évi Kbt. 79. § (5) bekezdés: Az eljárás megindítása az e törvény szabályait sértő esemény tudomásra jutásától számított tizenöt napon belül, de legkésőbb az esemény bekövetkezésétől számított hatvan napon belül kérhető, illetve kezdeményezhető. E határidők elmulasztása jogvesztéssel jár.

szabályait sértő esemény tudomásra jutásától számítja, alkalmazhatatlanná válna, hiszen az a kérelmezők szervezeti működéséhez igazodna, illetőleg a természetes személy tudatában rejlő októl függne. (Fővárosi Ítéltábla 3. Kf. 27.245/2003/5. sz.).”

A Kfv.II.39.215/2010/4. számú ítéletében a Kúria a jogsértésről való tudomásszerzés vonatkozásában rögzítette, hogy az ténykérdés, és ellenkező bizonyításig azt az időpontot kell a tudomásra jutás időpontjának tekinteni, melyet a kezdeményező megjelölt.

A Kfv.VI.35.802/2012/5. számú ítéletben pedig a Kúria elvi élel kimondta, hogy a tudomásszerzés nem az a nap, amikor a jogellenesség teljes bizonyosságban a kezdeményező tudomására jut, hanem az a nap, amikor az eljárás megindításához szükséges tényekről értesül.

A 2003. évi Kbt.<sup>5</sup> megtartotta az objektív és szubjektív határidők rendszerét azzal, hogy a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokra vonatkozó határidőhöz képest a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére némileg eltérő időtartamot írt elő. A 2003. évi Kbt. 327. § (2) bekezdéséhez kapcsolódó indokolás szerint „A jogorvoslati eljárás kezdeményezésére nyitva álló objektív határidőt viszont differenciáltan szabályozza a törvény. Az ellenőrzésre jogosult szervezetek esetében ugyanis hosszabb határidőt ír elő annak érdekében, hogy e szervezetek a vizsgálatuk során feltárt jogsértések miatt eljárást kezdeményezhessenek a Döntőbizottság előtt. A 327. § (2) bekezdése azonban a jogvesztő határidő ésszerű meghosszabbítását írja elő, szem előtt tartva a közbeszerzési eljárások jogerős befejeződéséhez fűződő érdeket. Így 90 nap helyett egy évben, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetében pedig három évben állapítja meg a törvény az eljárás kezdeményezésére nyitva álló objektív határidőt.”

A 2011. évi Kbt.<sup>6</sup> szintén megtartotta az objektív és szubjektív határidőket a jogorvoslati kérelmek/kezdeményezések benyújtására. A 140. § (2) bekezdéséhez fűzött indokolás kiemeli, hogy „A törvény a hivatalbóli kezdeményezés esetében is szigorú határidőhöz köti az eljárás kezdeményezését; a kérelemre induló eljárásra vonatkozó rendelkezésekben foglaltaknál azonban sokkal hosszabb határidőt hagy az eljárás megindításának kezdeményezésére. [...]”

A 2015. november 1. napján hatályba lépő, jelenleg is hatályos 2015. évi Kbt.<sup>7</sup> (a továbbiakban: Kbt.) hosszú ideig ugyancsak nem változtatott az objektív és szubjektív jogorvoslati határidők rendszerén, ahogy azon sem, hogy a hivatalbóli kezdeményezés szubjektív határidejének megnyíltát változatlanul a jogsértés tudomásra jutásához kötötte.

Összegezve elmondható, hogy valamennyi Kbt. a jogsértésről történő tudomásszerzéssel nyitotta meg a Közbeszerzési Hatóság elnöke számára a szubjektív jogorvoslati határidőt, amely óhatatlanul szükségessé tette annak vizsgálatát (egyben megnyitotta annak vitathatósága lehetőségét), hogy mi volt a jogsértésről történő tudomásszerzés tényleges időpontja, és ehhez képest a jogorvoslati eljárás hivatalbóli kezdeményezésére a Kbt.-ben előírt szubjektív határidőn belül került-e sor.

A tudomásszerzés vonatkozásában a korábbi Kbt.-k alapján kialakult bírói jogértelmezés a 2015. évi Kbt. szabályozása mellett is irányadó maradt, így változatlanul annak volt relevanciája, hogy mikor kerültek közlésre a Közbeszerzési Hatósággal azok a tények, információk, dokumentumok, amelyek alapján a jogsértést a Közbeszerzési Hatóság felismerhette, vagy legalábbis felismerhette volna.

Miként a Fővárosi Törvényszék, mint elsőfokú bíróság a 9.K.700.303/2018/9. sz. ítéletben rögzítette, „a tudomásszerzés időpontja nem jelentheti azt, hogy alperesi beavatkozónak kötelessége volna bármilyen számára megküldött dokumentáció alapján a releváns tények valószínűsítése nélkül mindig eljárást kezdeményezni, de azt sem, hogy az eljárás kezdeményezésére kizárólag a jogellenességről való teljes bizonyosság birtokában kerülhet sor, hiszen a határozati alaposágú tényállás megállapítása és a jogkérdésben való döntés az alperes feladata.

[...]

Alperesi beavatkozónak tehát konkrét indítóánnyal kell élnie, amely a valószínűsített jogsértés bizonyos tényeinek feltárását is igényli. A tudomásszerzés nem általános, alperesi beavatkozó sem általános vagy hipotetikus tényállást és jogsértést vihet az alperes elé, hanem legalább a jogsértés releváns tényeinek rendelkezésre kell állnia. Szemben felperesi érveléssel,

<sup>5</sup> 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről.

<sup>6</sup> 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről.

<sup>7</sup> 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről.

*nem annak volt jelentősége, hogy alperesi beavatkozó valósan vagy valótlannak tartotta-e a felperesi részvételi jelentkezésben foglalt nyilatkozatot, hanem annak, hogy ez a nyilatkozat önmagában semmit nem mondott a konkrét közbeszerzési szerződés tényleges teljesítéséről, és annak releváns tényeiről (személyek és feladatok). Pusztán az iratanyag átvételével tehát nem valósulhatott meg releváns és nemcsak sejtésekre épülő tudomásszerzés, ezzel ellentétes bizonyítékot felperes sem jelölt meg az iratanyagra vonatkozó általános hivatkozáson kívül. Mindezek alapján az alperesi beavatkozó hivatalbóli kezdeményezésének elkésetttségére vonatkozó felperesi hivatkozás alaptalan volt.”*

A Fővárosi Törvényszék, mint elsőfokú bíróság a 9.K.700.263/2018/18 sz. ítéletében pedig rögzítette, hogy:

*„Kulcsfontosságú, hogy az alperesi beavatkozó hivatalbóli kezdeményezéssel olyan esetben éljen, amikor megalapozottan feltehető a feltárt releváns adatok alapján, hogy közbeszerzési jogsértés történt, indokolatlan vizsgálatokkal azonban ne terhelje a közbeszerzési jogalanyokat. Ez azonban azt is jelenti, hogy az egyszerű gyanúnál több, a határozati bizonyosságnál kevesebb kell a tudomásszerzéshez, amit mindig az egyedi ügy sajátosságai és körülményei alapján lehet megállapítani.*

[...]

*A törvényszék rámutat arra, hogy a 2015. évi Kbt. szerint meg kell jelölni a jogsértő esemény megtörténtének és a kérelmező arról való tudomásszerzésének időpontját, és a megsértett jogszabályi rendelkezést. Alperesi beavatkozónak tehát konkrét indítvánnyal kell élnie, amely a valószínűsített jogsértés bizonyos tényeinek feltárását is igényli. A tudomásszerzés nem általános, alperesi beavatkozó sem általános vagy hipotetikus tényállást és jogsértést vihet az alperes elé, hanem legalább a jogsértés releváns tényeinek rendelkezésre kell állnia.”*

Annak ellenére, hogy a tudomásszerzés kapcsán a fentiek szerint széleskörű bírói joggyakorlat állt rendelkezésre, a Közbeszerzési Hatóság számára a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontjában megállapított új – a Kbt. hatálya alá tartozó szerződések módosításának és teljesítésének ellenőrzésére (összefoglalólag: szerződésellenőrzés) vonatkozó – hatáskör gyakorlása a 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet szerinti szerződés-ellenőrzési eljárások sajátosságai folytán a jogsértésről történő tudomásszerzés kérdését és joggyakorlatát a korábbiakhoz képest tovább árnyalta, alakította.

A közbeszerzési szerződések módosításával, teljesítésével kapcsolatos jogsértések megtörténtére jellemzően a szerződés-ellenőrzési eljárásban teljesített adatszolgáltatások alapján feltárt tényekből lehet következtetéseket levonni. A szerződés-ellenőrzési eljárásban ugyanakkor az ellenőrzött szervezetek adatszolgáltatásainak feldolgozása, az egyes ellenőrzött felek nyilatkozataiban foglaltak összevetése, a jogsértések megtörténtének valószínűsítése egy hosszú, komplex folyamat eredménye. Az ellenőrzés során teljesített, jellemzően többkörös adatszolgáltatások révén fokozatosan rajzolódna ki a tényállás egyes elemei a Közbeszerzési Hatóság előtt.

A gyakorlatban az ellenőrzött szervezeteknek a tényállás alapos feltárására irányuló együttműködési hajlandósága eltérő, a nyilatkozataik nem ritkán ellentmondásosak, hiányosak vagy nehezen értelmezhetőek, időben szakaszosan kerülnek benyújtásra a Közbeszerzési Hatósághoz. Emellett az iratok rendezettsége/rendszerezettsége is eltérő, előfordult az iratok „ömlesztett” megküldése, amelynek során sok esetben a csatolt fájlok, állományok nevei sem beszédesek, az adott elektronikus dokumentumról sok esetben csak a megnyitást követően állapítható meg, hogy az ténylegesen mit tartalmaz. Ráadásul egy szerződés-ellenőrzési eljárásban sok száz, akár sok ezer dokumentum átvizsgálása is szükségessé válhat. Egy közbeszerzési szerződés teljesítése során keletkezett dokumentumok tehát eleve nagy terjedelműek, azok vizsgálata, áttekintése egy szükségszerűen összetett, időigényes folyamat, amely során sok esetben további kérdések feltétele, nyilatkozatok, dokumentumok bekérése válik szükségessé.

Mindezek a körülmények alapjaiban nehezíthetik meg az ellenőrzés egységes, gyors lefolytatását, tekintve különösen, hogy egyes körülményekről, tényállási elemekről sok esetben eleve csak egy későbbi nyilatkozat megtevétele, dokumentum csatolása alapján ítéltető meg, hogy az a szerződés-ellenőrzés vonatkozásában relevanciával bírhat, közbeszerzési jogsértést valószínűsíthet. Az ellenőrzést végző számára a közbeszerzési jogsértés valószínűsítéséhez a teljes beérkezett ellenőrzési iratanyag együttes áttekintése szükséges.

Márpedig a fentiekben már hivatkozott bírói joggyakorlat szerint a jogorvoslati kezdeményezésben a jogsértés feltételezéséhez, gyanújához nem elegendő önmagában valamely megalapozatlan körülmény bizonyítás nélküli állítása, tudomásszerzést kizárólag megalapozott tény-

ismeret alapozhat meg. A megalapozott tényismeret ugyanakkor a releváns adatszolgáltatások teljesítését és azok áttekintését egyaránt feltételezi, amely mellett az irányadó szabályozás révén megnehezült a jogsértésről való tudomásszerzéshez kötötten a jogorvoslati kezdeményezések határidőben történő előterjesztése.

### **A jogorvoslati eljárások hivatalbóli kezdeményezésére vonatkozó szabályok 2019. január 1-től, valamint 2020. február 1-jétől hatályba lépő módosításai**

Az előző pontban ismertetett nehézségekre figyelemmel a szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzésére vonatkozó hatáskörhöz kapcsolódóan 2019. január 1-jei hatállyal sor került a Kbt. 152. § (9) bekezdésének, valamint 153. § (4) bekezdésének<sup>8</sup> beiktatására, amely rendelkezések többek közt a Közbeszerzési Hatóság tudomásszerzése kapcsán hoztak új szabályokat. (A jogalkotó 2019. január 1-jei hatállyal nemcsak a Közbeszerzési Hatóság, hanem a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerinti, azaz a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet vonatkozásában is további pontosító szabályokat iktatott be a tudomásszerzés tekintetében a Kbt. 152. § (2a) bekezdésével.)

A Kbt. 153. § (4) bekezdése a Közbeszerzési Hatóság elnökének a lefolytatott szerződés-ellenőrzési eljáráshoz kapcsolódó hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezése benyújtásának szubjektív határideje kapcsán akként rendelkezett, hogy *a tudomásra jutás időpontja megegyezik a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerint lefolytatott hatósági ellenőrzés befejezésének napjával.* (Egyéb hivatalbóli kezdeményezők esetében pedig a Kbt. 152. § (9) bekezdése akként rendelkezett, hogy a jogsértés tudomásra jutása időpontjának a Közbeszerzési Hatóság által lefolytatott szerződés-ellenőrzési eljárásban kiállított ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítése minősül.)

A Kbt. 152. § (2a) bekezdését beiktató módosításhoz fűzött indokolás szerint:

*„Támogatásból megvalósuló közbeszerzések esetén a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználá-*

*lásában jogszabály alapján közreműködő szervezet tudomásra jutás időpontjának meghatározása növeli az ellenőrzés hatékonyságát, egyfajta kiemelt ellenőrzési lehetőséget biztosít, valamint egy hosszabb ellenőrzés esetén is lehetőséget biztosít az érdemi jogorvoslati kérelem elbírálására, illetve ezáltal leszűkíthető annak lehetősége is, hogy a szerződés teljesítésével, módosításával kapcsolatban feltáratlan jogsértés maradjon.”*

A Kbt. 153. § (4) bekezdését beiktató módosításhoz fűzött indokolás szerint:

*„A módosítás törvényi vélelmet állít fel a Közbeszerzési Hatóság számára, amellyel garantálható, hogy a Hatóság a közbeszerzési szerződések hatósági ellenőrzése során feltárt közbeszerzési jogsértések esetén a számára rögzített törvényi határidőben minden esetben meg tudja indítani a jogorvoslati eljárást a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.”<sup>9</sup>*

Ezt követően a jogalkotó 2020. február 1-jei hatállyal beiktatta a Kbt. 189/A. §-át, amely rendelkezés a közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések módosításának és teljesítésének hatósági ellenőrzésére nyitva álló határidő további konkretizálását szolgálta. A rendelkezéshez fűzött miniszteri indokolás<sup>10</sup> szerint:

*„A közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések teljesítésének hatósági ellenőrzésére nyitva álló határidő pontosítása indokolt annak érdekében, hogy a Közbeszerzési Hatóság érintett szervezeti egysége megalapozott vizsgálatot folytathasson le. A javaslat útján a Közbeszerzési Hatóság hatékonyabban képes kezelni a közbeszerzési szerződések nem szerződésszerű teljesítésének felderítését és erre alapotlan jogorvoslati eljárás keretében azok szankcionálását.”*

A tényleges tudomásszerzés kapcsán kialakult gyakorlati nehézségekre figyelemmel tehát a jogalkotó a Kbt. 153. § (4) bekezdésével a szubjektív jogorvoslati határidőt megnyitó tudomásszerzés időpontja tekintetében egy vélelmet állított fel.

Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy a jogalkotó a Kbt. 153. § (4) bekezdéséhez fűzött előterjesztői indokolásban nyitva hagyta a kérdést a vélelem jogi természetét illetően, vagyis nem egyértelműsítette, hogy a vélelem megdönthető, vagy megdönthetetlen vélelemnek minősül-e.

<sup>8</sup> Ld. a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény 50. § (3) bekezdését és 51. §-át.

<sup>9</sup> Ld. a Kbt. 153. § (4) bekezdését beiktató módosításhoz fűzött előterjesztői indokolás.

<sup>10</sup> Ld. a közbeszerzésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CXX. törvény 12. §-ához fűzött előterjesztői indokolást.

A Kbt. 153. § (4) bekezdése szerinti vélelmet a Közbeszerzési Hatóság és a Közbeszerzési Döntőbizottság megdönthetetlen vélelemként értelmezte a szabályozás előterjesztői indokolásában deklarált céljára is figyelemmel, mely szerint a jogszabályi vélelem Kbt.-be való beiktatásának célja, hogy a közbeszerzési szerződések hatósági ellenőrzése során feltárt közbeszerzési jogsértések esetén a számára rögzített törvényi határidőben *minden esetben meg tudja indítani a jogorvoslati eljárást.*

Ennek megfelelően a Közbeszerzési Hatóság a szerződés-ellenőrzési gyakorlatát ahhoz igazította, hogy az ellenőrzési eljárás befejezésétől kell számítani a Kbt. 152. § (2) bekezdésben meghatározott szubjektív határidőt. A Közbeszerzési Hatóság jogértelmezése szerint a Kbt. 153. § (4) bekezdése szerinti vélelem – a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mód3. tv.) miniszteri indokolásában rögzített jogpolitikai cél szem előtt tartásával – egy *fix, objektív, egységes* viszonyítási pontként kívánt szolgálni az adott szerződés-ellenőrzés során feltárt/valószínűsített *valamennyi jogsértések* miatt benyújtásra kerülő jogorvoslati kezdeményezés tekintetében, szemben a korábbi - szakaszos (eltérő időpontokat eredményező) tényleges tudomás-szerzéssel.

A Közbeszerzési Hatóság jogértelmezésével szemben a közbeszerzési eljárások szereplői a vélelem megdönthetősége mellett érveltek, és erre alapítottnan több esetben is pert indítottak a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatainak megtámadása iránt.

Ezen perek keretében a Kbt. 153. § (4) bekezdése szerinti vélelem jellege (megdönthető vagy megdönthetetlen) az egyik lényeges jogkérdéssé vált, amely jogkérdést végül az Alkotmánybíróság 19/2020. (VIII. 4.) AB határozata döntötte el. (Megjegyzendő, hogy a vélelem megdönthetőségének a kérdése nem csupán a Kbt. 153. § (4) bekezdése, hanem a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti vélelem tekintetében is felmerült, amely jogkérdés tekintetében pedig az Alkotmánybíróság a 9/2020. (V. 28.) AB határozatban foglalt állást.)

Jelen cikkben terjedelmi okokból eltekintünk a 9/2020. (V. 28.) AB határozat, valamint a 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat részletes ismertetésétől, a cikk szempontjából azonban annyit mindenképp rögzíteni szükséges, hogy az Alkotmánybíróság mind a Kbt. 152. § (2a) bekezdése,

mind a 153. § (4) bekezdése szerinti vélelem tekintetében azok megdönthető jellege mellett foglalt állást.

Azáltal, hogy az Alkotmánybíróság 19/2020. (VIII. 4.) AB határozata a Kbt. 153. § (4) bekezdése szerinti vélelem kapcsán annak megdönthető volta mellett foglalt állást, a Kbt. 153. § (4) bekezdése lényegében kiüresedett, amely egyértelműen ezen rendelkezés jogpolitikai céljai (a hatékony ellenőrzés feltételeinek biztosítása, valamint arra alapítottnan a jogorvoslati kezdeményezések határidőben történő benyújthatósága) ellen hatott.

A Kbt. 153. § (4) bekezdésében foglalt vélelem az Alkotmánybíróság jogértelmezése mellett valós funkciót már nem töltött be, hiszen a törvényi vélelem ellenére a jogsértésről történő tudomás-szerzés minden esetben külön vizsgálat tárgyát képezte. Következésképp a Közbeszerzési Hatóság által a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerint lefolytatott hatósági ellenőrzés befejezésétől számított 60 napon belül előterjesztett hivatalbóli kezdeményezés tekintetében az ellenérdekű felek annak elkésztésére hivatkozhattak azon az alapon, hogy a Közbeszerzési Hatóság ténylegesen a Kbt. 153. § (4) foglalt vélelemnél korábban szerzett, illetve szerezhetett volna tudomást a jogsértésről.

A Kbt. 153. § (4) bekezdésében foglalt vélelem megdönthetősége végső soron a Kbt. jogorvoslati határidőkkel kapcsolatos rendelkezéseinek 2023. szeptember 1-től hatályos újraszabályozásához vezetett, amelyet az Alkotmánybíróság a 3205/2025. (VI. 23.) AB határozatában vizsgált.

Figyelemmel arra, hogy a 3205/2025. (VI. 23.) AB határozat alapjául egy, a Közbeszerzési Hatóság elnöke által hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárás szolgált, jelen cikk a fenti alkotmánybírósági határozatnak a Közbeszerzési Hatóság elnöke általi hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezéseket érintő vonatkozásaira fókuszál.

### **A Kbt. 2023. szeptember 1-től hatályos módosítása és az újraszabályozás indoka**

A 9/2020. (V. 28.) AB határozat és a 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat végső soron tehát azt eredményezte, hogy a jogalkotó a jogorvoslati határidők alapvető átalakítása mellett döntött, amelyre a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvénnyel (a továbbiakban: Mód7. tv.) került sor.

Az új szabályozás kettős célt szolgált, egyrészt, hogy a szubjektív jogvesztő határidő jogintézménye, a tudomásszerzés időpontja a jövőben ne lehetetlenítse el a jogorvoslati kezdeményezések határidőben történő benyújthatóságát, másrészt, hogy az új szabályozás – a visszaható jogalkotás tilalmának sérelme nélkül – mellett is fennmaradjon annak a jogi lehetősége, hogy az új szabályozás előtt megvalósult jogsértések esetében

is eredményesen lehessen jogorvoslati kezdeményezéssel élni az új szabályozás hatályba lépését követő időszakban. Mindezt úgy, hogy a szabályozás ne ütközzön a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába és a jogbiztonság alkotmányos követelményébe.

2023. szeptember 1-jei hatállyal a jelen cikk tekintetében releváns körben a Kbt. az alábbiak szerint módosult:

A Kbt. 2023. augusztus 31-ig hatályos szabályozása	A Kbt. 2023. szeptember 1-től hatályos (Mód7. tv. szerinti) szabályozása
<p><b>Kbt. 152. § (2)</b> A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés a)-f) pontja, h)-i) pontja és k)-l) pontja szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, az (1) bekezdés g), j), m)-o) pontja szerinti szervezet vagy személy a jogsértés tudomásra jutásától számított kilencven napon belül, de</p> <p>a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,</p> <p>b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy</p> <p>c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől – közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől – számított öt éven belül kezdeményezheti.</p> <p>(2a) Az (1) bekezdés g) pontja szerinti szervezet esetében a (2) bekezdés szerinti határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának kell tekinteni a közbeszerzési jogsértésre vonatkozó szabálytalansági eljárás megindításának napját.</p>	<p><b>Kbt. 152. § (2)</b> A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti szervezet vagy személy</p> <p>a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,</p> <p>b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy</p> <p>c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől számított öt éven belül kezdeményezheti.</p> <p>(2a) Ha az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést vagy más eljárást folytat le, ez a személy vagy szervezet a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását a (2) bekezdésben meghatározott időtartamokon belül, de legfeljebb</p> <p>a) az ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzéssel, illetve az eljárással érintett szervezettel való közlésétől (több érintett szervezet esetén a legkorábbi közlés időpontjától); vagy</p> <p>b) az a) pont szerinti közlés hiányában az ellenőrzés, illetve eljárás lezárására irányadó határidő lejártától; vagy</p> <p>c) az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén az a)-b) pontoktól eltérően, a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezheti.”</p>

<p><b>152. § (4)</b> A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását kezdeményező iratban meg kell jelölni a 149. §(1) bekezdés a)–d) és g) pontjában szereplő adatokat és javaslatot lehet tenni az e) és f) pontjában foglaltakra. A kezdeményező irathoz csatolni kell a jogsértéssel érintett beszerzéssel vagy közbeszerzéssel kapcsolatban rendelkezésre álló iratok másolatát. A benyújtott kezdeményező irat informatikai eszköz alkalmazásával megszerkesztett, szerkeszthető formátumú változatát a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezésére kell bocsátani, amit – elektronikus levél útján történő benyújtás esetén – a Közbeszerzési Döntőbizottság egy munkanapon belül visszaigazol.</p>	<p>152. § (4) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását kezdeményező iratban meg kell jelölni a 149. § (1) bekezdés a)–d) és g) pontjában szereplő adatokat – a tudomásszerzés időpontját akkor, ha a 197. § (26) bekezdése szerint releváns – és javaslatot lehet tenni az e) és f) pontjában foglaltakra. A kezdeményező irathoz csatolni kell a jogsértéssel érintett beszerzéssel vagy közbeszerzéssel kapcsolatban rendelkezésre álló iratok másolatát. A benyújtott kezdeményező irat informatikai eszköz alkalmazásával megszerkesztett, szerkeszthető formátumú változatát a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezésére kell bocsátani, amit – elektronikus levél útján történő benyújtás esetén – a Közbeszerzési Döntőbizottság egy munkanapon belül visszaigazol.</p>
<p><b>153. § (4)</b> Az (1) bekezdés c) pontja szerint kezdeményezett jogorvoslati eljárás esetén a tudomásra jutás időpontja megegyezik a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerint lefolytatott hatósági ellenőrzés befejezésének napjával.</p>	<p>Hatályon kívül helyezve.</p>
<p>-</p>	<p><b>197. § (26)</b> E törvénynek a Mód7. tv. által módosított 152. § (2)–(2a) és (4) bekezdését az ezen rendelkezések hatálybalépését követően megvalósult jogsértések, valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalból kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást.</p>

Összefoglalólag elmondható, hogy a 2023. szeptember 1-jétől hatályos szabályozással a jogalkotó a jogorvoslati határidők kettős (objektív és szubjektív határidők) rendszerével szakítva a szubjektív jogvesztő határidőkkel kapcsolatos szabályozást a hivatalból kezdeményezések tekintetében „kivezette” a Kbt.-ből és egyedül az objektív jogvesztő határidőket tartotta meg. Emellett pedig az objektív határidőn belül egy szűkebb (90 napos), ugyancsak objektív határidőt is meghatározott azon – a Kbt. 152. § (1) bekezdése szerinti – személyek, szervezetek vonatkozásában, amelyek a közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést vagy más eljárást folytatnak le. A 2023. szeptember 1. napjától hatályos Kbt. 152. § (2a) bekezdésének a)-c) pontjaiban tételesen meghatározásra

került, hogy a szűkebb (90 napos) objektív határidő konkrétan mikortól számítandó.

Az új szabályozás szempontjából alapvető jelentőséggel bírt a Kbt. 197. §-a szerinti átmeneti rendelkezések körébe újként beiktatott (26) bekezdés. A (26) bekezdést megállapító Mód7.tv. 16. §-hoz fűzött miniszteri indokolás szerint:

*„[...]. Figyelemmel arra, hogy a hivatalból jogorvoslati határidők változásakor már lejárt jogorvoslati határidők nem indulhatnak újra (lásd az Európai Unió Bírósága C-496/18. sz., Hungeod ügyben hozott ítéletét), a hivatalból jogorvoslati határidőkre vonatkozó szabályok változását a módosítás hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra csak akkor kell alkalmazni, ha a hivatalból kezdeményező az ilyen jogsértésekről a módosítás hatálybalépése után szerzett tudomást.”*

A Kbt. 197. § (26) bekezdése révén biztosíthatóvá vált, hogy az új szabályozás hatályba lépése ne legyen akadály annak, hogy a hatályba lépése – azaz 2023. szeptember 1. – előtt megvalósult jogsértések is feltárhatóak, egyúttal a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt hivatalból jogorvoslati kezdeményezéssel támadhatóak legyenek. A jogalkotó a 197. § (26) bekezdésének „*ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást*” rendelkezésével zárta ki annak lehetőségét, hogy az esetlegesen korábban már beállt tudomásszerzés ellenére a jogorvoslati határidő az új szabályozásra tekintettel ismételen megnyílhasson. Következésképpen azon jogsértések esetében, ahol a tudomásszerzés még a szubjektív jogorvoslati határidőre vonatkozó szabályozás hatálya alatt beállt, a hivatalbóli kezdeményezés előterjesztésére még a 2023. augusztus 31-ig hatályos szabályozásra alapítottan kerülhetett csak sor.

