



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2026. VIII. évfolyam 4. 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!





2026. VIII. évfolyam 4. 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

Közgazgatási és Területfejlesztési miniszter

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Prof. Dr. Boros Anita

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,
egyetemi tanár

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

A gazdasági stratégiáért és a Tanítunk 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 Piroksa

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. Trexler Csilla).....3**

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Kéri Krisztina LL.M.).....14

A Döntőbizottság D.282/21/2025. számú határozata ..14

A Döntőbizottság D.527/24/2025. számú határozata ..21

Közbeszerzési iránytű.....27

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

(Dr. Pfeffer Zsolt PhD27

A lock-in helyzetek („technológiai bezáródás”)
kezelésének lehetőségei, különös tekintettel az
informatikai tárgyú hirdetmény nélküli tárgyalásos
közbeszerzési eljárásokra

(Dr. Ferge Péter LL.M.).....39

Statisztika (Mikó Zsófia)

Eljárásalapú és szerződés alapú közbeszerzési statisztikák
a 2025-ös év vonatkozásában53



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

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

Nyomdai előkészítés:

Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:

Közjegyzői Akadémia Nonprofit Kft.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2026. év márciusában megjelenő harmadik számának a Közbeszerzési Hatóság *legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata* – egyéb kérdések mellett – foglalkozik a kiegészítő tájékoztatás jogintézményével, a Kbt. 12. § (1) bekezdés szerinti kivételi kör alkalmazásával és a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó közbeszerzési eljárásban betöltött szerepével összefüggő egyes kérdésekkel is.

A jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban ismertetett jogesetek az ajánlatkérő bírálati kötelezettségével foglalkoznak, melyet az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek megfelelően köteles elvégezni.

A Közbeszerzési iránytű rovatban két szakcikk kerül publikálásra. Az első szakcikk az aránytalanul alacsony ár jogintézményével foglalkozó cikksorozat hetedik része. Magyarországon kívül Horvátország és Litvánia is rendelkezik olyan közbeszerzési szakértőkkel, akik valamilyen hivatalos, államilag elismert státusszal rendelkeznek és bevonásuk a közbeszerzési eljárásokba – legalábbis bizonyos esetekben – kötelező. A második írás bemutatja ezen személyeknek a horvátországi és litvániai közbeszerzési eljárásokban játszott szerepét, illetve azt, hogy ezekben az országokban miként lehet megszerezni a hivatalos közbeszerzési szakértői státuszt. A szakcikk ezen kívül összeveti a horvát és litván közbeszerzési szakértőket a magyarországi megfelelőikkel, az állami közbeszerzési szaktanácsadókkal és a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadókkal is.

A Statisztika rovat a közbeszerzések főbb adatai havi megoszlásának statisztikai elemzését tartalmazza a 2025. év I-III. negyedévei vonatkozásában.

Dr. Kovács László PhD
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Trexler Csilla, *vizsgáló*, Közbekzerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2026.4.1

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai:

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 nem csak a kérdésfeltevőknek, hanem valamennyi Olvasónknak hasznos információkkal szolgálnak.

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

1. kérdés

Egy Kbt. 5. § (1) bekezdés cd) pontja szerinti klasszikus ajánlatkérő (továbbiakban: Ajánlatkérő) a 100%-os tulajdonosa egy Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti klasszikus ajánlatkérőnek (továbbiakban: Jogi személy). Az Ajánlatkérő és az ingatlankezelési céllal létrehozott Jogi személy között a jövőben megkötésre kerülő szerződés (továbbiakban: Szerződés) célja a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 9. pontja szerinti lakásgazdálkodási feladatok ellátása. A lakáscélú ingatlanok bérletére vonatkozó szabályokat, valamint a szociális helyzet alapján, költség elven és piaci alapon a lakberek mértékét az Ajánlatkérő önkormányzati rendeletben határozza meg, továbbá az Ajánlatkérő önkormányzati rendeletében a Jogi személyt jelölte ki arra, hogy a tulajdonában álló lakáscélú ingatlanok tekintetében gyakorolja és teljesítse a bérbeadói jogokat és kötelezettségeket, közszolgáltatási szerződés alapján. A

bérbeadói jogok és kötelezettségek az irányadó jogszabályok alapján az átadott lakáscélú ingatlanok teljeskörű kezelési, üzemeltetési, karbantartási és a lakások és a helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény alapján a rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmas állapot kialakításához szükséges mértékű felújítási feladatokat foglalják magukba. A megkötésre kerülő szerződés tevékenységeiből kizárólag az Ajánlatkérőnek származna árbevétele a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:358. § (5) bekezdése alapján, amely bevétel az Ajánlatkérő tulajdonában álló és a Jogi személy részére időlegesen és ingyenesen átengedett lakáscélú ingatlanok bérbeadásával összefüggő bérleti díj, valamint a járulékos költségek (pl. külön szolgáltatások, lift díj stb.) bérlet által megfizetett ellenértéke, amelyet Ajánlatkérő önkormányzati rendeletben határoz meg. Az így befolyt árbevétel felett kizárólag az Ajánlatkérő rendelkezne, úgy, hogy a Szerződés alapján a tevékenységből származó teljes árbevétel mintegy engedményezi a Jogi személy részére a bérlemények működtetési költségének fedezetéül, melyhez a bevétellel nem fedezett kiadások mértékéig támogatást is biztosít. A fenti körülményeken túl, a megkötésre kerülő szerződés tervezetében foglalt rendelkezések szerint a Jogi személynek az együttműködésből pénzügyi nyeresége nem származik. Az Ajánlatkérő és a Jogi személy között nem állnak fenn a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) vagy i) pontja szerinti kivételi kör feltételei, mivel a Jogi személy éves nettó árbevétele tekintetében nem valósul meg a h) vagy i) pontban rögzített 80%-os feltétel. A Kbt. 9. § (8) bekezdés k) pontja alapján viszont a törvényt – amennyiben a beszerzés tárgya szolgáltatás megrendelése – nem kell alkalmazni, ha a szolgáltatást az 5. § (1) bekezdés szerinti ajánlatkérő vagy az említett ajánlatkérők társulása jogszabályban vagy hatósági határozatban – az EUMSZ-szel összhangban – meghatározott kizárólagos jog alapján nyújtja. A kérdés arra irányul, hogy a Kbt. 9. § (8) bekezdés k) pontjában foglalt kivételi kör a fentiek alapján alkalmazható-e az Ajánlatkérő és a Jogi személy között megkötésre kerülő Szerződésre.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A rendelkezésre álló információk alapján a Közbeszerzési Hatóság arra következtet, hogy az állásfoglalás kérés szerinti esetben az Ajánlatkérő és a Jogi személy viszonylatában kötendő lakásgazdálkodási tárgyú szerződés vonatkozásában nem valósul meg a Kbt. 9. § (8) bekezdés k) pont szerinti kivételi kör alkalmazhatósága. A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy az Európai Unió Bírósága és a hazai ítélkezési gyakorlat következetesen szigorúan és megszorítóan rendeli értelmezni a kivételi körök fennállását, melyek csak a szükséges mértékre korlátozva alkalmazhatóak, és nem célozhatják a közbeszerzés megkerülését.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 9. § (8) bekezdés k) pontja szerinti kivételi kör alkalmazásának a feltételei az alábbiak:

a) a beszerzés tárgya szolgáltatás megrendelése; b) a szolgáltatást a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérő vagy az említett ajánlatkérők társulása nyújtja; c) a szolgáltatást jogszabály vagy hatósági határozat alapján nyújtja; d) e jogszabály vagy hatósági határozat kizárólagos jogot biztosít; e) e jogszabály vagy hatósági határozat által biztosított kizárólagos jog az EUMSZ-szel összhangban áll.

Az a) pont fennállásának vizsgálata körében azt kell eldönteni, hogy a beszerzés szolgáltatás megrendelésnek minősül-e. Az állásfoglalás kérésben szereplő információk alapján ezt eldönteni nem lehetséges, ugyanis aszerint a Jogi személy feladatai között előfordulhatnak felújítási munkálatok is (melynek ellenértékét Ajánlatkérő fedezné), ami felveti annak a lehetőségét, hogy a szerződés tárgya kiterjed építési beruházási feladatokra is. A szerződés műszaki tartalmának Kbt. 8. § (1)-(6) bekezdése szerinti tárgyának meghatározása Ajánlatkérő jogi felelőssége. A b) pont szerinti feltétel, miszerint a szolgáltatást egy Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérő nyújtja, az állásfoglalás-kérés tartalma szerint fennáll. A c) pont alapján szükséges, hogy a szolgáltatás nyújtása jogszabályon alapuljon. A Jogi személyt az önkormányzat rendeletben jelölte ki arra, hogy a tulajdonában álló ingatlanok vonatkozásában lakásgazdálkodási feladatokat ellásson. Az önkormányzati rendelet Magyarország Alaptörvénye T) cikk (2) pontja alapján jogszabálynak minősül, így amennyiben az önkormányzati rendelet tartalma alapján kijelöli a

Jogi személyt erre a feladatra, a c) pont szerinti feltétel megállapítható. Ugyancsak az önkormányzati rendelet tartalma a mérvadó a d) pont vizsgálata során is, miszerint az ténylegesen kizárólagos jogot biztosít-e a Jogi személy részére. A kizárólagos jognak a szolgáltatás teljes egésze tekintetében fenn kell állnia. A Kbt. egyebekben nem határozza meg a kizárólagos jog fogalmát, ilyen definíciót a közbeszerzési vonatkozású irányelvek sem tartalmaznak, így minden olyan, jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott rendelkezés releváns lehet, mely eredményeképp egy adott tevékenység csak egy meghatározott személy/szervezet által végezhető. Amennyiben az a)-d) pontok fennállása megállapítható, további feltételként azt kell vizsgálni, hogy a kizárólagos jog az EUMSZ 51-52., illetve 62. cikke alapján – az Európai Unió Bíróságának esetjogával összhangban – nyomós közérdeken alapul-e, közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokkal igazolható-e.

Az EUMSZ 62. cikke hivatkozik többek között az EUMSZ 52. cikkére is, amely a szolgáltatásnyújtások szabadságára vonatkozó megengedett korlátozásokról szól. Az EUMSZ 56. cikke szerint tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy. Ez alól az EUMSZ 62. cikke alapján kivételt képeznek az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésében foglaltak, miszerint a szolgáltatásnyújtás szabadságát kimondó rendelkezések és az azok alapján hozott intézkedések nem érintik azoknak a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek az alkalmazhatóságát, amelyek közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból különleges elbánást írnak elő a külföldi állampolgárokra nézve. Ezeket a megszorításokat azonban mindig szigorúan a lehető legszűkebb értelemben kell vizsgálni. Ennek megfelelően valószínűsíthető, hogy a lakáscélú ingatlanok teljes körű kezelési, üzemeltetési, karbantartási és esetleges felújítási feladatainak ellátása nincs közvetlen kapcsolatban a közrenddel, a közbiztonsággal és a közegészségüggyel. Erre figyelemmel a Kbt. 9. § (8) bekezdése szerinti kivételi kör ebben az esetben nem alkalmazható.

2. kérdés

Egy Nonprofit Zrt. az Önkormányzatának 100% tulajdonú gazdasági társasága az alábbi szervezeti felépítéssel:

1. Az Igazgatóság a Társaság ügyvezető szerve. Irányítja a Társaság jogszerű, az alapító Önkormányzata (a továbbiakban: Alapító) és a Társaság érdekeinek megfelelő működését.
2. Az Igazgatóság három természetes személy tagból áll. Az Igazgatóságban városi önkormányzati képviselő nem tölt be tisztséget.
3. Az Igazgatóság jogait és feladatait testületként gyakorolja. Az Igazgatóság elnökét az Alapító jelöli ki, aki nem lehet városi önkormányzati képviselő.
4. Az Igazgatóság ügyrendjét maga állapítja meg és dönt a módosításáról. Tudomásul vételre megküldi a társaság Felügyelőbizottságának és az Alapítónak. A Felügyelőbizottságban városi önkormányzati képviselő nem tölt be tisztséget.

A Zrt. önkormányzattól átruházott közfeladatokat - piac üzemeltetése, településüzemeltetés, helyi közművelődési tevékenységek ellátása - és piaci alapon egy gyógyfürdő üzemeltetését látja el. A Zrt. teljes bevételének 80%-a a gyógyfürdő üzemeltetéséből, mint szolgáltatásból és kapcsolódó kereskedelmi tevékenységből folyik be. A további 20% pedig az Alapító támogatása a közfeladatok és egyéb feladatok ellátásához. Az önkormányzat közbeszerzési szabályzata az önkormányzat által meghirdetésre kerülő közbeszerzési eljárások megindításának, lefolytatásának és az eredményről történő döntésének a hatáskörét az önkormányzat egyik bizottságához delegálja. A bizottság 5 fős, melyből három tag önkormányzati képviselő és két tag külsős magányszemély. A magányszemélyek egyike sem tagja a Zrt. vezető tisztségviselőinek vagy munkavállalóinak. A Zrt. abban kérte a Hatóság állásfoglalását, hogy a Zrt. indulhat-e az önkormányzata által meghirdetett közbeszerzéseken.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az összeférhetetlenség nem következik be automatikusan a fenti tulajdonosi, finanszírozási, irányítási viszonyok mellett, hanem az adott közbeszerzésben fennálló tényleges állapotot kell vizsgálni. A Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint általánosságban a Zrt. ajánlattevőként részt vehet az önkormányzat, mint ajánlatkérő által indított közbeszerzési eljárásban, amennyiben a feladat- és felelősségi körök megfelelően elhatárolásra kerülnek, továbbá nem rendelkezik olyan, versenyelőnyt biztosító többletinformációval, amely torzíthatná a versenyt. Ugyanakkor az ajánlatkérőnek minden egyes közbeszerzési eljárás-

ban egyedileg kell megvizsgálnia, hogy fennáll-e tényleges összeférhetetlenségi helyzet.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 25. § (4) bekezdése szerint összeférhetetlenség áll fenn akkor, ha az ajánlatkérő részéről az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont vagy az eljárás eredményét befolyásolni képes személy - ide értve a közbeszerzési szolgáltatót, valamint az általa foglalkoztatottakat is - közvetve vagy közvetlenül olyan pénzügyi, gazdasági vagy egyéb személyes érdekkel rendelkezik, amely úgy tekinthető, hogy befolyásolja funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlását. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak az összeférhetetlenséggel kapcsolatos 2024. május 9-i keltű útmutatója (a továbbiakban: Útmutató) szerint, tekintettel arra, hogy a Kbt. nem definiálja a pénzügyi, gazdasági vagy egyéb személyes érdek fogalmát, az ajánlatkérőnek kell megítélnie azt, hogy mit minősít ilyen érdeknek. Csak a kellően jelentős érdek veszélyezteti a feladatok pártatlan ellátását, így egy csekély érdek nem feltétlenül vezet összeférhetetlenséghez. Annak megítélése, hogy egy adott helyzetben mit lehet csekély mértékű érdeknek tekinteni, mindig az eset összes körülményével összefüggésben vizsgálandó. Nincs szükség az összeférhetetlenség konkrét döntéshozatali folyamatra gyakorolt tényleges hatásának bizonyítására [az összeférhetetlenség fogalm meghatározásában szereplő vélelemből („összeférhetetlenségnek tekinthető”) is adódóan]. Az Útmutató alapján a Kbt. 25. § (4) bekezdés szerinti összeférhetetlenségről akkor lehet beszélni, ha valamely olyan objektív körülmény áll fenn, amely befolyásolja az adott személy függetlenségébe és pártatlanságába vetett bizalmat, mert például nem csak az ajánlatkérő oldalán vesz részt a közbeszerzési eljárás előkészítésében, hanem olyan gazdasági érdekkel rendelkezik, ami releváns a közbeszerzési eljárás tárgya tekintetében, így adott esetben fennáll annak a veszélye, hogy az eljárás előkészítése során nem tud pártatlan lenni, tekintettel a céges érdekeire. Amennyiben az ajánlatkérő ezt a helyzetet előrelátóan kezeli, és az összeférhetetlenséggel érintett személy dokumentáltan nem kerül be az eljárás előkészítésébe az ajánlatkérő oldalán, olyan információ nem jut a birtokába, ami versenyelőnyt jelentene számára a közbeszerzési eljárásban, akkor az összeférhetet-

lenség ilyen módon megelőzhető. A pusztá tulajdonosi összefonódás önmagában nem alapozza meg az összeférhetetlenség fennállását. Ajánlatkérőként az önkormányzatnak arra kell figyelemmel lennie, hogy az előkészítési és bírálati folyamatból kizárja azokat a személyeket, akik összeférhetetlenséggel érintettek lehetnek. Ennek érdekében vizsgálni szükséges azt is, hogy a polgármester az ajánlatkérő szervezetben ellát-e előkészítő vagy döntéshozói feladatot, illetve fennáll-e közte és a Zrt. között bármilyen jogviszony vagy érdekeltségi kapcsolat. Az összeférhetetlenség megelőzése érdekében továbbá indokolt biztosítani, hogy az önkormányzat képviselőjében eljáró személy a Zrt-nél betöltött tulajdonosi képviselői minőségében ne vehessen részt a közbeszerzési eljárásokkal összefüggő döntéshozatalban, és e körben ne gyakorolhasson utasítási jogot.

Különös figyelmet igényel az a helyzet, amikor a Zrt. esetlegesen közreműködik az önkormányzat által lefolytatni kívánt közbeszerzési eljárás előkészítésében, majd ebben az eljárásban később ajánlattevőként is részt kíván venni. A Kbt. 25. § (8) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles olyan előzetes intézkedéseket hozni (minden olyan információ közlése a potenciális ajánlattevőkkel, amelynek az előkészítésben résztvevő is birtokában van, hosszabb ajánlattételi határidő biztosítása), amelyek biztosítják, hogy az előkészítésbe bevont gazdasági szereplő részvétele ne eredményezze a verseny torzulását. Amennyiben azonban az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése más módon nem garantálható, az ajánlatkérő köteles a Zrt.-t a Kbt. 62. § (1) bekezdés m) pontja alapján kizárni az eljárásból. Az Útmutatóban írott példa alapján a közbeszerzési eljárás előkészítésében, döntésében résztvevő polgármester egyidejűleg egy olyan önkormányzati cégnek is a tulajdonosi képviselője, amely cég indulni kíván az önkormányzat által kiírt közbeszerzési eljárás. Azonban ez esetben kiemelten szükséges lehet vizsgálni, hogy fennáll-e az összeférhetetlenség, melynek megdöntésével kapcsolatban iránymutatásul szolgálhat a korábbi döntőbizottsági gyakorlat (lásd D.50/13/2020. döntőbizottsági határozat), miszerint az ajánlatkérői és ajánlattevői oldal megfelelő elhatárolása megfelelő eszköz lehet erre. Az Útmutató példaként említi, hogy „amikor az önkormányzat tulajdonában álló víziközmű cég tulajdonosi képviselője a polgármester, azonban a polgármester nem tünteti fel az érdekeltségi nyilatkozatában ezt a víziközmű céget, tekintettel arra, hogy nem a személyes érdekeltségi körébe

tartozik, viszont ez a víziközmű cég ajánlattevőként indulni kíván az önkormányzat által kiírt közbeszerzési eljárás, akkor a lentiekben felsorolt ajánlattevői és ajánlatkérői feladatok, funkciók elhatárolása adott esetben megoldás lehet az összeférhetetlenség elkerülésére.

Tehát a fentiek alapján nem csak az ajánlatkérői oldalon, hanem az ajánlattevői oldalon is szükséges intézkedések megtétele a felelősségi körök, döntési jogkörök, feladatok elválasztására, lehatárolására, amellyel biztosítható a két szervezet egymástól való eltávolítása, továbbá megelőzhető, illetve minimalizálható az összefonódásból, alá-föle rendeltségből fakadó kettős érdekeltség megjelenése. A Bizottság által kiadott „Iránymutatás az összeférhetetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről szóló” közlemény (továbbiakban: Bizottsági közlemény) (2021/C 121/01) is kiemeli, hogy „A feladatok elkülönítésének elve annyiban releváns, amennyiben kisebb az összeférhetetlenség valószínűsége, ha a feladatokat megfelelően elkülönítik, azaz a feladatok megfelelő elkülönítése minimálisra csökkenti az összeférhetetlenség kockázatát.” Az állásfoglalás-kérésben írott intézkedések (a felügyelőbizottságnak és az Igazgatóságnak nem tagja önkormányzati képviselő, az Igazgatóság elnökének nem lehet képviselő testületi tagot választani, az önkormányzat közbeszerzési eljárásai megindításáról, lefolytatásáról és az eredményről való döntés az önkormányzat bizottságához került delegálásra, melynek tagjai nem a Zrt. tisztségviselői vagy munkavállalói stb.) megfelelők lehetnek az összeférhetetlenség kockázatának minimálisra csökkentésére, azonban azok teljeskörűsége tekintetében nem adható állásfoglalás.

3. kérdés

Sért-e bármilyen szabályt az, ha egy potenciális ajánlattevő olyan cég(ek) szakmai referenciáit kívánja felhasználni alkalmazásának igazolására, mely referenciákat ő maga adott ki egy korábbi elvégzett munkán?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. nem tiltja, hogy a kapacitást biztosító szervezet olyan referenciát mutasson be, melynek a teljesítését korábban az őt igénybe vevő ajánlattevő igazolta. A referencia, mint olyan az azt teljesítő gazdasági szereplőhöz köthető, nem pedig az azt kiállító szervezethez/személyhez.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] rendelkezik az alkalmasság igazolásának módjáról. Figyelemmel arra, hogy konkrétabb információ nem áll rendelkezésünkre arról, hogy a Kbt. Második vagy Harmadik része szerinti közbeszerzési eljárás kapcsán merül fel a kérdés, illetve nem ismert a beszerzés tárgya sem, konkrétabb jogszabályi hivatkozást a Hatóság nem tud tenni. A Kbt. 65. § (7)-(9) bekezdésére tekintettel általánosságban elmondható, hogy az előírt alkalmassági követelményeknek az ajánlattevő bármely más szervezet vagy személy kapacitására támaszkodva is megfelelni, a közöttük fennálló kapcsolat jogi jellegétől függetlenül. A kapacitást biztosító szervezetnek a teljesítés során biztosítani kell az alkalmassági követelményben elvárt szaktudás, illetve szakmai tapasztalat rendelkezésre állását a szerződés teljesítésének időtartama alatt. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben a referencia tárgyát képező szerződést a kapacitást biztosító szervezet teljesítette egy tőle jogalanyiségében elkülönülő szervezet vagy személy részére, és a referencia egyébként az ajánlatkérő által előírt tartalmi követelményeknek is megfelelt, akkor azt az ajánlatkérőnek el kell fogadnia. Amennyiben a referencia-igazolásban foglaltakkal kapcsolatban felmerül Ajánlatkérő részéről, hogy a referencia-igazolásban foglaltak nem felelnek meg a valóságnak, adott esetben élhet a Kbt. 69. § (13) bekezdése szerinti további információ kérés lehetőségével egy esetlegesen a szerződésben harmadik félként szereplő felé.

4. kérdés

A kérdező állásfoglalás-kérésében a Kbt. 55. § (2)-(3) és (6) bekezdésével kapcsolatban tette fel kérdését. Előadta, hogy álláspontja szerint érdeklődő gazdasági szereplő az, aki gazdasági tevékenysége alapján potenciálisan alkalmas lenne a szerződés teljesítésére, és az ajánlatkérő felé kifejezetten jelzi az érdeklődését az adott közbeszerzési eljárás iránt. Ez történhet például regisztrációval az EKR-ben az adott eljárásnál vagy előzetes piaci konzultáción való részvétellel (szintén regisztrációt követően az EKR-ben az adott eljárásnál). Az érdeklődő gazdasági szereplő: jogosult kiegészítő tájékoztatást kérni, látja az eljárás dokumentumait, kapja a módosításokról, változásokról szóló értesítéseket. Előzőek alapján az érdeklődő gaz-

dasági szereplő azt a döntését, hogy érdekl-e az adott beszerzés, a felhívás alapján dönti el, amikor az egyéb közbeszerzési dokumentumokat még nem is látja. Az érdeklődő gazdasági szereplőnek az érdeklődéséről szóló döntését az egyéb közbeszerzési dokumentumok és azok feltételeinek módosítása nem befolyásolhatja, mivel nem azok ismeretében hozza meg a döntését az érdeklődés jelzéséről, ezért az egyéb közbeszerzési dokumentumok semmilyen szintű módosítása sem érintheti az adott közbeszerzési eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők körét. Az állásfoglalást kérőnek az a kérdése, hogy a Kbt. 55. § (2)-(3) bekezdésében foglalt előírások tekintetében mit értett tulajdonképpen a jogalkotó „érdeklődés” alatt, figyelemmel arra, hogy az egy EKR funkció.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 55. § (6) bekezdésében szereplő „érdeklődő gazdasági szereplő” kifejezés nem azonos az adott eljárásban EKR-regisztrációval rendelkező, illetve az előzetes piaci konzultáción részt vevő gazdasági szereplők körével. A Kbt. 55. § (6) bekezdése a közbeszerzési dokumentumok módosíthatóságának korlátját kívánja meghatározni, abban az értelemben, hogy nem engedett olyan módosítás, amely a közbeszerzési eljárás megindításakor fennálló feltételekhez képest érdemben befolyásolja azt, hogy mely gazdasági szereplők képesek az eljárásban részt venni. A Kbt. 55. § (2) és (3) bekezdése a közbeszerzési dokumentumok módosítása esetére határozza meg a kötelezően értesítendő gazdasági szereplők körét. E rendelkezések célja annak biztosítása, hogy minden olyan gazdasági szereplő, akinek az eljárásban való részvételi szándékáról vagy érdeklődéséről ajánlatkérőnek tudomása van, megfelelő időben és egyenlő feltételek mellett értesüljön a változásokról.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Közbeszerzési Hatóság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy a Kbt. 55. § (2)-(3) és (6) bekezdéseiben szereplő „gazdasági szereplő” fogalma nem kapcsolható sem az EKR használatához, sem az előzetes piaci konzultációban való részvételhez. Ennek részbeni oka, hogy ezek a jogintézmények a Kbt. „érdeklődő gazdasági szereplő” fogalmának bevezetését követően jelentek meg. Másrészt a tény, hogy a közbeszerzési eljárások főszabály szerint elektronikus rendszeren keresztül zajlanak, nem indokolhatja az eljárás iránt érdeklődő gazdasági sze-

replők körének kizárólag a rendszerben aktív használókra való szűkítését.

Az Európai Parlament és a Tanács közbeszerzésekről szóló 2014/24/EU irányelv (81) preambulum-bekezdése lényegében azt rögzíti, hogy a közbeszerzési dokumentumok módosítása akkor nem megengedett, ha a módosítás alapvetően befolyásolhatja az adott közbeszerzés iránt érdeklődő gazdasági szereplők körét. Ezt nem egyetlen gazdasági szereplő szemszögéből, hanem a piac jellemzői alapján kell megítélni. Nem célja ugyanis a jogi szabályozásnak az, hogy megakadályozzon olyan kisebb módosításokat, amelyek – akár a gazdasági szereplők tájékoztatás kérését vagy előzetes vitarendezését követően – az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését segítik.

A Kbt. 55. § (6) bekezdése szerinti „érdeklődő gazdasági szereplő” fogalomnak a közbeszerzési dokumentumok módosításához kapcsolódó értelmezéséhez nyújt segítséget az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) a C-298/15. sz. Borta ügyben 2017. április 5. napján hozott ítélete. Ebben az ítéletben a Bíróság – többek között – a közbeszerzési dokumentáció módosításának korlátaival foglalkozott. Az ítélet kimondja, hogy a módosítás nem lehet olyan jelentőségű, amely új gazdasági szereplőket vonzana be az eljárásba, vagy éppen kizárna olyanokat, akik az eredeti feltételek mellett képesek lettek volna ajánlatot tenni. Ennek oka, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési dokumentumok alapján döntenek arról, hogy részt kívánnak-e venni az eljárásban, amennyiben igen, milyen struktúrában (önálló vagy közös ajánlattevőként, kapacitást biztosító szervezet/alvállalkozó igénybevételeivel vagy anélkül) állítják össze az ajánlatukat. Ha az ajánlatkérő lényegesen megváltoztatja ezeket a feltételeket, akkor egyes szereplők az eljárás megindítását követően válnak képessé a szerződés teljesítésére, mások viszont hátrányba kerülhetnek, mert az eredeti feltételek alapján kezdték kialakítani az ajánlattételi stratégiájukat. Ez a helyzet sértené az egyenlő versenyfeltételeket, ezért nem tekinthető jogszerű módosításnak, hanem új eljárás lefolytatását teszi szükségessé. A Kbt. 55. § (6) bekezdése nem az eljárás iránt érdeklődésüket jelző gazdasági szereplőkre vonatkozó előírást tartalmaz, hanem arra vonatkozik, hogy a közbeszerzési eljárás megindításakor fennálló feltételek alapvetően meghatározzák, hogy egy gazdasági szereplő képes-e az eljárásban részt venni. Ennek megfelelően bármely olyan feltétel módo-

sítása, amely alapvetően befolyásolja az ajánlattételi képességet – akár kedvező, akár kedvezőtlen irányban –, szükségszerűen hatással van az eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők körére. A közbeszerzési dokumentumok ilyen jellegű módosítása pedig a Kbt. 55. § (6) bekezdésébe ütközik. A Kbt. 55. § (2) és (3) bekezdése a Kbt. 55. § (6) bekezdésének megfelelő módosítás mikéntjét és időbeli korlátját, valamint az erről szóló ajánlatkérői tájékoztatási kötelezettséget és annak részletes szabályait rögzíti, biztosítva a transzparenciát és az egyenlő esélyeket a gazdasági szereplők számára. A Kbt. 55. § (2) és (3) bekezdése szerinti rendelkezések célja, hogy a módosítások ne sértsék a verseny tisztaságát, ne érintsék hátrányosan az egyes gazdasági szereplőket, és az eljárás minden résztvevője számára átlátható, jogszerű keretek között maradjon.

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

5. kérdés

Ajánlatkérő a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nyílt közbeszerzési eljárást folytat le építési beruházás tárgyban. Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban és az ajánlati dokumentációban is egyértelműen rögzítette, hogy az egyik értékelési szempont az egyösszegű nettó ajánlati ár (Ft). Az értékelési szempont vonatkozásában az alábbiakat rögzítette: „Felolvasólapon az egyösszegű nettó ajánlati árat kell szerepeltetni. Az értékelési szempontnak az ajánlattételi felhívásban és dokumentációban meghatározott feladat teljes körű elvégzésének ellenértékét tartalmaznia kell. Ezeket túlmenően semmilyen jogcímen nem jogosult ajánlatkérőtől további díj- vagy költségterítés igénylésére. Az ajánlattevő ezen felül a szerződés időtartama alatt semmilyen költség elszámolására nem jogosult. Az ajánlati árat magyar forintban (HUF) kell megadni, s az nem köthető semmilyen más külföldi fizetőeszköz árfolyamához.” Az ajánlatok bontását követően megállapítást nyert, hogy az egyik ajánlattevő a felolvasólapon nem a nettó ajánlati

árát tüntette fel, hanem az ajánlatához benyújtott árazott költségvetésében is szereplő bruttó ajánlati árát. Tekintettel arra, hogy a Kbt. szerinti ajánlati kötöttség az ajánlattevő vonatkozásában már fennáll, van-e lehetőség arra, hogy az ajánlattevő jogszerűen javítsa a felolvasólapon szereplő ajánlati árát? Amennyiben igen, mely eljárási cselekmény keretében lehetséges ez? Az ajánlattevő által benyújtott, ajánlat részeként becsatolt árazott költségvetésből egyértelműen megállapítható az ajánlattevő nettó ajánlati ára. Amennyiben a felolvasólap javítható és a nettó ajánlati ár figyelembe vehető, akkor a javítást elvégző ajánlattevő ajánlati ára a legalacsonyabb összegű és a benyújtott ajánlatok közötti sorrendet is befolyásolja, az eljárás eredményére kihat.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben az ajánlat tartalmából egyértelműen megállapítható az ajánlattevő értékelési szempontja – jelen esetben az egyösszegű nettó ajánlati árra – tett megajánlása, úgy az ajánlattevő a hiánypótlás vagy felvilágosítás keretében jogszerűen összhangba hozhatja ajánlatának elemeit javított felolvasólap benyújtásával. Ajánlattevő ily módon az ajánlatát érvényessé teheti anélkül, hogy ez a Kbt. 71. § (8) bekezdésébe ütköznék. Kivételt képez ez alól, ha az állásfoglalás kérdésben nem részletezett egyéb okból megállapítható az érintett ajánlattevő ajánlatának érvénytelensége.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a felolvasólapnak nincs megkülönböztetett jelentősége a többi, ajánlat részeként benyújtott dokumentumhoz képest. Az abban szereplő adatok a bontás szempontjából, az alapelvek érvényesíthetősége és a nyilvánosság biztosítása okából jelentős részei az ajánlatnak. Az ajánlatot egységes egészként kell értékelni, amennyiben valamely adat az ajánlat különböző részein eltérő tartalommal szerepel, az ajánlat hibásnak minősül, az ajánlatkérő köteles a Kbt. 71. § (1) bekezdése alapján hiánypótlási vagy felvilágosítási lehetőséget biztosítani. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács hiánypótlás szabályairól szóló útmutatója (2025. május 29.) kiemeli a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) D.527/20/2013. számú határozatát, melyben a Döntőbizottság által rögzítésre került az adott ügyvel kapcsolatban, hogy „[...] a felolvasólap az ajánlat része,

összeállításának célja, hogy az ajánlatok bontásakor az ajánlatkérő rendelkezésére álljon összegyűjtve mindaz az adat, amelyet a jelenlevők a törvénynek a bontási eljárásra előírt rendelkezései alapján megismerhetnek. Fontos annak kiemelése, hogy a Kbt. nem tesz megkülönböztetést a felolvasólap és az ajánlat más elemei (így például a főösszesítő, vállalkozási szerződés tervezet) között az ajánlati kötöttség szempontjából [...]”. A Döntőbizottság D.58/14/2020. számú határozatának 53. pontja továbbá az alábbiakról rendelkezik: „[...] Az ajánlat egységes egészként értékelendő, értékelésre a benyújtott ajánlat teljes tartalma kerül. Lényegében ugyan ezen megállapításra mutat rá „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélezési gyakorlat” tárgyában készült kúriai összefoglaló vélemény (2015.EI.II.JGY.E.1.1.) is, mely szerint az ajánlat valamennyi, szerkezetében elkülönült eleme azonos megítélés alá esik az értékelés szempontjából. Amennyiben egy adat az ajánlat eltérő részein más tartalommal jelenik meg, az ajánlat hibás, és az ajánlatkérőnek elnie kell a közbeszerzési törvényben biztosított valamely korrekciós lehetőséggel. A felolvasólapnak sincs megkülönböztetett jelentősége, az abban szereplő, az ajánlatból kiemelt adatok csak a bontás szempontjából, az alapelvek érvényesíthetősége, a nyilvánosság biztosítása okából, technikailag jelentős részei az ajánlatnak.[...]” Egy másik, a D.173/10/2020. döntőbizottsági határozat 65. pontja kiemeli, hogy „[...] A felolvasólapon szereplő nettó ajánlati ár értékelési szempontja vonatkozó összeg téves kitöltése önmagában nem eredményezhet érvénytelenséget abban az esetben, amennyiben az ajánlatban az értékeléssel összefüggő megajánlás egyébként teljeskörűen fellelhető a szakmai ajánlatban, azaz jelen esetben az árazott költségvetésben. Az ajánlatban az árazott költségvetés megtalálható, annak adatai alapján és a főösszesítőben foglaltak szerint megállapítható a kérelmező megajánlása.” A Döntőbizottság hangsúlyozta továbbá, hogy „a Kbt. 71. § (10) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles meggyőződni arról, hogy a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása az e §-ban foglaltaknak megfelel. Az ajánlat érvénytelenségét az eredményezheti, ha a felvilágosítás megadása a (3) vagy (8)-(9) bekezdés rendelkezéseibe ütközik, vagy a felvilágosítás megadását nem, vagy nem az előírt határidőben teljesítették.[...]” A Döntőbizottság gyakorlatát figyelembe véve, a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban nem írt elő ezzel ellentétes rendelkezést, és egyértelműen megállapítható az ajánlat részeként feltöltött dokumentumok tartalma alapján, hogy mi az ajánlattevő által megajánlott nettó ajánlati ár, akkor kizárólag arra alapozva, hogy a felol-

vasólapon eredetileg nem az alátámasztó dokumentumokban szereplő összeg került feltüntetésre, nem érvényteleníthető az ajánlat. Amennyiben ajánlattevő jogszerűen benyújt – hiánypótlás vagy felvilágosítás kérés, esetlegesen önkéntes hiánypótlás keretében – egy javított felolvasólapot is, amelyen az „egyösszegű nettó ajánlati ár” már összhangban van az árazott költségvetésben foglaltakkal, abban az esetben – az ajánlati kötöttség megsértése nélkül – érvényessé nyilvánítható ajánlattevő ajánlata, feltéve, hogy nem merült fel vonatkozásában semmilyen más olyan ok, amely alapján az ajánlatát érvénytelenné lenne szükséges nyilvánítani.

