



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2026. VIII. évfolyam 5. 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 5. 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. Navracics Tibor

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

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

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:

Lónyai László

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

*Közbeszerzési Hatóság, képzési
asszisztens*

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

*Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető*

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

TARTALOM

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

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai (Dr. Vén Gergely).....3

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Petró Szilvia LL.M.).....16

A Döntőbizottságnak a Fővárosi Törvényszék 106.K.702.571/2025/14. számú ítéletével felülvizsgált D.228/17/2025. számú határozata 16

A Döntőbizottságnak a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.049/2025/18. számú ítéletével felülvizsgált D.339/16/2025. számú határozata 19

A Döntőbizottság D.598/21/2025. számú határozata ..21

A Döntőbizottság D.25/10/2026. számú határozata24

Közbeszerzési iránytű.....26

Innovatív közbeszerzése (Dr. Magyar Adrienn LL.M.) ..26

Az Európai Unió Bíróságának C-692/23. AVR-Afvalverwerking ügyben hozott ítélete: Az in-house kivétel alkalmazhatósága több szintű önkormányzati vállalati struktúrába.

(Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD)39

Statisztika (Rezső Orsolya)

A KKV-szektor 2025. évi közbeszerzéseinek statisztikai elemzése a főbb mutatók szerint.....45



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 májusában megjelenő ötödik számának a Közbeszerzési Hatóság *legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata* – egyéb kérdések mellett – foglalkozik a részekre bontás tilalmával, a szerződéskötési kötelezettség alól történő mentesülés egyes eseteivel, továbbá keretmegállapodás megkötésével és a szerződéskötési moratóriummal összefüggő egyes kérdésekkel is.

A *jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban* ismertetett jogesetek érintik a Döntőbizottság hivatalbóli kiterjesztéssel kapcsolatos jogkörét, az értékelési szempontok objektív meghatározásával kapcsolatos követelményt, a hiánypótlás jogszerű alkalmazását és az ajánlattevők szerződéskötési kötelezettség alóli mentesülését.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* két szócikk kerül publikálásra. Az első szócikk az innovációs közbeszerzések néhány hazai példája mellett külföldi példák segítségével bemutatja az innovációs közbeszerzések előnyeit és nehézségeit. Az innovatív megoldások gyakorlati alkalmazásának számos nehézsége és kockázata van, ezért a hazai ajánlatkérők óvatosan alkalmazzák jelenleg azokat, ugyanakkor az innovációs közbeszerzés kiaknázatlan lehetőséget kínál az innovatív induló vállalkozások számára, új lehetőségeket teremt a beszállítói piacon, a környezeti és társadalmi hatás szempontjából pedig nagyobb hozzáadott értéket képvisel, hosszú távon költséghatékonyabb, így hosszú távú előnyei vitathatatlanok. A második írás az Európai Unió Bíróságának a C-692/23. AVR-Afvalverwerking ügyben 2026 januárjában hozott ítéletét mutatja be, amelyben a Bíróság az in-house szerződéskötés feltételét jelentő 80%-os tevékenységi kritérium értelmezésével foglalkozott egy több szintű önkormányzati vállalati struktúrában. Az ítélet az in-house szerződéskötés versenyt torzító hatásának elkerülése érdekében az ügylet gazdasági tartalmát állította középpontba és a jogszabály szövegén túlmutató követelményt fogalmazott meg a kivétel alkalmazásához olyan esetekre nézve, amikor az in-house szervezet egy vállalatcsoport anyavállalata. Az ügy a holland hulladékgazdálkodás példáján keresztül a komplex önkormányzati struktúrákban rejlő közbeszerzési kockázatokra is felhívja a figyelmet, és egyes közszolgáltatás-szervezési szervezeti megoldások újratervezését teheti szükségessé.

A *Statisztika rovatban* megjelenő cikk a KKV-szektor 2025. évi közbeszerzéseinek statisztikai elemzését tartalmazza.

Dr. Kovács László PhD
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Vén Gergely, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2026.5.1

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 vármegyei kórház gazdálkodási besorolása a szervezeti és működési szabályzata szerint „Saját gazdasági szervezettel rendelkező költségvetési szerv”, a vármegye területén működő városi kórházak gazdálkodási besorolása szerint „Saját gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerv”. A gazdasági szervezethez kapcsolódó feladatokat az irányító vármegyei intézmény gazdasági szervezete látja el. A városi kórházak önálló költségvetési szervek ugyan, de gazdasági szervezettel nem rendelkeznek. A vármegye területén működő városi kórházak nem viselnek önálló felelősséget saját közbeszerzési eljárásaikért, hiszen az irányító, lefolytatást végző vármegyei kórház viseli azt, aki egyben dönt is ezekről a beszerzésekről. A városi kórházak külön költségvetési sor felett rendelkeznek az érintett közbeszerzés céljára, de szükséges a vármegyei kórház részéről a jóváhagyás pénzügyi ellenjegyzés keretében. A városi kórházak a közbeszerzési szerződést ön-

állóan kötik meg és finanszírozzák azt a rendelkezésükre álló költségvetésből ugyancsak a vármegyei kórház jóváhagyása mellett. A vármegye területén működő városi kórházak közbeszerzéseit együttesen kell-e figyelembe venni az irányítást ellátó vármegyei kórház közbeszerzéseivel?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint amennyiben a vármegyei kórház és a városi kórház egyaránt költségvetési szervek, akkor valamennyien önálló ajánlatkérők, így a városi kórházak nem működési egységei a vármegyei kórházaknak, azaz a közbeszerzéseiket a Kbt. 16. § (4) bekezdésétől függetlenül önállóan kell vizsgálni.

A Kbt. 16. § (4) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Ha az ajánlatkérő szervezet több különálló működési vagy szervezeti egységből (a továbbiakban: működési egység) áll, a közbeszerzés – 19. § (3) bekezdésében foglaltak figyelembevételével megállapított – becsült értékének meghatározása során valamennyi működési egység beszerzési igényét együttesen kell figyelembe venni, kivéve, ha egy különálló működési egység saját gazdasági szervezettel és működési költségvetése felett önálló rendelkezési joggal bír. Ez utóbbi esetben a közbeszerzés becsült értékét az érintett különálló működési egység szintjén is meg lehet határozni.”

A Kbt. 16. § (4) bekezdése arra a helyzetre vonatkozik, amikor egyazon ajánlatkérő szervezeten belül található valamely működési egységről van szó. A Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont cb) alpontja szerint a költségvetési szervek egyenként ajánlatkérőnek minősülnek. Ezt erősíti az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 7. § (1) bekezdése is, amely szerint a költségvetési szervek jogi személyek. Nem teszi egyik ajánlatkérőt a másik ajánlatkérő működési egységévé az a tény, hogy az egyik ajánlatkérő irányítási vagy felügyeleti jogosultságokat gyakorol a másik ajánlatkérő fölött.

Két önálló ajánlatkérő szervezet beszerzéseinek az egységét tehát kizárólag a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján – egy egységes, közös beszerzési igény esetén – szükséges vizsgálni, és nem teremt a két szervezet beszerzései között egységet az a körülmény, hogy az egyik ajánlatkérő gazdálkodásának döntéseit a másik ajánlatkérő milyen mértékben befolyásolja.

2. kérdés

Az ajánlatkérő egészségügyi, szociális és ezekhez kapcsolódó szolgáltatásnak minősülő közreműködői szerződést kíván kötni egészségügyi személyzettel való ellátási szolgáltatásokra, különböző szakmák vonatkozásában, példálózó jelleggel:

- traumatológiai egészségügyi ellátás,
- sürgősségi egészségügyi ellátás,
- szüléset-nőgyógyászati egészségügyi ellátás,
- gyermekgyógyászati egészségügyi ellátás,
- kardiológiai egészségügyi ellátás.

A becsült értéket szakmánként külön-külön kellene meghatározni, mivel nem ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelésekről van szó és ezért nem esnek a részekre bontás tilalmának a hatálya alá?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ugyanazon ajánlatkérőnél, szoros időbeli összefüggésben felmerülő egészségügyi szolgáltatások biztosítására irányuló beszerzések között fennállhat a részekre bontás tilalma, ugyanakkor az ajánlatkérőnek vizsgálat alá kell vetnie különösen a közvetlen célt, a szakmai tartalmat (egymástól elkülöníthető-e az egészségügyi szakterületek), és ennek ismeretében szükséges a kérdésben döntést hoznia.

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

„Ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon köz-

vetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.”

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott útmutatója¹ (a továbbiakban: Útmutató) szerint – az Európai Unió Bíróságának gyakorlatával összhangban – funkcionálisan szükséges megközelíteni azt, hogy mit kell egy közbeszerzés alatt érteni. Az Útmutató szerint annak megítélésére vonatkozóan, hogy a becsült érték meghatározásával kapcsolatban fennáll-e a részekre bontás tilalma, elsődlegesen a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállásának vizsgálata szükséges, emellett vizsgálandók az ún. kiegészítő szempontok is. Ezzel összefüggésben az Útmutató leszögezi, hogy szolgáltatás megrendelések esetében a vizsgálat elsődleges szempontja az, hogy az egyes beszerzések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuljanak. Szolgáltatások megrendelése esetében lényeges szempont a szolgáltatás tartalmának a vizsgálata a tekintetben, hogy annak mi a közvetlen célja.

Általánosságban elmondható, hogy ha egészségügyi szolgáltatások beszerzése a cél az ajánlatkérő részéről, akkor vélhetően ezen szolgáltatások között fennáll a részekre bontás tilalma, ugyanakkor valamennyi körülményt együttesen mérlegelve az ajánlatkérőnek szükséges ebben a kérdésben döntést hoznia. Ugyanakkor a Közbeszerzési Döntőbizottság D.363/9/2020. sz. határozatában az adott eset körülményeire, illetve az esettel kapcsolatosan benyújtott jogorvoslati kérelem tartalmára is figyelemmel megállapíthatónak tartotta a részekre bonthatóságot akkor, ha a szerződések egymástól elkülöníthető egészségügyi részsakterülethez tartoznak, továbbá a végzettség és a képzettség tekintetében a szolgáltatások szakmai háttere nem teljesen azonos, és a beszerző megfelelő módon bontotta részsakterületre a szerződéseket a szolgáltatók szakfeladatai szerint, úgy, hogy a részekre bontás tilalma kizárólag a szakterületeken belül állt fenn².

Amennyiben továbbá ezek a szolgáltatások olyan, a Kbt. 3. melléklet szerinti egészségügyi szolgáltatások, ame-

¹ Lásd <https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-becsult-ertek-szamitasa-reszekre-bontas-tilalma-es-beszerzesi-igenyek-mesterseges-egyesitese-targyaban/?hexagon=4>

² Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.363/9/2020. sz. határozatának 38-45. pontjait.

lyek az ellátási kötelezettség körébe tartoznak, és részben vagy egészben közfinanszírozott közszolgáltatásnak minősülnek, akkor a Kbt. 111. § c) pontja szerinti kivételi körbe tartoznak, azaz csak akkor szükséges a megrendelésük esetén közbeszerzési eljárást lefolytatni, ha a – részekre bontás tilalmára is figyelemmel meghatározott – becsült értékük nem éri el a 287 137 500 forintot.

3. kérdés

A nem ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló, eltérő, 2. kérdésben említett szakmai szolgáltatásmegrendelések esetén a becsült érték megállapítása során alkalmazni szükséges-e a Kbt. 17. § (2) bekezdését, mivel rendszeresen visszatérő a szolgáltatás megrendelése?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a becsült érték meghatározásánál a rendszeresen vagy időszakonként visszatérően megkötött szerződések esetén alkalmazni szükséges a Kbt. 17. § (2) bekezdését is.

A Kbt. 2. § (7) bekezdése alapján a Kbt. kógens jogszabály.

A Kbt. 17. § (2) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az árubeszerzés vagy a szolgáltatás becsült értéke a rendszeresen vagy az időszakonként visszatérően kötött szerződés esetében:

a) az előző naptári év során kötött azonos tárgyú szerződés vagy szerződések szerinti tényleges ellenszolgáltatás, módosítva a következő naptári év alatt várható mennyiségi és értékbeli változással, vagy

b) az első teljesítést követő, a következő tizenkét hónap alatti vagy a tizenkét hónapnál hosszabb időre kötött szerződés vagy szerződések időtartama alatti becsült ellenszolgáltatás.”

A Kbt. kógeniájából az következik, hogy amennyiben az ajánlatkérő rendszeresen vagy időszakonként visszatérően megkötött szerződésekben szokta ugyanazt a szolgáltatást megrendelni, akkor annak az értékeként a Kbt. 17. § (2) bekezdése alapján számított összeget köteles figyelembe venni.

4. kérdés

Az IT-szektorban a közelmúltban történt egy jelentős árváltozás, mely mértékét tekintve olyan jelentős, hogy szinte min-

den késztermék árát is szignifikánsan érinti. A memória chip-ek ára egy világméretű bejelentés hatására megduplázódott, bizonyos gyártóknál háromszorosára nőtt. Mi a jogkövető eljárás/magatartás az ajánlattevők részéről azon ajánlatok esetén, amelyek az áremelkedés előtt kerültek benyújtásra és vélhetően – ha eredményes lesz az eljárás – az eredeti ajánlati áron már nem teljesíthetők, de a bekövetkezett mértékű árváltozással senki nem számolhatott az ajánlattétel időpontjában?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a nyertes ajánlattevő akkor mentesül szerződéskötési kötelezettsége alól (szabadul ajánlati kötöttségétől), ha az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.

Ezt a mentesülést a Kbt. 131. § (9) bekezdése tartalmazza. Azonban az itt szereplő mentesülés a kérdésben foglalt helyzetnél szűkebb körben érvényesülhet: nem az ajánlatok benyújtásától, hanem csak az összegezés megküldését követően bekövetkezett esemény az, amely mentesíti az ajánlattevőt a szerződés megkötésének kötelezettsége alól.

Az ajánlattevőnek azt is fontos figyelembe vennie, hogy pusztán az áremelkedés ténye, mértéke és időpontja (azaz az összegezés után történik egy jelentős áremelkedés) nem alapozza meg a szerződéskötési kötelezettség alóli mentesülést. Annak a követelménynek is érvényesülnie kell, hogy ez az áremelkedés az ajánlattevő ellenőrzési körén kívül essen és ez az ajánlattevő által előre nem volt látható. Az előre nem láthatóság nem pusztán azt jelenti, hogy az ajánlattevő előre nem ismeri pontosan a jövőbeli áremelkedés mértékét, hanem azt is jelenti, hogy az adott piac, az adott szabályozási környezet és más hasonló tényezők is olyanok, amelyek kapcsán nem kell kalkulálni áremelkedéssel. Például az, hogy a minimálbér emelkedik, nem tekinthető előre nem látható tényezőnek, még akkor sem, ha a minimálbér emelkedésének pontos mértéke előzetesen nem ismerhető meg. Ha az áremelkedés olyan folyamatok eredménye, amelyek egy ideje fennállnak, és az ajánlattevő által ismertek, akkor nem állítható az, hogy az áremelkedés nem volt előre látható. Ha a gazdasági helyzet kiszámíthatatlan, de köztudomásúan kiszámít-

hatatlan, akkor ezt a kiszámíthatatlanságot bizonyos mértékig figyelembe kell venni az ajánlattevőknek is az ajánlattétel során (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.433/18/2022. sz. határozatának 83-102. pontját és a Fővárosi Törvényszék 106.K.700.040/2023/21. sz. ítéletének [44]-[47] bekezdését).

Ezzel összefüggésben az ajánlattevő feladata nem csupán azt bizonyítani, hogy az áremelkedés az összegezés megküldése után történt, hanem azt is bizonyítani szükséges, hogy az áremelkedés ténye vagy mértéke nem volt előre látható a kellő gondossággal megismerhető piaci és egyéb releváns folyamatokból, környezetből.

5. kérdés

Mi a jogkövető eljárás/magatartás a 4. kérdés szerinti esetben az ajánlattevők részéről, ha a szerződéskötés már megtörtént és az alkatrészek árváltozása ezt követően történt meg, de az árváltozás által megnövekedett költség nagyobb, mint adott esetben a második legkedvezőbb ajánlattevő ajánlati ára (az esetleges módosítás tekintetében a felek közös akarata fennáll és a módosítás következtében az ellenszolgáltatás mértékének növekedése nem haladná meg az eredeti ár 50%-át)?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alkalmazható, ha annak a feltételei fennállnak. Ezek között nem szerepel az, hogy a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban benyújtott másik ajánlat ajánlati ára magasabb kell, hogy legyen, mint a módosítás következtében megemelt szerződéses ellenszolgáltatás.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés – a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat az alábbiak közül bármely esetben:

- c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:
 - ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre;

cb) a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;

cc) az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ha egymást követően több olyan módosításra kerül sor, amelyek a ca) alpont szerinti több, egymással nem összefüggő körülmény miatt merültek fel, ez a korlátozás az egyes módosítások nettó értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják e rendelkezés megkerülését.”

A fenti tényállási elemeket a feleknek tudniuk kell bizonyítani.

Az áremelkedésre alapított módosításnak először is szükségesnek kell lennie, azaz a szerződés teljesítése az ellenszolgáltatás megfelelő emelése nélkül kizárt. Ugyanakkor az áremelés korlátját is kijelöli az elvárt szükségesség: csak olyan mértékben emelhető meg az ellenszolgáltatás, amely fedezetet nyújt a megfelelő teljesítéshez.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatója³ (a továbbiakban: Szerződés. Útmutató) szerint önmagában egy vis maior helyzet (az alapanyagárak vagy az energiahordozók árának emelkedése) nem elegendő hivatkozási alap a szerződés módosításához, mivel minden esetben előre nem látható körülmények fennállását és azoknak a konkrét szerződés tárgyával és a módosítási igénnyel való közvetlen okozati összefüggését szükséges igazolni. Tehát a feleknek azt kell igazolniuk, hogy az alapanyagárak vagy az energiahordozók árának emelkedése közvetlen befolyással van az adott szerződés teljesítésére, annak közvetlen akadályát jelenti valamely szempontból.

A Szerződés. Útmutató továbbá hivatkozik a Közbeszerzési Döntőbizottság D.384/19/2018. és D.469/15/2021. számú határozataira és a Kúria Kfv. VI.37.948/2018/5. számú ítéletére, miszerint az előre nem láthatóság a szerződés megkötésének időpontjára, illetve a szerződéskötést megelőző szakaszra vonatkozatható, ezért a szerződésmódosítás jogszerűségének vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során a kellő

³ lásd <https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-a-kozbeszerzesi-eljarasok-eredmenyekent-megkotott-szerzodesek-kbt-szerinti-modositasaval-valamint-teljesitesevel-kapcsolatos-egyeb-kerdesekrol-2025-10-07/?hexagon=26>

gondosságot tanúsította-e. Egy fix áras szerződés esetében a szerződéses rendelkezések eleve feltételezik, hogy a vállalkozó előre kalkulál a teljesítéshez szükséges költségek emelkedésével és az ajánlati árat is ennek megfelelően adja. Ilyenkor csak az olyan rendkívüli mértékű áremelkedés tekinthető előre nem láthatónak, amely a szerződéskötéskor észszerűen nem volt előre látható.

A módosítás emellett nem sértheti a Kbt. 142. § (3) bekezdését, azaz nem módosítható a szerződés akként, hogy az a nyertes ajánlattevőként szerződő felet mentesítse az olyan szerződésszegés (illetve szerződésszegésbe esés) és annak jogkövetkezményei – ide nem értve a felmondás vagy elállás jogának gyakorlását – alkalmazása alól, amelyért felelős (illetve felelős lenne), vagy amely arra irányul, hogy az ajánlatkérő átvállaljon a nyertes ajánlattevőt terhelő többletmunkaköltségeket vagy indokolatlanul egyéb, a szerződés alapján a nyertes ajánlattevőt terhelő kockázatokat. Ez a jelen esetre vetítve azt is jelenti, hogy az árváltozás ajánlattevői oldalon fennálló kockázatát az ajánlatkérő indokolatlanul nem vállalhatja át.

Annak pedig nincsen jelentősége, hogy a közbeszerzési eljárásban részt vett másik – nem nyertes – ajánlattevő ajánlatában milyen összegű ellenszolgáltatás szerepelt. Ennek a közbeszerzési eljárás során van szerepe, a szerződés megkötését követően viszont olyan magánjogi jogviszony jön létre, amelyben kizárólag az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő vesz részt.

6. kérdés

A 4. kérdés szerinti esetben amennyiben egy összetett késztermék vonatkozásában egy alkatrész gyártása/elérhetősége megszűnik a szerződés időtartama alatt és nem lehetséges pótolni olyan más alkatrészszel, ami minden előírt feltételnek megfelel, akkor módosítható-e a szerződés?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ebben az esetben is a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának a szabályai az irányadók.

A kérdés megítélése során elsősorban azt kell vizsgálnia az ajánlatkérőnek, hogy az adott termék műszaki paramétereinek milyen mértékű változásáról van szó az újabb termékkel történő teljesítés során, ugyanis a teljesítéskor egy termék kicserélése egy azonos releváns

tulajdonságokkal rendelkező másik termékre, nem zárja ki a Kbt. 141. §-ának alkalmazásának lehetőségét. Ennek megvalósulása esetén azonban a szerződésmódosítási jogalapok teljes feltételrendszerét – a módosítást megalapozó körülmények figyelembevételével – minden esetben vizsgálni szükséges.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti szerződésmódosítási jogalap esetén a fentiekben túl például – többek között – vizsgálni kell a ca) alpont szerinti azon feltételt is, hogy a termék cseréje szükséges-e, azaz az eredetileg megajánlott termékkel a szerződés valóban nem teljesíthető, illetve az a körülmény, amely a termék cseréjének a szükségességét eredményezte, nem volt a szerződés megkötésekor az ajánlatkérő által előre látható. E körben előállhat például olyan helyzet, hogy az eredetileg megajánlott termék a piacon nem hozzáférhető, illetve az ajánlattevő valamely, neki fel nem róható, felelősségi körén kívül eső okból maga sem rendelkezik a szerződésben foglaltak szerinti értékesíthető termékkel. Ezen esetekben megállapítható, hogy a termék cseréje szükséges.

Árubeszerzés tárgyú közbeszerzési eljárás esetén álláspontunk szerint egy termék felváltása egy új termékkel bizonyos esetekben a Kbt. 142. § (3) bekezdésébe ütközhet, mivel az ajánlattevő ajánlati, majd szerződéses kötelezettsége ennek a konkrét terméknek az ajánlatkérő részére történő teljesítéséből áll. Amennyiben a termékcseré során csak a termék nem releváns, különösen értékelés alá nem eső tulajdonságai változnak – mely során az ajánlattevő az ajánlatkérő által a közbeszerzési eljárásban előírt műszaki minimumkövetelményeknek az új termékkel továbbra is megfelel, az eltérő teljesítés adott esetben – a fentiekben kifejtettek figyelembevételével – a szerződés módosítása útján kezelhető lehet. A Kbt. 142. § (3) bekezdése szerinti meg nem engedett termékcseré körébe tartozhat ellenben az az eset, amikor a csere valójában szerződésszegés elfedésére irányul. Ennek vizsgálatát, miszerint a termék tulajdonságainak megváltozása olyan mértékű-e, amelynél fogva új termékről beszélhetünk, és amely esetben a módosítás már nem megengedett, illetve a termékcseré jár-e a Kbt. 142. § (3) bekezdésében foglaltak megsértésének kockázatával, a feleknek kell kellő körültekintéssel elvégezniük. Ehhez kapcsolódóan szükséges megjegyezni, hogy a termék ára is jelentőséggel bírhat e körben, két esetben is:

- Amennyiben a termék cseréje önmagában, műszakilag nem minősülne lényegesnek, akkor tekintettel arra, hogy amennyiben az új tulajdonságokkal rendelkező termék piaci ára egyébként kevesebb, mint az eredeti tulajdonságokkal rendelkező terméknek az ajánlatban szereplő ára, akkor a szerződés módosítása az ár érintetlenül hagyásával ahhoz vezetne, hogy a szerződés gazdasági egyensúlya a nyertes ajánlattevő javára tolódik el [Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontja].

- A szerződésnek a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti módosításakor, azaz amikor a műszaki változás már önmagában meghaladja a Kbt. 141. § (6) bekezdésének a kereteit, akkor a műszaki paramétereken kívül a termék ára is vizsgálendő abból a szempontból, hogy az nem jelent-e az ajánlatkérő szempontjából indokolatlan kockázat-átvállalást [Kbt. 142. § (3) bekezdés].

Kiemelést érdemel, hogy akkor fogadható el az ajánlattevő akadályközlése és a szerződésmódosítás szükségessége, ha az ajánlattevő igazolni tudja azt, hogy az adott termék az ajánlattételkor rendelkezésre állt, de azóta a piacról eltűnt, így objektív akadály van az eredeti termékkel történő teljesítésnek. Abban az esetben azonban, ha csak szállítási nehézségek léptek fel, akkor a szerződésmódosítás szükségessége már nem igazolható, így a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti szerződésmódosítási jogalap egyik feltételének hiányában, ezen jogalapra hivatkozással a szerződés nem módosítható jogszerűen. Ebben az esetben az ajánlatkérőnek az esetleges szállítási késedelem, szerződésszegés miatti kötbérigényét érvényesíteni kell a nyertes ajánlattevővel szemben. A Kbt. 142. § (3) bekezdésébe ütközik és a szerződésmódosítás semmisségét vonja maga után, ha az ajánlatkérő a szerződésmódosítással a nyertes ajánlattevőt a szerződésszegés következményei alól kívánja mentesíteni.

7. kérdés

A 4. kérdés szerinti esetben a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti „kellő gondosság” hogyan értelmezendő?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a kellő gondosság az ajánlatkérőtől elvárható gondosságot jelenti.

A Szerzmód. Útmutató szerint általánosságban elmondható, hogy az előre nem láthatóság követelménye alapvetően akkor valósulhat meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről

az ajánlatkérőnek nem volt tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondosság mellett a szerződés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott.

A gondossági követelmény kiterjed a közbeszerzési eljárásnak nemcsak a lefolytatására, hanem már az előkészítésére is. A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelv (a továbbiakban: Irányelv) (109) preambulumbekkezdésének harmadik mondata szerint az „előreláthatatlan körülmények” kifejezés olyan körülményekre utal, amelyeket az ajánlatkérő szerv - figyelembe véve a rendelkezésére álló eszközöket, az adott projekt természetét és jellemzőit, a szóban forgó terület jó gyakorlatát, valamint az eredeti odaítélés előkészítése során elköltött források és a várható érték közötti megfelelő viszony biztosításának az igényét - az eredeti odaítélés észszerűen gondos előkészítése ellenére sem láthatott előre. Nem minősül előre nem látható körülménynek az, ami az ajánlatkérő mulasztásából, a közbeszerzési eljárás nem elég gondos előkészítéséből, a tervezés hibájából származik (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.74/20/2023. sz. határozatának 97. pontját, valamint a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.830/2023/20 sz. ítéletének [23] bekezdését). A kellő gondosság tanúsítása keretében az ajánlatkérőnek már az eljárás előkészítésekor tisztában kell lennie azokkal a bizonytalansági tényezőkkel, amelyek a szerződés jövőbeli teljesítésekor fennállhatnak (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.74/20/2023. sz. határozatának 106. pontját). Emellett a gondossági követelmény nem csupán az ajánlatkérőt terheli, ugyanis a Kbt. 142. § (3) bekezdése alapján az sem megengedett, hogy az ajánlatkérő indokolatlanul átvállaljon az ajánlattevőt terhelő kockázatokat, tehát az ajánlattevőnek is megfelelő gondosságot kell tanúsítania az ajánlata összeállítása során, különös tekintettel például az árazásra, az alvállalkozók megválasztására.

8. kérdés

A 4. kérdés szerinti esetben a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti „kellő gondosság” jelenti-e azt az ajánlatkérő részéről, hogy esetleg rendelkeznie kellett-e valamilyen referencia termék leírásával, melyhez adott esetben összehasonlítást végezhetett volna?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítésekor, a műszaki leírás

összeállításakor törekednie kell arra, hogy a lehető legváltozatosabb jellegű műszaki megoldások, termékek is megajánlhatók legyenek a verseny biztosítása érdekében. A közbeszerzési eljárás nem megfelelő gondossággal történő előkészítése pedig hatással lehet a szerződés módosíthatóságára is, mivel a „kellő gondosságnak” már a közbeszerzési eljárás előkészítésekor fenn kell állnia, ennek hiányában a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerint nem módosítható.

A Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata szerint a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti szerződésmódosítás esetén is szerephez jut – az ajánlatkérő által tanúsított kellő gondosság megállapíthatósága érdekében – annak vizsgálata, hogy az ajánlatkérő megfelelő alapossággal készítette-e elő az eljárását, azaz kellő gondosságot tanúsított-e (lásd pl. a Közbeszerzési Döntőbizottság D.120/17/2025., D.241/13/2025. és D.130/10/2025. sz. határozatát).

A közbeszerzés előkészítésére vonatkozó szabályok közül a Kbt. 28. § (1) bekezdése az ajánlatkérő felelősségévé teszi, hogy a közbeszerzési eljárását megfelelő alapossággal készítse elő, és a Kbt. 46. § (1) bekezdésére tekintettel annak eredményét írásban dokumentálja. A Kbt. 58. § (3) bekezdése szerint a műszaki leírásnak biztosítania kell, hogy annak alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehessenek, továbbá a műszaki leírásnak nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását. Jogsértő, ha a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott, konkrét, eltérést nem engedő, részletes műszaki előírások versenytorzító és esélyegyenlőséget kizáró hatásúak, amelyek nem tették lehetővé az ajánlattevők széles köre számára az ajánlattételt, valójában azt egy bizonyos termékre korlátozták le. Az ajánlatkérő az eljárás előkészítése során nem járhat el versenykorlátozóan, az esélyegyenlőség elvét sértve megfelelő indok nélkül nem lehet ajánlatot kérni kizárólag egy bizonyos termékre (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.160/20/2025. sz. határozatának 52-69. pontjait).

Az Irányelv (74) preambulumbekkezdése szerint a műszaki leírásokat olyan módon kell összeállítani, amely kivédi a verseny olyan követelmények révén történő mesterséges korlátozását, amelyek egy konkrét gazda-

sági szereplőnek kedveznek azáltal, hogy az adott gazdasági szereplő által rendszerint kínált áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások fő jellemzőit tükrözik. A műszaki leírásoknak a funkcionális és teljesítménybeli követelmények megadásával történő összeállítása általában lehetővé teszi e cél lehető legmegfelelőbb módon történő megvalósítását. A funkcionalitáshoz és a teljesítményhez kapcsolódó követelmények az innovációnak is kedvező eszközök a közbeszerzés során, amelyeket a lehető legszélesebb körben alkalmazni kell.