Az új jogorvoslati szabályozás 2023. szeptember 1-jei hatályba lépését követően az új szabályozáshoz igazodó joggyakorlat mellett úgy tűnt, hogy a korábbi szabályozás okozta jogbizonytalanság megszűnt, a közbeszerzési eljárások szereplői és a közbeszerzési eljárásokat vizsgálni jogosult személyek, szervek számára az új jogi szabályozás egyaránt egyértelmű helyzetet teremtett. A Közbeszerzési Döntőbizottság által 2024. augusztus 1-jén meghozott D.321/15/2024. sz. határozat megtámadása iránt indított közigazgatási perben a jogorvoslati szabályozás vonatkozásában azonban ismét alkotmányossági aggály merült fel, amelyet az Alkotmánybíróság a 3205/2025. (VI. 23.) AB határozattal bírált el.

### **A 3205/2025. (VI. 23.) AB határozat és az annak alapjául szolgáló közbeszerzési ügy**

A 3205/2025. (VI. 23.) AB határozat alapjául a Közbeszerzési Döntőbizottság D.321/15/2024. sz. határozata, és az annak felülvizsgálata iránt a Fővárosi Törvényszék előtt indult 103.K.703.176/2024. sz. közigazgatási per szolgált.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.321/2024. sz. jogorvoslati eljárást a Közbeszerzési Hatóság elnökének hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezése alapján folytatta le, amelyet a Közbeszerzési Hatóság szerződés-ellenőrzési eljárása előzött meg.

A szerződés-ellenőrzési eljárás megindítására már a Mód7.tv. hatálybalépést követően, 2023. október 25-én,

míg az arra alapított hivatalbóli kezdeményezés (összesen három kérelmi elemre vonatkozóan) benyújtására 2024. május 23-án került sor.

A Közbeszerzési Hatóság elnöke a jogorvoslati kezdeményezésben a jogsértés megtörténtének időpontjaként mindhárom kérelmi elem tekintetében a Mód7. tv. hatálybalépésénél, azaz 2023. szeptember 1. napjánál korábbi időpontot jelölt meg, míg a jogsértés tudomásra jutására nézve a jogorvoslati kezdeményezés – annak relevanciája hiányában – már eleve nem tartalmazott információt.

A Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásában eljárásjogi kifogás nem merült fel, a hivatalbóli kezdeményezés érdemben elbírálásra került, és mindhárom kérelmi elem tekintetében jogsértés megállapítására került sor.

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának megtámadása iránti 103.K.703.176/2024. sz. alatt folyt perben a nyertes ajánlattevő ugyanakkor már a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés elkésettségére hivatkozott, amelyre tekintettel indítványozta, hogy a Fővárosi Törvényszék kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását a Kbt. 197. § (26) bekezdésének kifogásolt szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése, valamint általános és a konkrét ügyben történő alkalmazhatóságának kizárása iránt, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértése miatt. Érvelése szerint a támadott jogszabályi rendelkezés a hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések vonatkozásában hátrányosabb helyzetet teremt azáltal, hogy az alperes hivatalbóli eljárásának megindítására a korábbinál hosszabb határidőt biztosít, így olyan jogsértések tekintetében is lehetővé vált szankció kiszabása, amelyek esetében az elkövetésük idején hatályos Kbt. 152. § (2) bekezdése alapján hátrányos jogkövetkezmény alkalmazásának nem lett volna helye.

Az indítványozó álláspontja szerint *ad malam partem* jogalkotásról van szó, mert az alperesi érdekelt a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását a szerződés-ellenőrzési eljárást lezáró jegyzőkönyv közléséhez képest a 80. napon kezdeményezte. A közbeszerzési eljárás megindításakor hatályos rendelkezések alapján viszont erre 60 napos határidő állt a rendelkezésére, így az alperesi érdekelt a Kbt. 197. § (26) bekezdése alapján tudta hivatalból kezdeményezni az alperes eljárását, ezáltal a

támadott rendelkezés visszamenőleges hatállyal teszi lehetővé a hatálybalépését megelőző jogsértések szankcionálását a Közbeszerzési Döntőbizottság számára. Ez az indítványozó érvelése szerint – figyelemmel az Alkotmánybíróság 19/2020. (VIII. 4.) AB határozatában foglaltakra is – sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik.

A Fővárosi Törvényszék előtti perben a Közbeszerzési Hatóság elnöke alperesi érdekeltként vett részt, amelyben egyebek közt azt az álláspontot képviselte, hogy a Kbt. 197. § (26) bekezdése a hatálybalépését megelőző időre nem állapított meg kötelezettséget, nem tett terhebbé kötelezettséget, nem vont el/korlátozott jogot, és nem nyilvánított utóbb valamely magatartást jogelenségé. Emellett a Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatkozott arra, hogy az alapul szolgáló – egyben a felperes által támadott – jogalkotói megoldás nagyban hasonlít ahhoz a jogi megoldáshoz, amelyet az Alkotmánybíróság a 3060/2017. (III. 31.) határozatában vizsgált, és amely jogi megoldást nem talált Alaptörvénybe ütközőnek. [A 3060/2017. (III. 31.) határozat alapjául szolgáló esetben az eredetileg 3 éves objektív jogvesztő határidő 5 évre hosszabbodott]. Ezzel kapcsolatban pedig kiemelte, hogy a Kúria a Kf.IV.37.178/2019/7. sz. precedensképes határozata [28] bekezdésében arra mutatott rá, hogy az Alkotmánybíróság 3060/2017. (III. 31.) AB határozata alapjául szolgáló ügy egy folyamatban lévő jogi helyzet szabályozására irányult. A 3060/2017. (III. 31.) AB határozatban foglaltak szerint a felek 2013. március 14-én úgy kötöttek egymással szerződést, hogy az akkor hatályos jogszabály a hivatalbóli eljárás objektív (kezdeményezési) határidejét 3 évben határozta meg, majd a 2015. január 1-jétől hatályos szabályozás ezen időtartamot 5 éves időtartamra bővítette. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint ezen szabályozás önmagában nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogbiztonság elvét sem. A hivatkozott döntésben nem egy már lejárt (elenyészett) határidő új szabályozással történő újrainításáról, hanem egy meglévő jogviszonyra irányadó objektív kezdeményezési határidő meghosszabbításáról volt szó.

A Fővárosi Törvényszék végzésével<sup>11</sup> az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezéséről döntött, egyidejűleg a pert az Alkotmánybíróság döntésének meghozataláig felfüggesztette.

A Fővárosi Törvényszék végzésében kifejtette, hogy „a közbeszerzési eljárás megindításakor, a 2021. október 28-án hatályos Kbt. 152. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a kezdeményezők számára 60, illetve 90 napos szubjektív határidő állt nyitva kezdeményezésük benyújtására. A kezdeményezők körén belül a Közbeszerzési Hatóság Elnökét illetően ez 60 napot jelentett. Ezzel szemben a Mód7 tv.-el módosított, 2023. szeptember 1-én hatályba léptetett Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti, az ellenőrzéshez vagy vizsgálathoz kapcsolódó szubjektív észlelési határidő egységesen 90 napra változott meg minden kezdeményezőnél. A Kbt. 197. § (26) bekezdése ráadásul a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében nevesített szubjektív határidő értelmezését akként bővítette ki, hogy e szélesebb határidő a hatályba lépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokban is alkalmazandó akkor is, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről ezen rendelkezések hatályba lépése után szerzett tudomást. Ez tehát azzal a következménnyel járt, hogy a Közbeszerzési Hatóság Elnökének hivatalbóli kezdeményezésére a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti esetekben a szubjektív határidő módosítását megelőző jogsértések esetére is 90 napos határidő volt szavatolt a korábbi 60 napos határidővel szemben. A bíróság álláspontja szerint ez viszont felveti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe körébe tartozó, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába való ütközést.”

Hivatkozott végzésében a Fővárosi Törvényszék utalt a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára, kiemelve, hogy a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (ad malam partem) jogalkotásra irányadó. (1/2016. (I.29.) AB határozat indokolás [55] pontja).

A Fővárosi Törvényszék ugyanakkor arra az álláspontra helyezkedett, hogy a per alapjául szolgáló ügyben a felperes relációjában az *ad malam partem* jogalkotás esete fennállt. A Fővárosi Törvényszék álláspontja szerint „az alperesi érdekelt a hivatalbóli kezdeményezését a szerződés-ellenőrzési eljárást lezáró jegyzőkönyv közléséhez képest a közbeszerzési eljárás megindításakor még hatályos 60 napos határidőn túl, a 80. napon kezdeményezte. Az alperes a felperes

11

[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7ab59fee5801a267c1258c5300613c96/\\$FILE/III\\_798\\_0\\_2025\\_inditvany\\_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7ab59fee5801a267c1258c5300613c96/$FILE/III_798_0_2025_inditvany_anonim.pdf).

resre vonatkozó negatív tartalmú megállapításait, így a jogsértések tényeinek megállapítását, illetve a kiszabott bírságokat az alperesi érdekelt Kbt. 197. § (26) bekezdése segítségével benyújtott hivatalbóli kezdeményezésére tekintettel tudta érdemben meghozni. A közbeszerzési eljárás megindításakor hatályos Kbt. 152. § (2) bekezdése alapján – amely még mindössze 60 napos szubjektív határidőt tartalmazott a hivatalbóli kezdeményezésre – az alperes viszont a hivatalbóli kezdeményezés elkésztése okán már nem állapíthatott volna meg a felperes terhére jogsértést és nem alkalmazhatott volna szankciókat sem. Erre tekintettel az alperesi érdekelt kizárólag a Kbt. átmeneti rendelkezései között elhelyezett, a Kbt. 197. § (26) bekezdése folytán alkalmazandó, a Mód7to.-vel hatályba léptetett szubjektív határidő kibővítéssel tudta eredményesen hivatalból kezdeményezni az alperes eljárását. Ebből következően kétséget kizáróan megállapítható volt, hogy a Kbt. 197. § (26) bekezdése visszamenőleges hatállyal biztosított a hatályba lépését megelőző jogsértést érintően szankcionálási lehetőséget az alperes számára. Erre ugyanis a közbeszerzési eljárás megindításakor hatályos Kbt. 152. § (2) bekezdése a szubjektív határidő elmulasztása miatt már nem szavatolt volna lehetőséget. Ez pedig a bíróság álláspontja szerint – különös tekintettel a 19/2020. (VIII.4.) AB határozatra, amely analóg jogi helyzetet érintett – a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközött. Rögzítendő, hogy a 3060/2017. (III. 31.) AB határozat a jelen ügyben felmerült alkotmányossági aggálllyal nem volt azonosan kezelhető. Abban ugyanis az Alkotmánybíróság az objektív határidő megváltozásának alap törvény-ellenességét vizsgálta, és nem a szubjektív határidőt. Az Alkotmánybíróság e határozatában kifejtette, hogy az objektív határidővel szemben a szubjektív határidő az, amelyhez – a jogérvényesítés ténylegessége okán – érdemi hatósági cselekmény kapcsolódhat, így az ügyfél jogi helyzetének (hátrányos) érintése is. (3060/2017. (III. 31.) AB határozat [21] – [22] bekezdései)

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 103.K. 703.176/2024/18. sz. végzésében foglalt indítványát érdemi elbírálásra alkalmasnak találta.

Az Alkotmánybíróság előtti eljárásban a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: KTM) Amicus curiae beadványt<sup>12</sup> terjesztett elő. A KTM a beadványban többek közt kiemelte, hogy „A Kbt. hi-

vatkozott módosítását a gyakorlati tapasztalatok indokolták. A korábbi szabályozás a hivatalbóli jogorvoslati eljárás kezdeményezésére vonatkozóan mind szubjektív, mind objektív határidőket meghatározott. A gyakorlati alkalmazás során azonban a hivatalbóli kezdeményezők jelentős nehézségekkel szembesültek a szubjektív határidő betartása tekintetében, amelynek következtében indítványaik jelentős része elkésztnek minősült. Ennek egyik oka az volt - ahogyan a módosítást bevezető törvény indokolása kiemeli -, hogy egyes ellenőrző szervezetek vonatkozásában a tudomásra jutás időpontjának meghatározása is komoly nehézségekbe ütközött. A szubjektív határidőkhöz fűződő jogalkalmazási problémák eredményeként a hivatalbóli jogorvoslati rendelkezések nem tudták betölteni rendeltetésüket, amely a jogszabály-módosítás szükségességét indokolta. A módosítás a problémát oly módon kezelte, hogy a hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárások esetében a szubjektív határidőket megszüntette, és kizárólag objektív határidők alkalmazását írta elő.

A módosítás új speciális szabályokat is bevezetett kifejezetten az olyan esetekre, amikor egy szervezet (pl. a Közbeszerzési Hatóság, az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrző szerv) külön jogszabályban meghatározott eljárás szerinti ellenőrzést vagy eljárást folytat le. Ez esetekben az eljáró szervezet a jogsértést feltáró ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzött, illetve eljárással érintett személlyel való közlésétől (ennek hiányában az eljárására vonatkozó ügyintézési határidő, illetve az eljárás lezárására irányadó határidő lejártától), illetve európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezheti a jogorvoslati eljárást.”

A Kbt. 197. § (26) bekezdése vonatkozásában pedig a KTM kifejtette, hogy „Az átmeneti rendelkezés vitatott második fordulata értelmében a hatálybalépést követően<sup>13</sup> elkövetett jogsértések tekintetében a módosított rendelkezések kizárólag abban az esetben alkalmazandók, ha a hivatalbóli kezdeményező ezen jogsértésekről a módosított rendelkezések hatálybalépését követően szerzett tudomást, vagyis azok alkalmazását feltételhez köti. Ugyan a módosított rendelkezések már nem tartalmaznak szubjektív határidőt, az átmeneti rendelkezések továbbra is szubjektív elemhez – nevezetesen a tudomásszerzéshez – kapcsolják a rendelkezés alkalmazását a

<sup>12</sup>

[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7ab59fee5801a267c1258c5300613c96/\\$FILE/III\\_798\\_3\\_2025\\_amicusKTM\\_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7ab59fee5801a267c1258c5300613c96/$FILE/III_798_3_2025_amicusKTM_anonim.pdf).

<sup>13</sup> Megjegyzés, helyesen: hatálybalépést megelőzően.

*hatálybalépést megelőző jogsértések esetében, ezáltal összekapcsolva a korábbi és az új szabályozást.”*

Az Alkotmánybíróság a 3205/2025. (VI. 23.) AB határozattal a Fővárosi Törvényszék indítványát elutasította.

Határozatában az Alkotmánybíróság áttekintette a Mód7 tv. 2023. szeptember 1-jén hatályba lépő, valamint a Kbt. 2023. augusztus 31-ig hatályos releváns rendelkezéseit, majd ismertette az Alkotmánybíróság visszaható hatályú jogalkotás tilalmára vonatkozó, a bírói indítvány szempontjából releváns gyakorlatát. Ennek keretében külön is kitért arra, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen, és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (ad malam partem) jogalkotásra irányadó, továbbá a tilalom nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem [pld. 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55]].

Az Alkotmánybíróság a határozatában részletesen ismertette a 2023. szeptember 1. napján hatályba lépő Mód7. tv. 13. §-ához fűzött végső előterjesztői indokolást.

A Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontjának valamint 197. § (26) bekezdésének együttes értelmezése alapján az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy

*amennyiben a tudomásszerzés időpontja az új rendelkezések hatálybalépését megelőző időpontra esik, sértené a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ha az megnyitná a lehetőséget arra, hogy a hatálybalépését megelőzően már lejárt 60 napos eljáráskezdeményszerzési határidőt követően további 30 napon belül kezdeményezze a jogorvoslati eljárást az erre jogosult.*

*Ugyanígy az sem lenne összeegyeztethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében írtakkal, ha a jogszabály hatálybalépését megelőző tudomásszerzést követően a meghosszabbított határidőben kezdeményezhetné az arra jogosult a jogorvoslati eljárást. A tudomásszerzés időpontja ugyanis meghatározza az eljárás indításának kezdeményezésére vonatkozó eljárási cselekmény megtételére vonatkozó határidőt.*

*A támadott jogszabályi rendelkezés azonban egyértelműen rögzíti, hogy az új szabály a Mód7. tv. hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések esetében csak akkor alkalmazható, ha a tudomásszerzésre a Mód7. tv. hatálybalépését követően került sor, így nem nyitja újra a már lejárt határidőt, és kizárja a hatálybalépésekor már megnyílt eljárásindítási határidő meghosszabbodását is.*

A fentieket összegezve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kbt. kifogásolt szövegrésze nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető visszaható hatályú jogalkotás tilalmát.

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

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

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

DOI: 10.37371/KEP.2026.2.5

Címszavak: közbeszerzés, aránytalanul alacsony ár, ajánlatok bírálata, árképzés, piaci ár

Keywords: public procurement, abnormally low price, evaluation of tenders, pricing, market price

#### Absztrakt

A közbeszerzések területén az ajánlattevői árképzés szabadságából kell kiindulni, azonban a közbeszerzési jogi szabályozás az ajánlatkérő kötelezettségévé teszi az ajánlati árak vizsgálatát abból a szempontból, hogy azok aránytalanul alacsonynak tekinthetők-e. Ha aggályos az, hogy a megajánlott áron a szerződés teljesíthető, biztosítható-e a fedezet valamennyi költségre, akkor külön eljárásban kell esélyt adni az ajánlattevőnek arra, hogy bizonyítsa objektív módon azt, hogy az adott ár a felmerült gyanúval szemben nem tekinthető aránytalanul alacsonynak. Meg kell győznie az ajánlatkérőt a teljesíthetőségről részletes számításokkal és különböző dokumentumokkal az erre vonatkozó ajánlatkérői felhívás alapján, ennek megfelelően kell az ajánlatkérőnek dönteni az érvényességről, illetve érvénytelenségről. A tanulmány célkitűzése az esetjog elemzésével e folyamat részletes bemutatása, kitérve az árképzés néhány más jogi, illetve elméleti (filozófiai) kérdésére is.

#### Abstract

In the field of public procurement, the starting point should be the freedom of tenderers to set prices, however, public procurement law regulations make it the obligation of the contracting authority to examine tender prices from the perspective of whether they can be considered abnormally low. If there is concern about whether the contract can be performed at the offered price and whether coverage for all costs can be ensured, then the tenderer must be given a chance in a separate procedure to prove objectively that the given price cannot be considered abnormally low against the suspicion that has arisen. He must convince the contracting authority of the feasibility of performing it with detailed calculations and various documents based on the relevant call for tenders, and the contracting authority must decide on the validity or invalidity accordingly. The objective of the study is to present this process in detail by analyzing case law, also addressing some other legal and theoretical (philosophical) issues of pricing.

#### A felek közötti kommunikáció első lépcsőfoka: az indokoláskérés

*Az indokoláskéréssel szemben támasztott főbb követelmények*

Miután az ajánlatkérő a viszonyítási pontokhoz képest megállapított eltérések alapján állást foglalt abban a kérdésben, hogy mely árak tűnnek aránytalanul alacsonynak, melyek ébresztettek benne kételyt, tovább kell haladni az eljárásban. Ez akkor igaz, ha vannak olyan ajánlatok, amelyek árai gyanút keltők, hiszen ha egyáltalán nincs ilyen ajánlat, akkor értelemszerűen nem szükségszerű lépés az indokoláskérés és bírálat folya-

mata, az eljárást lezáró döntés ezek nélkül is meghozható.

a) Az aránytalanul alacsony ár vizsgálati folyamatnak következő lépcsőfoka az *indokolásérés összeállítása* és az ajánlattevőknek történő megküldése. Erre csak akkor kerül sor tehát, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban olyan ajánlatokat azonosított, amelyek a fent ismertetett viszonyítási pontokra tekintettel gyanúsak ítélték. Ennek megfelelően el kell indítani az uniós

ítélkezési gyakorlatban kontradiktóriusnak nevezett eljárást, hiszen „A közösségi és nemzeti jog, valamint joggyakorlat alapján az ajánlat érvénytelensége a kirívóan alacsony ár miatt az indokoláskérési eljárás eredményeként állapítható meg, amelynek során az ajánlatkérő az ajánlattevő számára lehetőséget biztosít az ajánlati ára teljesíthetőségének a bizonyítására, az automatikus érvénytelenné nyilvánítás nem lehetséges.”<sup>1</sup> Másképpen fogalmazva: „[ö]nmagában az aránytalanul alacsony ár megajánlása az ajánlat érvénytelenné nyilvánítását nem alapozhatja meg, hanem ilyen esetben az ajánlati ár tartalmát megalapozó adatokat, indokolást kell kérnie az ajánlatkérőnek és az indokolásban foglalt adatok alapján kell megítélnie a szerződés teljesíthetőségét.”<sup>2</sup> Ennek megfelelően „A Kbt. szabályozása meghatározza azt a feltételrendszert és eljárásrendet, amely mellett kötelező az ajánlatkérőnek az ajánlati árat aránytalanul alacsonynak minősíteni, valamint lefolytatni az aránytalanul alacsony árat tartalmazó ajánlatok vizsgálatát, amelynek eredményeként döntenie kell az ajánlatok érvényességéről vagy érvénytelenné nyilvánításáról.”<sup>3</sup> Ha nem áll fenn aránytalanul alacsony ár gyanúja, akkor a bíráló részévé nem kell ilyen folyamatot tenni, ennek hiányában is jogszerűen meghozható az eljárást lezáró döntés.

Ha viszont fennáll az aránytalanul alacsony ár gyanúja, akkor nem mellőzhető a szabályszerű lefolytatás, tehát az indokoláskérés feladatát teljesíteni kell. Ezzel kapcsolatban is több követelményt kell figyelembe venni, a vonatkozó joggyakorlat elemzésével ezek összesítése adhat fontos támpontokat a jogszerű megvalósításhoz. Emellett az indokoláskérés tartalmát az is alapjaiban határozza meg, hogy mi a közbeszerzés tárgya, hiszen másként kell a költségeket meghatározni, számítani, részletezni és alátámasztani egy építési beruházás, egy árubeszerzés vagy egy szolgáltatásmegrendelés esetében. Különösen hangsúlyossá válnak a további részlet-

kérdések (például munkajogi, munkaügyi követelmények) az olyan szerződések esetében, amelyeknél jelentős az élömunka bevonásának szükségessége vagy éppen nagy az árverseny a piaci körülmények folytán. Az ajánlatkérőnek olyan személyeket kell bevonni a folyamatba, akik ezeket a *szakmai és pénzügyi részleteket* behatóan ismerik, átlátják az adott tárgy piaci sajátosságait, jellemző költségeit és árképzési problémáit. Indokolt lehet például munkaügyi *szakértő* bevonása az olyan közbeszerzési eljárásokba – a bírálóbizottsági munkába,<sup>4</sup> – amelyekben a munkaerő foglalkoztatásának kulcsszerepe van, és ahol ennél fogva például a munkaidő, a pihenőidő, a készenléti idő és a különleges javadalmazási szabályok ismerete és az ezekből levezethető költségelemek megfelelő ismerete nélkülözhetetlen. Enélkül nem lesz megfelelő sem az indokoláskérés tartalma, sem pedig a benyújtott indokolások ellenőrzése, bírálata.

b) Rendkívül lényeges kiindulópont, hogy ha az árat az ajánlatkérő aránytalanul alacsony jelleg gyanújával illetve, akkor *egyértelmű, pontos tartalmú indokoláskérést* kell készítenie az ajánlatkérőnek, hiszen őt „[i]s kötelesség terheli a tekintetben, hogy tényszerűen megválaszolható (a kiírás körében) kérdéseket tegyen fel.”<sup>5</sup> Így „[n]em elegendő önmagában az indokoláskérési szándék közlése az ajánlattevővel, hanem ki kell tölteni az indokoláskérést a jogszabályi rendelkezésben előírtaknak megfelelő tartalommal is.”<sup>6</sup> Másképpen fogalmazva: „Az ajánlatkérő felelőssége az indokoláskérés tartalmának meghatározása, megfelelő indokolás nyújtása ajánlattevőn kizárólag akkor kérhető számon, ha az ajánlatkérő az indokoláskérésben pontos és kellően részletezett iránymutatást adott az ajánlati ár kétségtelenségének okáról és az indokolás elvárt tartalmáról. Az ajánlattevő hátrányára az elő nem írt adattartalom hiánya nem értékelhető.”<sup>7</sup> Vagyis „[a]z ajánlattevők csak akkor vannak abban a helyzetben, hogy megfelelő

<sup>1</sup> A KDB D.140/17/2023. számú határozata, [135].

<sup>2</sup> A KDB D.347/16/2024. számú határozata, [38].

<sup>3</sup> A KDB D.82/19/2025. számú határozata, [63].

<sup>4</sup> „Az ajánlatkérő szabad döntési jogosultsága nem terjedhet odáig, hogy szavazati joggal nem rendelkező személyek szakértelmére alapítsa döntését, ugyanakkor a megfelelő szakértelmet a Bíráló Bizottság szavazati joggal rendelkező tagjait érintően ne biztosítsa. Ez utóbbi a közbeszerzési eljárás szakszerűségének, megalapozottságának egyik fontos garanciális eleme.” A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.37.183/2009/7. számú ítélete.

<sup>5</sup> A Fővárosi Bíróság 28.K.30.729/2010/3. számú ítélete.

<sup>6</sup> A KDB D.299/17/2025. számú határozata, [34].

<sup>7</sup> A KDB D.881/32/2016. számú határozata.

magyarázatot adjanak az áraikra vonatkozóan, ha ajánlatkérő pontosan megfogalmazza, hogy az ajánlati árat milyen okból tartja aggályosnak, annak mely elemeit kifogásolja, valamint megadja, hogy az ajánlattevők az indokolás során milyen vizsgálati szempontokat vegyenek figyelembe.”<sup>8</sup> Tehát „[a]z ajánlattevők csak abban az esetben kerülnek olyan helyzetbe, hogy az ajánlatkérő rendelkezésére tudjanak bocsátani valamennyi, az ajánlati ár megalapozottságát alátámasztó dokumentumot, amennyiben az ajánlatkérő kellő pontossággal határozza meg az indokoláskérés tartalmát,”<sup>9</sup> hiszen „[a]z aránytalanul alacsony árindokolás intézménye egy objektív alapú kooperációt feltételez, illetve vár el az érintett felektől, ezért nem elég az ajánlatkérői oldalról sem csupán elnagyolt, általános jellegű kéréseket megfogalmazni, vagy a jogszabályra általánosságban hivatkozni.”<sup>10</sup> Így „[h]a egy ajánlatkérő a Kbt. aránytalanul alacsony árral kapcsolatos, a Kbt. 72. § szerinti magyarázatot vár el az ajánlattevőktől, akkor az erre való felhívásban az adott ajánlattevő adott ajánlatához kapcsolódó, konkrét kifogásokat kell megfogalmaznia ahhoz, hogy arra konkrét válaszokat kaphasson.”<sup>11</sup> Ellenkező esetben, vagyis „Általános jellegű felhívás alapján az ajánlattevők nem kerülnek abba a helyzetbe, hogy megfelelő tartalommal el tudják készíteni indokolásukat az ajánlati áraik alátámasztására.”<sup>12</sup> Az ajánlattevőnek ilyenkor nem lesz lehetősége arra, hogy az „[a]jánlatkérő által elvárt és vizsgált szempontok szerint teljes körű magyarázatot adjon az ajánlati árára.”<sup>13</sup> Ugyanakkor „A vonatkozó joggyakorlat szerint – amelyet egyébként az [ajánlattevő] ismertetett is a jogorvoslati eljárás során a D.418/19/2022. számú döntőbizottsági határozatra hivatkozással – amennyiben az [ajánlattevő] lehetőséget kapott arra, hogy ajánlati árát megindokolja, és az ajánlatkérőtől érthető és részletes

tájékoztatást kapott arról, hogy mely körülmények tekintetében szükséges indokolást, illetve kiegészítő indokolást adnia, az ajánlat érvénytelenné nyilvánításának jogellenes volta nem állapítható meg.”<sup>14</sup> Megemlíthető továbbá, hogy „Az, hogy az [ajánlattevő] az ajánlatkérő felhívását nem megfelelően értelmezte, nem eshetett az ajánlatkérő terhére.”<sup>15</sup> Az egyértelműen elő nem írt követelmény pedig utóbb nem kérhető számon: „Az ajánlatkérő akkor róhatja az [ajánlattevő] hátrányára, érvénytelenségi indokként megjelölve valamely [ajánlattevői] nyilatkozat hiányát, ha azt az ajánlatkérő egyértelműen, célzottan kérte.”<sup>16</sup>

Ugyancsak jogséértő módon kérnek indokolást akkor, ha a *becsült érték meghatározása*, illetve a közbeszerzés tárgya (a szerződés tartalma, mennyisége) vagy az egyéb előírásainak a tartalma *bizonytalan*.<sup>17</sup> A *nem egyértelmű tartalomra*, és ennek alapján a pontos ajánlati vállalás és az objektív költségkalkuláció hiányára utalhat az, ha a nettó ajánlati árra jelentős különbségű megajánlások érkeznek az ajánlattevőktől;<sup>18</sup> ilyen esetben egyébként még az ajánlatok összehasonlíthatóságának követelménye sem érvényesül. Azonban az erre való hivatkozás korlátaira is rámutatott már a joggyakorlat, ahogyan arról már a rezsioradíjak körében szó volt: „[a]z ajánlattevőknek lehetősége van a közbeszerzési dokumentumok ellentmondásait, hiányosságait sérelmezni, különösen ha azok alapvetően gátolják őket a megfelelő ajánlattételben, különös tekintettel a közbeszerzés előkészítésére vonatkozó törvényi kívánalmak nem teljesülése miatt. Azonban, ha a Kbt. 66. § (2) bekezdése szerinti nyilatkozattal a közbeszerzés feltételeit, a közbeszerzési dokumentumokban foglaltakat elfogadták, ajánlatukat ennek megfelelően megtették, az eljárás későbbi szakaszában, az összegezés eredményével szemben nem hivatkozhatnak arra, hogy a közbeszerzési

<sup>8</sup> A KDB D.128/13/2017. számú határozata.