6. kérdés

6.1. A szakmai ajánlat hiánypótolható-e, ha az teljes egészében hiányzik, illetve amennyiben részben hiányos vagy hibás? 6.2. A szakmai ajánlatban található, az értékelési szempontokkal kapcsolatos hiány pótolható-e vagy hiba javítható-e a következő esetekben: ha a hiánypótlás nem eredményezi az „értékelési szempont(ok) módosítását”? A hiánypótlás az értékelési szempont(ok)ra adott „ajánlattevői ajánlást” módosítja, de az értékelési sorrendet nem? A hiánypótlás az értékelési szempont(ok)ra adott „ajánlattevői ajánlást” módosítja, és az értékelési sorrendet is? 6.3. A szakmai ajánlatban található hiány pótolható-e vagy hiba javítható-e, ha a hiánypótlás kizárólag arra irányul, hogy a szakmai ajánlat megfeleljen a felhívásban és közbeszerzési dokumentumokban foglalt követelményeknek? 6.4. A szakmai ajánlatban szereplő egyszerű hibák, elírások (pl.: múltbeli esemény dátumának elírása) javíthatók-e hiánypótlás keretében?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

6.1. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint – a Kbt. 71. § (8) bekezdésére tekintettel – nem jogszerű a szakmai ajánlat hiánypótlása abban az esetben, ha az az ajánlatból teljes egészében hiányzik. Hiánypótlásra a szakmai ajánlat tekintetében kizárólag akkor kerülhet sor, ha az csupán nem jelentős, egyedi részletkérdést érint; a szakmai ajánlat lényegi tartalmának pótlása, illetve annak utólagos létrehozása hiánypótlás keretében nem megengedett.

6.2. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az első kérdésre adott válasz alapján a szakmai ajánlattal kapcsolatos hiánypótlás kizárólag a Kbt. 71. § (8) bekezdése szerinti korlátok betartásával lehetséges. A hiánypótlás továbbá az ajánlati kötöttség beálltát követően nem vezethet az értékelési szempont(ok)ra tett

megajánlás módosításához, függetlenül attól, hogy az az értékelési sorrendet érinti-e.

6.3. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a szakmai ajánlat hiánypótlása abban az esetben jogszerű, amennyiben az nem jár a Kbt. 71. § (8) bekezdésében foglaltak megsértésével.

6.4. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ilyen adminisztratív jellegű elírások hiánypótlás vagy felvilágosítás keretében történő javítása vélhetően nem ütközik a Kbt. 71. § (8) bekezdésébe.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

6.1. A Kbt. 69. §-a azt a kötelezettséget írja elő az ajánlatkérők részére, hogy vizsgálják meg, hogy az ajánlatok, illetve a részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. Ez azt jelenti, hogy ajánlatkérőnek ellenőriznie kell, hogy az ajánlattevők az előírásoknak, a jogszabályoknak megfelelően tették-e meg az ajánlatukat. Az ajánlatkérőnek az ajánlatok bírálata során az általa előírt feltételek mentén kell eldöntenie, hogy az ajánlat az előírásoknak megfelel-e, és amennyiben igen, meg kell állapítania az ajánlat érvényességét, ellenkező esetben az érvénytelenséget. A Kbt. 71. § (1)-(3) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles alkalmazni a hiánypótlás és a felvilágosításkérés jogintézményét, azonban ezek kizárólag az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés érvényességének biztosítását szolgálhatják. A hiánypótlás korlátait rögzíti a Kbt. 71. § (8) bekezdése, mely azt a célt szolgálja, hogy a hiánypótlás ne sértse a Kbt. alapelveit, az ne eredményezze az ajánlat érdemi módosítását, továbbá ne vezessen az ajánlattételi határidő lejártát követően új ajánlat benyújtásához. A szakmai ajánlat fogalmát a Kbt. 3. § 37. pontja határozza meg, amely szerint szakmai ajánlatnak minősül a beszerzés tárgyára, valamint a műszaki leírásban és a szerződéses feltételekben rögzített ajánlatkérői előírásokra tett ajánlat. E definícióból következően megállapítható, hogy a Kbt. 71. § (8) bekezdése egyértelműen kizárja a hiánypótlás alkalmazását abban az esetben, ha a szakmai ajánlat teljes egészében hiányzik az ajánlatból. Amennyiben a szakmai ajánlat teljes egészében hiányzik, nem áll fenn olyan „egyedi részletkérdés” amellyel kapcsolatban hiánypótlási felhívás kibocsátható lenne, a hiánypótlás ez esetben az ajánlat lényegi elemeinek, annak tartalmának utólagos létrehozását eredményezné. A Kbt. 71. § (8) bekezdése alapján ugyan-

akkor az is megállapítható, hogy a szakmai ajánlat vonatkozásában a nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hibák javíthatók, illetve az ilyen jellegű hiányosságok pótolhatók, feltéve, hogy azok módosítása nem érinti sem a teljes ajánlati árat, sem annak értékelés alá eső részösszegét, továbbá nem befolyásolja az ajánlattevők értékelés során kialakuló sorrendjét. Ha az ajánlatban a szakmai megajánlás pontosan beazonosítható és csak valamely, a megajánlást alátámasztó dokumentum hiányzik, akkor ezen hiányok pótlására lehetőséget kell biztosítani az ajánlattevők számára, mivel ezzel a hiánypótlás sem a megajánlást nem változtatja meg, sem az értékelésre kerülő összeget vagy a sorrendet nem módosítja.

6.2. Az értékelési szempontokra vonatkozó hiányok pótlásával kapcsolatban is irányadóak az első pontban leírtak, mely alapján - valamennyi, a második kérdésben feltett esetre vonatkozóan - egyértelműen kijelenthető, hogy a hiánypótlás nem járhat az értékelési szempontra adott megajánlás módosításával, függetlenül attól, hogy a módosítás az értékelési sorrenden változtatna-e. Erre tekintettel az értékelési szempontra tett ajánlat hiánypótlás keretében nem pótolható, figyelemmel arra, hogy a hiánypótlás célja a Kbt. 71. § (3) bekezdése alapján az ajánlat közbeszerzési dokumentumokban foglaltaknak történő megfelelése, nem a megajánlás utólagos megtétele lehetőségének biztosítása. Ezzel összhangban a Kbt. 71. § (8) bekezdése szerint a szakmai ajánlat körében kizárólag a nem jelentős, egyedi részletkérdésekre vonatkozó hibák javíthatók, illetve az ilyen jellegű hiányosságok pótolhatók. Az átalánydíjas szerződések esetében a Kbt. kifejezetten lehetővé teszi az árazott költségvetés (részletes árajánlat) olyan mértékű módosítását, amely a teljes árat, vagy annak értékelés alá eső részösszegét nem módosítja, és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja. Az állásfoglalást kérő által felvetett esetek kapcsán tisztázni szükséges, hogy mi nem minősül az értékelési szempontokra tett megajánlás módosításának. Amennyiben az ajánlatban semmilyen olyan dokumentum nem található, amely alapján megállapítható az értékelési szempont(ok)ra tett ajánlattevői megajánlás, az a Kbt. 71. § (8) bekezdése értelmében jogszerűen nem pótolható, eredeti megajánlás hiányában nem értelmezhető a módosítás. Amennyiben az ajánlatban

benyújtott dokumentumok alapján egyértelműen megállapítható az ajánlattevő értékelési szempontra tett megajánlása, és a felolvasólap ettől eltérő megajánlást tartalmaz, a felolvasólap javítása nem ütközik a Kbt. 71. § (8) bekezdésébe. Ekkor a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlat érvényessé nyilvánítható a felvilágosítás kérésre adott válasz és a jogszerűen benyújtott, javított felolvasólap alapján, mely álláspontot a Közbeszerzési Döntőbizottság több alkalommal megerősítette.¹ Bizonyos esetekben a Kbt. 71. § (9) bekezdése a felolvasólapon szereplő adatok elsődlegességét rögzíti. Ennek megfelelően, amennyiben az értékeléshez a felolvasólapon feltüntetett adat és az azt alátámasztó dokumentum tartalma között olyan ellentmondás áll fenn, hogy az ajánlattevő a felolvasólapon az értékelésre kerülő szakember tapasztalatát érintően kedvezőbb értéket tüntetett fel, és e kedvezőbb adat felvilágosítás vagy a már bemutatott szakemberre vonatkozó dokumentum hiánypótlása keretében sem támasztható alá, az ajánlatkérő az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítja. Amennyiben ugyanakkor a felolvasólap és az alátámasztó dokumentum között fennálló ellentmondás eredményeként a felolvasólapon szereplő adat kevésbé kedvező, az értékelés során továbbra is a felolvasólapon feltüntetett adatot kell figyelembe venni. Abban az esetben, amennyiben a felolvasólap nem került benyújtásra, és a Kbt. 68. § (4) bekezdése szerinti információk - vagyis az értékelési szempontok alapján értékelésre kerülő főbb számszerűsíthető adatok - az ajánlat egyéb részeiből egyértelműen megállapíthatók, a felolvasólap hiánypótlás keretében benyújtható. Ezzel szemben, amennyiben bármely értékelési szempontra tett megajánlás hiányzik az ajánlatból, és az a benyújtott dokumentumok alapján egyáltalán nem állapítható meg, a hiány hiánypótlás útján nem orvosolható. Nem minősül továbbá az értékelési szempontra tett megajánlás módosításának többek között a számítási hiba javítása.

6.3. A 6.3. kérdésre adott válasz körében a Közbeszerzési Hatóság utal arra, hogy a 6.1. és 6.2. kérdésre adott válaszokban részletesen bemutatásra került a szakmai ajánlat hiánypótlhatóságának jogszabályi kerete és a kapcsolódó hatósági gyakorlat, amely iránymutatás a jelen kérdés megítélése során is irányadó.

6.4. A feltett kérdésre általános érvényű, minden esetre kiterjedő válasz nem adható. Annak megítélése ugya-

¹ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.527/20/2013., D.58/14/2020. és D.173/10/2020. számú határozatait.

nis, hogy egy adott elírás vagy pontatlanság a Kbt. 71. § (8) bekezdése szerinti nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hibának minősül-e, minden esetben az eljárás konkrét körülményeire figyelemmel, az ajánlat teljes tartalmának, az értékelési szempontoknak, valamint az adott hiány vagy hiba ajánlati árra és az ajánlattevők közötti értékelési sorrendre gyakorolt hatásának mérlegelésével dönthető el.

7. kérdés

A közbeszerzési dokumentumok szerzői jogi védelem alá esnek-e, illetve ha igen, ki rendelkezik a szerzői jogokkal?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Azt, hogy mely alkotások esnek szerzői jogi védelem alá, valamint azt, hogy ezek a szerzői jogok milyen körülmények között és milyen mértékben ruházhatók át, a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szt.) szabályozza. Konkrét esetben a közbeszerzési dokumentumok elkészítésének tárgyában kötött megbízási szerződés és az Szt. az, ami irányadó abban a kérdésben, hogy Ajánlatkérő milyen szerzői jogokat szerzett meg ezen közbeszerzési dokumentumok vonatkozásában.

8. kérdés

Helyes-e azon értelmezés, hogy a „92610000-0” CPV kód alá nem csak a komplex üzemeltetési szolgáltatás tartozik, vagyis nem csak olyan szolgáltatás, amely egy sportlétesítmény komplex üzemeltetésére vonatkozik, hanem olyan szolgáltatás is, amely sportlétesítmény üzemeltetéséhez kapcsolódik (pl. sportlétesítmény állandó őrzése; sportlétesítmény takarítása stb.)? 8.2. Amennyiben helyes a 8.1. pontban foglalt értelmezés, akkor az egyes üzemeltetési szolgáltatások (pl. sportlétesítmény állandó őrzése; sportlétesítmény takarítása stb.) tekintetében fennáll-e a részekre bontás tilalma a becsült érték meghatározása szempontjából vagy esetleg részekre bonthatók, figyelemmel az egyes, sportlétesítmény üzemeltetési szolgáltatáson belüli üzemeltetési szolgáltatások eltérő műszaki tartalmára, jellegére?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

8.1. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a 92610000-0 CPV kód alá nem kizárólag a komplex üzemeltetési szolgáltatások tartoznak, hanem minden olyan szolgáltatás is ide tartozhat, amely sportlétesítmény üzemeltetésére vonatkozik, például ilyen lehet

a létesítmény állandó őrzése, takarítása vagy más részfeladatok ellátása. A többesszám használata a CPV kód megnevezésében arra utal, hogy a kód alá különböző típusú üzemeltetési szolgáltatások sorolhatók, függetlenül attól, hogy a szolgáltatás a létesítmény teljes körű működtetését vagy csak egy részfeladatát fedi le.

8.2. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a részekre bontás tilalmának vizsgálatakor Ajánlatkérő minden esetben a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdésének megfelelően köteles eljárni, függetlenül az alkalmazandó eljárásrendtől. Amennyiben Ajánlatkérőnek több, ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló (műszaki és gazdasági funkcionális egységet képező) szolgáltatás megrendelésre vonatkozó igénye merül fel, és azok beszerzése több szerződés útján valósul meg, Ajánlatkérőnek a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell vennie.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

8.1. Az Európai Parlament és a Tanács közbeszerzésekről szóló 2014/24 Irányelve meghatározza azokat a szolgáltatásokat, amelyek esetében kevésbé valószínű, hogy a szerződésekhez nem Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők határon átnyúló érdeke kapcsolódik (kivéve pl. ha határon átnyúló projektek uniós finanszírozásból valósulnak meg). E szolgáltatásoknál – amennyiben az érték nem éri el az uniós értékhatárt – a Kbt. nem alkalmazandó, illetve az általános uniós értékhatártól eltérően magasabb uniós értékhatár került megállapításra. A Bizottság 213/2008/EK rendelete (továbbiakban: CPV rendelet) alapján a 92600000-7 CPV kódú Sportszolgáltatások körébe az alábbi szolgáltatások tartoznak: 92610000-0 Sportlétesítmény-üzemeltetési szolgáltatások, 92620000-3 Sporttal kapcsolatos szolgáltatások, 92621000-0 Sportesemény-támogatási szolgáltatások, 92622000-7 Sportesemény-szervezési szolgáltatások. A CPV kódok tartalmának meghatározásában segítségül szolgál az Európai Unió CPV 2008 Magyarázó Megjegyzések elnevezésű hivatalos kiadványa, mely a következő linken érhető el: https://kozbeszerzes.hu/media/documents/cpv_2008_explanatory_notes_hu.pdf

A dokumentum szerint a 926 csoport: Sportszolgáltatások a következőket tartalmazza: Sportlétesítmények – amelyekben bármiféle sportesemény zajlik – működte-

tési szolgáltatásai (e létesítmények közé tartoznak a bekerített vagy fedett arénák és stadionok, nézőtéri ülőhelyekkel vagy állóhelyekkel vagy ezek nélkül), illetve sporttal kapcsolatos szolgáltatások, mint például sportesemény-szervezési szolgáltatások és sporteseménypromóciós szolgáltatások. A CPV 926-os csoport magyarázó megjegyzései alapján a besorolás szempontjából nem feltétel, hogy a szolgáltatás a sportlétesítmény teljes körű, komplex üzemeltetésére terjedjen ki. A CPV rendszer nem a szolgáltatás terjedelme vagy összetettsége alapján határozza meg a besorolást, hanem aszerint, hogy a szolgáltatás tárgya kifejezetten sportlétesítményhez kapcsolódik-e, és annak működtetését, üzemeltetését szolgálja-e. A CPV magyarázat ugyanakkor meghatározza, mi minősül sportlétesítménynek (pl. sportpálya, tornaterem, uszoda, sportcsarnok stb.), így a besorolás alapja az, hogy az adott üzemeltetési szolgáltatás ilyen létesítmény működtetéséhez, fenntartásához, használhatóságához kapcsolódik-e. Amennyiben az üzemeltetési szolgáltatás sportlétesítményhez kapcsolódik, akkor a szolgáltatás a 926-os CPV csoport alá sorolható lehet akkor is, ha csak egyes üzemeltetési részfeladatokat fed le (például ide tartozhat a sportlétesítmény állandó őrzése; sportlétesítmény takarítása is). Annak megállapítása, hogy a beszerzés tárgya megfelel-e a CPV 926-os csoportnak, Ajánlatkérő felelősségi körébe tartozik. Ajánlatkérő rendelkezik ugyanis a beszerzési igényének mindazon részletes szakmai és

műszaki információival, amelyek alapján eldönthető, hogy a konkrét szolgáltatás sportlétesítmény működtetési szolgáltatásnak minősül-e.

8.2. A részekre bontás tilalmának vizsgálatakor elsődlegesen a műszaki-gazdasági funkcionális egység (szolgáltatás megrendelés esetén ugyanazon közvetlen cél megvalósítása) vizsgálata alapján ítéltethető meg az, hogy a beszerzést részekre lehet-e bontani. Emellett az ajánlatkérőknek a részekre bontás tilalmának vizsgálatakor figyelembe kell venniük az ún. kiegészítő szempontokat is. A részekre bontás vonatkozásában hivatkozunk a 2021. október 7. napján a „A Közbeszerzési Hatóság kérésében működő Tanács útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában” néven kiadott útmutatójára, amely részletes iránymutatást tartalmaz a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdésének alkalmazására vonatkozóan. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a sportlétesítmény állandó őrzése és annak takarítása vélhetően nem képez műszaki és gazdasági funkcionális egységet. A sportlétesítmény őrzésének célja a vagyonvédelmi, személyvédelmi feladatok ellátása, a sportlétesítmény takarítása pedig a létesítmény megfelelő higiéniai állapotát biztosítja. Erre tekintettel a becsült érték meghatározásakor vélhetően ezeknek a beszerzéseknek a becsült értékét nem kell együttesen figyelembe venni, kivéve, amennyiben a takarítás és az őrzés együttesen egy komplex szolgáltatás része.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Kéri Krisztina LL.M., közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2026.4.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában több témakört érintően kerültek döntőbizottsági határozatok összegyűjtésre. Mindkét határozat tekintetében előtérbe került a jogorvoslati határidő megtartottságának kérdése arra tekintettel, hogy az ajánlatkérő jogsértőnek vélt döntésével szemben miként számítandó a tudomásszerzés időpontja, amikor iratbetekintésre, és az iratbetekintés nyomán előzetes vitarendezési kérelem előterjesztésére is sor került. Ezen túlmenően az ismertetett döntések érintik a szakmai ajánlat módosíthatóságának kérdését, valamint az összeférhetlenség vizsgálatát a közbeszerzési törvényen túli jogszabályok viszonylatában.

A Döntőbizottság D.282/21/2025. számú határozata

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

Az ajánlatkérő 2024. november 5. napján a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított orvostechikai eszközök beszerzése tárgyában több részajánlati körben, mely eljárás 1. részének tárgya: „Zárt vérvételi rendszer I. (gyári vákuum)”.

Az ajánlatkérő a felhívásban rögzítette, hogy az ajánlatokat a Kbt. 76. § (2) bekezdés a) pontja szerinti legalacsonyabb ár szempont szerint kívánja értékelni, a közbeszerzési dokumentációban pedig előírta a közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott ártáblázat benyújtásának kötelezettségét. Az ajánlatkérő rögzítette, hogy a megajánlandó termékek műszaki leírását a közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott különálló nyilatkozat tartalmazza, melyben előírásra került, hogy „ugyanazon cikkszámú termék másik soron nem ajánlható meg, minden termék csak egyszer szerepelhet az ajánlatban”. Az ajánlatkérő az ajánlati ártábla mellett a megajánlott orvostechikai eszközökre vonatkozóan kérte csatolni a gyártó által kiállított megfelelőségi nyilatkozatot eredeti nyelven és az ajánlattevő általi fordításban, mely megfelelőségi nyilatkozatnak tartalmaznia szükséges a megajánlott termék gyártói megnevezését. Az ajánlatkérő az ártáblázathoz tartozó kitöltési útmutatóban felhívta a figyelmet arra, hogy a táblázat megfelelő oszlopának a megajánlott termék

cikkszámát, illetve a termék megnevezését – a gyártó által kiállított megfelelőségi nyilatkozattal egyező módon – kell tartalmaznia, és mindemellett a klasszifikációs kódot is kérte feltüntetni az ár mellett.

Az ajánlattételi határidőre három ajánlat került benyújtásra, közte a kérelmező, az egyéb érdekelt és a későbbi nyertes ajánlattevő részéről.

Az egyéb érdekelt a benyújtott ártáblázatban megnevezte a megajánlott termékek gyártóját, így a 63. tétel tekintetében is megjelölte a cikkszámot, és a termék vonatkozásában benyújtott egy eltérő cikkszámú termékre vonatkozó gyártói megfelelőségi nyilatkozatot, mely a táblázatban megnevezett eltérő gyártótól is származott.

Az ajánlatkérő 2025. február 6. napján az egyéb érdekeltet felvilágosításadásra hívta fel, melynek keretében a felvilágosításkérésben megjelölt tételek vonatkozásában kérte, hogy az egyéb érdekelt jelölje meg, hogy azok miként felelnek meg az előírt műszaki követelményeknek arra tekintettel, hogy azok azonos cikkszámokkal kerültek megajánlásra. Az egyéb érdekelt határidőben megtett felvilágosításadásában rögzítette, hogy az ajánlatkérő által megjelölt termékek különböző méretűek, a cikkszámuk azonban azonos, és kizárólag a barcode-os verzió van külön jelzés.

Az ajánlatkérő ezt követően, a 2025. február 28. napján kibocsátott közbenső döntésében mind az egyéb érdekelt, mind a későbbi nyertes ajánlattevő ajánlatát érvénytelenné nyilvánította a Kbt. 73. § (1) bekezdés b) pontja alapján. Az ajánlatkérő indokolásában rögzítette, hogy az ajánlattevőket a Kbt. 74. § (2) bekezdés b) pontja alapján kizárta az eljárásból, mert nem kíván nemzeti elbánást nyújtani a megajánlott termékek vonatkozásában.

Az egyéb érdekelt 2025. március 5. napján előzetes vitarendezési kérelemmel élt az ajánlatkérő közbenső döntésével szemben és jogsértőnek vélte, hogy az ajánlatkérő nem tette lehetővé az áruk származásának igazolását, nem bocsátott ki felvilágosításkérést a termékek származási országának és származási helyének vizsgálatára. Az ajánlatkérő az egyéb érdekelt előzetes vitarendezési kérelmét 2025. március 7. napján elutasí-

totta, válaszában rögzítve, hogy a megajánlott termékek vonatkozásában nem kíván nemzeti elbánást nyújtani, így az érdekelt ajánlata érvénytelen.

Az ajánlatkérő 2025. március 11. napján megküldte az eljárás ajánlattevői részére az eljárást lezáró döntését, mely szerint az 1. rész eredményes lett, érvényes és egyben nyertes ajánlattevőként a kérelmezőt nevezte meg, míg az egyéb érdekelt és a későbbi nyertes ajánlattevő ajánlata érvénytelen lett a Kbt. 73. § (1) bekezdés b) pontja alapján. Ezt követően az ajánlatkérő 2025. március 26. napján az eljárás bírálati szakaszába visszalépett, az egyéb érdekeltet és a későbbi nyertes ajánlattevőt a Kbt. 69. § (4) bekezdésére hivatkozva felhívta a kizáró okok és alkalmasság tekintetében előírt igazolások benyújtására, valamint rögzítette, hogy a Kbt. 79. § (4) és (4a) bekezdései alapján az összegezést visszavonta. Az ajánlatkérő végül 2025. március 31. napján az összegezést módosította, így valamennyi ajánlat érvényes lett, és a későbbi nyertes ajánlattevő került megjelölésre a legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevőként.

A kérelmező a fenti eljárási cselekményeket követően, 2025. április 7. napján betekintett az egyéb érdekelt és a nyertes ajánlattevő ajánlatába, melynek során az egyéb érdekelt és a nyertes ajánlattevő ajánlati ártáblázatát a 7-39. és 52-65. tételek tekintetében, a gyártói megfelelőségi nyilatkozatok, valamint e körben a hiánypótlás és felvilágosításnyújtás keretében becsatolt dokumentumokat tekintette meg.

A kérelmező az ajánlatkérő módosított összegezésével szemben 2025. április 10. napján előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be a jogorvoslati kérelemmel megegyező tartalommal, melyet követően az ajánlatkérő 2025. április 15. napján hiánypótlási felhívást és felvilágosítás kérést intézett az egyéb érdekelt és a nyertes ajánlattevő irányába.

Az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevő tekintetében kibocsátott felvilágosításkérés 1.) pontja alatt a 25. és a 64. tételek alatt megjelölt termékek tekintetében – figyelemmel arra, hogy ezen termékek azonos cikkszámra kerültek megajánlásra – kérte a cikkszámra vonatkozó nyilatkozat megtételét és szükség esetén az ártáblázat korrekciójának benyújtását. Az ajánlatkérő a felvilágosításkérés 2.) pontja alatt rögzítette, hogy mivel a 38. és a 39. tételek alatt megjelölt termékek azonos mérettel kerültek megajánlásra az előírás szerinti különböző mérettel szemben, így kérte a termékek méretére vonatkozó nyilatkozat megtételét, szükség esetén az ártáblázat korrekciójának benyújtását.

Az ajánlatkérő az egyéb érdekelt tekintetében kibocsátott felvilágosításkérés 1.) pontja alatt a 2025. február 6. napján megadott felvilágosítással összefüggésben rögzítette, hogy továbbra sem alátámasztott az előírt követelményeknek való megfelelés, ugyanis azonos cikkszám alatt nem forgalmazhatók egymástól eltérő termékek, a termékek címkézésének eltérése nem zárja ki a termékazonosság fennállását. Mindezekre tekintettel az ajánlatkérő – az előzetes vitarendezés nyomán – felvilágosítást kért a tekintetben, hogy a közbeszerzési dokumentumokban előírt „ugyanazon cikkszámú termék másik soron nem ajánlható meg, minden termék csak egyszer szerepelhet az ajánlatban!” feltétel milyen módon érvényesül az ajánlatában. Az ajánlatkérő a felvilágosítás 2.) pontjában a 63. tétel alatt megjelenő termékkel kapcsolatosan rögzítette, hogy az ajánlatkérő megállapította, hogy az ártáblázatban megjelölt cikkszámú termék és az ajánlat keretében csatolt gyártói nyilatkozatban feltüntetett cikkszám eltér, így felvilágosításkérés keretében kérte az ellentmondást feloldani a megfelelő gyártói nyilatkozat megtételével vagy az ártáblázat korrekciójának benyújtásával.

A nyertes ajánlattevő a megadott felvilágosításában rögzítette, hogy a 64. tétel alatt megajánlott termék vonatkozásában elírás következtében került a 25. tétel alatti termék cikkszámára feltüntetésre, és a 39. tétel alatt megajánlott termék vonatkozásában az árazás a nagyobb úrtartalmú termékre vonatkozott, gépelési hiba történt a méret rögzítésénél. Mindezek alapján az elírást az ártáblázatban megfelelően javította, és kiemelte, hogy a megajánlott termékek vonatkozásában a Kbt. 71. § (8) bekezdésének megfelelően adatelírás történt, és a 38., 39. tételek alatt megajánlott termékek képeit is csatolta.

Az egyéb érdekelt a megadott felvilágosításának 1.) pontjában rögzítette, hogy az ajánlatkérő által felsorolt termékek azonos osztályba, és méretosztályba tartoznak, a gyártás során azonos termékek, melyek abban különböznek, hogy az egyik termék barcode-ot tartalmaz, a másik pedig nem, melyet a gyártó azonos cikkszámra gyárt, viszont eltérő jellel megkülönböztethető módon jelöl meg. Tekintve, hogy az ajánlatkérői előírás csak a termékkategória, és a méretosztály tekintetében értelmezhető, ezért fenntartotta a korábbi felvilágosításában megadott válaszát. Az egyéb érdekelt mindezek mellett felvilágosításának 2.) pontjában rögzítette, hogy benyújtja az ártáblázat 63. tétele alatt megjelölt cikkszámú és megnevezésű termékhez tartozó gyártó által kiállított megfelelőségi nyilatkozatot. Ezzel kapcsolatban az egyéb érdekelt az ártáblázatban megnevezett termék-

hez kapcsolódóan más gyártó, más cikkszámú termékére vonatkozó gyártói megfelelőségi nyilatkozatot csatolt, és erre vonatkozóan csatolta az ártáblázatban megjelölt gyártótól származó, a gyártó által elismert egyenértékűségi nyilatkozatot.

Az ajánlatkérő 2025. április 17. napján ismét felvilágosítást kért az egyéb érdekelttől, rögzítette, hogy a korábban megjelölt cikkszámú termék kapcsán és a felvilágosítás során benyújtott dokumentumok alapján ellentmondás áll fenn, így kérte, hogy az egyéb érdekelt a 63. tétel alatt megajánlott termék esetében nyilatkozzon a termék cikkszámáról, figyelemmel az ajánlati köztötségre és a korábban megjelölt cikkszámot tartalmazó gyártó által kiállított megfelelőségi nyilatkozatra.

Az egyéb érdekelt a megadott felvilágosításában rögzítette, hogy a benyújtott dokumentumok az ártáblázatban korábban megjelölt cikkszámú termékhez tartoznak (maga a gyártói megfelelőségi nyilatkozat tartalmazza az egyenértékűségi utalást), a korábban tévesen benyújtott cikkszámú termékhez tartozó gyártói megfelelőségi nyilatkozat nem releváns, az abban szereplő cikkszámú termék megajánlása nem történt meg.

Miután az ajánlatkérő a fentieket követően a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére 2025. április 23. napján megküldte elutasító válaszát, a kérelmező 2025. április 29. napján betekintett a nyertes ajánlattevő és az egyéb érdekelt felvilágosításadás keretében benyújtott dokumentumaiba.

A jogorvoslati eljárás

A kérelmező az előzetes vitarendezésének elutasítását követően 2025. május 5. napján jogorvoslati kérelmet terjesztett elő, mely a kérelem részbeni visszavonását követően mindösszesen hét kérelmi elemet tartalmazott. A kérelmező tudomásszerzés időpontjaként valamennyi kérelmi elem tekintetében az előzetes vitarendezésre adott ajánlatkérői válaszadás napját jelölte meg.

A kérelmező az 1. kérelmi elem körében a Kbt. 79. § (2) bekezdésének megsértését állította arra tekintettel, hogy az ajánlatkérő a módosított összegezésében nem indokolta a korábbi, egyéb érdekelt és a nyertes ajánlattevő ajánlatának érvénytelenségét megállapító döntése visszavonásának ténybeli alapját és e tekintetben az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelmet sem válaszolta meg. A kérelmező ezzel összefüggésben a 2. kérelmi elem körében a Kbt. 79. § (4) bekezdésének megsértését hivatkozta, ugyanis az összegezés módosítása, a 2025.

február 28. napján megküldött eljárást lezáró döntés jogszabályba ütközését, azaz a Kbt. 79. § (4) és (4a) bekezdésére alapított eljárási cselekmény konkrét indokát még utalásszerűen sem tartalmazta.

A kérelmező a 3. és a 4. kérelmi elemek tekintetében a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdésének megsértését állította az egyéb érdekelti ajánlattal összefüggésben. A kérelmező a 3. kérelmi elem tekintetében állította, hogy az egyéb érdekelt ajánlata nem tekinthető érvényesnek, ugyanis több tételoron azonos cikkszámú termék megajánlása történt és az egyéb érdekelt az erre vonatkozó ajánlatkérői felvilágosításkérésre sem adott elfogadható magyarázatot, így az egyéb érdekelt ajánlata továbbra sem felelt meg a közbeszerzési dokumentumokban foglaltaknak. A 4. kérelmi elem tekintetében pedig arra hivatkozott, hogy a 63. tétel alatt megajánlott termék cikkszámát eltér a gyártói megfelelőségi nyilatkozatban foglaltaktól, ekként nem állapítható meg, hogy a benyújtott gyártói megfelelőségi nyilatkozat a megajánlott termékre vonatkozik. Kiemelte, hogy az egyéb érdekelt az ártáblázatban feltüntetett cikkszámú termékre vonatkozó megfelelőségi nyilatkozatot a felvilágosításadása keretében csatolta, mely egy másik gyártó másik termékére vonatkozik. Azon túlmenően, hogy álláspontja szerint nem értelmezhető a megajánlott termékhez kapcsolódó egyenértékűség kérdésköre az előírt követelményeknek való megfelelése tekintetében, tartalmi szempontból az a következtetés vonható le, hogy az egyéb érdekelt a hiánypótlás keretében módosította ajánlatát és a korábban megajánlott termék helyett egy másik terméket jelölt meg az arra vonatkozó megfelelőségi nyilatkozat csatolásával.

A kérelmező az 5-7. kérelmi elemek tekintetében a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdésének megsértését állította a nyertes ajánlattal összefüggésben. Az 5. kérelmi elem kapcsán rögzítette, hogy a nyertes ajánlattevő részéről a benyújtott ajánlati ártáblázat 25. és 64. tételére azonos cikkszámú termék került megajánlásra, mely nem felel meg azon követelménynek, miszerint az „ugyanazon cikkszámú termék másik soron nem ajánlható meg, minden termék csak egyszer szerepelhet az ajánlatban.” Álláspontja szerint az érintett két sor azonos cikkszámú tételt tartalmazott, az ajánlatkérő által előírt követelménynek való megfelelés pedig csak úgy volt feloldható, amennyiben valamelyik érintett sorra vonatkozóan megajánlott termék helyett egy másik termék kerül megajánlásra. Meglátása szerint a nyertes ajánlattevő felvilágosítása a hiánypótlás korlátjába ütközik, a nyertes ajánlattevő elírásra történő hivatkozása nem alátá-

masztott, és a gyártói megfelelőségi nyilatkozat alapján nem állapítható meg, hogy a nyilatkozat hatálya kiterjed az ajánlatban szereplő, illetve a hiánypótlás keretében megjelölt új termékre. A 6. kérelmi elem tekintetében pedig arra hivatkozott, hogy álláspontja szerint a nyertes ajánlattevő a 39. tételre tett megajánlását (az úrtartalom vonatkozásában) hiánypótlása keretében módosította. Álláspontja szerint, mivel az ajánlat tárgyát képező termék helyett másik termék megajánlása nem minősülhet nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javításaként, ezért az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevő ajánlatát a bírálókat során nem vehette volna figyelembe. A kérelmező mindezen túlmenően a 7. kérelmi elem kapcsán a 65. tétel alatt megajánlott tétel vonatkozásában állította azt, hogy a megajánlás nem felel meg az ajánlatkérői előírásoknak.

Az ajánlatkérő az 1-3. kérelmi elemek alaptalanságát állítva a 4. kérelmi elem tekintetében kiemelte, hogy az egyéb érdekelt által a 63. tételre vonatkozó megajánlás kapcsán az egyenértékűséget elfogadta. Megállapítható módon az egyéb érdekelt az ajánlatában megjelölt cikkszámú termékre eltérő cikkszámú termék gyártói megfelelőségi nyilatkozatát csatolta, ugyanakkor felvilágosításadás keretében a megajánlott cikkszámú termékre vonatkozóan a gyártói megfelelőségi nyilatkozat csatolásra került. Az 5-6. kérelmi elemekkel kapcsolatosan kiemelte, hogy a nyertes ajánlattevő felvilágosításadása nem ütközött a Kbt. 71. § (8) bekezdése szerinti korlátokba, a 7. kérelmi elem tekintetében pedig kiemelte, hogy e körben hiánypótlás, illetve felvilágosításkérés elrendelésére nem került sor, így az ajánlat módosításának kérdése fel sem merült.