A fentiekre figyelemmel az ajánlatkérőnek valamilyen módon meg kell határoznia azokat az érdemi szempontokat, amelyeket figyelembe vesz a benyújtott ajánlatok műszaki megfeleléségének értékelésekor. Ennek hiányában ugyanis nem lesz lehetséges egyik terméknek egy másik termékkel történő lecserélése a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának a keretei között. Ha ehhez egy referencia termék leírása a megfelelő eszköz, akkor az ajánlatkérőnek azt kell a gazdasági szereplőkkel megismertetnie a közbeszerzési műszaki leírásban. Ezzel azonban az ajánlatkérő csak indokolt esetekben élhet, amikor egyéb módon nem lehetséges a szerződés tárgyának kellően pontos és érthető leírása. A műszaki leírás egyébként nem hivatkozhat meghatározott gyártmányú vagy eredetű dologra, illetve konkrét eljárásra, amely egy adott gazdasági szereplő termékeit vagy az általa nyújtott szolgáltatásokat jellemzi, vagy védjegyre, szabadalomra, tevékenységre, személyre, típusra vagy adott származásra vagy gyártási folyamatra, ha az egyes gazdasági szereplők vagy termékek előnyben részesítéséhez vagy kizorításához vezetne. Így tehát abban a kivételes és indokolt esetben, amikor az ajánlatkérő mégis arra kényszerül, hogy egy referencia terméket szerepeltet a műszaki leírásában, akkor az ilyen megnevezés mellett a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést kell szerepeltetnie [lásd a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 46. § (3) bekezdését].

9. kérdés

Építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések esetében az ún. cash pooling rendszer alkalmazása összefér-e a jogszabállyal, szabad-e alkalmazni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint bármilyen fizetési rendszer megfelelőnek tekinthető, amely azt eredményezi, hogy az ajánlattevőként szerződő fél – a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályok előírásaiban szereplő követelmények megtartása mellett – kifizeti az építési beruházás tárgyú szerződése alapján az alvállalkozóit.

Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 32/A. §-a tartalmazza az építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérői ellenszolgáltatás kifizetésének szabályait alvállalkozó igénybevétele esetén. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés c) pontja szerint az ajánlattevő először kiegyenlíti az alvállalkozók számláit, majd az e) pont szerint az ajánlattevőként szerződő felek átadják az ajánlatkérőnek az alvállalkozói követelések kiegyenlítését igazoló átutalások igazolásainak másolatait.

Ezekben a rendelkezésekben nem – és a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet más rendelkezéseiben sem – szerepel olyan előírás, hogy az ajánlattevőként szerződő félnek egy bizonyos számlájáról kellene teljesítenie az alvállalkozó részére szóló átutalást. A cash-pooling során egy cégcsoport tagjai közös főszámlára vonják össze a különböző bankszámláik egyenlegét. Ha erről a közös főszámláról történik az alvállalkozó díjának a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kiegyenlítése, akkor az erről szóló igazolást az ajánlatkérőnek el kell fogadnia. Az ajánlattevő feladata ilyenkor az, hogy a cash-pool főszámláról történő kifizetés során, illetve az arról kiállított igazolásból egyértelműen kiderüljön, hogy az a cégcsoport melyik tagjának a nevében történt.

10. kérdés

Az ajánlatkérő hogyan járjon el megfelelően abban az esetben, ha az ajánlattevőként szerződött fél a teljesítésbe bevont alvállalkozójánál hosszabb, a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés d) pontja szerinti visszatartást alkalmaz, ezáltal az alvállalkozónak járó teljes összeg kifizetését nem tudja a közbeszerzési vállalkozási szerződés teljesítés elszámolási időszakában utalási bizonylattal igazolni ajánlatkérő részére?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ebben az esetben az ajánlattevőnek járó ellenszolgáltatás kifizetéséhez elegendő a visszatartással nem érintett alvállalkozók kifizetéséről szóló igazolások, valamint az érintett alvállalkozó esetén a visszatartással csökkentett összeg kifizetéséről szóló igazolás és a visszatartás jogszerűségét bizonyító dokumentumok benyújtása.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésében az alábbi rendelkezések szerepelnek:

„Az ajánlatkérőként szerződő fél, ha az ajánlattevőként szerződő fél a teljesítéshez alvállalkozót vesz igénybe, a Ptk. 6:130. § (1) és (2) bekezdésétől eltérően a következő szabályok szerint köteles az ellenszolgáltatást teljesíteni:

- a) az ajánlattevőként szerződő felek annak megfelelően nyújtják be számlájukat az ajánlatkérőnek, hogy közülük melyik mekkora összegre jogosult az ellenszolgáltatásból. Az egyes ajánlattevőként szerződő felek a számla benyújtásával egyidejűleg nyilatkoznak arról, hogy az általuk a teljesítésbe bevont alvállalkozók egyenként mekkora összegre jogosultak az ellenszolgáltatásból;
- b) az ajánlattevőként szerződő felek mindegyike az általa kiállított számlában részletezi az alvállalkozói teljesítés, valamint az ajánlattevői teljesítés mértékét;
- c) a számlában feltüntetett alvállalkozói teljesítés ellenértékét az ajánlatkérőként szerződő fél a számla kézhezvételét követő tizenöt napon belül átutalja az ajánlattevőknek;
- d) az ajánlattevőként szerződő fél – amennyiben erre korábban még nem került sor – haladéktalanul kiegyenlíti az alvállalkozók számláit, vagy az alvállalkozóval kötött szerződésben foglaltak szerint az alvállalkozói díj egy részét visszatartja;
- e) az ajánlattevőként szerződő felek átadják az ajánlatkérőnek az alvállalkozói követelések kiegyenlítését igazoló átutalások igazolásainak másolatait;
- f) az ajánlattevőként szerződő felek által benyújtott számlában megjelölt, ajánlattevői teljesítés ellenértékét az ajánlatkérőként szerződő fél az e) pont szerinti dokumentumok beérkezését követő tizenöt napon belül átutalja az ajánlattevőként szerződő feleknek;
- g) ha az ajánlattevőként szerződő felek valamelyike a d) vagy az e) pont szerinti kötelezettségét nem teljesíti, az

ellenszolgáltatás fennmaradó részét az ajánlatkérő visszatartja, és az akkor illeti meg az ajánlattevőt, ha az ajánlatkérő részére igazolja, hogy a d) vagy az e) pont szerinti kötelezettségét teljesítette, vagy hitelt érdemlő irattal igazolja, hogy az alvállalkozó nem jogosult az ajánlattevő által az a) pont szerint bejelentett összegre vagy annak egy részére.”

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés d) pontjában nevesítésre kerül az az eset, amikor az ajánlattevő az alvállalkozóval kötött szerződésben foglaltak szerint az alvállalkozói díj egy részét visszatartja. Az alvállalkozói díj ilyen módon történő visszatartása tehát nem minősül ilyen esetben jogsértőnek. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés e) pontja szerint az ajánlattevőként szerződő felek átadják az ajánlatkérőnek az alvállalkozói követelések kiegyenlítését igazoló átutalások igazolásainak másolatait, majd az f) pont szerint az ajánlattevői teljesítés ellenértékét az ajánlatkérő e dokumentumok beérkezését követő tizenöt napon belül átutalja az ajánlattevőként szerződő feleknek. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés e) pontjában hivatkozott „alvállalkozói követelések” jelen esetben a visszatartással érintett értékkel csökkentett összegre terjednek ki. Ha az ajánlattevő e visszatartott összeggel csökkentett értéket megfizeti az alvállalkozónak és e tény az ajánlatkérő számára igazolja, akkor a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés f) pontjában foglaltaknak eleget tett, és nem tagadható meg számára az ellenérték kifizetése. Fontos feltétel még e körben, hogy a visszatartásra jogszerűen kerüljön sor (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.394/10/2021. sz. határozatának 39. pontját).

11. kérdés

Előminősítési rendszerben tiltott-e keretmegállapodás kötése egy vagy több ajánlattevővel?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint előminősítési rendszerben keretmegállapodás köthető akár egy, akár több ajánlattevővel.

A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet] 12. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az ajánlatkérő a gazdasági szereplők előminősítésére szolgáló rendszert hozhat létre és működtethet, amelynek célja, hogy meghatározott közbeszerzések megvalósítása érdekében lefolytatandó meghívásos vagy tárgyalásos eljárásokban, illetve versenypárbeszédben vagy innovációs partnerségben részvétellel jogosultakat előre kiválassza.”

A 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 12-14. §-ai tartalmazzák az előminősítési rendszer felállításának és működtetésének alapvető szabályait, amelyek kifejezetten nem tiltják meg azt, hogy az előminősítési rendszer keretében akár keretmegállapodás megkötésére is sor kerüljön.

Emellett a Kbt.-nek a keretmegállapodásról szóló 104-105. §-ai sem tartalmazzák ilyen tilalmat, és sem a Kbt., sem a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet, sem más közbeszerzési jogszabályok nem tartalmazzák olyan rendelkezést, amelyből ilyen tilalom fennállására lehetne következtetni. Ebből következően tehát akár egy, akár több ajánlattevővel köthető keretmegállapodás előminősítési rendszer keretében lefolytatott eljárás eredményeként.

Ugyanakkor azok az aggályok, amelyeket például a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a dinamikus beszerzési rendszerről szóló útmutatója a dinamikus beszerzési rendszer keretében megkötött keretmegállapodásról megfogalmaz, javarészt érvényesek az előminősítési rendszerekre is: keretmegállapodás megkötése csak nagy körültekintéssel javasolt, olyan esetben, amikor az ajánlatkérő bizonyosan nem sérti meg ezzel a Kbt. alapelveit, kerülendő az is, hogy a keretmegállapodást az előminősítési rendszer teljes időtartamára vagy mennyiségére kössék meg a felek, mert ebben az esetben a dinamikus beszerzési rendszerhez hasonlóan az előminősítési rendszer is értelmét veszítené, és lezárja a piacot, továbbá az egyik irányban rögzíti az ajánlati árat. A keretmegállapodás tehát ilyen módon kombinálva az előminősítési rendszerrel fokozott ajánlatkérői körültekintést igényel.

12. kérdés

A közbeszerzési eljárásban kiválasztott kivitelező (a továbbiakban: vállalkozó) a kivitelezést a szerződésben foglaltakhoz képest késedelemmel fejezte be. A vállalkozó ezt követően benyújtotta az ajánlatkérő felé a végszámlát, melynek kiegyenlítése az ajánlatkérő döntése értelmében a kötbérrel csök-

kentett összeggel történt meg. A vállalkozói díj részbeni megfizetését a vállalkozó sérelmezte, a vég számla szerinti vállalkozási díj teljes összegű megfizetését kéri. Jogszerű volt-e a vég számla kötbér összegével csökkentett teljesítése?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a vállalkozói díj ilyen módon akkor csökkenthető a kötbér összegével, ha a kötbért az ajánlattevőként szerződő fél nem vitatja.

A Kbt. 135. § (6) bekezdése szerint az ajánlatkérő a szerződésen alapuló ellenszolgáltatásból eredő tartozásával szemben csak a jogosult által elismert, egynemű és lejárt követelését számíthatja be.

A kötbér jellemzője az, hogy a felmerülésekor azonnal esedékes, tehát „lejárt” követelésnek minősül. Továbbá mind az ajánlatkérői ellenszolgáltatást, mind a kötbért pénzben kell teljesíteni, tehát egyneműek. Így egyedül az kérdéses, hogy az ellenszolgáltatás jogosultja, azaz az ajánlattevő elismerte-e az ajánlatkérő kötbérigényének jogosságát, vagy azt vitatta. Amennyiben nem vitatta, akkor az ajánlatkérőként szerződő félnek jogában áll a beszámítás következtében a kötbér összegével csökkentett ellenszolgáltatást teljesíteni.

13. kérdés

Az ajánlatkérő közbeszerzési eljárás eredményeként a nyertes közös ajánlattevőkkel (a továbbiakban: A és B gazdasági szereplő) kötött építési beruházás tárgyban szerződést. A szerződés teljesítése megtörtént, immáron a garanciális időszak van folyamatban. A garanciális kötelezettségek teljesítésének biztosítására a Kbt. 134. § (3) bekezdése szerinti jótállási biztosíték került előírásra. A garanciális kötelezettségek teljesítése során az A gazdasági szereplő teljesít, azonban a B gazdasági szereplő nem tesz eleget a garanciális kötelezettségei teljesítésének. Az egyetemlegességre tekintettel az A gazdasági szereplő ellátja a B gazdasági szereplő jótállási kötelezettségeit is, azonban az ajánlatkérőben felmerült a B gazdasági szereplő szankcionálásának igénye, oly módon, hogy a jótállási biztosíték a garanciális kötelezettség nem teljesítésére tekintettel hívásra kerül, amelyre tekintettel az ajánlatkérő álláspontja szerint beáll a Kbt. 142. § (5) bekezdés szerinti bejelentési kötelezettsége. E bejelentést abban az esetben is a nyertes ajánlattevő, azaz a közös ajánlattevők tekintetében kell az ajánlatkérőnek megtennie, ha a Kbt. 62. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kizáró ok fennállásának lehetősége a B gazdasági szereplő vonatkozásában merülhet fel és a Kbt. 35. § (6) bekezdés

szerinti egyetemlegességből nem következik, hogy a kizáró ok hatálya alá a közös ajánlattevők kerülnek?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ebben az esetben az ajánlatkérővel megkötött szerződést a közös ajánlattevőként szerződő felek nem sértik meg, ekképpen nem kerülhet sor a Kbt. 142. § (5) bekezdése szerinti bejelentésre.

A Kbt. 142. § (5) bekezdésének első mondata szerint az ajánlatkérő köteles a Közbeszerzési Hatóságnak bejelenteni, ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél szerződéses kötelezettségét súlyosan megszegte és ez a szerződés felmondásához vagy elálláshoz, kártérítés követeléséhez vagy a szerződés alapján alkalmazható egyéb jogkövetkezmény érvényesítéséhez vezetett, valamint ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél olyan magatartásával, amelyért felelős, részben vagy egészben a szerződés lehetetlenülését okozta.

A pusztán szerződésszegésen kívül szükséges egyrészt az, hogy az súlyos legyen és az is, hogy ennek alapján

- felmondásra;
- elállásra;
- kártérítés követelésére;
- a szerződés alapján alkalmazható egyéb jogkövetkezmény érvényesítésére

kerüljön sor. Jelen esetben azonban egyik sem következne be. Még a szerződés alapján alkalmazható egyéb jogkövetkezmény érvényesítésére sem, mivel a garanciális kötelezettséget a közös ajánlattevők egyetemleges felelőssége alapján egyik közös ajánlattevő teljesíti, így vélhetőleg a jótállási biztosíték lehívásának jogalapja sem áll fenn.

Nem lehetséges továbbá az sem, hogy a biztosítékot kizárólag, önkényesen az egyik közös ajánlattevővel szemben érvényesíti az ajánlatkérő, a Kbt. 35. § (6) bekezdése szerinti, a szerződés teljesítéséért történő egyetemleges felelősség ugyanis a teljesítési biztosítékra is kiterjed. Ennek megfelelően bármelyik közös ajánlattevő bocsátja rendelkezésre a jótállási biztosítékot, az megfelelőnek tekinthető.

Fentiekre figyelemmel közös ajánlattétel esetén az ajánlatkérő és a közös ajánlattevők viszonyában szerződésszegésről csak akkor beszélhetünk, ha az egyetemleges kötelezettség fennállása ellenére egyik közös ajánlatte-

vő sem teljesít, vagy egyikük sem teljesít megfelelően. És ebben az esetben is csak akkor tehető a Kbt. 142. § (5) bekezdése szerinti bejelentés, ha a közös ajánlattevők együttes szerződészegése súlyos volt, és ez a szerződés felmondásához vagy elálláshoz, kártérítés követeléséhez vagy a szerződés alapján alkalmazható egyéb jogkövetkezmény érvényesítéséhez vezetett, valamint a nyertes ajánlattevőként szerződő felek olyan magatartást tanúsítottak, amelyért felelősek, részben vagy egészben a szerződés lehetetlenülését okozták. Amennyiben csak az egyik konzorciumi tag követne el szerződészegést, de a másik konzorciumi tag az ajánlatkérő felé szerződészerűen teljesít, akkor a Kbt. 142. § (5) bekezdés alapján bejelentés nem tehető. Ilyenkor a közös ajánlattevők az egymás közötti jogviszonyukban elkövetett jogsértésekkel kapcsolatban érvényesíthetik egymással szemben a követeléseiket, de ebben a jogviszonyban az ajánlatkérő nem vesz részt, a közös ajánlattevők egymás közötti jogvitáját nem döntheti el.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kizáró ok fennállására nem tartalmaz az állásfoglalás-kérés információt, és az ajánlattevőként szerződő félnek a szerződés teljesítésével összefüggésben, azon belül is a jótállással kapcsolatos mulasztása nem is állhat kapcsolatban ezzel a kizáró okkal, mivel az ajánlatkérő döntéshozatali folyamata a közbeszerzési eljárást lezáró döntéssel véget ér, így azt az ajánlattevőnek a szerződés megkötését követően tanúsított magatartása nem befolyásolhatja.

14. kérdés

A központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendeletben [a továbbiakban: 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet] és a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellenőrzésének rendjéről szóló 44/2011. (III. 23.) Korm. rendeletben [a továbbiakban: 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet] egyaránt érintett beszerzés esetén sokszor előáll az a helyzet, hogy a 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet szerinti központi beszerző szervezet, a Központi Ellátó Szerv (a továbbiakban: BVOP) nem fogadja el, hogy az adott termék a 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet hatálya alá is tartozó kiemelt termék, és azt ajánlatkérő a 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet szerinti központi beszerző szervezettől, a Közbeszerzési és Ellátási Fő-

gazgatóságtól (a továbbiakban: KEF) köteles beszerezni. A KEF ugyanígy jár el, ha olcsóbb a BVOP-nál ugyanaz a termék, nem engedélyezi a beszerzés saját hatáskörben történő lebonyolítását. Mi lehet ennek a helyzetnek a jogszerű feloldása?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint főszabályként ebben az esetben a 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet szerinti beszerzés élvez elsőbbséget.

A 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet és a 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet közötti „kollíziót” a 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet 11. §-a rendezi.

A 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő olyan beszerzéseivel, amelyek egyszerre tartoznak mind a 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet, mind a 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet hatálya alá, köteles a BVOP-hoz fordulni, hogy tegyen ajánlatot. Amennyiben a BVOP az ajánlatkérői igényt képes teljesíteni, vagy a KEF-nél az adott időpontban nincsen a tárgyban hatályos keretszerződés, keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszer, akkor az ellátási kötelezettség tekintetében a BVOP elsőbbséget élvez a KEF-fel szemben [44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet 11. § (3) bekezdés].

Ugyanakkor a 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet 11. § (4) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A (3) bekezdés szerinti esetben a Kedvezményezett – a 3. § (5) bekezdésétől, valamint a 6. § (7) bekezdésétől eltérően – akkor jogosult a Központi Ellátó Szerv ajánlatát elutasítani, ha a Központi Ellátó Szerv által meghatározott ellenértéknél kedvezőbb ellenértéken tudja a kiemelt termékeket a központosított közbeszerzési rendszerben beszerezni.”

Tehát első körben az ajánlatkérő ajánlatot kér a BVOP-tól, és azt az ajánlatot akkor jogosult elutasítani, ha ugyanazt a terméket a KEF kedvezőbb áron kínálja.

A 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet szerinti beszerzések nem minősülnek a 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet 7-10. §-a szerinti saját hatáskörben történő beszerzésnek, hanem egy másik központi beszerzéshez tartoznak, ennélfogva nem igénylik a KEF jóváhagyását. A két központi közbeszerzés közötti átfedéseket pedig a 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet 11. §-ának fent hivatkozott szabályai szerint kell az ajánlatkérőknek kezelniük.

A 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet 11. §-ának fent hivatkozott, jelenlegi szabályai 2023. július 1-én léptek hatályba. Ezt megelőzően az ajánlatkérőnek nem állt jogában elutasítani a BVOP ajánlatát, még akkor sem, ha a KEF ugyanazt a terméket kedvezőbb áron kínálta, egyedül abban az esetben mentesült a BVOP rendszerében való részvételi kötelezettség alól, ha a BVOP 30 napon belül nem tett ajánlatot [44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet 2023. június 30-ig hatályos 11. § (3) bekezdés]. Ugyanakkor a KEF-nek a korábbi szabályozás szerint sem állt jogában „engedélyezni” a BVOP-tól történő beszerzést.

15. kérdés

Vonatkozik-e a Kbt. 48. §-a a szerződés-kötési moratóriumra?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a Kbt. 48. § szerinti, a határidő számítására vonatkozó szabályok a szerződés-kötési moratóriumra is vonatkoznak.

A Kbt. 48. § (5) bekezdése szerint a Kbt. 48. § (1)–(3) bekezdését az ajánlati kötöttség és a Kbt. 131. § (6) bekezdése szerinti időtartam számítása során is alkalmazni kell.

A Kbt. 131. § (6) bekezdésének második mondata szerint nem köthető meg a szerződés az írásbeli összegezés vagy a módosított összegezés megküldése napját követő tíz napos időtartam lejártáig, a Kbt. 115. § szerinti eljárás esetén az írásbeli összegezés megküldése napját követő öt napos időtartam lejártáig.

A Kbt. 48. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az e törvényben meghatározott határidők tekintetében a napokban, hónapokban vagy években megállapított határidőbe vagy időtartamba (a továbbiakban együtt: határidő) a kezdőnap nem számít bele. Kezdőnap az a nap, amelyre a határidő megkezdésére okot adó cselekmény vagy egyéb körülmény esik.”

A Kbt. 48. § (5) bekezdésének alkalmazása a Kbt. 131. § (6) bekezdése szerinti, az összegezés megküldése napját követő öt vagy tíz napos időtartamról szól, amely nem teljesen azonos a szerződés-kötési moratóriummal.

A Kbt. 131. § (6) bekezdése szerint a moratórium lejártáig tilos a szerződés megkötése. Az ezen időpontnál korábban megkötött szerződés a Kbt. 137. § (1) bekezdés

c) pontjára figyelemmel semmis. Ebből következően a szerződés-kötési tilalom, azaz a moratórium már az összegezés megküldésének a pillanatától fennáll. A Kbt. 131. §-ában és a rá utaló Kbt. 48. § (5) bekezdése alapján a „moratórium” azt az időtartamot jelenti, amelynek az összegezés megküldését követően el kell telnie addig, amíg a közbeszerzési eljárás eredményeként a szerződés jogszerűen megköthetővé válik. Ebből következően a szerződés-kötési tilalom időszaka, azaz a szerződés-kötési moratórium már az összegezés megküldésekor is fennáll, és fennmarad a Kbt. 131. § (6) bekezdésében jelzett időpontig.

16. kérdés

Amennyiben a moratórium utolsó napja szombatra vagy vasárnapra esik, akkor hétfőn telik-e le, és a szerződés legkorábban kedden köthető meg, vagy lehetséges hétfőn szerződést kötni közbeszerzési eljárás eredményeként?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ilyen esetben a moratórium hétfőn jár le, és a szerződés legkorábban kedden köthető meg.

Tekintve, hogy a Kbt. 48. § (5) bekezdése alapján a Kbt. 48. § (1)–(3) bekezdését Kbt. 131. § (6) bekezdése szerinti időtartam számítása során is alkalmazni kell, ezért a moratóriumra is érvényes az, hogy amennyiben a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az ezt követő legközelebbi munkanapon jár le. A kérdésében szereplő esetre vetítve tehát, ha a moratórium lejárt szombatra vagy vasárnapra esne, akkor a moratórium hétfőn jár le, azaz a szerződés kedden köthető meg legkorábban. A moratórium szerepe ugyanis alapvetően az, hogy ne kössék meg a felek a szerződést addig, ameddig az eljárást lezáró döntés elleni jogorvoslati kérelem benyújtásának határideje – amely a Kbt. 148. § (3) bekezdése alapján főszabály szerint szintén 10 nap – le nem jár. A jogorvoslati kérelem benyújtásának a határidejére pedig szintén vonatkozik a Kbt. 48. § (3) bekezdése.

17. kérdés

Vonatkozik-e a Kbt. 48. §-a múltbeli időszakokra?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a Kbt. 48. §-a határidőkről szól, így nem vonatkozhat múltbeli időszakra.

A határidő olyan időtartamot, időszakot jelöl, amelynek során egy bizonyos eljárási cselekményt el kell végezni (az ajánlatot be kell nyújtani, a jogorvoslati kérelmet be kell nyújtani, a hiánypótlást be kell nyújtani stb.), illetve a jogalkotó beemelte ebbe a körbe például a Kbt. 131. § (6) bekezdése szerinti moratóriumot is, ami pedig egy olyan időszakot jelöl, amikor a feleknek éppen, hogy tartózkodniuk kell bizonyos cselekményektől.

„Múltbeli” határidőket kijelölni viszont fogalmilag kizárt, mivel ezek a határidők teljesíthetetlenek lennének, hiszen már lejártak. Lehetséges egy bizonyos eseménytől visszafelé számítani a határidőt, mint például a kiegészítő tájékoztatás esetén, azonban ebben az esetben sem lehet a számítás alapjául szolgáló esemény, mind az azon alapuló határidő kezdő időpontja már a határidő előírásakor is a múltban.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

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

DOI: 10.37371/KEP.2026.5.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogesetek érintik a Döntőbizottság hivatalbóli kiterjesztéssel kapcsolatos jogkörét, az értékelési szempontok objektív meghatározásával kapcsolatos követelményt, a hiánypótlás jogszerű alkalmazását, amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást követően tételes elszámolású szerződést kíván kötni és az ajánlattevők szerződéskötési kötelezettség alóli mentesülését.

A Döntőbizottságnak a Fővárosi Törvényszék 106.K.702.571/2025/14. számú ítéletével felülvizsgált D.228/17/2025. számú határozata

Az ajánlatkérő 2025. március 11-én a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Második Része alapján irányadó szabályok alkalmazásával a Kbt. 81. § (1) bekezdés szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított tűzoltó vízforrásainak rendszeres karbantartása, felülvizsgálata és javítása szolgáltatás megrendelése tárgyában. A közbeszerzési eljárás négy részből állt. Az ajánlatkérő a felhívás 5.1.9. pontjában, a közbeszerzés 4. részében, az M.3) alkalmassági minimumkövetelmény körében meghatározta, hogy alkalmatlan az ajánlattevő, amennyiben nem rendelkezik a tűzvédelmi hatóságnál is bejelentett telephellyel az ajánlatkérő főépületétől számított, közúton megtett 30 km-en belül. A fenti telephellyel történő rendelkezés meglétét az ajánlatkérő a tűzvédelmi hatóság honlapján elérhető adatbázisból kívánta ellenőrizni. A közbeszerzési eljárás 4. részének becsült értéke 44.147.890.-Ft volt. Az eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplő 2025. április 10. napján - a Kbt. 80. § (1) bekezdés a) pont alapján - előzetes vitarendezési eljárást kezdeményezett arra hivatkozással, hogy az M.3) alkalmassági minimumkövetelmény indokolatlanul versenykorlátozó. Az ajánlatkérő a gazdasági szereplő előzetes vitarendezési kérelmét 2025. április 14. napján elutasította azzal az indokolással, hogy a gazdasági szereplő azt elkésetten nyújtotta be, azt ugyanis a tárgyi esetben nem a Kbt. 80. § (1) bekezdés a) pontja, hanem a Kbt. 80. § (1) bekezdés b) pont ba) alpontja szerinti határidőben kellett volna előterjeszteni. Az ajánlattételi határidő leteltéig két aján-

lat érkezett a közbeszerzési eljárás 4. részében, az előzetes vitarendezési eljárást kezdeményező gazdasági szereplő nem nyújtott be ajánlatot, helyette jogorvoslati kérelmet nyújtott be a Döntőbizottsághoz, amely 1 kérelmi elemet tartalmazott. A gazdasági szereplő (a továbbiakban: kérelmező) jogorvoslati kérelemben kifejtett álláspontja szerint a közbeszerzések során alapelvárás, hogy az alkalmassági követelmény nem tartalmazhat földrajzi megkötést, mivel az indokolatlanul versenykorlátozó, sérti az ajánlattevők esélyegyenlőségét. A felhívás M.3) alkalmassági előírása nyilvánvalóan indokolatlanul korlátozza a versenyt, ráadásul a szerződés teljesítésére nem csupán a 30 km-re telephellyel rendelkező ajánlattevő alkalmas, hanem bármely ajánlattevő, aki megfelel az 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet szerinti jogszabályi feltételeknek. A kérelmező indítványozta, hogy a Döntőbizottság állapítsa meg a Kbt. 65. § (3) bekezdés megsértését. A kérelmező a jogorvoslati kérelemben és a jogorvoslati eljárás során benyújtott észrevételében sem jelölt meg ügyvédi munkadíjra vonatkozó eljárási költségigényt. A kérelmező a jogorvoslati eljárás során 2025. május 16-án és május 28-án benyújtott észrevételeiben indítványozta, hogy a Döntőbizottság hivatalból terjessze ki a jogorvoslati eljárást a közbeszerzési eljárás valamennyi részére. A Döntőbizottság a 2025. június 12. napján kelt D.228/17/2025. számú határozatával a közbeszerzési eljárás 4. részét érintően megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 65. § (3) bekezdését, ezért a közbeszerzési eljárás 4. részében megsemmisítette a közbeszerzési dokumentumokat és az ajánlatkérő valamennyi döntését, valamint - a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) és d) pontjai és a Kbt. 165. § (11) bekezdése alapján - az ajánlatkérővel szemben 400.000.-Ft bírságot szabott ki. Kötelezte továbbá az ajánlatkérőt, hogy a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül fizessen meg a kérelmező részére 300.000 Ft igazgatási szolgáltatási díjat. A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárás során ezt meghaladóan felmerült költségekről oly módon rendelkezett, hogy azokat az ügyfelek maguk viselik. A költségekre vonatkozó indokolása szerint a kérelmező 300.000.-Ft igazgatási szolgáltatási díj megfizetését igazolta, ezért az Ákr. 126. § (2) bekezdésének b) pontja és a Kbt. 151. § (9)

bekezdésének második mondata alapján az ajánlatkérőt kötelezte annak kérelmező részére történő megfizetésére. A kérelmező (a továbbiakban: felperes) a határozatot keresettel támadta, amelyben kérte a határozat megváltoztatását akként, hogy a bíróság kötelezze a Döntőbizottságot (a továbbiakban: alperes) az eljárás 1. 2. és 3. része tekintetében is eljárás lefolytatására, valamint a 4. rész tekintetében az ajánlatkérővel szemben alkalmazott bírság mértékét vizsgálja felül, azt a bíróság határozza meg a törvényi maximumhoz közelítő mértékben. A felperes kérte továbbá, hogy perköltségként a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 17/2024. (XII. 9.) IM rendelet 3. § (1) bekezdés alapján kötelezze az alperest az ügyvédi munkadíj megfizetésére. A felperes hivatkozása szerint az alperes megsértette a Kbt. 158. § (1) bekezdését, valamint az Ákr. 81. § (1) bekezdését azzal, hogy nem terjesztette ki az eljárását a közbeszerzési eljárás 1-3. részeire is és ennek indokairól nem adott számot a határozatában. Előadta, hogy az alperes a 4. részre vonatkozóan az esélyegyenlőség és a tisztességes verseny biztosítását sértő alkalmassági követelmény előírása miatt állapított meg jogsértést az ajánlatkérővel szemben. Az alkalmassági feltétel mind a négy részben azonos volt. A hivatkozott rendelkezés ez esetben lehetővé teszi az alperes számára, hogy hivatalból eljárjon. A közbeszerzés másik három része emiatt jogsértően került lefolytatásra és szerződéskötéssel lezárásra, míg a 4. részre azóta sem történt kiírás. Mivel mind a négy részre vonatkozóan jelezte az érdeklődését, potenciális ajánlattevőként az eljárás minden része tekintetében nyertes ajánlattevő lehetett volna, de a tárgyi közbeszerzési eljárás jogsértő alkalmassági feltétele a versenyben való részvételét korlátozta, ezért a Kp. 17. § a) pontja szerinti jogos érdeke fennáll a jogsértés orvoslására. Rámutatott, hogy a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve (2007. december 11.) (a továbbiakban EK Irányelv) 1. cikk 3. pontja szerint „3) A tagállamok biztosítják, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll.” Álláspontja szerint az alperes megsértette a Kbt. 165. § (3)-(5) bekezdéseit is azzal, hogy a közbeszerzés becsült értékéhez és a jogsértés súlyosságához képest aránytalanul alacsony összeg-

ben határozta meg a bírság mértékét. A határozat indokolása nem támasztja alá, hogy ezt milyen szempontok indokolják, ezért az Ákr. 81. § (1) bekezdésének megsértése is megvalósult. Az alperesnek továbbá – a Kbt. 145. § (7) bekezdés alapján kötelező jogi képviselőre tekintettel – kérelem nélkül is rendelkeznie kellett volna a költségei megtérítéséről az Ákr. 124. §-a, 126. § (2) bekezdése alapján. Az alperes a védiratban – a határozatát fenntarva – előadta, hogy kizárólagos jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy az eljárást kiterjeszti-e hivatalból, hogy milyen mértékű bírságot, illetve milyen további szankció(ka)t alkalmaz a jogsértés megállapítása esetén. Alperes álláspontja szerint az ajánlatkérővel szemben kiszabott bírság mértéke összhangban állt a jogsértés súlyával, felperesnek e kérdés tekintetében pedig nincs keresetjoga. Alperes rámutatott, hogy a jogsértés teljes mértékben reparálható volt a közbeszerzési eljárás 4. részében a közbeszerzési dokumentumok megsemmisítésével. Alperes hivatkozott arra, hogy az ügy tényállását teljeskörűen feltárta, a feltárt tényekből helyes következtetéseket levonva megalapozott döntést hozott. Alperes a jogorvoslati kérelemben és annak hiánypótlásában foglaltakat elbírált, a bizonyítékokat okszerűen értékelte és azokból helyes jogi következtetést vont le. Alperes jogorvoslati eljárása és határozata jogszerű volt, sem eljárási, sem anyagi jogi jogszabálysértés nem történt, így nem állnak fenn a határozat megváltoztatásának feltételei.