<sup>9</sup> A KDB D.517/15/2020. számú határozata, [64]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítéletét.

<sup>10</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítélete, [28].

<sup>11</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítélete, [28].

<sup>12</sup> A KDB D.128/13/2017. számú határozata.

<sup>13</sup> A KDB D.584/12/2010. számú határozata.

<sup>14</sup> A KDB D.763/20/2024. számú határozata, [55].

<sup>15</sup> A KDB D.636/25/2024. számú határozata, [61].

<sup>16</sup> A KDB D.329/22/2025. számú határozata, [94].

<sup>17</sup> Ld. a KDB D.379/21/2018. számú határozatát, [59]-[60].

<sup>18</sup> Ld. a KDB D.922/17/2016. számú határozatát.

eljárás feltételei, a közbeszerzési dokumentumok tartalma nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek.”<sup>19</sup>

Ha tehát hiányzik a megfelelő indokoláskérés, arra megfelelő válasz sem adható. Ahogyan egy másik esetben fogalmaztak, „Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő [ajánlattevővel] nem közölte a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás konkrét vizsgálati szempontjait, illetőleg a kirívóan alacsonynak értékelt árajánlati elemeket, így a Döntőbizottság álláspontja szerint az [ajánlattevő] nem volt abban a helyzetben, hogy az ajánlatkérő által elvárt és vizsgált szempontok szerint teljes körű magyarázatot adjon az ajánlati árára. Ajánlatkérő ekként saját magatartásával idézte elő, hogy a benyújtott [ajánlattevői] indokolásban az ajánlati árral kapcsolatban csak általános megjegyzések találhatók, amelyek nem tartalmazzák annak konkrét adatokkal, számításokkal levezetett bemutatását, hogy maga az ajánlattevő miként határozta meg az árajánlata fő összetevőit, az élők munkaszükséglet díjazását, és anyagköltségeket, ezek milyen tételeket, költségeket, terheket foglalnak magukban, ténylegesen milyen létszámú, összetételű szakembert vett igénybe, valamint az [...] általánosságban hivatkozott ‘helyi jelleg’ pontosan milyen mértékben csökkent az anyag gép és szállítási költségeket.”<sup>20</sup> Másiképpen fogalmazva: „Az ajánlatkérőnek pontosan az ajánlattevő tudomására kell hoznia, hogy melyek azok az ajánlati elemek, amelyek tekintetében további adat(ok)at vagy indokolást kér az ajánlattevőtől, csak így lesz az érintett ajánlattevő abban a helyzetben, hogy az ajánlatkérő számára a szükséges információkat meg tudja adni.”<sup>21</sup> Ha a közbeszerzési eljárásban rendelkezésre áll árazott költségvetés – jellemzően az építési beruházások esetében –, a tételes ármegajánlásra tekintettel az ajánlati ár belső tartalmával kapcsolatos információkkal, akkor ezek alapján megítélhető, hogy „[m]ely munkanemek, tételcsoportok, illetőleg bér, vagy anyagköltségek azok, amelyek vonatkozásában az ajánlati ár a piaci árhoz, vagy az ágazatban szokásos

bérekhez, anyagköltséghez képest kirívóan alacsonynak minősülhet. Minderre figyelemmel a Döntőbizottság álláspontja szerint a konkrét esetben nem is lett volna akadálya annak, hogy ajánlatkérő részletezze azon szempontokat, amelyek miatt az [ajánlattevő] ármegajánlását kirívóan alacsonynak értékelte.”<sup>22</sup>

Vagyis a *kiindulópont az ajánlatkérői indokoláskérés minősége, részletezettsége*. Ugyanis „Ha az ennek folytán megfogalmazott indokoláskérésre az ajánlattevő által adott indokolás nem tartalmaz kellő információt, nem ad meg minden adatot, tényt az ajánlatkérő döntéséhez, nem indokolja meg kellőképpen az ajánlati eleme teljesíthetőségét, úgy magát fosztja meg attól a lehetőségtől, hogy az ajánlatkérő az indokolást elfogadva, ajánlatát érvényesnek minősítse. [...] Az indokolás elfogadásánál abból kell kiindulni, hogy az ajánlatkérő mely ajánlati elemet tartotta aggályosnak és ezzel kapcsolatban milyen felhívást intézett az ajánlattevő felé, milyen tartalmú válasz megadását várta el, milyen adatok, tények közlését írta elő. Az ajánlatkérő ugyanis a saját felhívásához maga is kötve van, így a választ csak akkor fogadhatja el, ha az az általa elvárt információt teljes körűen megadja. Mindez érvényes a kiegészítő indokolásra is.”<sup>23</sup> Tehát „Amennyiben az ajánlattevő nem adja meg az ajánlatkérő által az indokolásadásra vagy kiegészítő indokolásadásra vonatkozó felhívásban kért adatokat, úgy nem bizonyítja, hogy a megjelölt ajánlati ár és az azt alkotó lényeges ajánlati elemek megalapozottak.”<sup>24</sup>

Külön kell vizsgálni azokat az eseteket, amikor *árazott költségvetés (ártáblázat)* áll rendelkezésre. Korábban szó volt arról, hogy „Amennyiben az érintett ajánlat nem tartalmaz kirívóan alacsonynak értékelt összesített ellenszolgáltatást, úgy ajánlatkérőnek nincs olyan kötelezettsége, hogy az ajánlati ár egyes elemeit vizsgálva, az azok tartalmát megalapozó adatokra vonatkozóan indokolást kérjen.”<sup>25</sup> Másiképpen fogalmazva, „[a] kirívóan alacsony ellenszolgáltatás vonatkozásában az

<sup>19</sup> A KDB D.176/22/2023. számú határozata, [61].

<sup>20</sup> A KDB D.584/12/2010. számú határozata.

<sup>21</sup> A KDB D.808/8/2010. számú határozata.

<sup>22</sup> A KDB D.584/12/2010. számú határozata.

<sup>23</sup> A KDB D.597/26/2023. számú határozata, [61]. A Fővárosi Törvényszék 106.K.701.441/2024/10. számú ítélete a bírságot kiszabó rendelkezését megsemmisítette és a KDB-t e körben új eljárásra kötelezte.

<sup>24</sup> A KDB D.597/26/2023. számú határozata, [64]. A Fővárosi Törvényszék 106.K.701.441/2024/10. számú ítélete a bírságot kiszabó rendelkezését megsemmisítette és a KDB-t e körben új eljárásra kötelezte.

<sup>25</sup> A KDB D.228/9/2011. számú határozata.

ajánlat egésze, mint egység vonatkozásában vizsgálható csak a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás, egyetlen kiragadott tétel ára esetében nem.”<sup>26</sup> Ha viszont az ajánlati ár aránytalanul alacsony, akkor már a rendelkezésre álló költségvetésből szükséges kiindulni: „Az építési beruházások esetében [...] az ajánlatokban szereplő tételes költségvetés alapján pontosan meghatározottak az egyes ajánlati elemek, amelyekben belül az ajánlattevő az egyes munkanemekhez tartozó bérköltséget és anyagköltséget is köteles megadni.”<sup>27</sup> Ilyenkor nem elegendő tehát az indokoláskérésben általában az ajánlati árra hivatkozni, ennek megfelelően, az árazott költségvetés alapján ki lehet (kell) választani azokat az ajánlati elemeket, szempontokat, tételeket (munkanemeket, tételcsoportokat, illetőleg bér-, vagy anyagköltségeket), amelyek kifogásolhatók, pontosan meg kell nevezni, hogy mely elemekre milyen tartalmú indokolást vár az ajánlatkérő, különben az ajánlattevő nem lesz abban a helyzetben, hogy megfelelő indokolást nyújtson be.<sup>28</sup> Ahogy még egy korábbi bírósági ítélet is fogalmazott, az ajánlattevők „[a]jánlata tételes költségvetést tartalmazott, településenként megjelölve a csatorna-építési, építési, szerelési, iszapeltávolítási és villanyszerelési munkák ellenértékét; az [ajánlatkérőnek] ezért meg kellett volna jelölnie, hogy mely településen mely munkálatok ellenértékét tartja kirívóan alacsonynak, melyek azok a költségvetési tételek, amelyeket lényegesnek tart, és amelyek miatt aggálya merült fel. E kötelességének az [ajánlatkérő] nem tett eleget, általánosságban utalt csak az ajánlati árra, ezért – az általa feltett kérdésre adott válasz alapján – az ajánlatokat kirívóan alacsony ellenszolgáltatás okán nem lehetett érvénytelennek nyilvánítani.”<sup>29</sup>

c) Nemcsak a vizsgálni kívánt szempontok rendkívül lényegesek, hanem az is, hogy az ajánlatkérő *milyen dokumentumok* csatolását várja el az ajánlattevőktől,

hiszen nem feltétlenül elegendő az, ha az ajánlattevő saját felsorolásokkal, adatközlésekkel, számításokkal és levezetésekkel kívánja alátámasztani az ajánlati árának teljesíthetőségét. Vagyis kérdés, hogy az ajánlatkérő milyen iratok benyújtását várja el a vitathatatlan alátámasztás érdekében. Így szerződések, alvállalkozói és szállítói árajánlatok (például építőanyagok árának igazolására), eszköz gyártójának nyilatkozata (beszerzési ár igazolása körében hangsúlyos lehet, de nem kizárólagos),<sup>30</sup> alvállalkozói előszerződések,<sup>31</sup> tárgyieszköz-nyilvántartólapok, forgalmi engedélyek, menetlevelek,<sup>32</sup> különleges munkajogi körülmények (ajánlati árat befolyásoló szabadságok, bérpótlékok egyedi kikötéseinek) ellenőrzésére munkaszerződések,<sup>33</sup> vagy éppen bérjegyzékek (bérlapok)<sup>34</sup> merülhetnek fel, igazodva a közbeszerzés tárgyához és sajátosságaihoz, de vita tárgya volt az, hogy webáruházból további magyarázat nélkül termékekről készült „kéretlen” képernyőfotók mennyire alkalmasak az alátámasztásra. (Egy esetben az ajánlattevő „[n]em egyszerűen elfelejtette benyújtani a kért dokumentumokat vagy megkerülte a választ az ajánlatkérő feltett kérdéseire, hanem azt saját döntéséből kifolyólag nem teljesítette. Ezzel szemben az ajánlatkérő által nem kért képernyőfotókkal elárasztva nyújtotta be az árindokolását.”)<sup>35</sup> Az viszont lényeges, hogy ha az ajánlattevő árajánlatot csatol, akkor az érvényes (a lejárati dátuma megfelelő) legyen. („A Döntőbizottság álláspontja szerint az [ajánlattevő] indoklása nem felelt meg [...] az objektivitás követelményének, tekintettel arra, hogy az ajánlati ár alátámasztása céljából olyan dokumentumot csatolt, amely nemhogy a teljesítésig, de a közbeszerzési szerződés megkötéséig sem volt érvényes.”)<sup>36</sup>

Tehát át kell gondolni, meg kell vizsgálni a *csatolandó iratok körét*. Egy példaként említhető esetben a bíróság a következőket fogalmazta meg: „Az egyes elemek bizo-

<sup>26</sup> A KDB D.359/14/2011. számú határozata.

<sup>27</sup> A KDB D.584/12/2010. számú határozata.

<sup>28</sup> Ld. a KDB D.584/12/2010. számú határozatát.

<sup>29</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.264/2007/7. számú ítélete.

<sup>30</sup> Ld. a KDB D.91/13/2019. számú határozatának [45] pontját.

<sup>31</sup> Ld. a KDB D.52/15/2023. számú határozatának [60] pontját.

<sup>32</sup> Ld. a Kúria Kfv.III.37.191/2017/7. számú ítéletének [24] pontját.

<sup>33</sup> Ld. a KDB D.95/15/2021. számú határozatának [73]-[74] pontjait.

<sup>34</sup> „A munkavállalói bérköltség alátámasztására benyújtotta a bérlapokat.” A KDB D.52/15/2023. számú határozata, [53].

<sup>35</sup> A KDB D.470/13/2023. számú határozata, [50]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.262/2024/13. számú ítéletét.

<sup>36</sup> A KDB D.763/2024. számú határozata, [56].

nyitása érdekében az ajánlatkérőnek dokumentumokat is kérnie kellett. E körben ugyancsak segítségként példálózó jelleggel sorolt fel olyan okiratokat, amelyeket a ráfordítások objektív igazolásaként elfogadhat (pénzügyi kimutatások, szándéknyilatkozatok, szerződések vagy a beszerzési árak egyéb irattal történő igazolása), egyedül a munkaszerződések és a felmerülő költségek/üzemelés költségeinek számláit kérte konkrét kötelezettségként bemutatni. Ezek a bíróság megítélése szerint is a teljesítéssel szükségszerűen felmerülő kiadások igazolására leginkább alkalmas okiratok.<sup>37</sup> Viszont átvételi jegyek nem bizonyítják feltétlenül a beszerzési árat.<sup>38</sup> Válság és folyamatos áremelésekkel sújtott időszakokban és ágazatokban építőipari alapanyag értékesítésével foglalkozó gazdasági társaság (például kavicsot, homokot árusító bánya) árjegyzéke is használható lehet.<sup>39</sup> Ha az ajánlatkérő csak általánosságban hivatkozik alátámasztó dokumentumokra, akkor az ajánlattevő mozgásterére ennek megfelelően alakulhat. Így egy esetben az volt a megállapítás, hogy „Figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő közelebbről nem jelölte meg, hogy milyen dokumentumok, milyen időintervallumon belüli csatolását kéri, az [ajánlattevő] azt legjobb belátása szerint teljesítette.”<sup>40</sup> Konkrét előírások hiányában „[p]éldául nem állapítható meg, hogy egyetlen 10 évvel korábbi villanyszámla becsatolását kérte az ajánlatkérő vagy valamennyi, a gazdálkodó szervezet alapítása óta felmerült közüzemi szolgáltatási díj igazolását is. A felsorolt területek általánosságban történő megnevezéséből nem lehet következtetést levonni a dokumentumok típusára, fajtájára, mennyiségére.”<sup>41</sup> Egy másik esetben pedig úgy fogalmaztak, hogy „[a]z ajánlatkérő az árindokolás kérésében szállítási szerződés becsatolását nem kérte, hanem az ajánlattevőre bízta annak

eldöntését, hogy milyen dokumentumokkal kívánja a beszerzési árat alátámasztani.”<sup>42</sup>

d) Ennek megfelelően vizsgálendő a „dokumentumhiányra” alapított érvénytelenség, hiszen az ajánlatkérő mozgásterére sem korlátlan az elvárásainak megfogalmazása terén. Fontos kiindulópont, hogy „Amennyiben az ajánlattevő az ajánlatkérő által az indokolásadásra vagy kiegészítő indokolásadásra vonatkozó felhívásban kért adatokat nem adja meg, és a kért dokumentumokat nem csatolja be, úgy nem bizonyítja, hogy a megjelölt ajánlati ár és az azt alkotó ajánlati elemek megalapozottak. Az ajánlatkérő a be nem nyújtott dokumentumok miatt vagy a meg nem adott adatok miatt nem tud teljeskörűen meggyőződni az ajánlati ár megalapozottságáról.”<sup>43</sup> Ugyanakkor ebben a körben is jelentősége van annak, hogy pontosan mit írt elő az ajánlatkérő, ugyanis „[a]z ajánlatkérő által hivatkozott alátámasztó dokumentumok általánosságban történő kérésre való csatolásának hiánya önmagában nem eredményezi az ajánlat érvénytelenségét, mivel az ajánlati ár alátámasztására elsődlegesen az indokolás szolgál, de amennyiben szükséges, az ajánlatkérő kérhet konkrétan megnevezett dokumentumokat az ajánlattevőtől további alátámasztás céljából.”<sup>44</sup> Egy esetben az ajánlatkérő a személy- és vagyónvédelmi óradíj releváns költségeinek bemutatását kérte, és megjelölte az egyes költségeket is, melyekre kifejezetten indokolást kért, de azt is előírta, hogy „[m]inden adatot, tény, amelyre az indokolásban hivatkozik az ajánlattevő, olyan dokumentummal támassza alá (például: szerződés, árajánlat, főkönyvi kivonat, bérkarton, számla, stb.), amelyekből megállapítható a hivatkozott adat, tény valódisága.”<sup>45</sup> A felhívott ajánlattevő – amelynek az ajánlatkérő az ajánlatát utóbb érvénytelenné nyilvánította – benyújtotta

<sup>37</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.702.915/2024/13. számú ítélete, [38].

<sup>38</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.702.915/2024/13. számú ítélete, [39].

<sup>39</sup> Ld. a KDB D.291/23/2022. számú határozatának [143] pontját. A határozatot részben megváltoztatta a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.705/2022/19. számú ítélete, helyben hagyta a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.700.403/2023/7. számú ítélete.

<sup>40</sup> A KDB D.517/15/2020. számú határozata, [65]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítéletét.

<sup>41</sup> A KDB D.517/15/2020. számú határozata, [64]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítéletét.

<sup>42</sup> A KDB D.291/23/2022. számú határozata, [143]. A határozatot részben megváltoztatta a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.705/2022/19. számú ítélete, helyben hagyta a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.700.403/2023/7. számú ítélete.

<sup>43</sup> A KDB D.490/21/2022. számú határozata, [79].

<sup>44</sup> A KDB D.470/15/2021. számú határozata, [32].

<sup>45</sup> A KDB D.189/22/2025. számú határozata, [40]. A döntést keresettel támadták.

indokolását, táblázatban bemutatta a személy- és vagyónvédelmi óradíj releváns költségeleseit, azok mértékét és rövid szöveges indokolást adott a költségek tekintetében, viszont dokumentumokat nem csatolt. Az ajánlatkérő tehát érvénytelenné nyilvánította az ajánlatot, mert nem tudott minden kétséget kizáróan meggyőződni az ajánlati ár megalapozottságáról, és azt is rögzítette, hogy a hiányzó dokumentumok nem pótolhatók további, kiegészítő indokoláskéréssel, ugyanakkor nem tett megállapítást az indokolás tartalmával kapcsolatban az összegezésben.<sup>46</sup> A KDB megállapította, hogy ez a döntés jogsértő volt, mert álláspontjuk szerint túlságosan általános volt az ajánlatkérő előírása, hiszen abból az előírásból, hogy minden hivatkozott adatra, tényre csatoljon dokumentumot az ajánlattevő, nem lehet megállapítani, hogy milyen dokumentumot kell benyújtani az indokoláshoz. „Egy indokolásban egy ajánlattevő hivatkozik az egységárat alkotó költség-tényezőkre, de arra vonatkozó magyarázata körében előad még további számos a gazdasági társaságra vonatkozó sajátosságot, munkaszervezésre, felépítésre vonatkozó tényeket, adatokat, így nagyon széleskörű az az adathalmaz és tényhalmaz, ami egy árindokolásban megjelenik. Így az ajánlatkérő tárgyban előírása alapján pontosan nem lehet tudni, hogy a dokumentumok mely körét szükséges csatolni. A dokumentumok körének meghatározása nem az ajánlattevők feladata.”<sup>47</sup>

Mikor jár el az ajánlatkérő megfelelően ilyen helyzetben? „Amennyiben az ajánlatkérő nem jelöli meg konkrétan az árindokoláskérésben, hogy mely dokumentumok csatolását várja el az ajánlattevőktől, úgy akkor jár el helyesen az ajánlatkérő, ha az erre a célra szolgáló kiegészítő árindokolás kérésében egyértelműen, megalapozottan és pontosan kérdez rá arra, hogy az [ajánlattevő] tisztázza és támassza alá a részéről benyújtott adatokat és nyilatkozat(ok)ban foglaltakat a megfelelő, ajánlatkérő által elvárt dokumentumok csatolásával.”<sup>48</sup> Nem fogadható el tehát érvénytelenség jogszerű indokaként, ha az ajánlatkérő olyan dokumentum hiányát kéri számon, amelyet nem írt elő: „[a]z ajánlatkérő akkor róhatja az [ajánlattevő] hátrányára, érvénytelen-

ségi indokként megjelölve valamely [ajánlattevői] nyilatkozat hiányát, vagy csatolandó dokumentum hiányát, ha azt az ajánlatkérő kérte. A kérésnek egyértelműnek, kifejezettnak kell lennie az ajánlatkérő részéről az [ajánlattevő] felé. Tárgybani esetben az ajánlatkérő nem kért az aszfaltbeszállítás kapcsán az [ajánlattevőtől] nyilatkozatot az árindokoláskérések során, továbbá ehhez kapcsolódóan dokumentumokat sem kért az ajánlatkérő csatolni az [ajánlattevő] részéről. Így az ajánlatkérő megállapítása, hogy az ajánlatkérő által feltett kérdésre az [ajánlattevő] nem nyilatkozott az aszfaltbeszállítás kapcsán, nem helytálló. A dokumentumok csatolásának hiánya körében nem került rögzítésre [ajánlattevői] mulasztás.”<sup>49</sup>

Mivel az ajánlatkérő feladata a követelmények meghatározása, ezért a hivatkozott körülményekre alapozva nem lehet jogszerű az érvénytelenné nyilvánítás. Tehát „[e]gy ajánlattevői árindokolás nem csak akkor fogadható el, ha minden egyes adat, tény, költség megjelölése dokumentummal alátámasztásra kerül. Minden dokumentum bekérése aránytalan, a Kbt. rendelkezéseiből nem következik,”<sup>50</sup> különösen akkor, ha az ajánlattevő „[t]öbb, mint 100 dokumentumban (táblázatokban és szöveges nyilatkozatokban) mutatta be az árképzését.”<sup>51</sup> Vagyis ebben a körben is figyelembe kell venni azokat az általános támpontokat, amelyekről korábban szó volt, mégpedig az indokoláskérés pontos és részletes jellegével mint alapvető minőségi elvárásról szóló bekezdésekben.

Azonban vannak olyan esetek, amikor az *irathiany megalapozhatja az ajánlat érvénytelenségét*. Egy közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő kérte az alkatrészellátást biztosító szervizszerződést, az ajánlattevő azonban azt nem nyújtotta be. A KDB úgy foglalt állást, hogy az ajánlattevő „[i]ndokolásai nem voltak alkalmasak arra, hogy megnyugtatóan eloszlassák e körben az ajánlatkérői kételyt, a rendelkezésre álló adat nem volt elegendő ahhoz, hogy az ajánlatkérő teljeskörűen, alappal meggyőződhessen az ajánlati elemek valóságáról, így az ajánlatkérő nem fogadhatta el az indokolásokat. A Dön-

<sup>46</sup> A KDB D.189/22/2025. számú határozata, [40]. A döntést keresettel támadták.

<sup>47</sup> A KDB D.189/22/2025. számú határozata, [41]. A döntést keresettel támadták.

<sup>48</sup> A KDB D.283/28/2025. számú határozata, [57].

<sup>49</sup> A KDB D.329/22/2025. számú határozata, [89].

<sup>50</sup> A KDB D.189/22/2025. számú határozata, [42]. A döntést keresettel támadták.

<sup>51</sup> A KDB D.283/28/2025. számú határozata, [56].

tőbizottság szerint tehát az indokolás, kiegészítő indokolás körében kért irat be nem csatolása (irathiany) megalapozhatja az ajánlat érvénytelenné nyilvánítását, mert előidézi azt, hogy az ajánlatkérő nem tud meggyőződni az ajánlati elemek, ezáltal az ajánlati ár megalapozottságáról. Ilyen esetben az ajánlattevő nem tudja igazolni, alátámasztani, hogy az ajánlata nem tartalmaz aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást.<sup>52</sup> Az is lényeges megállapítás, hogy „Az árindokolás körében kért alátámasztó dokumentumok becsatolásának hiánya nem keletkeztetett olyan kötelezettséget az ajánlatkérő számára, hogy azokat kiegészítő árindokolás körében pótolta az ajánlattevővel.”<sup>53</sup> E körben tehát figyelembe kell venni a kétszeres indokoláskérés tilalmával kapcsolatban kidolgozott joggyakorlati álláspontokat, megközelítéseket is.

### Az ajánlattevői válasz – az indokolás tartalmi szempontjai

#### *Az ajánlattevői válaszlépésekről általában*

Az ajánlatkérői indokoláskérésre az érintett ajánlattevőnek válaszolnia kell, ha a célja az érvényes ajánlattétel. Ez a válasz az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolás, vagy ahogyan még nevezni szokás, „árindokolás”, az erre épülő további, újabb ajánlatkérői kiegészítő indokoláskérésre adandó válasz pedig a további, kiegészítő (ár)indokolás. Hogyan lehet az indokolást definiálni, mi lehet az *indokolás fogalma*? A KDB szerint „Az ajánlati árra vonatkozó indokolás az árazott költségvetéshez hasonló, az árat alkotó egyes költségelemeket és azok mértékét mutatja be az ajánlattevő sajátosságai, árképzési módszere alapján. Az indokolás, kiegészítő indokolás egy egységet képező irat, melyben az adott beszerzés specifikumaira figyelemmel egyedileg képzett, az árat alkotó költségtényezőket, adatokat, információkat mutatja be az ajánlattevő.”<sup>54</sup> Az *indokolás*

tehát *a költségvetéshez hasonló*, hiszen a költségvetés vizsgálata alapján *megismerhető* az adott ajánlattevő *árképzési módszere*, de eltérő mértékben. Ugyanis „Az árazatlan költségvetésben az egyes műszaki előírásokhoz kapcsolódó tételes árak jelennek meg, amelyek alapját adják a szerződéses ellenszolgáltatásnak, de az ajánlati ár nemcsak ezeket az árelemeket tartalmazza. Az ajánlati ár, mint értékelési szempont a beszerzés tárgyának az ellenszolgáltatása és annak az árazott költségvetés összesen értékét teljes mértékben tartalmaznia kell.”<sup>55</sup> Amely dokumentumból az árképzés nem ismerhető meg, az nem tekinthető költségvetésnek sem. Például egy olyan árubeszerzés esetén, ahol az ártáblázatban felsorolt termékek egységárát meg kell szorozni a darabszámmal, az összegeket össze kell adni, és így áll össze a végső ajánlati ár. Az ilyen számítási művelet nem igényel árképzési módszert, elvégezhető a termékek egységárainak és mennyiségeinek a tudatában.<sup>56</sup> (Tehát nem minden dokumentum költségvetés, ami elsőre annak látszik.) Más esetben viszont más következtetést vontak le: „A Döntőbizottság álláspontja szerint a terméktáblázatban szereplő egységárból kiderül, hogy mely termékek esetében tud a nyertes ajánlattevő a nagykereskedelmi áraknál jóval kedvezőbb árakat érvényesíteni, ezekből következtetések vonhatók le akár a beszerzési árakra is, illetőleg a nyertes ajánlattevő árképzésére is, amelyeket megismerve a közbeszerzési árverseny során a nyertes ajánlattevő hátrányos helyzetbe kerülhet a versenytársakkal szemben, amely aránytalan sérelmet jelent számára.”<sup>57</sup> Egy közbeszerzési eljárásban a két dokumentum kapcsolata is lényeges lehet: „Fontos annak kiemelése is, hogy az árindokolást a költségvetéssel összhangban, azzal együtt értelmezve kell vizsgálni.”<sup>58</sup> A klasszikus, az ajánlathoz csatolandó költségvetésekhez képest – a közbeszerzés tárgyához, az ajánlatkérői előírásokhoz igazodva – az indokolás bővebb, részletesebb levezetéseket, szöveges magyará-

<sup>52</sup> A KDB D.440/13/2022. számú határozata, [26].