A Döntőbizottság döntésében megjelenő főbb megállapítások

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelemnek a 4. kérelmi elemet érintően helyt adott, megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdésében foglaltakat, melyre tekintettel megsemmisítette a módosított összegezését és bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben. A Döntőbizottság ezt meghaladóan a jogorvoslati kérelmet az 5-6. kérelmi elemek vonatkozásában elutasította, míg a jogorvoslati eljárást az 1-3. és 7-8. kérelmi elemek tekintetében megszüntette.

A Döntőbizottság előbb hivatalból vizsgálta a jogorvoslati határidő megtartottságát valamennyi kérelmi elem tekintetében, melynek kapcsán figyelemmel volt arra, hogy a kérelmező a módosított összegezés megküldését követően iratbetekintéssel, majd előzetes vita-

rendezési kérelemmel élt, melynek nyomán az ajánlatkérő felvilágosításkérést bocsátott ki mind az egyéb érdekelttel, mind a nyertes ajánlattevővel szemben.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt. a jogorvoslati kérelem benyújtására vonatkozó határidőt egyértelműen meghatározza, melyet a kérelmező jogsértő eseményről való tudomásszerzéséhez köt. Mivel a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidők elmulasztása jogvesztéssel jár, ezért a tudomásszerzési időpont meghatározása kiemelt jelentőséggel bír. Kiemelte, hogy a jogsértésről való tudomásszerzési időpontot kérelmi elemenként szükséges vizsgálni, az egyes kérelmi elemek vonatkozásában külön-külön tudomásszerzési időpontok állapíthatók meg, a Kbt. 149. § (1) bekezdés c) pontja értelmében pedig a jogsértésről való tudomásszerzést kérelmi elemenként kell megjelölni (figyelemmel a Kúria Kf.VI.40.227/2020/5. és Kfv.II.37.604/2017/5. számú ítéleteiben foglaltakra).

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt. 148. § (3) bekezdésére figyelemmel a közbeszerzési eljárást lezáró döntés esetén a jogsértés tudomásra jutásától számított tíz napon belül nyújtható be jogorvoslati kérelem. Amennyiben az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését követően iratbetekintést vagy előzetes vitarendezést kérelmeznek, akkor a jogsértés tudomásra jutásának időpontját a Kbt. 148. § (7) és (7a) bekezdései határozzák meg. Iratbetekintés esetén az iratbetekintés befejezésének napját, előzetes vitarendezés kezdeményezése esetén pedig az ajánlatkérői válasza nyitva álló határidő lejártának napját kell a jogsértés tudomásra jutása időpontjának tekinteni. Ha iratbetekintést követően előzetes vitarendezést is kezdeményeztek, akkor a Kbt. rögzíti, hogy az előzetes vitarendezés esetén meghatározott tudomásra jutási időpont irányadó. Tehát ilyen esetben legkésőbb ezen tudomásra jutási időponttól számított tíz napon belül nyújtható be jogorvoslati kérelem. Fontos, hogy az iratbetekintés és az előzetes vitarendezési kérelem is a megjelölt jogsértésre vonatkozzon és a Kbt.-ben előírt határidőben történjen.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a kérelmező az 1. kérelmi elem tekintetében azt sérelmezte, hogy az ajánlatkérő az összegezés módosítását nem indokolta, a 2. kérelmi elem körében pedig azt, hogy az összegezés módosításának nem állt fenn a jogalapja. A Döntőbizottság e körben megállapította, hogy a módosított összegezés megküldésére 2025. március 31. napján sor került, a kérelmező által állított jogsértések tekintetében pedig mindazon túl, hogy e vonatkozásban nem is szük-

séges, iratbetekintésre sem került sor. Így figyelemmel arra, hogy a tudomásszerzés 2025. március 31. napjával megtörtént, a 2025. április 10. napján benyújtott előzetes vitarendezési kérelem előterjesztése önmagában is késedelmesen történt meg az 1-2. kérelmi elemek alatt megjelölt jogsértések kapcsán. A Döntőbizottság e körben tehát nem fogadta el az 1-2. kérelmi elem kapcsán tudomásszerzés időpontjaként az ajánlatkérő előzetes vitarendezési kérelemre adott válasz megküldésének a napját, hiszen – a Kbt. 148. § (7) bekezdésben és a Kbt. 80. § (1) bekezdésben rögzítettek alapján – jelen esetben a jogorvoslati határidő számítása kapcsán sem az iratbetekintés, sem az azt követően benyújtott előzetes vitarendezési kérelem nem tolja ki a jogsértésről való tudomásszerzés idejét. A Döntőbizottság ekként az 1-2. kérelmi elemek elkészítését állapította meg és e körben a jogorvoslati eljárás megszüntetése felől döntött.

A Döntőbizottság azon túlmenően, hogy a 3-6. kérelmi elem tekintetében a fentiek alapján megállapította, hogy azok előterjesztésére határidőben került sor, a 7. kérelmi elem kapcsán rögzítette, hogy a kérelmező az e kérelmi elem alatt vitatott 65. tétel kapcsán is iratbetekintésen vett részt, mely tétel tekintetében is sor került előzetes vitarendezési kérelem előterjesztésére. A Döntőbizottság e körben rögzítette, hogy a Kbt. 80. § (3) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek az előzetes vitarendezési kérelemmel kapcsolatos álláspontjáról az előzetes vitarendezési kérelem megérkezésétől számított három munkanapon belül kell tájékoztatnia a kérelmezőt, vagy a Kbt. 80. § (4) bekezdés alapján ugyanezen időtartamon belül jogosult a Kbt. 71. § szerint hiánypótlást vagy felvilágosítást kérni. Amennyiben az ajánlatkérő az előírt három munkanapon belül a Kbt. 71. § szerinti eljárási cselekményt végez, akkor érvényesül az, hogy hét munkanapon belül kell megküldenie válaszát az előzetes vitarendezési kérelmi elem tekintetében.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a 65. tétel vonatkozásában az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelem nyomán nem tett intézkedést, ekként az ajánlatkérőnek ezen tétellel összefüggésben a Kbt. 80. § (3) bekezdése szerinti három munkanapos válaszadás az irányadó, amely időtartamon belül az ajánlatkérőnek meg kell küldenie a kérelmezőnek az előzetes vitarendezési kérelmi elemre vonatkozó válaszát, ezen határidőn túlmenően elkésett az ajánlatkérői válasz. A tárgyi esetben tehát a határidő 2025. április 15. napján lejárt. Ezért e tekintetben a Kbt. 148. § (7) bekezdés db) pontja szerinti eset áll fenn, mert az ajánlatkérő 2025. április 15.

nap helyett csupán 2025. április 23. napján küldte meg álláspontját a kérelmezőnek a nyertes ajánlattevő ajánlata érvényessége körében a 65. termék tekintetében. Azonban mivel egy adott jogsértésről való tudomásszerzési időpontnak nem az ajánlatkérői válasz tényleges megküldésének időpontja, hanem – a Kbt. 148. § (7) bekezdés db) pontja szerint – az ajánlatkérői álláspont megküldésére nyitvaálló határidő lejártának napja irányadó abban az esetben, amikor a hivatkozott jogsértéssel kapcsolatosan az ajánlatkérő álláspontját határidőben nem küldte meg, ezért a 7. kérelmi elem tekintetében nyitvaálló jogorvoslati határidő 2025. április 25. napján letelt. A Döntőbizottság mindezek alapján a 7. kérelmi elem tekintetében megállapította, hogy az e tekintetben előterjesztett jogorvoslati kérelem elkésett, ezért a jogorvoslati eljárást e tekintetben is megszüntette.

A Döntőbizottság előbb a 4. kérelmi elemet vizsgálta meg, mely tekintetében a kérelmező az egyéb érdekelti ajánlattal összefüggésben állított jogsértést. A kérelmező e körben azt sérelmezte, hogy az egyéb érdekelt a 63. tétel kapcsán nem a megajánlott termékre vonatkozó gyártó által kiállított megfelelőségi nyilatkozatot, hanem egy másik termékre vonatkozó megfelelőségi nyilatkozatot csatolt, amely nem fogadható el. A Döntőbizottság megvizsgálta az egyéb érdekelt e körben tett ajánlatát és az e körben benyújtott dokumentumokat és megállapította, hogy az egyéb érdekelt a 63. tétel kapcsán az ajánlatában megajánlott cikkszámú termék vonatkozásában nem a termékre vonatkozó nyilatkozatot csatolt felvilágosításadása keretében. Rögzítette, hogy az egyéb érdekelt a 63. terméként megajánlott terméktől teljesen eltérő gyártótól származó, teljesen más megnevezésű, más cikkszámú termékre vonatkozóan nyújtott be gyártói igazolást, ami nem igazolja az érdekelt által megajánlott termék gyártói megfelelőségét. Nem fogadható el az, hogy a más gyártó termékeire vonatkozó gyártói megfelelőségi nyilatkozat mellett az egyéb érdekelt becsatolta a megajánlott termék gyártójától származó nyilatkozatot, hogy az érdekelt által megajánlott termék egyenértékű más termékkel. Ez nem igazolja az érdekelt által megajánlott termék megfelelőségét. Kizárólag, közvetlenül a megajánlott termékre vonatkozó gyártói nyilatkozat felel meg az ajánlatkérő által megkövetelt igazolási módnak. Az érdekelt az ajánlatkérő által előírt, a megajánlott termékre vonatkozó gyártói megfelelőségi nyilatkozatot nem csatolt felvilágosítás, hiánypótlás során sem, így az ajánlata nem felel meg az ajánlati felhívásban, közbeszerzési do-

kumentumokban foglalt előírásoknak, ajánlata érvénytelen a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján. Az ajánlatkérő ezért nem megfelelően bírálta el az érdekelt ajánlatát és jogsértő módon nem állapította meg az érdekelt ajánlatának érvénytelenségét a 63. tétel tekintetében megajánlott termékre vonatkozó gyártói megfelelőségi nyilatkozat hiányára tekintettel. Minderre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését, ezért az ajánlatkérő módosított összegezésének a megsemmisítése felől döntött. A Döntőbizottság rögzítette továbbá, hogy a 4. kérelmi elem körében megállapított jogsértésre, az egyéb érdekelt ajánlatának érvénytelenségére és az érdekelt ajánlatának érvényességét megállapító ajánlatkérői döntés megsemmisítésére figyelemmel a 3. kérelmi elemben előadottak vizsgálata okafogyottá vált, ezért e tekintetben a Döntőbizottság megszüntette a jogorvoslati eljárást.

A Döntőbizottság a fentieket követően az 5. kérelmi elemet vizsgálta meg, mely tekintetében a kérelmező a nyertes ajánlattevői ajánlattal összefüggésben állított jogsértést. A kérelmező e körben azt sérelmezte, hogy a nyertes ajánlattevő részéről az ajánlati ártáblázatában a 25. és a 64. tétel tekintetében azonos cikkszámú termék került megajánlásra, mely nem felel meg az ajánlatkérő által előírt követelménynek. Meglátása szerint az ellentmondás feloldására kizárólag úgy kerülhetett sor, hogy valamely termék helyett más termék került megajánlásra. A Döntőbizottság a kérelem keretei között megvizsgálta a nyertes ajánlattevő ártáblázatát és megállapította, hogy a megajánlott terméket nem csak a cikkszám azonosíthatta be, hanem a termék megnevezése is, annak megjelölt ára, klasszifikációs kódja is. Ezek alapján a nyertes ajánlattevő ártáblázatában a 25. és a 64. tétel tekintetében megtett ajánlata egy meghatározott termékre vonatkozott, így azok egyértelműen azonosíthatók. A két tételszámú, 25. és 64. termék esetében a nyertes ajánlattevő különböző termékre tett ajánlatot, amit egyértelműen jelölt a megajánlott termék megnevezése, ára, klasszifikációs kódja. Kizárólag a cikkszámuk megjelölése volt azonos. Az ajánlatkérő felvilágosítás keretében az azonos cikkszám megjelölés tisztázását kérte a nyertes ajánlattevőtől, aki rögzítette, hogy a 64. termék esetében véletlenül elírásra került a cikkszám, és megjelölte a 64. termék helyes cikkszámát. A Döntőbizottság megállapította, hogy a nyertes ajánlattevő ezzel tisztázta az ellentmondást az ajánlatában, miszerint azonosíthatóan két különböző terméket ajánlott meg a 25. és a 64. tétel esetében, viszont mégis azonos cikkszám

került megjelölésre. Ezzel nem módosította az ajánlatát, nem más terméket ajánlott meg, hanem az ajánlatban megajánlott termék változatlan maradt, kizárólag az elírt cikkszámot jelölte meg helyesen a 64. tétel esetében. A Döntőbizottság megállapította, hogy mindez megfelel a Kbt. 71. §-ban megjelölt szabályoknak. A Döntőbizottság rögzítette, hogy az ajánlatkérő köteles a felvilágosítás lehetőségét biztosítani, ha az ajánlatban nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat van. Ezen előírás azt célozza, hogy az ajánlatban lévő nem jelentős hiba javítható legyen, hogy egy elírás miatt ne legyen érvénytelen egy ajánlat. Rögzítette, hogy a tárgyi esetben a nyertes ajánlattevő nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hibát javított, mert az ajánlatában a megajánlott termék egyértelműen megjelölésre került, azonosítható volt, egyértelműen megállapítható volt, hogy a 25. és a 64. tétel alatt két különböző terméket ajánlott meg különböző megnevezéssel, különböző árral, különböző klasszifikációs kóddal, mégis a cikkszámuk megjelölése azonos volt. Ebből fakadóan az ajánlatban szereplő nem egyértelmű kijelentés tisztázható, mely a felvilágosítás során a nyertes ajánlattevő részéről megtörtént. A nyertes ajánlattevő nem ajánlott meg új terméket egyik tétel esetében sem, hanem rögzítette, hogy a 64. termék cikkszámára elírásra került, mely esetében megjelölte a helyes cikkszámot. A felvilágosítás megadása nem változtatta meg a megajánlott termék megnevezését, árát, egyéb paramétereit sem, és mindez nem járt alapvető sérelemmel sem. Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a nyertes ajánlattevő felvilágosítása a 25. és a 64. tétel tekintetében megfelelő volt, tisztázta az ajánlatban szereplő nem egyértelmű kijelentést, így az elfogadható volt, ajánlata emiatt nem érvénytelen.

A Döntőbizottság végezetül a 6. kérelmi elemet vizsgálta meg, mely tekintetében a kérelmező a nyertes ajánlattal összefüggésben állított jogsértést. A kérelmező e körben azt sérelmezte, hogy a nyertes ajánlattevő módosította ajánlatát a 39. tétel alatt megajánlott termék tekintetében. A Döntőbizottság e körben megvizsgálta a vitatott ajánlatot és megállapította, hogy tárgyában azonos, de azon belül két különböző termék került megjelölésre a 38. és a 39. tétel alatt, melyet a különböző cikkszám megjelölés mellett a termékek eltérő megnevezése, illetve árai is alátámasztanak. A nyertes ajánlattevő az ajánlatkérő azon felhívására, hogy tisztázza a kétféle termék méretét, az elírás tényét rögzítette, és az ártáblázatban a 39. termék úrtartalmát javította. Ezzel összefüggésben a Döntőbizottság megállapította, hogy a nyertes ajánlattevő ezen hiba javításával nem módo-

sította az ajánlatát, a 38. és a 39. termékek esetében a megajánlott termék nem változott, a nyertes ajánlattevő az ajánlatában található ellentmondást az ajánlatkérő felhívására tisztázta. A Döntőbizottság megállapította, hogy mindez megfelel a Kbt. 71. §-ban megjelölt szabályoknak. Az ajánlatkérő köteles a felvilágosítás lehetőségét biztosítani, ha az ajánlatban nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat van. Ezen előírás azt célozza, hogy az ajánlatban lévő nem jelentős hiba javítható legyen, hogy egy elírás miatt ne legyen érvénytelen egy ajánlat. Tárgyi esetben a nyertes ajánlattevő nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hibát javított, mert az ajánlatában a megajánlott termék egyértelműen megjelölésre került, azonosítható volt, egyértelműen megállapítható volt, hogy a 38. és 39. tétel alatt egyazon tárgyú termék esetében két különböző terméket ajánlott meg különböző árral, különböző cikkszámmal, különböző megnevezéssel, ami utalt az eltérő méretre, mégis a

méret megjelölése azonos volt. Ebből fakadóan az ajánlatban szereplő nem egyértelmű kijelentés tisztázható, mely a felvilágosítás során a nyertes ajánlattevő részéről megtörtént. A Döntőbizottság rögzítette, hogy a nyertes ajánlattevő nem ajánlott meg új terméket a 39. tétel esetében, hanem azt rögzítette, hogy a 39. termék mérete elírásra került, mely esetében megjelölte a helyes méretet. A felvilágosítás megadása nem változtatta meg a megajánlott termék cikkszámát, megnevezését, árát, egyéb paramétereit sem, mindez nem járt alapvető sérelemmel sem. Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy ez megfelelt az ajánlatkérő előírásának is, miszerint 2 féle méretű terméket kell megajánlani a 38. és 39. tétel esetében. A nyertes ajánlattevő által megajánlott ugyanazon tárgyú termék különböző méretű volt.

A határozattal szemben kereset került benyújtásra.

A Döntőbizottság D.527/24/2025. számú határozata*A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás*

Az ajánlatkérő 2025. július 5. napján a Kbt. Harmadik Része – a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja – szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított takarítási feladatok tárgyában.

Az ajánlatkérő a felhívás II.2.5) pontja alapján az ajánlatokat a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja szerint, a legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempont alapján kívánta értékelni, melynek keretében az ajánlati ár mellett minőségi szempontként a szerződés teljesítésében részt vevő és kötelezően előírt 1 fő tisztítás-technológiai szakmunkáson felüli tisztítás-technológiai szakmunkások létszámát (0-3 fő) kívánta értékelni.

Az ajánlatkérő a felhívás II.2.3) pontjában a teljesítés kapcsán hét budapesti helyszínt jelölt meg, a felhívás II.2.7) pontjában pedig a szerződés kezdő és befejező időtartamát 2025. szeptember 1. – 2026. augusztus 31. napjában határozta meg.

Az ajánlatkérő a felhívás III.1.3) pontjában a műszaki, illetve szakmai követelmények között, az M2) pontban előírta legalább 1 fő tisztítás-technológiai/takarító szakmunkás bemutatását, aki minimum 3 éves szakmai gyakorlattal rendelkezik középületen és/vagy irodaépületen végzett takarítási feladat végzésében. Az ajánlatkérő mindezek mellett kérte azoknak a szakembereknek a megnevezését, képzettségének és szakmai tapasztalatának ismertetésével, akit az ajánlattevő a teljesítésbe be kíván vonni. Ennek igazolása körében kérte csatolni a szakember iskolai végzettségét igazoló dokumentum egyszerű másolatát; a szakember saját kézzel aláírt szakmai önéletrajzát, melyben kérte szerepeltetni a szakmai tapasztalatot, gyakorlati időt év/hó/nap megjelenésével; illetve kérte a szakember rendelkezésre állási nyilatkozatának meglétét, miszerint az ajánlattevő nyertessége esetén személyesen részt vesz a teljesítésben.

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentációban az ajánlatok értékelése körében rögzítette, hogy a felolvasólapon az ajánlati árat a rendszeres takarítás óradíja – (nettó) HUF /fő/óra; az évi egyszeri nagytakarítás díja – (nettó) HUF/alkalom; valamint az alternatíva esetén a rendszeres takarítás óradíja – (nettó) HUF /fő/óra szerinti megbontásban kéri feltüntetni.

Az ajánlattételi határidőre a kérelmező mellett az egyéb érdekelt nyújtott be ajánlatot, melynek keretében az egyéb érdekelt a szerződés teljesítésében résztvevő és az értékelési szempont körében bevonni kívánt, a kötelezően előírt 1 fő tisztítás-technológiai szakmunkáson felüli tisztítás-technológiai szakmunkásokat ismertette, melynek körében megjelölte, hogy az értékelési szempont tekintetében D. A., B. E. és F. A. szakembereket kívánja bevonni. Mindezek mellett az M2.) alkalmassági követelmény keretében T. E. szakembert mutatta be, és ajánlatában akként nyilatkozott, hogy a szakember az egyéb érdekelttel munkaviszonyban áll. Az egyéb érdekelt az ajánlatkérői előírásnak eleget téve az ajánlata keretében bemutatott szakemberek tekintetében csatolta a végzettségüket igazoló dokumentumok másolati példányát, valamint a szakemberek rendelkezésre állását is tartalmazó szakmai önéletrajz szakemberek által aláírt példányát, mely a szakemberek személyes adatai tekintetében a szakemberek nevét és születési idejét tartalmazta lakcím feltüntetése nélkül.

Az ajánlatkérő az egyéb érdekelt tekintetében hiánypótlási felhívást bocsátott ki, melyben a Kbt. 138. § (2) bekezdésében és a Kbt. 142. § (1) bekezdésében foglaltak alapján felvilágosítás nyújtás keretében a szakemberek kapcsán személyekre lebontva a részvétel módjának ismertetését kérte.

Az egyéb érdekelt a felvilágosítást határidőben benyújtotta, melynek keretében rögzítette, hogy az értékelési szempont tekintetében D. A., B. E., és F. A. szakembereket, az alkalmasság körében T. E. szakembert kívánja igénybe venni. Ennek keretében D. A. és B. E. szakemberek a havi takarítás és nagytakarítás során takarítási feladatokat fognak ellátni, F. A. szakember a logisztikai feladatok, takarításhoz szükséges tisztítószerek kialakítása, humánerőforrás felvétel, helyettesítőként takarítási feladat végzését és nagytakarítási feladatokat fogja végezni, T. E. szakember pedig a heti, a napi, a havi és a nagytakarítási feladatok, munkafolyamatok megszervezésében, ellenőrzésében, illetve a nagytakarítási feladatok ellátásában fog részt venni.

Az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntését (összegezés) 2025. augusztus 1. napján küldte meg az eljárás ajánlattevői részére, melynek tanúsága szerint az eljárás eredményes volt, nyertes ajánlattevőként az egyéb érdekelt került megnevezésre. Az ajánlatkérő az összegezésben a nyertes ajánlatot követő legkedvezőbb ajánlattevőt nem nevezett meg.

Az ajánlatkérő a kérelmező erre irányuló kérelmére iratbetekintést biztosított az egyéb érdekelti ajánlattal összefüggésben 2025. augusztus 7. napján. Tekintve, hogy a kérelmező a Kbt. 73. § (2) bekezdésének megsértését vélelmezte, ellenben a teljes ajánlati anyag megismerését kérte, az ajánlatkérő a Kbt. 45. § (1) bekezdésére tekintettel kizárólag a felvilágosításkérésre adott egyéb érdekelti válaszbba, illetve az értékelési szempont, valamint az alkalmassági követelmény tekintetében bemutatott szakemberekkel összefüggő nyilatkozatokba és iratokba engedte a betekintést.

A kérelmező az iratbetekintést követően 2025. augusztus 12. napján a jogorvoslati kérelemmel részben azonos tartalmú előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, melyet az ajánlatkérő még aznap megválaszolt és azt teljes egészében elutasította.

A jogorvoslati eljárás

A kérelmező az előzetes vitarendezésének elutasítását követően 2025. augusztus 21. napján két kérelmi elemet tartalmazó jogorvoslati kérelmet terjesztett elő. A kérelmező mindkét kérelmi elem tekintetében a tudomszerzés időpontját az előzetes vitarendezésre adott ajánlatkérői válaszadás napjában jelölte meg, melynek alapja az iratbetekintés volt.

A kérelmező az 1. kérelmi elem körében az alkalmassági követelmények tekintetében bemutatott T. E. szakember kapcsán állította a Ptk. és az Mt. szerinti összeférhetlenségi körülmények fennálltát. A kérelmező a Kbt. 2. § (8) bekezdése mellett a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjából és a Kbt. 73. § (4) bekezdéséből vezette le, hogy a Ptk. 3:115. § (2) bekezdése és az Mt. 211. § (1) bekezdése irányadó a közbeszerzési eljárásokban, így álláspontja szerint nem lehet érvényes az az ajánlat, amely olyan jogviszony alapján keletkezett, melynek létrejötté gazdasági vagy munkajogi szempontból nem megengedett. Kifogásolta, hogy egyrészt az alkalmasság körében bemutatott szakember az egyéb érdekelt ügyvezetőjével rokoni kapcsolatban áll, másrészt azt, hogy a szakember egy olyan debreceni székhelyű gazdasági társaságban ügyvezető, mely gazdasági társaság főtevékenysége az egyéb érdekelt főtevékenységével azonos. Így pedig az ide vonatkozó szabályok alapján az egyéb érdekelt és a vitatott szakember között nem állhat fenn semmilyen személyes munkavégzéssel érintett jogi kapcsolat. Meglátása szerint a Kbt. rendelkezései alapján nem elégséges, amennyiben az ajánlatkérő az ajánlatokat kizárólag a közbeszerzési eljárással kap-

csolatos jogi szabályozással veti össze, melyet véleménye szerint a Fővárosi Ítélőtábla 3.Kf.27.378/2007/4. számú ítélete is alátámaszt.

A kérelmező a 2. kérelmi elem körében az egyéb érdekelt ajánlati árának aránytalanul alacsony voltát állította, és kiemelte, hogy az iratbetekintés alkalmával jutott tudomására azon tény, miszerint az egyéb érdekelt által bemutatott szakemberek mindegyike (a szakemberek saját nyilatkozatai és az egyéb érdekelt nyilatkozata szerint) debreceni lakos. Így mind matematikailag, mind jogilag lehetetlen az egyéb érdekelt óradíja, mely alig haladja meg a munkáltatók alapvető bér- és járulék költségét, és tartalmazná a munkáltató utazási hozzájárulás költségét vagy a logisztika költségét. Előadása szerint az iratbetekintés alkalmával vált számára ismertté az egyéb érdekelt által bemutatott szakemberek személye, a megtekintett iratokból állapította meg, hogy a szakemberek debreceni lakosok, melyet T. E. szakember esetében a cégadatbázis is megerősít, és melyet további egy szakember esetében a Facebook-profil is alátámaszt. Minderre figyelemmel állította, hogy az iratbetekintés alkalmával vált számára maradéktalanul felismerhetővé az a tény, hogy az ajánlati árban igen jelentős utazási, esetlegesen a budapesti lakhatási költségek nem kerültek beépítésre, különösen úgy, hogy önmagából az ajánlatból nem derül ki, hogy a szakemberek tartózkodási helye Budapest lenne. Hangsúlyozta, hogy ettől függetlenül nem kizárólagosan a szakemberek debreceni illetősége miatt látja az egyéb érdekelt ajánlati árát aránytalanul alacsonynak, de ezen körülmény ismeretében vált számára mindez kétséget kizáróan egyértelművé. Kiemelte, hogy kezdetől fogva feltételezte az egyéb érdekelti ajánlati ár aránytalanul alacsony voltát, azt több szempontból, több költség figyelmen kívül hagyása miatt is megalapozatlannak látta, ezzel kapcsolatosan azonban kétségmentes megállapításokat csak az iratbetekintést követően tudott tenni. Jogorvoslati kérelmében mindezzel összefüggésben részletes számítási levezetést tett, melyben az egyéb érdekelti megajánlás aránytalanul alacsony voltát kívánta szemléltetni.

Az ajánlatkérő az 1. kérelmi elem körében a kérelmezői állásponttal szemben arra hivatkozott, hogy a kérelmezői előadás tekintetében az ajánlatkérő nem köteles és nem is jogosult ellenőrzést lefolytatni, a kérelmező által állítottak az egyéb érdekelt és a szakember közötti jogviszony jogsértő voltát nem eredményezik, és a gazdasági társaság és vezetője közötti jogvita harmadik személyek irányába nem bír relevanciával. Meglátása

szerint az ajánlatkérői vizsgálatra vonatkozó jogszabályi rendelkezések nem rendelkeznek arról, hogy az ajánlatkérőnek vizsgálnia kellene az ajánlattevő és az ajánlatban szereplő személyek által tulajdonolt cégek közötti kapcsolatot, különösen abban az esetben nem, amikor az adott cég semmilyen formában nem vesz részt az eljárásban. Hangsúlyozta, hogy az összeférhetlenségi szabályokat a Kbt. 25. §-a rögzíti, a Kbt. az összeférhetlenség szempontjából mögöttes jogszabályként a Ptk.-t és az Mt.-t nem említi, e tekintetben téves hivatkozási alapnak látta a Kbt. 2. § (8) bekezdésére történő utalást. A jogorvoslati eljárásban részvételi szándékát jelző egyéb érdekelt osztva az ajánlatkérői álláspontot arra is rámutatott, hogy az összeférhetlenségi szabályokat a Kbt. 25. §-a rögzíti, mely a Kbt. 2. § (7) bekezdésére tekintettel kógens, és mivel a Kbt. az összeférhetlenségi szabályok tekintetében eltérést nem engedélyez, így sem a Ptk., sem az Mt. rendelkezései nem alkalmazhatók az összeférhetlenség vizsgálatára.

Az ajánlatkérő a 2. kérelmi elem tekintetében eljárási kifogás keretében elsődlegesen a kérelem elkészítését állította. Az ajánlatkérő kiemelte, hogy helytelen a tudomásszerzés időpontjaként az iratbetekintésre hivatkozni, tekintettel arra, hogy egyetlen dokumentum sem tartalmazta a szakemberek lakóhelyét, eképpen a kérelmező olyan új, az árképzést illető információ birtokába nem került, melyről már a bontást vagy az összegezés megküldését követően nem értesült. Amennyiben pedig a szakemberek valóban debreceni lakóhellyel rendelkeznének, úgy az sem jelentené, hogy a munkavállalók 230 km távolságról fognak ingázni és tartózkodási helyük nem Budapesten lenne. Hangsúlyozta, hogy a szakemberek feltételezett debreceni lakóhelye nem alapozza meg azt sem, hogy az egyéb érdekelt ajánlati ára az utazási költséget nem tartalmazza. Kiemelte, hogy mindaddig, amíg az iratbetekintésre nem került sor, a kérelmező az egyéb érdekelt ajánlati árának alacsony voltát nem állította, emellett pedig a kérelmező semmilyen olyan dokumentum birtokába nem került, mely a tudomásszerzését az iratbetekintéshez kötné. Rámutatott, hogy a Facebook nem egy olyan nyilvános adatbázis, melyet az ajánlatkérőnek ellenőriznie kellene, emellett pedig hangsúlyozta, hogy a szakemberek lakóhelye a tárgyi eljárásban nem is mérvadó. Az egyéb érdekelt az ajánlatkérői álláspontot erősítette meg és kiemelte, hogy arra alapítani egy vállalat aránytalanul alacsony voltát, hogy a budapesti teljesítésben résztvevő szakember debreceni lakos, minden alapot nélkü-

löz, különösen úgy, hogy az ajánlat keretében becsatolt dokumentumok lakcímet nem tartalmaznak, és ez az értékelés során nem is bírt relevanciával. Emellett pedig egy debreceni lakcím sem jelentené, hogy a szakemberek 230 km távolságról fognak ingázni és tartózkodási helyük ne lehetne Budapesten.

A Döntőbizottság döntésében megjelenő főbb megállapítások

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet az 1. elemet érintően elutasította, a jogorvoslati eljárást a 2. kérelmi elem tekintetében – figyelemmel annak elkésztésére – megszüntette.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy az 1. kérelmi elem körében abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon tekintett-e el az egyéb érdekelt ajánlatának érvénytelenné nyilvánításától, figyelemmel arra, hogy az ajánlatában, az alkalmassági követelmények kapcsán bemutatott szakember kapcsán – a kérelmezői előadás szerint – a Ptk. 3:115. § (2) bekezdése és az Mt. 211. § (1) bekezdése szerinti összeférhetlenség áll fenn.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a jogalkotó a Kbt.-ben a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulásának megelőzését többek között az összeférhetlenségi helyzetek kezelésére vonatkozó szabályokkal kívánja biztosítani, amely rendelkezések a Kbt. 25. §-ában találhatóak. A Kbt. 25. § (1) bekezdése – mint a Kbt. 2. § (1)-(2) bekezdésében foglalt alapelvek konkrét jogszabályi rendelkezésben történő leképeződése – kötelezettségként írja elő az ajánlatkérő számára, hogy megelőzze, feltárja és szükség esetén orvosolja az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzeteket. Rögzítette, hogy a jogalkotó nem határozta meg konkrétan, hogy az ajánlatkérőnek mikor mit kell tennie, hiszen minden eset más és más, így az ajánlatkérőnek az adott helyzetben kell döntenie arról, hogy milyen intézkedéssel tudja a sérelmet megelőzni, elhárítani.

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem keretei között először a rendelkezésre álló közbeszerzési dokumentumokat tekintette át, melynek körében megállapította, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban pontos meghatározást tett a tekintetben, hogy az ajánlatokat a Kbt. mely rendelkezései alapján veti vizsgálat alá. A közbeszerzési dokumentumokban sem közvetve, sem közvetlenül nem található utalás a Ptk. vagy az Mt. rendelkezéseinek figyelembevételére. Rögzítette,

hogy a rendelkezésre álló dokumentumok alapján emellett az is megállapítható volt, hogy az egyéb érdekelt az M2.) alkalmassági követelmények igazolása érdekében T. E. szakembert jelölte meg, mely szakember, az önéletrajzában rögzített adatok alapján az egyéb érdekelt, az E. és T. Kft., és további egy gazdasági társaság alkalmazásában áll. A céginformációs adatbázisból megállapítható volt emellett az is, hogy T. E. szakember az E. és T. Kft. vezető tisztségviselője, a cég székhelye Debrecenben található, főtevékenységi köre – az egyéb érdekeltéhez hasonlóan – általános épülettakarítás, illetve az egyéb érdekelt vezető tisztségviselője rokoni kapcsolatban áll T. E. szakemberrel. Áttekintve emellett az eljárásban részt vevő ajánlattevőket, a Döntőbizottság megállapította azt is, hogy E. és T. Kft. az eljárásban ajánlattevőként nem vett részt.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a jogorvoslati eljárásban tisztázódott, hogy a kérelmező ugyan nem a Kbt. 25. §-a szerinti összeférhetlenséget állítja, azonban közvetett módon utalt arra, hogy az egyéb érdekelt és a szakembere közötti kapcsolat alkalmas lehet arra, hogy a versenyt negatív irányba befolyásolja. Figyelemmel ugyanakkor arra, hogy a Kbt. kógcenciájából eredően az eljárásban érintett gazdasági szereplők összeférhetlenségét a Kbt. 25. §-a alapján szükséges vizsgálni, fontosnak tartotta rögzíteni, hogy a vonatkozásban a törvény nem tartalmaz rendelkezést – még utalás szintjén sem –, hogy a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek között az ajánlatkérő kötelességgel tartozna a Ptk. és ezzel együtt az Mt. rendelkezései között megjelenő összeférhetlenségi szabályok vizsgálatára. Mindez pedig a Kbt. 2. § (8) bekezdéséből sem vezethető le, hiszen a hivatkozott joghely más szempontból utal a Ptk.-ra. E vonatkozásban megállapítása szerint az ajánlatkérő és az egyéb érdekelt is helytállóan hivatkozott arra, hogy a Kbt. 2. § (8) bekezdéséből nem következik a Ptk. kötelező alkalmazása a szerződéses kapcsolaton túlmutatóan. Mindezek alapján kiemelte, hogy a közbeszerzési eljárás szempontjából a Ptk. és az Mt. hivatkozott joghelyei nem minősülnek közbeszerzési jogi összeférhetlenségnek.