A bíróság a 2026. január 20. napján kelt, 106.K.702.571/2025/14. számú ítéletével elutasította az alaptalan keresetet. Az ítélet indokolása szerint a Kbt. rendelkezései alapján az alperes főszabályként kérelemre/hivatalbóli kezdeményezésre folytat jogorvoslati eljárást, az eljárásában a kérelemhez/hivatalbóli kezdeményezéshez kötve van, tehát csak azon közbeszerzési eljárásokat, eljárásrészeket vizsgálhatja és csak azon jogsértés és sérelmezett magatartás keretei között, amit a kérelmi elemek vagy kezdeményezési elemek megjelölnek. A hivatalbóli kiterjesztés jogintézménye megalkotásával – a miniszteri indokolásból kitűnően – a jogalkotó célja az volt, hogy lehetővé tegye az alperes számára, hogy súlyos jogsértés észlelése esetén hivatalból is eljárjon. Hangsúlyozta azonban a bíróság, hogy a fenti rendelkezés értelmében a kérelemre/kezdeményezésre induló jogorvoslati eljárás hivatalbóli kiterjesztése csak lehetőség és nem kötelezettség az alperes számára, a kiterjesztés az alperes diszkrecionális jogkörébe tartozó döntés, ebből következően nem is kérhető számon az alperesen, ha e lehetőséggel nem él. A jogorvoslati eljárás kiterjesztése olyan jogsérelmek vizsgálatára, ame-

lyet a jogorvoslati kérelem nem tartalmazott, akkor sem kényszeríthető ki, ha a törvényi feltételek egyébként a kiterjesztés lehetőségére nézve fennállnának. Ebben a bírói gyakorlat következetes és egységes. A fentiek alapján a bíróság a Kbt. 158. § (1) bekezdés megsértését nem állapíthatta meg. A bíróság az ítéletben rámutatott arra is, hogy a keresetben hivatkozott irányelvi rendelkezés (EK Irányelv 1. cikk 3. pont) a jogorvoslati eljárás biztosításának követelményét határozza meg a tagállamok számára, ez pedig a felperes számára biztosított volt a közbeszerzési eljárás mind a négy részére. Utalt továbbá a bíróság a Fővárosi Ítéletábrla 3.Kf.27.612/2011/3. számú ítéletében kifejtett érvelésére, miszerint a jogalkotó célja a miniszteri indokolásból kitűnően nem a határidőben előterjeszteni elmulasztott jogorvoslati kérelmek utólagos érvényesítése volt. Figyelemmel arra, hogy az alperesnek a jogorvoslati eljárás kiterjesztésére vonatkozó kötelezettsége nincsen, annak mellőzése esetére nézve indokolási kötelezettség sem terheli. Így az alperes a felperes észrevételeiben előadott felvetésről nem volt köteles döntést hozni és a döntés mellőzését sem indokolással ellátni. A bíróság ezért azon az alapon, hogy a felperes jogorvoslati kérelmét elbíráló határozatában az alperes nem adott számot arról, hogy a hivatalbóli kiterjesztésre miért nem került sor, az Ákr. 81. § (1) bekezdése megsértését nem állapíthatta meg.

A bírság mértékére vonatkozó kereseti érvelést érintően a bíróság rámutatott, hogy az ajánlatkérővel szemben kiszabott bírság nem érinti közvetlenül a felperest, sem jogsérelmet, sem jogos érdeksérelmet a számára nem okoz. Ilyet a felperes a bíróság felhívása ellenére sem tudott megjelölni. A felperes továbbá objektív jogvédelmi hatáskörrel nem rendelkezik, ezért a más sze-

mélyt terhelő bírság összegét közigazgatási perben nem kifogásolhatja. Mivel a felperes az alkalmazott bírsággal összefüggésben – a Kp. 17. § (1) bekezdés a) pontja alapján – keresetösségi joggal nem rendelkezik, a bíróság a felperesnek a bírság aránytalanságára vonatkozó érveit nem vizsgálhatta. A bíróság a költségekről való rendelkezés jogszerűsége körében rámutatott az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 126. § (2) bekezdés b) pontjára, amely arról rendelkezik, hogy a jogvita eljárásban a hatóság az eljárási költségek viselésére kötelezi a kérelemnek helyt adó döntés esetén az ellenérdekű ügyfelet. Az Ákr. 124. §-a alapján eljárási költségnek az a költség minősül, ami az eljárás során felmerül. Az eljárási költség akkor merül fel, ha azt az eljáró felek a hatóság tudomására hozzák, a költség iránti igény előterjesztése – különös tekintettel arra, hogy jelen ügytípusban kötelező a jogi képviselő – kizárólag a felek feladata, a hatóság nem köteles hivatalból érdeklődni a felek költségei iránt. A közigazgatási iratokból megállapítható, hogy a felperes sem ügyvédi munkadíjra, sem egyéb kiadásaira vonatkozóan nem terjesztett elő költség megtérítésére vonatkozó igényt, valamint nem csatolt semmilyen okiratot, ami a költségeit igazolná. A felperes a keresetében ennek ellenkezőjét nem is állította. A felperes igazolt költsége kizárólag az igazgatási szolgáltatási díj volt. Az alperes eljárásában – az igazgatási szolgáltatási díjon túlmenően, amelyről az alperes rendelkezett – a felperes részéről nem merült fel eljárási költség. Az alperes ezért nem sértett jogszabályt azzal, hogy nem kötelezte az ajánlatkérőt a felperes által elő nem terjesztett költség viselésére, így a bíróság megállapította, hogy a felperes keresete e vonatkozásban is megalapozatlan.

A Döntőbizottságnak a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.049/2025/18. számú ítéletével felülvizsgált D.339/16/2025. számú határozata

Az ajánlatkérő 2023. december 18. napján a Kbt. Második Része alapján irányadó szabályok alkalmazásával a Kbt. 81. § (1) bekezdés szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított magasépítési munkák (keretmegállapodás) beszerzése tárgyában. A közbeszerzési eljárás becsült értéke 1.980.000.000.-Ft volt. Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok körében előírta, hogy az ajánlattevőknek szakmai ajánlatot kell benyújtaniuk, amely az árazott költségvetést és a projekttervet jelenti. Az ajánlatkérő az ajánlattételi dokumentáció 4. pontjában meghatározta, hogy a projekttervet annak érdekében kellett benyújtani, hogy megbizonyodhasson a közbeszerzési eljárás tárgyát képező, a keretszerződés szerint történő megrendelések alapján az építési beruházások megfelelő munkaszervezés mellett történő megvalósításáról. Az ajánlatkérő a projektterv benyújtásának hiányához az érvénytelenség jogkövetkezményét fűzte, egyben előírta, hogy a projekttervnek tartalmaznia kell a mintafeladatok tárgyára vonatkozó pénzügyi és műszaki ütemtervet (napi részletezettséggel), azaz Gantt-diagramot, melyben az ajánlattevő köteles minden, a kivitelezéshez szükséges tevékenységet szerepeltetni olyan részletességgel, hogy a számlák kibocsátásának üteme, arányossága és összege pontosan összeegyeztethető legyen a műszaki készütséggel. Az ajánlatkérő előírta, hogy a csatolt műszaki és pénzügyi ütemterv átlátható módon kell, hogy felölelje a tevékenységek (rész-, és összevont tevékenységek) sorrendjét, kapcsolatát, azok költségigényeit, a kapcsolódó pénzügyi ütemezést. Az ajánlatkérő a projektterv kidolgozottságát az értékelés minőségi részszempontjaként értékelte és (100-ból) 30-as súlyszámmal vette figyelembe. A pontozás módszerét táblázatban ismertette akként, hogy a projektterv egyes elemeihez kritériumokat és kiosztható pontszámokat rendelt. Az ütemterv kritériumait három csoportba sorolta az alábbiak szerint:

- 30 pont osztható ki, ha „Az ütemtervben feltüntetett tevékenységek logikailag megfelelő sorrendben követik egymást, az ütemterv tartalmaz minden szükséges tevékenységet, a tevékenységek egymásra épülése áttekinthető.”

- 15 pont osztható ki, ha „Az ütemtervben feltüntetett tevékenységek logikailag megfelelő sorrendben követik egymást, de nem tartalmaznak minden szükséges tevé-

kenységet, azonban mindez a megvalósítást nem veszélyezteti, a tevékenységek egymásra épülése áttekinthető.”;

- 0 pont osztható ki, ha „Az ütemtervben feltüntetett tevékenységek logikailag nem megfelelő sorrendben követik egymást és/vagy a megvalósítást veszélyeztetik.” A 2024. március 26. napján kelt összegezés szerint három ajánlat érkezett a közbeszerzési eljárásban, amelyek mindegyike érvényes lett. Az ajánlatkérő 2024. április 18. napján kötötte meg a keretmegállapodást az ajánlattevőkkel. A hivatalbóli kezdeményező 2025. május 27. napján hivatalbóli kezdeményezést nyújtott be a Döntőbizottsághoz, amely szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 50. § (4) bekezdését és a Kbt. 76. § (6) bekezdését. A hivatalbóli kezdeményező indokolása szerint az ajánlatkérő által meghatározott pontozási módszertan teret ad az ajánlatok önkényes értékelésének, és emiatt a döntése nem mennyiségi vagy szakmai szempontok alapján értékelhető tényezőkön alapult, valamint a Kbt. 2. § (1)-(2) bekezdésében foglalt alapelvekre tekintettel azok sértik a Kbt. 76. § (6) bekezdés c) pontját azáltal, hogy az alkalmazott értékelési módszertan alkalmas a verseny torzítására és felveti az átláthatóság sérelmét. A pontok kiosztása szubjektív kritériumokon alapult, az értékelés módszere ezen szempontok tekintetében nem alkalmas az ajánlatok objektív értékelésére, több olyan, a közbeszerzési dokumentumokban meg nem határozott szempontot tartalmaz, amely önkényes döntési lehetőséget biztosít. A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást lezáró D.339/16/2025. számú határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 76. § (6) bekezdés b) pontját és 5.000.000 Ft bírságot szabott ki. A határozat indokolása szerint sem a felhívásban, sem a közbeszerzési dokumentumokban nem volt egyértelműen meghatározva, hogy az ajánlatkérő mit ért „logikailag megfelelő sorrendben”, nem került meghatározásra, hogy az ajánlatkérő mit ért a „minden szükséges tevékenység” alatt, nem került meghatározásra az sem, hogy mely esetekben áttekinthető a tevékenységek egymásra épülése. Ezen felül az ajánlatkérő nem határozta meg, hogy mely esetben veszélyezteti/nem veszélyezteti a megvalósítást az, hogy nem minden szükséges tevékenységet tartalmaznak a benyújtott projekttervek, valamint az sem került rögzítésre az ajánlatkérő által, hogy melyek azok a tevékenységek, amelyek veszélyeztetik/nem veszélyeztetik a projekttervben szereplő építések megvalósítását. Az ajánlatkérő nem határozta meg továbbá, hogy milyen technológiai sorrendet tartana megfelelő-

nek, és ezen sorrend megfelelőségét/nem megfelelőségét az adott projekttervek során mire alapozza. A jogorvoslati eljárás szempontjából nem bír relevanciával az a felperes által hivatkozott tény, hogy a közbeszerzési eljárás során az értékelési szemponttal kapcsolatban nem érkezett kiegészítő tájékoztatás kérés, mert az még nem teszi jogszerűvé az értékelési részszerzőpontot.

Az ajánlatkérő (a továbbiakban: felperes) a határozatot keresettel támadta, melyben kérte elsődlegesen a határozat megváltoztatásával a jogsértés hiányának megállapítását és a bíróság mellőzését, másodlagosan a kiszabott bírság jelentős csökkentését. Előadta, hogy a kifogásolt részszerzőpont konkrét szakmai és kapacitásbeli képesség mérésére szolgált, kizárólag szakmai szempontok alapján értékelhető tényezőkön alapult, nem biztosított önkényes döntési lehetőséget. A tartalmi követelmények meghatározása megtörtént, a pontozási módszer és az értékelés részletei előre rögzítésre kerültek, kizárva ezzel minden önkényes értelmezést. A figyelembe vett tényezők mind szakmai szabályokon, releváns jogszabályokon és a technológiai meghatározottságon alapultak, a munkafázisok technológiai megvalósíthatóság szempontjából térben és időben egymásra épültek.

A bíróság a 2026. március 11. napján kelt, 106.K.703.049/2025/18. számú ítéletével elutasította az alaptalan keresetet. Az ítélet indokolása szerint mind az uniós, mind a nemzeti közbeszerzési jog szabályai alapján alapvető elvárás az értékelési szempontok alkalmazása vonatkozásában az objektivitás mércéjének való megfelelés. A bíróság az ítélet indokolásában kiemelte, hogy az ügyben a jogsértés megállapítása nem azon alapult, hogy a projektterv előírása, vagy annak felépítése, elvárásai ne lettek volna megfelelőek, ne álltak volna összhangban a felperes szerzési igényével. Kizárólag az értékelési részszerzőpont pontozási módja, annak objektivitása volt vitatott. Az ítélet szerint bármely értékelési szempont, így a projektterv alkalmazása is csak akkor jogszerű, ha az alapelveknek megfelelően biztosítja a verseny tisztaságát lehetővé tevő, előre meghatározott, világos, objektív értékelést. A bíróság rögzítette, hogy a projektterv mint értékelési részszerzőpont alkalmazása akkor jogszerű, ha az ajánlatkérő világosan, a dokumentációban előre rögzítve meghatározza az elvárásokat és a szubjektivitás kizárásának kulcsa nem más, mint az értékelési szempontok módszertani egyértelműsége és előzetes dokumentáltsága. A kifogásolt előírások a bíróság megítélése szerint is tipikusan abba a körbe tartoznak,

amelyek objektívnek nem tekinthetők, és amelyek lehetővé teszik az ajánlatok szubjektív értékelését. Az ütemterv pontozásának első csoportjában rögzített szempontok vonatkozásában nem volt egyértelműen meghatározott, hogy azok értékelését az adott projekttervek során a felperes mire alapozza, ezen követelmények alapjai hiányoztak. A bíróság rámutatott, hogy nem a felperes bírálóbizottságának szakmai felkészültsége és döntési kompetenciája a vitatott, hanem a felhívásban szerepeltetett szempontoknak kellett volna értékelhető, objektív tényezőkön alapulniuk. Ezért nem volt alkalmas a jogsértés meg nem történte alátámasztására az a felperesi hivatkozás, hogy a projekttervek értékelése szigorú szakmai alapokon nyugodott, az értékelést a bírálóbizottság szakmai tagja végezte, aki a piacon általánosan elismert műszaki szakmai gyakorlatot vette figyelembe. Ahhoz, hogy a felperes a szubjektív értékelése lehetőségét kizárja, előre meg kellett volna határozni azokat a szakmai követelményeket, amelyek alapján a projekttervek értékelését elvégzi. Az alperesi érdekelt erre való utalásával egyetértve rámutat a bíróság arra is, hogy mindezeket a felperes a keresetlevelemben felvonultatta, ezért nem lett volna akadálya annak, hogy a közbeszerzési dokumentumok között is ugyanezen szakmai kézikönyveket, szabványokat szerepeltesse, esetleg jogszabályi követelményekre utalva világossá és előre dokumentálttá tegye a szakmai elvárásait, és annak megfogalmazása során szem előtt tartsa akár a fent hivatkozott értékelésre irányadó útmutatót és annak példáit. Ennek hiányában a megfelelő technológiai sorrend, az adott projekt elvégzéséhez szükséges minden tevékenység, illetve a tevékenységek egymásra épülésének áttekinthetősége nem volt előre meghatározott, egyértelmű, világos, és az ajánlatok értékelése sem lehetett objektív. Az ítélet megállapította azt is, hogy önmagában abból, hogy nem érkezett kiegészítő tájékoztatáskérés és mindhárom ajánlat érvényes lett, nem lehet okszerű következtetést levonni a jogsértés hiányára, a felperes e hivatkozása sem volt alapos. A bíróság megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 76. § (6) bekezdés b) pontját.

A Döntőbizottság D.598/21/2025. számú határozata

Az ajánlatkérő 2025. május 22. napján a Kbt. Második Része alapján irányadó szabályok alkalmazásával a Kbt. 81. § szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított gázelosztó vezeték (gerinc és leágazó) létesítése tárgyában. A közbeszerzési eljárás becsült értéke 835.586.500-Ft volt. Az ajánlatkérő a felhívásban meghatározta, hogy az ajánlatban kitöltött részletes ártáblázat benyújtása kötelező, cégszerűen aláírt pdf. és szerkeszthető excel formában, mely szakmai ajánlatnak minősül. A két dokumentum közötti eltérés esetén a pdf. az irányadó. Az ajánlatkérő felhívta a figyelmet arra, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként a keretszerződést tételes elszámolású szerződésként köti meg. Erre tekintettel az ajánlatkérő felhívta a figyelmet arra, hogy az ajánlattevők kötelesek a részletes ártáblázatot úgy kitölteni, hogy abban egyetlen tételsor sem maradhat teljesen kitöltetlenül. Az ajánlatkérő felhívta a figyelmet arra, hogy érvénytelenné nyilvánítja azt az ajánlatot, amelynek részletes árajánlata teljesen kitöltetlen vagy 0-s tételsort tartalmaz, tekintettel a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjára. Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részét képező útmutatóban további előírásokat tett az ajánlat elkészítésével és benyújtásával kapcsolatban. Meghatározta, hogy amennyiben az ajánlattevő az ajánlatát nem a közbeszerzési dokumentumokban megjelölt követelményeknek megfelelően nyújtja be, úgy az az ajánlat érvénytelenné nyilvánítását vonhatja maga után. Előírta, hogy az ajánlattevőnek a felhívásban, illetőleg a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelően kell az ajánlatot elkészíteni és benyújtani. Az ajánlatkérő az útmutatóban a részletes ártáblázat kitöltésével kapcsolatban rögzítette, hogy az ajánlattevőnek a részletes árajánlat minden tételéhez soronként meg kell adnia az egységárat az ártáblázatban. Kifejezetten felhívta az ajánlattevők figyelmét arra, hogy kötelesek a részletes ártáblázatot úgy kitölteni, hogy abban egyetlen tételsor sem maradhat teljesen kitöltetlenül és ismételten felhívta az ajánlattevők figyelmét arra, hogy érvénytelenné nyilvánítja azt az ajánlatot, amelynek részletes árajánlata teljesen kitöltetlen vagy 0-s tételsort tartalmaz, tekintettel a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjára. Az ajánlatkérő előírta, hogy a részletes árajánlatban valamennyi kivitelezési, illetve tervezési tétel esetén minden anyagköltség (anyagköltség [nettó Ft/egység]) illetve munkadíj (munkadíj/szolgáltatási díj [nettó Ft/egység]) egységárat pozitív egész számban kell feltüntetni. Az ajánlatkérő felhívta a figyelmet továbbá arra,

hogy az egységárok, azaz anyagköltség (nettó Ft/egység) és munkadíj (nettó Ft/egység) egységárok kizárólag egész számban ajánlhatóak meg. Egyértelműen meghatározta, hogy a részletes árajánlat valamennyi sora kitöltendő. Az ajánlatkérő felhívta az ajánlattevők figyelmét, hogy a felolvasólapon megadott összegű ajánlati ár (egyösszegű ajánlati ár (nettó Ft) (pozitív egész szám)) kizárólag az ajánlatok összehasonlítására szolgál, az ajánlattevők ajánlati kötöttsége az ártáblázatban megadott tételekre megajánlott egységárok tekintetében áll be. A 2025. július 21. napján lejáratott ajánlattételi határidőre három gazdasági szereplő nyújtott be ajánlatot. A közös ajánlattevők ajánlata részeként benyújtott „Árazott_költségvetés_végleges.pdf” és „Árazott_költségvetés_végleges.xlsx” fájlokban a „13. Korrózióvédelem” fejezet „K-001” jelű „farokkábel 5 fm felett” tételénél az „Anyagköltség”, a „Munkadíj” és az „Ajánlattevői egységár” oszlopban is „-” [kötőjel] jel szerepelt. Az „Árazott_költségvetés_végleges.xlsx” fájlban a „13. Korrózióvédelem” fejezet „K-001” jelű „farokkábel 5 fm felett” tételénél az „Anyagköltség”, és a „Munkadíj” oszlopban (E793 és F793 cellák) a cella értéke a szerkesztőlécen „0” [nulla]. Az ajánlatkérő a 2025. augusztus 27. napján kelt közbenső döntésével érvénytelenné nyilvánította a közös ajánlattevők ajánlatát. Az érvénytelenítés indokolása szerint a közös ajánlattevők az ajánlatukban benyújtott ártáblázatban nem töltötték ki a következő tételt: „K-001 farokkábel 5 fm felett”, az nem tartalmazott sem anyagköltséget, sem munkadíjat. Figyelemmel arra, hogy a megkötendő szerződés nem általánydíjas, hanem tételes elszámolású, a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja nem alkalmazható, így az ajánlatkérő hiánypótlás keretében nem kérhette az adott tétel egységárának pótlását, módosítását, kiegészítését. A fentiekre tekintettel a közös ajánlattevők ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen lett, mert egyéb módon nem felelt meg az ajánlati felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. A közös ajánlattevők 2025. szeptember 1. napján előzetes vitarendezést kezdeményeztek az ajánlatkérő közbenső döntése ellen. Álláspontjuk szerint az ajánlatkérő indokolása az érvénytelenné nyilvánítást érintően jogsértő volt, mivel a kérdéses tételre tettek megajánlást, amelynek értéke 0.-Ft volt, és az ajánlatkérő ezért nem nyilváníthatta volna érvénytelenné az ajánlatot anélkül, hogy árándokolást, illetve szükség esetén kiegészítő árándokolást kért volna a közös ajánlattevőktől a Kbt. 72. §-a szerint. Az ajánlatkérő 2025. szeptember 4. napján elutasította a közös ajánlattevők előzetes vitarendezési kérelmét.

A jogorvoslati kérelem

A közös ajánlattevők (a továbbiakban: kérelmező) 2025. szeptember 19. napján jogorvoslati kérelmet nyújtottak be a Döntőbizottsághoz. A kérelmező előadta, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseit és a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontját azzal, hogy az érvénytelenségi döntésben azt rögzítette a kérelmező ajánlatát érintően, hogy az ajánlatban benyújtott ártáblázatban nem töltötte ki a következő tételt: „K-001 farokkábel 5 fm felett”, az nem tartalmaz sem anyagköltséget, sem munkadíjat, továbbá az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 71. § (1) és (8) bekezdéseit azzal, hogy nem küldött hiánypótlási felhívást a kérelmező részére az adott tétel egységárának pótlását, módosítását érintően. A kérelmező rámutatott – ahogyan azt az előzetes vitarendezési kérelmében is előadta –, a sérelmezett tételeket beárta, a megajánlása nulla forint, ennek megfelelően nem helytálló az ajánlatkérő azon megállapítása, miszerint az ártáblázat nem lett kitöltve. A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjának tételes elszámolás esetén való alkalmazhatóságával kapcsolatban kifejtette, hogy az ajánlatkérő álláspontját a közbeszerzési gyakorlat már korábban meghaladta. Ezek alapján – a kérelmező álláspontja szerint – az ajánlatkérő mind azon hivatkozása, miszerint a kérelmező nem töltötte ki az ártáblázat egy sorát, mind azon hivatkozása, miszerint a tárgyi esetben nem alkalmazható a hiánypótlás jogintézménye a tételes elszámolásra figyelemmel, jogszerűtlen és iratellenes. A kérelmező hangsúlyozta, hogy az ajánlatkérő érvénytelenséget megállapító döntésében szereplő tényállítással szemben kitöltötte az ártáblázat kérdéses sorát, adott meg árat, aminek értéke 0.-Ft, tehát tett ajánlatot a kérdéses tételre. Az ajánlatkérő észrevételében kérte az álláspontja szerint megalapozatlan jogorvoslati kérelem elutasítását. Előadta, hogy a kérelmező ajánlatának érvénytelenségét az okozta, hogy tételes elszámolású szerződés esetén az egyik tételre nem tett ajánlatot. Bár a kérelmező kifejti, hogy a megjelölt tételt „igenis árazta, a megajánlása nulla forint”, ezzel szemben a valóság az, hogy a kérelmező nem töltötte ki a hivatkozott tételt, mind az excel, mind a pdf-ben benyújtott ártáblázatban az adott tétel kihúzva szerepel, sem nulla, sem más számjegy nincsen megjelenítve az adott tételnél. Az ajánlatkérő nyilatkozott, hogy úgy készítette el az ártáblázatot, hogy csak pozitív egész számot lehetett beírni, mivel ezzel is segíteni kívánta az ajánlattevőket az érvényes ajánlattételben: amennyiben az ajánlattevő az

ajánlatkérő előírásaival ellentétesen nulla megajánlást tenne egy adott tételre, az excel ezt nem jeleníti meg, hanem az adott rovat kihúzásra kerül, ezzel is jelezve, hogy helytelen a kitöltés, mivel az ajánlatkérő előírásai szerint nem lehet nullás megajánlást tenni. Idézte az ártáblázat kitöltésére vonatkozó előírásait a közbeszerzési dokumentumokból. Az ajánlatkérő álláspontja szerint nem volt lehetséges a Kbt. 71. § szerinti eljárási cselekmények megtételére, mivel a Kbt. 71. § (8) bekezdés ezt kizárja, mivel csak átalánydíjas szerződés esetében van lehetőség az árazott költségvetés valamely tételét, egységárát pótolni, tételes elszámolás esetén nem lehet hiánypótlással orvosolni magának az ajánlatnak a hiányát. Az ajánlatkérő rámutatott, hogy a felhívásban szakmai ajánlatnak minősítette a kitöltött ártáblázatot. A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pont első fordulata alapján a szakmai ajánlatnak csak nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hibája javítható vagy hiánya pótolható, amely a teljes ajánlati árat nem befolyásolja. Az ajánlatkérő előadta, hogy a tételes elszámolású szerződés esetén az egyik tételre tett ajánlat hiánya nem minősül nem jelentős, egyedi részletkérdésnek, hiszen maga az ajánlat hiányzik, amely a szerződés teljesítése során kizárja az adott tétellel való elszámolás lehetőségét. A hiányzó tétel díjának pótlása befolyásolta volna az ajánlati árat, mivel a nulla forintos megajánlást az ajánlatkérő kizárta, a tétel beárásával a teljes ajánlati ár változott volna.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság megvizsgálta a közbeszerzési dokumentumok körében rendelkezésre bocsátott ártáblázatot és megállapította, hogy a kérdéses oszlopokba ugyan beírható a „0” [nulla] számjegy, azonban az enter billentyű leütése után azonnal „-” [kötőjel] írásjelre vált át a cella megjelenítési formázása miatt. A Döntőbizottság a dokumentumok vizsgálatával összefüggésben megállapította, hogy az ajánlatkérő tételes elszámolású keretszerződést kíván kötni, amelyre figyelemmel helytálló és jogszerű az ajánlatkérő álláspontja, mely szerint a közbeszerzési eljárásban a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontra figyelemmel nem küld hiánypótlási felhívást, amennyiben az ajánlat kitöltetlen vagy 0-s tételsort tartalmaz. A Döntőbizottság ezt követően megvizsgálta a kérelmező ajánlatának szakmai ajánlatnak minősülő pdf formátumú részletes ártáblázatát és megállapította, hogy annak 13. sora, K-001 tételére a közös ajánlattevők az alábbi megajánlást tették:

Tételszám	Megnevezés	Egység	Mennyiség	Anyagköltség [nettó Ft/Egység]	Munkadíj [nettó Ft/ Egység]	Ajánlattevői egységár [nettó Ft/ Egység]	Tételenkénti ajánlati ár [nettó Ft]
K-001	farokkábel 5 fm felett	fm	1	-	-	-	-

A Döntőbizottság megállapította továbbá, hogy az ajánlatkérő pontosan meghatározta a közbeszerzési dokumentumokban, hogy mely esetben minősül kitöltöttnek a részletes ártáblázat tétele és pontosan meghatározta a kitöltés módját. Ezek a következők:

- egyetlen sor sem maradhat kitöltetlenül,
- érvénytelenné nyilvánítja azt az ajánlatot, amelynek részletes árajánlata teljesen kitöltetlen vagy 0-s tételsort tartalmaz,
- minden tétel esetén pozitív egész számban kell feltüntetni az anyagköltséget és a munkadíjat,
- a 0-Ft-os megajánlás nem lehetséges.