<sup>53</sup> A KDB D.278/16/2022. számú határozata, [76]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 106.K.703.304/2022/17. számú ítéletét, amelyet fenntartott a Kúria Kfv.IV.37.033/2023/5. számú ítélete.

<sup>54</sup> A KDB D.52/15/2023. számú határozata, [62], a KDB D.60/22/2023. számú határozata, [66] vagy a KDB D.163/18/2023. számú határozata, [72].

<sup>55</sup> A KDB D.282/18/2017. számú határozata, [20]. Részben megváltoztatta, a bírságot mérsékelte a Fővárosi Törvényszék 12.K.700.253/2018/7. számú ítélete, amelyet helyben hagyott a Kúria 12.K.700.253/2018/7. számú ítélete.

<sup>56</sup> Ld. a KDB D.239/15/2012. számú határozatát.

<sup>57</sup> A KDB D.179/11/2024. számú határozata, [45].

<sup>58</sup> A KDB D.291/23/2022. számú határozata, [148]. A határozatot részben megváltoztatta a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.705/2022/19. számú ítélete, helyben hagyta a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.700.403/2023/7. számú ítélete.

zatokat is tartalmaz a költségekhez kapcsolódóan, így például a teljesítést végző személyek létszámának adatait, munkaigény- és távolságbecsléseket, tehergépjárművek teherbírásai adatainak tükrében a fuvarozáshoz szükséges járművek és a fordulók számát (kiegészítve a bérleti díj alátámasztásával),<sup>59</sup> vagy éppen választott munkajogi megoldásokat (foglalkoztatási jogviszonyokat, munkakörök jellegét, a helyettesítés megoldhatóságát stb.), szükség szerint alátámasztó dokumentumokkal kiegészítve.

Az ajánlattevői *válaszadás*, vagyis az indokolás elkészítése és benyújtása *nem kötelező*, dönthet úgy is az ajánlattevő, hogy nem kívánja az ajánlati árát alátámasztó indokolást az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani, vállalva ezzel az érvénytelenség jogkövetkezményét. Egy ilyen döntés indoka az is lehet, hogy az ajánlattevő az ajánlatkérő indokoláskérése alapján ismeri fel, hogy az árazás során hibát vétett, és ennél fogva nem is kíván szerződést kötni. Egy esetben a következőket állapították meg: „Az utóellenőrzés során benyújtott nyilatkozatában [...] az ajánlattevő egyértelművé tette, hogy éppen az ajánlatkérő felhívása nyomán ismerte fel azt, hogy a kérdéses eszközöket hibásan árazta be, a megadott tételárakat nem tudja tartani, következésképp az értékelésre kerülő összesített ajánlati áron nem tud, nem akar szerződést kötni, teljesíteni. Az ajánlattevő tudatos döntése volt tehát az, hogy az ajánlatkérő kérdésére nem válaszolt, indokolást nem adott, és e döntése során számolt a mulasztásának azon következményével is, hogy az ajánlata nem lesz érvényes.”<sup>60</sup> Ugyanakkor az is egy döntési lehetőség, hogy a rendelkezésre álló eszközökkel vitatja az ajánlatkérő felhívását, akár annak jogalapjában, akár annak tartalmában, viszont – ahogyan arról korábban szó volt – automatikusan nem függeszti fel egy előzetes vitarendezési kérelem benyújtása az indokolás benyújtására tűzött ajánlatkérői határidőt,<sup>61</sup> tehát célszerű határidőhosszabbítási kérelmet is előterjeszteni, illetve figyelembe kell venni az elutasító

válasz lehetőségét is. Vitatási szándék merülhet fel az ajánlattevő részéről akkor, ha például úgy ítéli meg, hogy az ára kapcsán nem merülhet fel az aránytalanul alacsony jelleg aggálya, és az indokoláskérés szükségtelen, vagy a tartalmával nem ért egyet, azt nem találja kellően egyértelműnek. Fontos szempont, hogy utólag, az előírt jogvesztő határidőn belül nem vitatott eljárási cselekmények kapcsán nem kötelezhető a KDB arra, hogy hivatalból terjessze ki az eljárást például az áringdoláskérés jogszerűségére. Egy esetben a következőképpen fogalmaztak a jogintézmény diszkrecionális jellegére hivatkozással: „A Döntőbizottság és a bíróság töretlen joggyakorlata szerint a hivatalból történő vizsgálat kiterjesztése nem terjedhet ki az egyébként a jogvesztő határidőn túl előterjesztett, elkésett jogorvoslati kérelem elbírálásának a lehetőségére, mivel az ellenkező álláspont a jogvesztő határidők tartalmi kiüresedéséhez, félretételéhez vezetne. Az [ajánlattevő] olyan vélt jogsértések (a közbeszerzési eljárás előkészítése, az áringdolás-kérés és a kiegészítő áringdolás-kérés megalapozottsága) tekintetében indítványozta a jogorvoslati eljárás kiterjesztését, amelyek esetében a Kbt.-ben foglalt jogorvoslati határidők betartásával jogorvoslati kérelmet terjeszthetett volna elő.”<sup>62</sup> Azonban árnyalja az ilyen helyzetek megítélhetőségét az, hogy „[a]bból, hogy az ajánlatkérő Kbt. 72. § (1) és (3) bekezdése alapján kiadott áringdolás-kérését, kiegészítő áringdolás-kérését jogorvoslati kérelemmel nem vitatták az arra jogosultak a nyitva álló határidőben, nem következik, hogy az áringdolás-kérés, kiegészítő áringdolás-kérés jogszerű alapot teremt a vizsgált ajánlat érvénytelenségének megállapításához.”<sup>63</sup> Egy másik esetben megfogalmazást nyert, hogy „Az ajánlatkérői kiegészítő indokolásadásra való felhívás köti az ajánlatkérőt és az [ajánlattevőt] is, a kiegészítő indokolásadásra való felhívást az [ajánlattevő] nem támadta jogorvoslati kérelemmel. Ebből következően az [ajánlattevőnek] az ajánlatkérő által kért indokolást szükséges megadnia. Az

<sup>59</sup> Ld. a KDB D.686/21/2025. számú határozatának [88]-[91] pontjait.

<sup>60</sup> A KDB D.401/12/2025. számú határozata, [50].

<sup>61</sup> Ld. a KDB D.465/19/2025. számú határozatának [79]-[80] pontjait.

<sup>62</sup> A KDB D.309/17/2025. számú határozata, [169].

<sup>63</sup> A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [87]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani.”<sup>64</sup>

Ha nem támadja a felhívást az érintett ajánlattevő előzetes vitarendezéssel vagy jogorvoslati kérelemmel, illetve az ajánlata érvényességét célul tűzi ki, akkor az ajánlatkérő felhívásában foglaltakat teljesítenie kell, a kitűzött határidőben. („Tekintettel arra, hogy az [ajánlattevő] az aránytalanul alacsony ár tekintetében kibocsátott ajánlatkérői indokolásadásra való felhívás tartalmát nem támadta, így az ajánlatkérői felhívást irányadónak kell tekinteni, az abban foglaltak kötik az [ajánlattevőt], annak meg kell felelnie.”)<sup>65</sup> Megjegyzendő, hogy nem bír utóbb jelentőséggel az, ha az ajánlattevő vitatja előzetes vitarendezési kérelemmel az indokoláskérés jogszerűségét úgy, hogy csak a megjelölt jogszabályhelyet, valamint azt érintette, hogy az ajánlattevő szerint az indokoláskérésben átalányár alkalmazása esetén az ajánlati ár egyes elemei nem vizsgálhatóak,<sup>66</sup> majd határidőn belül teljesíti a felhívásban foglaltakat.

Önmagában a válaszadás nem eredményez szükségszerűen érvényességet. („Az [ajánlattevő] nem vitathatóan válaszolt az ajánlatkérő kérdéseire, ebből azonban nem következik, hogy az indokolása elfogadható, a vizsgált tételek a megadott áron, illetve költségen teljesíthetők, a vállalása megalapozott.”)<sup>67</sup> Nem szolgálhat hivatkozási alapként az az ajánlattevő részéről, ha az indokolásának egyik pontjában vitatja az indokoláskérés jogosságát, illetve a nem tetszését fejezi ki, és emiatt a kiegészítő árindokoláskérés kapcsán érdemi teljesítést nem tesz, és így az ajánlatkérő által kért levelet nem elmarad. Ilyen esetben az ajánlatkérő nem köteles további eljárási cselekmény teljesítésére, csak és kizárólag azt vizsgálhatja, hogy az [ajánlattevő] az indokolással az ajánlatkérő által tapasztalt számszaki ellentmondást fel-

oldotta-e vagy sem, ajánlatkérői mulasztásra való hivatkozás ilyen körülmények között nem értelmezhető, nem eshet az ajánlatkérő terhére az, ha az ajánlattevő az ajánlatkérő felhívását nem megfelelően értelmezi.<sup>68</sup> Ha az ajánlat érvénytelenségét az ajánlattevő a hibás, nem megfelelő ajánlatkérői felhívásnak tulajdonítja, akkor is el kell tudni határolni egymástól a két kérdést, a KDB felhívására a jogorvoslati eljárásban ennek megfelelően a kérelmi elemek számát egyértelműsíteni kell.<sup>69</sup> Így a KDB úgy fogalmazott egy ilyen esetben, hogy az ajánlattevő „[b]enyújtott jogorvoslati kérelme ugyan tartalmaz az ajánlatkérő indokoláskérésével, kiegészítő indokoláskérésével kapcsolatos kifogásokat is, ugyanakkor az [ajánlattevő] a jogorvoslati eljárás során akként nyilatkozott, hogy kérelmi eleme csak a saját ajánlata érvénytelenné nyilvánításával összefüggésben van. A Döntőbizottság – az [ajánlattevő] nyilatkozatára figyelemmel – megállapította, hogy a jogorvoslati kérelmében az [ajánlattevő] a saját ajánlata [...] érvénytelenné nyilvánítását vitatja, ekként – figyelemmel a Kbt. 3. § 16. pontjára – egy kérelmi eleme van.”<sup>70</sup> Azt is hozzátették, „[h]ogy az árindokolás, illetve a kiegészítő árindokolás kérelemmel kapcsolatban határidőben jogorvoslati kérelem a Döntőbizottsághoz benyújtásra nem került, így kizárólagosan ezen kérdésköröket eljárásjogi akadály fennállása miatt nem is vizsgálhatná.”<sup>71</sup>

Ha az ajánlattevő a megfelelő válaszadás mellett dönt, akkor a kontradiktórius eljárás, az „objektív alapú kooperáció”<sup>72</sup> folyamata kiteljesedésnek indul. Ez azt jelenti, hogy „Az indokolás megadásával a bizonyítási teher az ajánlattevőre száll, aki az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden adatot, tény, kalkulációt köteles az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani, különös figyelmet fordítva az ajánlatkérő által meghatározott szempontokra. Az ajánlattevő indokolásával azt bizonyítja, hogy az adott áron vagy költségen a szerződés teljesíthető, azaz az nem veszélyezteti a szerződés

<sup>64</sup> A KDB D.597/26/2023. számú határozata, [62]. A Fővárosi Törvényszék 106.K.701.441/2024/10. számú ítélete a bírságot kiszabó rendelkezését megsemmisítette és a KDB-t e körben új eljárásra kötelezte.

<sup>65</sup> A KDB D.285/26/2025. számú határozata, [56].

<sup>66</sup> Ld. a KDB D.1002/16/2016. számú határozatát.

<sup>67</sup> A KDB D.292/12/2017. számú határozata, [62].

<sup>68</sup> A KDB D.636/25/2024. számú határozata, [56], [61].

<sup>69</sup> A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [21].

<sup>70</sup> A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [37].

<sup>71</sup> A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [38].

<sup>72</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítélete, [28].

teljesítését.”<sup>73</sup> Az általános ajánlattevői nyilatkozat e kötelezettség teljesítését nem válthatja ki, hiszen „[a]zzal, hogy az ajánlat tartalmazza az ajánlattevő Kbt. 66. § (2) bekezdésében foglalt nyilatkozatát – miszerint elfogadja a felhívás feltételeit és kötelezettséget vállal a szerződés teljesítésére, megkötésére, a kért ellenszolgáltatásra vonatkozóan – nem mentesíti az ajánlatkérői elvárásnak mindenre kiterjedő indokolás megadása alól.”<sup>74</sup> Mind ebből az is következik, hogy az ajánlatkérő nem veheti át az ajánlattevői indokolás elkészítésének funkcióját, ahogy a KDB sem veheti át az ajánlatkérői bíráló kötelezettségét. („A Döntőbizottság rámutat, hogy az ajánlatkérő bírálói feladatkörét nem vonhatja el, és helyette nem végezheti el az ajánlatok bírálatát.”)<sup>75</sup> Így nem az ajánlatkérő feladata az, hogy meggyőzze saját magát az ajánlati ár teljesíthetőségéről. Ez úgy jelent meg egy döntésben, hogy „Az ajánlatkérő nem az árindokolások értékelését végezte el, hanem saját maga végzett számításokat, és ezzel kívánta alátámasztani az ajánlatok reális voltát. Az ajánlatkérőnek a Kbt. 72. §-ában megfogalmazott kötelezettsége az, hogy a beérkezett árindokolásokat, kiegészítő árindokolásokat megvizsgálja, és az alapján döntsön, nem pedig az, hogy az ajánlattevők árait saját maga által elvégzett számításokkal próbálja alátámasztani, erre alapozva azt, hogy az reálisan teljesíthető. E tekintetben irreleváns, hogy az ajánlatkérő mivel, milyen adatokkal számol, hiszen az ajánlattevő által bemutatott indokolást köteles megvizsgálni, azt, hogy azok reálisak-e. A fentiek alapján az ajánlatkérő által végzett számítások nem képezhetik az ajánlat megalapozottságának az alátámasztását.”<sup>76</sup> Az ajánlattevői indokolás tehát rendkívül hangsúlyos, az ajánlatkérő nem hagyatkozhat a saját feltételezéseire, hiszen „[n]em az ajánlatkérő feladata hipotézisek felállítása, a tényadatokat az ajánlattevőnek kell egyértelműen az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátania”,<sup>77</sup> ugyanakkor nem kizárt saját számítások végzése sem, de ez utóbbi nem pótolhatja az indokolást, így csak fenntartásokkal kezelhető lehetőségről lehet szó. Ahogy a bíróság fo-

galmazott, „Nem lehet feladata az ajánlatkérőnek – amennyiben a kiírási feltételeket nem akként határozta meg – saját számításokat végezni az ajánlati ár alapján a rezsióradíj meghatározására, mert az nem az ajánlattevő által megajánlott, hanem az ajánlatkérő által számított, adott esetben torz eredményre vezető, kalkulált rezsióradíj lesz. Nem kizárt ugyanakkor, hogy a Kbt. 72. §-a szerinti kötelezettsége elvégzéséhez az ajánlatkérő bármely okból számításokat végezzen az ajánlatok alapján, vagy erre saját ajánlatával összefüggően az ajánlattevőt felhívja.”<sup>78</sup>

A saját ajánlatkérői számításokra épülő bírálat nemcsak elvi szempontból aggályos, hanem azért is, mert az ajánlattevői indokolásnak megvan a saját funkciója és ehhez kapcsolódóan a címzetti köre. Az árindokolás címzettje ugyanis nemcsak az ajánlatkérő – bár kétségtelen, hogy ő az elsődleges –, hanem a többi ajánlattevő is lehet, hiszen „Az indokolásnak objektív alapúnak kell lennie, amely által ajánlatkérő és az ajánlattevők (versenytársak) egyaránt meggyőződhetnek a vállalás gazdasági ésszerűséggel történő összeegyeztettségéről.”<sup>79</sup> Egy bírósági ítélet a következőkre mutatott rá: „[a]z ajánlattevő kötelezettsége a számtani kalkuláció közzlése, és ezt a kötelezettséget nem veheti át az ajánlatkérő. Éppen azért írja elő a törvény ezt az ajánlattevői kötelezettséget, hogy a többi ajánlattevő számára is ismert legyen az, hogy egy adott ajánlattevő milyen számmal, kalkulációval határozta meg az általa megadott ajánlati árat. A megfelelően levezetett számszaki kalkuláció tehát nemcsak az ajánlatkérőnek, hanem a többi ajánlattevőnek is szól, ezért az ajánlatkérőnek nincsen arra lehetősége, hogy ezt a kalkulációt az ajánlattevő helyett maga végezze el. Az ajánlatból tehát nem csak az adatoknak, hanem az adatok alapján levezetett kalkulációnak is egyértelműen ki kell derülnie.”<sup>80</sup> Ez kiegészíthető azzal, hogy „Az ajánlatkérőnek a Kbt. kógens elvárásainak mindenben megfelelően kell eljárnia, és a többi ajánlattevő felé is transzparens módon láttatnia szükséges azt, hogy a döntése nélkülözi a szubjektív

<sup>73</sup> A KDB D.245/13/2022. számú határozata.

<sup>74</sup> A KDB D.1/13/2019. számú határozata, [53].

<sup>75</sup> A KDB D.360/16/2024. számú határozata, [61].

<sup>76</sup> A KDB D.245/13/2022. számú határozata.

<sup>77</sup> A KDB D.385/7/2025. számú határozata, [49].

<sup>78</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.646/2022/8. számú ítélete, [22].

<sup>79</sup> A KDB D.720/16/2010. számú határozata.

<sup>80</sup> A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.160/2016/12. számú ítélete.

elemeket, és egy objektív alapú vizsgálat eredményeként kerül megállapításra az alacsony áron vállalt kötelezettség jogszerű feltételek melletti teljesíthetősége.”<sup>81</sup> Vagyis az indokolást az ajánlatkérő bírálja el, azonban nemcsak őt kell meggyőznie – adott esetben a nyertes – ajánlattevőnek, hanem azon többi, a közbeszerzési eljárásban résztvevő versenytársat is, akik a nyertes pozíciót tőle az árindokolás elfogadhatatlan jellegére való hivatkozással elvitatni szándékoznak. Mindez azonban már átvezetne az iratbetekintés, annak korlátozása (üzleti titok) és a jogorvoslat-hoz való jog összefüggéseinek területére, amelyek tárgyalására a későbbiekben kerül sor. Előjáróban azonban annyi megemlíthető rövid magyarázatokképpen, hogy „Az ajánlatok [...] tartalmazhatnak olyan adatokat, tényeket, amelyek napvilágra kerülése sértené bizonyos, a polgári és versenyjog által is védett érdekeiket. Az üzleti titok jogosultjának, a titokgazdának jogos érdeke, hogy ezen információk védelmet kapjanak. Ez az érdek azonban a közbeszerzési eljárásban szembe kerül a közérdekkel, és az eljárásban résztvevő versenytársak iratbetekintéséhez, illetve adott esetben a jogorvoslat-hoz való jogával (a bizonytalan helyzet miatt nem indítanak eljárást)”.<sup>82</sup> Azonban nem lehet parttalanul hivatkozni az ellenőrzés kívánalmára, az ajánlattevő nem veheti át az ajánlatkérő bírálati jogkörét,<sup>83</sup> nem tagadható meg az üzleti titokká nyilvánítás arra hivatkozással, hogy valamely ajánlattevő szerint az ajánlatkérő nem képes elvégezni az árképzés megfelelőségének szakszerű ellenőrzését. („A Döntőbizottság nem fogadta el azon [ajánlattevői] érvelést sem, mely szerint amiatt lenne szükséges az árindokolás nyilvánosságra hozatala, mert az ajánlatkérőt nem tartja szakmailag kellően kompetensnek az árképzés megfelelőségének szakszerű ellenőrzéséhez.”)<sup>84</sup>

*Az ajánlatkérő felhívása* jelöli ki az ajánlattevői kötelezettségeket és a *mozgástér* határait: milyen költségekre vár magyarázatot, mire kér tájékoztatást (például bizonyos esetekben alkalmazott rezsióradíjra), és milyen dokumentumok csatolását követeli meg, továbbá meddig

kell mindezeket benyújtani. A felhívás alapján az ajánlattevőnek megfelelő válaszokat kell megfogalmaznia, a szükséges magyarázatokat, számításokat, levezetékeket és az alátámasztó dokumentumokat össze kell állítania. Emellett az ajánlattevőnek döntenie kell például az üzleti titokká nyilvánítás lehetőségének alkalmazásáról. A konkrét számítások természetesen a közbeszerzési eljárás egyedi tárgyához igazodnak, azonban a gyakorlatban felmerült kulcskérdéseket és alapvető jellemzőket mindenképpen célszerű áttekinteni főbb pontokba szedve előrebocsátva azt, hogy ezek közül számos kérdés, követelmény a törvényben semmilyen formában nem jelenik meg, azonban az „indokolás elfogadhatóságának megítéléséhez”<sup>85</sup> támpontként használhatók, használandók.

#### *Az objektivitás*

Az első és legfontosabb követelmény, hogy az indokolásnak *objektív*nek kell lenni, ugyanis „Amennyiben az indokok nem objektívek, nem fogadhatók el és nem egyeztetethők össze a gazdasági ésszerűséggel, az ajánlatkérő köteles az ajánlat érvénytelenségét megállapítani, illetve ha ajánlatkérő az indokokat objektívnek találta és azok elfogadhatóak és összeegyeztethetőek a gazdasági ésszerűséggel, az ajánlatot érvényesként el kell bírálnia.”<sup>86</sup> (A „gazdasági ésszerűség” már nem része a hatályos jogszabálynak, azonban erről a kérdéstről még a későbbiekben szó lesz.) Ebből kiindulva „Az indokolásra, illetve kiegészítő indokolásra felhívott ajánlattevőnek akként kell benyújtania – objektív alapú, az ár megalapozottságát tényekkel, adatokkal alátámasztó – indokolását, kiegészítő indokolását, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által az indokolás- illetve kiegészítő indokláskérésben foglalt követelményeknek.”<sup>87</sup> Ebben a körben fontos az ajánlattevő felelőségének megemlítése is. Általánosságban, az aránytalanul alacsony ártól függetlenül nyert megfogalmazást, hogy „Minden esetben az ajánlattevő felelősége az ajánlat összeállítása, és az adott szerződés reális telje-

<sup>81</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.443/2024/19. számú ítélete, [57].

<sup>82</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.226/2023/9. számú ítélete, [43].

<sup>83</sup> Ld. a Kbt. 42-45. §-aihoz fűzött részletes indokolást.

<sup>84</sup> A KDB D.715/22/2024. számú határozata, [74]. A döntést keresettel támadták.

<sup>85</sup> A Kbt. 72. § (3) bekezdésének 1. mondata.

<sup>86</sup> A KDB D.424/9/2011. számú határozata.

<sup>87</sup> A KDB D.60/21/2025. számú határozata, [46].

síthetőségét biztosító áradatok megfelelő kalkulálása, vagyis az, hogy az ajánlattevő az ajánlatát olyan árazási struktúrát alkalmazva állítsa össze, hogy a megajánlott ár kiterjedjen a szerződés, illetve a releváns költségek minden elemére, és így a szerződés az adott áron teljesíthető legyen. Azt, hogy az adott ajánlattevő az ajánlatában a megajánlott árakat illetve díjakat milyen struktúra szerint mutatja be, a közbeszerzési dokumentumokban rögzített értékelési szempontok határozzák meg, ezen túl annak és mellékleteinek összeállítása, azok tartalma és mindezek benyújtása az ajánlattevő saját felelősségi és hatáskörébe tartozik.”<sup>88</sup> Az objektivitásra vetítve mindez azt jelenti, hogy „Az ajánlattevő felelőssége, hogy az indokolása a Kbt.-ben rögzített objektív alapú kritériumnak megfeleljen, bemutassa az ajánlatkérő számára, hogy az értékelésre kerülő költségen a szerződés teljesíthető, eloszlassa az ajánlati ára alapján felmerült kétségeket.”<sup>89</sup> Vagyis a *feladat-, illetve felelősségmegosztás* az objektivitás körében a következőképpen írható le: „Az indokolás objektivitásának megteremtése az ajánlattevő feladata, mivel a közbeszerzési eljárás megnyerésének célja tükrében az ő érdekkörébe tartozik, hogy olyan tényszerű adatokat, dokumentumokat bocsásson az ajánlatkérő rendelkezésére, amely alapján az ajánlatkérő meggyőződhet a vállalt ellenszolgáltatás melletti valós teljesíthetőségről. Ugyanakkor az objektivitás vizsgálata és ennek alapján az ajánlati ár realitásáról való meggyőződés kötelezettsége az ajánlatkérőt terheli, méghozzá ezen meggyőződést ajánlatkérőnek magára az indokolásra és a rendelkezésére álló iratokra kell alapítania.”<sup>90</sup> Más megfogalmazásban: „[a]z objektivitás követelményének való megfelelés a közbeszerzési eljárás során mind az ajánlattevőt, mind az ajánlatkérőt terheli. Az ajánlattevő objektív adatokkal köteles igazolni az ajánlata teljesíthetőségét, míg az ajánlatkérő csak akkor dönthet úgy, hogy ezeket nem fogadja el, ha ugyancsak objektív módon tudja bemu-

tatni, hogy a közölt adatok, bizonyítékok nem indokolják kielégítően az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek alacsony szintjét, illetve a közbeszerzési dokumentumokban rögzített feltételek teljesíthetőségét.”<sup>91</sup>

A jelentőségénél fogva tisztázni és részletezni szükséges azt, hogy mit is jelent az *objektivitás*, mi a *fogalma*, és abból milyen követelmények vezethetők le az indokoláshoz kapcsolódóan. Szótári meghatározás szerint az objektivitás „<A szubjektívval ellentétben> tárgyi körülményekben rejlő, rajtuk kívül álló körülményektől függő; tárgyi. Személyi szempontoktól nem befolyásolt, pártatlan, részrehajlatlan, elfogulatlan; tárgyilagos. A tudaton kívül s a tudattól függetlenül létező.”<sup>92</sup> A joggyakorlatban általános elvárás, hogy „[a]z ajánlattevőnek olyan objektív alapú indokolást kell adnia, amely független, tárgyilagos választ tartalmaz, egyértelműen alátámasztja a tényleges helyzetet és nem hagy kétséget az ajánlatkérőben afelől, hogy a szerződés a megajánlott áron ténylegesen teljesíthető.”<sup>93</sup> A Kbt. néhány szempont példálózó felsorolásával rögzíti, hogy „Az ajánlatkérő figyelembe veheti az olyan objektív alapú indokolást, amely különösen...”<sup>94</sup> Így megemlíti többek között ebben a körben a választott műszaki megoldást, a teljesítésnek az ajánlattevő számára kivételesen előnyös körülményeit és az eredetiséget.

Az indokolással szemben támasztott alapvető követelmény tehát, hogy annak *objektívnek kell lennie*, így olyan mélységben és olyan tartalommal kell elkészíteni, hogy abból az ajánlatkérő meg tudja állapítani, hogy az ajánlat elfogadható-e,<sup>95</sup> kizárólag objektív alapú indokolást vehet figyelembe az ajánlatkérő.<sup>96</sup> „Objektív alapú e tekintetben mindaz, ami tényleges és a *külvilág számára felismerhető, érzékelhető*, ekképpen pedig az ajánlat összeállításának időpontjában rendelkezésre állt és az indokolás idején is rendelkezésre áll, továbbá valamilyen *hiteles formában igazolható vagy legalábbis tényszerű*

<sup>88</sup> A KDB D.734/20/2025. számú határozata, [62].