A Döntőbizottság rögzítette továbbá, hogy a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjából, illetve a Kbt. 73. § (4) bekezdéséből sem vonható le következtetés arra vonatkozóan, hogy a Ptk. és az Mt. rendelkezései között megjelenő összeférhetlenség a közbeszerzési eljárásban vizsgálandó, és erre vonatkozóan az ajánlat érvénytelensége megállapítható lenne. A Döntőbizottság ezzel összefüggésben elsődlegesen azt tartotta szükségesnek rögzíteni,

hogy a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjában megjelenő, mint egyéb érvénytelenségi kategória nem eredményezheti, hogy az ajánlatkérő bármely nem tetsző ok miatt érvénytelenséget állapítson meg, ugyanis az érvénytelenség mögött ez esetben a Kbt. 73. § (4)-(6) bekezdésében megjelenő vagylagos feltételrendszer teljesülése állhat. E ponton megtekintve a Kbt. 73. § (4) bekezdését pedig rögzítette, hogy nem vonható le azon következtetés, hogy azzal, hogy a Kbt. érvénytelenséget rendel alkalmazni abban az esetben, amennyiben az ajánlat nem felel meg azoknak a munkajogi követelményeknek, melyeket a jogszabályok előírnak, a jelen körülmények között alkalmazható lenne a kérelmező által hivatkozott Mt. 211. § (1) bekezdése. Egyrészt önmagában az Mt. szabályainak megsértése csak abban az esetben alapozhatja meg az ajánlat érvénytelenségét, amennyiben az adott szabály megsértése egyben a Kbt. előírásait is sérti, másrészt a kérelmező által feltételezett jogsértő állapot harmadik személy tekintetében nem mérvadó. Önmagából a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjából pedig nem vonható le következtetés arra nézve, hogy a Ptk. szabályai a közbeszerzési eljárásokban alkalmazandók lennének – még a Kbt. 73. § (4) bekezdése szerinti példálózó felsorolás által sem.

A Döntőbizottság emellett – a kérelmező által megjelölt bírósági ítélettel (3.Kf.27.378/2007/4.) szemben – rámutat a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.005/2009/7. számú ítéletében foglaltakra, mely ítélet értelmében „a jogszabályoknak való megfelelés nem értelmezhető akként, hogy valamennyi releváns jogszabályi rendelkezés betartásának ellenőrzésére felhatalmazást kap az ajánlatkérő. Ez az alapelvek sérelmét jelentő értelmezés lenne, hiszen az ajánlattevőknek teljes biztonsággal tudniuk kell, milyen követelményeket kell teljesíteniük az érvényes ajánlattételhez. Így a jogszabályok alatt a Kbt. mellett azok a jogszabályok értendők, amelyeket maga az ajánlatkérő, mint figyelembe veendő jogszabályokat a kiírásban szerepeltetett.” Ezen ítéletből következően a Döntőbizottság kifejezett jelentőséget tulajdonított annak, hogy az ajánlatkérő mely jogszabályok kötelező alkalmazását határozta meg, illetve megállapítása szerint egyértelművé vált, hogy az ajánlatkérőtől nem kérhető számon a teljes tételes magyar joganyag vizsgálata.

A Döntőbizottság mindezek alapján egyetértett az ajánlatkérővel abban, hogy a vonatkozásban nem áll fenn vizsgálati kötelezettsége, hogy az ajánlat keretében bemutatott szakember mely gazdasági társaságban láthat el vezető tisztségviselői feladatokat, mely gazdasági társaságot tulajdonolja, ahogy a tekintetben sem, hogy az

adott ajánlattevő és a szakember tulajdonában lévő gazdasági társaság között milyen kapcsolat áll fenn. Mindez különösen igaz abban az esetben, amikor az adott gazdasági társaság a közbeszerzési eljárásban semmilyen formában nem vesz részt.

A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy az ajánlat érvénytelenné nyilvánítása kizárólag abban az esetben jogszerű, amennyiben a Kbt. valamely konkrét rendelkezése sérül és melyet az ajánlatkérő is megfelelően indokolni tud. Jelen esetben azonban maga a kérelmező sem tudta megfelelően megjelölni, hogy az általa jogsértőnek vélt összeférhetlenség a Kbt. mely rendelkezése alapján jogsértő, illetve a kérelmező által hivatkozott joghelyek összességéből sem vonható le, hogy a Ptk. és az Mt. rendelkezései miért lennének mérvadók. A Döntőbizottság minderre tekintettel az 1. kérelmi elem körében a jogorvoslati kérelem elutasítása mellett döntött.

A Döntőbizottság a 2. kérelmi elem érdemi vizsgálatát megelőzően hivatalból, illetve az ellenérdekű felek eljárási kifogása alapján elsőként a jogorvoslati határidők megtartottságát vizsgálta meg.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt. a jogorvoslati kérelem benyújtására szubjektív, a kérelmező jogsértő eseményről való tudomásszerzéséhez kötött határidőket állapít meg. Mivel a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidők elmulasztása jogvesztéssel jár, ezért a kezdőidőpont meghatározásánál különös jelentőséggel bír a tudomásszerzési időpont helyes beazonosítása. A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy a szubjektív jogorvoslati határidő megtartottságát illetően a Kbt. 148. § (3)-(4) bekezdései eltérő szabályokat határoznak meg. Főszabály szerint szubjektív határidő a jogsértés tudomásra jutásától számított tizenöt nap, eljárást lezáró döntés esetén azonban tíz nap – figyelemmel a Kbt. 148. § (3) bekezdésében foglaltakra. A szubjektív jogorvoslati határidő megtartottságát illetően minden esetben azt szükséges vizsgálni, hogy a kérelmező mikor jutott olyan tény, információ birtokába, melynek alapján feltételezhette, hogy az ajánlatkérő döntése jogsértő. Amennyiben a kérelmező hitelt érdemlően bizonyítani tudja a szubjektív jogorvoslati határidő megtartottságát, úgy nincs helye a jogorvoslati eljárás megszüntetésének, a Döntőbizottság köteles annak lefolytatására.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt. 148. § (3)-(4) bekezdéseiben foglalt határidő számításhoz a Kbt. 148. § (7) és (7a) bekezdése ad pontos meghatározást a

tekintetben, hogy mit kell a jogsértés tudomásra jutása időpontjának tekinteni. Ezen rendelkezés szerint pedig jelentősége van (többek között) annak, hogy a kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezési kérelem került-e előterjesztésre, vagy az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését követően az iratbetekintés engedélyezett volt-e, mivel ezekben az esetekben ehhez mérten is szükséges a jogorvoslatra nyitva álló határidő megtartottságát vizsgálni.

A Döntőbizottság a tényleges tudomásszerzés időpontjának megállapítása érdekében megvizsgálta a közbeszerzési dokumentumok előírásait és az eljárási cselekmények láncolatát. Ennek körében a közbeszerzési dokumentumokban megjelenő ajánlatkérői előírások alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő a teljesítésben résztvevő szakemberek tekintetében a szakmai tapasztalaton és végzettség meglétén kívül egyéb követelményt nem támasztott, lakcímadatok megadását nem várta el, melyre tekintettel az ajánlatban, illetve az egyéb érdekelt esetében a szakemberekkel kapcsolatos felvilágosításadásba nem kerültek csatolásra olyan dokumentumok, vagy megadásra olyan adatok, melyek összefüggésbe hozhatók a szakemberek lakcímeivel. Pusztán a születési helyből pedig nem vonható le következtetés lakhelyadatokra. Figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő a szakemberekkel kapcsolatos adatok között a lakóhely megadását nem várta el, az értékelés tekintetében ezen adat relevanciával nem bírt, így az ajánlatkérőnek e körben vizsgálati kötelezettsége nem keletkezett.

A Döntőbizottság az eljárási cselekményeket megvizsgálva megállapította, hogy az eljárást lezáró döntés megküldését követően megtartott iratbetekintésen a kérelmező kizárólag az egyéb érdekelt szakemberek tekintetében adott felvilágosításába, valamint az ajánlatban, a szakemberekkel kapcsolatosan csatolt iratokba kapott betekintést, előzetes vitarendezését, majd jogorvoslati kérelmét ezt követően terjesztette elő.

A Döntőbizottság minderre tekintettel megállapította, hogy a kérelmező az iratbetekintésen az egyéb érdekelt árképzésével összefüggésbe hozható dokumentumba betekintést nem nyert. Mivel az ajánlati ár egyösszegű óradíjból, illetve egyösszegű nagytakarítás óradíjából állt és erre vonatkozóan a felolvasólaphoz képest sem az ajánlat, sem az egyéb érdekelt szakemberekkel kapcsolatos felvilágosításadása többletinformációt nem tartalmazott, ekképpen az ajánlatkérő helytállóan mutatott rá arra, hogy a kérelmező az ajánlati ár kialakításával

kapcsolatosan nem tekintett be olyan iratokba, melyek tudomásszerzését az iratbetekintéshez köthették volna. A Döntőbizottság utalt arra, hogy a kérelmező lényegében maga is elismerte, hogy nem kizárólagosan a szakemberek debreceni lakóhelye miatt látta az egyéb érdekelt ajánlati árát aránytalanul alacsonynak, az egyéb érdekelt ajánlati árának aránytalanul alacsony voltát már kezdettől fogva vélelmezte, sőt a jogorvoslati eljárásban tett számítási levezetései is arról szóltak, hogy összességében tartja teljesíthetetlen vállalásnak az egyéb érdekelti megajánlást. Figyelemmel ugyanakkor arra, hogy a kérelmező az összegezés megküldését követően tisztában volt azzal, hogy az ajánlatkérő az egyéb érdekelt irányába nem fog áringokoláskéréssel fordulni, így a tudomásszerzés időpontjaként kizárólag az összegezés megküldésének a napja tekinthető.

Figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő összegezését 2025. augusztus 1. napján küldte meg az eljárás ajánlattevői részére, a Döntőbizottság megállapította, hogy a 2025. augusztus 21. napján benyújtott jogorvoslati kérelem – a Kbt. 148. § (3) bekezdése alapján – a 2. kérelmi elemet érintően elkésetten került előterjesztésre, eképpen a 2. kérelmi elemet érintően a jogorvoslati eljárás megszüntetése felől döntött. A Döntőbizottság előrebocsátotta, hogy figyelemmel arra, hogy a kérelmező 2025. augusztus 12. napján előterjesztett előzetes vitarendezési kérelme az iratbetekintéshez igazodik, mely a tudomásszerzés időpontja tekintetében relevanciával nem bír, így a Kbt. 148. § (7a) bekezdése a tárgyi ügyben nem alkalmazandó.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

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

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.2026.4.3

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 nyereség kérdése – a profit és a veszteség

A közbeszerzési eljárásokban mind az ajánlatkérői, mind pedig az ajánlattevői oldal célja, hogy szerződést kössön: az ajánlatkérő a szerződés odaítélésével és teljesítésével kielégítheti a beszerzési igényét, a nyertes ajánlattevőként szerződő fél pedig hozzájuthat az ebből fakadó előnyökhöz. Vagyis „A közbeszerzésekben ajánlatkérő joga, jogos érdeke, hogy a beszerzési igénye

megvalósítása érdekében szerződést kössön, mégpedig azzal az ajánlattevővel, aki az általa előre meghatározott értékelési szempont szerint a legkedvezőbb érvényes ajánlatot tette és a szerződést a megajánlott ellenszolgáltatásért szerződésszerűen teljesítené. Az ajánlattevőknek pedig az a céljuk, joguk, jogos érdekük, hogy a közbeszerzési eljárásban nyertes ajánlattevőként kivá-

lasztásra kerüljenek, jogosulttá váljanak a szerződés megkötésére, majd teljesítésére,¹ és ebből adódóan „[a] szerződés teljesítését követően annak az eredményével (referencia, gazdasági haszon)” gazdagodjanak.² Az említett „előny” tehát elsősorban a pénzügyi nyereség,³ a profit,⁴ azonban az ajánlati árnak fedezetet kell nyújtania valamennyi költségre, hiszen ennek hiányában a szerződés előírás- és szerződésszerű teljesítése, továbbá a közterhek megfizetése, az alvállalkozók kifizetése sem lenne biztosított. Az előny többféleképpen is megjelenhet: „[k]özgazdasági értelemben a profit valóban egy vállalkozási tevékenység velejárója, azonban a közbeszerzések tekintetében a gazdasági ésszerűség ennél szűkebb kategória. A Kbt. kifejezetten nem írja elő, hogy az ajánlati árnak profitot is mindenképpen tartalmaznia kell, a közbeszerzés szabályrendszerében a gazdasági ésszerűséget megalapozza az, ha a szolgáltatásért fizetendő költségeket az ajánlattevő kalkulálja az ajánlati árban. Az ajánlattevő ajánlati árának meghatározásakor figyelembe veheti a piacszerzésből, illetve egyéb számára kedvezőbb feltételek előnyösségét is, melyre tekintettel alacsonyabb mértékű profittal kalkulál, vagy adott szolgáltatás tekintetében nem számol profittal.”⁵ Így ha az ajánlattevő nonprofit szervezet, akkor a nyereség elérése elviekben számára nem feltétlenül hangsúlyos. Egy esetben az egyesület ajánlattevő úgy fogalmazott már a jogorvoslati eljárásban, hogy nem elsődleges célja a profitszerzés, hanem a működési költségekre a fedezet biztosítása, a munkavállalók megtartása és számukra munka biztosítása az alapszabályban rögzített célok elérése érdekében.⁶ A KDB azt állapította meg,

hogy e nyilatkozat ellenére nem tért ki arra, hogy kalkulált-e nyereséggel.⁷

A fentiekből adódóan lényegi kérdés az, hogy mennyiben kell tervezni profittal is az ajánlattevőnek, vannak-e ennek kimutatásával kapcsolatban olyan elvárások, amelyeket a joggyakorlat munkált ki? Nem szabad megfelelkezni arról ebben a körben, hogy „A közbeszerzési jog területe szorosan kötődik a gazdasági élethez, a közbeszerzési eljárás a felek szerződéskötést megelőző magatartását határozza meg, az eljárásban részt vevő felek cselekményeit gazdasági motivációk határozzák meg.”⁸

Az első kiindulópont az, hogy „A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy a Kbt. rendszerében visszterhes szerződés megkötésére kerül sor, ezért amennyiben az ajánlati ár kimutathatóan tartalmaz pozitív nyereséget, a nyereség alacsony mértéke önmagában nem alapozza meg annak kimondását, hogy a szerződés a közölt ajánlati áron nem teljesíthető.”⁹ Az ajánlattevő mozgástere igen tág, hiszen „A nyereség mértékét [...] minden ajánlattevő maga döntheti el az ajánlati ára meghatározásakor.”¹⁰ Vagyis „A vállalkozó gazdaságossági döntési kompetenciája, hogy milyen nyereségtartalommal kíván dolgozni, illetve a piac milyen mértéket fogad el.”¹¹ Adott időszakra vonatkozó, adott „iparági standardok” (például informatikai eszközök területén) is rendkívül lényegesek ennek megfelelően. („Tényként megállapítható, hogy az [ajánlattevő] 5%-os hasznot kívánt érvényesíteni az indokolásában, ami az iparági standard szerint általánosnak mondható. Indokolásában összességében adta meg a haszon értékét és annak mértékét,

¹ A KDB D.66/2/2015. számú végzése. Ld. még a KDB D.792/14/2016. számú határozatát.

² A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [76].

³ „Ügyletből, vállalkozásból v. (bizonyos időn át folytatott) adásvételből származó tiszta jövedelem, haszon, az a többlet, amely a kiadás és a bevétel közt mutatkozik.” Bárczi Géza – Országh László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 5. Mo-S (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961) 269. o.

⁴ „[a]z értéktöbblet átalakult formája. [...] Előny, haszon, nyereség.” Bárczi Géza – Országh László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 5. Mo-S (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961) 840. o.

⁵ A KDB D.970/18/2010. számú határozata.

⁶ Ld. a KDB D.179/19/2020. számú határozatának [30] pontját.

⁷ Ld. a KDB D.179/19/2020. számú határozatának [44] pontját.

⁸ A KDB D.470/13/2023. számú határozata, [56]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.262/2024/13. számú ítéletét.

⁹ A KDB D.265/17/2021. számú határozata, [104]. Idézi a KDB D.597/28/2025. számú határozata, [71].

¹⁰ A KDB D.970/18/2010. számú határozata.

¹¹ A KDB D.671/14/2009. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.30.045/2010/14. számú ítéletét.

ami ténylegesen az összesített ajánlati ár 5,1%-át jelentette.”¹²

De vajon szükségszerű nyereséggel számolni, vagy elegendő lehet már a külön profitot nem tartalmazó *önköltségi ár*¹³ megfelelő ajánlati ár megajánlása, figyelembe kell-e venni egyéb szempontokat is az elfogadhatóságra vonatkozó ajánlatkérői álláspont kialakításakor? Különösen fontos ez a kérdés gazdasági válságok idején, hiszen ilyenkor hangsúlyos igényként merülhet fel a piac megtartása, amelyet rendkívüli mértékben megnehezít a piac szűkülése és ezzel együtt az ajánlati árak csökkenése. (Ld. a már említett „lihegő” vagy „fojtogató verseny,”¹⁴ illetve a „felfaló ár”¹⁵ kérdését.)

Tehát tovább lehet értelmezni azt az előzőekben említett tételt, amely szerint az *önmagában alacsony mértékű nyereség nem alapoz meg érvénytelenséget*. Sőt, más szempontok is érvényesíthetők, így például „A tulajdonos és képviselője ellenszolgáltatás nélküli mérnöknapi tudatos döntés eredménye a csökkentett nyereségtartalommal elvállalt nagy referenciaértékű munka elnyerése érdekében, amely méltányolható körülmény a gazdasági válság sújtotta időben és az élesedő konkurenciaharc közben.”¹⁶ Vagyis „A kirívóan alacsony ár akkor alapozhat meg érvénytelenséget, amikor az már átlépi a gazdaságosság kérdéskörét és veszélyezteti a teljesítés realitását. Méltányolható és elfogadható indok egyébként az alacsony nyereségre az, hogy a terület elhagyása költségekkel járna, így a kisebb eredmény elvárása mellett célja volt a meglévő termelési kapacitás kihasználtságának a fenntartása is.”¹⁷

Feltétlenül szükséges azonban az, hogy *valamilyen mértékű profit* megjelenjen az árban, vagy enélkül is elfogad-

ható az indokolás? A válasz a következő lehet erre a kérdésre: „A Döntőbizottság utal a D.456/2019. számú ügyben hozott határozatára, melyben megállapította, hogy az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás megítélése szempontjából a nyereség mértékének nincs relevanciája, elsősorban azért, mert az árindokolásnak a teljesíthetőséget, és nem a nyereséges teljesítést kell alátámasztania.”¹⁸ Hogy az ajánlattevő hogyan mond le a nyereségről, az az ő döntési jogkörébe tartozik: „A bíróság rámutat arra, hogy a kirívóan alacsony ár alatt nem az ajánlatok árkülönböztetét, nem is az esetleges korábbi vagy más közbeszerzési eljárások során kötött szerződésekben foglaltaktól való eltérést, hanem az adott konkrét szolgáltatás piaci árától, illetve az ár valós helyzettől való jogellenes eltérését kell érteni. Nem állapítható meg kirívóan alacsony összegű ellenszolgáltatás akkor sem, ha az ajánlatok közötti árkülönbséget – részben – az eredményezi, hogy az ajánlattevő az ajánlati árat úgy csökkenti, hogy a saját hasznának egy részéről lemond a szerződés elnyerése érdekében, illetve a költségeit minimalizálja, vagy az ajánlatát önköltségi áron kalkulálja.”¹⁹ Tehát adott esetben „Nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy [az ajánlattevő] nyilatkozata szerint milyen mértékben csökkentette a nyereségtartalmat a jelenlegi árához képest az ajánlatában.”²⁰

Vagyis lehet *valamely ajánlati elem esetében is önköltségi ár*ra hivatkozni, azonban ezt is megfelelően alá kell tudni támasztani, általános indokolás nem fogadható el. Így nem elegendő régi üzleti kapcsolat miatt elért árengedményt, saját üzemben történő teljesítést stb. megjelölni az indokolásban. Ugyanis „Amennyiben az ajánlattevő valamely ajánlati elemre vonatkozóan saját

¹² A KDB D.98/13/2025. számú határozata, [87].

¹³ Önköltségi ár „az az ár, amely éppen akkora, mint az önköltség, vagyis amelyet haszon felszámítása nélkül állapítottak meg.” Önköltség pedig „Azoknak a ráfordításoknak pénzben kifejezett összege, amelyek vmely gazdasági termék, gyártmány, iparcikk előállításához szükségesek (nyersanyagok, segédanyagok, munkaeszközök elhasználódása, ún. amortizációja, munkabér, adó, kamat, különféle költségek együttevő).” Bárczi Géza – Ország László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 5. Mo-S (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961) 479. o.

¹⁴ Földes: i. m. 52–55. o.

¹⁵ Ld. a KDB D.407/12/2012. számú határozatát.

¹⁶ A Kúria Kfv.VI.37.218/2011/10.számú ítélete (EBD.2012.K.12.).

¹⁷ A KDB D.671/14/2009. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.30.045/2010/14. számú ítéletét.

¹⁸ A KDB D.215/21/2022. számú határozata, [80]. A Fővárosi Törvényszék 104.K.701.001/2020/6. számú ítéletét is említve idézi a KDB D.597/28/2025. számú határozata, [72].

¹⁹ A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete.

²⁰ A KDB D.671/14/2009. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.30.045/2010/14. számú ítéletét.

üzemben, visszamaradt anyagból, karbantartási szerződéssel lekötött kapacitásra, próbaüzemi gyártásra és önköltségi áron való teljesítésre hivatkozik, akkor különös gonddal kell vizsgálni, hogy a szerződés teljesítése ilyen feltételek mellett valós gazdasági indokokkal alátámasztottan biztosított-e, az adott ár valós-e, az ajánlati elem megalapozott-e, a gazdasági ésszerűséggel a hivatkozott indoklás összeegyeztethető-e. [...] A nyertes ajánlattevőnek az általa felsorolt körülményeket – amelyek számos megválaszolatlan kérdést vetnek fel, további kétséget támasztanak, és amelyek önmagukban nem indokolják és igazolják az alacsony önköltségi árat – nem lehetett objektív alapú indokolásnak elfogadni.”²¹

A veszteség azonban már *nem megengedett*, ezt a gazdasági ésszerűség fogalmából vezette le a KDB egy feljebb már idézett döntésében: „A gazdasági ésszerűség fogalmát a Kbt. nem határozza meg. 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 áron nem teljesíthető, illetőleg a teljesítés csak veszteségesen biztosítható.”²² Tehát „[a] szerződés veszteséges teljesítése, vagyis amikor a megajánlott ár nem teremt fedezetet minden ajánlattevői költségre a Kbt. rendszerében nem lehetséges.”²³ Nemcsak az adott szerződés teljesíthetőségét érintő kérdés az, hogy a szabályozás – pontosabban az arra épülő joggyakorlat – nem engedi meg a veszteséggel történő ajánlattételt. Egy bírósági ítélet rámutatott arra, hogy ennek tágabb, versenypolitikai okai is vannak, hiszen a tőkeerősebb vállalkozások kiszoríthatnák a piacról a kisebb versenytársait: „A Kbt. 72. § (3) bekezdése ugyanis kifejezetten azt határozza meg feltételként, hogy a szerződés az adott áron – vagyis veszteség nélkül – teljesíthető legyen. Olyat pedig nem tesz lehetővé, hogy a szerződés veszteségesen is teljesíthető arra tekintettel, hogy az ajánlatte-

vő gazdasági társaság milyen jellemzőkkel bír, így például mennyire tőkeerős. Ezzel szemben [...] pont, hogy kizárólagosan egy szempont van a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján, vagyis az, hogy adott áron – vagyis veszteség nélkül – lehet-e a szerződést teljesíteni és az árnak kell megfelelőnek, a szerződés teljesítését biztosítónak lennie, és nem pedig másnak. A bíróság ezzel kapcsolatban rámutat arra is, hogy a Kbt. ezen szabályozásának pont az a célja, hogy megakadályozza azon helyzeteket, amikor egy tőkeerős ajánlattevő a szerződés teljesítését nem biztosító árat ajánl meg abból a célból, hogy az általa vállalható – máshonnan vagy máshogyan finanszírozható – veszteség mellett a kisebb, kevésbé tőkeerős piaci vetélytársait kiszorítsa a közbeszerzés területéről. Ezek alapján tehát a köztudottan tőkeerős [ajánlattevőnek] tőkeerőssége és más jellemzői nem bírtak relevanciával.”²⁴

Akárcsak a tartalék, a *profittal való számolás sem jelenthet végső mentesítést* a nem megfelelően, illetve hiányosan kezelt költségek kezelésére, tehát önmagában nem jelent garanciát az indokolás elfogadhatóságára az, ha az ajánlattevő kimutatott nyereséget. A következőképpen jelenik ez meg a joggyakorlatban: „Nem foghat helyt azon [ajánlattevői] álláspont, mely szerint amennyiben kimutatható haszonnal számol egy ajánlattevő, akkor az ajánlatkérő nem nyilváníthatja nem megfelelőnek az árindokolását. A Döntőbizottság osztja az ajánlatkérő azon álláspontját, miszerint a kialakult gyakorlat konzekvens a tekintetben, hogy a teljesítés során felmerülő minden költséget ott kell figyelembe venni, ahol, vagy amivel kapcsolatban az felmerül, továbbá az ajánlatkérő az árvizsgálat során teljesítéssel együtt járó kötelezettségek és terhek alátámasztását és megalapozottságát vizsgálja a teljesíthetőség tekintetében, nem pedig a mindezek felül jelentkező haszon ésszerűségét vagy nagyságát.”²⁵ Másképpen fogalmazva: „Az ajánlattételkor kalkulált ajánlati ár egyes elemeinek téves számítása miatt nem alkalmazható a nyereség terhére történő elszámolás, az adott költségelemet ott

²¹ A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.37.118/2009/6. számú ítélete.

²² 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.

²³ A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.045/2017/68. számú ítélete, [82].

²⁴ A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.045/2017/68. számú ítélete, [83]–[84].

²⁵ A KDB D.215/21/2022. számú határozata, [80].

kell feltüntetni, ahol az felmerült, nem terhelhető a nyereség összegébe (keresztfinanszírozás tilalma).²⁶ Különösen akkor nem fogadható el a nyereségre való hivatkozás, ha erre már később, például előzetes vitarendezési vagy jogorvoslati eljárásban kerül sor, hiszen ilyenkor is az a rendkívül fontos elvi korlát szolgál kiindulópontként, amely szerint „Az ajánlatkérő kizárólag az indokolásokat köteles ebből a szempontból vizsgálni, az előzetes vitarendezési eljárás során pedig kizárólag az érvénytelenségi döntés jogszerűsége vizsgálható felül, további, a Kbt. 72. §-a körébe tartozó indoklás előterjesztésének nincs helye.”²⁷ Ennek megfelelően fogalmaztak úgy egy másik döntésben, hogy a „[a]z ajánlattevő csak a jogorvoslati kérelmében hivatkozott arra, hogy az ajánlatában külön nem szereplő tételeket a nyereségéből fogja fedezni, amelynek következtében az utóbb ismertetett álláspontot az ajánlatkérő nem vehette figyelembe.”²⁸

A nyereségre is vonatkozik az az általános tétel, amely szerint „[a]z egyes felmerülő árelemeket azon költségek sorában kell kalkulálni és feltüntetni, ahol azok ténylegesen felmerülnek.”²⁹ Egy esetben az ajánlatkérő az egyesület ajánlattevőt az indokoláskérésében felhívta arra, hogy jelölje meg, kalkulált-e nyereséggel, és ha igen, mekkora összeggel. A profit összegére nézve csak a kiegészítő indokolásban nyilatkozott, és azt rögzítette, hogy kalkulált nyereséggel is a munkabérben és az utazási költségekben, melynek mértékét nem jelölte meg. Az előzőekben idézett megközelítést alkalmazva a KDB úgy fogalmazott, hogy „A nyereség kalkulálása a munkabérben vagy az utazási költségekben teljesen indokolatlan, ezen tételek közé nem sorolható. [...] nem teszi megalapozottá az árképzést, hogy az ajánlattevő a nyereség összegét az utazási költségekben vagy a mun-

kabérben kalkulálja, ezáltal az indokolás, az ajánlati ár megalapozottsága, objektivitása nem lesz megállapítható. Az indokolásokban a nyertes ajánlattevő arra nem hivatkozott, csak a jogorvoslati eljárásban az észrevételeiben, hogy nem elsődleges célja a profitszerzés. Az ajánlatkérő csak az indokolásokban bemutatott költség-elemeket, hivatkozásokat tudja figyelembe venni az ajánlatok értékelése során.”³⁰

Az alvállalkozók bevonása – az alvállalkozói ajánlatok és a kapcsolódó árképzés kérdései

A közbeszerzési szabályozásban rendkívül nagy mozgástérrel rendelkeznek az ajánlattevők azon a téren, hogy a szerződés teljesítésébe alvállalkozót, illetve alvállalkozókat vonjanak be. E körben alapvetően az ajánlattevő a saját belátása szerint járhat el, a kizáró okok és adott esetben a „bizonyos alapvető fontosságú feladatok” ajánlattevői teljesítésére nézve megfogalmazott ajánlatkérői követelményre vonatkozó korlátok³¹ szabnak határt az alvállalkozó(k) kiválasztásában. Nem lehet például tagállami szabályozásban korlátozni a százalékos közreműködés arányát,³² alkalmassági követelmény sem írható elő rájuk nézve (a régi Kbt. hatályba lépésétől számítva).³³ Az alvállalkozóra vonatkozó törvényi definíció egyes elemei (például mit jelent a bevonás tekintetében megállapított „közvetlen” kifejezés) és a kivételek³⁴ értelmezése fontos lehet egyes jogvitákban (például szabályszerűen be kell-e jelenteni a szerződés teljesítésének időszakában vagy sem az adott gazdasági szereplőt). Alapvetően „Az alvállalkozói pozíció tehát az ajánlattevői döntés függvénye. [...] Az ajánlatkérő olyan döntésre nem kényszerítheti az ajánlattevőket, hogy alvállalkozót vegyenek igénybe, főként nem határozhatja meg annak a személyét.”³⁵

²⁶ A KDB D.471/11/2019. számú határozata, [34]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.536/2019/13. számú ítéletét.

²⁷ A KDB D.763/20/2024. számú határozata, [58].

²⁸ A KDB D.292/12/2017. számú határozata.

²⁹ A KDB D.179/19/2020. számú határozata, [44].

³⁰ A KDB D.179/19/2020. számú határozata, [44].

³¹ Ld. a Kbt. 65. § (10) bekezdését.

³² Ld. az EUB C-406/14. számú ügyben 2016. július 14-én meghozott ítéletének [37] és [52], 1. pontjait.

³³ Vö. a Második Kbt. 66. § és 67. §-át, valamint az azokat felváltó közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 310/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § és 15. §-át.

³⁴ Ld. a Kbt. 3. § 2. pontját.

³⁵ A Fővárosi Törvényszék 3.Kf.649.989/2013/4. számú ítélete.

Az ajánlattevői döntéstől függ tehát, hogy kell-e egyáltalán számolnia az alvállalkozókhoz kapcsolódóan költségekkel vagy sem, azokat kell-e igazolni. Egy esetben a hivatalbóli kezdeményező azon alapon állította az ajánlatkérői bírálati kötelezettség megsértését, hogy az ajánlattevői indokolásból hiányoztak az alvállalkozói oldalon felmerülő díj- és költségelemek, pedig az ajánlatkérő az indokoláskérésében kifejezetten előírta, hogy amennyiben valamely munkanem teljesítését alvállalkozó bevonásával tervezik teljesíteni, akkor ezeket objektív módon igazolni kell. A KDB szerint azonban nem történt jogsértés, hiszen az ajánlattevő úgy nyilatkozott az ajánlatában, hogy a szerződés teljesítéséhez nem kíván alvállalkozót igénybe venni, így az indokolásában az alvállalkozói költségeket nem szerepeltette, és az ajánlatkérői előírások alapján nem is kellett szerepeltetnie, az ajánlat ennek megfelelően nem volt hiányos.³⁶

Ha azonban alvállalkozók valóban bevonásra kerülnek, akkor az alvállalkozók költségeinek vizsgálata és alátámasztása is lényeges szempont lehet, hiszen ilyen esetben az ajánlattevők az ajánlatuk összeállításakor olyan költségtényezőkkel, árelemekkel is számolnak, amelyek nem az ő saját árképzési döntésükön alapulnak, hanem az alvállalkozók ajánlatain, és ők az abban meghatározott összegeket csak beépítik a saját ajánlatukba. (Azzal, hogy az ajánlattevő „[a]lvállalkozót kívánt igénybe venni, szükségképpen a bírálat szempontját jelentő ajánlati árát úgy kalkulálta, hogy annak szállítási költségrésze harmadik személy által kialakított árelemt tartalmazott.”)³⁷ Ennek megfelelően szükséges áttekinteni az alvállalkozókhoz kapcsolódó azon főbb jogi kérdéseket is, amelyek az aránytalanul alacsony ár vizsgálata körében merülhetnek fel.

a) Az ajánlatkérő dönti el, hogy kéri-e az ajánlatban az alvállalkozókra vonatkozó adatok megadását vagy sem,³⁸ ennek megfelelően kell az ajánlattevőknek az *alvállalkozói nyilatkozatot* benyújtaniuk. Ha az ajánlatkérő előírta a nyilatkozat benyújtását, az ajánlattevő pedig e kötelezettségének eleget tett úgy, hogy megjelölt alváll-

alkozókat bizonyos feladatok teljesítésére, akkor az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolásban nem tehet ellentmondó kijelentést. Egy esetben az indokolásban az ajánlattevő úgy fogalmazott, hogy jelentősen alacsonyabb üzemeltetési költségekkel számolt, mert a jövőben az üzemeltetés ellátását alvállalkozó bevonása nélkül tervezi. Azonban az ajánlatában kifejezetten arról nyilatkozott, hogy bizonyos informatikai szoftverrendszer biztosítása, telepítése, bevezetése, karbantartása és üzemeltetése a közbeszerzésnek azon része, amelynek teljesítéséhez alvállalkozót fog igénybe venni, és meg is nevezte az ajánlattétel időpontjában ismert alvállalkozóját. A KDB ennek alapján azt a következtetést vonta le, hogy az indokolás nem objektív, mivel az ajánlattevőnek számolnia kellett mind a bevezetési, mind az üzemeltetési szakban alvállalkozói költségekkel.³⁹ Egy másik esetben az ajánlattevő az indokolásához olyan alvállalkozói ajánlatokat csatolt, amelyek a keltezésük szerint egy hónappal később kerültek kiállításra, mint az ajánlat benyújtásának időpontja. Az ajánlatkérő erre az ellentmondásra kiegészítő, további indokolást kért. Ezt az ellentmondást az ajánlattevő úgy kívánta feloldani, hogy módosította az alvállalkozókra vonatkozó nyilatkozatát (azt kicserélte), annak ellenére, hogy az ajánlatkérő ezzel kapcsolatban nem állapított meg hiányt. A KDB szerint az ajánlattevő ezzel egy új teljesítési konstrukciót mutatott be, az ár megalapozottságát úgy kívánta igazolni, hogy az indokolásának tartalmához és a csatolt igazoló dokumentumokhoz utólag igazította, módosította az ajánlatát, emellett a becsatolt, az alvállalkozói teljesítések értékét alátámasztó árajánlatokat is az ajánlattételt követően állították ki. A Fővárosi Törvényszék azon ítéletét is idézték, amelyben úgy fogalmaztak, hogy „[a]z árindokolásban kizárólag az ajánlati ár egyes elemeinek magyarázata, részletezése fogadható el, az árindokolás nem lehet az ajánlat hiányosságai pótlásának eszköze.”⁴⁰ (Vagyis „[a] gyakorlat következetes abban a kérdésben, hogy az árindokolás mindössze magyarázatra ad lehetőséget, az indokolás készítése során az ajánlat tartalma nem módosítható.”)⁴¹ Konklúzióként megállapították a követ-

³⁶ Ld. a KDB D.497/9/2025. számú határozatának [58]–[59] pontját.

³⁷ A Kúria Kfv.III.37.486/2013/6. számú ítélete.

³⁸ Ld. a Kbt. 66. § (6) bekezdését.

³⁹ Ld. a KDB D.100/21/2019. számú határozatának [70] pontját.