A Döntőbizottság megállapítása szerint az ártáblázat valamely tétele nem akkor minősül kitöltöttnek, ha abba az ajánlattevő beír valamilyen írásjelet, hanem kizárólag akkor minősül kitöltöttnek és értékelhetőnek, ha a tételt az ajánlattevő a közbeszerzési dokumentumokban rögzített előírásoknak megfelelően tölti ki. Ez a feltétele annak, hogy az ajánlatok érvényesek és egymással objektív módon összehasonlíthatóak legyenek. A közbe-

szerezési dokumentumok előírásai alapján egyértelmű volt, hogy amennyiben az ajánlattevő nem a közbeszerzési dokumentumok előírásainak megfelelően tölti ki az ártáblázat tételeit, úgy az nem minősül kitöltöttnek. Hiába hivatkozik arra a kérelmező, hogy kitöltötte a „farokkábel 5 fm felett” tételt, még hozzá 0-Ft megajánlással, ami kötőjel írásjelként jelenik meg az ajánlatban, az a közbeszerzési dokumentumok előírásai alapján nem minősül kitöltöttnek, sem érvényes ajánlattételnek. A Döntőbizottság megállapította továbbá, hogy az ajánlatkérő eljárása jogszerű volt, amikor nem küldött hiánypótlási felhívást a kérelmező részére a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pont szerinti rendelkezésre figyelemmel. Tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként tételes elszámolású szerződést kötnek a felek, a nem kitöltött „farokkábel 5 fm felett” tétel utólagos beárazása befolyásolta volna a teljes ajánlati árat, valamint sértette volna a Kbt. 81. § (11) bekezdés szerinti ajánlati kötöttséget. Az ajánlatkérő nem sértette meg a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseit, sem Kbt. 71. § (1) és (8) bekezdéseit, jogszerű döntést hozott, amikor érvénytelenné nyilvánította a közös ajánlattevők ajánlatát.

A Döntőbizottság D.25/10/2026. számú határozata

Az ajánlatkérő (a továbbiakban: kérelmező) 2025. október 20. napján a Kbt. Harmadik Része alapján irányadó szabályok alkalmazásával a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pont szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított adathordozók beszerzése tárgyában. A közbeszerzési eljárás becsült értéke 33.867.362.-Ft volt. A közbeszerzési dokumentumok részét képező, az ajánlattételt segítő útmutató 1. pont 23. alpontja szerint: „Az ajánlatkérő az eljárás nyertesével köti meg a szerződést, vagy – a nyertes visszalépése esetén – az ajánlatok értékelése során a következő legkedvezőbb ajánlatot tevőnek minősített szervezettel (személlyel), ha őt az összegezésben megjelölte. [Kbt. 131. § (4) bekezdés].” Az ajánlattételt segítő útmutató 1. pont 25. alpont utolsó bekezdése szerint: „Ha az Ajánlattevő az ajánlatát az ajánlati köztöttség ideje alatt visszavonja vagy a szerződés megkötése az ajánlattevő érdekkörében felmerült okból hiúsul meg, az ajánlati biztosíték az ajánlatkérőt illeti meg, kivéve a 131. § (9) bekezdése szerinti esetben.” A 2025. december 3. napján kelt összegezés V. pontja szerint az eljárás eredményes volt, mindkét ajánlattevő érvényes ajánlatot nyújtott be. A nyertes ajánlattevő a kérelmezett lett. Az összegezés VI.1.1) pontjában szerepelt, hogy a szerződéskötési moratórium időtartama 2025. december 15. napján jár le. A kérelmező és a kérelmezett között az alábbi levelezés zajlott le 2025. december 3. napja és 2026. január 6. napja között időszakban. A kérelmező 2025. december 3. napján e-mailt küldött a kérelmezett részére, amelyhez mellékelte a kérelmezett eljárásban beadott ajánlata szerint már elfogadott, aláírandó szerződést. Az ajánlatkérő kérte a szerződésbe beírt adatok ellenőrzését, továbbá a hiányzó adatokkal kiegészítését és a dokumentum visszaküldését. Az ajánlatkérő rámutatott, hogy az összegezés VI.1.1) pontja szerint szerződéskötési moratórium áll fenn, melynek alapján a szerződés legkorábban 2025. december 16-án köthető meg. A kérelmezett 2025. december 3. napján azt a választ adta, hogy épp az imént küldte el a gyártói nyilatkozatot a hazai disztribúciós jogokról és hamarosan visszajelez a dokumentummal kapcsolatban. A kérelmezett 2025. december 8. napján küldte meg az ajánlatkérő részére az áttekintett és adatokkal kiegészített szerződéstervezetet. A kérelmező 2025. december 16. napján kelt e-mailhez csatolta a részéről is kitöltött szerződést és kérte annak elektronikus aláírását. A kérelmezett 2025. december 16. napján közölte, hogy intézkedik a szerződés aláírásáról és visszaküldéséről. A kérelmező 2025. de-

cember 31. napján arról tájékoztatta a kérelmezettet, hogy a Kbt. 131. § (6) bekezdése szerint az ajánlatkérő a szerződést az ajánlati köztöttség időtartama alatt köteles megkötni. A Kbt. 131. § (5) bekezdés szerinti ajánlati köztöttség 2026. január 2. napján járna le, de mivel ez nem munkanap, így a Kbt.-nek megfelelő szerződéskötésre nyitva álló utolsó nap 2026. január 5. napja a Kbt. 48. § (5) bekezdésére figyelemmel. Kérte, hogy a kérelmezett legkésőbb 2026. január 5. napjáig küldje meg a cégszerűen aláírt szerződést. A kérelmezett 2026. január 6. napján az alábbi választ küldte meg a kérelmező részére: „Tisztelt Ajánlatkérő, tudomásul vesszük, hogy akkor a második helyzettel szerződnek le. Köszönjük!”

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező 2026. január 19. napján nyújtotta be jogorvoslati kérelmét a Döntőbizottsághoz, amelyben rámutatott, hogy a szerződéskötéssel kapcsolatos fenti írásbeli kommunikáció és többszöri telefonos kapcsolatfelvétel ellenére a kérelmezett által aláírt szerződés nem érkezett meg részére. Előadta, hogy a kérelmezett többszöri felszólítás ellenére, a Kbt. 131. § (5) bekezdés szerinti ajánlati köztöttség lejártának időpontjáig nem írta alá a szerződést, illetve azt követően sem hivatkozott olyan körülményre, illetve nem igazolt olyan körülményt, amely az összegezés megküldését követően beállott, a kérelmezett ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülménynek minősülne és így a Kbt. 131. § (9) bekezdése alapján jogszerű alapját képezhette volna a szerződéskötés megtagadásának.

A kérelmezett észrevétele

A kérelmezett a jogorvoslati eljárás során benyújtott észrevételében előadta, hogy az ajánlatában tett vállalás az ajánlattétel után, illetve az összegezés megküldése után bekövetkezett változások okán már nem volt teljesíthető, mivel a beszerzés tárgyát képező Kingston DTKN/32GB esetében változás következett be a világpiacon. A kérelmezett nyilatkozott, hogy a termék gyártásának leállítását a Kingston már 2024 februárjában hivatalosan bejelentette, de a nagy raktárkészletek miatt az még szállítható volt és a kérelmezett az összegezés megküldését követően észlelte, hogy a termék már nem rendelhető. A kérelmezett a nyilatkozatában szereplőket sem a közbeszerzési eljárásban, sem a jogorvoslati eljárás során nem igazolta.

A Döntőbizottság eljárása, döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában rögzítette, hogy a Kbt. 131. § (9) bekezdés egyértelművé teszi, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlati kötöttsége magában foglalja a szerződés megkötésére vonatkozó kötelezettséget is. A szerződéskötési kötelezettség mindkét fél várakozását védelemben részesíti arra vonatkozóan, hogy a közbeszerzési eljárásban történő részvétel olyan komoly szerződéskötési szándékot jelent, amely kellő indok nélkül nem vonható vissza. Az ajánlatkérői oldalon pedig egyúttal a közbeszerzési alapelvek érvényesülését is garantálja, hiszen a közbeszerzés célját kérdőjeleznék meg és az esélyegyenlőség, az egyenlő bánásmód, a verseny tisztaságának elveit súlyosan sértené, amennyiben az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevő ismeretében választása szerint úgy dönthetne, hogy a szerződést inkább mégsem köti meg. A Kbt. 131. § (9) bekezdésében foglalt – különleges – feltételek konjunktívak, azaz egyidejűleg teljesülniük kell az alábbiaknak:

-az összegezés megküldése után beálló,

-az adott fél ellenőrzési körén kívül eső, általa előre nem látható olyan körülmény, amely miatt,

-a fél a szerződés megkötésére/ teljesítésére nem lenne képes, vagy a szerződéstől való elállásnak/felmondásnak lenne helye. Bármelyik feltétel hiánya esetén nem állnak fenn a Kbt. 131. § (9) bekezdés alkalmazásának feltételei, azaz ha csak egyetlen feltétel nem teljesül, nincs mód a szerződéskötési kötelezettség alóli mentesülésre. Az összegezés megküldése után beálló körülmény – mint feltétel – objektív, különösebb bizonyítást nem igényel. A törvényi feltételrendszerben az „ellenőrzési körén kívül eső, általa előre nem látható” kitétel alatti körülmény csak akkor áll fenn, ha az arra hivatkozó fél azt nem tudta befolyásolni, arra nem volt képes hatást gyakorolni. Előre nem láthatónak olyan körülményt lehet tekinteni, amelynek bekövetkezésére az adott fél nem számíthatott, azt objektíve vagy a kellő gondosság tanúsítása ellenére sem látta, láthatta előre.

Végül az ilyen körülménynek ok-okozati összefüggésben kell lennie azzal, hogy miatta az adott fél már nem lenne képes megkötni, illetve teljesíteni a szerződést. A Döntőbizottság a tárgyi esetben azt állapította meg, hogy a kérelmezett tekintetében nem állnak fenn a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti feltételek. A Döntőbizottság rámutatott, hogy a globális NAND flash memória-chip árak 2025. folyamán jelentősen nőttek, ami közvetlen hatást gyakorolt a memóriakártyák beszerzési költségeire is. A flash-chip drágulás mellett a memóriakártyák gyártói már 2025. évben jelezték áremelési terveiket 2026-ra, amelyek modell- és típus szerint 20%, akár 120% feletti ársávban mozoghatnak, továbbá a microSD (különösen a nagy kapacitású microSDXC) készletek Japánban rendszeresen kimerülnek, ezért az érintett piac számára régóta nyilvánvaló, hogy e körülmények hiányhelyezethez és ezért árnyomáshoz fognak vezetni. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a kérelmezett a Kbt. 131. § (9) bekezdés konjunktív feltételei közül nem bizonyította azt, hogy az általa előre nem látható körülményként megjelölt, a szerződés teljesítését ellehetetlenítő esemény az összegezés megküldését követően állott be. Az tehát, hogy a kérelmezett nem képes az általa megajánlott adathordozók rendelkezésre bocsátására, már az ajánlattételkor is ismert volt a számára. A módosított ajánlattételi határidő 2025. november 14-e volt és az ajánlati felhívás II.2.7. pontja egyértelműen meghatározta, hogy a szerződés teljesítése 24 hónapot fog felölelni. Erre is figyelemmel, a kérelmezett számára az nem az összegezés megküldését követően vált ismertté, hogy mely időponttól kell az árubeszerzést teljesítenie. Mivel a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti konjunktív feltételek közül, a Döntőbizottság megállapította, hogy az első feltétel nem teljesül, a további feltételek tekintetében nem folytatta a vizsgálatot. Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmezett megsértette a Kbt. 131. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 131. § (9) bekezdését.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTŰ

Innovatív közbeszerzések

Innovative public procurement

Dr. Magyar Adrienn LL.M., jogtanácsos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2026.5.3

Címszavak: kutatás-fejlesztés, innováció, innovációs partnerség, Kompetenciaközpont, jógyakorlatok

Keywords: research and development, innovation, innovation partnership, Competence Center, best practices

Absztrakt

Az innováció az Európa 2020 stratégia meghatározó eleme, az Európai Bizottság célul tűzte ki az Innovatív Unió megvalósítását¹ a globális versenyképesség növelése, a társadalmi kihívások (pl. éghajlatváltozás, energia) kezelése, valamint a gazdasági növekedés érdekében. A kutatás-fejlesztés és az innováció különösen fontos a környezeti fenntarthatóság érdekében, ezért az Európai Unió kiemelt célként kezeli annak támogatását. A kutatás-fejlesztés bizonyos esetekben kivételt jelent a magyar közbeszerzési törvény tárgyi hatálya alól. Az innovatív megoldások gyakorlati alkalmazásának számos nehézsége és kockázata van, ezért a hazai ajánlatkérők óvatosan alkalmazzák jelenleg azokat, Magyarországon még nincs kialakult gyakorlata az innovatív közbeszerzéseknek. Ugyanakkor az innovációs közbeszerzés kiaknázatlan lehetőséget kínál az innovatív induló vállalkozások számára, új lehetőségeket teremt a beszállítói piacon, a környezeti és társadalmi hatás szempontjából pedig nagyobb hozzáadott értéket képvisel, hosszú távon költséghatékonyabb, így hosszú távú előnyei vitathatatlanok. A cikk az innovációs közbeszerzések néhány hazai példája mellett külföldi példák segítségével bemutatja az innovációs közbeszerzések előnyeit és nehézségeit.

Abstract

Innovation is a key element of the Europe 2020 strategy, and the European Commission has set the goal of creating an Innovative Union in order to increase global competitiveness, address social challenges (e.g., climate change, energy), and promote economic growth. Research and development and innovation are particularly important for environmental sustainability, which is why the European Union also treats their support as a priority. In certain cases, research and development are exempt from the scope of the Hungarian Public Procurement Act. There are many difficulties and risks associated with the practical application of innovative solutions, which is why domestic contracting authorities are currently cautious in their use; there is still no established practice of innovative public procurement in Hungary. At the same time, innovative public procurement offers untapped opportunities for innovative start-ups, creates new opportunities in the supplier market, represents greater added value in terms of environmental and social impact, and is more cost-effective in the long term, so its long-term benefits are undeniable. The article presents the advantages and difficulties of innovative public procurement, using a few domestic examples as well as examples from abroad

A hatályos szabályozás

Az Európai Parlament és a Tanács a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvre (továbbiakban: irányelv) szerint az innováció „olyan új vagy jelentős mértékben

továbbfejlesztett termék, szolgáltatás vagy folyamat – beleértve többek között a termelési, építési, illetve konstrukciós folyamatokat – új marketingmódszer, vagy új szervezési mód megvalósítása az üzletvitel, a munka-

¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezése: Innovatív Unió (Brüsszel, 2010.10.6.)

szervezés vagy a külső kapcsolatok terén, amelynek célja többek között, hogy elősegítse a társadalmi kihívások leküzdését, illetve hogy előmozdítsa az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégia végrehajtását”. Az innováció fogalmát hazánkban a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) 3. § 12. pontja definiálja, amely úgy határozza meg, hogy innovációnak tekinthető az olyan új vagy jelentős mértékben továbbfejlesztett termék, szolgáltatás vagy folyamat - beleértve többek között a termelési, építési, illetve konstrukciós folyamatokat - új marketingmódszer, vagy új szervezési mód megvalósítása az üzletvitel, a munkaszervezés vagy a külső kapcsolatok terén, amelynek célja különösen valamely tevékenység hatékonyságának javítása, kedvező társadalmi és környezeti hatások elérése. A fogalom meghatározás összhangban van az irányelvi fogalomhasználatával.

A Kbt. a kutatás-fejlesztés fogalmát ugyan nem definiálja, de ezzel összefüggésben tárgyi kivételi köröket határoz meg. A tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 3. § 11. pontja pedig annyit rögzít, hogy a kutatás-fejlesztés magában foglalja az alapkutatást, az alkalmazott kutatást és a kísérleti fejlesztést.

Az innováció tulajdonképpen a tudományos, műszaki, szervezési, gazdálkodási, kereskedelmi műveletek összessége, a közbeszerzési eljárásokban pedig piaci újdonságot jelent. Az innovatív közbeszerzés célja, hogy az ajánlatkérők ne csak a legolcsóbb, hanem a legfejlettebb, legfenntarthatóbb, legújabb piaci megoldást válasszák. Az innovatív közbeszerzés irányulhat magának az innovációs folyamatnak (kutatás-fejlesztési szolgáltatások) a megvásárlására, annak (részleges) eredményével együtt, vagy irányulhat a más gazdasági szereplő által már megvalósított innováció eredményeinek megvásárlására. Az első esetben az ajánlatkérő a piacon még nem létező termékekre, szolgáltatásra vagy folyamatra irányuló kutatás-fejlesztési szolgáltatást vásárol meg, előzetesen meghatározva a beszerzési igényét, majd pedig vállalkozásokat és kutatókat kér fel az ajánlatkérői igényt kielégítő innovatív termékek, szolgáltatások vagy folyamatok kifejlesztésére. A második esetben az ajánlatkérő a széles körben elterjedt termékek helyett olyan terméket, szolgáltatást vagy folya-

matot vásárol meg, amely új a piacon vagy a mindenki számára elérhetőhöz képest jelentősen továbbfejlesztett változat.

Ahogy az irányelv fogalmaz, a kutatás és az innováció a jövőbeli növekedés fő hajtóerői közé tartozik, és központi szerepet kapott az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégiában. Az irányelv szerint a hatóságoknak a közbeszerzést a lehető legmegfelelőbb módon kell stratégiaileg felhasználniuk az innováció ösztönzése érdekében, az innovatív termékek és szolgáltatások megvásárlása, illetve az innovatív építési technológiák alkalmazása kulcsszerepet játszik a közszolgáltatások hatékonyságának és minőségének javításában és hozzájárul a közpénzek leghatékonyabb felhasználásához, valamint a szélesebb körű gazdasági, környezeti és társadalmi előnyök eléréséhez, elősegíti a fenntartható gazdasági növekedést. Az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) közleményt és útmutató² is kiadott iránymutatásul az innovációs közbeszerzésekhez, amely azonban kötelező erővel nem bír. A közlemény szerint az innovációs közbeszerzés az egyik legfontosabb eszköz a gazdaságunk zöld és digitális gazdasággá való átalakításának előmozdításában.

A Kbt.-ben - összhangban az irányelvvvel - speciális közbeszerzési eljárás is rendelkezésre áll az innovatív beszerzések megvalósítására, a Kbt. 95. §-a szerinti innovációs partnerség, amelynek célja egy, a piacon nem szereplő innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztése, és az ennek eredményeként létrejövő áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások ezt követő beszerzése. Az innovációs partnerség áll egy eljárási szakaszból, amelynek eredményeként sor kerül a partnerségi szerződés(ek) megkötésére és egy szerződés teljesítési szakaszból, amely a fejlesztési folyamatból és az azt követő beszerzésből áll. Az irányelv lehetőséget biztosít arra, hogy az ajánlatkérő szerv eldönthesse, hogy az innovációs partnerséget egy partnerrel, vagy több, külön kutatási és fejlesztési tevékenységeket folytató partnerrel hozza létre, amelyre a hatályos Kbt. is lehetőséget biztosít. Az irányelv alapján nem irányulhatnak a tárgyalások a minimumkövetelményekre és az odaítélési szempontokra. Az innovációs partnerségi szerződés megkötésére ugyan a tárgyalásos eljárás szabályait kell alkalmazni, de nincsenek az innovációs partnerség alkalmazásának részletszabályai rögzítve a

² https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/media/documents/14_utmutato_az_innovativ_kozbeszerzesekhez_magyarul.pdf

Kbt.-ben, ugyanakkor a kutatás, fejlesztés eredményeként létrejött árut, szolgáltatást vagy építési beruházást az ajánlatkérő csak akkor szerezheti be, ha az megfelel a felek által az innovációs partnerségi szerződésben megállapított teljesítményszinteknek és maximális költségeknek. Ezen sajátos közbeszerzési eljárás esetén az értékelési szempont kizárólag a legjobb ár-érték arány lehet. A hatályos magyar Kbt. lehetőséget biztosít arra, hogy az ajánlatkérő az ajánlatok elbírálásakor a szociális, társadalmi és környezetvédelmi szempontokat is figyelembe vegye és a számára, illetve a társadalom számára a legelőnyösebb ajánlatot válassza. Az innovációs partnerségen felül innovatív szempontok alkalmazhatók bármely közbeszerzési eljárás típus keretében, így nyílt eljárásban, tárgyalásos vagy meghívásos eljárásban, tervpályázati eljárásban, vagy akár a versenypárbeszéd során.

Kutatás-fejlesztés

Vannak esetek, amikor az ajánlatkérőnek kutatás-fejlesztési szolgáltatást kell beszereznie az innovatív megoldás megtalálása érdekében, különösen amikor a piac nem kínál az ajánlatkérő elvárásainak megfelelő megoldást. Ilyenkor a kutatás-fejlesztési szolgáltatás megrendelése elősegíti a műszaki leírás meghatározását. A kutatáshoz, fejlesztéshez kapcsolódó áruk és szolgáltatások beszerzése speciális szakértelmet és pénzügyi többletráfordítást is igényel. A kutatás-fejlesztés eredményessége esetén költséghatékonyabb és jobb minőségű megoldás születhet. Kutatás-fejlesztési tevékenység megrendelése esetén az ajánlatkérőnek kiemelt figyelmet kell fordítania a közbeszerzési dokumentumokban a szellemi alkotások jogának rendezésére. Ha az ajánlatkérő fenntartja a szellemi tulajdonjogot (szerzői jog vagy iparjogvédelem) magának, akkor jogosult a kutatás-fejlesztés eredményeként előállított innovatív megoldás bevezetéséről maga dönteni és felhasználhatja a közbeszerzési dokumentumok összeállítása során a kutatás-fejlesztés eredményét. Ha az ajánlatkérő átengedi a szellemi alkotások jogát a kutatás-fejlesztést végző gazdasági szereplőnek, akkor a közbeszerzési dokumentumoknak tartalmazniuk kell e jog jogosultját, valamint a szellemi tulajdonjog pénzben kifejezhető értékét. Ajánlatkérő előírhatja a piaci szereplő számára, hogy engedélyezze a kutatás-fejlesztés eredményének harmadik személyek általi felhasználását. A szellemi alkotásokhoz fűződő jogokról való rendelkezés során figyelembe kell venni az innovatív termék, szolgáltatás

felhasználási célját és felhasználói körét és annak megfelelően kell dönteni e jog fenntartásáról vagy átengedéséről. Nemzetközi kutatási programok is segítik a tagállamok együttműködését a kutatás-fejlesztés terén (pl. REEx-CLi-RES: Regionális Energiavezérelt, Klímareziliens, megújuló energián alapuló rendszer). Mivel a kutatás-fejlesztési szolgáltatás bizonyos esetekben mentes a közbeszerzési kötelezettség alól, kevés hazai kutatás-fejlesztésre irányuló közbeszerzési eljárás van.

A Kbt. 111. § v) pontjára tekintettel a kutatás-fejlesztési vagy innovációs tevékenység végzéséhez közvetlenül kapcsolódó, speciálisan az ilyen tevékenység megvalósítását szolgáló áruk és szolgáltatások beszerzése mentesül a közbeszerzési kötelezettség alól uniós közbeszerzési értékhatár alatt. A kivételi kör alkalmazhatóságának tehát két konjunktív feltétele van, az egyik, hogy a kutatás-fejlesztési vagy innovációs tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó legyen a beszerzés, a másik pedig, hogy speciálisan az ilyen tevékenység megvalósítását szolgáló áru vagy szolgáltatás legyen a beszerzés tárgya, ne pedig az érintett szervezet működéséhez általában szükséges áru vagy szolgáltatás. A kivétel célja a kutatás-fejlesztési tevékenység folyamatos végzésének segítése, amely megkönnyíti a kutatás folyamán előre nem látható módon jelentkező beszerzési igények kezelését.

Szintén mentesek a közbeszerzési kötelezettség alól a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja szerinti egyes kutatás-fejlesztési szolgáltatások, összhangban az irányelv preambulumának (35) bekezdésével. A Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja szerinti alkivételi esetkörök konjunktív feltételek, amelyeknek egyszerre kell fennállniuk ahhoz, hogy a beszerzés annak ellenére, hogy a CPV kódok által meghatározott kutatási és fejlesztési szolgáltatásra irányul, mégse képezzen a Kbt. szerinti kivételt. Amennyiben mindkét alkivételi konjunktív feltétel teljesül, akkor már nem alkalmazható a kivételi kör. Amennyiben tehát a kutatás eredményét nem csak az ajánlatkérő hasznosítja, fennáll a kivételi kör, függetlenül attól, hogy ki fizeti az ellenszolgáltatást. A Kbt.-ben meghatározott CPV kódú kutatás-fejlesztési szolgáltatások esetén szintén fennáll a kivételi kör, ha a kutatási és fejlesztési szolgáltatás finanszírozása vegyes, mely külső, üzleti forrásból származó társfinanszírozást követel meg, méghozzá érdemben és nem jelképesen, függetlenül attól, hogy a kutatás-fejlesztés eredményét kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja-e. Amennyiben azonban a

kutatás és fejlesztés eredményét kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja és teljesen egészében ő maga is fizeti annak ellenértékét, vagy a kutatás-fejlesztés nem sorolható be a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontjában meghatározott CPV kódú szolgáltatások közé, akkor a kivételi kör nem alkalmazható és közbeszerzési eljárást kell lefolytatni.

Innovatív közbeszerzések a gyakorlatban

Innovatív megoldások alkalmazása a közbeszerzésekben

Innovatív szempontok érvényesíthetők a műszaki leírás meghatározása során, az értékelési szempontok között, vagy akár a szerződés teljesítése során is előírható innovációt ösztönző rendelkezés. Az innovatív közbeszerzések előkészítése időbe telik, ezért előre tervezni szükséges. A műszaki leírás összeállítása előtt fontos az ajánlatkérői igények felmérése, funkcionális elemzés, a piac megismerése a megfelelő innovatív megoldás megtalálása érdekében. A gyakorlatban az igényfelmérés alapján szükségessé válhat a megszokottól eltérő szerződéstípus alkalmazása. Az igényfelmérésre kiváló példa Tallin elektronikus beléptetőrendszert alkalmazó intelligens kikötőjének a megvalósítása érdekében kiírt közbeszerzést megelőző igényfelmérés, amely során az ajánlatkérő negyven utassal készített interjút, konzultált a járművezetőkkel és a kompüzemeltetőkkel, a rakodási szolgáltatókkal és a kikötő alkalmazottaival is a műszaki leírás meghatározása előtt. Az igényfelmérések, konzultációk eredményeként az ajánlatkérő olyan innovatív megoldást szerzett be, amely a személy- és tehergépjárművek teljes utazási folyamatára kiterjed az előzetes online regisztrációtól a beléptetésig és automatizált forgalomirányítást biztosít.

A piac ismerete elengedhetetlen az innovatív megoldások alkalmazásához, ennek egyik eszköze lehet az előzetes piaci konzultáció, amely információ gyűjtésre, valamint a beszállítók és az ajánlatkérők közötti egyeztetésre szolgál. Akár a meglévő piac is alkalmas lehet innovatív megoldások kidolgozására a már meglévő megoldások módosításával, továbbfejlesztésével, illetve az előzetes piaci konzultáció során az ajánlatkérők is megismerhetnek új, már létező innovatív termékeket, szolgáltatásokat és új, kreatív megoldásokhoz juthatnak a piac megismerése által. Az előzetes piaci konzultáció lehetőséget teremt arra, hogy az ajánlatkérők felmérjék

az esetleges kockázatokat, megismerjék a lehetséges megoldásokat és a leoptimalisabb szerződéses feltételeket alakítsák ki a közbeszerzési eljárás során. Az ajánlatkérőknek minél több piaci információt kell gyűjteniük a beszerzési igényük pontos meghatározása érdekében. A közbeszerzési eljárás megindítása előtt elengedhetetlen a kockázatok értékelése és a várható előnyök felmérése.

Az innovatív megoldások alkalmazását jobban elősegíti a funkcionális követelményekkel, elérendő célokkal, vagy teljesítményszinttel meghatározott, rugalmas műszaki leírás, mint a részletes, konkrét, merev ajánlatkérői előírások. Az irányelvvel is a teljesítmény, illetve funkcionális követelményekkel meghatározott műszaki leírás van összhangban, ahogyan arra az Európai Unió Bírósága is rámutat a C-424/23. számú ügyben hozott ítéletében, amely ítélet szűkítette a műszaki leírás konkrét alapanyag előírással történő meghatározásának lehetőségét. Az ítélet szerint az ajánlatkérők csak akkor írhatják elő a műszaki leírásban, hogy a megajánlott terméknek milyen anyagból kell állnia, ha amellet feltűntetik a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést, ez alól csak az az eset kivétel, ha valamely meghatározott anyag használata elkerülhetetlenül következik a szerződés tárgyából és eltérő műszaki megoldáson alapuló alternatíva nem képzelhető el. Ezen elv mentén például annak előírása helyett, hogy egy épületben milyen típusú szigetelést vagy világítást kell használni, hatékonyabb, ha olyan előírást alkalmaz az ajánlatkérő, hogy a szigetelésnek, világításnak meg kell felelnie az energiahatékonyságra vonatkozó minimumkövetelményeknek. A funkcionális követelmények előírása esetén a megvalósítandó célra, és nem a megvalósítás módjára kell az ajánlatkérőnek koncentrálnia. Kiváló példa erre az olasz központi beszerző szerv, amely a közbeszerzési dokumentumokban csak az energiamegtakarítást és a széndioxid-kibocsátás csökkentését határozta meg elérendő célként, valamint előírta az épületen belüli elvárt hőmérsékletet, elektronikus mérőeszközök felszerelését és az épületekre vonatkozó energetikai audit elvégzését. Azt azonban nem határozta meg, hogy milyen módszerrel, milyen berendezésekkel kell a vállalkozóknak elérniük az elvárt hőmérsékletet, energiamegtakarítást és széndioxid-kibocsátás csökkenést. Az így megtakarított energiamennyiség végül az előírt minimális energiamegtakarítás tizenhatszorosa lett, jelentősen felülmúlva az ajánlatkérői várakozásokat.

Konkrét, részletes műszaki leírás alkalmazásának előírása esetén magas a kockázata annak, hogy a műszaki leírás egy konkrét megoldást vagy technológiát részesít előnyben, így nagyobb a jogorvoslati kockázat is az ajánlatkérő oldalán. A konkrét elvárást megfogalmazó műszaki leírás háttérbe szoríthat olyan gazdasági szereplőket, amelyek a minimumkövetelményeken túlmutató megoldásokkal pályáznak, hiszen a drágább terméknek, szolgáltatásnak kisebb esélye van a szerződés elnyerésére. Konkrét műszaki leírás meghatározása csak akkor javasolt innovatív termék beszerzése esetén, ha az ajánlatkérő teljes mértékben ismeri a piacot.

Az innovatív megoldások alkalmazására egyik lehetőség az alternatív ajánlatok lehetővé tétele, ily módon a műszaki leírásnak megfelelő ajánlathoz több alternatív megoldás is benyújtható. Az alternatív ajánlattétel biztosítása az egyik legbiztonságosabb módja az innovatív közbeszerzésnek, ha a változatok összehasonlíthatók hatékonyság, költséghatékonyság, sokoldalúság vagy tartósság tekintetében.

Fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy az innovatív termékek és szolgáltatások kifejlesztése a szellemi alkotásokkal kapcsolatos jogi kérdéseket is felvet, ezért a szellemi alkotásokkal kapcsolatos jogokról javasolt már a közbeszerzési dokumentumokban rendelkezni. Fontos továbbá, hogy az innovatív szempontok ne csak az ajánlati felhívásban és a dokumentációban, hanem a szerződéstervezetben is megjelenjenek, hiszen csak így biztosítható azok érvényesülése.

Amikor a műszaki leírás nem készíthető el kellő pontossággal, akkor az ajánlatkérő tárgyalásos eljárást vagy versenypárbeszédet alkalmazhat. Tárgyalásos eljárás keretében az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők meg tudják vitatni a műszaki leírásban foglalt minimumkövetelményeket teljesítő, de nem kész műszaki megoldás kifejlesztésének feltételeit. Tárgyalásos eljárás alkalmazása esetén az ajánlatkérőnek meg kell határoznia a funkcionális vagy teljesítményre vonatkozó követelményeket, valamint a minőségi és mérhető mutatókon alapuló értékelési szempontokat.

Versenypárbeszéd esetén a minimális követelményeket teljesítő résztvevőkkel kezdi meg egyedileg az ajánlatkérő a párbeszédet. A résztvevők számos megoldásra

tehetnek javaslatot. A szerződés odaítélése versenypárbeszéd esetén a legjobb ár-érték arány értékelési szempont alapján történik. A tárgyalásos eljárás, a versenypárbeszéd vagy az innovációs partnerség előnye, hogy szorosabb együttműködést tesz lehetővé az ajánlatkérő és a piaci szereplő között a legoptimálisabb megoldás megtalálása érdekében. Az eljárás típusának megválasztásánál az ajánlatkérőnek több szempontot kell mérlegelnie, így különösen, hogy az ajánlatkérő mennyire ismeri az adott piacot, szükség van-e kutatás-fejlesztési szolgáltatásra, milyen pontossággal határozható meg a műszaki leírás, a potenciális ajánlattevők száma és a megvalósításhoz rendelkezésre álló időtartam.

A városrendezés, az építészet, a magas- és mélyépítés tárgyú munkák esetén tervpályázati eljárás is lefolytatható innovatív megoldás beszerzésére. A résztvevőknek ezen eljárás típus esetén is széleskörű lehetőségük van az ajánlatkérő elvárásainak leginkább megfelelő megoldások bemutatására. Tervpályázat esetén a bírálóbizottság szakszerű és független módon értékelheti az ajánlatok innovatív jellegét, kevésbé tárgyilagos értékelési szempontok is alkalmazhatók.

Az innovációs partnerség egy viszonylag új eljárás típus, amely csak akkor alkalmazható, ha a piacon nem érhető el az ajánlatkérő igényeinek megfelelő megoldás. Ezen eljárás típus esetében az innovációra a szerződés teljesítése során kerül sor. A partnerséget létrehozó szerződéseket a legjobb ár-érték arány szempontja alapján ítélik oda, az ajánlatkérő egy vagy több partnert is kiválaszthat. A következő szakaszban a gazdasági szereplő(k) az ajánlatkérővel közösen kifejlesztik az innovatív megoldást, vagy akár a prototípust is, amelynek meg kell felelnie a partnerek által előzetesen meghatározott teljesítményszinteknek és maximális költségeknek. Ezt követően az innovatív termék, szolgáltatás előállítása, beszerzése történik kereskedelmi mennyiségben. Az innovációs partnerségnek Magyarországon még nincsen gyakorlata, noha a Közbeszerzési Hatóság útmutató³ kiadásával is segíti a jogalkalmazókat, azonban az innovációs partnerséget számos EU tagállamban alkalmazzák sikerrel. Például Franciaországban olyan vonatszerelvényeket szereztek be innovációs partnerség keretében, amelyek legalább 320 km/h sebességgel képesek közlekedni optimális költség- és környezeti

³ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az innovációs partnerség alkalmazásának egyes kérdéseiről (2023. május 25.).

feltételek mellett. Az előzetes piacfelmerést követően meghatározták az elvart teljesítményszintet és a maximális költség szintet. A beszerzés akkor kezdődhetett meg, amikor a kutatás-fejlesztés eredménye megfelelt az előzetesen meghatározott teljesítmény- és költség szintnek. Az innovációs folyamat magában foglalja a kutatás-fejlesztést és az olyan későbbi szakaszokat, mint a gyártást megelőző fázis, a gyártás, a terjesztés, a képzés, a piaci előkészítés és az új szervezési vagy marketing módszerek.

Az innovatív közbeszerzések magyarországi alkalmazásának nehézségei

Az innovatív közbeszerzések hazai alkalmazásának nehézségét egyrészt az adja, hogy az ajánlatkérők gyakran késedelmesen indítják a közbeszerzési eljárásaikat, nincs elegendő idejük a minőségi előkészítésre, nincs anyagi lehetőségük külső szakértő bevonására és sok esetben utolsó pillanatban történő beszerzés, ún. tűzoltás folyik. Az innovatív közbeszerzéseket előre tervezni szükséges és megvalósításuk is hosszabb időt vehet igénybe, mint a hagyományos közbeszerzéseké, átgondolt tervezést igényel. Hazánkban általában az adott beszerzési igény mielőbbi, minél olcsóbb kielégítése az ajánlatkérők célja, amellyel az innováció és a fenntarthatóság nehezen egyeztethető össze. Az ajánlatkérőkre inkább a rövid távú gondolkodás jellemző. Léteznek azonban olyan megoldások, amelyekkel csökkenthető az innovációs közbeszerzési eljárás időtartama, ilyen például az előzetes tájékoztató hirdetés, amellyel az ajánlattétel időigénye lecsökkenthető és a beszerzési igény előzetesen megismertethető a piaccal, így ösztönözhető a piaci verseny és a gazdasági szereplők is kelően fel tudnak készülni az ajánlattétellel.

Az ajánlatkérők, ha jogszabály nem teszi kötelezővé az előzetes piaci konzultációt, akkor általában nem végeznek piackutatást, hanem a meglévő, sok esetben már elavult műszaki leírást alkalmazzák visszatérő beszerzési igényeik kielégítésére. Innovatív megoldás alkalmazása esetén elkerülhetetlen az előzetes piacfelmerés. Ennek egyik formája lehet az előzetes piaci konzultáció. Az előzetes piaci konzultáció segítséget nyújt az innovatív közbeszerzések során és segítheti azok elterjedését. A gazdasági szereplőkkel történő szoros együttműködés az innovatív megoldások technikai megvalósíthatóságának alapját képezi.

Az innovatív közbeszerzés speciális ismereteket és tapasztalatot igényelhet, amellyel az ajánlatkérők többsége nem rendelkezik. Ez külső szakértő(k) bevonását teszi szükségessé, amely többletköltséget jelent az ajánlatkérők számára és megnövelheti az eljárás vagy az előkészítés időtartamát. Az elmúlt időszakban nem igazán voltak innovációs képzések az ajánlatkérők és az ajánlattevők számára, így kevés ismerettel rendelkeznek ezen a területen. A hazai ajánlatkérők sokszor nem rendelkeznek kellő ismeretekkel, az innovatív közbeszerzések kapcsán bonyolult dolgokra gondolnak, pedig lehet innovatív közbeszerzés tárgya egy elektromos gépjármű vagy elektromos munkagép beszerzése is, amely csökkenti a CO₂ terhelést és kedvező környezeti hatásokkal jár, vagy egy önkormányzat közvilágítási hálózatának led lámpákkal történő korszerűsítése is.

Ahhoz, hogy egyre több ajánlatkérő válasszon innovatív terméket vagy szolgáltatást, fontos, hogy az innovatív közbeszerzés előnyei meghaladják annak kockázatait. Minden innovatív közbeszerzési eljárás megindítása előtt javasolt az ajánlatkérőnek kockázatelemzést végeznie, hogy lássa mennyi idő alatt térül meg a beruházás, előnyei meghaladják-e annak kockázatait. Az Európai Unió a jogalkalmazóknak szóló útmutatók, iránymutatások mellett különböző finanszírozási programok keretében is támogatja az innovációs közbeszerzések megvalósítását (pl. „Horizont Európa” kutatási és innovációs keretprogram (2021–2027), COSME).

Az ajánlatkérők általában kockázatkerülők, a jogorvoslati kockázatot a minimálisra kívánják csökkenteni, ezért törekszenek az egyszerűbb, sablonszerű közbeszerzési dokumentumok elkészítésére, a bevált alkalmassági minimumkövetelmények és értékelési szempontok alkalmazására az új, innovatív megoldások helyett. Az új feltételrendszer vagy új értékelési szempontok bevezetése alapos előkészítés mellett is növelheti a jogorvoslati eljárás kockázatát. További kockázat az ajánlatkérők számára a közbeszerzési eljárások szigorú ellenőrzése, különösen ha európai uniós forrás bevonásával valósul meg a közbeszerzés. Mivel az innovációs közbeszerzéseknek még nincs kialakult gyakorlata Magyarországon, így jogértelmezési bizonytalanság esetén nem tudják egymással kérdéseiket, tapasztalataikat megosztani az ajánlatkérők.

A kis- és középvállalkozások nem minden esetben engedhetik meg maguknak közbeszerzési szakértő foglalkoztatását, a közbeszerzés a plusz költség mellett több adminisztrációval is jár számukra, így igyekeznek termékeiket, szolgáltatásaikat inkább a versenyszférában értékesíteni. Emellett sokszor azért is nehéz az innovatív termékek, szolgáltatások beszerzése, mert a keresleti és a kínálati oldal nem találkozik egymással, az ajánlatkérők nem ismerik, hogy mely kis- és középvállalkozások rendelkeznek innovatív termékekkel, szolgáltatásokkal, az ilyen termékeket, szolgáltatásokat kifejlesztő piaci szereplők pedig nem tudják hogyan juttassák el innovatív megoldásukat az ajánlatkérők felé, vagy hol figyeljék az innovatív megoldásokat előíró közbeszerzési hirdetések megjelenését. A fejlesztők nem tudják hogyan vegyék fel a kapcsolatot a Kbt. szerinti ajánlatkérőkkel. Például van olyan magyar vállalkozás, amely a covid idején fertőtlenítő tulajdonságokkal rendelkező műteti lámpát fejlesztett ki, azonban ez az innovatív termék csak kevés egészségügyi intézményhez jutott el, így sok ajánlatkérő nem is tud a megoldás létezéséről.

Az innovációközvetítők segíthetik a piaci szereplők és az ajánlatkérők közötti kapcsolatok kiépítését, illetve megerősítését. Innovációközvetítő bármely olyan intézmény lehet, amelynek megvan a kapacitása és szándéka ahhoz, hogy a kifejlesztés alatt lévő innovációt a keresletoldali igénytel párosítsa. Az innovációközvetítő közreműködhet abban, hogy az innovatív terméket, szolgáltatást kifejlesztő kis- vagy középvállalkozástól eljuttassa a piac elképzeléseit – vagy akár a már meglévő terméket – az innovációra nyitott, potenciális ajánlatkérőkhöz. Ezen túlmenően az innovációközvetítőnek lehetősége van az állami intézmények, önkormányzatok beszerzési igényeit is továbbítani a piaci szereplők felé. Magyarországon még nem bevált gyakorlat az innovációközvetítők alkalmazása, de számos európai ország vonja be őket sikerrel a piac és a közszféra közötti kommunikáció létrehozásába.

Az innovációs közbeszerzések előnyei

Az innovációs közbeszerzések célja nemcsak az új termékek, szolgáltatások beszerzése, hanem a közszolgáltatások minőségének a javítása, a zöld és digitális átállás gyorsítása, a kis- és középvállalkozások piacra lépésének elősegítése. Az innovációs célú közbeszerzések

seket az ajánlatkérők igényei alakítják, és az ezekhez igazodó konkrét megoldások kifejlesztését célozza. Az innovációs közbeszerzés fokozhatja a gazdasági fellendülést, elősegítheti a zöld és digitális átállást, valamint a színvonalasabb közszolgáltatás nyújtását, az európai ipar versenyképességét, új munkahelyek teremtését. Az innovációs közbeszerzés lehetőséget biztosít az újonnan alakult vállalkozások piacra lépésére, lehetővé teszi innovatív megoldások kidolgozását, amelyek költséghatékonyabbá, gyorsabbá tehetik a közszolgáltatások nyújtását vagy akár környezeti előnyökkel járhatnak, új üzleti lehetőségeket nyithatnak. Az innovatív közbeszerzések által új beszállítókat, szolgáltatókat ismerhet meg az ajánlatkérő, költségmegtakarítást érhet el, innovációval kapcsolatos pályázati forrásokhoz juthat hozzá, hozzájárulhat a környezeti, szociális politika célkitűzéseinek megvalósításához. A társadalom számára előnyként jelentkezhet a jobb minőségű, hatékonyabb közszolgáltatások nyújtása, a mesterséges intelligencia hasznosítása a közbeszerzési eljárásokban, a környezeti és társadalmi kihívások kezelése (pl. éghajlatváltozás, energiahatékonyság), kis- és középvállalkozások támogatása, illetve az új iparágak kialakításának lehetősége. A külföldi tapasztalatok és az életciklusköltség-számítások azt mutatják, hogy az innovatív technológiák hosszabb távon nem jelentenek nagyobb költséget az ajánlatkérők számára a hagyományos műszaki megoldásoknál, sőt sokszor megtakarítással járnak.

Innovatív értékelési szempontok

Az Európai Bizottságnak a közigazgatási hatóságok számára az innovációs célú közbeszerzésről szóló útmutatója és az innovációs közbeszerzésről kiadott közleménye mellett számos külföldi innovatív közbeszerzésből meríthető ötlet az értékelési szempontok meghatározására. A legalacsonyabb költség vagy a legjobb ár-érték arány értékelési szempontok alkalmazásával élenkíthető az innováció. Az irányelv lehetőséget biztosít a közbeszerzés tárgyát képező áru, szolgáltatás vagy építési beruházás életciklusköltségeinek értékelésére, amely ösztönzőleg hat az innovatív megoldásokra. Az életciklusköltség-számítás lényege, hogy számításba vesszük az adott eszköz, beruházás teljes életciklusa alatt felmerülő, összes költségét. Amennyiben az ajánlatkérő a legalacsonyabb költség értékelési szempontot választja, vagy a legjobb ár-érték arány meghatározása során költség alapú értékelési szempontot is alkalmaz, a költ-

séget életciklusköltség-számítási módszer alkalmazásával is meghatározhatja. Az életciklusköltség értékelésének célja az összességében legköltséghatékonyabb ajánlat kiválasztása, amely gyakran egybeesik a legkörnyezetkímélőbb ajánlattal is. A legkörnyezetkímélőbb megoldás általában az, ha minél ritkábban kell az adott terméket cserélni vagy a legkevesebb karbantartásra van szükség. Például egy épület anyagválasztása nagyban befolyásolhatja a karbantartási és tisztítási tevékenységek költségét, illetve a pótlási, felújítási költségek gyakoriságát. Az lehet a legfenntarthatóbb lehetőség, amellyel elkerülhetők ezek a költségek, és ez az életciklusköltség-számítás részeként értékelhető.

A legalacsonyabb költség alkalmazására példa, hogy egy zöld energiával működő innovatív gépjármű jobb fogyasztási adatokkal rendelkezhet, ritkábban kell karbantartani, amely összességében kevesebb költséget jelent hosszú távon a hagyományos üzemanyaggal működő gépjárművekhez képest még akkor is, ha vételára magasabb. A teljes életciklusra vetített költsége alacsonyabb lehet az innovatív gépjárműnek.

A legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempont keretében értékelhető például az elérendő cél teljesítésének mérése, az energetikai és környezeti szempontok, a költségmegtakarítási szempontok, az alkalmazott technológia, vagy éppen gépjárműbeszerzés esetén a CO₂-kibocsátás maximalizálása. Értékelési szempont lehet nyomtató beszerzése esetén pl. az újrahasznosított papír használata, az újrafelhasználható patron, vagy akár a csökkentett zajszint is.

Értékelhető az adott tevékenység során keletkező hulladék csökkentése, vagy a vízfelhasználás- és energiafelhasználás csökkentése. Külföldön gyakran teszik értékelési szemponttá az alvállalkozók kifizetésének határidejét az induló vállalkozásoknál, ha a beruházásnak nagy a költségigénye. Csökkenti a környezeti terhelést (CO₂-kibocsátást) például a szállítási távolság minimalizálása és előnyben részesíti a helyi beszállítókat, valamint munkalehetőséget teremt a helyi lakosoknak, mindenki jól jár. Az ár egyedüli értékelési szempontként történő alkalmazása esetén minimális az esély az innovatív megoldások alkalmazására.

Az értékelési szempontok meghatározása során figyelemmel kell lenni a Kbt. 76. § (6) bekezdésére és arra, hogy nem értékelhetők az olyan kötelezettségvállalások, amelyeknek a betartását környezetvédelmi, ter-

mészetvédelmi vagy a veszélyeztetett fajok védelmére vonatkozó, vagy egyéb jogszabályok előírják. Az értékelési szempontokra tett vállalások betartását a szerződésben garanciákkal kell biztosítani. A hazai közbeszerzésekben még nem jellemző az innovatív értékelési szempontok alkalmazása.

Az innovatív közbeszerzések hazai gyakorlata

Az innovatív közbeszerzések száma még alacsony Magyarországon, ez köszönhető részben a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja és a Kbt. 111. § v) pontja szerinti tárgyi kivételi köröknek, másrészt a következő pontban ismertetésre kerülő gyakorlati nehézségeknek.

Az innovációs közbeszerzésben az ajánlatkérő leírja az igényeit, majd vállalkozásokat és kutatókat kér fel az igényt kielégítő – még nem létező – innovatív termékek, szolgáltatások vagy folyamatok kifejlesztésére. Innovációs partnerség típusú közbeszerzési eljárás nem volt még Magyarországon a cikk megírásáig, de innovációs közbeszerzés megvalósítható egyéb eljárás típus keretében is, akár nyílt eljárásban, tárgyalásos eljárásban, tervpályázattal vagy versenypárbeszéd keretében. Az innovatív szempontok alkalmazására – innovációs partnerség hiányában is – van néhány jó példa a hazai közbeszerzési gyakorlatban, de Magyarországon még nem jellemző az innovatív közbeszerzés, így igazán jogalkalmazási gyakorlata sincsen, 2026-ban kezdett el növekedni az innovatív szempontokat alkalmazó közbeszerzési hirdetmények száma.

A fenntarthatósági célok (zöld, szociális vagy innovatív) érvényesítésére példaként szolgálhatnak a Közbeszerzési Nívódíjjal jutalmazott közbeszerzési eljárások is. Egy önkormányzat a műemléki épületen (színház) végzett felújításra irányuló, építési beruházás tárgyú nyílt közbeszerzési eljárásában érvényesített fenntarthatósági (innovatív) szempontokat. Ugyanezen önkormányzat a nemzetközi iskola létrehozására irányuló tervpályázati eljárása során is előmozdította az innovatív célok megvalósulását. A feladat részét képezte a megújuló energiaforrások alkalmazásának vizsgálata, valamint a gazdaságosan beépíthető megoldások megtervezése. Az értékelés során figyelembe vették, hogy milyen környezettudatos építészeti megoldások kerültek alkalmazásra. Ez az önkormányzat a városi strandfürdő tervezésére irányuló közbeszerzési eljárásban is jeleskedett innovatív szempontok előírása tekintetében.

Egy közlekedési vállalat például elektromos autóbuszok beszerzésével járult hozzá az innovatív megoldásokhoz. Egy városüzemeltetést végző gazdasági társaság pedig a közterületek karbantartására led munkalámpákkal rendelkező elektromos járművet szerzett be, a porszűrő hatásfokát is előre meghatározva. Ezen közbeszerzési eljárás esetén a műszaki leírás összeállítása során figyelembe vette az ajánlatkérő a fenntartható, környezetbarát megoldásokat. A Magyar Posta "Három- vagy négykerékű elektromos segédmotoros járművek flottaüzemeltetése" tárgyú közbeszerzése során alkalmazott fenntarthatóbb műszaki megoldásokat, amelyet előzetes piaci konzultáció előzött meg.

Innovatív közbeszerzésekre példák az ún. okosváros technológiák, az intelligens közvilágítás megvalósítása, amely amellelt, hogy energiát takarít meg, a környezetet is kevésbé terheli, hiszen csökkenti a CO₂ kibocsátást. Már 2018-2019-ben is sor került innovatív közvilágítás korszerűsítésre, LED-es rekonstrukcióra, amely közbeszerzési eljárás el is nyerte a Közbeszerzési Hatóság Nívódíját. A BKM Budapesti Közművek Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság a közvilágítás korszerűsítésére kiírt nyílt közbeszerzési eljárásban szerzett be innovatív terméket, beépített LED fényforrású, fényáramszabályozásra alkalmas útvilágítótesteket. Értékelési szempont volt a legjobb ár-érték arány, ennek keretében az ár mellett a maximális összteljesítmény is. Ajánlatkérő a műszaki minimumkövetelmények összeállítása során alkalmazott innovatív szempontokat, a műszaki leírást szabványokkal és teljesítmény követelményekkel, valamint a feszültségtartomány és a minimális élettartam előírásával határozta meg. Az egyik önkormányzat közvilágítási lámpatestek cseréjére írt ki közbeszerzési eljárást, amellyel az amortizált közvilágítással rendelkező helyszíneken innovatív LED fényforrású, előreprogramozott megvilágítási szinteket biztosító előtéttel szabályozható fényáramú útvilágítási, parkvilágítási világítótestekkel világításkorszerűsítést kíván megvalósítani.

A korábbi évekhez képest 2026 elején lényegesen több hazai innovatív közbeszerzési eljárás és tervpályázat hirdeteménye jelent meg az EU Hivatalos Lapjában. Az innovatív építőipari megoldások alkalmazásának úttörője 2026-ban az Építési és Közlekedési Minisztérium (továbbiakban: ÉKM) volt, amely számos általa kiírt tervpályázat során érvényesített innovatív szempontokat. Például tervpályázatot írt ki egy helyközi tömeg-

közlekedési csomópont kialakításának előkészítését célzó beruházás tervezésére, amelynek során értékelte az innovatív megoldásokat az urbanisztika terén, valamint az innovatív építészeti megoldásokat, az innovatív, alacsony környezetterheléssel és energiafelhasználással előállított építőanyagok használatát, az innovatív építési technológiát, a tájépítészetben az innovatív és költséghatékony megoldások alkalmazását, illetve a gazdasági szempontok között az innovatív, ötletgazdag megfogalmazás mellett a takarékos költségű szerkezeti megoldások és anyagok alkalmazását, a kedvező fenntartási költségeket. A Hévíz Gyógyfürdő-Tófürdő építészeti tervpályázatán előnyt jelent, ha az épületegyüttes innovatív és egyedi karakterrel rendelkezik, a gazdasági szempontok között, ha a terv az innovatív, ötletgazdag megfogalmazás mellett takarékos költségű szerkezeti megoldásokat és anyagokat tartalmaz, a fenntarthatósági szempontok között pedig értékeli, ha épületszerkezetei, anyaghasználata korszerű és hosszú élettartamú, alacsony környezetterheléssel és energiafelhasználással előállított építőanyagok és az innovatív építési technológiák alkalmazását, valamint azt, ha épületszerkezeteinek kialakításában igazolható a karbantarthatóság, javíthatóság, az életciklus végén a szétszerelhetőség, újrahasznosíthatóság.

Egy árvízcsúcscsökkentő tározó építésére irányuló közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérőnek az építési beruházás megvalósítása során olyan innovatív műszaki megoldásra és kivitelezési módszerre van szüksége, amely biztosítja a vízügyi létesítmények megváltozott körülményekhez történő alkalmazkodását, tekintettel arra, hogy ezek a létesítmények a természeti környezet folyamatos változásainak, az éghajlati, hidrológiai és geotechnikai viszonyok változásának vannak kitéve. A tárgyalásos eljárás lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő és az ajánlattevők közösen pontosíthassák a műszaki részleteket, technológiai megoldásokat, hogy az ajánlatkérő számára a legmegfelelőbb műszaki megoldás szülessen. A tárgyalások révén biztosított a gazdaságos és szakszerű kivitelezés, a környezeti feltételekhez való optimális alkalmazkodás, és csökken a kivitelezés közben szükségessé váló módosítások esélye és a teljesítési kockázatok valószínűsége.

Az egyik egyetem 2026-ban, RRF pályázat keretében a digitális oktatásfejlesztési stratégiájának részét képező „Smart Campus” eszközfejlesztéssel összefüggésben írt ki nyílt közbeszerzési eljárást. A Smart Campus koncepció-

ció célja, hogy az egyetem környezetét intelligens technológiákkal és innovatív megoldásokkal fejlessze, modernizálja az oktatást és a vizsgáztatást az interaktív online oktatás és vizsgáztatás lehetővé tételével, valamint fenntartható megoldásokkal fokozza a hallgatói élményt. Az árubeszerzés célja az egyetem oktatótermei felszereltségének bővítése volt, modern oktatástechnikai rendszerrel, amelynek keretében a hangosítás és a képi megjelenítés fejlesztéséhez szerzett be intelligens eszközöket. Az egyetem közbeszerzésében a műszaki leírás tartalmazott innovatív technológiát, az értékelési szempontok között nem jelent meg innovatív szempont. A fenti példák közül még több közbeszerzési eljárás folyamatban van, így végső konzekvenciák még nem vonhatók le.

Az innovatív közbeszerzések külföldi gyakorlata

Az innovatív közbeszerzések alkalmazása az EGT tagállamokban elterjedtebb, mint hazánkban. Az innováció terén az élvonalba tartozik Finnország, Egyesült Királyság, Észtország, Dánia, Svédország, Svájc. Az alábbiakban néhány külföldi jógyakorlat kerül bemutatásra.

Koppenhága nem közúti önjáró munkagépeket szerzett be innovatív szempontok alkalmazásával, mellyel minimálisra kívánta csökkenteni az építőiparból származó zajt, port és szén-dioxid-kibocsátást. A város a piaci szereplőktől kapott információk alapján alakította ki a közbeszerzési eljárásának feltételeit, amelynek érdekében együttműködési fórumot is létrehozott. Több kis méretű elektromos munkagép használatára vonatkozó minimumkövetelményeket határozott meg a közbeszerzési eljárás során. Az innovatív munkagépek költségének megtérülése érdekében hosszú távú együttműködési megállapodásokat kötött a beszállítókkal. Vagy például egy norvég repülőtéren vezető nélküli (autonóm) hókotró került alkalmazásra a minél gyorsabb síkosságmentesítés érdekében.

A szén-dioxid-kibocsátást csökkentő megoldásokra jó példa Oslo városa is, amely arra törekszik, hogy 2030-ra 95 %-kal csökkentse a szén-dioxid-kibocsátást. Az önkormányzat felmérte, hogy a város forgalmi és kipufoogáz-kibocsátásának nagy részét az önkormányzat beszállítóinak járművei teszik ki. A város a helyi szolgáltatók bevonásával, beszállítói kérdőívek kitöltésével jutott közelebb az innovatív megoldáshoz. A piaccal való konzultáció eredményeként a város összes közbe-

szerezési eljárásához használható iránymutatást tett közze az önkormányzat. Az iránymutatás a járművekre vonatkozó minimumkövetelmények mellett a kibocsátásmentes járművek használatára vonatkozó értékelési szempontokat is tartalmaz.

Szlovákia például 130 közigazgatási szerv számára vásárolt járműveket. Értékelési szempont volt az ár, a költség és a CO₂-kibocsátás társadalmi értéke. Az ajánlatkérő életciklusköltség-számítást alkalmazott és a maximális CO₂-kibocsátásra vonatkozó követelményeket is megfogalmazta. A közbeszerzés eredményeként alacsonyabb CO₂-kibocsátású járműveket sikerült vásárolni.

Az innováció az egészségügyi szektort sem kerülte el. Lengyelországban egy kórház innovatív, bioalapú anyagot tartalmazó egyenruhákat szerzett be közbeszerzési eljárás keretében, amelyeknek életciklusköltsége alacsonyabb, mint a régi egyenruháké. Egy másik lengyel kórház pedig szolár panelek alkalmazásával csökkentette a kórtermekben a nyári hőséget, amellyel villamos energia megtakarítást is elért. Egy holland kórház pedig az autógyártás területén alkalmazott robottechnológiát felhasználva, innovatív, teljesen automata ágytisztító berendezést szerzett be, amely kevesebb emberi erőforrást igényel és csökkenti az energia- és vízfelhasználást. Egy projektcsoport hoztak létre az eredményelvárások meghatározása és a piacfelmérés céljára és konzultáltak más kórházakkal is. Piaci konzultációra is sor került. A szén-dioxid lábnyomot értékelési szemponttá tették. Nyolc piaci szereplő vett részt a verseny-párbeszéd első fordulójában, majd az ajánlatkérő lecsökkentette kettőre a párbeszédben résztvevő gazdasági szereplőket, így végül két ajánlat került benyújtásra. Az ágytisztítás összköltsége 28 %-kal, a működés közbeni szén-dioxid kibocsátás pedig 65 %-kal csökkent.

Spanyolország, az Egyesült Királyság, Hollandia és Olaszország vezető kórházai a hirtelen szívroham kockázatának kitett betegeknek a beültethető kardioverter-defibrillátorral (ICD) összefüggő költségek kezelésére kerestek megoldást. A közbeszerzők célja az volt, hogy az ellátási költségeket a kórházi látogatások számának távoli kontrollvizsgálatok segítségével történő csökkentésével optimalizálják. Ennek érdekében először is az eszközalapú beszerzésről a szolgáltatásalapú beszerzésre helyezték át a hangsúlyt, a kockázatok meg-

oszlottak a kórházak és a vállalkozó között, a kifizetés egy részét az eredményektől tették függővé. Az innovatív megoldás 9,8 %-kal csökkentette a kórházi látogatók számát.

Az alapos előkészítés és tervezés tökéletes példája a németországi Észak-Rajna-Vesztfália tartomány központi buszállomásán végzett felújítás, amelynek során fotokatalitikus betont alkalmaztak a járdán és az útburkolaton az éves nitrogén-oxid-kibocsátás 40 %-kal történő csökkentése érdekében. Az előkészítésbe számos tudományterületről vontak be szakembereket, továbbá előzetes piaci konzultációra is sor került, közzétették a kutatási jelentéseket, fenntarthatósági elemzést végeztek és felmérték a műszaki kockázatokat, így több mint egy évig tartott a közbeszerzési eljárás előkészítése. Végül a közbeszerzési eljárás lefolytatására nyílt eljárás keretében került sor. Az innovatív megoldással járó többletköltség nem volt számottevő a beruházás értékéhez képest.