<sup>89</sup> A KDB D.471/11/2019. számú határozata, [32]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.536/2019/13. számú ítéletét.

<sup>90</sup> A KDB D.470/15/2021. számú határozata, [24].

<sup>91</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítélete, [50].

<sup>92</sup> Bárczi Géza – Országh László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 5. Mo-S (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961) 332. o.

<sup>93</sup> A KDB D.245/13/2022. számú határozata.

<sup>94</sup> A Kbt. 72. § (2) bekezdése.

<sup>95</sup> A KDB D.128/13/2017. számú határozata.

<sup>96</sup> A KDB D.471/11/2019. számú határozata, [32]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.536/2019/13. számú ítéletét.

és konkrét. Ehhez képest nem objektív az, ami nem alátámasztott, vagy alátámasztható, bizonytalan jövőbeli eseménytől vagy egyéb feltételtől függ, továbbá az is, ami nincs kapcsolatban az adott közbeszerzéssel vagy annak adott részével.<sup>97</sup> A „jövőbeli bizonytalan esemény” kapcsán azonban megemlíthető, hogy olyan költségekkel is kell tervezni, amelyek ilyenektől függenek, és amelyek az ajánlattétel időpontjában nem határozhatók meg. Ilyen például az, hogy elvárható a következő évekre is áthúzódó szerződések esetén minimálbéremeléssel történő kalkuláció egyrészt az inflációs környezetből, másrészt abból kiindulva, hogy a megelőző években mindig sor került évente a kötelező legkisebb munkabér megemelésére.<sup>98</sup>

Az objektivitás általánosságban tehát azt jelenti, hogy „[a]z indokolásnak mindig objektív tényeken kell alapulnia, ha szükséges, igazolt számításokat kell tartalmaznia, bizonyítékokat kell megjelölnie, akár a beszerzési árak igazolásával.”<sup>99</sup> Némiképpen bővebben kifejtve, „[a]z indokolásban, annak objektivitását igazolandó, az indokolás megalapozottságának alátámasztásaként benyújtható bizonyítékok köre igen széles lehet, bizonyítékként alkalmas és elfogadható lehet különösen részletes költség- illetve díjkalkuláció, pénzügyi kimutatás, bármely olyan konkrét adatokat tartalmazó szerződés, igazolás a beszerzési árakról, az érintett ajánlattevő számára kiállított nyilatkozat, amely alátámasztja az ellenszolgáltatás megalapozottságát.”<sup>100</sup> Az objektivitás megköveteli a részletezettséget is, ugyanis „Nem fogadható el objektív indokolásnak az, ha az ajánlattevő csupán összegző sorokat mutat be, nem fejt ki, hogy milyen tételek tartoznak az adott sorhoz. Abból, hogy az [ajánlattevő] objektív alátámasztás nélkül közölte,

hogy a költségek 1.340.250.- Ft-ot tesznek ki az ajánlati árából, nem derül ki, hogy milyen költségekkel, mekkora részben kalkulált, így az sem, hogy az ajánlatkérő által bemutatni kért valamennyi költséget tartalmazza-e.”<sup>101</sup> A számításokat megfelelő módon alá is kell támasztani a kontrollálhatóság érdekében (bizonyítékok széles köre állhat rendelkezésre), így például számlák, számviteli dokumentumok,<sup>102</sup> vagy éppen alvállalkozói ajánlatok szolgálhatnak erre a célra, de ezekről korábban már részletesebben szó volt. Mindez többféle követelményt foglal magában: a válasznak függetlennek, tárgyilagosnak kell lennie,<sup>103</sup> nem alapulhat téves kalkuláción. Ugyanis „A téves kalkuláción alapuló indokolás nem alapozza meg az ajánlati ár objektív alátámasztását és a teljesíthetőség igazolását, pedig az indokolásnak ezt kell szolgálnia.”<sup>104</sup> Továbbá „Nem fogadható el objektív, megalapozott indokolásként, kalkulációként az, hogy az indokolásban már megjelölt, egy adott árelemre vonatkozóan konkrétan rögzített összegbe számítja bele az ajánlattevő, vagy utólag abba érti bele az egyes költségeket. Ez az indokolásadások során visszaélésre adhatna okot, ha egy ajánlattevő egy-egy költségtényezőt beleérthetne egy másik költségelembe. Épp ezért fontos az, hogy a felmerülő költségeket abban az árelemben kell kalkulálni, feltüntetni és bemutatni, ahol azok felmerülnek.”<sup>105</sup> Viszont „[ö]nmagában nem kifogásolható az a gyakorlat, ha egy ajánlattevő adott esetben ajánlatában nem a teljes költséget szerepelteti (pl. egy helyiség bérleti díját minden eljárásban teljes összegében), hanem figyelembe veszi az egyes költségelemek esetében, hogy az több folyamatban lévő megbízás esetén megoszlik.”<sup>106</sup> Ugyanakkor az ún. ke-

<sup>97</sup> A KDB D.309/18/2019. számú határozata.

<sup>98</sup> Ld. a KDB D.161/13/2023. számú határozatának [40] pontját.

<sup>99</sup> A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.VI.37.118/2009/6. számú ítéletét idézi a KDB D.332/17/2019. számú határozatának [41] pontja.

<sup>100</sup> A KDB D.332/17/2019. számú határozata, [42].

<sup>101</sup> A KDB D.349/15/2024. számú határozata, [61]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.702.915/2024/13. számú ítéletét.

<sup>102</sup> „Az ajánlatkérő felhívta a kérelmező figyelmét arra, hogy az indokolásban közölt adatokat köteles alátámasztani adott esetben számlákkal, számviteli dokumentumokkal, továbbá az indokolás nem tartalmazhat általános jellegű megfogalmazásokat és adatokkal alá nem támasztott állításokat. A Döntőbizottság a fentiekre figyelemmel rögzíti, hogy az ajánlatkérő indokoláskérése megfelelt a Kbt.-ben szereplő követelményeknek.” A KDB D.539/18/2019. számú határozata, [58]–[59].

<sup>103</sup> A KDB D.332/17/2019. számú határozata.

<sup>104</sup> A KDB D.194/7/2020. számú határozata, [32].

<sup>105</sup> A KDB D.179/19/2020. számú határozata, [43].

<sup>106</sup> A KDB D.222/17/2021. számú határozata, [94].

resztfinanszírozás tilalma<sup>107</sup> nem teszi lehetővé azt, hogy az ajánlattevő más szerződésekből, vállalásokból finanszírozza egy adott szerződés teljesítését.<sup>108</sup> Viszont fontos annak megjegyzése is, hogy „A kialakult joggyakorlat nem tartja elfogadhatónak a vállalat megalapozottságát, amennyiben az ajánlattevő keresztfinanszírozásra hivatkozik, azonban ez is csak a beszerzés tárgyára, az eset összes körülményeire tekintettel állapítható meg egyértelműen.”<sup>109</sup> (A keresztfinanszírozás kérdéséről, illetve tilalmáról a későbbiekben még szó lesz.)

Rendkívül „[l]ényeges szempontként tekint a Döntőbizottság azon kialakult töretlen joggyakorlatra is, miszerint az indokolást zárt logikai rendszerben kell megadni, melynek hiányában az indokolás nem fogadható el, mint a vállalat teljesíthetőségét alátámasztó érvrendszer. Amennyiben az ajánlattevő a további indokoláskérésre adott válaszaival megváltoztatja a korábbi indokolásaiban előadottakat, már önmagában alkalmas az indokolás objektivitásának megkérdőjelezésére.”<sup>110</sup> Ahogy a későbbiekben szó lesz róla, ha az ajánlattevő a további, kiegészítő indokolás megadása során egy bizonyos határt átlépve módosítja a korábban közölt adatait, akkor az már megdönti az indokolás objektivitását. „A Döntőbizottság minderre tekintettel osztotta az ajánlatkérő azon álláspontját, miszerint jelen esetben az alapvető problémát az eredményezte, hogy az áringdolásban megjelenített információktól az [ajánlattevő] kiegészítő áringdolása eltért, ezáltal pedig az, hogy ez miképpen befolyásolta az árképzést, nem kizárólag az volt vizsgálendő, hogy ezáltal az áringdolás kellően objektívnek tekinthető-e vagy sem. [...] általános elv, miszerint az indokolások közötti ellentmondások kétségesé teszik az objektív, megalapozott áringdolást, mely minden kétséget kizáró módon alátámasztja az ajánlati árat.”<sup>111</sup> Az ajánlattevőnek tehát körültekintően kell elkészítenie az indokolását, hiszen ha egy esetleges további kiegészítő áringdoláskérés és -nyújtás esetén

ellentmondások merülhetnek fel, akkor azzal az objektivitást és egyúttal az ajánlat érvényességét kockáztatja. Az objektivitásból tehát következik egy, az adott adatközlésen túlmutató követelmény is, nevezetesen biztosítani kell a „zárt logikai rendszert”, nem csak egy adott adatközlésben kell vizsgálni az objektivitást, hanem más, korábbi indokolásban rögzített adatok összefüggéseiben is. Vagyis „[a]z ajánlati ár magyarázatát adó áringdolások egymásra épülnek, azokban megadott adatok csak együtt értelmezhetők, a közölt adatok objektivitása is csak együttes vizsgálat alapján ítélt meg. Ezért az a körülmény, hogy az [ajánlattevő] kiegészítő áringdolásának tartalma önmagában véve objektív adatokra épül, nem jelenti egyben azt is, hogy az [ajánlattevő] ajánlatát objektív alapú indokolással alátámasztotta.”<sup>112</sup> Azonban a „logikai rendszer” nemcsak két, ugyanazon ajánlattevő által benyújtott indokolás viszonylatában értelmezhető követelmény, ugyanis egyes ajánlattevők „más logikai dimenzióban részletezhetik és indokolhatják” az árait, jogsértés nem állapítható meg, ha minden költségelemet tartalmaz az indokolás, figyelemmel arra is, ha a feladat egyedi, és arra egyedi árképzés alkalmazható.<sup>113</sup>

A „zárt logikai rendszer” mellett egy másik olyan követelményt, illetve sajátosságot is meg lehet említeni, amely a bírósági ítélkezési gyakorlatban jelent meg. Az a kiindulópont, hogy az indokolásnak az ajánlattevő tevékenységére vonatkozó viszonyítási pontokat kell tartalmaznia, és ehhez képest kell megjelölni az eltérés okát. Az indokolás egy adathalmaz, az önmagában való adatközlésből azonban nem hiányozhat az a viszonyítási pont, amely alapján megalapozott ajánlatkérői döntés lenne hozható. Vagyis az adatok mennyisége mellett azok minősége is döntő jelentőségű. Lehet, hogy az adatok objektívek és mérhetőek, de ez nem elég a megfelelő döntéshez, ugyanis ahhoz az ajánlat rendszerében kell az ellenszolgáltatást vizsgálni. Ez kétségtelenül nehéz feladat az ajánlatkérő számára, mert az adatközlés tartalma,

<sup>107</sup> „[a] Kbt. alapelveit az sérti, ha az ajánlattevő árképzése azon alapul, hogy az egyik ajánlati részelemmel egybeépíti a másik részelemet annak érdekében, hogy azáltal jogtalan előnyhöz jusson az ajánlatkérői feltételeket teljesítő, ténylegesen megosztott vállalatokat megtevő ajánlattevőkkel szemben.” A KDB D.20/21/2021. számú határozata.

<sup>108</sup> Ld. pl. a KDB D.1033/10/2016. vagy a D.494/15/2009. számú határozatát.

<sup>109</sup> A KDB D.411/26/2020. számú határozata.

<sup>110</sup> A KDB D.185/27/2024. számú határozata, [53].

<sup>111</sup> A KDB D.185/27/2024. számú határozata, [53].

<sup>112</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.536/2019/13. számú ítélete, [32].

<sup>113</sup> A Kúria Kfv.III.37.191/2017/7. számú ítélete, [24].

terjedelme az ajánlattevő döntésén múlik.<sup>114</sup> („Ugyanis az ajánlattevő van birtokában mindazon információnak, ami a saját ajánlati árát, annak részét képező költségelemeket alátámasztja, magyarázza.”)<sup>115</sup> Az adatközlés mennyisége önmagában nem jelent elfogadhatóságot, a gazdasági észszerűséget kell az adatok mögött megtalálni, amelyet kétségtől a piaci viszonyok diktálnak.<sup>116</sup>

A számvitelről szóló 2000. évi C. törvényben (Sztv.) meghatározott alapelveknek is lehet jelentőségük abból a szempontból, hogy egy indokolás objektív-e vagy sem, így például az összemérés vagy a valódiság elve emelhető ki. Ugyanis „Az árindokolás abban az esetben tekinthető objektív alapúnak, ha egyértelműen alátámasztja a tényleges helyzetet. Tekintettel arra, hogy az [ajánlattevő] az ajánlatában nem a keletkezésüknek megfelelő soron számolta el a költségeket, megsértette az árindokolás objektivitásának követelményét. A fentiek alapján az ajánlatkérő jogszerű döntést hozott, amikor az [ajánlattevő] ajánlatát érvénytelenné nyilvánította”<sup>117</sup> azon jogalaptól kifolyólag, hogy az ár aránytalanul alacsonynak bizonyult. A kiinduló elv az, hogy „A Döntőbizottság joggyakorlata szerint valamennyi ajánlati elem vonatkozásában ténylegesen felmerülő valamennyi költséget ott kell elszámolni, ahol az valójában felmerül, az egyes költségtényezők nem csoportosíthatók át sem egy adott feladaton belül, sem nem számolhatók el harmadik személyekkel kötött más szerződések költségei között.”<sup>118</sup> Ennek megfelelően „[f]ontos az, hogy a felmerülő költségeket abban az árelemben kell kalkulálni, feltüntetni és bemutatni, ahol azok felmerülnek. Ha az egyes árelemek nem egyértelműen kerülnek bemutatásra az ajánlattevő részéről, illetve ha az ajánlattevő nem ott kalkulálja az egyes költségeket, ahol azok felmerülnek, akkor az az ajánlatkérő számára nem

ellenőrizhető, és nem tud meggyőződni az ajánlati ár megalapozottságáról, teljesíthetőségéről. Az ilyen tartalmú indokolás nem alapozza meg az ajánlati ár objektív alátámasztását, a teljesíthetőség igazolását, pedig az indokolásnak erre kell szolgálnia.”<sup>119</sup> Ebben a körben figyelembe kell venni az *értékelési szempontokat* is, tehát *nem lehet együtt kezelni azt, amit az ajánlatkérő külön írt elő.* „A Döntőbizottság erre figyelemmel nem osztotta az [ajánlattevő] azon – árindokolásban is szereplő – előadását, hogy a tehergépjármű díja és a kiállítás díja minden esetben együtt számlázandó, és ugyanarra az eszközre vonatkozik, ezért csak együtt kezelhetők. A Döntőbizottság ezen [ajánlattevői] előadásnak megfeleltethető előírást nem talált a közbeszerzési dokumentumokban. Amennyiben az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás során felhívott díjtételek együttes elszámolását kívánta volna, úgy ennek megfelelően határozta volna meg az értékelési alszempontokat, tárgyi esetben azonban egyértelműen rendelkezett, hogy mely sorokon kell fedezetet képezni a tehergépjárművek díjával, valamint a kiállítás díjával kapcsolatban felmerülő költségekre.”<sup>120</sup>

A következőkben az objektivitás néhány további jellemzője, illetve példája kerül röviden áttekintésre. Ha egy számítás az indokolásban, illetve a további, kiegészítő indokolásban *következetlen és ellentmondásos* (például mely költségvetési tételekhez kapcsolódóan számoltak, illetve hogyan számoltak gépköltséggel), akkor az „[n]em tekinthető objektívnek, abból nem állapítható meg egyértelműen, hogy tartalmaz-e minden szükséges költséget. A Döntőbizottság e körben hangsúlyozza, hogy az indokolás meg nem felelősége nem pusztán azt jelenti, hogy az adatok számszaki levezetése alapján az állapítható meg, hogy a megajánlott ár aránytalanul alacsony, hanem egyéb aspektusból – jelen esetben az adatok ellentmondásos volta, illetve a koherencia hiá-

<sup>114</sup> Ld. a Fővárosi Ítéletábrla 3.Kf.27.485/2010/9. számú ítéletét, amelyet idéz a KDB D.14/18/2024. számú határozatának [113] pontja.

<sup>115</sup> A KDB D.1/13/2019. számú határozata, [53].

<sup>116</sup> Ld. a Fővárosi Ítéletábrla 3.Kf.27.485/2010/9. számú ítéletét, amelyet idéz a KDB D.14/18/2024. számú határozatának [113] pontja.

<sup>117</sup> A KDB D.434/15/2022. számú határozata, [36]–[37]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.702.849/2023/7. számú ítéletét.

<sup>118</sup> A KDB D.434/15/2022. számú határozata, [32]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.702.849/2023/7. számú ítéletét.

<sup>119</sup> A KDB D.66/23/2024. számú határozata, [82]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.388/2024/12. számú ítéletét.

<sup>120</sup> A KDB D.434/15/2022. számú határozata, [32]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.702.849/2023/7. számú ítéletét.

nya miatt – nem objektív, a gazdasági ésszerűséggel össze nem egyeztethető az [ajánlattevő] indokolása a gépköltség vonatkozásában.”<sup>121</sup> Az ajánlattevő részéről nem tekinthető továbbá objektívnek az az indokolás sem, amely úgy fogalmaz, hogy „egy másik, számára kedvező projektre tekintettel nem kerülnek az ajánlati árba beépítésre költségek”, továbbá ha úgy nyilatkozik, „[h]ogy ezen megrendelések adatai olyan üzleti titkot képeznek, amelyeket nem tud az ajánlatkérő felé kiadni.” Az ajánlattevőnek azonban „[á]llítását [...] objektív tényekkel kell alátámasztani, amely a közbeszerzési eljárásban nem történt meg, ezért az [ajánlattevő] állításának ellenőrzésére sem az ajánlatkérő, sem a Döntőbizottság nem képes. Tekintettel arra, hogy az indokolásnak objektív tényeken kell alapulnia, és az, hogy egyéb megrendelésekre tekintettel az ajánlati ár jelentősen lecsökkent, nem került alátámasztásra, az indokolás, kiegészítő indokolás nem felelt meg a Kbt. előírásainak.” Mindez összhangban áll azzal a követelménnyel, amely szerint „[a]mennyiben az [ajánlattevő] érdekében áll, hogy az ajánlatkérő úgy tekintse, hogy a közölt ajánlati áron a szerződés teljesíthető, az [ajánlattevőnek] valamennyi ajánlati árát megalapozó, ajánlatkérő által kért elemet, adatot, kalkulációt közölnie kell.”<sup>122</sup>

Az *ajánlati kötöttség*ből kiindulva az ajánlattevőt kötik az ajánlatában meghatározott árak, azokat nem változathatja meg az indokolásában, ellenkező esetben – koherencia hiányában – nem lehet az indokolás objektív. Alapvető kiindulópont az, hogy „Az árindokolás [...] nem eredményezheti az ajánlat módosítását, az ajánlati ár részletezése, megvilágítása az árindoklásban csak arra szolgálhat, hogy az ajánlatkérőt meggyőzze a szolgáltatás ajánlati áron való teljesíthetősége felől.”<sup>123</sup> Egy esetben egyes termékeknél az ajánlattevő magasabb, más termékeknél alacsonyabb árat mutatott be az indokolásban, az összesen ajánlati ár sem egyezett meg az ajánlatban megadott értékkel. A KDB úgy fogalmazott, hogy „Tárgybani esetben az indokolás nem támasztja alá az ajánlati árat sem az összesen ajánlati ár esetében, sem a termékenkénti ajánlati ár esetében. Az indokolás

nem koherens az ajánlatban megjelölt árakkal, költségekkel, így az indokolás nem minősülhet objektívnek. Az indokolás nem alkalmas arra, hogy az ajánlatkérőt meggyőzze a szerződés teljesíthetőségéről, a beszerzési árak, költségek valóságáról, mert teljesen más adatok, beszerzési árak, költségek szerepelnek az indokolásban, mint az ajánlatban. Az indokolás nem megerősíti az ajánlatot, a nyertes megajánlását, hanem éppen ellenkezőleg, megalapozatlanná teszi a nyertes ajánlatában tett megajánlást. A nyertes ajánlattevő valójában újrakalkulálta az árait, költségeit, amire nincs lehetőség a közbeszerzési eljárás során. Az ajánlattevő ajánlatához kötve van az ajánlattételi határidőt követően.”<sup>124</sup> Mindez érvénytelenséghez vezet, és kiegészítő indokolással sem korrigálható.<sup>125</sup> Nemcsak az árak, hanem a választott technikai megoldások (a szakmai ajánlat részelemei) is kötőerővel bírnak. Egy esetben az ajánlatkérő toronydaru telepítését és üzemeltetését írta elő az árazatlan költségvetés egyik tételében. Ezt az ajánlattevő beárazta, de az indokolásában már autódaruval számolt. „Tárgybani esetben az [ajánlattevő] szakmai ajánlatában rögzítettekhez képest, melyre beállt az ajánlati kötöttség, a kiegészítő indokolás során adta elő, hogy a főbb emelési műveletekhez és anyagmozgatásokhoz az előírt toronydaru helyett autódarut fog használni a beruházás megvalósítása során. Ezzel módosította az ajánlatát az ajánlattételi határidő lejártát követően, megsértve ezzel az ajánlati kötöttségét.”<sup>126</sup> Ezen nem változtat az sem, hogy a szerződés átalányáras, mert nemcsak a költség, hanem annak tartalma is döntő, továbbá nem lehet úgy tekinteni, hogy ez nem lényeges, különben az ajánlatkérő nem írta volna elő.<sup>127</sup>

Az objektivitás és a *nyereség* kapcsolata is sajátos tartalommal bír: nem lehet a nyereségre úgy tekinteni, mint a nem kalkulált költségek fedezésének eszközére. Egy ilyen megoldás ugyanis nem fogadható el objektív, megalapozott indokolásként, hiszen ez az indokolásnyújtások során visszaélésre adhatna okot, ha egy ajánlattevő egy-egy költségtényezőt beleérthetne a nyereségbe, tekintettel arra, hogy a felmerülő költségeket

<sup>121</sup> A KDB D.60/21/2025. számú határozata, [52].

<sup>122</sup> A KDB D.309/18/2019. számú határozata, [52]–[54].

<sup>123</sup> A KDB D.480/15/2022. számú határozata, [79].

<sup>124</sup> A KDB D.385/19/2023. számú határozata, [65]. A döntést keresettel támadták.

<sup>125</sup> A KDB D.385/19/2023. számú határozata, [65]. A döntést keresettel támadták.

<sup>126</sup> A KDB D.15/25/2024. számú határozata, [143].

<sup>127</sup> A KDB D.15/25/2024. számú határozata, [144]–[145].

abban az árelemben kell kalkulálni, feltüntetni és bemutatni, ahol azok felmerülnek. Ha az árelemeket nem mutatja be egyértelműen és konkrétan az ajánlattevő, nem mutatja be, hogy mekkora összeggel számolt, akkor az az ajánlatkérő számára nem ellenőrizhető, és nem tud meggyőződni az ajánlati ár megalapozottságáról, teljesíthetőségéről, az ilyen tartalmú indokolás nem alapozza meg az ajánlati ár objektív alátámasztását, a teljesíthetőség igazolását, pedig az indokolásnak erre kell szolgálnia.<sup>128</sup>

Ebben a körben is meg kell említeni a szakmai ajánlat és az árindokolás közötti kapcsolatot (erről a jogintézmény célja kapcsán már történt említés). Így kérdésként merülhet fel, hogy mennyiben kell a szakmai ajánlat részletességéhez igazodnia az alátámasztó iratoknak. A KDB szerint egy proforma számla is objektív igazolás lehet, ha tartalmazza a szakmai ajánlatban megadott eszköz típusát: „A Döntőbizottság álláspontja szerint jelen tényállásbeli helyzetben a proforma számla az objektív igazolás körében a benyújtott tartalommal elfogadható, hisz abból a megajánlott készülék típusa egyértelműen beazonosítható. A Kbt. és a fent ismertetett joggyakorlat sem várja el ugyanakkor az ajánlattevőktől, hogy szakmai ajánlatban rögzített részletességgel nyújtsák be igazolásukat az árindokolás körében. Az ajánlattevő szakmai ajánlatában rögzítette az elvárt műszaki paraméterek meglétét. A szakmai ajánlatban megajánlott készülék típusa pedig megegyezik a proforma számlán szereplő készüléktípussal, mely a Döntőbizottság álláspontja szerint objektív igazolásnak elfogadható.”<sup>129</sup>

Az objektív indokolás benyújtásának lehetőségét az képezi, ha az ajánlatkérő egyértelműen és pontosan határozza meg a feltételeit, műszaki követelményeit, a tényleges beszerzési igény meghatározása nem valósulhat meg a nyertes ajánlattevővel folytatandó egyeztetési eljárás eredményeként. Ha az ajánlattevő nem tudja felmérni

az általa későbbiekben teljesítendő szolgáltatások körét, mértékét és értékét sem, akkor a költségkimutatás nem kalkulálható, így objektív alapú árindokolás sem adható „[a] beszerzés tárgyára és mennyiségére vonatkozó szempontok, illetőleg adatok megadásának hiányában.”<sup>130</sup> Egy ilyen esetben azt állapították meg, hogy „A beszerzés mennyiségének és tárgyának utólagos meghatározásából következően a közvetített szolgáltatások, illetőleg az alvállalkozók által végzendő feladatok költségkimutatása sem volt lehetséges, az [ajánlattevő] nem adhatott objektív alapú árindokolást a beszerzés tárgyára és mennyiségére vonatkozó szempontok, illetőleg adatok megadásának hiányában.”<sup>131</sup> Mindez egyébként az ajánlati kötöttség szempontjából is aggályos, hiszen „Amennyiben [...] a nyílt eljárásban a közbeszerzés tárgya és mennyisége egyértelműen nem kerül meghatározásra és a tényleges feladatok a közbeszerzési szerződés tervezet értelmében külön kerülnek meghatározásra, amelyben a nyertes ajánlattevő újabb ajánlatot, egyben árajánlatot is tehet – még ha elemeiben a dokumentáció szerinti költségajánlatot kell elvileg alkalmaznia és így az ajánlati kötöttség sem valósul meg.”<sup>132</sup> Ha az eljárásban jelentős különbségű ajánlati árak érkeznek, akkor azok jelezhetik önmagukban azt, hogy „[a]z ajánlattevők részéről megfelelő konkrét beszerzési igényre vonatkozó szempontok hiányában pontos ajánlati vállalás és objektív költségkalkuláció nem volt lehetséges. [...] A Döntőbizottság rámutat arra is, hogy az ajánlattevők ajánlati áraikat a teljes mennyiség figyelembe vételével kell, hogy kalkulálják, ennek megfelelően alakítják ki a nagyobb mennyiség alapján az esetleges kedvezményeket.”<sup>133</sup> A teljes mennyiség ismerete tehát a kedvezmények számítása szempontjából is kulcskérdés. (Egyébként nem fogadta el a bíróság azt az érvet, hogy az adott időszakra kialakított stratégia függvénye az, hogy éppen milyen rendezvényre lesz szükség, és a rendezvények között nincs idő lebonyolítani a közbeszerzési eljárást, hiszen

<sup>128</sup> A KDB D.215/21/2022. számú határozata, [89].

<sup>129</sup> A KDB D.332/17/2019. számú határozata, [47].

<sup>130</sup> A KDB D.922/17/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.009/2016/17. számú ítéletét.

<sup>131</sup> A KDB D.922/17/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.009/2016/17. számú ítéletét.

<sup>132</sup> A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.009/2016/17. számú ítélete.