⁴⁰ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.536/2019/13. számú ítéletét idézi a KDB D.280/19/2025. számú határozata, [49].

⁴¹ A KDB D.285/26/2025. számú határozata, [57].

kezőket: „[a]z ajánlattevők az ajánlati árakat – tekintettel az esetlegesen felmerülő költségekre is – az ajánlattételi határidőt megelőzően kell, hogy megállapítsák. Az ajánlattételi határidőt megelőzően kell eldöntenie az ajánlattevőknek, hogy kíván-e a szerződés teljesítésébe alvállalkozót bevonni, és ha igen, milyen körben. A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság az ajánlatkérői állásponttal egyezően megállapította, hogy az alvállalkozói teljesítés körében benyújtott igazolások nem voltak elfogadhatóak, erre tekintettel az árindokolás sem volt elfogadható mint a gazdasági észszerűséget és teljesíthetőséget alátámasztó objektív indokolás.”⁴² Emellett a hiánypótlási szabályok sem sérültek, az ajánlatkérő nem követett el mulasztást azzal, hogy nem bocsátott ki felhívást: „Az ajánlatkérő által elutasított bizonyítékok azonban pusztán az – ajánlat részét nem képező – árindokoláshoz csatoltan kerültek benyújtásra, mely dokumentumok nem a hiánypótlás jogintézményének szabályai, hanem kizárólag a Kbt. 72. §-a szerint voltak vizsgálhatóak, és e dokumentumokra tekintettel állapította meg az ajánlatkérő azt, hogy objektíve nem alkalmasak az ajánlati ár megalapozottságának alátámasztására.”⁴³

Tehát biztosítani kell az alvállalkozói nyilatkozat és az indokolás összhangját, az ajánlattevő nem módosíthatja az ajánlat tartalmát az indokolásával. Ilyen eset úgy valósulhat meg például, ha az ajánlattevő egy konkrét szolgáltatási elem esetében az ajánlatában alvállalkozói, míg az indokolásában már saját teljesítést jelöl meg. Így nem fogadható el az az ajánlattevői indokolás, amely a nyilatkozattal ellentétben úgy fogalmaz, hogy az adott feladatok tekintetében alvállalkozói teljesítéssel elsődlegesen nem számolnak, a későbbi megrendelésállomány függvényében kerül sor az alvállalkozói bevonás kérdésének eldöntésére, és ebből adódóan az alvállalkozóra vonatkozóan további számítást, költségelemzést nem mutat be.⁴⁴ „A Döntőbizottság egyetértett az ajánlatkérővel abban, hogy az alvállalkozói költségek bemutatá-

sának teljes hiánya önmagában – az összes többi érvénytelenségi ok nélkül – is elegendő az [...] ajánlat érvénytelenségének megállapításához.”⁴⁵ Egy másik példaként említhető esetben az elvi kiindulópont is az volt, hogy „[a]z indokolás meg nem felelősége nem csak akkor állapítható meg, ha a megajánlott ár aránytalanul alacsony, hanem akkor is, ha az indokolás az adatok változtatása miatt nem megfelelő”,⁴⁶ vagyis ennek megfelelően kellett megítélni azt az esetet, amikor az ajánlattevő a további, kiegészítő indokolásában már alvállalkozói teljesítéssel számolt (ajánlat csatolásával) egy feladat (diszpécierszolgálat) kapcsán. A KDB úgy foglalt állást, hogy a nyertes ajánlattevő az „[i]ndokolásában az ajánlatkérő erre irányuló felhívása ellenére nem hivatkozott az alvállalkozói ajánlatra, nem is csatolta azt, majd végül az erre irányuló külön kiegészítő indokoláskérésben hivatkozott rá, alappal veti fel azt, hogy az indokolás nem felelt meg a Kbt. 72. § (3) bekezdés második mondatának”, így „az ajánlat érvényessé nyilvánítására jogsértő módon került sor.”⁴⁷

b) Alapvető kérdésként merül fel az *ajánlatkérői vizsgálati kötelezettség terjedelme és mélysége*. Ha az ajánlattevő alvállalkozóra hivatkozik, *akkor mindkettőjük tevékenysége és árképzése vizsgálható és ellenőrizhető*, bár e tekintetben is vannak bizonytalan jogértelmezési megközelítések.

Az is egy lehetséges értelmezési irány, hogy „[a]z ajánlatkérő *árindokolás-kérése nem terjedhet ki* arra, hogy az ajánlattevő részletes tájékoztatást adjon a teljesítésbe bevont *alvállalkozó árazási stratégiájáról, költségeiről* és az alvállalkozó által kalkulált *nyereségről*, ugyanis ezek az adatok az ajánlattevőtől függetlenül működő piaci szereplő belső működésére vonatkozó olyan információk, amelyeknek az ajánlattevő nem lehet a birtokában.”⁴⁸ A bíróság ezt a tételt megállapító döntést megsemmisítette, mivel a KDB határozatának indokolását hiányosnak tartotta, a megismételt eljárásban a kérelmet benyújtó ajánlattevő nem pótolta a hiányokat, ennek

⁴² A KDB D.280/19/2025. számú határozata, [51].

⁴³ A KDB D.280/19/2025. számú határozata, [52]–[53].

⁴⁴ A KDB D.285/26/2025. számú határozata, [57].

⁴⁵ A KDB D.285/26/2025. számú határozata, [61].

⁴⁶ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.175/2019/10. számú ítéletét idézi a KDB D.738/12/2025. számú határozata, [42].

⁴⁷ A KDB D.738/12/2025. számú határozata, [42].

⁴⁸ A KDB D.196/15/2022. számú határozata, [38]. Megsemmisítette és a KDB-t új eljárásra kötelezte a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.238/2022/10. számú ítélete.

megfelelően a kérelmet visszautasították, így e konkrét esetben nem derült ki, hogy mi a végleges álláspont.⁴⁹ Egy eljárásban (előzetes vitarendezés során, valamint a jogorvoslati eljárásban) az ajánlattevő e megsemmisített határozatra hivatkozott, úgy értelmezve azt, hogy „[a]z ajánlatkérő árándokolás kérése nem terjedhet ki arra, hogy az ajánlattevő részletes tájékoztatást adjon a teljesítésbe bevont alvállalkozó árazási stratégiájáról, költségeiről, és az alvállalkozó által kalkulált nyereségről.”⁵⁰ Az ajánlatkérő vitatta e megközelítés alkalmazhatóságát, mert álláspontja szerint az említett körbe tartozó adatokat nem kért. A konklúzió végül az volt a KDB részéről, hogy „A kérelmező [ajánlattevő] által hivatkozott D.196/15/2022. számú határozatban foglaltakat a Döntőbizottság nem vette figyelembe, a határozatot a bíróság megsemmisítette és a Döntőbizottságot új eljárásra kötelezte.”⁵¹

Egy másik megközelítés szerint az ajánlattevő nem hivatkozhat eredményesen arra, hogy a közbeszerzés tárgyára nézve létrejött szerződés önmagában elegendő bizonyíték az ajánlati ár megalapozottságára. Az ajánlatkérőnek ugyanúgy joga van a bekért indokolás körében a szerződés teljesítésében részt vevő alvállalkozóra eső költségelemek tisztázását is kérni. Az ajánlattevő és alvállalkozója között létrejött szerződés becsatolása önmagában nem adja meg az árajánlat objektív alapú indokolását. Ha tehát a szerződés teljesítésében az ajánlattevő és alvállalkozója együttesen vesznek részt, mindkettőjüknek számot kell adni az árképzésükről, erre irányuló indokoláskérés esetén nem lehet arra hivatkozni, hogy a Kbt. nem tartalmaz az alvállalkozóval szemben indokolási kötelezettséget. Ennek megfelelően téves az az álláspont, amely szerint ha az ajánlattevő teljes bizonyító erejű okirattal igazol valamely költség-elemet és kimutatja, hogy azt milyen módon építette be

az árba, akkor az megfelel a gazdasági ésszerűség követelményének. Ezen követelmény fennálltát az ajánlatkérőnek az ajánlattevői indokolás értékelésével vizsgálnia kell.⁵²

A Közbeszerzési Hatóság vonatkozó útmutatója azonban felhívja a figyelmet az *arányosság követelményére*, és úgy fogalmaz, hogy „Bár főszabály szerint nincs ajánlatkérőnek vizsgálati kötelezettsége az alvállalkozói árajánlatok tekintetében, azonban előfordulhatnak olyan esetek, amikor mégis indokolt lehet ezek vizsgálata, így ajánlatkérőnek beszerzési tárgyanként kell mérlegelnie az erre vonatkozó indokoláskérés szükségességét. [...] Az arányosság elvére figyelemmel az ár vizsgálata során az ajánlatkérőnek a költségösszetételt és nem a költségtervezés módját, az alvállalkozói árazási technikát kell vizsgálnia.”⁵³ Különbséget tesz azonban az útmutató árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelések között. Egy árubeszerzés esetén elfogadható lehet alátámasztásként az alvállalkozói, beszállítói ár további vizsgálat nélkül, viszont egy szolgáltatásmegrendelésnél indokolt lehet az alvállalkozói ár részletesebb vizsgálata abból a szempontból, hogy az ár megfelel-e a jogszabályi előírásoknak (például figyelembe vették-e a legkisebb kötelező munkabér vagy egyéb ágazati bérminimumok összegét).⁵⁴

Az is lényeges lehet, hogy a Kbt. értelmező rendelkezése (alvállalkozói fogalom meghatározása)⁵⁵ értelmében *valamely gazdasági szereplő közbeszerzési jogi szempontból alvállalkozónak minősül-e* vagy sem. Ebben a körben fontos utalni azokra a kivételekre (például a gyártóra, a forgalmazóra, az alkatrész- vagy alapanyageladóra), amelyek a törvény erejénél fogva – közbeszerzési jogi szempontból – nem minősülnek alvállalkozónak. Egy esetben ennek megfelelően „A Döntőbizottság megállá-

⁴⁹ Ld. a KDB D.472/7/2022. számú végzését.

⁵⁰ A KDB D.440/13/2022. számú határozata, [10].

⁵¹ A KDB D.440/13/2022. számú határozata, [26].

⁵² A Kúria Kfv.III.37.486/2013/6. számú ítélete.

⁵³ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával kapcsolatban (2024. szeptember 12.) (<https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-aranytalanul-alacsony-ar-vizsgalataval-kapcsolatban-2024-09-13/>, 2025. 06. 15.).

⁵⁴ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával kapcsolatban (2024. szeptember 12.) (<https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-aranytalanul-alacsony-ar-vizsgalataval-kapcsolatban-2024-09-13/>, 2025. 06. 15.).

⁵⁵ Ld. a Kbt. 3. § 2. pontját.

pította, hogy az [ajánlattevő] által vitatott részem árának fedezetét a nyertes ajánlattevő által becsatolt keretszerződés képezte, mely adatai szerint megállapítható, hogy a gyártó szolgáltatási ára tartalmazza a szükséges szervizanyagok árát is. A Döntőbizottság álláspontja szerint a gyártó által biztosított szolgáltatások árának megfelelősége jelen eljárásban azért nem vizsgálható, mivel ők nem alvállalkozónak, hanem a polgári jogviszony szerinti közreműködőnek minősülnek, akik árképzése, költségkalkulációja vizsgálat tárgyát nem képezheti.”⁵⁶

A fentieknek megfelelően szükséges a korábban említett egyes *alátámasztó dokumentumok* (például alvállalkozói ajánlatok) szerepét és jelentőségét vizsgálni, a szükséges és indokolt különbségeik alapján.

c) Említhetők olyan esetek, amikor az ajánlatkérő részletes magyarázatot vár kiegészítő indokolás keretében az alvállalkozók vonatkozásában, hiszen az ajánlattevő által tett azon általános hivatkozás, amely szerint *egyösszegű ajánlati árajánlatokat* kapott az alvállalkozóktól, nem támasztja alá az ár teljesíthetőségét. A példaként említhető közbeszerzési eljárásban – amelynek tárgya tervezési szolgáltatások megrendelése volt – az ajánlattevő építészeti munkarészhez *egyösszegű* vállalkozói díjakat is megadott az indokolásában, elkülönítve az engedélyezési és a kiviteli tervek vonatkozásában. Az ajánlatkérő több részletezendő elemet megjelölt a további, kiegészítő indokolás benyújtására vonatkozó felhívásában, kérve az ajánlattevőtől, hogy térjen ki részletesen az alvállalkozói költségekre is, többek között a Magyar Építész Kamara ajánlott tervezői díjszabásának ismeretében, mivel a korábban benyújtott indokolás alapján kalkulálható tervezői létszámmal a megajánlott díjak csak a kamarai díjszabás töredékét érik el. A kiegészítő indokolásában az ajánlattevő az alvállalkozóhoz kapcsolódóan további részleteket nem adott elő, szöveges magyarázat keretében azt rögzítette, hogy az adott feladat „része az alvállalkozói díjnak”, „az alvállalkozói díj tartalmazza”, vagy „az alvállalkozó fogja elvégezni, az ő díja tartalmazza, amit a biztonság javára kalkuláltunk.” Az ajánlatot az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította, többek között azon okból kifolyólag, hogy „[a]z alvállalkozó költségei nem kerülnek tételesen, részletesen kimutatásra”, valamint „[a]z alvállalkozói feladatok és azok díjazása sem került

részletesen és ellenőrizhető módon bemutatásra.” Az ajánlattevő előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, az alvállalkozók körében arra hivatkozott, hogy előzetes árajánlatokkal rendelkezik, a díjazás ezeken alapul, az alvállalkozó az általa megjelölt áron ezen feladatok maradéktalan elvégzésére tesz ajánlatot, és az ajánlattevőnek „[n]em feladata az alvállalkozói díjszabást alátámasztó részletes alvállalkozói kalkulációk megadása, ez teljes mértékben az alvállalkozó kompetenciája és felelőssége.” A KDB a jogorvoslati eljárásban a kérelmet elutasította. Úgy fogalmaztak, hogy „Az ajánlattevői kötelezettség teljesítése érdekében az ajánlattevőnek kiemelt figyelemmel kell lennie az ajánlatkérő által megfogalmazottakra. Így amennyiben az ajánlatkérő kifejezetten választ vár a munkavállalói vagy a szakember létszám, az egyes szakágakat érintő feladatok, vagy éppen tételes levezetést vár az alvállalkozói díj és az alvállalkozói igénybevétel kapcsán, úgy ezeket az ajánlattevőnek szem előtt kell tartania és erre az árindokolása keretében egyértelműen, az ajánlatkérő számára is értelmezhető és ellenőrizhető módon indokolást kell adnia. Amennyiben az ajánlattevő az indokolási kötelezettségének nem tesz eleget, vagy az nem kielégítő, úgy ennek következménye az ajánlatának érvénytelensége.” A KDB megfogalmazta, hogy a kiegészítő indokolásból nem volt megállapítható az sem, hogy az alvállalkozó milyen mértékben teljesít, ténylegesen milyen feladatokat fog a teljesítés során elvégezni, így ennek eredményeként az alvállalkozói díj megalapozottsága sem volt megítélhető. Annak ellenére, hogy az ajánlatkérő kifejezetten kérte az alvállalkozói igénybevétel és az alvállalkozói díj tekintetében a válaszokat, az ajánlattevő az alvállalkozói díj mértékére nézve magyarázatot nem közölt, a díj alátámasztása érdekében dokumentumot nem csatolt, és az alvállalkozói feladatokat is csak felsorolta, amelyből a teljesítés mértékét nem lehetett megítélni. Így nem volt elegendő az az ajánlattevői válasz, hogy az adott feladat „része az alvállalkozói díjnak”, az adott feladat „alvállalkozó feladata”, vagy „a felsorolt feladatok mindegyike építészfeladat (...) a bevont alvállalkozó feladata is”. Ezek alapján nem lehet meggyőződni az ajánlati ár megalapozottságáról. Ennek megfelelően a következő összegezéssel zárható ez az eset: „A Döntőbizottság álláspontja szerint az nem indokolhatja az alvállalkozói díj tételes

⁵⁶ A KDB D.475/20/2020. számú határozata, [100].

ismertetésének hiányát, hogy az [ajánlattevő] csak egy összegű árajánlattal rendelkezett az alvállalkozótól. Ugyanis az ajánlattevő feladata az ajánlati árának megalapozottságát bizonyítani, és amennyiben valamely tétellel kapcsolatosan az ajánlatkérőnek kétsége merül fel, vagy valamely tétel részletes ismertetését várja el, úgy ennek az ajánlattevő köteles eleget tenni és szükség esetén egyéb dokumentummal alátámasztani. Ennek értelmében az [ajánlattevőnek] kötelessége lett volna az alvállalkozói díj tételes ismertetése, még akár úgy is, hogy az összegű ajánlati árat tartalmazó dokumentumot csatolja az indokolása mellékleteként, és levezeti, hogy miként számolt az egyes alvállalkozói teljesítés tekintetében a díj mértékével.”⁵⁷

Tehát ilyen esetben sem lehet *általános indokolással* alátámasztani az ajánlati ár(elem) megalapozottságát, arra is tekintettel, hogy többször is lehetőség van indokolást kérnie az ajánlatkérőnek, így csupán általánosságokat tartalmazó megállapítások, miszerint az ajánlattevő „[i]smeri a vállalkozóit, hosszabb ideje kialakult vállalkozói kapcsolatrendszeréről van szó, amely megfelelő háttérrel szolgál az ajánlati árban foglaltak szerinti szolgáltatás teljesítéséhez”, nem elfogadhatók.⁵⁸

Az sem tekinthető elfogadható indokolásnak, ha az ajánlatkérő a további, kiegészítő indokoláskérésében kéri az alvállalkozói díjak alátámasztását azon esetekben, ahol nem saját munkavállalója teljesítését, hanem alvállalkozói közreműködést tervez az ajánlattevő. Egy esetben az ajánlatkérő egyértelműen meghatározta, hogy amennyiben a megajánlott egységárak (vagy azok egy része) nem a közös ajánlattevők munkavállalóinak bérköltségéből, hanem alvállalkozói árak alapján kerültek meghatározásra, az alvállalkozói díjak alátámasztását (pl. árajánlatokat) kell benyújtani. Azt is előírta az ajánlatkérő a kiegészítő indokoláskérésben, hogy minden adatot vagy tény, amelyre az indokolásban az ajánlattevő hivatkozik, olyan dokumentummal támaszson alá, amelyekből egyértelműen, objektíven megállapítható a hivatkozott adat vagy tény valósága. A közös ajánlattevők a kiegészítő árindokolásukban e tételről alátámasztó adatokat, számításokat vagy dokumentumokat az ajánlatkérő kifejezett kérése ellenére

azonban nem adtak meg, csak általánosságban jelentették ki, hogy az általuk kalkulált díjak fedezik az alvállalkozói kiadásokat. Az ajánlatkérő ugyanakkor a kiegészítő indokoláskérésében konkrétan megjelölte, hogy az alvállalkozói díjak alátámasztását kéri benyújtani, ennek ellenére továbbra sem tartalmazott a kiegészítő indokolás alvállalkozói díjakat alátámasztó adatokat, tényeket, azt alátámasztó dokumentumokat (pl. árajánlatokat), az csak továbbra is a közös ajánlattevők nyilatkozatára szorítkozott, keretszerződést, vagy egyéb olyan adatot, tény, amelyet nem mutattak be, amelyre az indokolásban a közös ajánlattevők hivatkoztak. Így jogszerű volt az érvénytelenné nyilvánítás, mivel a közös ajánlattevők az ajánlati árak megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt nem bocsátottak az ajánlatkérő rendelkezésére ahhoz, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati árak megalapozottságáról, a hivatkozott adat vagy tény valósága objektíven nem volt megállapítható.⁵⁹

d) Az *alvállalkozói teljesítés arányának* jelentős megváltoztatása is vethet fel aggályokat az ajánlati ár megalapozottságával kapcsolatban. Példaként egy újabb eset említhető. A további, kiegészítő indokoláskérés benyújtására felhívott ajánlattevő feladata a fennálló ellentmondások feloldása lett volna, azonban ezzel szemben további módosításokat hajtott végre úgy, hogy az eredeti ajánlatában foglaltakon felül további két alvállalkozót jelölt meg, olyan mértékű alvállalkozói teljesítést mutatva be, amely a teljes ajánlati ár 74,5%-át tette ki. Bár a KDB is megállapította, hogy átalányáras szerződések körében bizonyos mértékig megengedett az átcsoportosítás, azonban az eredeti megajánlásban szereplő 1%-hoz képest a 74,5%-ra növelés már jelentős, az indokoláskérés és a kiegészítő indokoláskérés között nem telt el olyan hosszú idő, amely indokolhatna ilyen mértékű változtatást az ajánlat részletezésében a megfelelő ajánlattevői tervezés esetében. A KDB elfogadta az ajánlatkérő azon érvelését, miszerint az ajánlattevő nem mutatta be megbontva az élőmunkaerő létszámát, bérét, közterheket, és a KDB megállapította, hogy az ajánlatkérő által megjelölt ellentmondásokat

⁵⁷ A KDB D.1/13/2019. számú határozata, [18], [20], [46], [54].

⁵⁸ A Kúria Kfv.III.37.025/2014/4. számú ítélete.

⁵⁹ A KDB D.653/8/2017. számú határozata, [19].

nem oldotta fel, hanem továbbiakat generált, így az ajánlatkérő által előírtakat nem teljesítette.⁶⁰

Azonban a hiánypótlás hatáira vonatkozó korlátok nem zárják ki a tényleges alvállalkozói arány hiánypótlás keretében való megadását. Egy másik, alvállalkozói arányokra vonatkozó esetben a KDB úgy fogalmazott, hogy [a]z alvállalkozói teljesítés valós mértékének pótlása teljesítette volna a Kbt. 71. § (8) bekezdésének mindkét felételét, ezért jogszerű lett volna egy hiánypótlási eljárás e tárgykorben.⁶¹ Ebből az is következett, hogy az „[a]jánlatkérő jogsértően nyilvánította az [ajánlattevő] ajánlatát azért érvénytelenné, mert a Kbt. 66. § (6) bekezdése szerinti nyilatkozatban és az [...] árándokolásban feltüntetett alvállalkozói teljesítés mértéke különbözik egymástól,” mivel az „[a]jánlat érvénytelenítése helyett hiánypótlásra kellett volna felhívni” az ajánlattevőt.⁶² Így az alvállalkozói arány ellentmondására alapított érvénytelenné nyilvánítás jogsértőnek bizonyult, a KDB szerint ugyanis további, kiegészítő indokolást is kellett volna kérni, hiszen „Az ajánlatkérő az [...] árájánlat mértékének megfeleléséről vagy meg nem feleléséről éppen azért nem tudott meggyőződni, mert – a véleménye szerint – az [ajánlattevő] egy alvállalkozójának díja az árándokolásban és a kiegészítő árándokolásban eltérő mértékű, és az ajánlatkérő képtelen volt azt eldönteni a rendelkezésére álló adatok alapján, hogy melyik a helyes érték.”⁶³ Ezért szükség lett volna az ajánlattevő „[v]izsgált alvállalkozója díjának mértékével kapcsolatos további kiegészítő árándokolás kérésére, ezért az ajánlatkérő köteles lett volna a bírálathoz a Kbt. 72. § (3) bekezdésének első mondata szerinti bírálati cselekményt elvégezni.”⁶⁴ Az alapul fekvő közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő egyébként arra hivatkozott az érvénytelenné nyilvánítás indokai körében, hogy az ajánlatban az ajánlattevő 0,5% mértékű

alvállalkozói közreműködést jelölt meg, az indokolásban azonban már több, mint 70%-kal számolt.⁶⁵

e) Feljebb említésre került, hogy nem kötelező az ajánlatkérőnek előírnia az alvállalkozói részek, illetve a már ismert alvállalkozók ajánlatban történő megjelölését. De ha elő is írja a nyilatkozat benyújtását, az ajánlattevőnek akkor sem kötelező megadnia név szerint az alvállalkozókat, csak azokat, amelyeket az ajánlattételkor már ismer, viszont a feladatok tekintetében már teljesítheti a megjelölési kötelezettségét, hiszen „[a]z a tény, hogy az alvállalkozók személye nem volt ismert az ajánlattételkor nem zárja ki, hogy az ajánlattevő megjelölje, hogy a közbeszerzés mely részei tekintetében kíván alvállalkozót igénybe venni.”⁶⁶ A Kbt. indokolása kifejezetten rögzíti, hogy „Annak érdekében azonban, hogy a valamennyi igénybe venni kívánt alvállalkozó megnevezése ne lehetetlenítse el az [...] ajánlatok benyújtását, a törvény azzal a megoldással él, hogy csak az ajánlat [...] benyújtásakor már ismert alvállalkozók megjelölése követelhető.”⁶⁷ Adódik a kérdés, hogy miképpen tud az ajánlattevő indokolást adni olyan *alvállalkozók teljesítéseinek költségeiről, amelyeket még nem választott ki*, hiszen nem is kötelező kiválasztania őket az ajánlattételi határidő lejártának időpontjáig? „Tekintettel arra, hogy a Kbt. keretei között kifejezetten lehetőség van arra, hogy az alvállalkozók ne az ajánlattételi határidőben, hanem csak a későbbiekben kerüljenek kiválasztásra, ezért ez a lehetőség az aránytalanul alacsony ár vizsgálata körében sem zárható ki. Ennek megfelelően ezen Kbt.-ben biztosított lehetőség az aránytalanul alacsony árra tekintettel megállapított érvénytelenség indokál önmagában nem szolgálhat.”⁶⁸ Vagyis „[i]lyen esetben az aránytalanul alacsony ár vizsgálatakor is ezen, a Kbt.-ben engedélyezett lehetőségre figyelemmel kell elvégezni az ellenőrzését az ajánlatkérőnek, és nincs

⁶⁰ A KDB D.82/19/2025. számú határozata, [74]–[77].

⁶¹ A KDB D.774/13/2025. számú határozata, [53]. „A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő tévesen értelmezi a D.179/19/2020. számú határozat 40. pontját, mert abban a Döntőbizottság nem azt állapította meg, hogy a Kbt. 72. §-a szerinti eljárással párhuzamosan vagy azt követően nem lehetne a Kbt. 71. §-a szerinti eljárást lefolytatni, hanem azt, hogy a Kbt. 72. §-a szerinti eljárásra nem lehet alkalmazni a Kbt. 71. §-ban rögzített rendelkezéseket. Mindkét bírálati cselekménynek önálló eljárási szabályai vannak, amelyeket nem lehet egymással vegyíteni.” A KDB D.774/13/2025. számú határozata, [30].

⁶² A KDB D.774/13/2025. számú határozata, [53].

⁶³ A KDB D.774/13/2025. számú határozata, [61].

⁶⁴ A KDB D.774/13/2025. számú határozata, [66].

⁶⁵ A KDB D.774/13/2025. számú határozata, [11].

⁶⁶ A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [60].

⁶⁷ A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [38].

⁶⁸ A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [38].

lehetősége olyan iratok megkövetelésére, amelyekkel az ajánlattevő – kiválasztott alvállalkozók hiányában – még nem kell, hogy rendelkezzen. Nyilvánvalóan, ha az ajánlattevő az alvállalkozóit, és az ő díjukat az ajánlattétel időpontjában még nem ismeri, úgy az ajánlati ára megadásakor fokozott gondossággal kell eljárnia, és az ajánlatába olyan garanciákat kell beépíteni, amelyek mellett a szerződés a megadott ajánlati áron biztosan teljesíthető lesz. Ilyen esetben fokozott körültekintéssel kell alátámasztani az ajánlati ár objektivitását is.”⁶⁹ Abban a konkrét esetben, amikor ezeket a tételeket megfogalmazták, az ajánlattevő a következő megoldást választotta: mivel nem ismerte az ajánlat beadásakor az alvállalkozók személyét, ezért indikatív ajánlatokat kért, és csak a legkedvezőbbeket nyújtotta be az ajánlatkérőnek. Vagyis dönteni kellett az ilyen sajátos megoldás elfogadhatóságáról: „A Döntőbizottság álláspontja szerinti indokolt lehet, hogy ilyen esetben az ajánlattevő a megalapozott ajánlattételhez több – akár hosszabb ajánlati kötöttségű – indikatív ajánlatot is beszerezzen az alvállalkozói bevonással érintett részre, továbbá a tartalék összegét a szokásosnál magasabb mértékben állapítsa meg.”⁷⁰ A KDB szerint ugyanakkor, ha az ajánlatkérőnek ezekkel kapcsolatban kételyei merültek volna fel, úgy lehetősége lett volna további, kiegészítő indokolást kérni. Azonban „A Döntőbizottság álláspontja szerint a jelen esetben pusztán amiatt, hogy az ajánlattevő indikatív ajánlatokkal kívánta az ajánlati ára megalapozottságát alátámasztani, a Kbt. 72. § (3) bekezdésére alapított érvénytelenné nyilvánításnak nincs helye. A Döntőbizottság megjegyzi, hogy az a tény, hogy az alvállalkozók személye nem volt ismert az ajánlattételkor, nem zárja ki, hogy az ajánlattevő megjelölje, hogy a közbeszerzés mely részei tekintetében kíván alvállalkozót igénybe venni.”⁷¹ Mindebből az következik, hogy ilyen, bizonytalan jövőbeli körülménytől (alvállalkozók későbbi kiválasztásától és a velük való későbbi megállapodástól) függő helyzetben megoldást jelenthetnek egyrészt a valóban támpontként használható indikatív ajánlatok, másrészt a megfelelő összeggel számolt tartalék.

f) Végül adódik a kérdés, hogy *meddig terjed az ajánlatkérői vizsgálat és számonkérés határa az alvállalkozói bevonás körében?* Egy esetben az ajánlatkérő azt kérte az ajánlatte-

vőtől, hogy mutasson be olyan, tervezői jogosultsággal rendelkező szakembert, aki a megvalósulási terveket elkészíti a szerződés teljesítése során. Az ajánlattevő egy korlátozott felelősségű társaságot mutatott be, amely kamarai jogosultsággal nem rendelkezett, vezető tisztségviselője pedig nem a szükséges jogosultság birtokában volt. Az ajánlatkérő a további, kiegészítő indokoláskérésében kérte az ajánlattevőtől, hogy mutassa be, ki készíti majd el a megvalósulási terveket. A kiegészítő indokolásban az ajánlattevő úgy nyilatkozott, hogy a megjelölt gazdasági társaság megfelelő jogosultsággal rendelkező alvállalkozót fog bevonni a részfeladat elvégzésére. Az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította az ajánlatot arra hivatkozással, hogy az ajánlattevő külön kérés ellenére sem mutatott be olyan tervezői jogosultsággal rendelkező személyt, aki a megvalósulási tervek elkészítésének feladatát látja el. A KDB szerint azonban ez jogsértő volt, hiszen az ajánlattevő megadta a megvalósulási tervek költségét és azt, hogy e költség-elemmel melyik soron kalkulált, és nyilatkozott arról is, hogy alvállalkozót fog bevonni a feladat teljesítésére, alvállalkozó bevonása jogszerű a feladatra (az ajánlatkérő is lehetővé tette ezt), a közbeszerzési dokumentumok egyikében sem volt olyan előírás, hogy az ajánlattevő az ajánlattétel pillanatában legyen képes bemutatni valamennyi alvállalkozót. Ebből adódóan jogsértő volt az ajánlat érvénytelenné nyilvánítása arra hivatkozással, hogy az ajánlattevő nem mutatott be tervezői jogosultsággal rendelkező személyt.⁷² A KDB úgy összegezte az álláspontját, hogy „Tekintettel arra, hogy a Kbt. keretei között kifejezetten lehetőség van arra, hogy az alvállalkozók ne az ajánlattételi határidőben, hanem csak a későbbiekben kerüljenek kiválasztásra, ezért ez a lehetőség az aránytalanul alacsony ár vizsgálata körében sem zárható ki. Ennek megfelelően ezen Kbt.-ben biztosított lehetőség az aránytalanul alacsony árra tekintettel megállapított érvénytelenség indokál önmagában nem szolgálhat. A Döntőbizottság álláspontja szerint ilyen esetben az aránytalanul alacsony ár vizsgálatokor is ezen, a Kbt.-ben engedélyezett lehetőségre figyelemmel kell elvégezni az ellenőrzését az ajánlatkérőnek, és nincs lehetősége olyan iratok megkövetelésére, amelyekkel az ajánlattevő – kiválasztott alvállalkozók hiányában – még nem kell, hogy rendelkezzen.”⁷³

⁶⁹ A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [38] Idézi a KDB D.225/14/2021. számú határozata, [47].

⁷⁰ A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [56].

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

⁷² A KDB D.314/202/2025. számú határozata, [98]–[104].

⁷³ A KDB D.314/202/2025. számú határozata, [105].

A lock-in helyzetek („technológiai bezáródás”) kezelésének lehetőségei, különös tekintettel az informatikai tárgyú hirdetmény nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárásokra

Possibilities of dealing with lock-in situations ("technological dependency"), with special regard to negotiated public procurement procedures without prior publication on IT

Dr. Ferge Péter LL.M, közbeszerzési szakjogász, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2026.4.4

Címszavak: lock-in, technológiai bezáródás, útfüggőség, HNT-eljárások, kizárólagos jog, szellemi tulajdonjog, műszaki-technikai sajátosság, reális alternatíva hiánya, alkalmazásfejlesztés, szoftvertámogatás, interoperabilitás, szabványok

Absztrakt

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások (HNT-eljárás) vonatkozásában lock-in helyzetek alapvetően a Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontja szerinti műszaki-technikai sajátosságok vagy védendő kizárólagos jogok tekintetében merülhetnek fel. Az ilyen helyzetekben lévő ajánlatkérők mozgásteret megszünik, vagy olyan jelentős mértékben beszűkül, amely nem teszi lehetővé versenyt biztosító közbeszerzési eljárásfajta alkalmazását, azaz a szerződő fél nyilvános verseny útján való kiválasztását. Az ajánlatkérők számos eszköz közül választhatnak, amelyekkel felszámolhatók, vagy éppen csak csökkenthetők a lock-in helyzetek káros hatásai. Az ilyen helyzetek felszámolása és a jövőbeni elkerülése nem csak a HNT-eljárásra vonatkozó joganyagot, hanem magát a közbeszerzési jogot is túlhaladja – figyelembe kell venni még elsősorban a szellemi tulajdonra vonatkozó jogot és az ajánlatkérő működését meghatározó számos egyéb előírást. Az uniós joggyakorlat a lock-in helyzetek felszámolását és a jövőbeni elkerülését vetíti előre, ugyanakkor ennek a joggyakorlatnak a tényleges érvényesülését sokszor aláássák az ajánlatkérő mozgásterét behatároló egyéb jogágak és szakpolitikák.

Abstract

In case of a negotiated procedure without prior publication (NPWP) lock-in situations may arise basically with regard to technical reasons or exclusive rights specified in Article 98 (2) c) of the PPA. The scope for manoeuvre of contracting authorities in such a situation is eliminated or significantly reduced to such an extent that it does not allow the use of a competitive type of procurement procedure, that is to say, the selection of the contractor by means of open competition. Contracting authorities can choose from a number of tools that can be used to eliminate or even reduce the harmful effects of lock-in. The elimination of such situations and their avoidance in the future goes beyond not only the legislation applicable to the NPWP, but also public procurement law itself – and it is also necessary to take into consideration, in particular, intellectual property law and a number of other regulations determining the operation of the contracting authority. The EU case-law foresees the elimination of lock-in situations and their avoidance in the future, however, the effective enforcement of this case-law is often undermined by other branches of law and policies that limit the contracting authority's room for manoeuvre.