A londoni tömegközlekedési vállalat esettanulmányt készített, amelynek keretében megvizsgálta a LED-világítás életciklusköltségeit és hasznát, vizsgálta, hogy az újabb technológiára irányuló beruházás megtérülne-e, és ha igen, mikor. A vizsgálat kimutatta, hogy bár a LED világítás bevezetésének rövid távú költségei meghaladnák a jelenlegi szintet, a közép- és hosszútávon elérhető haszon, különösen a munka- és energiaköltségek megtakarítása bőven ellensúlyozná a kezdeti költségeket. A vizsgálat segítségével a közlekedési vállalat mérsékelhette a beruházás kockázatait is: LED-világítást először csak a mozgólépcsők fölött és az éjszaka megközelíthető területeken építettek be, ahol a hagyományos világítás költsége, így a megtakarítási potenciál a legmagasabb volt. A kezdeti megtakarítások lehetővé tették a LED-világítás beépítését a londoni metróhálózat egyéb részein is. A nyolc éves, 8 millió font értékű keretszerződés a LED-világítás bevezetésével 50 %-os megtakarítást eredményezett, amely megtakarítás több millió fontot tesz ki. A hosszú távú ár-érték arány vizsgálata olyan termékek kiválasztását eredményezte, amelyek ötször-, illetve hatszor alacsonyabb energiafelhasználása valódi környezetvédelmi előnyt jelent.

A közigazgatásban történő korszerűsítésre remek példa Portugália, ahol a közigazgatásban dolgozók gépjárműhasználatát tették hatékonyabbá, ezáltal költségmegtakarítást és környezeti előnyöket is elérve. A minisztérium és az egészségügyi intézmények új járművek

vásárlása helyett egy közös elektronikus gépjárműkezelő platformot hoztak létre, amelyben a felhasználók megosztották egymással a rendelkezésre álló gépjárműveiket és a tervezett útvonalait, ezáltal javult a gépjárművek kihasználtsága, amely olyan előnyökhöz vezetett, mint a gépjárműbiztosítási, üzemanyag- és karbantartási költségek csökkenése, a gépjármű vásárlás költségeinek csökkenése, valamint kevesebb károsanyag kibocsátás.

Számos európai országban – köztük Magyarország egyes részein – cserélték a közvilágítást led lámpákra, amely akár 57 %-kal csökkentette az energiafelhasználást, ezáltal csökkent a város karbonlábnyoma és a karbantartási költség.

Finnország egyik önkormányzata egészséges és biztonságos nevelési környezetet kívánt kialakítani a gyermekek számára, összhangban a város környezetvédelmi céljaival. Célul tűzte ki, hogy a város óvodája elsőként szerezzék meg az öko címkét. Ehhez a piaci szereplőktől kért tájékoztatást a nemzeti közbeszerzési portálon és kérdőíveket állított össze a piac számára. A településnek sikerült elnyernie a fenntartható közbeszerzés díjat reális költségráfordítás mellett.

Svédország, Spanyolország, Németország és Finnország egyes iskolái a gyermekeknek a számítógépek és a virtuális világ iránti érdeklődését használták fel tanulmányi eredményeik javítására közös közbeszerzési eljárás lefolytatásával. Kutatási és fejlesztési feladatokkal bízták meg hét innovatív beszállítót, majd tesztelték és összehasonlították a javasolt megoldásokat. Négy beszállító jutott el a prototípuskészítés szakaszába és végül kettő fejleszthetett innovatív eszközöket, amelyeket az iskolák bevezettek. Az eszközök a viselkedési minták folyamatos elemzésével, valamint a mesterséges intelligencia segítségével személyre szabottabb, a játékhoz hasonló tanulási élményhez juttatják az általános- és középiskolás gyermekeket. Az elvégzett tesztek alapján az új megoldások hatására a tanulók 55-75 %-kal motiváltabbak és sikeresebbek lettek a matematika, a technológia, a fizika és a kémia tanulásában, és nagyobb valószínűséggel választják e területeket a jövőben a szakmai pályafutásukhoz. Az innovatív megoldások emellett a tanárok tervezési és értékelési idejét is csökkentették 30-40 %-kal, az iskolák pedig megtakarításokat érhetnek el a tananyagok terén, az innovatív megoldással mindenki jól járt.

Remek példa az alternatív ajánlattétel lehetőségének biztosításával megvalósított innovatív közbeszerzésre egy francia település, amely új energiaszolgáltatót kívánt beszerezni és alternatív ajánlattétel biztosításával úgy tette lehetővé az innovatív megoldások benyújtását, hogy az számára nem jelentett többletköltséget és többletkockázatot. A kiírás alapján a beszállítók a fosszilis tüzelőanyagra épülő hagyományos megoldástól eltérő megoldást is megajánlhattak, de párhuzamosan élhetnek a hagyományos tüzelőanyagra történő ajánlattétel lehetőségével is. Az egyik beszállító 3 % biogázt tartalmazó ajánlatot nyújtott be, amely mindössze elenyésző többletköltséget jelentett az ajánlatkérő számára. Értékelési szempont ez esetben a legjobb ár-érték arány volt, így ez az ajánlat bizonyult az ajánlatkérő számára a legkedvezőbbnek.

Wageningen városa a városháza bebútorozása kapcsán 100 % újrahasznosított, egészséges munkakörnyezetet biztosító – veszélyes anyagokat nem tartalmazó, könnyen eltávolítható alkatrészekből álló, hosszú jótállási idővel rendelkező – bútorok beszerzését tűzte ki célul. A közbeszerzési eljárást megelőzte az előzetes piaci konzultáció és a próbavásárlás. Az odaítélési követelmények között többek között szerepelt, hogy a termékek nem tartalmazhatnak króm vagy PVC részeket, valamint egyéb veszélyes vegyületeket, a termékek szállítását lehetőség szerint csomagolóanyagok és ragasztóanyagok használata nélkül kell végrehajtani és a termékek minden alkatrészéhez tartozzon egy kódszám, amely alapján az esetleges cserealkatrészek könnyebben beazonosíthatók. A környezetbarát termékek beszerzési ára nem volt magasabb, mint a hagyományos bútoroké. A beszerzés egyik fő környezeti előnye, hogy a fából készült asztalok és szekrények gumifából készültek ragasztó használata nélkül és ezzel több, mint 10.000 kg CO₂-t tudtak megtakarítani.

Tekintettel arra, hogy az innovációs közbeszerzés speciális ismereteket igényel, Európa szerte külön képzéseket szerveznek annak érdekében, hogy segítsék a közbeszerzés szereplőit felkészülni az innovációs közbeszerzések specialitásaira. Ennek egyik példája, hogy a barcelonai városi tanács az Európai Közigazgatási Intézettel együttműködve az innovációs közbeszerzéssel foglalkozó képzési programot szervez városvezetők, közalkalmazottak, tanácsadók, vállalkozások és jogi tanácsadók részére. A tagállamok összefogása, tapasztalat megosztása vagy közös beszerzése is segíti az innová-

ciós közbeszerzések térnyerését, például 2017-ben több európai ország vezető szuperszámítógépközpontjai eseti beszerzőcsoportot hoztak létre az innovatív megoldások közös közbeszerzése céljából. Közbeszerzési Fórum néven internetes felületet is létrehozta az Európai Unióban abból a célból, hogy az ajánlatkérők és egyéb érdekeltek tapasztalataikat és kérdéseiket megoszthassák egymással, valamint közbeszerzési platform is működik a jogalkalmazók támogatása érdekében. Ausztriában Innovációs Kompetenciaközpont digitális platformon keresztül tudnak találkozni a beszállítók az ajánlatkérői igényekkel.

A Közbeszerzési Hatóság szerepvállalása az innovációs közbeszerzésekben

A Közbeszerzési Hatóság 2021-ben elindította a Fenntartható Magyarországért Programot és Fenntarthatósági Munkacsoportot is létrehozott a jogalkalmazók szakmai támogatása céljából. A munkacsoportban a Hatóság, a legnagyobb hazai ajánlatkérők, valamint a Hatósággal együttműködő szervezetek képviselői azon dolgoznak, hogy érvényre juttassák a környezetvédelem, a klímavédelem, a társadalmi felelősségvállalás és az innováció jegyében rendelkezésre álló megoldásokat. A munkacsoport célja a közbeszerzési piac szereplőinek szemléletformálása, a szakmai párbeszéd erősítése, a jogalkalmazók támogatása, illetve hazai és nemzetközi jó gyakorlatok megismertetése az ajánlatkérőkkel. Az Útmutatók mellett a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Zöld Kódexet is kiadott, valamint Közbeszerzési Nívódíjjal is támogatja az innovatív megoldások alkalmazását a közbeszerzési eljárásokban.

A hazai innovatív közbeszerzések elősegítése érdekében az innovációs közbeszerzés hazai elterjedéséhez szükséges feltételek megteremtéséről szóló 1336/2025. számú Korm. határozat (továbbiakban: Korm. határozat) 4. pontjának megfelelően a Közbeszerzési Hatóság, a Kulturális és Innovációs Minisztérium, valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt. Virtuális Kompetenciaközpont (továbbiakban: Kompetenciaközpont) létrehozásáról és működtetéséről szóló együttműködési megállapodást kötött. A Kompetenciaközpont módszertani útmutatókkal és tudásmegosztó tartalmakkal segíti az innovatív megoldások alkalmazását a közbeszerzések terén. A Közbeszerzési Hatóság a közbeszerzési szakértelmet biztosítja a Kompetenciaközpont működéséhez, működteti a Kompetenciaközpont web-

oldalát a Hatóság által már korábban is működtetett fenntarthatósági microsite (<https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/innovativ-kozbeszerzes/>) keretein belül. A Közbeszerzési Hatóság szakmai támogatást nyújt az életciklusköltség alapú értékeléshez, hogy a közbeszerzési eljárások során ne az ár legyen az elsődleges szempont, hanem az például, hogy a termék mennyi energiát fogyaszt, mennyi az ártalmatlanítási költsége, mennyibe kerül a karbantartása. A Korm. határozat célul tűzte ki azt is, hogy 2030-ra a közbeszerzési források 2 % át innovációs közbeszerzésekre kell fordítani. Az innovatív közbeszerzések Innovációs Közbeszerzési Díjjal is ösztönzésre kerülnek.

Összefoglaló

Az innovatív közbeszerzések előnyei hosszú távon meghaladják annak nehézségeit. Európa szerte számos

jógyakorlat van innovatív közbeszerzésekre, amelyek iránymutatásul szolgálhatnak a hazai jogalkalmazók számára is. Az innovatív közbeszerzések széleskörű elterjedése érdekében szemléletváltásra van szükség a hazai ajánlatkérők körében. Mind a Kompetenciaközpont, mind az Európai Bizottság számos kiadvánnyal segíti az innovatív közbeszerzések hazai alkalmazásának elterjedését és az EU tagállamok tapasztalataik megosztására internetes fórumot is létrehozottak. 2026-ban egyértelműen megnövekedett az innovatív műszaki megoldást vagy innovatív értékelési szempontot tartalmazó közbeszerzési eljárások száma hazánkban, és amint az ajánlatkérők egyre több ismeretre és gyakorlati tapasztalatra tesznek szert, vélhetően népszerűbb lesz a hazai ajánlatkérők körében is az innovatív közbeszerzés.

Az Európai Unió Bíróságának C-692/23. AVR-Afvalverwerking ügyben hozott ítélete: Az in-house kivétel alkalmazhatósága több szintű önkormányzati vállalati struktúrában

Case C-692/23 AVR-Afvalverwerking: The applicability of the in-house exception in multi-tier municipal corporate structures

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

DOI: 10.37371/KEP.2026.5.4

Címszavak: *in-house* kivétel, árbevétel, összevont éves beszámoló, hulladékgazdálkodás, vállalatcsoport, gazdasági egység

Absztrakt

A cikk az Európai Unió Bíróságának a C-692/23. AVR-Afvalverwerking ügyben 2026 januárjában hozott ítéletét mutatja be, amelyben a Bíróság az in-house szerződéskötés feltételét jelentő 80%-os tevékenységi kritérium értelmezésével foglalkozott egy több szintű önkormányzati vállalati struktúrában. Az ítélet az in-house szerződéskötés versenyt torzító hatásának elkerülése érdekében az ügylet gazdasági tartalmát állította középpontba és a jogszabály szövegén túlmutató követelményt fogalmazott meg a kivétel alkalmazásához olyan esetekre nézve, amikor az in-house szervezet egy vállalatcsoport anyavállalata. Az ügy a holland hulladékgazdálkodás példáján keresztül a komplex önkormányzati struktúrákban rejlő közbeszerzési kockázatokra is felhívja a figyelmet, és egyes közszolgáltatás-szervezési szervezeti megoldások újratervezését teheti szükségessé.

Abstract

The article presents the judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-692/23. AVR-Afvalverwerking, in which the Court addressed the interpretation of the 80% activity criterion – a condition for in-house contracting – within a multi-tiered municipal corporate structure. To avoid the competition-distorting effects of in-house contracting, the judgment focused on the economic substance of the transaction and established a requirement going beyond the text of the legislation for the application of the exception in cases where the in-house entity is the parent company of a corporate group. Through the example of Dutch waste management, the case also draws attention to the public procurement risks inherent in complex municipal structures and may necessitate a redesign of certain organizational arrangements for public service delivery.

Az in-house szerződéskötés és az új ítélet

A közsféra szervezetei közötti közvetlen szerződéskötés, az úgynevezett „in-house” odaítélés feltételei a közbeszerzések szabályozásának egyik legtöbbször tárgyalt eleme, amely alapvető fontosságú a közszolgáltatások megszervezésének kialakítása szempontjából. A kivé-

telt az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) esetjoga hozta létre és alakította annak feltételeit,¹ majd a 2014. évi irányelvek kodifikálták a lehetséges eseteket és pontosították azok szabályait.² A klasszikus ajánlatkérők körében a 2014/24/EU irányelv 12. cikke

¹ A Bíróság C-107/98. sz. Teckal Srl kontra Comune di Viano és Azienda GasAcqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia ügyben hozott ítélete, 1999. november 18. (ECLI:EU:C:1999:562); A Bíróság C-26/03. sz. Stadt Halle és RPL Recyclingpark Lochau ügyben hozott ítélete, 2005. január 11. (ECLI:EU:C:2005:5). Az in-house szerződéskötéshez kapcsolódó jogesetek összefoglalóját lásd: Gyulai-Schmidt Andrea, Tátrai Tünde, Várhomoki-Molnár Márta: Európai Uniói Közbeszerzés – Jogesetek magyarázatokkal. 2019/2. 40-66. o. és Gyulai-Schmidt Andrea, Tátrai Tünde, Várhomoki-Molnár Márta: Európai Uniói Közbeszerzés – Jogesetek magyarázatokkal. 2022/1. 9-36. o.

² Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 94., 2014.3.28., 65 – 242. o. 12. cikk; az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 94., 2014.3.28., 243–374.o. 28. cikk.

határozza meg azokat a szigorú kereteket, amelyek között az ajánlatkérők közbeszerzési eljárás nélkül köthetnek szerződést saját vagy közösen kontrollált szervezeteikkel (ún. vertikális in-house kapcsolat). Az irányelv (31) preambulumbekzdése kiemeli, hogy a szabályozás célja a korábbi jogbizonytalanság felszámolása a közszférán belüli szerződéskötés lehetősége kapcsán, valamint annak garantálása, hogy a mentesített együttműködések ne váljanak a magánszférabeli szereplők kiszorításának vagy indokolatlan versenyelőny szerzésének eszközévé.

A Bíróság 2026. január 15-én hozott ítéletet a C-692/23. sz. AVR-Afvalverwerking ügyben,³ amelyben a közszolgáltatások szervezése szempontjából egy fontos elemmel egészítette ki az in-house kivétel értelmezését. A döntés tükrözi a Bíróság azon szemléletét, amely a belső piac védelme és a verseny torzulásának megakadályozása érdekében, a jogszabályi szövegnek való formális megfelelésen túlmutatóan, az ügyletek gazdasági tartalmát és az értelmezett irányelvi rendelkezések célját helyezi előtérbe. Ez a szemlélet az ítéletben egy olyan jogértelmezés kialakításához vezet, amely abban az esetben, ha az in-house társaság leányvállalatokat irányít, a kivétel alkalmazhatóságához a jogszabályi szövegben nem kifejezetten szereplő feltételt állapít meg. Az ügy a holland hulladékgyűjtés példáján keresztül a komplex önkormányzati struktúrákban rejlő közbeszerzési kockázatokra is felhívja a figyelmet, és egyes közszolgáltatás-szervezési szervezeti megoldások újratervezését teheti szükségessé.

Az alapeljárás tényállása és a felek közötti jogvita

A jogvita alapját egy holland önkormányzatok által hulladékgyűjtési feladatok ellátására kialakított, többszintű közszolgáltatás-ellátási modell szolgáltatotta. A tényállás szerint az ún. BAR-önkormányzatok (Barendrecht, Albrandswaard és Ridderkerk) hulladékkezelési feladatok ellátására hozták létre a BAR nevű szervezetet, amely részesedést szerzett az Irado társaságban. Az Irado-t Zuid-Holland (Dél-Holland) tartomány három önkormányzata alapította többek között hulladékkezelési feladataik ellátása céljából. Az Irado az Afvalsturing Friesland NV (a továbbiakban: AF) részvényese volt. Az AF szintén holland önkormányzatok által létrehozott hulladékhasznosító társaság volt, amely olyan

leányvállalatok csoportjának volt anyavállalata, amelyek közül egyesek más területen működtek, mint az AF-ben részvényes települések által rájuk bízott feladatok. Az előbbi láncolat tette lehetővé, hogy a BAR önkormányzatok háztartási hulladékának kezelését több szerződés útján – közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül – az AF-re bízzák. 2019. december 13-án az Irado és az AF megállapodást kötött a BAR-önkormányzatok háztartási maradékhulladékának 2020. január 1-jétől kezdődő átvételéről, szállításáról és kezeléséről, majd 2019. december 20-án a BAR és az Irado szolgáltatási szerződést kötött, amely a BAR-önkormányzatok háztartási maradékhulladékának kezelésére is kiterjedt.

Az AVR-Afvalverwerking BV (a továbbiakban: AVR), az a kereskedelmi társaság, amely 2019. december 31-ig a BAR önkormányzatok háztartásaiból származó maradékhulladékot hasznosította, megtámadta az AF és az Irado, valamint a BAR és az Irado közötti szerződéseket a rechtbank Den Haag (hági bíróság) előtt. Kérte e szerződések megsemmisítését és a BAR önkormányzatok közbeszerzési eljárás lefolytatására való kötelezését. Az AVR érvelése szerint azért nem állnak fenn az ajánlatkérők által közösen kontrollált in-house szervezettel a közvetlen szerződéskötés feltételei, mert az AF nem csupán egy önkormányzati, házon belüli közszolgáltató, hanem egy olyan cégcsoport anyavállalata, amelynek leányvállalatai a piacon más cégek versenytársai. Miután a rechtbank Den Haag elutasította a keresetét, az AVR fellebbezést nyújtott be a Gerechtshof Den Haaghoz (hági fellebbviteli bíróság), amely előzetes döntéshozatal iránt fordult a Bírósághoz. Az előterjesztő bíróság ismertette, hogy a jogvita eldöntéséhez többek között azt kell értékelni, hogy az AF az öt irányító ajánlatkérő szervekkel fennálló kapcsolatában megfelel-e a 2014/24/EU irányelv 12. cikke (3) bekezdése első albekezdése – az említett irányelv 12. cikke (5) bekezdésének első albekezdésével összefüggésben értelmezett – b) pontjában előírt feltételnek, amely szerint a kontrollált jogi személy tevékenységeinek több mint 80%-át a kontrollt gyakorló ajánlatkérő szervek által rábízott feladatok teljesítése teszi ki, amely arányt a jelen esetben az árbevétel kritériuma alapján kell meghatározni. Míg az alapeljárás alperesei arra hivatkoztak, hogy e rendelkezések kifejezetten azon jogi személy tevékenységeire vonatkoznak, amelynek a közbeszerzési szerződést o-

³ A Bíróság C-692/23. sz. AVR-Afvalverwerking ügyben hozott ítélete, 2026. január 15. (ECLI:EU:C:2026:4).

daítélték, és a releváns árbevétel csak e jogi személy árbevétele lehet, az AVR azt állította, hogy azon csoport árbevételét kell figyelembe venni, amelyhez e jogi személy tartozik, mivel ez az egyetlen módja a valós gazdasági tartalom figyelembevételének. Ellenkező esetben az ajánlatkérő megkerülheti az in-house odaítélés 80%-os tevékenységi előfeltételét azáltal, hogy mesterségesen szétválasztja tevékenységeit oly módon, hogy a vállalkozáscsoporton belül tevékenységei több mint 80%-át maga végezné el az öt irányító ajánlatkérő szervek javára, miközben a csoport egy vagy több társaságát a szabad piacon működtetné.

A 2014/24/EU irányelv 12. cikk (3) bekezdés első albekezdése és (5) bekezdése, amelyek értelmezését az előterjesztő bíróság kérte az előzetes döntéshozatali eljárás keretében, a következő feltételeket támasztja a több ajánlatkérő által együttesen kontrollált in-house szervezettel történő közvetlen szerződéskötéshez:

a) az ajánlatkérő szerv más ajánlatkérő szervekkel együtt olyan kontrollt gyakorol az adott jogi személy felett, amely hasonló a saját szervezeti egységei felett gyakorolt kontrollhoz;

b) az érintett jogi személy tevékenységeinek több mint 80 %-át a kontrollt gyakorló ajánlatkérő szerv vagy az ajánlatkérő szerv által kontrollált más jogi személyek által rábízott feladatok teljesítése teszi ki; és

c) nincs közvetlen magántőke-részesedés a kontrollált jogi személyben az olyan nem kontrolláló és nem blokkoló jellegű magántőke-részesedés kivételével, amely a nemzeti jogszabályi előírások teljesítésére szolgál a Szerződéssel összhangban, és amely nem jár befolyással a kontrollált jogi személy felett.

A 12. cikk (5) bekezdés első albekezdése szerint a fenti b) pontban említett tevékenységek százalékos arányának megállapításához az átlagos összárbevételt vagy más megfelelő, tevékenység alapú mérőszámot, például a releváns jogi személynél vagy az ajánlatkérő szervnél a szerződés odaítélését megelőző három évben a szolgáltatások, áruk és építési beruházások miatt felmerülő költségeket kell figyelembe venni.

A Bíróság ítélete

Az előterjesztő bíróság kérdései alapján a Bíróság először azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy hogyan kell számítani a 2014/24/EU irányelv 12. cikk (3) bekezdés első albekezdés b) pontja szerinti 80%-os tevékenységi

küszöböt, ha a kontrollált szerv egy vállalatcsoport anyavállalata. Kizárólag az anyavállalat közvetlen árbevételét kell-e vizsgálni, vagy figyelembe kell venni az ellenőrzött jogi személy árbevételén kívül az azon csoport részét képező többi jogalany árbevételét is, amelynek e jogi személy az anyavállalata?

A Bíróság ezzel kapcsolatban felidézte, hogy ítélkezési gyakorlata szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak szövegét, hanem annak szöveggörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi.

Elsőként a Bíróság a 2014/24/EU irányelv 12. cikk (3) bekezdés első albekezdés b) pontja, valamint (5) bekezdésének szövegét vizsgálta meg, és megállapította, hogy azok megfogalmazásából nem következik az, hogy a tevékenységi kritérium vizsgálatát azon jogi személyre kellene korlátozni, amellyel a szerződést megkötik. Az ítélet szerint a más jogalanyok közvetítésével végzett, illetve a tágabb értelemben a szerződő jogi személyhez kapcsolódó tevékenységek figyelembevétele is megfelel az említett rendelkezések szövegének, az árbevételnek pedig alkalmasnak kell lennie arra, hogy megfelelően megjelenítse a kontrolláló ajánlatkérők részére végzett tevékenységeket. Ebből következik, hogy az ilyen értékelés szempontjából az azon csoporthoz tartozó többi jogalany árbevétele is releváns, amelynek az ellenőrzött jogi személy az anyavállalata.

A nyelvtani értelmezés után a Bíróság a rendszertani értelmezés módszerére tért rá. Az érintett rendelkezések szöveggörnyezetét vizsgálva kiemelte azon jogszabályi feltételt, amely szerint a kontrollált jogi személyben főszabály szerint nem lehet közvetlen magántőke-részesedés. Az Irányelv (32) preambulumbekzdése szerint e rendelkezés célja megakadályozni, hogy valamely magánszférabeli gazdasági szereplő indokolatlan előnyhöz jusson versenytársaival szemben. Az ítélet szerint ebből következik, hogy az uniós jogalkotó szándéka az volt, hogy a közbeszerzési szerződés közvetlen odaítélésének lehetőségét a valamennyi érintett jogalanyt magában foglaló gazdasági kontextus figyelembevételével értékeljék. A tágabb gazdasági kontextus keretében nem hagyható figyelmen kívül egy olyan csoport létezése, amelynek élén a szerződő jogi személy áll.

Harmadikként a történeti értelmezési elv szerint is megvizsgálta a Bíróság a 12. cikk (3) bekezdésének értelmét.

A rendelkezés keletkezésekor az uniós jogalkotó kodifikálni és pontosítani kívánta a Bíróság gyakorlatában kialakult in-house kivételt. Az Irányelvet megelőző gyakorlatában a Bíróság kimondta, hogy ahhoz, hogy valamely közbeszerzési szerződést közvetlenül egy ellenőrzött jogalanynak ítéljenek oda, e jogalanynak tevékenységei lényeges részét az őt irányító ajánlatkérő szerv vagy szervek javára kell végeznie, amit az ügy valamennyi körülményének figyelembevételével kell értékelni, mind minőségi, mind mennyiségi szempontból.⁴ Az uniós jogalkotó azzal, hogy az Irányelv 12. cikke (3) bekezdése első albekezdésének b) pontjában 80%-ban határozta meg a kontrollált jogi személy által a kontrollt gyakorló ajánlatkérők által rábízott feladatok végrehajtása keretében elvégzendő tevékenységek arányát, pontosítani kívánta a Bíróság gyakorlatában szereplő kritériumot, azonban ebből nem következik, hogy a jogalkotó úgy ítélte volna meg, hogy az adott ügy összes körülményének figyelembevételével történő értékelést már ne kellene elvégezni. E körülmények közé tartozik, hogy az ellenőrzött jogi személy valamely csoport anyavállalata, így tevékenységeinek értékeléséhez figyelembe kell venni azokat a tevékenységeket, amelyeket a csoporthoz tartozó többi szervezeten keresztül végez.

Negyedikként a Bíróság a teleológiai, azaz a vizsgált rendelkezések célja szerinti értelmezést alkalmazta. Megállapította, hogy az értelmezett szabályok a verseny torzulásának megelőzésére irányulnak abban az értelemben, hogy céljuk annak biztosítása, hogy a közbeszerzési kötelezettség továbbra is alkalmazandó maradjon abban az esetben, ha az ellenőrzött jogi személy a piacon működik, és ezért versenyben állhat más vállalkozásokkal. A versenytorzulások megelőzésére irányuló cél megvalósítása szempontjából pedig nem releváns az a körülmény, hogy az ellenőrzött jogi személy közvetlenül vagy olyan jogalanyok közvetítésével végzi tevékenységét az ajánlatkérők részére, amelyeknek az anyavállalata. Következésképpen a tevékenységek azon részének meghatározásakor, amelyet a kontrollált jogi személy az őt ellenőrző ajánlatkérő szervek részére vé-

gez, figyelembe kell venni az azon csoport részét képező többi jogalany tevékenységeit, amelynek ő az anyavállalata, és ebből következően e szervezetek árbevételét is, amikor arról van szó, hogy teljesül-e a 80%-os kritérium. Ezt az értelmezést erősíti az is, hogy egyrészt nem kizárt, hogy a leányvállalatok közvetetten részesülhetnek az anyavállalat verseny nélkül odaítélt közbeszerzési szerződéseiből, ami azzal a hatással járna, hogy indokolatlan előnyt biztosítana számukra a versenytársaikhoz képest. Másrészt a vizsgált rendelkezések célja nem függhet a vállalatcsoport szerkezetétől, mert ez azzal a következménnyel járna, hogy az ellenőrzött jogi személy könnyen megkerülhetné az előírt feltételt azáltal, hogy mesterségesen szétválasztja tevékenységeit, és azok egy részét olyan társaságokra bízna, amelynek ő az anyavállalata.

Miután a Bíróság megállapította, hogy az in-house kivétel 80%-os árbevételi feltételének alkalmazásakor az anyavállalat, mint in-house társaság tekintetében a teljes csoport árbevételét kell figyelembe venni, annak a problémának a tárgyalására tért rá, hogy milyen módszerrel kell a csoport árbevételét meghatározni. Az előterjesztő nemzeti bíróság kérdése arra is vonatkozott, hogy ilyen esetben az összevont (konszolidált) beszámolóra vonatkozó szabályokat tartalmazó 2013/34/EU irányelv⁵ alapján megállapított összesített árbevétel-e a releváns adat. Alternatívaként merült fel a nemzeti bíróság számára, hogy a számviteli helyett versenyjogi koncepció követendő, és azon vállalkozások árbevételét lehet figyelembe venni, amelyekkel a szerződő jogi személy a „vállalkozás” uniós versenyjog szerinti fogalma értelmében vett gazdasági egységet képez.

Az ítélet szerint amennyiben valamely társaság köteles konszolidált pénzügyi kimutatásokat készíteni, a számviteli szabályok alapján megállapított összesített árbevétel hűen tükrözi az anyavállalat által azon csoport keretében folytatott tevékenységeket, amelynek élén áll, és így lehetővé teszi annak megfelelő értékelését, hogy az anyavállalat teljesíti-e a 2014/24/EU irányelv 12. cikke (3) bekezdése első albekezdésének b) pontjában elő-

⁴ A Bíróság C-553/15. sz. iUndis Servizi ügyben hozott ítélete, 2016. december 8. (ECLI: EU:C:2016:935) 31. és 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/34/EU Irányelve (2013. június 26.) a meghatározott típusú vállalkozások éves pénzügyi kimutatásairól, összevont (konszolidált) éves pénzügyi kimutatásairól és a kapcsolódó beszámolókról, a 2006/43/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 78/660/EGK és a 83/349/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 182., 2013.6.29., 19–76.o.

írt, 80%-os árbevételi feltételt. Miután a Bíróság a számviteli szabályok szerint megállapított összesített árbevételt megfelelő adatnak tartotta az említett szabály alkalmazásához, és megállapítható volt, hogy az adott esetben ezt figyelembe véve az in-house kivétel nem állt fenn, a Bíróság nem tartotta szükségesnek tárgyalni, hogy milyen jelentőséggel bírnak más kritériumok, mint például a „vállalkozás” uniós versenyjog szerinti fogalma.

Végezetül a Bíróság foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy helye van-e az ítélet időbeli hatálya korlátozásának. Az AF terjesztett elő erre vonatkozó kérelmet – arra az esetre, ha ítéletében a végül kimondott következtetésre jut a Bíróság –, azzal az indokkal, hogy ez az értelmezés számára nem volt előre látható, és nem is volt köteles ilyen értelmezéssel számolni. A Bíróság emlékeztetett rá, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásban általa adott értelmezés megmagyarázza és pontosítja az érintett szabály hatályát és jelentőségét, amely szerint azt a hatálybalépésének időpontjától értelmezni és alkalmazni kell, illetőleg értelmezni és alkalmazni kellett volna. Ebből következik, hogy az így értelmezett szabályt a nemzeti bíróság alkalmazhatja, és azt alkalmaznia kell az uniós bírósági ítélet kihirdetése előtt létrejött jogviszonyokra is. A Bíróság csak kivételesen, az érdekeltek jóhiszeműségére és a súlyos zavarok kockázatának fennállására vonatkozó két alapvető feltétel teljesülése esetén dönthet az ítélete időbeli hatályának korlátozásáról. Az ítélet szerint mivel az AF nem igazolta ezen feltételek megvalósulását, nincs helye az időbeli hatály korlátozásának, az ítéletben foglalt értelmezés tehát hivatkozható a korábban kötött szerződések kapcsán is.

Következtetések

Az ítéletben foglalt értelmezés a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 9. § (1) bekezdés h) és i) pontjának alkalmazásakor is irányadó. Az AVR-Afvalverwerking ügyben több önkormányzati ajánlatkérő közösen irányította azt a szervezetet, amely más társaságok anyavállalata volt, a 80%-os tevékenységi, illetve árbevételi kritérium ugyanakkor egyaránt jellemzője azon in-house kivételnek, ahol az ajánlatkérő egyedül gyakorol kontrollt az in-house társaság felett, így az ítéletben foglalt következtetések ilyen esetben is érvénye-

sek. Az értelmezés olyan helyzetre vonatkozik, ahol az ajánlatkérő kíván az általa irányított társasággal szerződni, amely más társaságok anyavállalata. Az ítélet alapján ilyenkor az in-house kivétel alkalmazásakor a 80%-os árbevételi kritérium tekintetében a teljes csoport összevont (konszolidált) árbevételét kell vizsgálni. Ezzel szemben a vállalatcsoport árbevétele nem releváns, ha az irányított jogi személy, amellyel a kivétel alkalmazásával szerződést kötnek, csak a csoport egyik leányvállalata, anélkül, hogy bármilyen irányítást gyakorolna az ugyanazon csoporthoz tartozó többi vállalkozás felett.⁶

Az AVR-Afvalverwerking ügyben hozott ítélet az in-house kivétel szűkebb értelmezését adja annak érdekében, hogy az ajánlatkérők egy több cégből álló struktúra kialakításával ne felelhessenek meg formálisan a kivétel feltételeinek úgy, hogy a szabályozás tényleges gazdasági célja, a versenykorlátozó hatás elkerülése közben nem valósul meg.

Mivel az in-house szerződés lehetősége egy kivétel a verseny és a belső piaci alapelvek érvényesülése alól, annak feltételei nem értelmezhetőek kiterjesztően. A Bíróság az AVR-Afvalverwerking ügyben hozott ítéletében támaszkodott az Undis Servizi ügyben hozott ítéletére, amelyben – szintén önkormányzati hulladék-gazdálkodási szerződéskötés kapcsán – foglalkozott azon feltétel értelmezésével, hogy az in-house szervezet tevékenységének lényeges részét az öt tulajdonló ajánlatkérő(k) javára kell végeznie. E korábbi ítéletében kimondta, hogy elengedhetetlen, hogy az in-house szervezet tevékenységét elsősorban azon önkormányzatnak vagy önkormányzatoknak szánja, amelyeknek, illetve amelyeknek a tulajdonában áll, és minden más tevékenysége csak másodlagos jellegű. Ennek meghatározásához figyelembe kell venni az ügy valamennyi körülményét, a minőségeket és a mennyiségeket egyaránt. A 2014. évi irányelvek a jogbiztonság érdekében a tevékenység lényeges részére vonatkozó ezen kritériumot konkretizálták a 80%-os tevékenységi, illetve árbevételi szabállyal. Az ajánlatkérők részéről érthető igény, hogy világosan és pontosan megfogalmazott feltételekkel alkalmazhassák a közbeszerzési kivételt, és ennek megfelelően alakíthassák ki szervezeti és szerződéses megoldásaikat feladataik ellátására. A részletes feltételek

⁶Rantos főtanácsnok C-692/23. sz. AVR-Afvalverwerking ügyben előterjesztett indítványa, 2025. április 30. (ECLI:EU:C:2025:310).

kodifikálása mellett ugyanakkor előfordulhatnak olyan helyzetek, ahol önmagában a feltételeknek való megfelelés mellett mégsem érvényesülne a szabályozás célja. A Bíróság az AVR-Afvalverwerking ügyben egyrészt a korábbi gyakorlatát, másrészt a számviteli szabályozást segítségül hívva tudott kialakítani egy olyan értelmezést, amely a kodifikált jogszabályi szöveg alapján eddig a gyakorlatban nem ismert feltételt fogalmazott meg. A Bíróság azon következtetése, hogy a kodifikáció után, a 80%-os küszöb értelmezése körében is alkalmazandó a korábbi gyakorlat, amely az ügy valamennyi

körülményének figyelembevételét követeli meg, a formális megfelelésen túl további vizsgálati és kockázatelemzési lépéseket tehet szükségessé az in-house kivételt alkalmazni kívánó ajánlatkérők számára. Lényeges ugyanakkor, hogy az adott helyzetben a Bíróság számára a közbeszerzési jog és a számviteli szabályozás összekapcsolása konkrét tételes jogi megalapozást is adott ahhoz, hogy túllépjen az in-house kivétel tevékenységi-árbevételi feltételének egyetlen jogi személyre korlátozott alkalmazásán.

STATISZTIKA

A KKV-szektor 2025. évi közbeszerzéseinek statisztikai elemzése a főbb mutatók szerint

Rezső Orsolya, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2026.5.5

Címszavak: közbeszerzés, statisztika, mikro-, kis- és középvállalkozások, kkv., nyertes kkv

A mikro-, kis- és középvállalkozások, azaz a kkv-k eddig is meghatározó szereplői voltak a hazai közbeszerzési piacnak és ez 2025-ben is érvényben maradt, bár történtek súlypontváltások. Az alábbi elemzésben ezekre próbálok rávilágítani.

2025-ben az ajánlatkérők összesen 6923 eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le, ami a bevezetett új, szerződésalapú módszer szerint 15511 közbeszerzési szerződés¹ megkötését jelentette 4292,5 milliárd forint értékben. A 2024. év adataihoz képest a megkötött szerződések száma 5,7 százalékkal csökkent, azonban a szerződések értéke szignifikánsan, közel hatodával (16,3 százalékkal) emelkedett. Az összes szerződés közül 11611 esetében szerepelt kkv a nyertesek² között, ezeknek az összértéke 1899,0 milliárd forintot tett ki, így a nyertes kkv-t tartalmazó szerződések száma mintegy

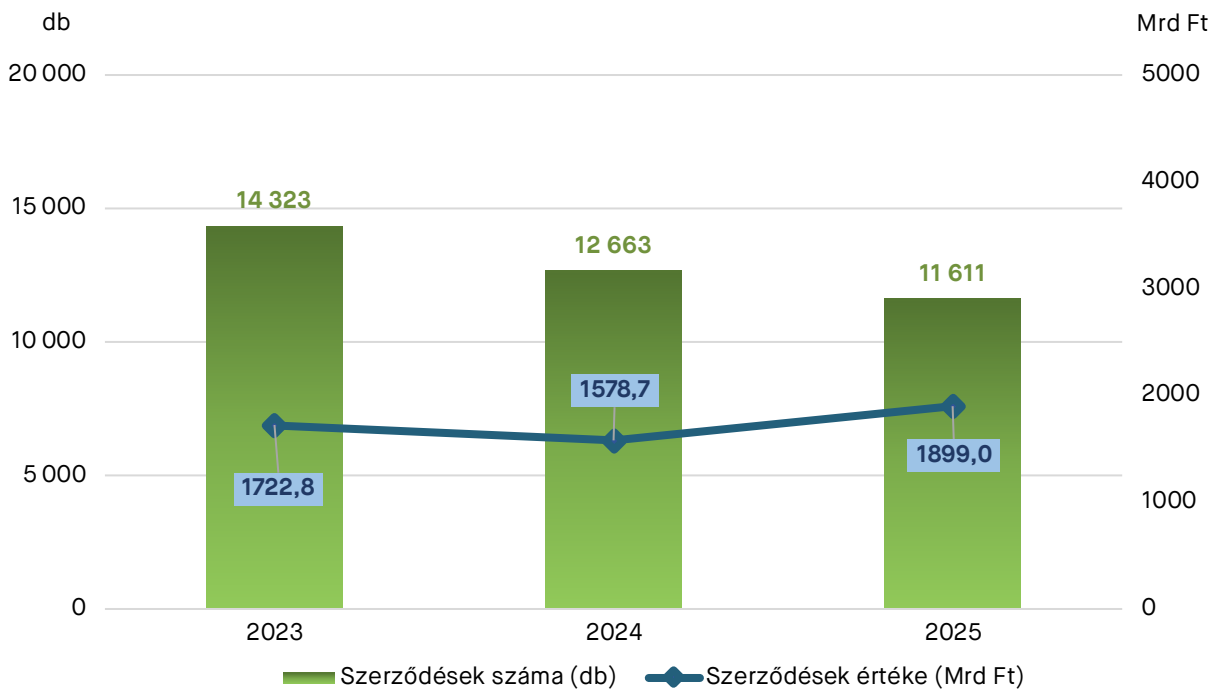
8,3 százalékkal maradt el az előző év adatától, az ezekhez kapcsolódó összérték körülbelül ötödével, kicsivel több, mint 20 százalékkal emelkedett.

Az elmúlt 3 év összehasonlításában az látható (1. ábra), hogy a kkv nyertest tartalmazó szerződések száma 2025-ben ugyan a legalacsonyabb szintre került, ugyanakkor az összértékük a legmagasabb összeget érte el. Ennek következtében az egy szerződésre jutó átlagos érték 2025-ben maximális lett (163,6 millió forint), ami az egy évvel korábbi adathoz képest közel egyharmados, 31,2 százalékos növekedést jelentett. Összefoglalva: a kis- és középvállalkozások bár kevesebb darabszámú, ugyanakkor nagyobb értékű közbeszerzési szerződést kötöttek, mint az előző két évben, tehát a kkv szektor egyre nagyobb értékű közbeszerzéseket tudott elnyerni.

¹ 2024 első félévétől kezdődően a Közbeszerzési Hatóság a statisztikáit szerződésalappon készíti és publikálja, azaz az egyes, szerződéssel eredményesen lezárt részekhez kapcsolódó eredménytájékoztató hirdetmények alapján. A statisztikában – az Európai Bizottság által alkalmazott statisztikai gyakorlatnak megfelelően – figyelembe vételre kerülnek az eredményes keretmegállapodások alapján lehívott részekhez kapcsolódó szerződések adatai, azonban a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések (keretmegállapodások) nem kerülnek szerepeltetésre.

² A 'kkv nyertesség' közbeszerzésekben alkalmazott definíciója szerint egy megkötött szerződés akkor felel meg ennek a kritériumnak, amennyiben a nyertesek között szerepel a kkv szektorhoz tartozó cég.

1. ÁBRA A NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ÉS ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) ALAKULÁSA, 2023-2025

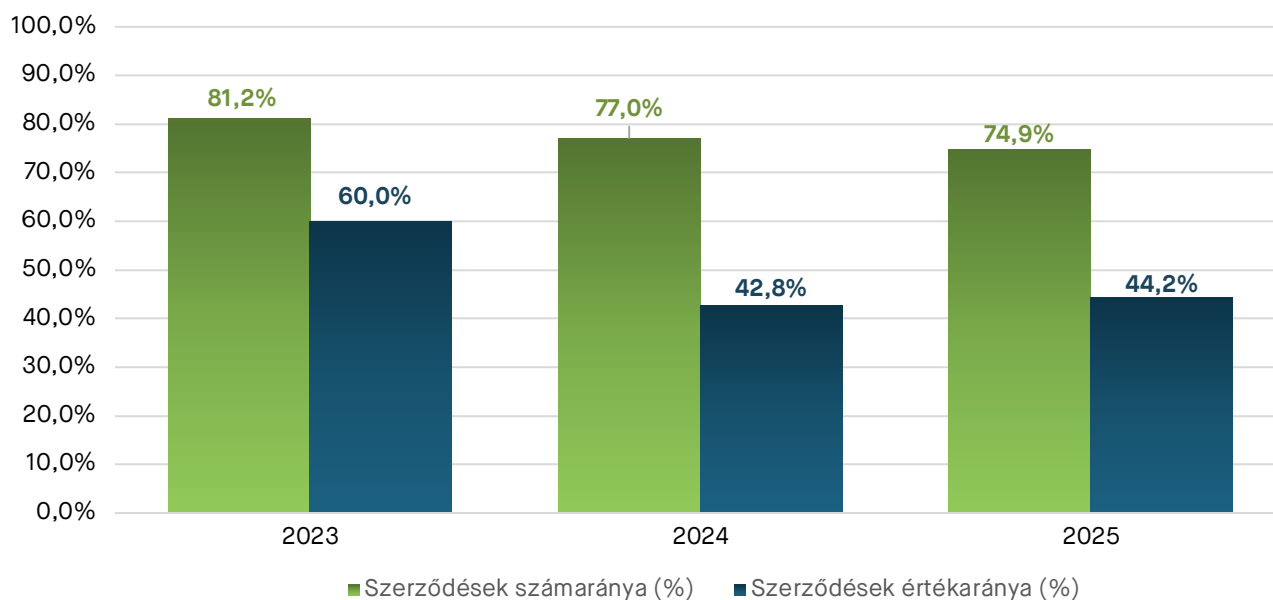


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A nyertes kkv-t tartalmazó közbeszerzéseknek az összes szerződéshez viszonyított darabszám- és értékarányát a 2. ábra szemlélteti. A kkv-k által elnyert közbeszerzési szerződések számaránya 2025-ben háromnegyedes (74,9%) hányadot ért el, értékaránya pedig megközelítette a 45 százalékot (44,2%), más megfogalmazásban ez annyit jelent, hogy 2025-ben 100 közbeszerzési szerződésből 75-höz kapcsolódott nyertes kkv, valamint minden közbeszerzésben elköltött 100 forintból 44 forintot kkv-k nyertek el. A 2. ábráról az is leol-

vasható, hogy 2023 óta a kkv nyertes közbeszerzések számaránya kis mértékben ugyan, de folyamatosan mérséklődött, 2025-ben a kkv-k által elnyert közbeszerzési szerződések számának aránya az előző évhez képest 2,1 százalékponttal lett kevesebb, miközben a szerződések értékarányában 1,4 százalékpontos emelkedés következett be az egy évvel korábbi adathoz képest, de így is jelentősen elmaradt a 2023-as 60 százalékos aránytól.

2. ÁBRA A NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA AZ ÖSSZES SZERZŐDÉS SZÁZALÉKÁBAN, 2023-2025

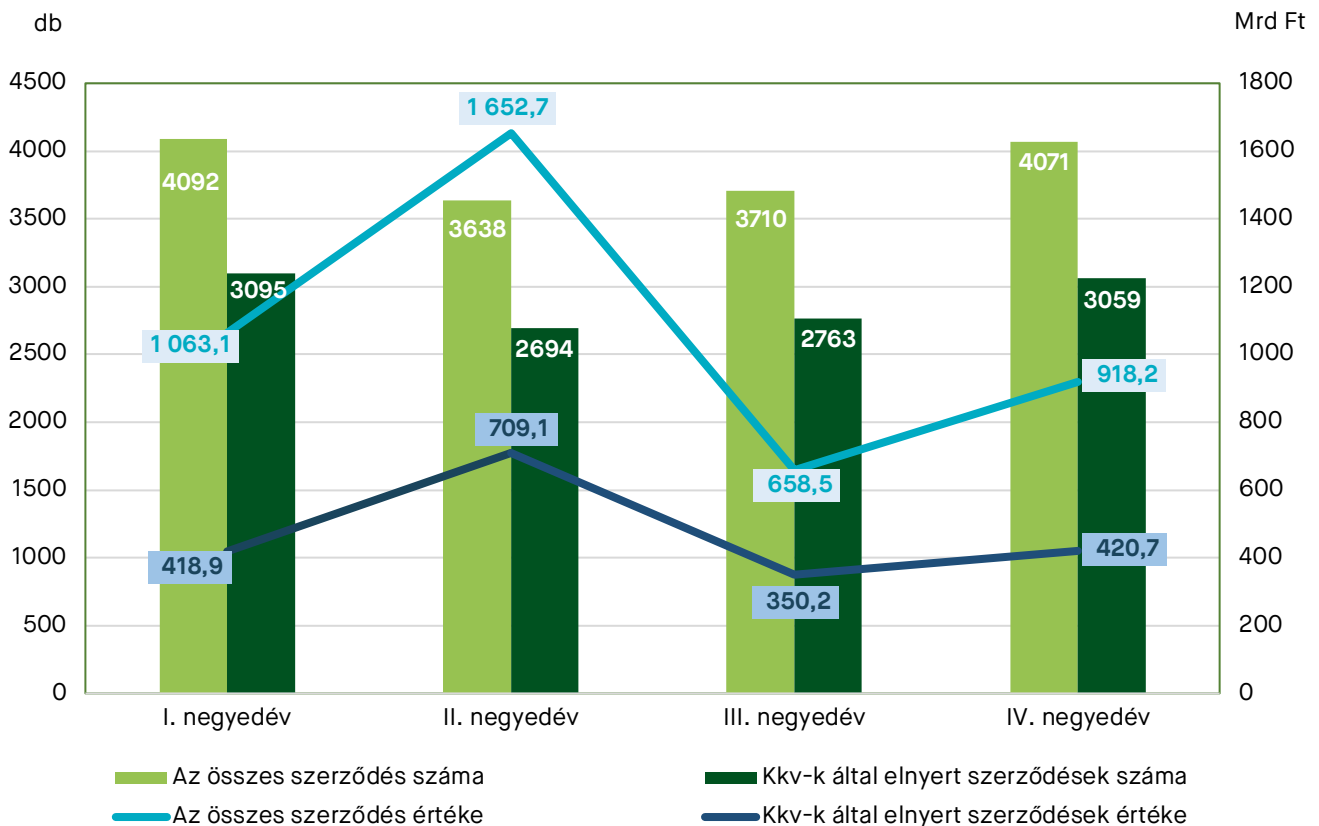


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A nyertes kkv-t tartalmazó szerződések számának és értékének negyedéves megoszlása teljesen hasonló tendenciát követett, mint az összes közbeszerzési szerződés negyedévenkénti megfelelő arányai (3. ábra). 2025-ben mind a nyertes kkv-t tartalmazó szerződések, mind az összes szerződés számaránya viszonylag egyenletes megoszlást produkált a negyedévek között, csupán pár százalékpont eltérést lehetett tapasztalni, maximum 3,5 százalékpontnyit. 2025-ben a legtöbb szerződést az összes közbeszerzés és a kkv-k által elnyert szerződések vonatkozásában is az I. negyedévben kötötték meg, míg a legkevesebb szerződést 2025 II. negyedévben nyerték el a kkv-k és ekkor volt a minimális az összes szerződés száma is.

A szerződések összértékének tekintetében már jelentősebb szórás mutatkozott az egyes negyedévek között mind az összes közbeszerzés, mind a kkv nyertest tartalmazó szerződések esetében, de ugyanúgy, mint a számarányok tekintetében, a két grafikon nagyon hasonló tendenciát követett. 2025 II. negyedévében érte el a maximumát a szerződések értéke mindkét függvény-nél és a harmadik negyedévében volt minimumon, az összes közbeszerzésnél ez több, mint 23 százalékpont eltérést okozott, a kkv nyertes szerződéseknél pedig közel 19 százalékpontra rúgott a különbség.

3. ÁBRA AZ ÖSSZES KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉS ÉS A KKV-K ÁLTAL ELYNYERT SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ÉS ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) ALAKULÁSANEGYEDÉVENKÉNT, 2025



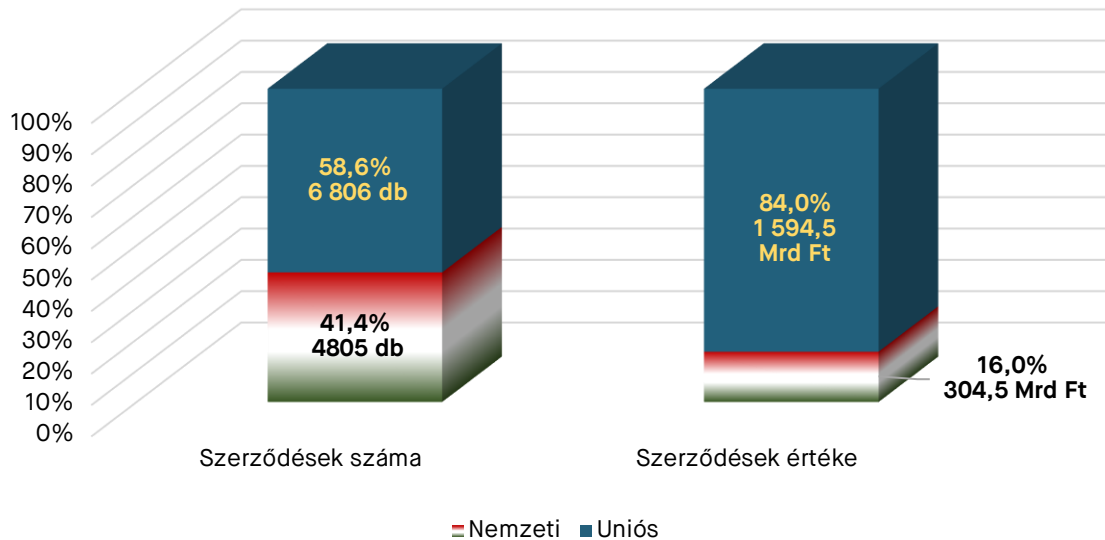
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A nyertes kkv-t tartalmazó közbeszerzési szerződéseket a nemzeti és az uniós eljárásrend szerint vizsgálva (4. ábra) az állapítható meg, hogy 2025-ben ezeknek a szerződéseknek közel 60 százaléka (58,6%) a nagyobb értékű közbeszerzéseket magába foglaló uniós rezsím alá tartozott, ebből következően a kisebb értékű eljárásokat felölelő nemzeti eljárásrendű közbeszerzések száma 40 százalék körüli értéken maradt (41,4%). A szerződések értékét tekintve, a 4. ábra 2. oszlopa mutatja, hogy még jobban érvényesül az uniós eljárásrendű szerződések dominanciája, mert a kkv nyertes szerződések összértékének 84 százaléka az uniós eljárásrendhez kapcsolódott, míg a nemzeti eljárásrendű szerződések értéke 16 százalék volt csupán.

A megelőző évhez, 2024-hez képest 2025-re a kkv nyertest tartalmazó szerződések számaránya 4 százalékponttal, az értékarányuk pedig még nagyobb mértékben, 7 százalékponttal tolódott el az uniós eljárásrendű közbeszerzések javára, tehát egyértelműen növekedett az uniós eljárásrend súlya.

Ugyanez a trend látszódott az összes közbeszerzési szerződés körében is, azzal a különbséggel, hogy ott még jobban érvényesült az uniós eljárásrend erőteljesebb szerepe: a szerződések számának közel kétharmada az uniós rezsímben került megkötésre, az értéküknek pedig több, mint kilencven százaléka (92%) kapcsolódott az uniós rezsímhez.

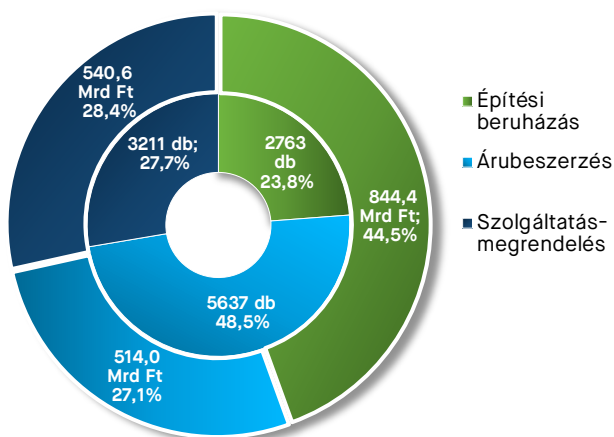
4. ÁBRA NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2025



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Amennyiben a kkv-k által elnyert közbeszerzési szerződéseket a beszerzés tárgya (építési beruházás, árubeszerzés, szolgáltatás-megrendelés) szerint szemléltetjük (5. ábra) nagyon hasonló megoszlást kapunk, mint az összes szerződés esetében mind a számarányok, mind az értékarányok tekintetében. A legtöbb kkv nyertest tartalmazó közbeszerzés árubeszerzés volt (5637 db), ami közel a felét (48,5%) tette ki a szerződéseknek, a 3211 db szolgáltatásmegrendelés aránya megközelítőleg 28 százalékot ért el, míg a 2763 db építési beruházás a közbeszerzések negyedét sem adta ki (23,8%).

5. ÁBRA A KKV-K ÁLTAL ELYNERT KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT, 2025



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A kkv nyertest tartalmazó közbeszerzések értékét tekintve 2025-ben az építési beruházás tárgyú szerződések összege lett a legmagasabb, annak ellenére, hogy a legkevesebb szerződés kapcsolódott hozzájuk. Összesen közel 850 milliárd forint értékben nyertek el építési beruházásokat a kkv-k, ami közel 45 százalékos aránynak felelt meg az összértéken belül. 540 milliárd forint összértékkel második helyre kerültek a szolgáltatásmegrendelések, pedig egy évvel korábban, 2024-ban még az ilyen tárgyú közbeszerzések adták ki a legnagyobb összértéket. Ugyanakkor a legtöbb megkötött szerződést magában foglaló árubeszerzés tárgyú közbeszerzések értékaránya lett a legalacsonyabb (27,1%) az 500 milliárd forintot kevéssel meghaladó összértékkel (514 Mrd Ft).

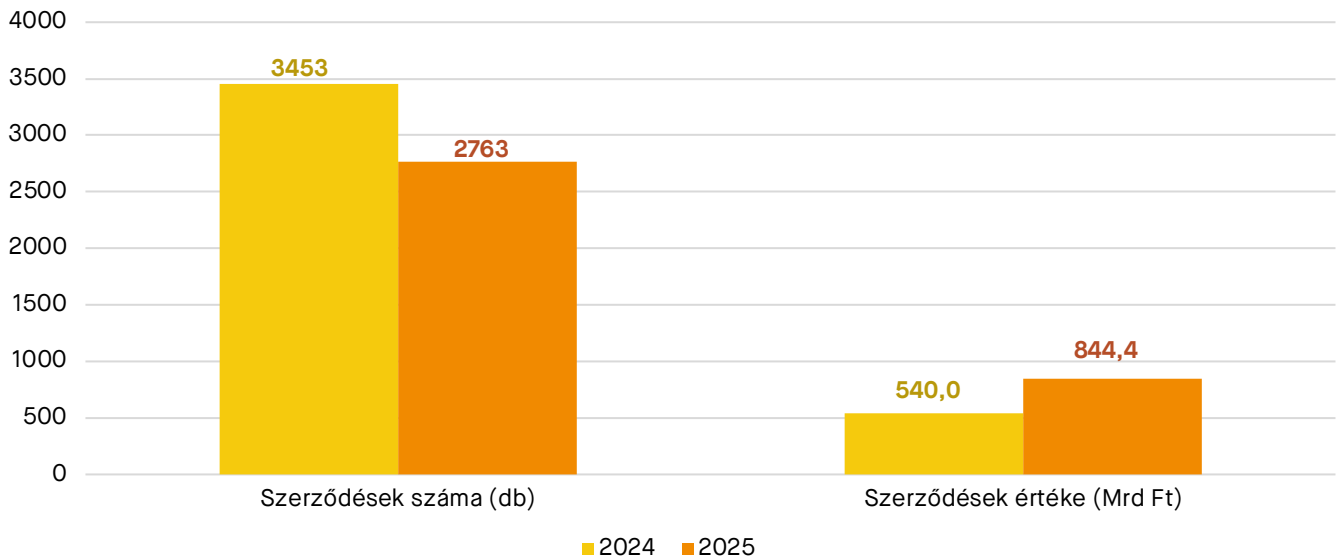
Ez annak a következménye, hogy 2025-ben a kkv-k nagy értékű építési beruházásokat nyertek el, míg az árubeszerzés tárgyában inkább kisebb értékű szerződéseket kötöttek. Konkrétan az egy szerződésre jutó építési beruházások értéke a kkv nyertes szerződések esetén több, mint háromszorosa volt az árubeszerzések fajlagos értékének.

A 6. ábra a kkv nyertest tartalmazó építési beruházás tárgyú szerződések számának és értékének változását mutatja az elmúlt 2 évben. Látható, hogy a szerződések száma csökkent, mégpedig mintegy 20 százalékkal, vele

egyidejűleg viszont az értékük szignifikánsan, több, mint másfélszeresére növekedett, így az egy szerződés-

re jutó érték 2024-ről 2025-re szinte megduplázódott ebben a beszerzési tárgyban.

6. ÁBRA A KKV-K ÁLTAL ELYNERT ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ÉS ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) VÁLTOZÁSA 2024-2025



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

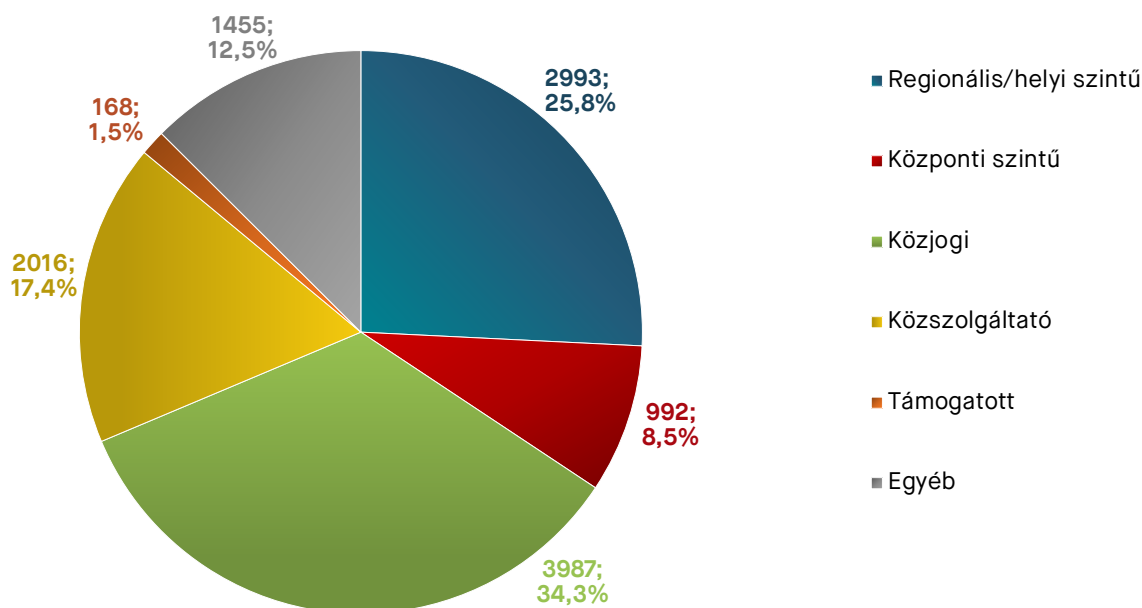
Az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint (regionális/helyi szintű-, központi szintű-, közjogi-, közszolgáltató, támogatott- és egyéb szervezetek) elemezve a nyertes kkv-t tartalmazó szerződéseket (7-8. ábra), azt figyelhetjük meg, hogy a legtöbb közbeszerzést 2025-ben már nem a regionális/helyi szintű ajánlatkérők bonyolították le, mint a korábbi években, hanem a közjogi típusú ajánlatkérők, szám szerint közel 4000 darabot, mely a szerződések számának mintegy 35 százalékát tette ki, míg a regionális ajánlatkérőkhöz a szerződéseknek csupán kb. a negyede kapcsolódott közel 3000 darabban.

Az ajánlatkérő szervezetek szerinti megoszlást illetően nagyon hasonló számarányokat lehetett mérni az összes

szerződés és a kkv nyertest tartalmazó szerződések esetén is, csupán pár százalékpont körüli eltérések adódtak.

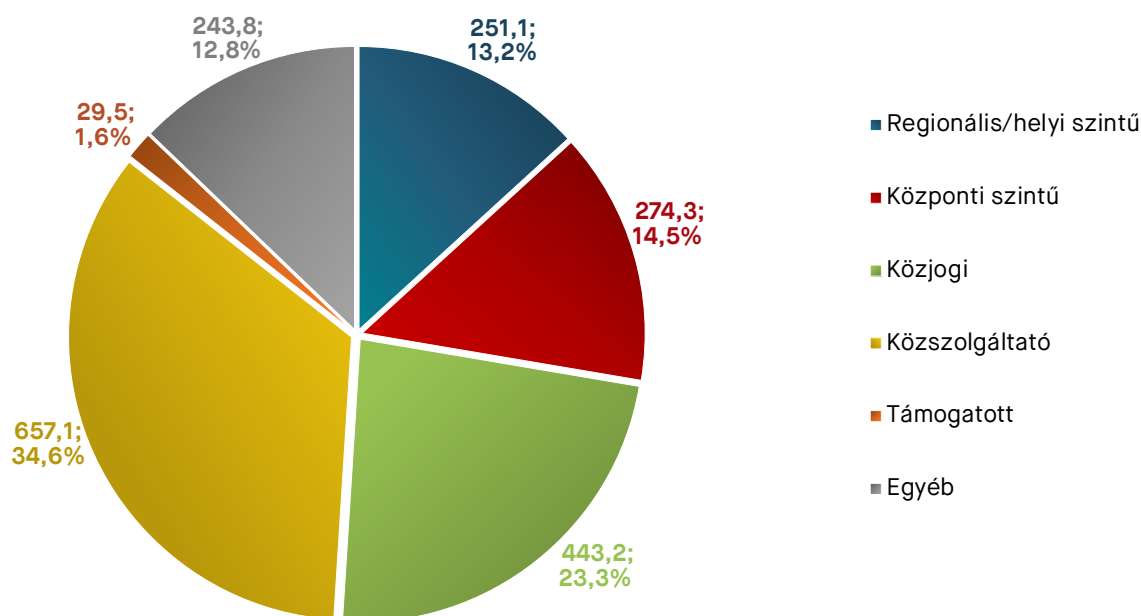
A szerződések értékének ajánlatkérők szerinti csoportosítása (8. ábra) viszont más sorrendet eredményezett a kkv-k által elnyert közbeszerzések és az összes szerződés körében, kivéve a támogatott szervezeteket, melyek aránya mindkét esetben elhanyagolható volt és mindkét vonatkozásban a közszolgáltató szervezetekhez kapcsolódott a legnagyobb összérték. A közjogi ajánlatkérőkhöz tartozott az összérték mintegy negyede, a központi szintű, a helyi szintű és az egyéb szervezetek pedig közel azonos arányban, 12-14 százalékban részesedtek a kkv nyertes szerződések összértékéből.

7. ÁBRA A KKV-K ÁLTAL ELNYERT KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐK TÍPUSA SZERINT, 2025



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

8. ÁBRA A KKV-K ÁLTAL ELNYERT KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐK TÍPUSA SZERINT, 2025



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A fenntarthatósági, azaz a környezetvédelmi és/vagy szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések adatainak gyűjtésére a régi hirdetményminták alapján csak a nemzeti eljárásrendben volt lehetőség, miután az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű eljárásokról nem álltak rendelkezésre az ilyen jellegű infor-

mációk. A 2023. október végén bevezetett új e-Forms mintákban már elvileg szerepelnek a stratégiai szempontú közbeszerzésekre vonatkozó kérdések, de mivel ezek opcionálisak, a gyakorlat eddig azt mutatta, hogy szinte teljes mértékben kitöltetlenek maradtak. Ennek következményeképpen az uniós eljárásrendben to-

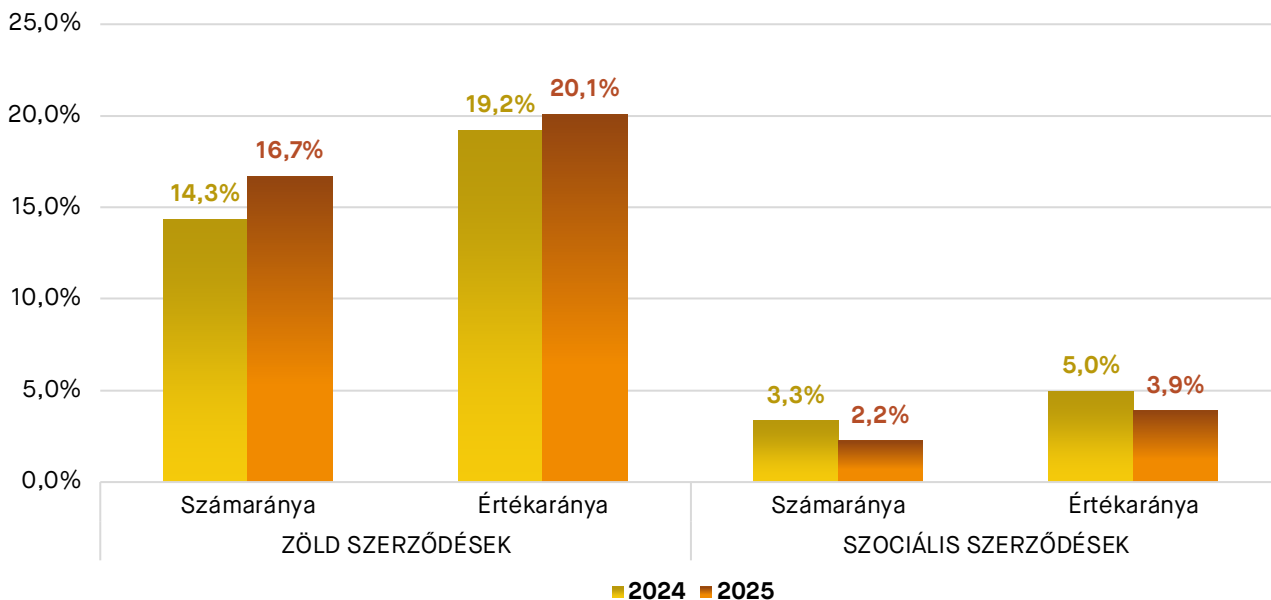
vábbra sem áll rendelkezésre a fenntarthatósági szempontok alkalmazásával kapcsolatosan kellően teljes körű és megbízható adat, ezért a fenntarthatósági szempontokat tartalmazó közbeszerzésekre vonatkozó statisztikákat a nemzeti eljárásrendre korlátozva mutatjuk be.

2024-ről 2025-re mind a kkv-k által elnyert környezetvédelmi (zöld), mind a szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések főbb mutatóinak értékei is lecsökkentek, az összes közbeszerzési szerződés körében tapasztalt változáshoz hasonlóan, folytatva a 2023 óta érvényesülő tendenciát. Ugyanakkor a 9. ábráról azt láthatjuk, hogy a zöld szempontú közbeszerzéseknek

mind a számaránya, mind pedig az értékaránya pár százalékponttal növekedett, ez annak a következménye, hogy a nemzeti eljárásrenden belül a kkv nyerteseket tartalmazó közbeszerzések száma és értéke nagyobb arányban csökkent, mint a zöld szempontokat figyelembevevő szerződéseké.

A kkv nyertességen felül szociális szempontokat is tartalmazó szerződések számaránya és értékaránya viszont csökkent az egy évvel korábbi arányokhoz képest, pontosan azért, mert a szociális szempontú közbeszerzések a nemzeti eljárásrenden belüli aránya jóval jelentősebb mértékben kisebbedett, mint a kkv nyertes szerződéseké.

9. ÁBRA A KKV-K ÁLTAL ELYNERT FENNTARTHATÓSÁGI SZEMPONTOKAT TARTALMAZÓ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNYEK ARÁNYAI A NEMZETI ELJÁRÁSRENDBEN, 2024-2025

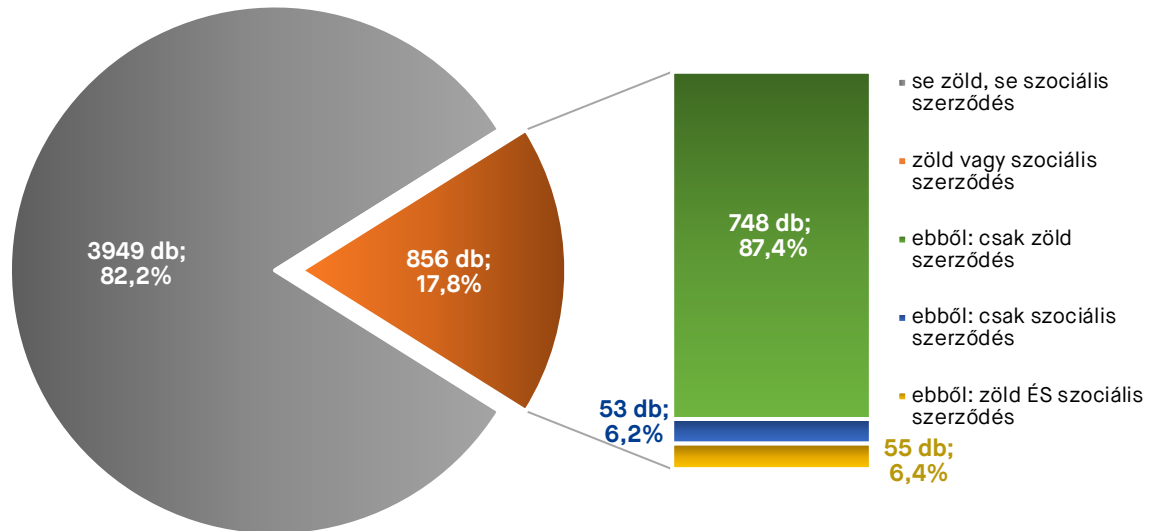


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 10. ábráról leolvasható, hogy 2025-ben a nemzeti eljárásrendű kkv-k által elnyert közbeszerzések több, mint hatoda (17,8%) tartalmazott környezetvédelmi és/vagy szociális szempontokat (egy évvel korábban ez az arány 16,6% volt). Ezeknek a szerződéseknek közel

90 százaléka (87,4%) kizárólag környezetvédelmi szempontokat vett figyelembe és 6,2 százaléka csak szociális szempontokat. 55 darab olyan közbeszerzési szerződés volt, melyekben mindkét fajta szempont érvényre jutott, ez utóbbiak aránya 6,4 százalékot tett ki.

10.ÁBRA A KKV-K ÁLTAL ELYNYERT KÖZBESZERZÉSEK KÖZŰL A ZÖLD ÉS /VAGY SZOCIÁLIS SZEMPONTOKAT TARTALMAZÓ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDBEN, 2025



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

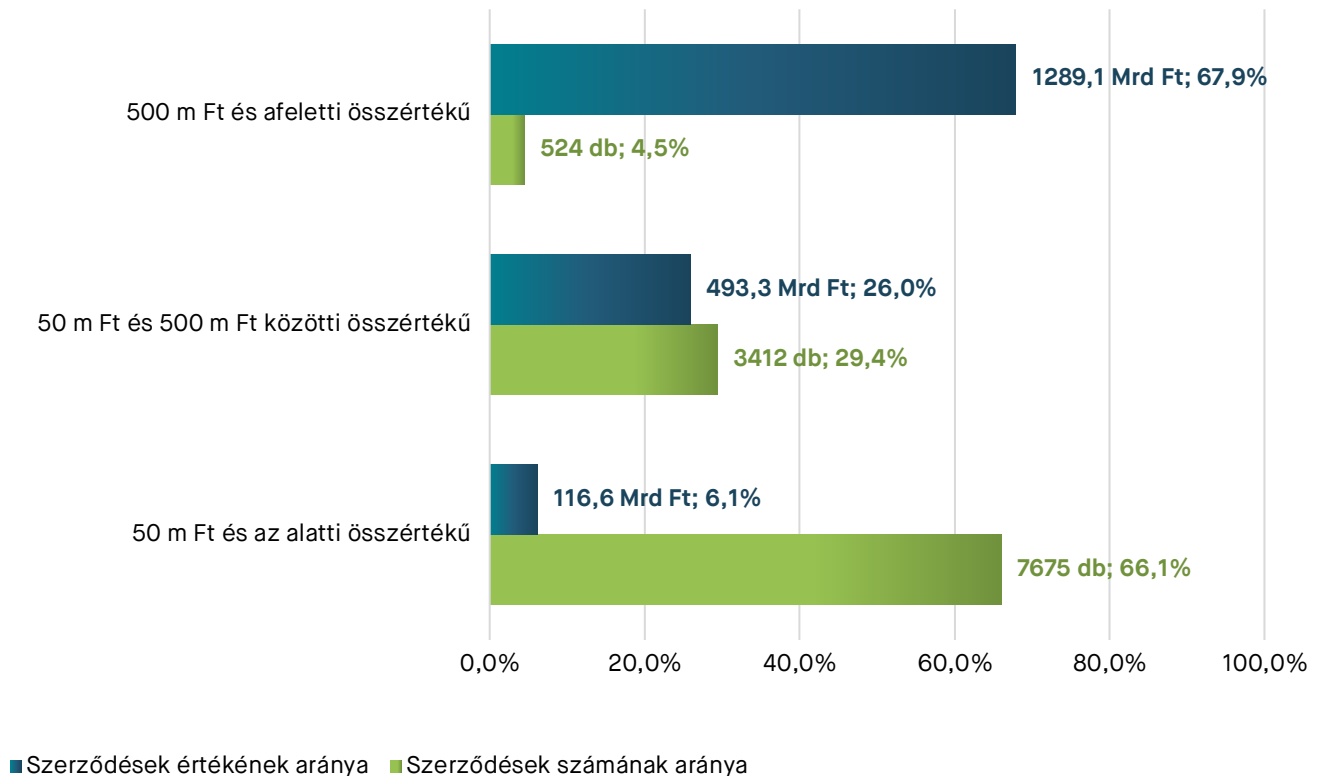
A 11. ábra a nyertes kkv-khoz köthető szerződések megoszlását mutatja 2025-ben érték kategóriák szerint. Látható, hogy túlnyomó többségben kisértékű közbeszerzéseket nyertek el a kkv-k, a 7675 darab 50 millió forint és az alatti összértékű közbeszerzés szinte pontosan a kétharmadát tette ki a nyertes kkv-t tartalmazó szerződéseknek. A kkv-k 3412 darab 50 millió és 500 millió forint közé eső összértékű szerződésben szerepeltek nyertesként, ami az összes ilyen szerződés közel 30 százalékát jelentette. Az 500 millió forint és afeletti összértékű szerződések között csak mindösszesen 524 darab olyan közbeszerzés volt, amit a kkv-k nyertek el, ez 5 százalékát sem érte el az összes kkv-khoz köthető szerződéseknek.

A szerződések értékét vizsgálva azonban, majdnem fordított helyzet állt elő. A nagyértékű, azaz az 500 millió forint és az azt meghaladó közbeszerzések értéke a kkv

nyertes szerződések összértékének kétharmadát (67,9%) alkották, a közepes értékű, 50 millió és 500 millió forint közötti szerződések az összértékből egynegyed részben, pontosan 26 százalékos arányban részesedtek és a legkisebb értékű, 50 millió forint és az azt el nem érő összegű közbeszerzések az összértéknek csak közelítőleg 6 százalékát tették ki.

Mindemellett a 2024. év érték kategóriák szerinti megoszlásával összehasonlítva a kkv nyertest tartalmazó szerződések 2025-ös arányait, elmondhatjuk, hogy több, mint 10 százalékponttal nőtt a nagyértékű, azaz 500 millió forint feletti szerződések értékaránya. Ez összhangban áll azzal a korábban már levont következtetésünkkel, hogy a kis- és középvállalkozások bár kevesebb darabszámú, viszont nagyobb értékű közbeszerzési szerződést kötöttek 2025-ben, mint az azt megelőző évben.

11. ÁBRA A KKV NYERTEST TARTALMAZÓ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ÉRTÉKKATEGÓRIÁK SZERINT, 2025

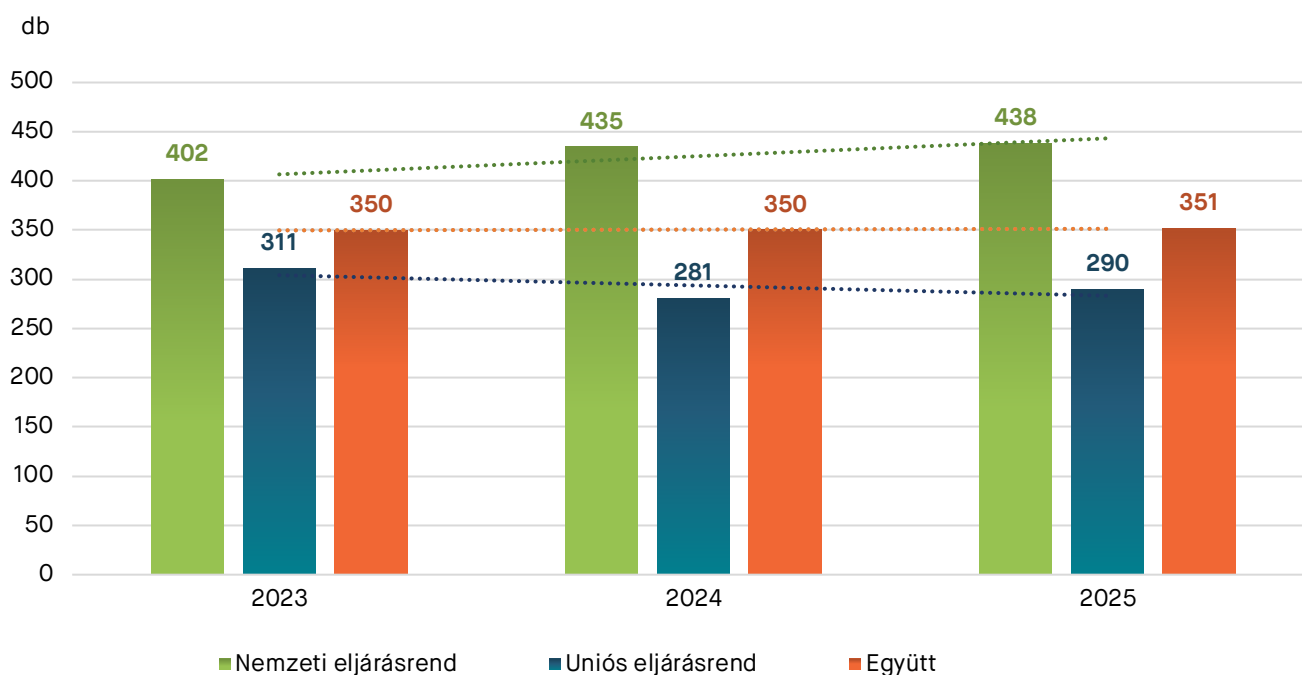


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzési piacon fennálló verseny intenzitásának mérésére szolgáló mutatók közül az egyik a beérkezett ajánlatok átlagos száma. A 12. ábra a kkv nyertest tartalmazó közbeszerzések körében a 100 darab szerződésre jutó ajánlatok számát mutatja be eljárásrendek szerint és összesítve az elmúlt három év folyamán és a szaggatott vonalak jelzik az egyes kategóriákhoz tartozó trendvonalakat. Látható, hogy a 100 közbeszerzési szerződésre jutó ajánlatok átlagos száma a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések esetében határozottan emelkedő tendenciát mutatott az elmúlt három év során, míg az uniós eljárásrendű közbeszerzések körében a trendvonal enyhe süllyedése rajzolódott ki, annak ellenére, hogy 2024-ről 2025-re 3,3 százalékkal

nőtt az ajánlatok fajlagos száma ebben az eljárásrendben. Az összes, kkv nyertes szerződés halmazára vonatkozóan viszont stagnálást lehetett tapasztalni az ajánlatok fajlagos számát illetően az elmúlt 3 évben. 2025-ben a nyertes kkv-t tartalmazó közbeszerzési szerződésekre átlagosan 3-4 ajánlat jutott, tehát ez azt jelenti, hogy a versenyhelyzet a kkv-k körében is teljes mértékben biztosított volt. Sőt az is kijelenthető, hogy a nyertes kkv-khoz köthető szerződések esetén mindkét eljárásrendben és összesen is fajlagosan több ajánlat érkezett, mint az összes közbeszerzési szerződésre. 2025-ben 100 közbeszerzési szerződésre átlagosan 324 darab ajánlat futott be, ez a szám a nemzeti eljárásrendben 424, az uniósban pedig 269 volt.

12. ÁBRA A KKV NYERTEST TARTALMAZÓ 100 DB KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSRE JUTÓ AJÁNLATOK ÁTLAGOS SZÁMA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2023-2025



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

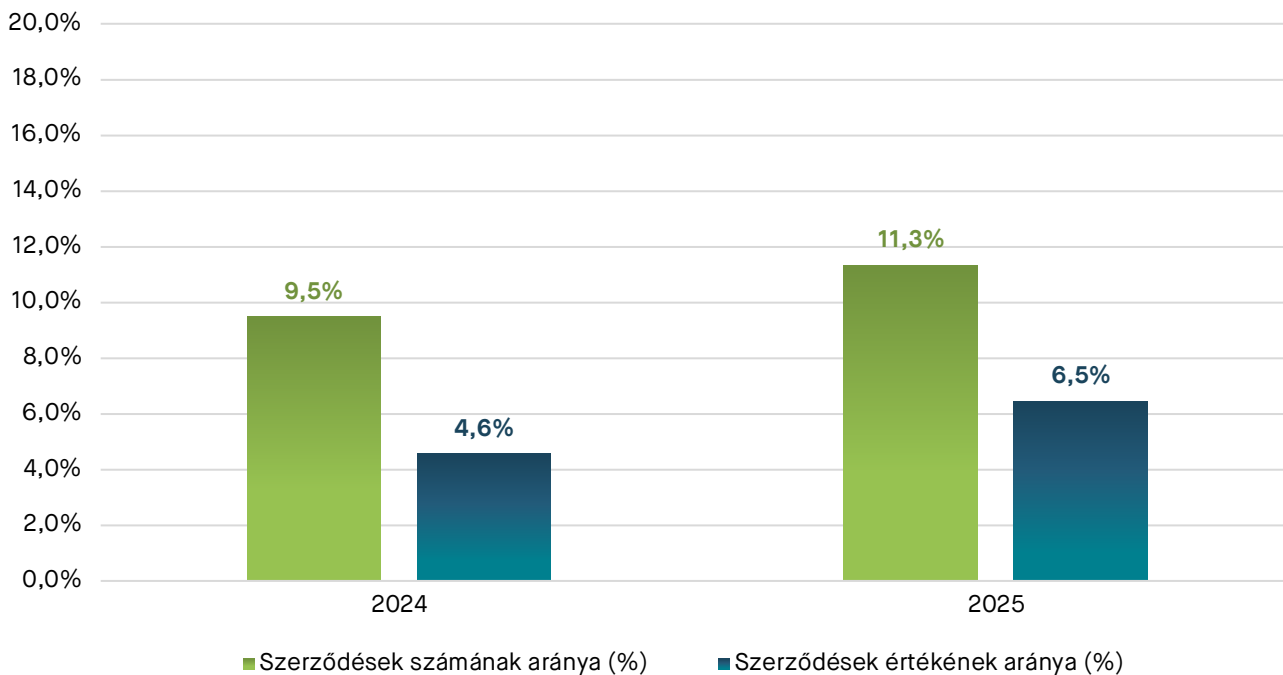
A közbeszerzési piacnak sok szempontból az egyik legfontosabb statisztikai indikátora az egyajánlatos közbeszerzések alakulása. A nyertes kkv-t tartalmazó egyajánlatos szerződések³ szám- és értékarányának változását mutatják be a 13-14. ábrák, eljárásrendek szerint.

A nemzeti eljárásrendben a kkv nyertességhez köthető egyajánlatos szerződéseknek mind a számaránya, mind pedig az értékaránya 1-2 százalékponttal emelkedett az egy évvel korábbi adatokhoz viszonyítva, hasonlóan az összes egyajánlatos közbeszerzési szerződéshez.

Az Európai Bizottság által is célkeresztben lévő uniós eljárásrendben a megkötött kkv nyertes egyajánlatos közbeszerzési szerződések számának aránya 2024-ről 2025-re csak minimálisan, 1 százalékponttal lett magasabb, viszont az értékarányuk 1,3 százalékponttal mérséklődött. Összességében az fogalmazható meg, hogy a nyertes kkv-t tartalmazó szerződések körében alacsonyabb az egyajánlatos szerződések aránya, a nemzeti eljárásrendben 1-2 százalékponttal, az uniós rezsimben pedig a szerződések számaránya 2,7 százalékponttal, az értékarány több, mint 4 százalékponttal kisebb értéket vett fel.

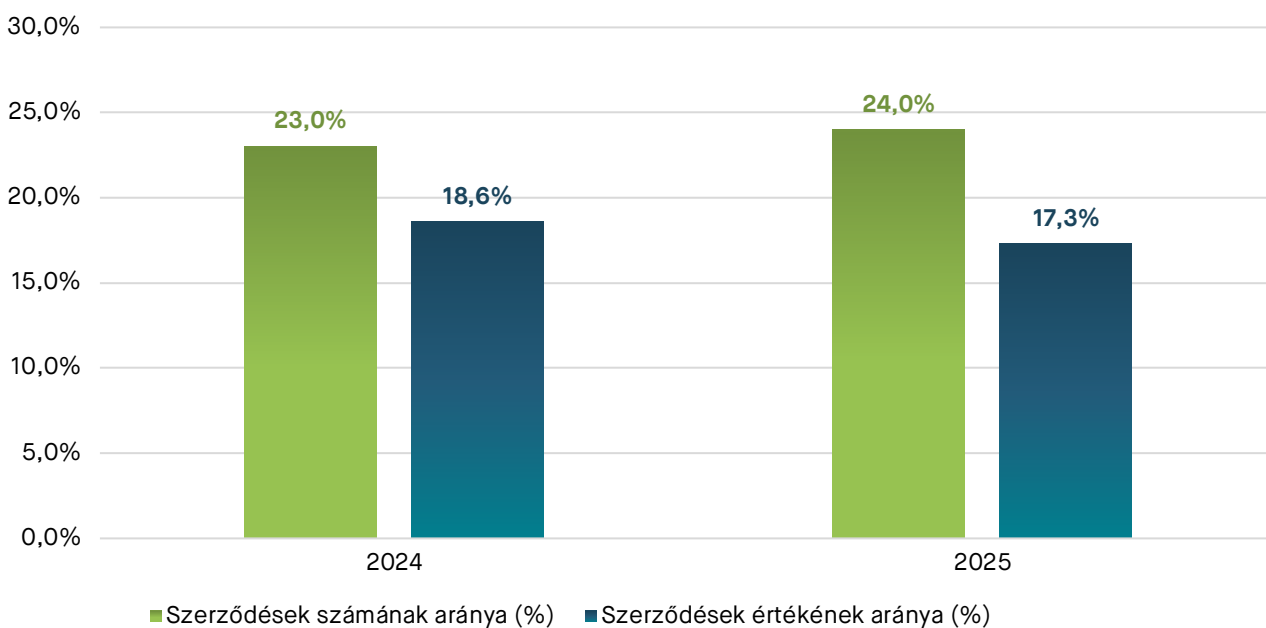
³ Az Európai Bizottság módszertana alapján az egyajánlatos közbeszerzési szerződésekre vonatkozó statisztikákban sem a keretmegállapodás megkötésére irányuló szerződések (KM1), sem az eredményes keretmegállapodások alapján lehívott részekhez kapcsolódó szerződések (KM2) adatait nem vesszük figyelembe.

13. ÁBRA A KKV NYERTES EGYAJÁNLTATOS KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDENBEN 2024-2025



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

14. ÁBRA A KKV NYERTES EGYAJÁNLTATOS KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA AZ UNIÓS ELJÁRÁSRENDENBEN 2024-2025



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzési piacon fennálló versenyhelyzet harmadik fontos mérőszáma az eredményesen lezárult hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz (HNT-k) kapcsolódó közbeszerzési szerződések alakulását mutatja. Az összesen megkötött közbeszerzési szerződéshez mérten a HNT-khez kapcsolódó szerződések szám- és értékaránya 2025-ben is nagyon alacsony maradt, tulajdonképpen stabilizálódott egy 1-2 százalékos egyensúlyi szint körül. A nyertes kkv-t tartalmazó HNT eljárások szerződéseinek arányai pedig még ezeknél is kisebb értékeket vettek fel, ezeket az adatokat tünteti fel az alábbi, 1. táblázat.

2025-ben a nyertes kkv-t tartalmazó HNT eljáráshoz kapcsolódó szerződéseknek az összes kkv nyertes szer-

ződésen belüli számaránya szinte változatlanul elhanyagolható nagyságrendű volt, sőt ebben az évben 1% alá süllyedt. Ez a számarány a nemzeti eljárásrendben 0,7 százalékon stagnált, az uniós eljárásrendben pedig 0,3 százalékponttal mérséklődött az egy évvel korábbihoz képest.

Az HNT eljárásokhoz tartozó kkv nyertes közbeszerzési szerződések értékaránya a nemzeti eljárásrendben ugyan 0,1 százalékponttal meghaladta az egy évvel korábbi adatot, de ez volt az egyetlen eset, hogy nem csökkenést mértünk, míg az uniós eljárásrendben 0,9 százalékponttal kisebb lett az értékarány, a szerződések összesített adatait tekintve pedig 0,6 százalékponttal mérséklődött a HNT-k hányada.

1. TÁBLÁZAT

	2024. év				2025. év			
	Nyertes kkv-t tartalmazó HNT szerződések az összes kkv nyertes szerződésen belül							
	száma (db)	számaránya	értéke (Mrd Ft)	értékaránya	száma (db)	számaránya	értéke (Mrd Ft)	értékaránya
Nemzeti	39	0,7%	1,6	0,4%	33	0,7%	1,6	0,5%
Uniós	89	1,3%	30,4	2,5%	68	1,0%	25,8	1,6%
Együtt	128	1,0%	32	2,0%	101	0,9%	27,4	1,4%

Forrás: Közbeszerzési Hatóság



**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**