<sup>133</sup> A KDB D.922/17/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.009/2016/17. számú ítéletét.

létezik a keretmegállapodás vagy a dinamikus beszerzési rendszer alkalmazásának lehetősége is.)<sup>134</sup>

Az *indokolás módosítása* különösen fontos kérdés akkor, ha az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján további, kiegészítő áringdolás benyújtására hívja fel az ajánlattevőt azért, mert továbbra is aggályos és kérdéses az indokolás elfogadhatósága. Mindez felveti az objektivitás kérdését is, azonban a korábbi indokolások módosításának kérdéséről és kereteiről a további, kiegészítő áringdolásra vonatkozó bekezdésekben lesz részletesebben szó. Ha az ajánlattevő indokolása objektív, akkor azonban már nem kell további, kiegészítő indokolást kérni. („Az [ajánlattevő] megadott minden olyan tény, adatot, kalkulációt, amely alapján az ajánlatkérő döntést hozhatott az ajánlati ár megalapozottságáról. Az indokolás objektív volt, elfogadhatósága körében nem merült fel kétség, ezért további kiegészítő indokoláskérés nem volt indokolt.”)<sup>135</sup>

Lényeges végül az is, hogy az ajánlattevő – az ajánlatkérő közbeszerzési dokumentumokban tett előírásaitól függetlenül – *saját választása* alapján is „hozhat be” objektív szempontokat az indokolásába, azonban azokat is alá kell támasztania. Így ha rossz döntést hoz az első indokolásában e körben, akkor az kihat a további lehetőségeire is. (Az ajánlattevő „[á]ringdolásával lényegében meghatározta a további vizsgálat menetét, ezért kiegészítő áringdolása is ennek mentén volt vizsgálendő.”)<sup>136</sup> Egy esetben az ajánlatkérő a könyvvizsgálói szolgáltatások kapcsán nem írt elő követelményt a munkaórákra nézve, azonban az ajánlattevő az időráfordítás alapján történő indokolásadást választotta, vagyis az egyes részfeladatokhoz pontos időtartamot kapcsolt, melyhez a kapcsolódó költségeket hozzárendelte. A KDB úgy foglalt állást, hogy az ajánlatkérőnek ebből kifolyólag már vizsgálnia kellett, hogy a saját tapasztalatai, illetve a kamarai ajánlás alapján az ajánlattevő mégis hogyan fogja az egyes részfeladatok vonatkozásában az általa számolt időbeli ráfordítással a megfelelő mélységű és színvonalú feladatellátást teljesíteni. Erre az ajánlattevő megfelelő indokokat nem szolgáltatott, kizárólag általános tényeket közölt (digi-

talizáció, mely társaságoknál végez könyvvizsgálatot, melyre panasz nem érkezett), ezek azonban az ajánlati ár megalapozottságának vizsgálata körében nem lehetnek megfelelő hivatkozási alapok. „Ilyen tekintetben tehát az [ajánlattevő] ajánlatának e körben történő érvénytelenségét nem az eredményezte, hogy az áringdolása körében ismertett munkaórákkal kalkulálta ajánlati árát, hanem az, hogy ezen munkaórák tényszerűsége, alátámasztottsága nem igazolódott be, kiegészítő indokolásában nem tudott magyarázatot adni mindannak a levezetésnek, melyet az áringdolásában ő maga adott meg. Az [ajánlattevő] áringdolásainak nem megfelelősége, objektivitásának hiánya tehát erre vezethető vissza.”<sup>137</sup> Emellett nem volt megfelelő a konzultációs szolgáltatásokra vonatkozó számítás, és az asszisztencia vonatkozásában sem az időráfordítás mértékét, sem az ezzel összefüggő költségkalkulációt nem bocsátotta az ajánlatkérő rendelkezésére az ajánlattevő. „A Döntőbizottság a fentebb kifejtettek alapján tehát nem értett egyet azon [ajánlattevői] előadással, miszerint az ajánlatkérő szubjektív szempont szerint folytatott volna le bírálatot ajánlatával szemben, hiszen egyértelműen az [ajánlattevő] által saját választása alapján behozott objektív szempontok alátámasztottságának hiánya állt az ajánlata érvénytelenségének hátterében.”<sup>138</sup>

#### *A konkrétumok*

Az előző pontban tárgyalt jellemzőkkel és követelményekkel összhangban említhető meg az, hogy az indokolás akkor megfelelő, ha az *nem általános*, vagyis tartalmazza az aránytalanul alacsony ár megalapozott vizsgálatához szükséges *konkrétumokat*. Ennek megfelelően „Az elfogadás feltétele [...] az, hogy az ajánlattevői indokolás olyan objektív adatokon alapuljon, olyan korrekt, egyértelmű tényközlést tartalmazzon, amelyek egyértelműen és kétségtelenül eloszlatják az ajánlatkérő aggályait a kirívóan alacsonynak értékelt ellenszolgáltatás valóságosságáról, tényleges teljesíthetőségéről. Ha az ajánlattevő az indokolásában konkrétumokat, világos, egyértelmű tényadatokat, igazolt számításokat nem közöl, úgy az ajánlatkérő nincs abban a helyzetben,

<sup>134</sup> Ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.009/2016/17.számú ítéletét.

<sup>135</sup> A KDB D.60/22/2023. számú határozata, [51].

<sup>136</sup> A KDB D.350/21/2025. számú határozata, [51].

<sup>137</sup> A KDB D.350/21/2025. számú határozata, [46], [48].

<sup>138</sup> A KDB D.350/21/2025. számú határozata, [50]–[51].

hogy meggyőződjön az általa kétségesnek tartott ajánlati árelem valós helyzetéről, így nem tehet mást, mint [...] az ajánlatot az indokolás el nem fogadása miatt érvénytelennek nyilvánítja.”<sup>139</sup> A másik oldalon ennek megfelelően áll e kötelezettség tükörképe: „Az ajánlatkérőnek az indokoláskérésben konkrétan meg kell adnia azokat az általa lényegesnek tartott ajánlati elemeket, amelyekre vonatkozóan kéri az adatok és az indokolás benyújtását.”<sup>140</sup> Megjegyzendő, hogy a konkrétumok, pontos és részletes indokolás nemcsak az ajánlattevővel szemben követelmény, hanem az ajánlatkérői érvénytelenné nyilvánító döntéssel szemben is. („[a]z aránytalanul alacsony ár okán való, a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenség esetén nem elegendő a Kbt. 73. § (2) bekezdésének megjelölése, az ajánlatkérőnek az érvénytelenségről szóló tájékoztatásában összefoglalóan meg kell adnia, hogy mely tény, adat, körülmény, dokumentum hiánya miatt volt nem megfelelő az árindokolás, amely végül az ajánlat érvénytelenségéhez vezetett.”)<sup>141</sup> A részletes indokolási kötelezettség e tekintetben mindkét felet kölcsönösen terheli.

Ebben a körben hibázhat az ajánlattevő, hiszen beemelhet olyan magyarázatokat az indokolásába, amelyek tisztán magánpiaci környezetben marketingszempontról hatásosnak és hatékonyak tűnhetnek, azonban közbeszerzési jogi szempontból túl általánosak, nem konkrétak, nem alátámasztottak. Így nem szolgálhat hivatkozási alapként az, hogy például mekkora az ajánlattevő árbevétele, vagy hogy tőkeerős és elkötelezett az állam felé, továbbá az sem támasztja alá az indokolás objektivitását, hogy hány éve van jelen az adott piacon és hogy hány éve nyújt szolgáltatásokat a kormányzati szektornak.<sup>142</sup> Továbbá „Az ajánlattevő magyarázatának konkrétan kell lennie, ezért nem fogadható el, ha az ajánlattevő a tájékoztatásában indokként kizárólag az üzleti stratégiájára vagy piacszerzési lehetőségére hivatkozik, tekintettel arra, hogy ezek az indokok nem alkal-

masak arra, hogy objektív módon bizonyítsák a kért ellenszolgáltatás megalapozottságát.”<sup>143</sup> Ugyancsak általános lehet az, ha az ajánlattevő alvállalkozók teljesítésére hivatkozik, és az újabb ajánlatkérői kérdésre csak azt adja elő, hogy ismeri az alvállalkozóit, hosszabb ideje kialakult vállalkozói kapcsolatrendszeréről van szó, amely megfelelő háttere a teljesítésnek.<sup>144</sup>

Az is lehetséges, hogy az ajánlattevő egyes költségekre objektívnek tekinthető indokolást nyújt be, míg más költségekre nem. Egy esetben például „A bérköltségekre vonatkozóan adott indokolás tehát objektív alapúnak volt tekinthető és megfelelő számításokkal alá volt támasztva, ugyanez nem mondható el az egyéb költségekre. Egyéb költségekre vonatkozóan semmilyen számítást az ajánlattevő nem csatolt. [...] általánosságban adott indokolást, amely a cég volumenével magyarázta azt, hogy fedezetet nyújt az összes többi költségére.”<sup>145</sup>

Az ilyen jellegű indokok ajánlattevői megfogalmazása akár a kritikus pontokra adandó válasz előli kitérés szándék vagy éppen fáradás jeleinek tekinthetők, például már nem tud vagy nem akar foglalkozni az ajánlattevő a további indokok megfogalmazásával, számítások készítésével, dokumentumok beszerzésével, rendezésével, és szeretné lezárni a folyamatot.

#### *A gazdasági ésszerűség*

Említést kell tenni a *gazdasági ésszerűség* kérdéséről. Amíg a jogi szabályozás része volt 2012 előtt, addig sem határozta meg a törvény a fogalmát. („A gazdasági ésszerűség fogalmát a Kbt. nem határozza meg.”)<sup>146</sup> Azonban „A közösségi irányelvekből és a Kbt. szabályozási rendszeréből következő egységes döntőbizottsági és bírói gyakorlat szerint egy ajánlat akkor nem egyeztethető össze a gazdasági ésszerűséggel, ha az ár különböző szempontok szerinti vizsgálata során kétséget kizáróan megállapítható, hogy a beruházás műszaki/ szakmai tartalma a megajánlott

<sup>139</sup> A Fővárosi Bíróság 25.K.31.228/2006/5. számú ítélete.

<sup>140</sup> A KDB D.82/19/2025. számú határozata, [63].

<sup>141</sup> A KDB D.322/17/2021. számú határozata, [61].

<sup>142</sup> Ld. a KDB D.1033/10/2016. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.045/2017/68. számú ítéletét.

<sup>143</sup> A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete.

<sup>144</sup> A Kúria Kfv.III.37.025/2014/4. számú ítélete.

<sup>145</sup> A Fővárosi Törvényszék 14.K.K.32.874/2010/11. számú ítélete.

<sup>146</sup> A KDB D.313/16/2012. számú határozatát idézte a KDB D.1033/10/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.045/2017/68. számú ítéletét.

áron nem teljesíthető, illetőleg a teljesítés csak veszteségesen biztosítható.”<sup>147</sup>

Noha a jogszabály már nem tartalmazza ezt a kitétel, a gyakorlatban továbbra is hivatkozási alapként szolgálhat, akár az indokoláskérés alátámasztásának elméleti szempontjából is: „A szabályozás célja egyrészt a szerződés konkrét vállalási áron való teljesítésének biztosítása, másrészt a gazdasági ésszerűséggel össze nem egyeztethető ellenszolgáltatással versenyelőnyt szerezni kívánó ajánlattevők kizárása az ajánlatok értékeléséből.”<sup>148</sup> Ugyanakkor konkrét esetek megítélése kapcsán, az objektivitás mellett mint további, közelebről meg nem határozott tartalmú kiindulópontként is megjelenhet, például úgy, hogy „[a] benyújtott árindokolás nem felel meg az objektivitás követelményének, továbbá nem egyeztethető össze a gazdasági ésszerűséggel sem.”<sup>149</sup> Így példaként említhető az, hogy „[a]z egyes részszempontokra adott kirívóan alacsony árat kompenzálni egy másik részszempont magasabb ajánlati árával, ugyanis az egyes ajánlati elemeknek önmagukban is gazdaságilag ésszerűnek kell lenniük.”<sup>150</sup> Fontos továbbá, hogy a közbeszerzési joggyakorlat „[s]zerint azt, hogy egy ajánlat teljesíthető-e, a jogszabályoknak megfelelő-e, a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethető-e az ajánlattétel időpontjában rögzített adatok alapján kell megítélni.”<sup>151</sup> Ebből adódóan például az ajánlattételi határidőre kell megállapítani az ajánlattevőknek az ajánlati árukat és az alvállalkozói költségeket is, a későbbi keltezésű alvállalkozói ajánlatok így nem megfelelőek. („[a]z alvállalkozói teljesítés körében benyújtott igazolások nem voltak elfogadhatóak, erre tekintettel az árindokolás sem volt elfogadható mint a gazdasági ésszerűséget és teljesíthetőséget alátámasztó objektív indokolás.”)<sup>152</sup> Olyan *fantomszabály*ról van tehát szó, amely tételes jogi rendelkezés hiányában is ajánlat-kérői kötelezettség forrása, ugyanis az

ajánlatkérőnek „Az árindokolás során kapott információkra is figyelemmel kell döntenie arról, hogy a rendelkezésére álló adatok alapján az ajánlattevő ajánlata elfogadható-e vagy sem, megfelel-e a gazdasági ésszerűség követelményeinek.”<sup>153</sup> Valamint az is lényeges szempont lehet, hogy az objektivitás is kevés lehet némely esetben a megalapozott döntéshez, szükség van a gazdasági ész-szerűség bevonására is: „Az objektivitás (számszerűség, tényyszerűség), az adatközlés mennyisége önmagában nem jelent elfogadhatóságot. A gazdasági ésszerűséget kell az adatok mögött megtalálni, melyet kétséggel a piaci viszonyok diktálnak, ezért az [ajánlatkérőnek] is azt kellett mérlegre tennie, hogy az ajánlott ár tartható-e, elfogadhatóak-e azok az érvek, amelyek az [ajánlattevő] szerint, ha minimálisan is, de a nyereséget számára biztosítják, ekként az ajánlatot ésszerűen megtehetővé teszik.”<sup>154</sup>

Tehát lényeges követelmény, hogy „[a]z ajánlatkérőnek a gazdasági ésszerűséget kell az adatok mögött megtalálnia, amelyet a piaci viszonyok, az ajánlattevő piaci tevékenységének, gazdálkodásának, árpolitikájának vizsgálatával végezhet el.”<sup>155</sup> Vagyis az adatok, közlések, jogviszonyok, dokumentumok „mögé” kell tekinteni. Hogy pontosan mit is jelenthet ez a gyakorlatban? Például el kell végezni az indokolásban megjelölt, az árat alátámasztó árajánlatot adó nagykereskedelmi szállító minőségének bírálatát (rendelkezik-e vonatkozó tevékenységi körrel vagy sem, gyártónak vagy forgalmazónak tekinthető-e), vagy nem elegendő a kapcsolt vállalkozási minőség, a vállalkozások összefonódásának a megállapítása, hanem az ajánlati ár teljesíthetősé-

<sup>147</sup> A KDB D.313/16/2012. számú határozatát idézte a KDB D.1033/10/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.045/2017/68. számú ítéletét.

<sup>148</sup> A KDB D.82/19/2025. számú határozata, [63]. Ld. még a KDB D.203/28/2023. számú határozatának [97] pontját.

<sup>149</sup> A KDB D.434/15/2022. számú határozata, [36].

<sup>150</sup> A Fővárosi Bíróság 12.K.32.127/2008/18. számú ítélete.

<sup>151</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.964/2018/9. számú ítéletére hivatkozik a KDB D.280/19/2025. számú határozatának [50] pontja.

<sup>152</sup> A KDB D.280/19/2025. számú határozata, [51].

<sup>153</sup> A Fővárosi Törvényszék K.707.389/2020/17. számú ítélete, [27].

<sup>154</sup> Ld. a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.485/2010/9. számú ítéletét, amelyet idéz a KDB D.14/18/2024. számú határozatának [113] pontja.

<sup>155</sup> A KDB D.14/18/2024. számú határozata, [123].

gének megítélésénél vizsgálni kell ennek a megajánlott árra gyakorolt hatását is.<sup>156</sup>

Bár nem hivatkozták kifejezetten a gazdasági észszerűséget, más esetben jelentőséget tulajdonítottak annak, hogy az adott ajánlattevő és a gyártó személye hogyan viszonyul egymáshoz, ugyanis „[a]z árindokolás megfelelősége körében bír relevanciával, hogy az ajánlattevő és a gyártó (illetve disztribútor) személye valóban elválik-e egymástól és eredményez-e igazoltan árcsökkenő hatást, vagy ez az ajánlattevői nyilatkozat nem támasztható alá. Amennyiben az [adott gazdasági szereplő] nem tekinthető gyártónak, az [ajánlattevő] eltitkolta a gyártás, a szállítás és a helyszíni üzembe helyezés költségeit, tehát nem valós alapokon nyugszik az ajánlati ára.”<sup>157</sup>

Végül megemlíthető, hogy a gazdasági észszerűség megköveteli a jövőre vonatkozó tervezést is, még olyan költségek kapcsán is, amelyek jövőbeli alakulása bizonytalan, mert például következő években meghozandó jogalkotói, kormányzati döntésektől függ. Említésre került, hogy az ajánlattétel időpontjában rendelkezésre álló adatokból és jogszabályi környezetből kell alapvetően kiindulni („A Döntőbizottság [...] joggyakorlata egységes abban, hogy az aránytalanul alacsony ár vizsgálata minden esetben az ajánlat benyújtásakor ismert információk alapulvételével történhet”),<sup>158</sup> azonban mindez nem mentesíti az ajánlattevőt azon kötelezettség alól, hogy számoljon bizonyos bizonytalan jövőbeli eseményektől függő további költségekkel, például hosszabb időtartamra szóló szerződéseknél várható az, hogy a következő években magasabb lesz a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér), illetve a garantált bérminimum összege. Ezeket nyilván nem ismerheti az ajánlati ára számításakor az ajánlattevő, azonban a KDB szerint elvárható, hogy ha jelen van az infláció, és a megelőző években kivétel nélkül évente megemelték a kötelező legkisebb munkabér mértékét, akkor az ajánlattevő számoljon ezzel is.<sup>159</sup> A következőképpen fogalmaztak: „Azzal egyetért a Döntőbizottság, hogy a következő évi minimálbér emelkedés pontos mértékének

meghatározása nem várható el, az azonban igen, hogy a több évre áthúzódó szerződés esetében az ajánlattevő az előző évi minimálbéremelés mértékét és az inflációs várakozásokat is figyelembe véve, számoljon a minimálbér növekedésével az ajánlati ára képzése során. Éppen azáltal válik megalapozottá és a gazdasági észszerűséggel összeegyeztethetővé az ajánlattevő ajánlati ára, ha annak képzése során a hatályos jogszabályi követelmények mellett figyelemmel van a szerződés időtartama alatt várhatóan bekövetkező jogszabályi változásokra is.”<sup>160</sup> Azt is rögzítették, hogy a szerződés-tervezetben, a vis maior helyzetekre megállapított rendelkezés nem használható a szolgáltatási óradíj megemelésére. Ugyanis „A szerződés-tervezet [...] kifejezetten nevesíti, hogy mit tekint vis maiornak, pl. sztrájk, háború, vagy forradalom, tüzeset, árvíz, járvány, illetve ehhez kapcsolódó karantén, kijárási korlátozás vagy nemzetközi szervezet, illetőleg törvény vagy a Kormány által meghatározott bárminemű olyan intézkedés, amely a szerződés teljesítését akadályozza vagy lehetetlenné teszi. Tehát semmiképpen nem lehet e körbe tartozónak tekinteni egy következő évi minimálbéremelkedést, amelynek bekövetkezésével előre számolni lehet, különösen akkor, ha a szerződés-tervezet fentebb már ismertetett rendelkezései kifejezetten előírták, hogy a szolgáltatási díj összegén felül többlet díj semmilyen jogcímen nem érvényesíthető.”<sup>161</sup> Ugyanez a megközelítés érvényesült egy másik esetben is, amikor a garantált bérminimum kalkulálhatóságát vizsgálták, tekintettel arra, hogy az ajánlattevőknek „[a]z ajánlattételkor ismert adatokból, tényezőkből kell kiindulni, mivel az ajánlattevők is ezek ismeretében teszik meg az ajánlatukat.”<sup>162</sup> Azt kell alapul venni, hogy a garantált bérminimum mértéke évről évre emelkedik, de ennek mértéke előre nem határozható meg, ezért a több évre áthúzódó szerződés esetében ajánlati árban kalkulálni kell a garantált bérminimum évről évre várható emelkedésével, viszont nincs egy meghatározható összeg vagy százalékos mérték, amely rögzíthető, megkövetelhető, nem mondható ezért az, hogy csak egy bizonyos,

<sup>156</sup> A KDB D.14/18/2024. számú határozata, [121]-[122].

<sup>157</sup> A Kúria Kfv.IV.37.489/2024/8. számú ítélete, [56].

<sup>158</sup> A KDB D.691/17/2025. számú határozata, [53].

<sup>159</sup> A KDB D.161/13/2023. számú határozata, [40].

<sup>160</sup> A KDB D.161/13/2023. számú határozata, [40].

<sup>161</sup> A KDB D.161/13/2023. számú határozata, [41].

<sup>162</sup> A KDB D.739/14/2024. számú határozata, [40].

mértékű várható garantált bérminimum növekedésel.”<sup>163</sup>

A jövőre vonatkozó tervezés azonban nem jelenti azt, hogy minden rendkívüli eseménnyel számolni kellene. Egy esetben az ajánlatkérő azt róttá az ajánlattevő terhére, hogy „ha nagyobb mértékű áremelkedés következik be”, akkor nem lehet a szerződést teljesíteni a megajánlott áron. Az ajánlattevő az előző évi azonos időszak áremelkedéséből indult ki, azzal számolt, mivel azonban nem várható egy „rendkívüli” árváltozás, illetve annak mértéke nem állapítható meg, ezért az árba nem tudta beépíteni. Erre fedezetet nyújthat egyrészt a nyereség, másrészt az ajánlatkérő nem írta elő tartalékkeret képzését a közbeszerzési dokumentumokban. A KDB ennek megfelelően azt állapította meg, hogy „[e]gy ajánlat érvénytelenségét nem okozhatja egy olyan költség árba való beépítésének a hiánya, melynek bekövetkezésével és annak mértékével nem lehet reálisan számolni.”<sup>164</sup>

A hosszabb időtartamra kötendő szerződések kapcsán egyébként a bizonytalanságokat mérsékelhetik azok a szerződésmódosítást megalapozó rendelkezések (felülvizsgálati záradékok), amelyek megfelelő indexálást (áremelést) tesznek lehetővé bizonyos árváltozásokhoz, inflációs mutatószámokhoz igazítva, és amelyeket a felek előre megismerhető módon rögzíthetnek a közbeszerzési dokumentumokban.<sup>165</sup> Lényeges az is, hogy az ajánlatkérő pontosan milyen áremelkedésekre hivatkozik, vagy éppen miket zár ki a szerződésmódosítást megalapozó rendelkezésben. Egy esetben az ajánlatkérő úgy fogalmazott a szerződéstervezetben, hogy a szolgáltatói díj nem emelhető az időközbeni inflációra hivatkozással. A KDB úgy fogalmazott, hogy „[e]z a rendelkezés nem terjed ki, illetőleg nem érinti a minimálbér időközbeni emelését. A Döntőbizottság a két szerződéses rendelkezés összevetéséből megállapította, hogy a közös ajánlattevők által meghatározott m2-re eső

forint összeg, illetőleg vállalkozói díj figyelembe véve az áringokolásnak a tartalékra vonatkozó vállalásait is ezen esetlegesen változó tételre is fedezetet nyújt, illetőleg nem zárja ki a szerződés módosításának e körben történő elvi lehetőségét.”<sup>166</sup> A Kúria ezt úgy ítélte meg, hogy ez a megállapítás nem azt jelentette, hogy „[a] szerződés módosítható a minimálberek változására tekintettel, ezért e körben az elsőfokú ítéletben kifejtett indokolás túlmutat a határozat indokolásának keretein, továbbá a [közös kérelmező ajánlattevők] nem bizonyították, hogy a szolgáltatói díj és az ajánlatban szereplő tartalékösszeg nem nyújthatna kellő fedezetet a szerződéses időszak alatt bekövetkező költségváltozásokra, a bérek esetleges emelkedésére.”<sup>167</sup> E körben összegzésként abból az elvi megállapításból célszerű kiindulni, hogy „Mindenki érzi azt a visszásságot, amely az egyik oldalon értékben erősen megduzzasztott szolgáltatást a másik fél részéről régi idők változatlan ellenértékével fizettetett meg. Szolgáltatás és ellenszolgáltatás régi értékaránya anachronizmussá vált, különösen azokban a jogviszonyokban, ahol az egyik fél oly tárgyi szolgáltatást kap, amely a jelenlegi viszonyok mellett jóval túlhaladja az ő ellenszolgáltatását.”<sup>168</sup>

A gazdasági ésszerűség mellett az „ésszerű gazdálkodás” is megjelenhet mint kiindulópont. Egy őrzésvédelmi szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő által előírt óraszámoktól jelentős mértékben eltért a nyertes ajánlattevő. A szöveges ajánlatában kevesebb órával számolt, mint az ajánlatkérő által elvárt, ugyanakkor az indokolásában már havonta 1117 tőbbletórát adott meg.<sup>169</sup> „A nyertes ajánlattevő a bruttó alap óradíjat a fentiek alapján havi 7320 órára vetítve kalkulálta, azonban csak havi 6203 órát kell teljesítenie, azaz havi 1117 órát nem számlázhat ki az ajánlatkérő számára, így havi 1117 óra tekintetében *deficit*be kerül. [...] A kalkulált és a *ténylegesen számlázható összeg közötti eltérés* majdnem eléri a 20%-ot, ami jelentősnek minő-

<sup>163</sup> A KDB D.739/14/2024. számú határozata, [40].

<sup>164</sup> A KDB D.671/14/2009. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.30.045/2010/14. számú ítéletét.

<sup>165</sup> Ld. a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontját.

<sup>166</sup> A KDB D.202/9/2015. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.32.221/2015/5. számú ítéletét, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.II.37.156/2016/5. számú ítélete.

<sup>167</sup> A Kúria Kfv.II.37.156/2016/5. számú ítélete, [28].

<sup>168</sup> Beck Salamon: Huzamos szerződések. Jogtudományi Közlöny, 1920/17. sz., 130. o.