Bevezetés

A hirdetmény nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárások (a továbbiakban: HNT-eljárások) jelentős részét az egyforrású beszerzési eljárások teszik ki, ezek közül is a legtöbb HNT-eljárást kizárólagos jogok védelmére és/vagy műszaki-technikai sajátosságokra alapítják az ajánlatkérők. A kizárólagos jogokra alapított HNT-eljárások ajánlatkérői számos esetben ún. lock-in helyzetben („útfüggőség”) vannak. A lock-in helyzetek és egy-

ben a kizárólagos jogra alapított HNT-eljárások tipikus esete az, amikor az ajánlatkérő – egy potenciális HNT-eljáráshoz képest – korábban beszerez egy olyan alrendszer, szoftvert, amely a későbbiekben megköveteli, hogy a rendszer gyártója, fejlesztője további szolgáltatásokat (pl. fejlesztés, támogatás, jogszabálykövetés) nyújtson az ajánlatkérőnek. A lock-in helyzeteket tipikusan az alapszerződésben foglalt szerződéses feltéte-

lek hozzák létre. E feltételek elsődlegesen szerzői jogi alapokon nyugszanak. Az alaprendszer (szoftver) beszerzését követően az ajánlatkérő „kényszerpályára”¹ kerül, más szóval technológiailag bezáródik és a kizárólagos jogok védelmére tekintettel jogszerűen csak a gyártó/fejlesztő által HNT-eljárás útján tudja a beszerzési igényét kielégíteni. A lock-in helyzetek lényegében azt jelentik, hogy egy hosszútávú függőségi viszony alakul ki egy gazdasági szereplő irányába.²

A lock-in helyzetek kialakulása és a későbbi fenntartása eredendően nem közbeszerzési jogi kérdés, ugyanakkor a HNT-eljárások jogalapjának az alátámasztása körében megkövetelt reális alternatíva hiányára vonatkozó feltétel vizsgálata körében nem kerülhet el a lock-in helyzet kialakulásához és fenntartásához kapcsolódó körülményeknek és intézkedéseknek a vizsgálata. A lock-in helyzetek közbeszerzési jogi szempontú vizsgálatának szükségességét mind a Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) közleménye,³ mind pedig az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) ítélete⁴ is megerősítette.

A jelenlegi cikk célja megvizsgálni a lock-in helyzetek szerepét a közbeszerzési jogban, különös tekintettel az informatikai tárgyú HNT-eljárásokra. A lock-in helyzetek alapvetően felszámolandók, az uniós törekvésekkel egyetértésben, de ez nem vezethet oda, hogy az ajánlatkérőnek minősülő szervezetek teljes mértékben elfordulhatnának a szellemi tulajdonjog által védett termékektől, szolgáltatásoktól. Ahogy a HNT-eljárások kivételes jellege megfogalmazásra került a releváns joganyagokban, úgy a szellemi tulajdonjog által védett szoftverek alkalmazása is kivételesen indokolható. Azonban az ajánlatkérőknek ezekben a kivételes esetekben is törekedniük kell arra, hogy olyan tág szerzői vagyoni jogokat szerezzenek, amelyek alapján később a karbantartás, támogatás körében minél nyíltabb ver-

senyt biztosító közbeszerzési eljárásfajta alkalmazása útján tudják a kapcsolódó szolgáltatásokat beszerezni.

A jelenlegi cikk a lock-in helyzetek kialakulásához vezető informatikai és gazdasági körülmények rövid –elméleti – áttekintését követően a lock-in helyzetek jogi szempontú vizsgálatára szorítkozik. A lock-in helyzetek előnyös és hátrányos hatásainak a bemutatását követően a cikk – példalózó jelleggel, jogi szempontból – kiemel néhány módszert, amelyekkel kezelhetők a lock-in helyzetek. A széttagozott szabályozás ellenére jelenleg is számos eszköz áll az ajánlatkérők rendelkezésére, amelyekkel kezelhetik a már fennálló lock-in helyzeteket, és amelyekkel adott esetben elkerülhetik a jövőbeli lock-in helyzetek kialakulását.

A lock-in helyzetek nem csak az informatika területén, a szoftverek vonatkozásában merülhetnek fel, hanem például pótalkatrészek, fogyó anyagok, vagy akár akadémiai, tudományos adatbázisok⁵ körében is. A cikk további részei ugyanakkor alapvetően a leggyakoribb, szoftverekhez kapcsolódó lock-in helyzetekre koncentrálnak – ennek ellenére a cikk megállapításainak többsége a nem informatikai tárgyú jogügyletekre is megfelelően alkalmazható.

Lock-in helyzetek

Informatikai és gazdasági háttér

A lock-in helyzeteknek a kezelése során az első lépés a lock-in helyzetek mibenlétének és hatásainak a megismerése kell, hogy legyen. Így a lock-in helyzetek kezelése elméleti és gyakorlati oldalának az ismertetése előtt a cikk jelenlegi részében indokolt kitérni a lock-in helyzetek kialakulásához kapcsolódó informatikai, gazdasági és jogi szempontokra.

A lock-in helyzetek eredője az a tény, hogy a gazdasági szereplők alapvető érdeke az adott piaci szegmensben

¹ Barna Orsolya – Gregóczy Etelka – Kovács László – Kugler Tibor – Puskás Sándor: Közbeszerzési jogsértések elkerülése, Dialóg Campus, Budapest, 2018, 131. o.

² Duraj, Adam: Vendor lock-in in IT procurement, Bachelor Thesis, Charles University in Prague, 2017, 26. o.

³ A Közbeszerzési Hatóság Elnökének közleménye a lock-in helyzetek kezeléséről a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások ellenőrzése során, 2021.02.24. (https://kozbeszerzes.hu/media/documents/20210224kozlemeny_hnt_lock_in_egyeztetesre.pdf)

⁴ Az Európai Unió Bírósága által a C-578/23., Cseh Köztársaság Pénzügyi Főigazgatósága kontra Cseh Köztársaság Versenyhivatala ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2025:4.

⁵ Pühringer, Stephan et al.: Monopolies in Science publishing: Black Hole for Public Spending? Journal of Management Information and Decision Sciences, 2021/6, 1–5. o.

minél jelentősebb részesedést szerezni azáltal, hogy az egyedi ötleteiket termékek vagy szolgáltatások formájában értékesítik.⁶ A termékeket, szolgáltatásokat jelentős időbeli, munkaerőbeli és pénzügyi erőforrásokat igénylő kutatási és fejlesztési folyamatok előzik meg. A kutatási és fejlesztési költségek megtérülése biztosításának legjelentősebb eszköze a késztermék, vagy szolgáltatás szellemi tulajdonjogi védelmének biztosítása. A szoftverek vonatkozásában ez a szellemi tulajdonjogi, pontosabban szerzői jogi védelem a szoftverek forráskódját érinti. A szoftverfejlesztőknek nem érdeke az, hogy bárki hozzáférjen az általuk fejlesztett szoftverek forráskódjához, így a jog eszközeivel próbálják korlátozni a szoftverek többszörözését.⁷ Egy szoftver kifejlesztésére fordított befektetés megtérülésének legbiztosabb módja, ha a fejlesztő a vásárlóival hosszútávú jogügyleteket tud kötni a szoftverre támogatására. Az ilyen jogügyletek alapvetően megfelelnek a cikk következő pontjaiban részletesebben ismertetett lock-in helyzeteknek.⁸ A szellemi tulajdonjog szerepe mind a szoftverfejlesztői, mind pedig a vásárlói – különös tekintettel a potenciálisan ajánlatkérőnek minősülő közigazgatási szervezeti – oldalon nő. A közszolgáltatások egyre nagyobb köre helyeződik át a digitális térbe. Ennek következtében egyre több ajánlatkérőnél merül fel informatikai tárgyú beszerzési igény, például az üzemeltetett szoftverek továbbfejlesztésére, képességeinek a bővítésére, az állandóan változó jogszabályi követelményekhez való igazítására, vagy éppen csak a felmerülő hibák azonnali elhárítására.⁹

A lock-in helyzetek, másként megfogalmazva az ún. „technológiai bezáródás” azt a körülményt írja le, amikor a vevő, jelen esetben az ajánlatkérő mozgástere megszűnik, vagy jelentős mértékben beszűkül. Így az ajánlatkérő az alapszerződés időtartamát követően nincs abban a helyzetben, hogy másik szerződéses partner választása mellett döntsön – pontosabban ennek érdekében nyílt versenyt biztosító eljárásfajtaát válasszon a beszerzési igényének a kielégítésére. Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) „A technológiai bezáródás ellen: nyílt IKT [információs és kommunikációs technológiák] -rendszerek kiépítése a szabványok alkalmazásának optimalizálása révén a közbeszerzésekben” című közleményében¹⁰ (a továbbiakban: 2013-as bizottsági közlemény) rögzítette, hogy a lock-in helyzetek elsősorban az ajánlatkérők – jogi vagy technikai – információhiánya miatt alakulnak ki.¹¹ A HNT-eljárások vonatkozásában lock-in helyzetek alapvetően a műszaki-technikai sajátosságok vagy a védendő kizárólagos jogok tekintetében merülhetnek fel. A műszaki-technikai sajátosságok körében a különböző rendszerek interoperabilitásának, azaz együttműködőképességének a hiánya¹² okozhat lock-in helyzetet, míg a kizárólagos jogi védelem körében elsődlegesen a szellemi tulajdonjogi korlátok, hálózati hatások, szabványok, vagy éppen monopolpozíciók kiépülése vezethetnek lock-in helyzetekhez. A lock-in helyzetek kialakulhatnak spontán módon, de számos esetben tudatos, egyéni érdekeket előtérbehelyező vállalati stratégiai döntések eredményeként válnak versenykorlátozó elemekké.¹³ A közgazdaságtanban a

⁶ Hedberg, Tobias: Intellectual property rights in purchasing and sourcing – Overview of current best practices, Lund University, 2017, 8. o.

⁷ Miskolczi Bodnár Éva: Szellemi tulajdonjog szoftvereken különös tekintettel az engedélyhez kötött cselekmények alóli kivételekre, A magyar tudomány napja délvidéken, 2015, Vajdasági Tudományos Társaság, 306. o. (http://www.vmtt.org.rs/mtn2015/302_318_Miskolczi_Bodnar_Eva.pdf).

⁸ Duraj, 2017, 4. o.

⁹ Prisznyák Szabolcs: A szoftverlicenc-gazdálkodás kihívásai a hazai közigazgatásban, Biztonságtudományi Szemle 2021/3, 68. o. (<https://biztonsagtudomanyi.szemle.uni-obuda.hu/index.php/home/article/download/150/143>).

¹⁰ A Bizottság 2013. június 25-i „A technológiai bezáródás ellen: nyílt IKT [információs és kommunikációs technológiák] -rendszerek kiépítése a szabványok alkalmazásának optimalizálása révén a közbeszerzésekben” című közleménye, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52013DC0455>.

¹¹ 2013-as bizottsági közlemény 2. pont.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelv (a továbbiakban: 2014/24/EU irányelv) (50) preambulumbekzdése.

¹³ Hámori Balázs: „Globális bazar” vagy digitális monopólium? A verseny átalakulása az információgazdaságban, Külgazdaság, XLIX. évf., 2005. január-február, 67. o.

gyártók, fejlesztők oldaláról közelítve foglyul ejtésként, a vásárlók, ajánlatkérők oldaláról bennragadásként értelmezhetők az ilyen helyzetek.

A lock-in helyzetek alapvetően az ún. tulajdonosi szoftverek vonatkozásában alakulhatnak ki. A tulajdonosi szoftverek azok a szoftverek, amelyeknél a fejlesztők fenntartják maguknak a vagyoni szerzői jogi jogosultságokat.¹⁴ Ahhoz, hogy jogi védelem kapcsolódjon az ilyen rendszerekhez, – technikai oldalról – azok forráskódját is zártan kell kezelni. Ezek a jogviszonyok alapvetően a fejlesztő és a végfelhasználó közötti licencszerződésekben kerülnek szabályozásra. A számos közös jellemző ellenére egy egyedi helyzetben annak a megítélése, hogy lock-in helyzetről beszélhetünk-e, csak az egyedi ténybeli és jogi körülmények részletes vizsgálata alapján dönthető el. A lock-in helyzetek számos ismérv alapján tipizálhatók, a szakirodalomban több különböző csoportosítás található.¹⁵ A következő bekezdések ezek közül emelnek ki néhány lock-in csoportot.

A leggyakoribb eset, amikor a lock-in helyzetet a szellemi tulajdonjogi védelem – a HNT-eljárások szempontjából tipikusan – szerzői jogi rendelkezések idézik elő. A fentebb már említett információhiány fakadhat a szoftver forráskódjának a nem ismeréséből, továbbá a szükséges egyéb dokumentációk, szakértelem hiányából is. Az információkhoz kötődő akadályozó tényező lehet a szoftver által használt adatok szükségessége, továbbá az a körülmény, miszerint e szükséges adatok a szoftverből csak meghatározott, olyan speciális formátumban nyerhetők ki, ami nem teszi lehetővé az adatoknak más szoftverekkel való olvasását vagy felhasználását.

A technikai körülményeken túl lock-in helyzet állhat elő akkor is, ha az állam döntése folytán egy meghatározott szoftvert a közigazgatásban széles körben alkalmazni kell az állami szervezeteknek. A HNT-eljárásban releváns védendő kizárólagos jog ilyen esetekben közvetlenül valamilyen jogalkotási aktusra vezethető vissza (pl. törvényre, kormányrendeletre, vagy kormányhatározatra). Továbbá az egyedi fejlesztésekkel maguk az ajánlatkérők is monopolhelyzetet idézhetnek elő a pia-

con, így magukat lock-in helyzetbe zárva. Ilyenkor az egyes állami szervezetek még abban az esetben sem képesek más gazdasági szereplő szolgáltatásait igénybe venni – az állam kötelező erejű döntése vagy a rendszer komplexitása miatt –, amennyiben más szolgáltatás mind költségeket, mind minőséget tekintve a kapcsolódó feladatok hatékonyabb elvégzését tenné lehetővé. Az állam kizárólagos jogosultságot eredményező akta alapján az egyébként nem jelentős piaci részesedéssel rendelkező gazdasági szereplő hosszútávon monopolhelyzetbe kerülhet. Ebben az esetben a lock-in helyzet már nem csak a kizárólagos jogosultságot közvetlenül előidéző tételesjogi rendelkezésen alapul, hanem azt a piaci monopolhelyzet is megerősíti – vagy akár azon túl, továbbra is fenntarthatja, ha a jogszabályi környezet később megváltozik. A monopolhelyzet nem csak az ajánlatkérői (állami) döntés eredményeként alakulhat ki, lock-in helyzetet eredményezhet bármilyen, a piacon monopolhelyzetet elérő gazdasági szereplő magatartása is.

A lock-in helyzetek további típusa az ún. korai felhasználónak minősülő ajánlatkérő esetén alakulhat ki. Ebben az esetben az ajánlatkérő egy újonnan kifejlesztett szoftvert (vagy más technológiát) kezd el használni és a későbbiekben – az egyéb lock-in típusokra is tekintettel – nem képes függetlenedni a szoftvertől, vagy annak fejlesztőjétől. A korai felhasználáshoz kapcsolódó lock-in helyzet sajátosságát az adja, hogy az ilyen helyzetek többségében nem eredményeznek káros hatásokat az ajánlatkérő oldalán, sőt az új, innovatív technológia alkalmazásával akár a lock-in helyzet fenntartása az ajánlatkérő érdekét is szolgálhatja. Az ilyen típusú lock-in helyzet előnyei addig állnak fenn, amíg a tárgyi szoftver a piaci viszonyok között a legjobb választásnak minősül.¹⁶

A lock-in helyzetek között továbbá önálló csoportba sorolhatók azok a helyzetek, ahol csupán az átállási költségek irreális nagysága képes olyan hatást kiváltani, aminek az eredményeként az ajánlatkérő számára nem reális alternatíva egy új rendszer beszerzése, vagy a ko-

¹⁴ Jaczó Dániel: A szoftverlicenck tipológiája, 2015. 6. o. (<https://jdlaw.hu/szoftverjog/>).

¹⁵ Duraj, 2017, 5. o.; Sjoerdstra, Bianca. Dealing with Vendor Lock-In. 2016.

(https://www.academia.edu/65283278/Dealing_with_Vendor_Lock_in) 3. o.; Zhu Kevin Xiaoguo – Zhou, Zach Zhizhong: Research note – Lock-in strategy in software competition: Open-source software vs. proprietary software. Information Systems Research 2012/2., <http://dx.doi.org/10.1287/isre.1110.0358>, 536. o.

¹⁶ Sjoerdstra, 2016, 4. o.

rábbi rendszer fejlesztőjétől különböző fejlesztő rendszerének az igénybevétele. Az átállási költségek körében ki kell emelni, hogy nem csak a pénzügyi költségek relevánsak, hanem a munkavállalók képzéséhez kapcsolódó egyéb költségek is. E körben hangsúlyozandó, hogy önmagában a magas átállási költségek is képesek lock-in helyzetet okozni, ugyanakkor ténylegesen a legtöbb lock-in helyzet nem egy meghatározott okon alapul, hanem a cikk jelen részében felsorolt okok egymás mellett – egymást erősítve – állnak fenn.

Jogi háttér

Annak ellenére, hogy a lock-in helyzetek bizonyos esetekben az előző részben kifejtett okok miatt különösebb jogi megalapozás nélkül is kialakulhatnak, a közbeszerzésekről szóló 2015. CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 98. § (2) bekezdés c) pontjához kapcsolódó lock-in helyzetek tipikusan kizárólagos jogok fennállása miatt alakulnak ki. A Kbt.-nek e jogszabályhelyen szereplő védendő kizárólagos jogra hivatkozó fordulata alapvetően a szellemi tulajdonjogokra utal,¹⁷ így a következőkben indokolt röviden áttekinteni az e szempontból releváns szabályozást.

A szerzői jogról szóló szabályok, mind a szerző személyéhez fűződő, mind pedig a vagyoni jellegű jogok elsődlegesen a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvényben (a továbbiakban: Szt.) található. A szerzői jogi törvény alapján a szoftverek szerzői jogi védelem alatt állnak.¹⁸ A szerzői jogviszony sajátossága, hogy az egyedüli jogosult, azaz a szerzőn kívül minden más személy kötelezett. A szerzői jogi védelem következtében a szerzőtől különböző személy csak abban az esetben végezhet meghatározott, a szerzői jog által szabályozott cselekményeket (többszörözés, megjelenítés, futtatás, továbbítás, módosítás, nyilvános terjesztés), ha azt az Szt. megengedi, vagy ha a szerző erre engedélyt ad. A szoftverekhez kapcsolódó engedélyekre vonatkozó rendelkezéseket alapvetően felhasználási, azaz licencszerződésekbe kell foglalni. A szerzői jog szerinti abszolút szerkezetű jogviszonyok tulajdonképpen relatív szerkezetű szerződéses jogviszonyokon alapulhatnak.¹⁹

A fentiek következtében a szerzői jogon alapuló törvényi védelem és az ezekhez kapcsolódó szerződéses rendelkezések hosszútávon lock-in helyzetek kialakulásához vezethetnek. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy önmagában a szerzői jog érintettsége nem vezet automatikusan a Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontja szerinti HNT-eljárás jogszerű alkalmazhatóságához. A jogügyleteket – pontosabban az azokat megalapozó szerződéseket és további iratokat – érdemben kell vizsgálni és ki kell térni a szerződéses feltételeknek és az Szt. előírásainak az együttes értelmezésére. Például figyelembe kell venni az Szt. 59. §-át is, amely szerint eltérő megállapodás hiányában a szerző kizárólagos joga nem terjed ki a többszörözésre, az átdolgozásra, a feldolgozásra, a fordításra, a szoftver bármely más módosítására – ideértve a hiba kijavítását is –, valamint ezek eredményének többszörözésére annyiban, amennyiben e felhasználási cselekményeket a szoftvert jogszerűen megszerző személy a szoftver rendeltetésével összhangban végzi.²⁰

A HNT-eljárások megalapozottságának lényegi eleme a licencszerződés vizsgálata, tekintettel arra, hogy a szerződési jog többnyire diszpozitív rendelkezéseket foglal magában, így a szerződő feleknek igen nagy mozgásterük van a szoftver felhasználási körülményeinek a meghatározásában. Általánosságban megállapítható, hogy a licencszerződésekben meghatározott feltételek versenykorlátozó hatással rendelkeznek, továbbá a felek célja a licencszerződéssel a kizárólagos helyzet fennállásának hosszútávú biztosítása.²¹

A közbeszerzési jog célja – a szerzői jogi védelemmel részben ellentétes módon – a minél szélesebb körű, nyílt verseny biztosítása a piacon. A szellemi tulajdonjogi védelem – és adott esetben az ebből következő lock-in helyzet – szembe kerül a versenyjognak és szűkebb körben a közbeszerzési jognak az alapelveivel.

A HNT-eljárás a versenyre gyakorolt káros hatásai miatt csak meghatározott esetekben és kivételes – konkrétan, zárt felsorolásban szereplő – körülmények között

¹⁷ Ld. a 2014/24/EU irányelv 32. cikk (2) bekezdés b) pontját.

¹⁸ Miskolczi, 2015, 303. o.

¹⁹ Ld. például a KDB D.164/12/2019. számú határozatot.

²⁰ Az Szt. 59. § (1) bekezdés értelmezése vonatkozásában ld. Fővárosi Ítéltábla Pf. 20.644/2018/6. sz. döntését.

²¹ Molnár István: A licencszerződések gyakorlati kérdései. In: Buzás N. (szerk.): Tudásmenedzsment és tudásalapú gazdaságfejlesztés, JATEPress, Szeged, 2005, 216. o.

alkalmazható.²² A Kbt. 49. § (2) bekezdése szerint – összhangban az uniós irányelvi szintű szabályozással²³ – HNT-eljárás csak a Kbt.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén folytatható le. E feltételeket a Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontja tartalmazza. A szerződés műszaki-technikai sajátosságok vagy kizárólagos jogok védelme miatt kizárólag egy meghatározott gazdasági szereplővel köthető meg, feltéve, hogy az ajánlatkérő számára nem létezik reális alternatíva beszerzési igényének kielégítésére, és a verseny hiánya nem annak a következménye, hogy a közbeszerzés tárgyát a versenyt indokolatlanul szűkítő módon határozták meg. A Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontja körében az ajánlatkérőknek elsődlegesen be kell tudniuk kellőképpen azonosítaniuk a beszerzési igényüket, majd ez alapján alá kell tudniuk támasztani a közbeszerzés tárgya meghatározásának – azaz a versenyszűkítésnek – az indokoltságát. Ezt követően igazolni kell a védendő kizárólagos jog és/vagy a műszaki-technikai sajátosság fennállását, valamint az ajánlatkérőnek részletesen (számszakilag) alá kell támasztania, hogy a beszerzése megvalósításának nincs reális alternatívája.

HNT-eljárás jogszerű alkalmazására csak az előbbi konjunktív feltételek²⁴ teljesülése esetén van lehetőség, ugyanakkor meg kell említeni azt a döntőbizottsági határozatot is, amely rögzítette, hogy „az ajánlatkérőnek – a kizárólagos jog fennállása esetén – nem csak joga, hanem kötelessége is e hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatása, mivel bármely más, a versenyt akár korlátozott mértékben is biztosító eljárásfajta esetén nem lenne biztosított, hogy a szerződés a kizárólagos jog jogosultjával kerüljön megkötésre.”²⁵ Fontos hangsúlyozni, hogy e döntőbizottsági megállapítás nem mentesíti az ajánlatkérőt az előző konjunktív feltételek teljesítése alól. Előállhat az a helyzet, hogy a szigorú közbeszerzési jogi feltételek nem teljesülése miatt végülis annak ellenére nem kerülhet sor HNT-eljárás le-

folytatására, hogy önmagában a szellemi tulajdonjogi szempontból fennáll az abszolút szerkezetű jogviszony.

Lock-in helyzetek hatásai

A technikai és/vagy a jogi feltételek fennállása miatt kialakuló lock-in helyzetek eredményeként – nem csak – a közbeszerzési piacon szűkülhet a verseny, a termékek ár-érték aránya torzulhat, valamint a különböző informatikai rendszerek közötti együttműködőképesség jelentős mértékben romolhat, ezek a közszolgáltatások színvonalának csökkenéséhez vezethetnek. Továbbá a lock-in helyzetek miatt fennáll annak a kockázata, hogy a kizárólagos helyzetben lévő gazdasági szereplő a magatartásával veszélybe sodorja az ajánlatkérő közfeladatainak ellátását.²⁶

A lock-in helyzetek hatásai körében alapvetően a verseny biztosítására, az alacsonyabb árak elérésére és a kevésbé kített, biztonságosabb ügymenet biztosítására vonatkozó érdekek ütköznek egymással. A lock-in helyzetben lévő ajánlatkérők és gazdasági szereplők vonatkozásában nem érvényesülnek a piaci verseny olyan jelentős előnyei, mint a minőség állandó javulása és a költséghatékonyság.²⁷ Továbbá az interoperabilitás hiánya már önmagában jelentős mértékben torzítja a piaci versenyt. A lock-in hatás következtében a szoftverek – és a szoftvertámogatások – piacán nem tud tényleges verseny kialakulni, ez a piaci torzulás nem csak az ajánlatkérők, hanem a gazdasági szereplők szemszögéből nézve is jelentős károkat tud okozni.

A gazdasági szereplők szemszögéből nézve a vásárlók (ajánlatkérők) „bezárása” ideális alternatívája lehet a versenyben maradáshoz elengedhetetlen gyors és állandó innovációnak.²⁸ A jelenlegi piaci, gazdasági viszonyok között, különösen a szoftverek piacán a lock-in helyzetek kialakítása nélkül elengedhetetlen, hogy a gazdasági szereplők, azaz a fejlesztők állandóan alkalmazkodjanak a legújabb, legmodernebb technológiák-

²² Ld. a 2014/24/EU irányelv (50) preambulumbekendését és a C-19/13. sz. ítélet 49. pontját.

²³ Ld. a 2014/24/EU irányelv 32. cikkét.

²⁴ Ld. a D.55/11/2019. sz. határozat 28. pontját.

²⁵ D.413/11/2017. számú határozat 63. pontja.

²⁶ 2013-as bizottsági közlemény 2. pont.

²⁷ Hase, K. R.: “Open Proof” for Railway Safety Software-A Potential Way-Out of Vendor Lock-in Advancing to Standardization, Transparency, and Software Security. In: FORMS/FORMAT 2010: Formal Methods for Automation and Safety in Railway and Automotive Systems Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 8. o.

²⁸ Fitzpatrick, Brian W – Lueck, JJ: The Case Against Data Lock-in: Want to keep your users? Just make it easy for them to leave. Queue, 2010/10., 20. o.

hoz. Ebből a szempontból magától értetődőnek tűnik, hogy a gazdasági szereplők kihasználják mind a technikai, mind pedig a jogi eszközeiket annak érdekében, hogy minél hosszútávúbb jogügyleteket kössenek, akár annak árán is, hogy lock-in helyzeteket alakítanak ki. Ugyanakkor az már korántsem magától értetődő, hogy a lock-in helyzetek következtében beszűkülő piacokon kialakuló ellentétek ne sértenék a lock-in helyzeteket előidéző gazdasági szereplők érdekeit is.²⁹

A releváns kutatások nem tudták alátámasztani azt az egyébként elterjedt feltételezést, hogy a lock-in helyzeteket kialakító és fenntartó gazdasági szereplők nagyobb profitot tudnak elérni, mint azok akik a tényleges piaci versenyben értékesítik termékeiket/szolgáltatásaikat.³⁰ A lock-in helyzetek a nagyobb befolyással bíró, monopolhelyzetben lévő gazdasági szereplők számára kétség kívül előnyösebbek, azonban a kisebb gazdasági szereplők szempontjából ugyanolyan szintű káros versenytorzító hatással járnak, mint amik az ajánlatkérőket érik.³¹ Továbbá az új technológiák, innovációk terjedését is hosszútávon korlátozzák a lock-in helyzetek.³² A gazdasági szereplők szemszögéből továbbá megfontolandó, hogy a lock-in helyzetek kialakítása (tulajdonosi szoftverek fejlesztése) helyett inkább az innovációra és a különböző rendszerek együttműködőképességének a javítására, az adatok minél könnyebben történő exportálására és importálására fordítsák az erőforrásaikat.³³

Az innovatív fejlesztések eredményeinek hasznosítása körében rögzíthető, hogy a szellemi tulajdonjogok kialakítása és megőrzése – vagy ennek akár csak a lehetősége – alapvető és lényeges eleme az uniós jognak – az esetleges hosszútávú káros hatások ellenére is. A szellemi tulajdonjogok megfelelő alkalmazásának – és így a

szellemi tulajdonjogi védelem, valamint a lock-in helyzetek elkerülésének igénye közötti egyensúly megtalálásának – a jelentőségét és e kérdés aktualitását jól mutatja az, hogy a 2014-es közbeszerzési irányelvek felülvizsgálata keretében³⁴ a Bizottság is külön figyelmet fordít a szellemi tulajdonjogok közbeszerzési eljárásokban történő alkalmazásának vizsgálatára.³⁵

Az ajánlatkérők szemszögéből közelítve elsődlegesen a magasabb költségek és a szolgáltatások hatékonyságának romlása jelentkezhethet, továbbá felmerülhet, hogy a gazdasági szereplő kihasználja a jelentősebb piaci pozícióját, így az ajánlatkérő kevésbé tudja az érdekeit érvényesíteni. E hátrányok ugyanakkor nem érintik az ajánlatkérők számára legtöbb esetben nélkülözhetetlen olyan szolgáltatásokat, mint a szoftverek mögött álló megbízható fejlesztői támogatás. Az informatikai rendszerek stabil működése, a kockázatok minimalizálása a közszolgáltatások vonatkozásában létfontosságú.

Az ajánlatkérők többsége a tulajdonosi szoftverek mellett nyílt forráskódú szoftvereket is használ, ugyanakkor az ilyen szoftverek legnagyobb előnyének számítató gyártófüggetlenség egyben a hátránya is. Amennyiben egy nyílt forráskódú szoftver meghibásodik, abban az esetben az ajánlatkérő nem tudja továbbhárítani a felmerülő technikai és jogi felelősséget a szoftver fejlesztőjére, hanem saját magának kell gondoskodnia a hiba feltárásáról és megoldásáról.³⁶

A lock-in helyzet, azaz a hosszútávú függőségi kapcsolat egy gazdasági szereplővel tagadhatatlanul előnyös is lehet az ajánlatkérő számára, amennyiben a gazdasági szereplő nem él vissza a helyzetével, ésszerű feltételeket és árakat szab a szolgáltatása vonatkozásában.³⁷ Ilyen helyzetben az ajánlatkérőnek folyamatosan figyelemmel kell kísérnie a piaci körülményeket,

²⁹ Zhu – Zhou, 2012, 536. o.

³⁰ Duraj, 2017, 32. o.

³¹ 2013-as bizottsági közlemény 3.4. pont.

³² Ld. például Opara-Martins, J. – Sahandi, R., – Tian, F.: Critical review of vendor lock-in and its impact on adoption of cloud computing, 2014. In: International conference on information society (i-Society 2014) 92. o.

³³ Fitzpatrick – Lueck, 2010, 20 o.

³⁴ A Bizottság „Bizottság 2026. évi munkaprogramja” elnevezésű közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, valamint a Régiók Bizottságának, 2025.10.21., COM(2025) 870 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0870&qid=1761126156157>.

³⁵ Survey on Intellectual Property Rights in public procurement, 2026. február 17., <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/news/survey-intellectual-property-rights-public-procurement>.

³⁶ Jaczó, 2015, 14. o.

³⁷ Zhu – Zhou, 2012, 543. o.

annak érdekében, hogy a piacon nem található-e olyan szolgáltatás, amely beszerzése előnyösebb lenne az ajánlatkérő számára. Az esetleges későbbi HNT-eljárás reális alternatíva hiányára vonatkozó feltétele teljesítésére tekintettel célszerű lehet az ilyen vizsgálatoknak, kutatásoknak a részletes, írásos dokumentálása.

A lock-in helyzet melletti és elleni érvek összevetése alapján megállapítható, hogy az különleges esetekben előnyös lehet mind a gazdasági szereplőnek, mind pedig az ajánlatkérőnek, ugyanakkor ez a felállás a helyzeteknek csak igen csekély részében alakul így. A lock-in helyzetek még akkor is, ha a közvetlenül érintett felek számára előnyösek is, társadalmi szempontból mindig nemkívánatos következményekkel járnak. Emiatt végső soron minden esetben célszerű arra törekedniük az ajánlatkérőknek, hogy felszámolják a már fennálló lock-in helyzeteket és elkerüljék új helyzetek kialakulását. A lock-in helyzetek kezelésére számos példát lehet találni mind a gyakorlati útmutatásokat tartalmazó soft-law anyagokban, mind pedig a témával foglalkozó szakirodalomban. A következő rész ezek alapján gyűjti össze a lock-in helyzetek kezelésére szolgáló leggyakoribb módszereket.

Lock-in helyzet kezelésének lehetőségei

Annak ellenére, hogy az ajánlatkérők lehetőségei behatároltak mind a piac, mind pedig a jog által, ez nem jelenti azt, hogy ne állna rendelkezésükre számos eszköz a lock-in helyzetek felszámolására, vagy adott esetben a lock-in hatások mérséklésére. A lock-in helyzetek elkerülésének legalapvetőbb módszere egybeesik a közbeszerzési jog azon alapvetésével is, miszerint az ajánlatkérőknek arra kell törekedniük, hogy minél szélesebb versenyt generáljanak, azaz minél több ajánlat érkezzon be a felhívásokra. Minél jobban érvényesül a piaci verseny, annál valószínűtlenebb, hogy lock-in helyzet alakul ki.³⁸

A HNT-eljárásokkal kapcsolatban elsődlegesen a már fennálló lock-in helyzetek kezelésének igénye merül fel, ugyanakkor a legjobb módszer a megelőzés, így elkerülve a későbbiekben a lock-in helyzeteket a HNT-eljárások körében. Erre tekintettel a cikk jelenlegi része

mind a már fennálló helyzetek kezelésére, mind pedig az új lock-in helyzetek elkerülésére is kitér.

A lock-in helyzetek elkerülése, vagy felszámolása érdekében elengedhetetlen részletes és hosszútávú terveket készíteni és előzetes vizsgálatokat végezni. A legtöbb lock-in helyzetet nem lehetséges egy-két éven belül felszámolni, így a kezelés költségeit – mind a pénzügyi, mind az egyéb költségeket – több évre előre el kell osztani és figyelembe venni a mindennapi működés tervezése során is. A tervezés első lépése a tárgyi rendszer, szoftver megértése, teljeskörű feltérképezése kell, hogy legyen. Sok esetben egy már akár évtizedek óta működő és folyamatosan továbbfejlesztett rendszer tényleges ismerete nem tekinthető alapvetésnek, sokszor nem állnak rendelkezésre a szükséges dokumentációk. Ebben az esetben önmagában a rendszer megismerésének is jelentős költségvonzata lehet. Ezek a költségek egy éves költségvetés keretében nem kezelhetők, hanem az ajánlatkérőnek előre meg kell terveznie, hogy több évre lebontva, az adott évben milyen intézkedéseket engedhet meg magának. A sikeres megvalósítás érdekében célszerű már a tervezés folyamatába is bevonni minden érintett szervezeti egységet – mind az informatikai, mind pedig a jogi szakterületről.

Az új lock-in helyzetek kialakulását leghatékonyabban úgy lehet elkerülni, ha az ajánlatkérő már a közbeszerzési eljárás versenyztetés szakaszában számításba veszi a lock-in helyzetek kialakulásának okait és lehetséges hatásait. A közbeszerzési dokumentumokban rögzíteni szükséges a szerződés teljesítéséhez kapcsolódó ismeretanyag (teljeskörű dokumentáció) átadásának a követelményét, a fedezet és a becsült érték számításakor figyelembe veendő az esetleges lock-in helyzet felszámolásának a költségei is, továbbá előírható, hogy az ajánlattevő az ajánlatában tüntesse fel a kapcsolódó szerzői vagyoni jogok megváltásának költségét is. Az ajánlatkérőknek továbbá célszerű elkerülni az olyan műszaki leírás készítését, amely egy nagy komplex rendszer kiépítéséhez vezet, e helyett kisebb részekből, modulokból álló rendszereket praktikus bevezetni. Ugyanakkor a modulok vonatkozásában elengedhetetlen kitérni olyan előírásokra is, amelyek biztosítják a modu-

³⁸ Duraj, 2017, 32. o.

lok együttműködőképességét más gyártó termékeivel vagy szolgáltatásaival. Az interoperabilitás – többek között – biztosítható nyílt forráskódú szoftverek,³⁹ vagy szabványok⁴⁰ alkalmazásával.

A műszaki leírás összeállítása mellett a szerződéses feltételek kialakítása közben is figyelemmel kell lenni a lock-in helyzetek elkerülésére. Az ajánlatkérőknek lehetőleg olyan szerződéses feltételeket kell alkalmazni, amelyek biztosítják saját maguknak a szerzői vagyoni jogok megszerzését. A lock-in helyzetek szempontjából jelentős kockázatot jelent, ha a szoftvertámogatási szolgáltatások szempontjából jelentős, a forráskódhoz kapcsolódó felhasználási jogok nem kerülnek átadásra az ajánlatkérő számára.⁴¹ Az ilyen szerződéses feltételek nagy valószínűséggel árnyékoló hatással járnak, ugyanakkor a releváns felhasználási jogoknak csak a részleges megszerzése is jelentős mértékben csökkentheti a későbbiekben a lock-in hatást.

A már fennálló lock-in helyzetek kezelése körében is első lépésként átfogó tervet kell készíteni, annak érdekében, hogy hosszútávon, a költségeket szétosztva és minimalizálva az ajánlatkérő meg tudjon szabadulni a lock-in helyzettől. Először fel kell mérni nem csak az alternatív fejlesztőket, lehetőségeket, hanem a lock-in helyzetben lévő gazdasági szereplő álláspontját is. A lock-in helyzetek felszámolása egy hosszútávú folyamat, amely első lépéseként meg kell próbálni csökkenteni a lock-in hatást azáltal például, hogy a tárgyi rendszer egyes elemei vonatkozásában szabványosítani kell annak működését – tekintettel arra, hogy a lock-in helyzetek gyakran több modulból álló komplex rendszereken alapulnak. Az ajánlatkérő megkísérelheti fokozatosan leépíteni az adott rendszertől, vagy a rendszer fejlesztőjétől való függőségi viszonyát azzal, hogy az adott szoftvert egyre kevesebb szervezeti egysége használja, vagy egyre több támogatási feladatot saját maga az ajánlatkérő végez el (feltéve, hogy a kapcsolódó szellemi tulajdonjog ez utóbbit lehetővé teszi).

Továbbá, amennyiben egy informatikai rendszert több állami szereplő/ajánlatkérő használ, fontos, hogy ezek a szereplők kapcsolatban legyenek egymással és a fej-

lesztő felé a fellépésük egységes legyen. Ennek érdekében a hasonló területen tevékenykedő ajánlatkérőknek célszerű kihasználni minden lehetőséget a kapcsolatépítésre és az együttműködésre, akár saját szervezésű események (pl. konferenciák) útján, vagy éppen a gazdasági szereplők által szervezett konferenciákon való részvétellel.⁴² Sok esetben a fejlesztők önmagukban is jelentős piaci szereplők és így a termékeik, szolgáltatásaik tekintetében meghatározó befolyást képesek gyakorolni az egyes ajánlatkérőkre. Ugyanakkor, amennyiben a gazdasági szereplő bevételeinek meghatározó részét közbeszerzésekből nyeri, akkor egy egységes ajánlatkérői fellépés megfordíthatja a befolyási viszonyokat és így lehetővé válik a közérdek érvényesítése az egyes gazdasági szereplők magánérdekeivel szemben. Ez a lehetőség alkalmas arra, hogy a gazdasági szereplő monopóliumán alapuló lock-in helyzeteket fel lehessen számolni.

A szellemi tulajdonjoghoz kapcsolódó kizárólagos jogon alapuló helyzetekben az ajánlatkérők megkísérelhetik a vagyoni jogok megváltását, vagy ha erre nincs lehetőség, akkor a felhasználási jogok minél szélesebb körű megszerzését. A technikai sajátosságokhoz kapcsolódó együttműködési képesség hiányán alapuló lock-in helyzetek tekintetében e helyzetek alternatívája a teljes rendszer lecserélése lehet. Ugyanakkor az ehhez kapcsolódó költségek miatt ez a megoldás tipikusan nem reális alternatíva az ajánlatkérők számára. A teljes rendszer lecserélése helyett ebben az esetben is lépéseket tehet az ajánlatkérő annak érdekében, hogy minél alaposabb ismeretekkel, szakértelemmel rendelkezzen a saját rendszere vonatkozásában és fokozatosan cserélje le azt például egy olyan rendszerre, amely szabványokon alapul, így elkerülve a hibaelhárítási és fejlesztési feladatokhoz kapcsolódó lock-in hatásokat. Az interoperabilitás elérésének egyik módja, ha a tulajdonosi szoftvernek minősülő alaprendszerhez az ajánlatkérő interfészeket készíttet, amelyek lehetővé teszik a különböző rendszerek adatcseréjét. Az olyan lock-in helyzetek vonatkozásában, ahol az ajánlatkérő korai felhasználónak minősül és adott esetben ez a helyzet előnyös az ajánlatkérőnek, a helyzet kezelésének első – és akár

³⁹ Hase, 2011, 9. o.

⁴⁰ 2013-as bizottsági útmutató, 2.1. pont.

⁴¹ Faludi Gábor: Szellemi tulajdonjogok és egyéb kizárólagos jogok a Kúria precedensképes közbeszerzési tárgyú döntéseiben, *Közbeszerzési Jog* 2023/1., DOI: 10.55413/193.A2300101.KOJ, 34. bek.

⁴² Sjoerdstra, 2016, 11. o.

utolsó – lépése annak a vizsgálata, hogy az eredeti beszerzéshez kapcsolódó előnyök továbbra is fennállnak-e.

A szakirodalomban és a gyakorlatban alapvetően a lock-in helyzetek teljes felszámolásának igénye és kezelése merül fel, ugyanakkor számos olyan eszköz is rendelkezésre áll, amely nem szünteti meg teljes mértékben a kapcsolatot a megrendelő és a fejlesztő között, mégsem lesz szükséges minden évben, minden kisebb szoftverkövetési és támogatási feladat vonatkozásában igénybe venni a fejlesztő szolgáltatásait, e helyett ezeket a feladatokat maga a megrendelő is elvégezheti. A közbeszerzési eljárások által érintett szoftverek a legtöbb esetben jelentősen ki vannak téve az éppen aktuális jogi szabályozásnak, amely éves szinten is változhat. Ezek alapján nem nevezhető rendkívülinek, hogy egy szoftver jogszabálykövetésére adott esetben évente, vagy akár félévente szükség van. Ideális esetben az ilyen szoftverek, programok üzemeltetésével megbízott ajánlatkérők rendelkeznek legalább olyan szintű informatikai szakmai ismeretekkel (ilyen szaktudással rendelkező szakemberekkel), ami lehetővé teszi a számukra a szoftverhez kapcsolódó beszerzési igényük meghatározását, valamint a szükséges közbeszerzési eljárások megfelelő előkészítését, majd a teljesítés ellenőrzését.

Tendenciák, gyakorlat

Unió szint

A közbeszerzési jog szerepe az elmúlt években egyre jobban tágult, mára már egyáltalán nem nevezhető egyszerű adminisztratív eszköznek, hanem sokkal inkább a különböző szakpolitikai problémák (például klímaváltozás, digitalizáció, közlekedés, ellátásbiztonság) megoldására szolgáló – komplex jogszabályi rendszerbe illeszkedő – eszközként tekintenek rá a jogalkotók.⁴³ A legtöbb szakpolitikai céllal összhangban van a cikk tárgyát képező lock-in helyzetek felszámolásának az igénye, ugyanakkor a rövid és a hosszútávú szakpoli-

tikai célok jelentős mértékben befolyásolhatják a lock-in helyzetek kezelhetőségét.⁴⁴

A technológiai bezáródásnak vagy akár csak beszűkülésnek a problémája uniós szinten már 2010-ben megjelent a Bizottságnak „Az európai digitális menetrend” című közleményében.⁴⁵ Ezt követően pedig a Bizottság egyre konkrétabb lépéseket tett a lock-in helyzetek elkerülése, vagy akár csak a lock-in hatások mérséklése érdekében.

A Bizottság a 2013-as bizottsági közleményében alapvetően azt javasolta az ajánlatkérők számára, hogy a gyártófüggő informatikai rendszereiket cseréljék le szabványalapú rendszerekre. A 2013-as bizottsági közleményben hivatkozott felmérések szerint ugyanakkor jelentős nehézségeket jelentett az ajánlatkérők számára az, hogy nem rendelkeznek megfelelő szakértelemmel a szabványokra való hivatkozások beépítésére a releváns dokumentációkba. Az ajánlatkérők nem voltak képesek eldönteni, hogy számukra melyik a megfelelő szabvány. E hiányosságok pótlására több tagállamban (például Franciaországban, Olaszországban, vagy Hollandiában) olyan gyakorlati útmutatókat, jegyzékeket hoztak létre, amelyeket az ajánlatkérők közvetlenül felhasználhatnak az eljárásaik során.

A tagállami szintű segédanyagokon túl a Bizottság a 2013-as közleménye mellé készített egy saját útmutatót is a szabvány alapú informatikai rendszerek beszerzéséhez⁴⁶ (a továbbiakban: 2013-as bizottsági útmutató). A 2013-as bizottsági útmutató azon kívül, hogy az informatikai beszerzések vonatkozásában azonosítja az ajánlatkérők főbb nehézségeit, már bevált gyakorlati megoldások, példák és szövegszintű javaslatok összegyűjtésével igyekszik elősegíteni a lock-in helyzetek elkerülését. Az útmutató – többek között – kitér a tervezés fontosságára, a szabványokhoz kapcsolódó nyílvántartások szükségességére és előnyeire, a hosszútávú költségtervezésre vagy éppen a piaccal való kapcsolattartás jelentőségére. Azonban e dokumentum is hangsú-

⁴³ Sanchez-Graells, Albert: Expanding the Scope of EU Public Procurement Law - Realigning the Procurement Directive with Its Internal Market Logic while Improving Its Fit with Strategic Procurement?, 2025, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=5213497>, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5213497>, 2. o.

⁴⁴ Sjoerdsma, 2016, 2. o.

⁴⁵ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52010DC0245R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52010DC0245R(01)).

⁴⁶ Európai Bizottság: „Útmutató szabványalapú IKT-rendszerek beszerzéséhez. Néhány bevált gyakorlat”, 2013, angol nyelven: Guide for the procurement of standards-based ICT – Elements of Good Practice, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52013SC0224>.

lyozza, hogy a lock-in helyzeteket önmagában egy ajánlatkérő feltehetően nem képes kezelni, e helyett ágazati és szervezeti szintű tervezés és megoldások szükségesek.⁴⁷

A lock-in helyzetek egyik leggyakoribb okának számító interoperabilitás jelentősége az elmúlt években sem csökkent, sőt egyre hangsúlyosabb lett, egyre több ágazatban jelent meg ennek az igénye. A lock-in helyzetek elkerülésének és a nyílt szabványok kidolgozásának igénye jelenik meg az *Európai Parlamentnek az Európai Számítástechnika-kezdemenyezésről szóló 2017. február 16-i állásfoglalásában*. A lock-in helyzetek felszámolása az *Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a méltányos adathozzáférésre és felhasználásra vonatkozó harmonizált szabályokról, valamint az (EU) 2017/2394 rendelet és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról szóló 2023/285/EU rendeletében*⁴⁸ is megjelenik a szolgáltatóváltási díjak eltörlésének egyik okaként.⁴⁹ Továbbá az *Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a közszféra Unión belüli magas szintű interoperabilitását biztosító intézkedések meghatározásáról szóló 2024/903/EU rendelet*⁵⁰ rögzíti, hogy a határokon átnyúló együttműködési képesség fejlesztése érdekében decentralizált megközelítést kell előnyben részesíteni a tagállami digitális infrastruktúrák kialakításakor. Az infrastruktúrák közötti együttműködés érdekében pedig biztosítani kell, hogy a különböző rendszerek képesek legyenek az egymással való adatcserére.⁵¹ Ebben a témában a legfrissebb hírek és gyakorlatok a Bizottság „Interoperable Europe” kezdeményezésének a honlapján⁵² érhetők el.

Magyar nemzeti szint

A Bizottság a HNT-eljárások vonatkozásában már 2018 óta kifogásolja, hogy ez, a versenyt jelentős mértékben korlátozó közbeszerzési eljárásfajta is hozzájárul a lock-in helyzetek fenntartásához. Ebben a körben – az uniós szintű joganyagokhoz hasonlóan – nemzeti szinten is megjelent annak az igénye, hogy a lock-in hatásokat mérsékelni kell a HNT-eljárások vonatkozásában. Erre a joggyakorlat szintjén a Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontjában található reális alternatíva hiányához kapcsolódó feltétel keretében nyílik lehetősége az ajánlatkérőnek – és a törvényességi ellenőrzésen keresztül közvetetten a Hatóságnak. A reális alternatíva hiányára vonatkozó feltétel keretében a lock-in kötöttségtől való szabadulásnak mind a jogi, mind pedig a technikai szempontú kezelésére ki kell térnie az ajánlatkérőnek.

A magyar kormány 2018-ban rendeleti szinten szabályozta az egységes Állami Alkalmazás-fejlesztési Környezetet és az Állami Alkalmazás-katalógust (a továbbiakban: ÁAFK rendelet).⁵³ Az ÁAFK rendelet – többek között – egységes állami követelményeket határozott meg az alkalmazásfejlesztésekre és alkalmazás-továbbfejlesztésekre. E rendelet hatálya alapvetően a kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervekre terjed ki. Az ÁAFK rendelet hatálya alá tartozó költségvetési szervezeteknek az alkalmazásfejlesztésre irányuló beszerzéseiket főszabály szerint az állami alkalmazás-fejlesztési környezet⁵⁴ igénybevételével kell elvégezniük. Az ÁAFK rendelet gyakorlati alkalmazhatóságának elősegítése érdekében a Hatóság 2021-ben közleményt adott ki a lock-in helyzetek kezeléséről a HNT-eljárások ellenőrzésével kapcsolatban⁵⁵ (a továbbiakban: 2021-es hatósági közlemény). A 2021-es ható-

⁴⁷ 2013-as bizottsági közlemény 4. pont.

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/2854 rendelet (2023. december 13.) a méltányos adathozzáférésre és felhasználásra vonatkozó harmonizált szabályokról, valamint az (EU) 2017/2394 rendelet és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (a továbbiakban: Adatrendelet) (ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2854/oj>).

⁴⁹ Adatrendelet, 88. preambulumbekkezdés.

⁵⁰ Az interoperabilitás jelentősége nem csökken, sőt egyre hangsúlyosabb. Ld. például az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/903 rendeletét (2024. március 13.) a közszféra Unión belüli magas szintű interoperabilitását biztosító intézkedések meghatározásáról (ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/903/oj>).

⁵¹ Az interoperábilis Európáról szóló rendelet (12) bek.

⁵² <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/>.

⁵³ Az egységes Állami Alkalmazás-fejlesztési Környezetről és az Állami Alkalmazás-katalógusról, valamint az egyes kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról szóló 314/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet.

⁵⁴ Az állami alkalmazás-fejlesztési környezetnek a gyakorlatban az IdomSoft Zrt. által létrehozott „FLORA Környezet” mint technológiai és igazgatási keretrendszer feleltethető meg. (<https://aafk.gov.hu/>)

⁵⁵ A Közbeszerzési Hatóság Elnökének közleménye a lock-in helyzetek kezeléséről a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások ellenőrzése során, 2021.02.24. (https://kozbeszerzes.hu/media/documents/20210224kozlemeny_hnt_lock_in_egyeztetesre.pdf)

sági közleményben a Hatóság kiemelte, hogy kifejezetten a lock-in helyzetek visszaszorítása érdekében a Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontja szerinti HNT-eljárások ellenőrzése során az ÁAFK rendelet 5. § (4) bekezdése szerinti tanúsítvány meglétét is vizsgálja. A tanúsítvány azt bizonyítja, hogy a digitális szolgáltatások felügyeletét ellátó szerv⁵⁶ felmentést adott az alkalmazás-továbbfejlesztés tekintetében az ÁAFK rendelet kötelező igénybevétele alól, mivel az alapfejlesztéshez kapcsolódó szerzői jogok jelentősen hátráltatnák vagy ellehetetlenítenék a tárgyi alkalmazás továbbfejlesztését.⁵⁷ Továbbá a 2021-es közlemény kiemelte, hogy a reális alternatíva hiánya jogalapi fordulat vizsgálata során szigorúbb megközelítés alkalmazása indokolt, figyelemmel a lock-in helyzet által okozott esetleges többletköltségekre.

A Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontjában szereplő védendő kizárólagos jog tipikus esetben, – de nem kizárólagosan – szellemi tulajdonjogot, például szerzői jogot jelent. Ugyanakkor nem minden szellemi tulajdonjogi jogintézmény fennállása eredményez automatikusan kizárólagossági helyzetet. A kizárólagos helyzethez az is szükséges, hogy „a kizárólagos jog »dinamikája«, gyakorlása is monopoljellegű legyen”.⁵⁸ A szoftver beszerzésekor a vizsgálat tárgyát a forráskódhoz kapcsolódó előírások, szerződéses feltételek képezik, mivel a forráskód tekinthető az eredeti műpéldánynak.⁵⁹

A lock-in helyzetek megfelelő kezelését az ajánlatkérő alapvetően az üzleti/szakterületi igényt tartalmazó irat, az igényspecifikáció, a megvalósíthatósági és a rendszerbeilleszthetőségi dokumentáció csatolásával, valamint ezek részletes bemutatásával tudja alátámasztani. Az ajánlatkérő helyzetét jelentős mértékben elősegíti továbbá az, ha az alaprendszer beszerzését piackutatás előzte meg, ugyanakkor ideális esetben ennek a piackutatásnak ki kell terjednie – az adott HNT-eljárásban releváns – támogatási vagy üzemeltetési szolgáltatásra is.

Tételesen vizsgálni kell és el kell különíteni azokat a feladatokat, amelyekre kiterjed a védendő kizárólagos jog vagy a műszaki-technikai sajátosság. Az alapszerződésben egyértelműen rögzíteni kell a kizárólagos jog vagy a műszaki-technikai sajátosság hatályát. Továbbá a védendő kizárólagos jognak és/vagy a műszaki-technikai sajátosságnak a közbeszerzés tárgyának egészére vonatkozóan fenn kell állnia.⁶⁰ A későbbi félreértések elkerülése érdekében célszerű lehet az esetleges alapszerződésekből kihagyni – és külön dokumentumban szabályozni – az olyan elemeket (technológiákat), amelyekre a licencadónak (nyertes ajánlattevőnek) a védendő kizárólagos joga nem terjed ki.⁶¹

A jogalap alátámasztása körében ki kell térni a rendszer bevezetéséhez kapcsolódó alapszerződésre és minden később létrejött jogügyletre, amely a HNT-eljárás tárgyához kapcsolódik. Az alapszerződésben konkrétan meg kell jelölni a kizárólagos jogosultság alapját képező rendelkezést, továbbá a későbbi jogügyletek alapját képező dokumentumokkal igazolni szükséges, hogy a kizárólagossági helyzet és a reális alternatíva hiánya mint körülmény a rendszer bevezetése, az alapszerződés megkötése óta folyamatosan fennáll a HNT-eljárás megindításának időpontjáig.

A reális alternatíva hiányának igazolása körében az ajánlatkérőnek számításokkal alátámasztva be kell tudnia mutatni, hogy mennyibe kerülne egy új, az ajánlatkérő igényeinek mindenben megfelelő szoftver/rendszer bevezetése (a használt licenc alapján működő szoftverelem esetleges lecserélése más gyártó termékére milyen költségeket vonna maga után). A reális alternatíva hiányára vonatkozó feltétel körében tett ajánlatkérői nyilatkozatoknak továbbá minden esetben számszerűen alátámaszthatónak kell lennie és ezeket a törvényességi ellenőrzés során a Hatóság rendelkezésére kell bocsátani. Továbbá ki kell térni arra, hogy az ajánlatkérő milyen módszert használt a számítások el-

⁵⁶ ÁAFK-rendelet 2. § (2) bekezdés.

⁵⁷ ÁAFK-rendelet 5. § (3) bekezdés.

⁵⁸ Faludi, 2023, 13. bek.

⁵⁹ SzJSzT-09/09/1. sz. szakvélemény.

(https://www.sztnh.gov.hu/sites/default/files/SZJSZT_szakvelemenek_pdf/szjszt_szakv_2009_09_01.pdf)

⁶⁰ Id. például a D.663/9/2012.; D.38/12/2017. számú döntőbizottsági határozatot.

⁶¹ Molnár, 2005, 219. o.

végzésekor és milyen adatokat vett figyelembe a számítások alapjául. A számítások alapjául szolgálhatnak például piackutatás vagy indikatív ajánlatkérés keretében megismert adatok.

A reális alternatíva hiányára vonatkozó feltétel alátámasztása körében célszerű kitérni azokra a konkrét (pl. a forráskód megszerzésére irányuló) korábbi intézkedésekre is, amelyek az adott esetben fennálló lock-in helyzet megszüntetésére irányultak.

Az EUB a 2025. január 9. napján kelt C-578/23. sz. Cseh Köztársaság Pénzügyi Főigazgatósága kontra Cseh Köztársaság Versenyhivatala ügyben hozott ítéletével⁶² megerősítette a Hatóság azon – már az ítélet meghozatala előtt is érvényesülő – gyakorlatát, amely szerint a HNT-eljárások törvényességi ellenőrzése kiterjed a tárgyi rendszer/szoftver bevezetése (alapszerződés) körülményeinek a vizsgálatára, valamint a bevezetés és a HNT-eljárás megindítása közötti jogügyletek vizsgálatára is. Az ítélet szerint az ajánlatkérő szerv HNT-eljárás alkalmazásának igazolása érdekében nem hivatkozhat kizárólagos jogok védelmére, ha e védelem oka neki tudható be. Az ilyen betudhatóságot nemcsak az alapszerződés (első szolgáltatásra vonatkozó szerződés) megkötését övező ténybeli és jogi körülmények alapján kell értékelni, hanem az alapszerződés megkötése időpontjától az azon időpontig terjedő időszakot jellemző összes körülmény alapján is, amikor az ajánlatkérő szerv megindítja a későbbi HNT-eljárást.⁶³

Összegezés

Az előzőkben bemutatott informatikai, gazdasági és jogi körülmények alapján megállapítható, hogy a lock-in helyzetek nagyrésze nem egy meghatározott okon alapul, hanem számos körülmény együttes hatására alakulhat ki és maradhat fenn hosszútávon. Ennek következtében az ajánlatkérőknek komplex jogi és technikai vizsgálatokat kell lefolytatniuk azért, hogy meg-

felelő mennyiségű információval rendelkezzenek az érintett lock-in helyzet kezeléséhez. Az ajánlatkérők nem tekinthetnek el attól, hogy jogi szempontból a szellemi tulajdonjogi kizárólagosságon alapuló lock-in helyzetek vonatkozásában részben ellentétbe kerül egymással a szellemi tulajdonjogi védelem és a közbeszerzési jog célja. A releváns HNT-eljárási feltételek alapján – közvetetten – a lock-in helyzetek kivételes jellege állapítható meg, ugyanakkor a lock-in helyzetek alapját képező szoftverkövetési és support szerződések a szellemi tulajdonjog oldaláról nem tekinthetők kivételes jogi eszköznek, sőt az ellenkezője igaz.

A lock-in helyzetek kezelése egy komplex feladat és nem létezik egyértelmű határvonal a tekintetben, hogy előnyös vagy nem ezeknek a helyzeteknek a kialakítása és fenntartása. Az ajánlatkérők számos eszköz közül választhatnak, amelyekkel felszámolhatók a lock-in helyzetek, vagy éppen csak csökkenthetők a káros hatásai. Ilyen eszközök lehetnek például a szerzői kizárólagos jogok megszerzése, az érintett rendszerek szabványosítása, vagy például interfészek kialakítása. Nem hanyagolható el továbbá annak a jelentősége sem, hogy az ajánlatkérők párbeszédet folytassanak és együttműködjenek nem csak a hasonló helyzetben lévő ajánlatkérőkkel, hanem az érdekelt gazdasági szereplőkkel is – ennek a párbeszédnek előfeltétele, hogy az ajánlatkérők megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkezzenek mind általánosságban a lock-in helyzetek háttéréről, mind pedig az érintett egyedi rendszerről.

A lock-in helyzetekre kiterjed a HNT-eljárásokhoz kapcsolódó reális alternatíva hiányára vonatkozó feltétel vizsgálata, ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy a lock-in helyzetek felszámolásának követelménye nem olvasható ki a reális alternatíva hiányára vonatkozó HNT-eljárási feltételből még úgy sem, hogy a legutóbbi C-578/23. számú ügyben hozott EUB ítélet továbbá cizellálta a HNT-eljárások alkalmazási feltételeit.⁶⁴ Önmagában a HNT-eljárásokra vonatkozó joganyag köz-

⁶² Az Európai Unió Bírósága által a C-578/23., Cseh Köztársaság Pénzügyi Főigazgatósága kontra Cseh Köztársaság Versenyhivatala ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2025:4.

⁶³ Az ítélet az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 31. cikk 1. pont b) alpontjának értelmezésére irányult, ugyanakkor tekintettel arra, hogy az érdemi szabályozás jelentős mértékben nem változott, az EUB-nak az ítéletben tett megállapításai a jelenleg hatályos a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi 2014/24/EU irányelv értelmezése során is irányadóak.

⁶⁴ Pfeffer Zsolt: „A kizárólagos jogra alapított hirdetmény nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárás elhallgatott, de oda gondolt feltétele az Európai Unió Bíróságának C-578/23. számú ítéletének tükrében”, *Közbeszerzési Értesítő Plus*, 2025/5., 22-37. o.

vetlen célja nem a lock-in helyzetek felszámolása. Az ilyen helyzetek felszámolása és a jövőbeni elkerülése nem csak a HNT-eljárásra vonatkozó joganyagot, hanem magát a közbeszerzési jogot is túlhaladja, mivel figyelembe kell venni még – elsősorban – a szellemi tulajdonra vonatkozó jogot és az ajánlatkérő működését meghatározó számos egyéb előírást. A HNT-eljárások törvényességi ellenőrzése az adott eljárásra vonatkozik, ugyanakkor egy lock-in helyzetből való kitörés csak hosszútávon értelmezhető – rövidtávon önmagában a lock-in helyzet felszámolása több hátránnyal, mint előnnyel jár. Kiemelendő, hogy cikknek a lock-in helyzetek kezeléséről szóló részében kifejtett körülmények és módszerek közvetetten hivatkozhatók az egyedi HNT-eljárások jogalapjai megalapozottságának körében is a reális alternatíva hiánya feltétel teljesülése érdekében.

A közbeszerzési jogalkalmazás során az egyes ajánlatkérők számára jelentős kockázatot jelent az a bizonytalan helyzet, amely abból fakad, hogy egy közbeszerzési értékhatár alatt beszerzett szoftver (vagy bármely más olyan termék, amely karbantartást, támogatást igényel) későbbi támogatása, fejlesztése hogyan való-

sulhat meg. A szigorúnak nevezhető uniós joggyakorlat⁶⁵ a lock-in helyzetek felszámolását és a jövőbeni elkerülését vetíti előre, ugyanakkor ennek a joggyakorlatnak a tényleges érvényesülését sokszor aláássák az ajánlatkérő mozgásterét behatároló egyéb jogágak, körülmények (pl. költségvetési előírások).

Már 2018-ban és azóta is folyamatos igény a HNT számok csökkentése, de már akkor és azóta is az egyik legjelentősebb HNT-eljárásszámot generáló okok között van a lock-in helyzetekhez kapcsolódó HNT-eljárások száma. Az előző részekben kifejtett lock-in helyzetek mellett és ellen szóló érveken túl a lock-in helyzetek előzőekben kifejtett negatív társadalmi hatásai miatt célszerű lehet azok felszámolása, ezzel elérve a HNT-eljárások, azaz az egy ajánlatos eljárások számának a csökkenését is. A joggyakorlat és a tételes jog alapján egyértelműen nem jelenthető ki, hogy az ajánlatkérőknek a lock-in helyzeteket fel kellene számolniuk, az ilyen szoftverektől meg kellene szabadulniuk. Az azonban egyértelmű, hogy a jövőben a megkötendő szerződésekben különös figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogügyletek ne tartalmazzanak olyan rendelkezéseket, amelyek lock-in helyzetet eredményezhetnek.

⁶⁵ Ld. a Bizottság közleményeit, útmutatóit és az EUB legutóbbi gyakorlatát (pl. C-578/23. sz. ügyben hozott ítélet és az abban hivatkozott korábbi uniós ítéletek megállapításait).

STATISZTIKA

Eljárásalapú és szerződés alapú közbeszerzési statisztikák a 2025-ös év vonatkozásában

Mikó Zsófia, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2026.4.5

Címszavak: közbeszerzés, statisztika, eljárás alapú statisztika, szerződés alapú statisztika

A 2025-ös év tekintetében valósult meg első alkalommal, hogy a Közbeszerzési Hatóság a statisztikáit a teljes év vonatkozásában szerződés alapú módszertan szerint publikálta.

A 2024 I. félévétől alkalmazott új metódus bevezetését az Európai Bizottság 2019/1780 Végrehajtási Rendelete tette szükségessé, mely alapján valamennyi európai uniós tagállamban kötelezővé vált az elektronikus hirdetményminták (eForms) használata az uniós közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárások során. Az új hirdetményminták alkalmazása tette lehetővé, hogy az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót akár részenként is közzé lehessen tenni, hiszen ezt megelőzően csak az adott eljárás összes részének lezárását követően jelenhetett meg egyetlen – a szerződéseket összesítő – eredménytájékoztató. A részenként történő közzététel alkalmazása a szerződések¹ adatai alapján előállított statisztikák készítését vonta értelemszerűen maga után a korábban használt eljárás² alapú statisztikával szemben.

A Kbt. a szerződéssel eredményesen lezárult részek alapján történő közzétételt 2024. április 1-jétől tette lehetővé az uniós értékhatárt elérő közbeszerzési eljárás-

sok esetén, azonban a Közbeszerzési Hatóság a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárások tekintetében is az egyes, szerződéssel eredményesen lezárult részekhez kapcsolódó eredménytájékoztató hirdetmények alapján³ publikálja a statisztikáit 2024 első félévétől.

A Közbeszerzési Hatóság már a jogszabályváltozás előtt is nyilvántartotta a szerződésekre vonatkozó adatokat, ezért elsőként tekintjük át az eredményes közbeszerzési eljárások és közbeszerzési szerződések számának és értékének alakulását az elmúlt 5 évre visszatekintve.

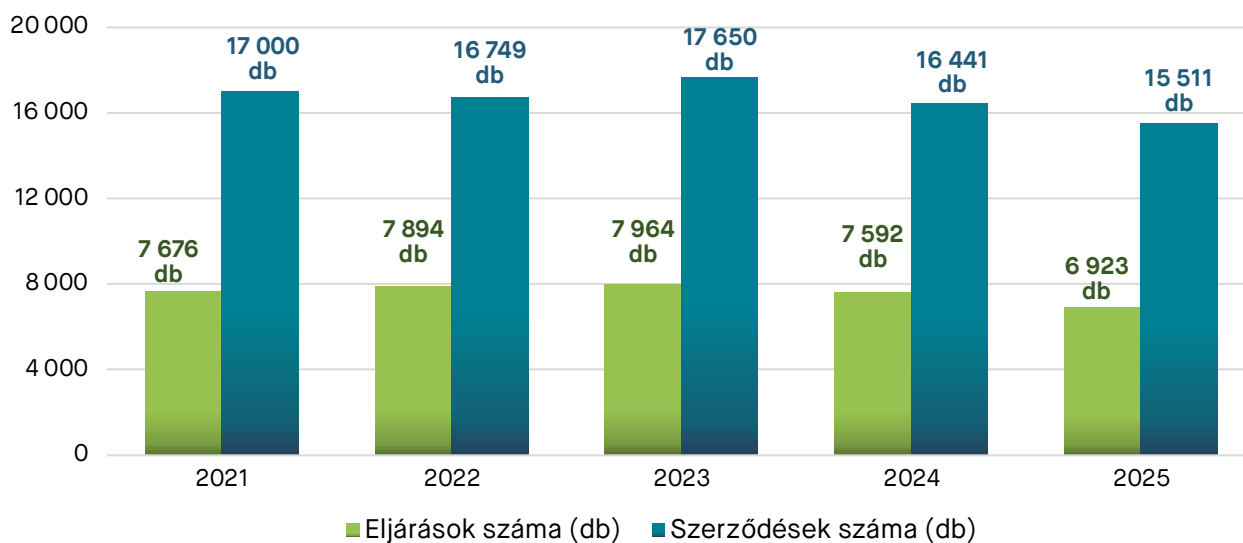
Az eredményes közbeszerzési eljárások és a közbeszerzési szerződések darabszáma az elmúlt öt év során viszonylag egyenletesen alakult, az eredményes eljárások száma 6900 és 8000 darab között, míg a megkötött szerződések száma 15500-17700 darab között mozgott. A vizsgált időszakban a közbeszerzési eljárások és a megkötött szerződések száma között szoros korreláció mutatkozott: az eljárásszám növekedését minden esetben a szerződéskötések volumenének emelkedése követte, ez alól egyedüli kivétel a 2022-es év, amikor is a közbeszerzési eljárások száma emelkedett az előző évhez képest, a megkötött szerződéseké azonban csökkent.

¹ A szerződés alatt az eredményes, nem keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárásrészekhez kapcsolódó szerződéseket értjük.

² Az eljárás/közbeszerzési eljárás alatt az eredményes, nem keretmegállapodás megkötésére irányuló teljes (akár több részből álló) közbeszerzési eljárásokat értjük.

³ 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, csak az eredményes keretmegállapodások alapján lehívott részekhez kapcsolódó szerződések adatait.

1. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK, ILLETVE KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ALAKULÁSA 2021 ÉS 2025 KÖZÖTT

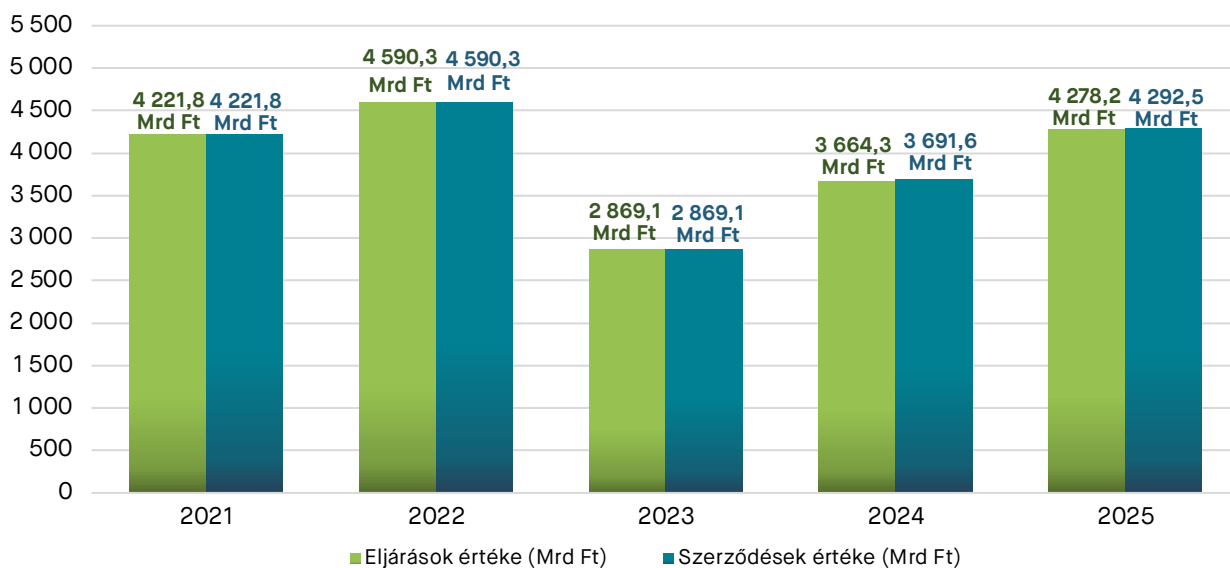


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 2024-es évet megelőzően a közbeszerzési eljárások és a megkötött közbeszerzési szerződések értékei minden évben pontosan azonos értéket adtak. Ennek oka, hogy ezen időszakban még az eredménytájékoztatók a teljes eljárás lezárását követően jelentek meg és az eljáráshoz kapcsolódó összes szerződést tartalmazták. 2024-től kezdődően, - a részenkénti közzététel lehetőségének köszönhetően, - a megkötött közbeszerzési szerződések értékadatai már meghaladják az eredményes közbeszerzési eljárások értékét.

A bevezetett új módszertan értelmében az eredménytájékoztatóval csak részben lezárult közbeszerzési eljárások értéke nem növelheti a teljesen lezárult, azaz eredményes közbeszerzési eljárások értékét, hiszen a folyamatban lévő részek értékadatai majd csak a későbbiekben, az ezekről tájékoztatást nyújtó hirdetmények közzétételét követően válnak ismertté.

2. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK, ILLETVE KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) ALAKULÁSA 2021 ÉS 2025 KÖZÖTT

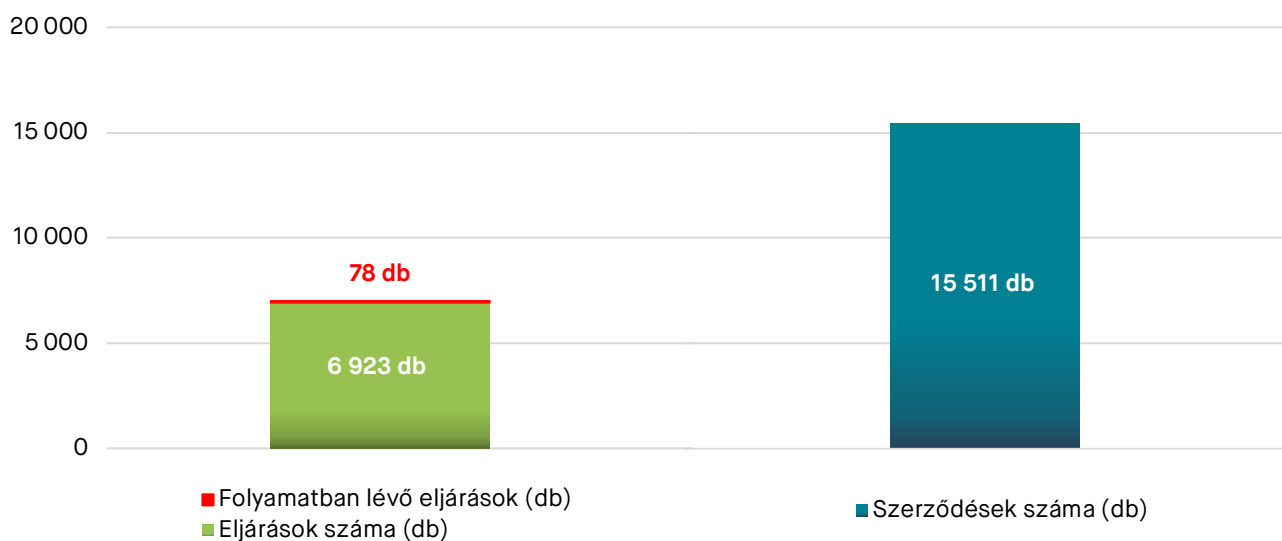


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2025 folyamán a részenként történő közzététel lehetősége nem vált meghatározó gyakorlattá az ajánlatkérők részéről. A 2025. december 31-ei záró állapot szerint 78 olyan részekre bontott közbeszerzési eljárás volt folya-

matban, amelyben nem zárult le valamennyi rész, ugyanakkor egyes részekben már sor került szerződés-kötésre. Ez mindössze a lezárult eljárások 1,1 százaléka.

3. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK, A FOLYAMATBAN LÉVŐ KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK, ILLETVE KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ALAKULÁSA 2025.12.31-EI ÁLLAPOT SZERINT

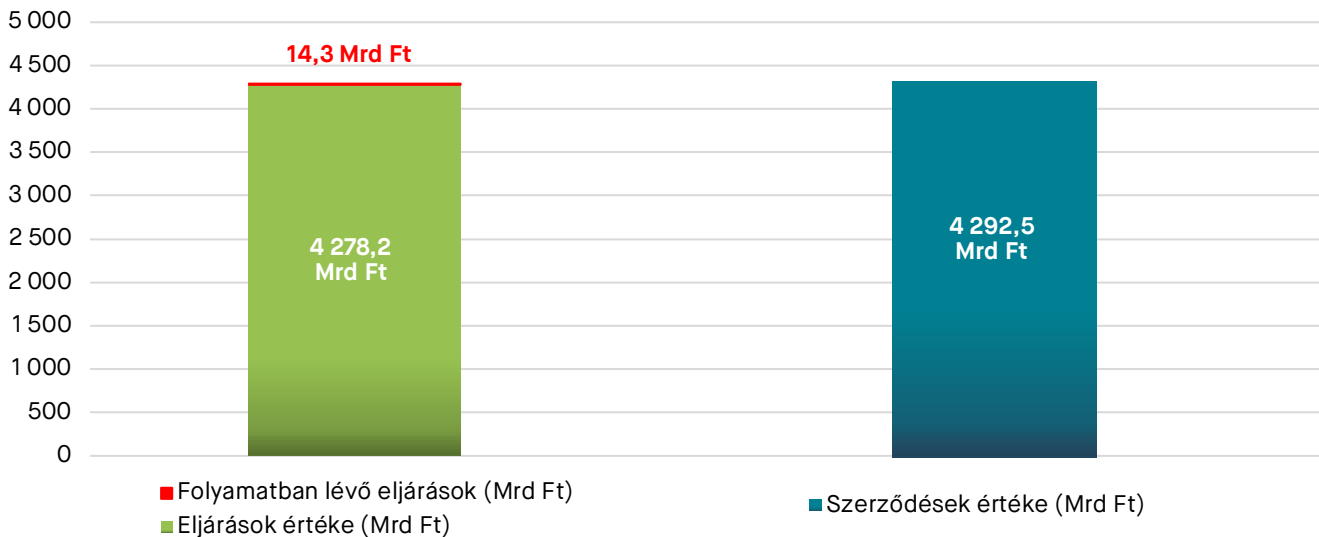


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 2025. december 31-ei záró állapot szerint a folyamatban lévő eljárások értéke 14,3 milliárd forint volt, mely mindössze 0,3 százalékot tett ki a lezárult eljárások összértékéhez viszonyítva.

Amennyiben a következő ábrát jobban megvizsgáljuk, látható, hogy a lezárult és a folyamatban lévő eljárások együttes összege pontosan megegyezik a megkötött szerződések összértékével.

4. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK, A FOLYAMATBAN LÉVŐ KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK, ILLETVE KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) ALAKULÁSA 2025.12.31-EI ÁLLAPOT SZERINT

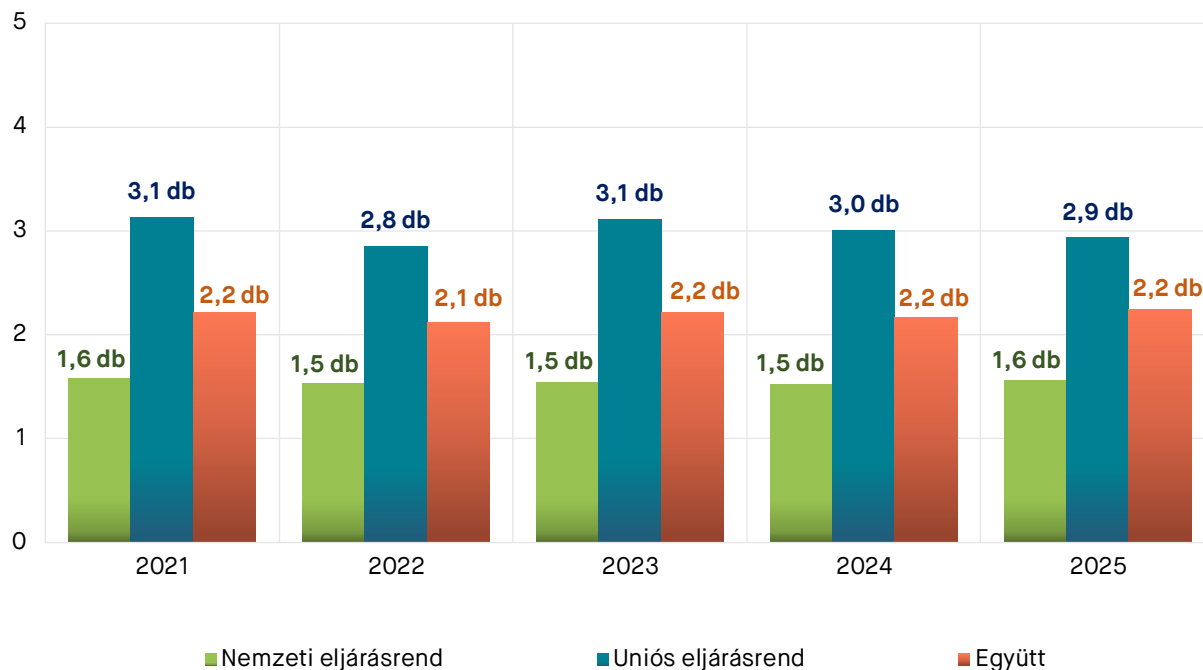


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az előzőek alapján megállapítható, hogy a szerződéssel eredményesen lezárult részek alapján történő közzététel lehetősége nem gyakorolt érdemi hatást a közbeszerzési eljárások és szerződések számának és értékének alakulására. Ezt az egy közbeszerzési eljárásra jutó szerződések átlagos számának vizsgálata is igazolja. 2021 és 2023 között – mielőtt az új módszertan bevezetése megtörtént volna – az egy eljárásra jutó szerződések számának átlaga 2,2 darab volt, mely adat pontosan megegyezik a 2024-es és a 2025-ös évben mért értékkel.

Amennyiben kifejezetten az uniós eljárásrendben lefolytatott eljárásokat vizsgáljuk – hiszen a rész alapján történő közzététel az uniós értékhatárt elérő közbeszerzési eljárások esetén vált lehetővé –, abban az esetben sem láthatunk markáns változást: 2021 és 2023 között az egy eljárásra jutó szerződések számának átlaga 3,0 darab volt, a 2024-es év adata ezzel megegyezett, a 2025-ös év adata pedig mindössze 0,1 darabbal tér el.

5. ÁBRA: EGY KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSRA JUTÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÁTLAGOS SZÁMA (DB) ELJÁRÁSRENDEK SZERINT ÉS EGYÜTT ÖSSZESEN 2021 ÉS 2025 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

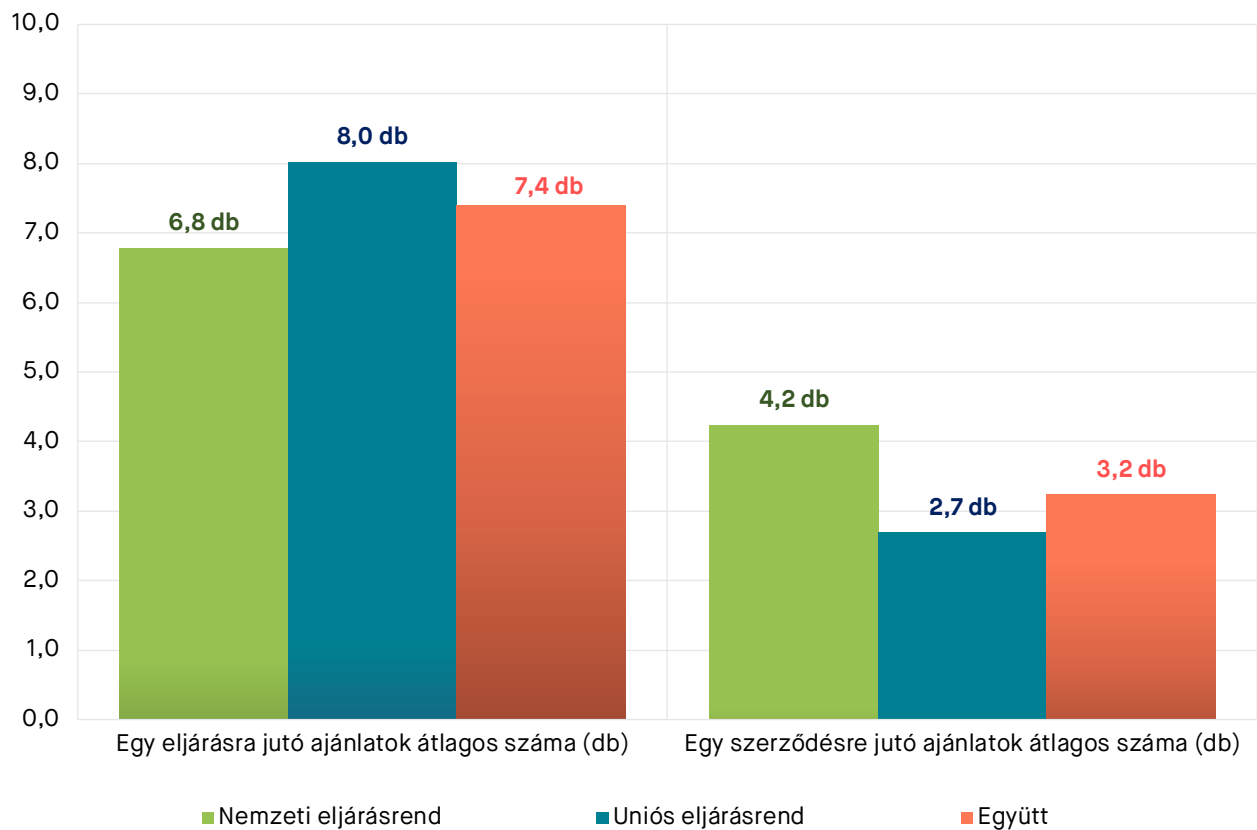
Habár a részek alapján történő közzététel lehetősége önmagában nem gyakorolt komolyabb hatást a statisztikai adatokra, viszont a bevezetett szerződés alapon számított módszertan az eljárás alapú statisztikánál mélyebb alábontást tartalmaz, ami növeli a statisztika validitását és ez által sokkal pontosabb képet kapunk a közbeszerzések alakulásáról.

Nézzünk egy olyan példát, ahol igazán szembevető a két módszertan használata közötti differencia. 2025-ben egy közbeszerzési eljárásra a nemzeti eljárásrendben 6,8 ajánlat érkezett, míg egy szerződésre 4,2. Az uniós eljárásrendben egy eljárásra 8 ajánlat jutott és egy szerződésre 2,7. Ez a példa tökéletesen szemlélteti, azt, hogy az eljárás alapú módszertan jelentősen „felfelé torzí-

totta” a verseny intenzitásáról alkotott képet, különösen az uniós eljárásrendben. A hatalmas különbséget az eljárás és a szerződés alapú statisztikák között a részekre történő ajánlattétel okozza. A nemzeti eljárásrend esetén kisebb, de még mindig jelentős az eltérés. A nemzeti eljárások általában kevesebb részre osztottak, de a csökkenés itt is jelzi a korábbi módszertan torzítását.

Az eljárásrendeket együtt vizsgálva az ajánlatok száma egy szerződésre 3,2 darab, ami 44 százalékkal kevesebb, mint az eljárás alapú módszertan esetén. Ez a különbség rávilágít arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság az új adatközléssel sokkal közelebb került a valós piaci dinamika bemutatásához.

6. ÁBRA: EGY KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSRA, ILLETVE EGY KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSRE JUTÓ AJÁNLATOK ÁTLAGOS SZÁMA (DB) ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2025-BEN

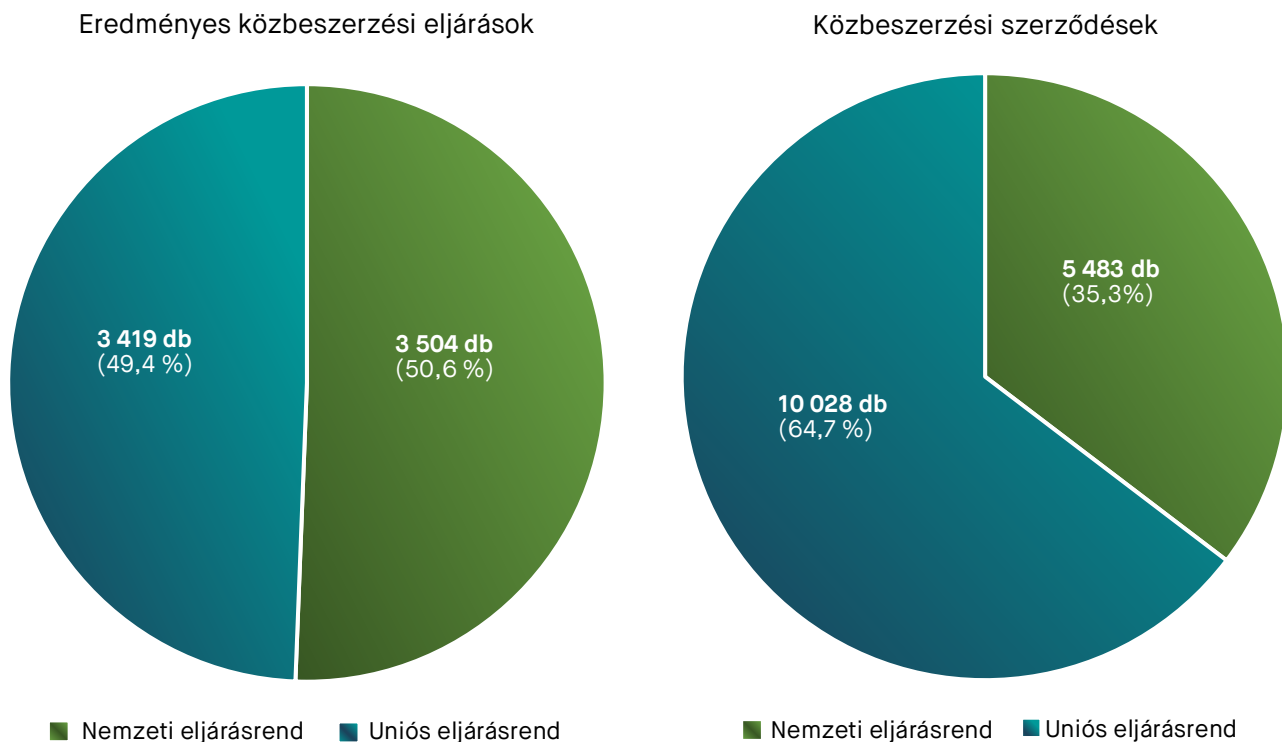


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A módszertani váltás relevanciáját az eljárásrend szerinti megoszlás vizsgálata is jól mutatja. Míg az eredményes eljárások száma alapján a nemzeti és az uniós eljárásrend súlya közel azonos (50-50%), addig a szerződések volumene markáns eltolódást mutat: 2025-ben a kontraktusok közel 65 százaléka az uniós eljárás-

rendhez kötődött, és mindössze 35 százaléka realizálódott a nemzeti rendszerben. Ez az aránybeli eltolódás ismét arra vezethető vissza, hogy a nagyobb értékű közbeszerzéseket magában foglaló uniós eljárásrendben indított eljárások esetén a részek száma magasabb és több szerződés megkötését eredményezik.

7. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK, ILLETVE A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZLÁSA A NEMZETI ÉS UNIÓS ELJÁRÁSREND SZERINT 2025-BEN



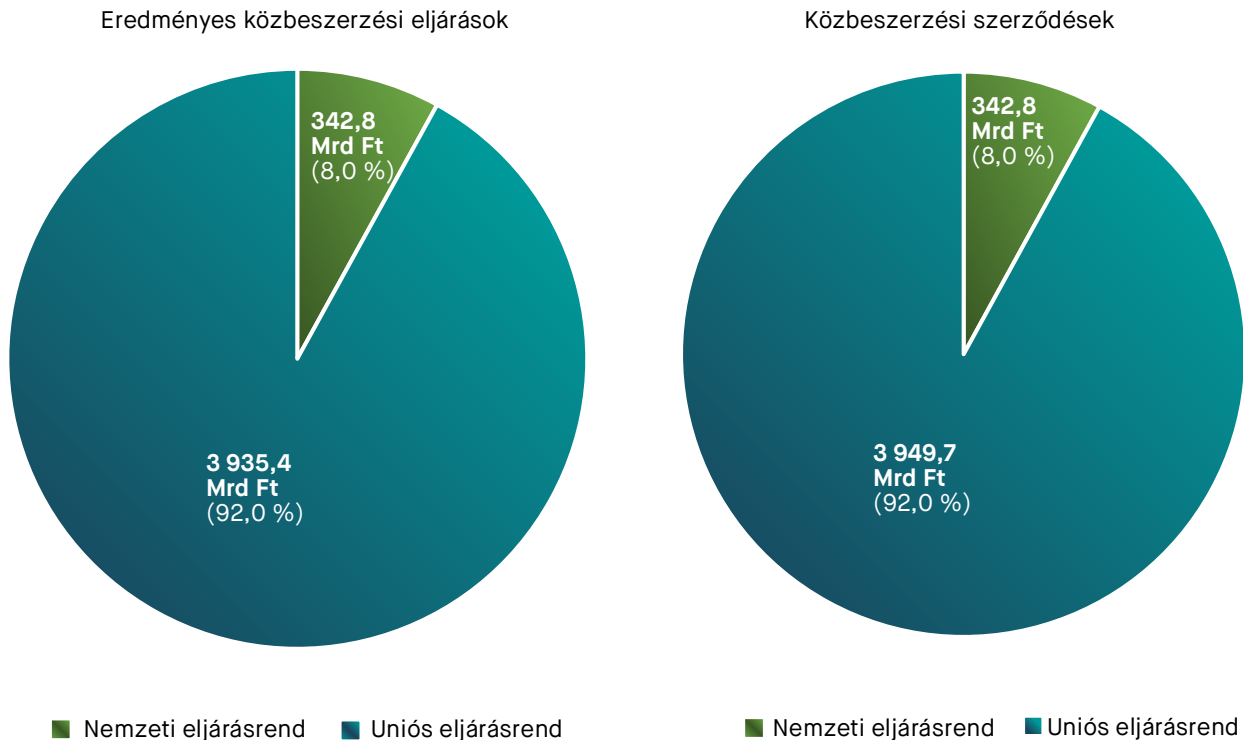
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az értékarány tekintetében az eljárásrend szerinti megoszlás lényegében azonos az eljárás és a szerződés alapú módszertan tekintetében. Az értékarányok azonossága logikus következmény, hiszen akár egy eljárás eredményeként tekintünk egy eljárás értékére, akár a belőle születő külön szerződések értékének szummájaként, ezek értéke, illetve aggregált értékük is értelemszerűen megegyezik. Különbséget csak az eredményes közbe-

szerezési eljárások, illetve szerződések értékét illetően láthatunk az uniós eljárásrend esetén: ez a differencia a még folyamatban lévő eljárások értékének összegéből (14,3 milliárd forint) adódik.

Az eddigiek alapján azt mondhatjuk, hogy a módszertani váltás a darabszámokat és a versenyintenzitási mutatókat írja át radikálisan, nem pedig az értékekbeli adatokat.

8. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK, ILLETVE A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD) MEGOSZLÁSA A NEMZETI ÉS UNIÓS ELJÁRÁSREND SZERINT 2025-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

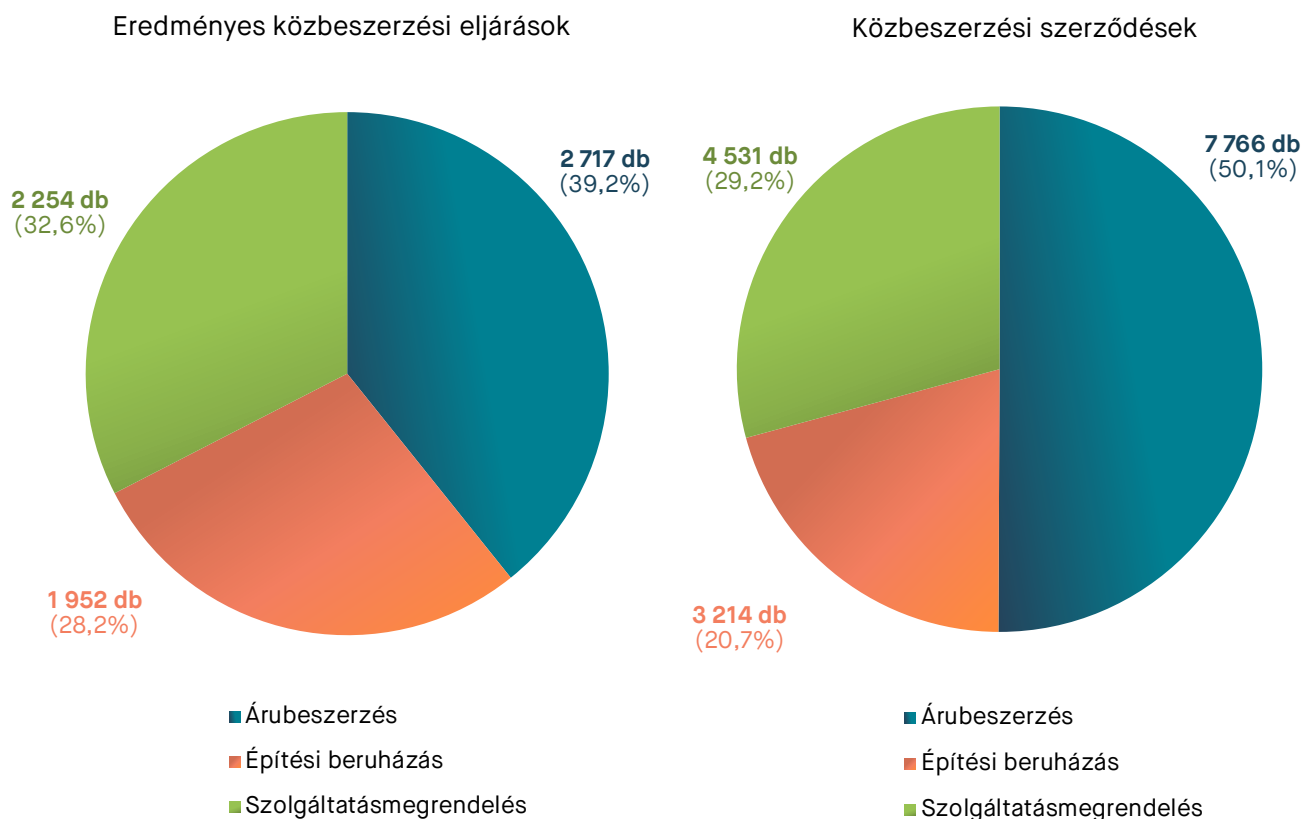
A beszerzési tárgyak szerinti számarányok vizsgálata szintén jól szemlélteti a két módszertan alkalmazásának használatából eredő különbségeket.

Bár 2025-ben a beszerzési tárgyak vizsgálata alapján mind az eljárás alapú, mind a szerződés alapú módszertan esetén a legnagyobb arányban árubeszerzés történt, a két módszer használata több, mint 10 százalékpontos eltérést eredményez. Az eljárások tekintetében 39,2, a szerződések tekintetében pedig 50,1 százalék volt az árubeszerzések számaránya.

Második legnagyobb aránnyal – mind az eljárások, mind a szerződések tekintetében – a szolgáltatásmegrendelések rendelkeztek, ez esetben azonban csak 3,4 százalékpontot eredményezett a két különböző módszertan használata.

A legkisebb aránnyal az építési beruházások rendelkeztek, a közbeszerzési eljárásokon belül 28,2 százalékkal, a megkötött szerződéseken belül pedig 20,7 százalékos számaránnyal.

9. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK, ILLETVE A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) FŐBB BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT 2025-BEN



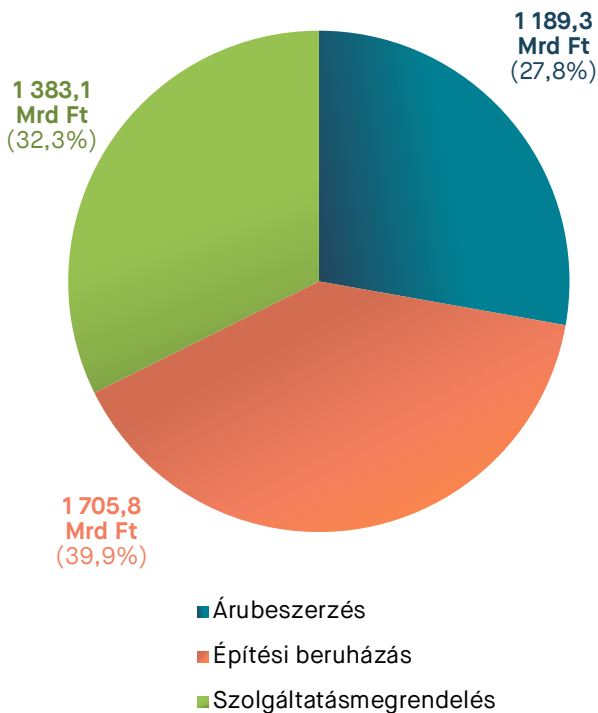
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A beszerzési tárgyak értékaránya tekintetében a két módszertan használata csak nagyon kis mértékű eltérést eredményezett az árubeszerzések és a szolgáltatásmegrendelések esetében. A beszerzési tárgyak értékarányának vizsgálata megerősíti a korábbi következtetést: a módszertani váltás gyakorlatilag nem hozott szám-

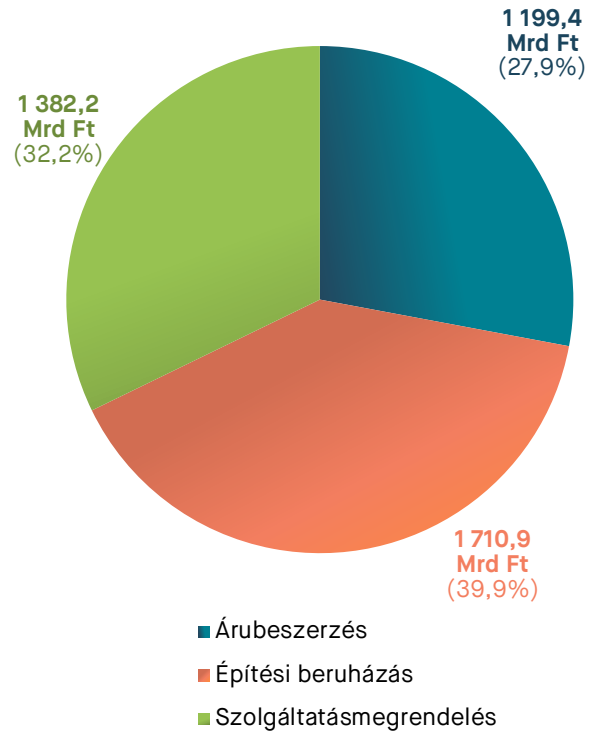
szaki elmozdulást az értékarányok tekintetében. A mindössze 0,1 százalékpontos eltérés azt igazolja, hogy a közbeszerzési piac szerkezete stabil, függetlenül attól, hogy azt eljárási egységekben vagy egyedi szerződésekben mérjük.

10. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK, ILLETVE A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKE (MRD FT) FŐBB BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT 2025-BEN

Eredményes közbeszerzési eljárások



Közbeszerzési szerződések



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

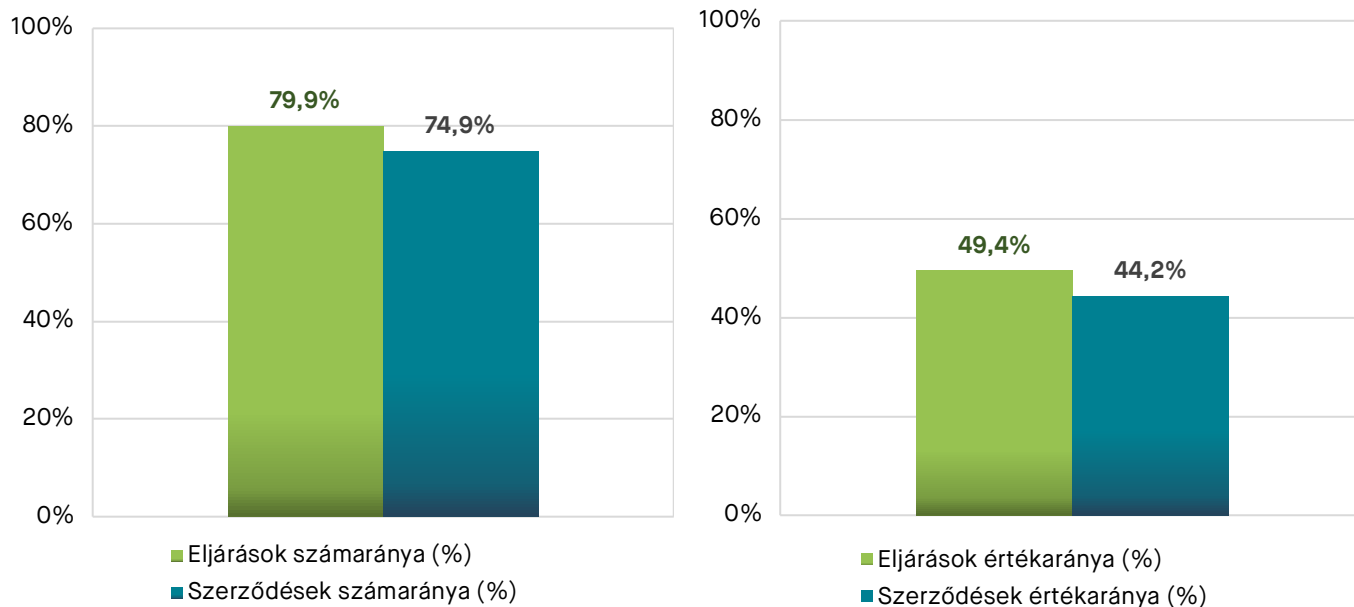
Utolsó vizsgált mutatónk a KKV szektorra vonatkozik. 2025-ben az összes eredményesen lefolytatott közbeszerzési eljárás majdnem 80 százalékában vettek részt mikro-, kis- és középvállalkozások, az új módszertan szerint viszont az összes megkötött szerződés majd 75 százalékában szerepelt KKV nyertes ajánlattevőként, amely 5 százalékpontos eltérést jelent a számarány tekintetében az eljárás alapú, illetve a szerződés alapú módszertan esetében.

A KKV-k értékaránya szempontjából az eljárások értékének csaknem 50 százaléka kötődött nyertes KKV-hoz, a megkötött szerződéseknek pedig csak kicsivel több, mint 44 százaléka, azaz a szerződés alapú módszertan

szerinti értékarány 5,2 százalékponttal alacsonyabb arányt eredményezett, mint az eljárás alapú vizsgálat.

Ezek alapján elmondható, hogy az eljárás alapú statisztikák némileg felülbecsülték a KKV szektor súlyát a közbeszerzési piacon. Az eltérést a vegyes nyertesség kezelése okozza az eljárás alapú statisztikai módszertan esetében. Az eljárás alapú statisztika esetén „KKV-pozitív” minden olyan eljárás, ahol legalább egy KKV nyertes szerepelt. Ezzel szemben a szerződés alapú módszertan sokkal pontosabb, hiszen a konkrét szerződések esetében önállóan vizsgálja, hogy a nyertesek között szerepel-e a cégmérete alapján KKV.

11. ÁBRA: A NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK ÉS SZERZŐDÉSEK SZÁM ÉS ÉRTÉK-
ARÁNYA AZ ÖSSZES MEGKÖTÖTT SZERZŐDÉSEN BELÜL (%) 2025-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Összegezve megállapítható, hogy a 2025-ös évben a részekre történő ajánlattétel lehetősége bár jelen volt, de nem vált olyan domináns gyakorlattá, amely alapjaiban rendítette volna meg a közbeszerzési piac struktúráját. Ugyanakkor a szerződésalapú módszertan bevezetése mérföldkőnek tekinthető. A megkötött szerződésekre épülő statisztikai adatszolgáltatás a korábbi, eljárás

alapú módszertan szerves és mélyebb továbbfejlesztése. Ez az új megközelítés lehetővé teszi a beszerzési folyamatok elemi szintű monitorozását, ezáltal minden eddiginél részletesebb, torzításmentesebb és validabb képet nyújt a hazai közbeszerzési piac tényleges dinamikájáról, a versenyintenzitásról és a gazdasági szereplők valós súlyáról.



**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**