<sup>169</sup> A KDB D.595/19/2023. számú határozata, [137]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.981/2024/15. számú ítéletét.

sül.”<sup>170</sup> Így a konklúzió az volt, hogy „[a] nyertes ajánlattevő kalkulációja nem volt megfelelő [...], az ajánlatkérő által elvárt teljesítendő óraszámot az általa kalkulált óraszám alapján meghatározott ár alapján csak jelentős deficittel tudná teljesíteni, amely nem életszerű, és az ésszerű gazdálkodással nem összeegyeztethető. A nyertes ajánlattevő az árindokolásában és a kiegészítő árindokolásában sem tudta azt bizonyítani, hogy milyen módon tudja a kalkulált árral teljesíteni a szolgáltatást.”<sup>171</sup>

#### *Az indokolás struktúrája*

Fontos szempont, hogy az ajánlattevő milyen *struktúrában* adja meg az indokolást, azaz, mennyiben térhet el az ajánlatkérő által kibocsátott indokoláskérés tartalmától. Ennek a vizsgálata visszavezet ahhoz a kérdéshez, hogy mennyiben kötelező az ajánlatkérői felhívás tartalma, az általa megfogalmazott tételekhez mennyiben kell igazodnia az ajánlattevőnek akkor, amikor az indokolásában kifejti a költségeit. Említés történt arról feljebb egyrészt, hogy az ajánlattevők „más logikai dimenzióban részletezhetik és indokolhatják” az áraikat, jogsértés nem állapítható meg, ha minden költségelemet tartalmaz az indokolás, figyelemmel arra is, ha a feladat egyedi, és arra egyedi árképzés alkalmazható.<sup>172</sup> Másrészt arról is volt szó, hogy nincs akadálya annak, hogy az ajánlattevő egy korábbi rezsioradíjra vonatkozó jogszabály struktúráját használja fel az indokolása elkészítéséhez azért, mert a korábbi kormányrendeletben tételesen lebontva szerepelt az, hogy milyen elemekből tevődött össze a díj, míg egy későbbi (hatályos) normában ilyen részletezés már nem található. Tehát lehetséges a magyarázat megadásához ennek a struktúrának a segítségül hívása, annak ellenére, hogy az már egy hatályon kívül helyezett jogszabályra épült.<sup>173</sup> Hangsúlyos kérdés, hogy milyen előírásokat tett az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban. Így ha

*átalánydíjas értékelési szempontot* alakított ki, és ha nem kell részletes, tételes költségvetést készíteniük az ajánlattevőknek, akkor az ajánlattevőn nem kérhető számon kizárólagosan egy adott struktúra szerint kialakított árképzés, pl. munkanemenkénti, munkarészenkénti bontásban, valamennyi felmerülő költségre tételesen megjelenített kimutatás szerinti költségvetés készítése. Az ajánlatkérő meghatározhat egyfajta struktúrát akár az indokoláskérésében, akár a további, kiegészítő árindokoláskérésében ilyen esetben, azonban ez nem lehet kötelező érvényű, nem bír ajánlati kötöttséggel, mivel az nem volt része a kötöttséggel terhelt ajánlatadási feltételrendszernek. Ilyenkor az ajánlattevő bármilyen módon és eszközzel alátámaszthatja azt, hogy az árképzése objektív alapú, a szerződés a megajánlott ellenértéken teljesíthető.<sup>174</sup> Vagyis rendkívül fontos, hogy az ajánlatkérő milyen adatot kíván megismerni az ajánlatban, azaz, mi az értékelési szempont, azon belül vannak-e további, önállóan értékelésre kerülő szempontok, előírja-e árazott költségvetés, árazott ártáblázat (árrészletező) vagy kereskedelmi ajánlat benyújtását az ajánlat részeként. Lehet, hogy az ajánlatkérő elegendőnek ítéli az egyösszegű ajánlati ár meghatározását, vagy előírja a könyvelési, elszámolási és számlázási feladatok teljesítéséhez ártáblázat csatolását is. Egy esetben például az ajánlatkérő tehergépjárművet kívánt beszerezni a legalacsonyabb ár értékelési szempont („ajánlati ár összesen”) alkalmazásával úgy, hogy kérte az ár részletezését. A táblázatban külön kellett feltüntetni a tehergépkocsi, az üzembe helyezés, a forgalomba helyezés költségét (vagyonátruházási illeték, forgalmi törzskönyv és engedély, rendszám, érvényesítő címke), valamint a műszaki vizsga ellenértékét.<sup>175</sup>

Ezeknek megfelelően ismerhető meg az ajánlatból az ajánlattevői árképzés,<sup>176</sup> tehát fontos eleme a megállapított tényállásnak az, hogy az ajánlatkérő mit írt elő ebben a körben, a közbeszerzési dokumentumok része-

<sup>170</sup> A KDB D.595/19/2023. számú határozata, [170]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.981/2024/15. számú ítéletét.

<sup>171</sup> A KDB D.595/19/2023. számú határozata, [171]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.981/2024/15. számú ítéletét.

<sup>172</sup> A Kúria Kfv.III.37.191/2017/7. számú ítélete, [24].

<sup>173</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítélete, [27].

<sup>174</sup> A KDB D.98/13/2025. számú határozata, [92].

<sup>175</sup> Ld. a KDB D.282/18/2017. számú határozatát. Részben megváltoztatta, a bírságot mérsékelte a Fővárosi Törvényszék 12.K.700.253/2018/7. számú ítélete, amelyet helyben hagyott a Kúria 12.K.700.253/2018/7. számú ítélete.

<sup>176</sup> Ld. a KDB D.98/13/2025. számú határozatának [81] pontját.

ként. (Például „Az ajánlattevőknek egyösszegű ajánlati árat kellett adniuk, részletes ártáblázat csatolása nélkül.”)<sup>177</sup> Ha tehát egy átalányár kerül értékelésre külön árrészletező dokumentum nélkül, akkor az ajánlattevői mozgáster nagyobb az árindokolás elkészítése, a struktúra megválasztása kapcsán. Viszont, ha az ajánlatkérő kiad árazatlan költségvetést útmutatóval ellátva, akkor már az adott tételhez való kötöttség követelménye érvényesülhet. Például, „[a]z ajánlattevőnek akként kellett ajánlati árat megadnia, hogy az árat képező költségvetési tételeknél felmerülő költségét az adott tételhez kell számítania és kétség esetén az adott tétel árát alá kell támasztania azt megalapozó dokumentumokkal. Így például a transzbeton anyagárába bele kellett kalkulálnia a szállítás és a segédanyagok díját is, ezen tételeket más költségvetési tételhez nem lehetett hozzászámítani. [...] A Döntőbizottság nem fogadta el az [ajánlattevő] hivatkozását a beszerzés átalányáron való költségelésére, hiszen az ajánlatkérő a dokumentációja mellé árazatlan költségvetést bocsátott rendelkezésre, melynek kitöltésére iránymutatást adott.”<sup>178</sup> Olyan példa is említhető, amikor az ajánlatkérő előre elkészítette a „költség tábla” elnevezésű dokumentumát, amelyet az esetleges indokoláskérés keretében kívánt alkalmazni, és amelynek az ajánlat részeként történő benyújtását csak lehetővé tette, ugyanakkor javasolta az ajánlattevőknek az árképzéshez való használatát.<sup>179</sup>

Ennek megfelelően „[á]razatlan költségvetés hiányában az ajánlatkérő nem hivatkozhat alaposan arra, hogy az [ajánlattevő] más soron tüntette fel a vizsgált költséget, illetve hogy nem egyértelmű hol tervezett egy bizonyos felmerülő költséget.”<sup>180</sup> Az indokoláskérés célhoz kötöttségéből<sup>181</sup> – vagyis, hogy nem lehet öncélú – az is következik, hogy az árindokolás-kérések során megfogalmazott kérdések nem épülnek be a közbeszerzési

eljárás ajánlattevő által teljesítendő feltételei közé, mert azok nem módosíthatják a felhívás tartalmát, és nem változtatják a műszaki tartalom „átalányár” megajánlását „[r]észletes árazatlan/árazott költségvetéssé,” így nem vizsgálható ugyanazon logika mentén az ajánlati árak megalapozottsága, mint akkor, ha egységár megadását írják elő vagy árazott költségvetés benyújtását követelik meg, az ügy egyedi körülményei alapján, az adott piac (például távközlési szolgáltatások) jellemzőit figyelembe véve kell eljárni.<sup>182</sup> Ilyen esetben tehát nem lehet arra hivatkozni, hogy az „[á]rindokolás amiatt nem elfogadható, mert esetlegesen nem ott számolt el költséget, ahol az ténylegesen felmerült. Átalányáras szolgáltatás esetén semmiféle jogi relevanciával nem bír az, hogy az ajánlattevő az indokolásában a költségeit milyen struktúra szerint mutatja be, figyelemmel az értékelés előírt szempontjára.”<sup>183</sup> Ennek megfelelően, ha például nem volt előírás tervezési szolgáltatások megrendelésére irányuló közbeszerzési eljárásban „fix átalánydíjas” értékelési szempont alkalmazásával az, hogy az ajánlattevők készítsenek részletes, tételes költségvetést, akkor „[n]em kérhető számon kizárólagosan egy adott struktúra szerint kialakított árképzés, pl. munkanemenkénti, munkarészenkénti bontásban költségvetés készítése, az érdekelt bármilyen módon és eszközzel alátámaszthatja azt, hogy az árképzése objektív alapú, a szolgáltatás a megajánlott ellenértéken teljesíthető.”<sup>184</sup> Ilyenkor a KDB-nek nem azt kell vizsgálnia egy, az indokolás elfogadásának jogszerűségére vonatkozó jogorvoslati eljárásban, hogy egy versenytárs ajánlattevő „[g]ondolatmenete és szempontrendszere miként jelenik meg az árindokolásban, hanem azt, [...] hogy az – egészét tekintve – megfelel-e az objektivitás követelményének, alkalmas-e a vállalási ár megalapozottságának alátámasztására, és abba a [versenytárs ajánlattevő] által hiányolt költségtételek beilleszthetőek-e.”<sup>185</sup>

<sup>177</sup> A KDB D.1/13/2019. számú határozata, [43].

<sup>178</sup> A KDB D.202/15/2023. számú határozata, [77].

<sup>179</sup> Ld. a KDB D.378/15/2019. számú határozatának [5] pontját.

<sup>180</sup> A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [90]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

<sup>181</sup> Ld. a KDB D.203/28/2023. számú határozatának [97] pontját.

<sup>182</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítélete, [45]–[46].

<sup>183</sup> A KDB D.456/19/2019. számú határozata, [82]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 104.K.701.001/2020/6. számú ítéletét.

<sup>184</sup> A KDB D.456/19/2019. számú határozata, [80]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 104.K.701.001/2020/6. számú ítéletét.

<sup>185</sup> A Fővárosi Törvényszék 104.K.701.001/2020/6. számú ítélete, [30].

Ha azonban az ajánlatkérő az értékelés körében több szempontot (korábbi elnevezéseket is megemlítve: alszempontot,<sup>186</sup> illetve részszerpontot) határoz meg az árra nézve, akkor az ajánlattevőt nem illeti meg az a szabadság, hogy alszempontokat összevonjon, az indoklás struktúrája az eljárást megindító felhívás tartalmához kell, hogy igazodjon. Ennek megfelelően „Azt, hogy az adott ajánlattevő az árindokolásában a költségeit milyen struktúra szerint mutatja be, az értékelés előírt szempontjai határozzák meg, ezen túl annak összeállítására és tartalmára az ajánlattevő saját felelősségi és hatáskörébe tartozik.”<sup>187</sup> Így például egy költöztetési, fuvarozási szolgáltatások tárgyú közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő külön értékelte a tehergépjármű díját a tömegük (3,5 tonna felett és alatt) alapján, és külön értékelte a kiállítás díját, ennél fogva e díjtételek nem voltak egyben kezelhetők, más alszempontoknál nem voltak megjeleníthetők. A KDB úgy foglalt állást, hogy jogszerű volt az érvénytelenné nyilvánítás, figyelemmel az Sztv. szerinti valódiság és összemérés elvére: „A Döntőbizottság joggyakorlata szerint valamennyi ajánlati elem vonatkozásában ténylegesen felmerülő valamennyi költséget ott kell elszámolni, ahol az valójában felmerül, az egyes költségtényezők nem csoportosíthatók át sem egy adott feladaton belül, sem nem számolhatók el harmadik személyekkel kötött más szerződések költségei között. [...] Tekintettel arra, hogy az [ajánlattevő] az ajánlatában nem a keletkezésüknek megfelelő soron számolta el a költségeket, megsértette az árindokolás objektivitásának követelményét.”<sup>188</sup> Tehát, ha a külön meghatározott értékelési (al)szempontokra a költségeket külön-külön nem mutatják be, akkor az nem elfogadható, „[e] költségek összegét tételesen meg kellett volna határozni, és nem elegendő az az eljárás, hogy az árindokolásban megjelölt fixköltség tartalmazza őket.”<sup>189</sup>

#### *A keresztfinanszírozás és annak tilalma*

Szintén vizsgálendő követelmény a *keresztfinanszírozás*, pontosabban a keresztfinanszírozás tilalma. Az erre vonatkozó jellemzők, illetve az ebből fakadó követelmények és korlátok semmilyen módon nem jelennek meg a tételes jogszabály szövegében, kizárólag a joggyakorlatból szűrhetők le: „A keresztfinanszírozásra vonatkozóan a Kbt. valóban nem tartalmaz tételesjogi definíciót, ennek tartalma azonban a Kbt. tételesjogi rendelkezéseiből levezethető.”<sup>190</sup>

Hogy mit jelent pontosan a keresztfinanszírozás a közbeszerzésekben? Az ún. keresztfinanszírozás tilalma szerint „[a] Kbt. alapelveit az sérti, ha az ajánlattevő árképzése azon alapul, hogy az egyik ajánlati részelemmel egybeépíti a másik részelemet annak érdekében, hogy azáltal *jogtalan előnyhöz* jusson az ajánlatkérői feltételeket teljesítő, ténylegesen megosztott vállalatokat megtevő ajánlattevőkkel szemben.”<sup>191</sup> Ez azt jelenti, hogy „A kialakult joggyakorlat nem tartja elfogadhatónak a vállalat megalapozottságát, amennyiben az ajánlattevő más gazdasági tevékenységből eredő bevételével finanszírozza a szerződés teljesítése során felmerülő költséget (keresztfinanszírozás tilalma). Ezért a közvetett költségeket is *szét kell bontani és az adott beszerzésre eső részét bemutatni, amelynek bevett gyakorlati módszere az arányosítás.*”<sup>192</sup> Másképpen fogalmazva: „[k]eresztfinanszírozás tervezésével az indoklás nem minősülhet objektív alapúnak. A keresztfinanszírozás lehetőséget biztosítana az ajánlattevőknek az ajánlati árak oly módon történő befolyásolására, hogy a valós költségeiket 'elrejtve' befolyásolják az ajánlattevők között kialakuló sorrendet, ez pedig olyan versenyellenes magatartás, amely sérti a verseny tisztaságát és átláthatóságát. Erre tekintettel nem foghat helyt az az [ajánlattevői] álláspont, hogy nem érinti az ajánlata érvényességét az, hogy

<sup>186</sup> „A törvény szövegéből kikerül az ún. alszempont fogalma, amelynek indoka, hogy sem a közbeszerzési irányelvek, sem pedig az uniós elektronikus hirdetményminták nem alkalmazzák a fogalmat, illetve utóbbiak használata során nem is lesz lehetőség külön alszempontok megadására. A korábbiakban alszempontként meghatározott elemeket a jövőben külön értékelési szempontonként lehet majd meghatározni a felhívásban.” Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXVII. törvény 8. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indoklás.

<sup>187</sup> A KDB D.597/28/2025. számú határozata, [75].

<sup>188</sup> A KDB D.434/15/2022. számú határozata, [34]–[36]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.849/2023/7. számú ítéletét. Ld. még a KDB D.1/13/2019. számú határozatának [53] pontját e „töretlen joggyakorlatról.”

<sup>189</sup> A KDB D.15/17/2021. számú határozata, [38].

<sup>190</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.849/2023/7. számú ítélete, [21].

<sup>191</sup> A KDB D.20/21/2021. számú határozata, [44].

<sup>192</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.702.915/2024/13. számú ítélete, [29].

a saját eredménye terhére mit számol el, amennyiben az ajánlati árát nem változtatja meg. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az [ajánlattevő] által a kiegészítő indokolásban a béremelkedés és az infláció tekintetében bemutatott számítás a keresztfinanszírozás tilalmába ütközik.”<sup>193</sup>

Ennek megfelelően e tilalom nem teszi lehetővé azt, hogy az ajánlattevő más szerződésekből, vállalásokból finanszírozza egy adott szerződés teljesítését.<sup>194</sup> Viszont fontos annak megjegyzése is, hogy „A kialakult joggyakorlat nem tartja elfogadhatónak a vállalás megalapozottságát, amennyiben az ajánlattevő keresztfinanszírozásra hivatkozik, azonban ez is csak a beszerzés tárgyára, az eset összes körülményeire tekintettel állapítható meg egyértelműen.”<sup>195</sup> Tehát ebben az esetben is körültekintően kell eljárni, mivel nem feltétlenül érvényesülő elvről van szó, hiszen ebben a körben is szembesülni kell a közbeszerzés tárgyához igazodó, az adott piac jellemzőiből fakadó sajátosságokkal. Például „A távközlési szolgáltatások [...] jellemzője, hogy az infrastruktúra kiépítését követően annak működtetésének tárgyi-személyi és egyéb (pl: adók, díjak) költségei eloszlanak a szolgáltatók teljes szerződésállományában, és – az egyes szerződésekre jutó elhanyagolható mértékre figyelemmel – nem bonthatók szét az egyes szerződésekre.”<sup>196</sup> De ugyanígy jelentősége lehet, hogy egy szerződés átalányáras, és az ajánlati ár árazott költségvetésen alapul. Egy esetben a következőképpen fogalmaztak: „[f]igyelemmel a fix összegű, átalány jellegű vállalkozói díjra, a közbeszerzési jogi szempontból tiltott keresztfinanszírozás a költségvetési tételen belül, az ott feltüntetett anyagár/munkadíj költségelemei között kizárható.”<sup>197</sup>

Hogyan működhet, valósulhat meg a keresztfinanszírozás? Klasszikus példa az, ha több értékelési szempont van az árhoz (díjakhoz, árkategóriákhoz) kapcsolódóan, és az ajánlattevő egyik szempontra adott ajánlati ár költségeit a másik szempontra vonatkozó árból kívánja fedezni.

A KDB a következőképpen fogalmazott egy döntésében: „A három különböző koordinációs díj nem képez egységet, mert az egyes megrendelésekhez kell az ott teljesített feladatok kapcsán felmerült költségeket elszámolni, a számlát kiállítani a három különböző árkategóriában. Tehát az egyes koordinációs díjaknak [...] fedeznie kell az adott árkategóriában az ajánlatkérő által megrendelt feladatainak teljesítése során felmerült költségeit és tartalmaznia kell az ajánlattevő nyereségét. Ezért nem megfelelő az [ajánlattevő] azon árindokolásban előadott költségelosztása, melyet a súlyszámok alapján rendelt az egyes koordinációs díjakhoz. Az ajánlatkérő álláspontját osztva, amennyiben az ajánlatkérő csak a 3. árkategóriában, a koordinációs díj 3. kapcsán megajánlott díjjal rendel meg diákmunkát, akkor az [ajánlattevő] téves költségmegoszlására tekintettel a ténylegesen felmerült költségeit nem tudná elszámolni.”<sup>198</sup> Ebből adódóan „[a]z egyes koordinációs díjaknak önmagukban tartalmazniuk kell minden olyan költséget, ami a megrendelt árkategóriában a megrendelt feladatok kapcsán felmerül.”<sup>199</sup>

Ugyancsak felmerülhet a már korábban tárgyalt 0 Ft-ra árazott vállalások kérdése. Így például „Az egyes ajánlati elemek vonatkozásában, bár orientációs szempontként mindenképp figyelembe vehető a korábbi beszerzések tapasztalata, ugyanakkor a 0 Ft-os ajánlati elemek esetén körültekintően kell eljárni, hisz ezen megajánlás csak abban az esetben tekinthető elfogadhatónak, ha a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban felmerült költségei, a szolgáltatás nyújtásával összefüggésben, valamely költség ellentételezi. E körben természetesen figyelemmel kell lenni a keresztfinanszírozás tilalmára, valamint arra is, hogy a közbeszerzési gyakorlat szerint a gazdasági észszerűséggel csak azon ár egyeztethető össze, mely nyereséget is tartalmaz.”<sup>200</sup> Ilyenkor az indokoláskérés szükségszerű lehet, hiszen minden ajánlattevő árképzése és kedvezménye más és más.<sup>201</sup> Megemlíthető egy másik példa is: az ajánlatkérő a leg-

<sup>193</sup> A KDB D.107/19/2023. számú határozata, [74].

<sup>194</sup> Ld. pl. a KDB D.1033/10/2016. vagy a D.494/15/2009. számú határozatát.

<sup>195</sup> A KDB D.411/26/2020. számú határozata.

<sup>196</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítélete, [44].

<sup>197</sup> A KDB D.20/21/2021. számú határozata, [44].

<sup>198</sup> A KDB D.4/15/2021. számú határozata, [49].

<sup>199</sup> A KDB D.4/15/2021. számú határozata, [50].

<sup>200</sup> A KDB D.351/16/2018. számú határozata, [28].

<sup>201</sup> A KDB D.351/16/2018. számú határozata, [28].

alacsonyabb árat értékelte, azonban meghatározta ennek elemeit is: eszerint az összesített ellenszolgáltatást három árelem alapul vételével kellett képezni, amelyek a következők voltak: rendszerbevezetés teljes díja, a szoftverkövetés díja, valamint a szoftver fejlesztés díja volt. Az ajánlattevők az összesített ellenszolgáltatásra, valamint a 3 árelemre is külön-külön kötelesek voltak az ajánlatukat megtenni. Az ajánlattevő a szoftverkövetés díjára 0 Ft-os megajánlást írt, az ajánlatkérő pedig indokolást kért erre nézve. Az ajánlattevő az indokolásában előadta, hogy a szoftverkövetést, valamint a műszaki és üzemeltetési támogatást a garanciális időszakban, illetve a garanciális időszak egy részében úgy biztosítja, hogy az az ügyfél számára további költséggel nem jár. Hivatkozott a hosszú távon fenntartható üzletpolitikára, mivel a megajánlott rendszer bevált, és számos európai és Európán kívüli projektben alkalmazott közös platformon nyugszik a szoftver, így a szoftverkövetés költsége a rendszerek közt megosztva alacsony szinten tartható. Az ajánlatkérő nem fogadta el az indokolást, és az ajánlatot érvénytelenné nyilvánította. A KDB szerint jogszerű volt ez a döntés, akárcsak az, hogy 0 Ft-os megajánlásra indokolást kért az ajánlatkérő, mégpedig a következő indokok alapján: „A Döntőbizottság nem kívánja azt vitatni, hogy egy már létező, az ajánlatkérő által igényelt funkciók teljességére, vagy többségére kifejlesztett rendszer követési, karbantartási költségei alacsonyabbak, azonban műszaki, szakmai szempontból nem fogadható el az az indok, hogy az ilyen rendszer követésével kapcsolatosan ne lenne tényleges feladat ellátási kötelezettség, mely szükségszerűen munkavégzéssel és költségekkel jár. E tény az [ajánlattevői] indoklás sem cáfolta.”<sup>202</sup> Vagyis „[n]em fogadható el objektív alapú indokolásként az, hogy ajánlatkérő egy konkrét közbeszerzési eljárás

alapján megkötött szerződés teljesítése során kétségekkel felmerülő költségeit ne a konkrét szolgáltatás nyújtása során érvényesítse, nem fogadható el az olyan tartalmú indokolás, melyben az ajánlattevő az ingyenes vállalat azzal kívánja alátámasztani, hogy a költségeit más projekteken érvényesíti.”<sup>203</sup>

Nem jelenthet tehát minden esetben jogszerű hivatkozási alapot a tiltott keresztfinanszírozás az el nem fogadhatósághoz, nem lehet minden egyes tétel valamilyen módon egymáshoz való kapcsolódása okán alkalmazni. Egy esetben úgy fogalmazott a KDB, hogy „[t]ételes költségvetés hiányában az egyéb, nem kifejezetten a vagyónvédelmi rezsióradíjat tartalmazó költség tételek esetében sem ajánlati kötöttségre, sem a költség tételek kötött tartalmára, sem ún. tiltott keresztfinanszírozásra vonatkozóan az ajánlatkérő alapos indokot nem tudott megjelölni. Ez utóbbi tilalomra vonatkozó hivatkozás leginkább amiatt nem fogadható el ésszerűnek és jogszerűnek, mivel egyrészt a jelen közbeszerzésben szó sem eshet egyes ajánlati árelemek közötti finanszírozásról, támogatott és nem támogatott üzletágak közötti finanszírozásról, szabályozott és nem szabályozott áras szolgáltatások közötti finanszírozásról, egyéb, versenyjogi korlátozás hatálya alá eső árképzési feltételekről, stb. Ennélfogva az ajánlatkérő által kötelezően alkalmazni előírt, az alkalmazott árképzés objektív indokainak, adatainak kimutatásához az ajánlattevőket szükségtelenül korlátozó és indokolatlan feltételeket állító, a költségelemeket nem feltétlenül a valós elnevezésüknek megfelelően megjeleníteni és strukturálni hivatott táblázat sorai közötti átcsoportosítás nem eshet a közbeszerzési jogi szempontból relevanciával bíró keresztfinanszírozási tilalom alá.”<sup>204</sup>

<sup>202</sup> A KDB D.720/16/2010. számú határozata.

<sup>203</sup> A KDB D.720/16/2010. számú határozata.

<sup>204</sup> A KDB D.139/16/2021. számú határozata, [142].

# STATISZTIKA

## Az uniós eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések<sup>1</sup> statisztikai elemzése 2025 I-III. negyedévében

Mikó Zsófia, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2026.2.6

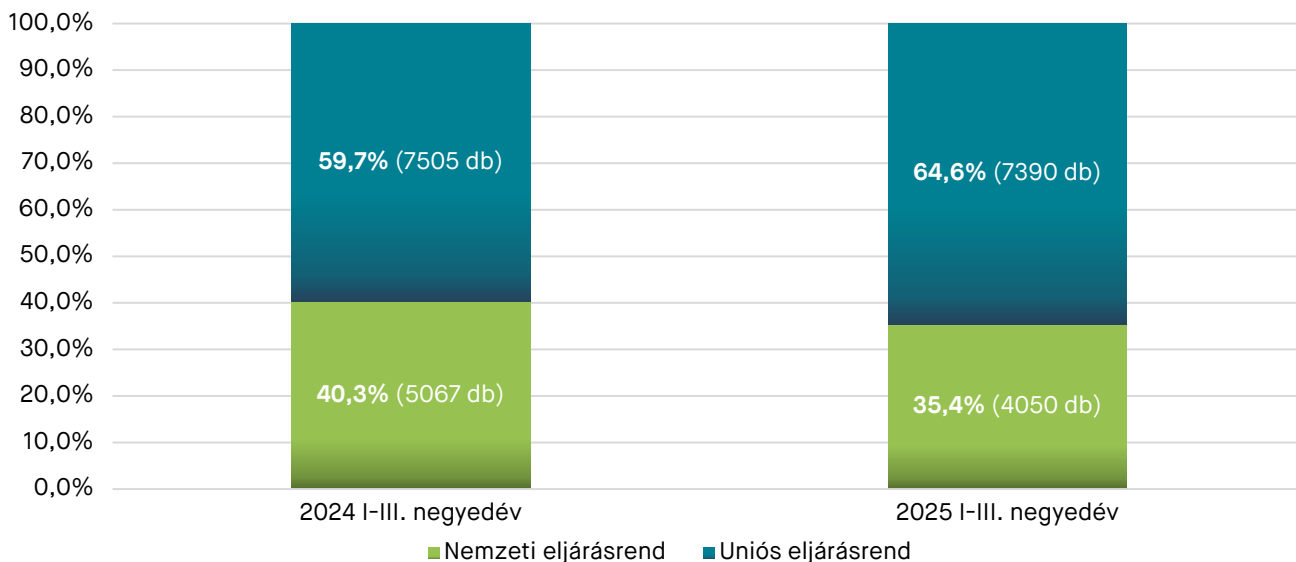
Címszavak: közbeszerzés, statisztika, uniós eljárásrend, szerződések értéke, szerződések száma, érték kategória, beszerzési tárgy

Az előző havi cikkünkben a nemzeti eljárásrendben megkötött szerződéseket<sup>2</sup> vizsgáltuk, a mostani cikkünkben pedig a nagyobb értékű uniós eljárásrendben megkötött szerződésekkel folytatjuk az eljárásrend szerinti vizsgálatot.

2025 első három negyedévében 115 darabbal kevesebb szerződést kötöttek az uniós eljárásrendben, mint a 2024. év azonos időszakában; ennek ellenére az uniós eljárásrendhez kapcsolódó szerződések számának ará-

nya mintegy 5 százalékponttal emelkedett a 2024 I-III. negyedévi adatokhoz képest. Az uniós eljárásrendben megkötött szerződések számarányának emelkedését az okozza, hogy az uniós eljárásrendben mindössze 1,5 százalékkal kötöttek kevesebb szerződést, szemben a nemzeti eljárásrendben tapasztalható csökkenéssel, ahol az előző évhez képest több, mint ötödével kevesebb szerződést kötöttek. Ezáltal 2025 I-III. negyedévben a szerződések 64,6 százalékát tették ki az uniós eljárásrendben megkötött szerződések.

1. ÁBRA: A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMARÁNYA (%) A NEMZETI ÉS UNIÓS ELJÁRÁSREND SZERINT  
2024 ÉS 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

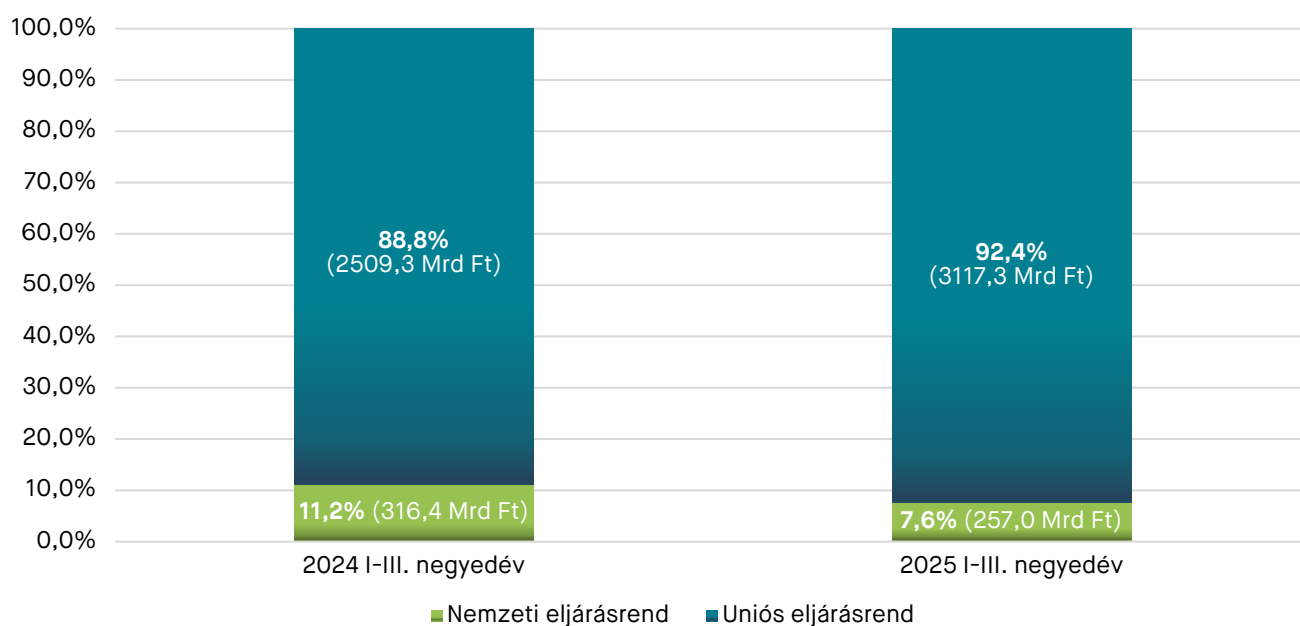
<sup>1</sup> A statisztika az egyes, szerződéssel eredményesen lezárult részekhez kapcsolódó eredménytájékoztató hirdetmények alapján készül. Az uniós statisztikai gyakorlatnak megfelelően nem tüntetjük fel a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárások eredményeként kötött szerződéseket (keretmegállapodásokat), csak az eredményes keretmegállapodások alapján lehívott részekhez kapcsolódó szerződések adatait.

<sup>2</sup> A szerződés alatt az eredményes, nem keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárásrészekhez kapcsolódó szerződéseket értjük.

2025 első három negyedévében az uniós eljárásrendben megkötött szerződések értéke 608 milliárd forinttal, azaz 24,2 százalékkal emelkedett 2024 I-III. negyedévéhez képest. Ezzel szemben a nemzeti eljárásrendben megkötött szerződések értéke ezen időszak alatt 18,8 százalékkal csökkent.

Az uniós eljárásrendben megkötött szerződések érték-növekedésének köszönhetően 2025. I-III. negyedévében az összes közbeszerzési szerződésen belül az uniós eljárásrendben a szerződéseknek így már a 92,4 százalékát kötötték, ami 3,6 százalékpontos értéknövekedést jelent az előző év azonos időszakához viszonyítva.

2. ÁBRA: A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKARÁNYA (%) A NEMZETI ÉS UNIÓS ELJÁRÁSREND SZERINT 2024 ÉS 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN

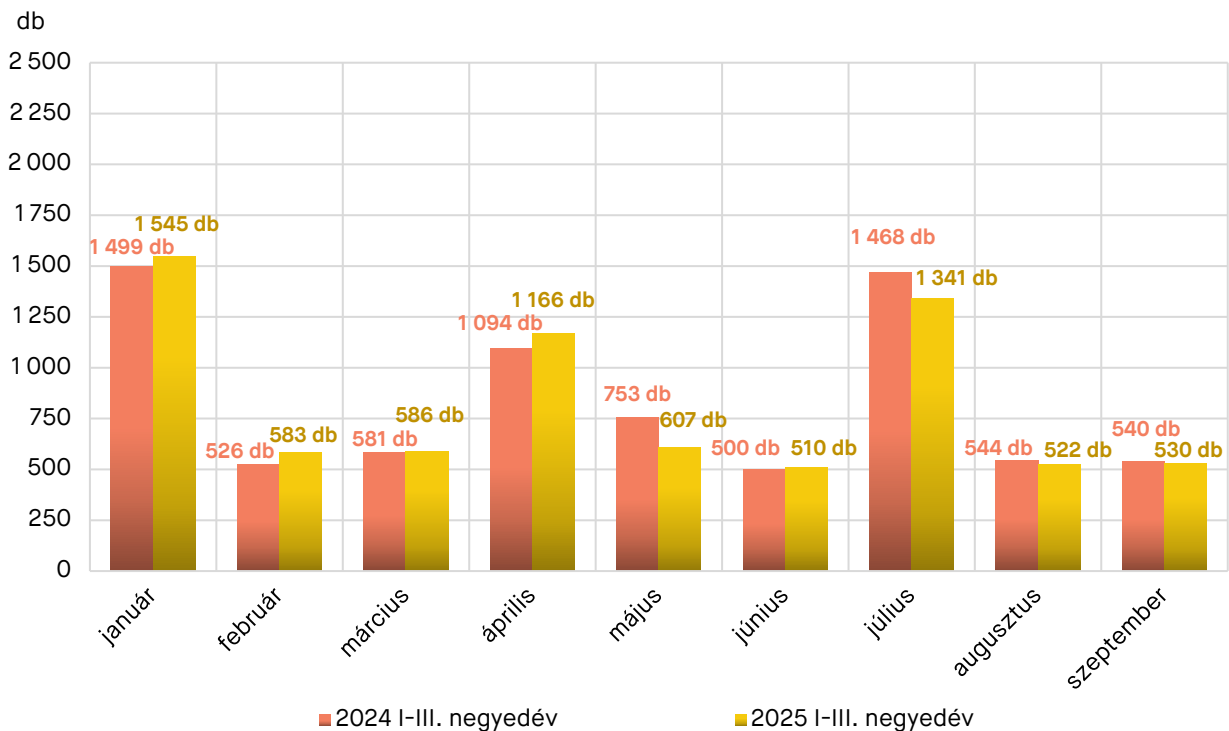


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Darabszám tekintetében 2025 I-III. negyedévében a legtöbb uniós eljárásrendű közbeszerzési szerződést 2025 januárjában, áprilisában és júliusában kötötték 2024 I-III. negyedévéhez hasonlóan. Ezekben a hónapokban mind a két időszakban több, mint ezer szerződés megkötésére került sor. 2025 I-III. negyedévében a fent említett három hónap során a szerződések majd 55 százaléka került megkötésre.

Habár öt hónapban is több közbeszerzési szerződés megkötésére került sor 2025 első három negyedévében, mint 2024 azonos időszakában, összességében mégis 1,5 százalékkal kevesebb szerződést kötöttek ezen időszakban. Ennek oka, hogy 2025 májusában és júliusában jóval kevesebb szerződést kötöttek, mint az azt megelőző év azonos hónapjaiban.

3. ÁBRA: AZ UNIÓS ELJÁRÁSRENDŰ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) HAVI BONTÁSBAN 2024 ÉS 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN

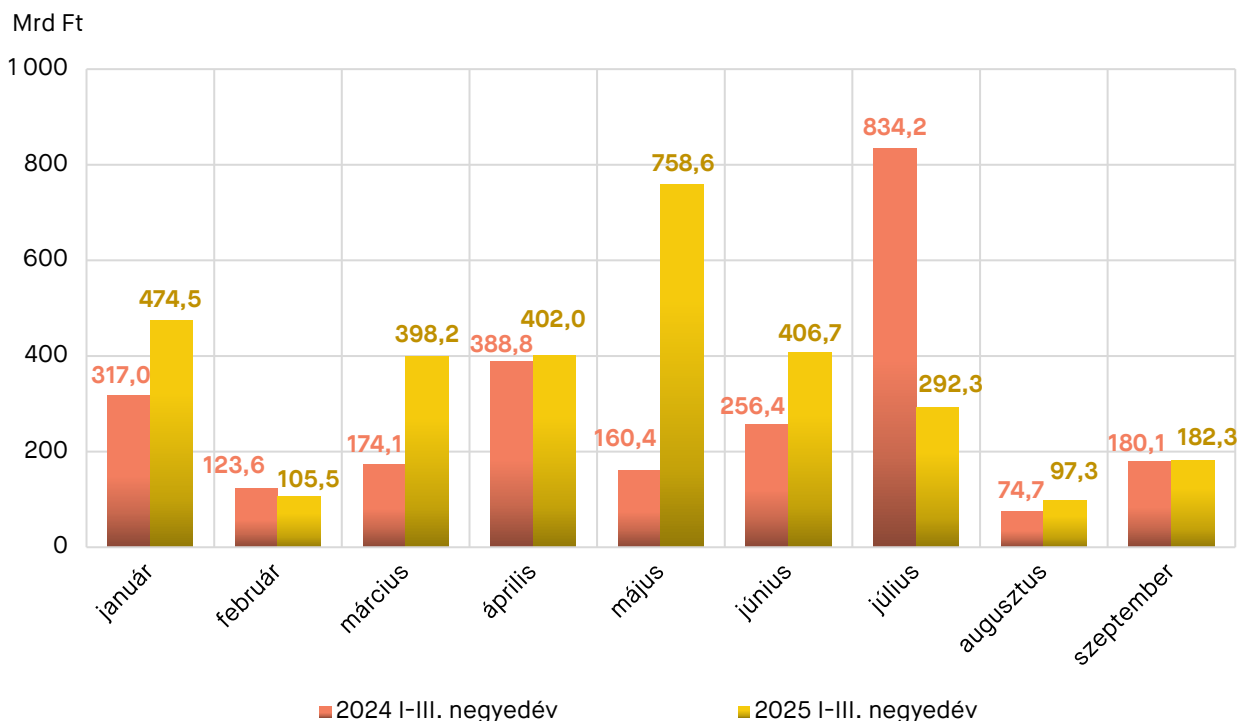


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az uniós eljárásrendű közbeszerzési szerződések értéke 2025 I-III. negyedévében jelentős mértékben, 608 milliárd forinttal emelkedett 2024 I-III. negyedévéhez képest. Ebben az időszakban mindössze két hónapban - februárban és júliusban - volt alacsonyabb a megkötött közbeszerzési szerződések értéke, mint az előző év azonos hónapjaiban. A legnagyobb értékben 2025 májusában kötöttek az ajánlatkérők közbeszerzési szerződéseket, az előző év azonos időszakához képest több, mint

4,7-szer nagyobb értékben. A második legnagyobb értékben januárban történtek szerződéskötések, illetve március, április és június hónapok majdnem azonos értéket képviselnek. A legalacsonyabb értékkel rendelkező hónapokban (február, július, augusztus, szeptember) összesen nem kötöttek akkora értékben szerződéseket, mint a legmagasabb értékkel rendelkező május hónapban.

4. ÁBRA: AZ UNIÓS ELJÁRÁSRENDŰ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKE (MRD FT) HAVI BONTÁSBAN 2024 ÉS 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN

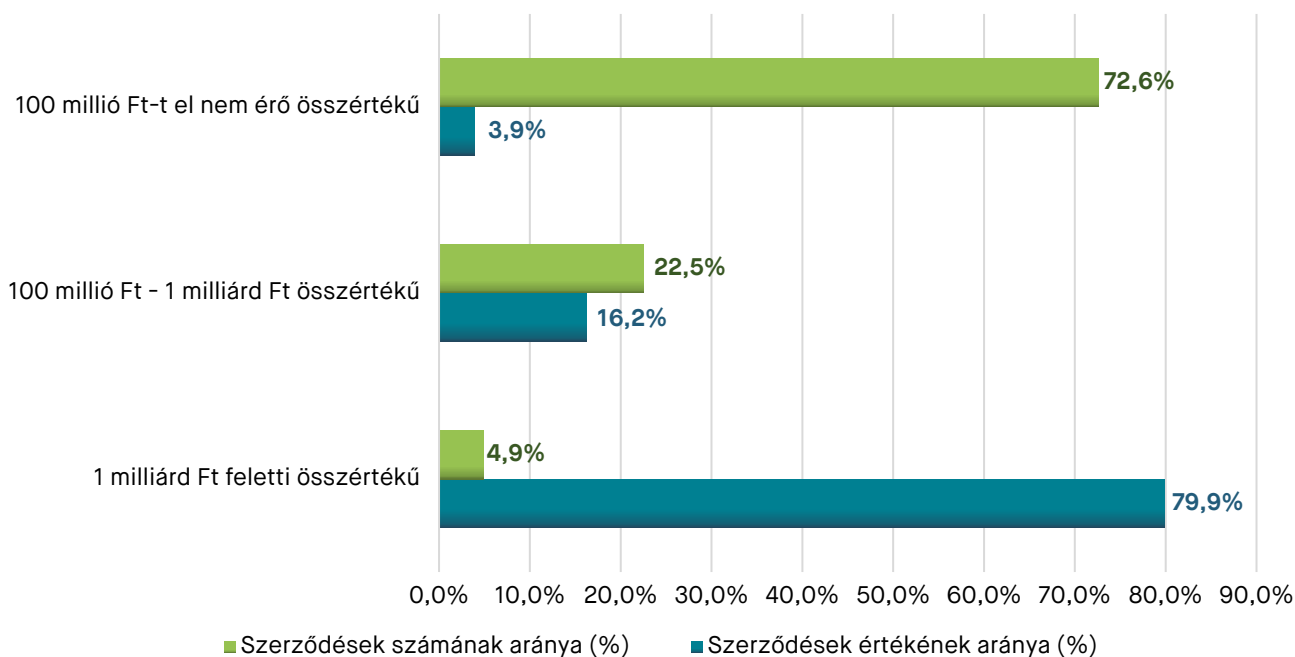


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Értékkategóriák szerint elemezve az uniós eljárásrendben megkötött közbeszerzési szerződések darabszámát 2025 I-III. negyedévében, a legkisebb értékkategóriában (100 millió forintnál kisebb összértékű szerződések) kötötték a legtöbb közbeszerzési szerződést, melynek számaránya 72,6 százalék volt. A középső értékkategóriában (100 millió és 1 milliárd forint közötti beszerzések) a szerződések 22,5 százalékát kötötték, míg a legmagasabb értékkategóriában (1 milliárd forint feletti értékű szerződések) csupán csak 4,9 százalék a szerződések számaránya.

Az uniós eljárásrendben megkötött közbeszerzési szerződések értékének vonatkozásában ezek az arányok értékkategóriánként éppen fordítottak, mint a darabszám esetében. Az 1 milliárd forint feletti kategória közbeszerzéseihez tartozott a legnagyobb értékhányad 79,9 százalékkal, a 100 millió és 1 milliárd forint közötti értékű uniós szerződések értékaránya 16,2 százalék volt, a legkisebb értékarányt pedig a 100 millió forintot el nem érő közbeszerzések tették ki mindössze 3,9 százalékkal.

5. ÁBRA: AZ UNIÓS ELJÁRÁSRENDŰ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ÉRTÉKKATEGÓRIÁK SZERINT, 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



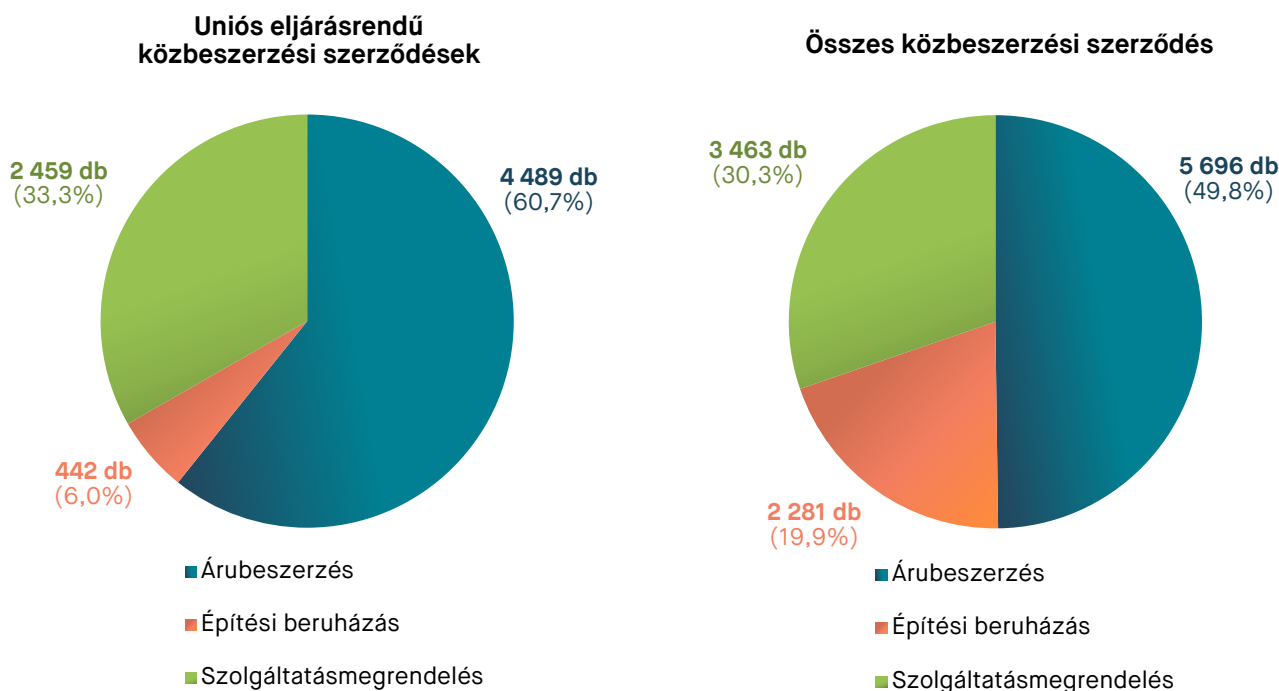
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2025 I-III. negyedévében az összes szerződés tekintetében a közbeszerzési szerződések darabszámának megközelítőleg fele árubeszerzésre irányult. A szolgáltatásmegrendelések aránya 30 százalékot tett ki, míg az építési beruházások a közbeszerzések kevesebb mint egyötödét, 19,9 százalékát adták.

Az uniós eljárásrendű szerződések megoszlása tekintetében az első helyen szintén az árubeszerzés, második helyen a szolgáltatásmegrendelés és harmadik helyen

az építési beruházások szerepeltek. Az uniós eljárásrendű szerződések esetén azonban az árubeszerzések jóval nagyobb hányadot képviseltek, mint az összes szerződés esetében, itt több, mint 60 százalékos hányaddal képviseltették magukat; a szolgáltatásmegrendelések 3 százalékponttal nagyobb hányadot tettek ki, míg az építési beruházásoknak csupán 6 százalék volt a számaránya.

6. ÁBRA: AZ UNIÓS ELJÁRÁSRENDŰ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉS AZ ÖSSZES KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉS SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZTLÁSA A BESZERZÉS TÁRGYA SZERINT 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



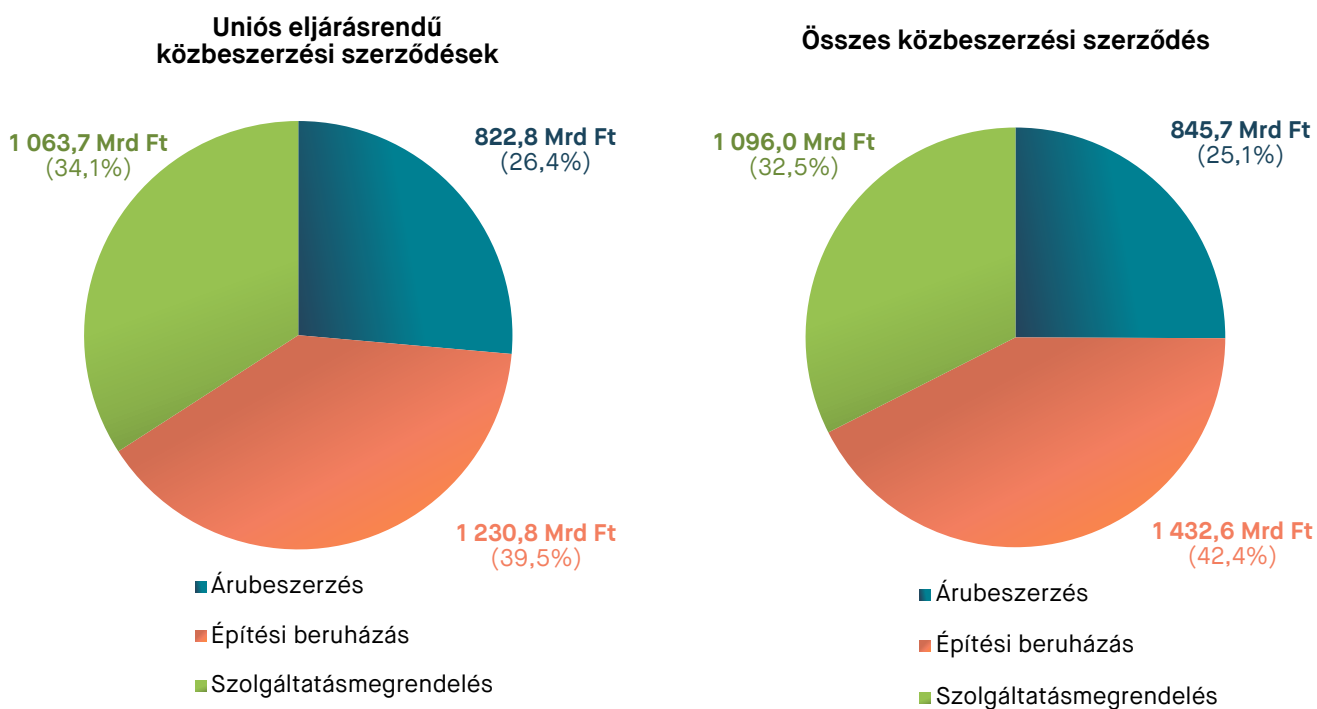
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzési szerződések értékét tekintve az összes megkötött szerződés esetén a legtöbb megkötött szerződést magában foglaló árubeszerzés tárgyú közbeszerzések értékaránya lett a legalacsonyabb, az összérték mintegy negyede irányult erre a beszerzési tárgykörre. Az építési beruházás tárgyú közbeszerzések – melyekhez a legkevesebb számú szerződés kapcsolódott – rendelkeztek a legnagyobb értékhányaddal, az összértéknek több, mint 40 százaléka ilyen tárgyú közbeszerzésekhez köthető. Építési beruházás tárgyban több,

mint 1400 milliárd forintnyi összértékben kötöttek szerződést. A szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzések értéke a számarányához hasonlóan 30 százalékos körüli hányadot képviselt.

Az uniós eljárásrendű szerződések megoszlása tekintetében az első helyen szintén az építési beruházások, második helyen a szolgáltatásmegrendelések és harmadik helyen pedig az árubeszerzések szerepeltek. A szerződések értékének eloszlása tekintetében viszont nincsenek akkora eltérések, mint a darabszám tekintetében.

7. ÁBRA: AZ UNIÓS ELJÁRÁSRENDŰ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉS AZ ÖSSZES KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉS ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZTLÁSA A BESZERZÉS TÁRGYA SZERINT 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

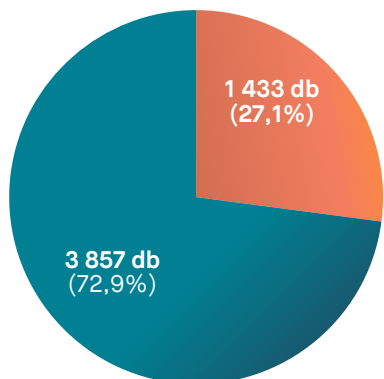
2025 I-III. negyedévben az uniós eljárásrendben az egyajánlatos közbeszerzési szerződések számaránya 27,1 százalék volt, 6,2 százalékponttal magasabb, mint az összes közbeszerzési szerződés tekintetében ez az arány. Az uniós eljárásrendben megkötött egyajánlatos közbeszerzési szerződések számaránya 2025 első három negyedévében egyébként szinte megegyezett az előző év azonos időszakának hányadával.

A szerződések értékaránya tekintetében az uniós eljárásrendben megkötött egyajánlatos közbeszerzési szer-

ződések aránya 16,7 százalék volt, tehát jóval kisebb az egyajánlatos szerződések hányada, mint a számarány esetében. Az összes szerződés tekintetében az egyajánlatos szerződések számaránya 15,7 százalék volt, tehát az uniós eljárásrendben megkötött szerződések értékaránya mindössze egy százalékponttal volt ennél magasabb. Az előző évek I-III. negyedéves adataihoz viszonyítva az uniós eljárásrendben az egyajánlatos közbeszerzési szerződések értékaránya különben folyamatosan csökkenő tendenciát mutat.

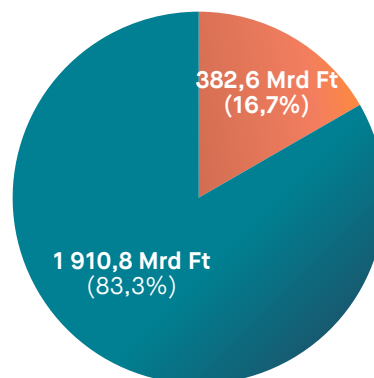
8. ÁBRA: AZ EGYAJÁNLTOS UNIÓS ELJÁRÁSRENDŰ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ARÁNYA (%)  
2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN

Szerződések számaránya (%)



■ Egyajánlatos szerződések  
■ Többajánlatos szerződések

Szerződések értékaránya (%)



■ Egyajánlatos szerződések  
■ Többajánlatos szerződések

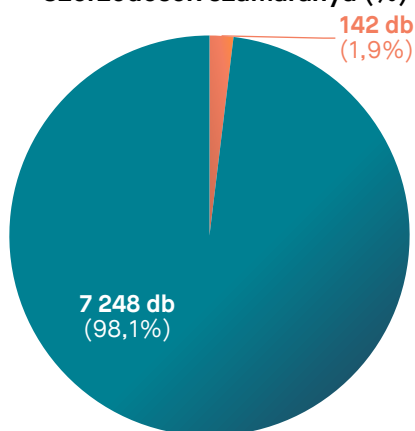
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az uniós eljárásrendben megkötött HNT szerződések számaránya mindössze 1,9 százalékos volt 2025 I-III. negyedévben, 0,4 százalékponttal magasabb, mint az összes közbeszerzési szerződés esetében. Az uniós eljárásrendben megkötött HNT szerződések számaránya 2025 első három negyedévében az előző év azonos időszakának értékével pontosan megegyezett.

Az értékarány tekintetében az uniós eljárásrendben megkötött HNT szerződések aránya 3 százalékosra emelkedett, ez 0,1 százalékponttal magasabb, mint az összes szerződés tekintetében. Összességében elmondható, hogy a megkötött HNT szerződéseknek mind a számaránya, mind az értékaránya az uniós eljárásrendben megkötött, illetve az összes közbeszerzési szerződés esetén is igen alacsony szinten maradt az előző évek azonos időszakában.

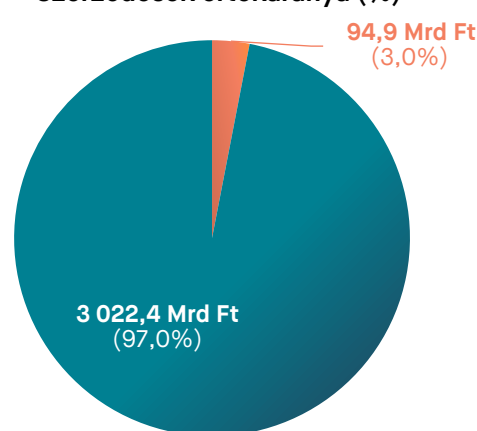
9. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ UNIÓS ELJÁRÁSRENDŰ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ARÁNYA (%) 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN

Szerződések számaránya (%)



■ HNT szerződések ■ Egyéb szerződések

Szerződések értékaránya (%)



■ HNT szerződések ■ Egyéb szerződések

Forrás: Közbeszerzési Hatóság



**KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG**