



KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG

2026. VIII. évfolyam 8. szám

# KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

# KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

2026. VIII. évfolyam 8. 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  
tanszékezető, egyetemi tanár*

**Dr. Navracsics Tibor**

*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, főtákar*

Szerkesztő:

**Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD**

*Nemzeti Fejlesztési Központ,  
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,  
főosztályvezető*

Olvasószekesztő:

**Dr. Kovács Dóra**

*Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető*

Szerkesztőségi titkár:

**Lónyainé Kaczur Piroska**

Tördelés és

Online megjelenés:

**Sípos Kornélia**

*Közbeszerzési Hatóság, asszisztens*

Lektorok:

**Dr. Kugler Tibor**

*Közbeszerzési Hatóság, főtákar*

**Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD**

*Nemzeti Fejlesztési Központ,  
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,  
főosztályvezető*

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

## TARTALOM

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

**A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai**  
(Dr. Trexler Csilla).....3

**Jogorvoslati aktualitások** (Dr. Petrő Szilvia LL.M.).....15

A Döntőbizottságnak a Fővárosi Törvényszék  
103.K.700.808/2025/17. számú ítéletével és a Fővárosi  
Ítéltábla 4.Kf.700.092/2026/5. számú ítéletével felül-  
vizsgált D.728/16/2024. számú határozata .....15

A Döntőbizottságnak a Fővárosi Törvényszék  
25.K.700.705/2026/11. számú ítéletével felülvizsgált  
D.668/22/2025. számú határozata .....23

**Közbeszerzési iránytű** .....29

Az aránytalanul alacsony ár a közbeszerzési  
eljárásokban. Az ajánlattevői árképzési szabadság jogi  
és filozófiai határai a szélsőséges versenyhelyzetek  
árnyékában X. rész  
(Dr. Pfeffer Zsolt PhD).....29

Az EUB Borta ügyben hozott ítéletének értelmezése  
(Dr. Magyar Adrienn LL.M.).....50

**Statisztika** (Mikó Zsófia).....58

Az építési beruházás tárgyú közbeszerzési szerződés-  
ek adatainak statisztikai elemzése 2025-ben



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

SSN 2631-1135 (Offline)

Honlap: <https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/>

Szerkesztőségi email cím: [ertesitoplus@kt.hu](mailto:ertesitoplus@kt.hu)

Nyomdai előkészítés:

**Classmate Studio Kft.**

Nyomdai munkák:

**Közjegyzői Akadémia Nonprofit Kft.**

# SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2026. év augusztusában megjelenő nyolcadik számában a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovat – egyebek mellett – a következő témákkal összefüggésben felmerült kérdésekben nyújt eligazítást a jogalkalmazók számára: becsült érték meghatározása rendszeres jelleggel vagy időszakonként visszatérően felmerülő beszerzések estében, Tao törvény szerinti felajánlások és források az ajánlatkérői minőség feltételei fennállása tekintetében, részekre bontás tilalma, ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátása, valamint az üzleti titok védelme.

A *jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban* ismertetett egyik jogeset azt mutatja be, hogy ha a nyertes ajánlattevő határozatlan idejű keret felelősségbiztosítással kívánja igazolni az előírt mértékű és terjedelmű felelősségbiztosítás fennállását, akkor a vonatkozó jogszabály alapján, az ajánlatkérő által előírt követelmény igazolását jogszerűen csak akkor teljesíti, ha a felelősségbiztosítás fennállásának igazolása mellett feltárja a keretbiztosításba bevont valamennyi projektjét, de legalábbis az azokkal érintett biztosítási limiteket, hogy ezáltal a keretbiztosítási limit adott projektekre vonatkozó megfelelése – a teljes fedezet biztosítása – megállapítható legyen. A másik elemzett jogeset kapcsán ismertetésre kerül, hogy az ajánlatkérőnek milyen módon kell jogszerűen teljesíteni a Kbt. 45. § (2)-(3) bekezdések szerint fennálló tájékoztatási kötelezettséget.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* két szakcikk kerül publikálásra. Az első szakcikk az aránytalanul alacsony ár jogintézményével foglalkozó szakcikk-sorozat tizedik része. A második írás az Európai Unió Bíróságának a C-298/15. Borta ügyben hozott ítéletét mutatja be a Kbt. 55. § (6) bekezdésének értelmezésével összefüggésben. Mivel a Kbt. nem ad taxatív felsorolást a közbeszerzési dokumentumok jogszerű, illetve nem megengedett módosításainak köréről, ezért a közbeszerzési dokumentumok módosításait mindig a jogalkotói indokolással, az EUB joggyakorlattal és a hatályos közbeszerzési irányelvvel összhangban szükséges vizsgálni. A Kbt. 55. § (6) bekezdésének értelmezésével összefüggésben a jogalkalmazók jelenleg általában a Borta ügyben hozott ítéletre hivatkoznak, – amely még a közszolgáltatók közbeszerzéseire irányadó korábbi, 2004/17 irányelvre, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződésre épül – azonban az ítélet értelmezését illetően nem egységes a joggyakorlat. Magyarországon még nincs kialakult gyakorlata annak, hogy a közbeszerzési dokumentumok módosításai milyen körben és milyen mértékben jogszerűek. A cikk ismerteti az ítélet értelmezésének eltérő megközelítéseit.

A *Statisztika rovat* az építési beruházás tárgyú közbeszerzési szerződések adatairól nyújt tájékoztatást a 2025. év vonatkozásában.

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

# A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

**Dr. Trexler Csilla**, vizsgáló, Közbekzerzési Hatóság,  
Közszolgálati és Támogató Főosztály Hatósági Ellenőrzési Osztály  
DOI: 10.37371/KEP.2026.8.1

## A Közbekzerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai

A Közbekzerzési Hatóság állásfoglalások formájában ad felvilágosítást a közbekzerzési eljárásokban résztvevő jogalkalmazók számára a közbekzerzésekről 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 közbekzerzésekre irányadó jogszabályok alkalmazásával kapcsolatos döntések meghozatala mindenkor a közbekzerzési eljárások résztvevőinek joga és felelőssége. Hangsúlyozzuk továbbá, hogy az állásfoglalásokban megfogalmazott véleményeknek jogi ereje, kötelező tartalma nincsen.

### 1. kérdés

A Kbt. 16. § (4) bekezdése egy szervezeten belül működő, önálló jogalanyisággal nem rendelkező, de egyebekben a jogszabályhely által megkövetelt egyedi jellemzőkkel és önállósággal bíró belső szervezeti egységekre vonatkozó szabályozást állapít meg. A jogszabályhelyhez fűzött kommentár külön kitér az ilyen szervezetek beszerzési és szerződéskötési önállóságára. A jogszabályhely helyes alkalmazásához kérte a Hatóság jogszabály-értelmezését a „saját gazdasági szervezet” fogalom tekintetében az alábbi kérdések mentén: 1.1. Helyes-e az az álláspont, hogy az adott, önálló költségvetéssel rendelkező szervezeti egység „saját gazdasági szervezettel” rendelkezik, amennyiben: a szervezeti egységnek munkaszerződésben és munkaköri leírásban a szervezeti egységnél feladatot ellátó munkavállalói vannak, a szervezeti egység saját vezetővel rendelkezik, költségvetése egyértelműen elkülönülő, költségvetésének felhasználása és kötelezettségvállalási rendje

szabályozott, gazdálkodása során a szükséges munkavállalói pénzügyi szakértelem megfelelő formában biztosított. 1.2. Helyes értelmezés-e az, hogy a „saját gazdasági szervezet” fogalomkapcsolatban a „szervezet” fogalomkörében a kapcsolódó joggyakorlat nem alkalmaz méretbeli megkötést, a korábban felsorolt ismérvek önmagukban megfeleltethetők a „szervezet” fogalmának.

### A Közbekzerzési Hatóság válasza:

**1.1 A Közbekzerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 16. § (4) bekezdése szerinti szabály alkalmazhatóságához mind az adott működési egység önállóságára, költségvetése feletti rendelkezési jogra, mind pedig ehhez a működési egységhez rendelt gazdasági szervezetre szükség van, és ez utóbbinak a működését, felelősségi körét is szükséges a szervezeti és működési szabályzatban rögzíteni. Az állásfoglalás kérdésben nem kerültek ismertetésre ezen utóbbi körülmények, továbbá nem alátámasztott a szervezeti egység döntési önállósága, saját költségvetése feletti önálló rendelkezése, valamint az adott beszerzések tekintetében fennálló döntési önállósága. Annak megítélése, hogy az adott intézmény szerkezeti struktúrája és a szervezeti egységek jogköre alapján a fenti gyakorlat teljes egészében és maradéktalanul megfeleltethető-e a Kbt. 16. § (4) bekezdés szerinti feltételeknek, az érintett ajánlatkérő feladata és felelőssége az összes releváns információ birtokában.**

**1.2. A Közbekzerzési Hatóság álláspontja szerint helyes az az értelmezés, miszerint a „saját gazdasági szervezet” fogalom kapcsán sem a Kbt., sem a joggyakorlat nem alkalmaz méretbeli megkötést. Amennyiben egy ajánlatkérő önálló szervezeti/működési egysége saját gazdasági szervezettel és működési költségvetése feletti önálló rendelkezési joggal bír, akkor az ajánlatkérőnek lehetősége van a becsült érték működési/szervezeti egység szintjén történő meghatározására, függetlenül a szervezeti egység nagyságától.**

**Ha a szervezeti/működési egység vagy saját gazdasági szervezettel vagy a működési költségvetése felett önálló rendelkezéssel nem bír, akkor nincs lehetőség a Kbt. 16. § (4) bekezdésében írottak alkalmazására.**

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

Állásfoglalás kérésében a Kbt. 16. § (4) bekezdése szerinti „saját gazdasági szervezet” mint fogalom tartalmának értelmezését kéri. A Kbt. 16. § (4) bekezdése szerint: „Ha az ajánlatkérő szervezet több különálló működési vagy szervezeti egységből (a továbbiakban: működési egység) áll, a közbeszerzés – 19. § (3) bekezdésében foglaltak figyelembevételével megállapított – becslült 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 becslült értékét az érintett különálló működési egység szintjén is meg lehet határozni.” Mind a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelv (továbbiakban: 2014/24/EU Irányelv), mind a Kbt. 16. § (4) bekezdése kimondja, hogy azok a különálló működési vagy szervezeti egységek, amelyek saját gazdasági szervezettel és működési költségvetésük felett önálló rendelkezési joggal bírnak, és amelyeknek ebből kifolyólag önálló döntési joguk van, a beszerzésekkel kapcsolatban a beszerzések becslült értékét ezen működési vagy szervezeti egységek tekintetében külön-külön jogosultak meghatározni ezen önálló rendelkezési jogra tekintettel. A Kbt. nem definiálja a gazdasági szervezet fogalmát, így e tekintetben az egyéb jogszabályok rendelkezései veendőek figyelembe: az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 10. § (4) bekezdése kimondja, hogy a költségvetési szerv - a (4a) és (4b) bekezdésben meghatározott kivétellel - gazdasági szervezettel rendelkezik. A gazdasági szervezetet a Kormány rendeletében meghatározott képesítéssel rendelkező gazdasági vezető vezeti. Az Áht. 10. § (4a) és (4b) bekezdésében írott kivételen túl minden költségvetési szerv rendelkezik gazdasági szervezettel. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a becslült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában született útmutatója (2021. szeptember 30.) szerint a működési/szervezeti egység beszerzési igényeit akkor lehet az ajánlatkérő beszerzési

igényeitől elkülönülten figyelembe venni az ajánlatkérő beszerzéseinek becslült értéke számítása során, ha a működési/szervezeti egység – bár jogilag nem önálló – saját maga dönthet beszerzési igényeiről, azok tekintetében önállóan vállalhat kötelezettségeket a működési költségvetése terhére és valósíthatja meg gazdasági szervezetén keresztül. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint mivel a „saját gazdasági szervezet” fogalma nincs definiálva sem a Kbt.-ben, sem más jogszabályban, így ajánlatkérő felelősségi köre, hogy a szervezeti és működési szabályzatában, vagy egyéb belső rendelkezésben ezzel kapcsolatban előírásokat, elvárásokat fogalmazzon meg, továbbá a 2014/24/EU Irányelv előírásai alapján az szükséges, hogy az önállóan működő szervezeti egység ezen a gazdasági szervezeten keresztül finanszírozza a kérdéses szerződést a rendelkezésre álló költségvetésből. A fenti előírások alapján megállapítható, hogy a saját gazdasági szervezet megléte és a működési költségvetés feletti önálló rendelkezési jog érvényesülése nem választható el élesen egymástól, e két szempont gyakran összefonódva jelenik meg. Az állásfoglalás kérésben ismertetett információk alapján nem tehető egyértelmű kijelentés arra vonatkozóan, hogy a bemutatott szervezeti egység „saját gazdasági szervezetnek” minősül: a) Nem derül ki, hogy a működési egység önállóan folytatja-e le a közbeszerzési eljárást és saját maga dönt-e a beszerzéseiről (önálló módon felelős a saját beszerzéseiről). b) Nem állapítható meg, hogy a szervezeti egység az elkülönített költségvetése felett, különösen az érintett közbeszerzési eljárás költségvetési sora felett önállóan rendelkezik. E körben a költségvetés felhasználására és a kötelezettségvállalásra vonatkozó szabályzat lehet a döntő szempont, azonban ennek tartalma nem ismert. c) Nincs információ arra vonatkozóan, hogy a beszerzés tekintetében a szervezeti egység önállóan jogosult-e a szerződés megkötésére, illetve annak finanszírozása saját rendelkezésre álló költségvetéséből önállóan történik-e. Az, hogy a szervezeti egység munkavállalókkal, önálló vezetővel, elkülönített és szabályozott felhasználású költségvetéssel, valamint pénzügyi szakértelemmel rendelkezik, önmagában még nem jelenti a döntéshozatali önállóság fennállását. A Kbt. 16. § (4) bekezdése szerinti minősítésnél elsődlegesen a ténylegesen érvényesülő függőségi viszonyok és működési folyamatok vizsgálандók.

#### **2. kérdés**

*A Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontja szerint a támogatásból*

*megvalósuló beszerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az a Kbt. 5. § (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet vagy személy, amelynek uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését többségi részben, uniós értékhatárokat el nem érő, de a nemzeti közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését 75%-ot meghaladó mértékben a Kbt. 5. § (1) bekezdésében meghatározott egy vagy több szervezet vagy személy közvetlenül támogatja, feltéve, hogy a beszerzés tárgya olyan építési beruházás, amely a Kbt. 1. melléklete szerinti mélyépítési tevékenységet foglal magában. A mélyépítés fogalma jogszabályban nem rendezett, ezért egyrészt a magasépítés fogalmából kiindulva (az állami magasépítési beruházások megvalósításáról szóló 2018. évi CXCVIII. törvény 1. § 4. pontja), másrészt szakmai leírások alapján kérdező álláspontja szerint az alábbiak szerint értelmezendő: minden olyan építési tevékenységet magában foglal, amely a talajszint alatti munkavégzést, vagy a talajszint feletti szerkezetek talajjal való kapcsolatát érinti és nem minősül magasépítésnek. Helyes-e az az értelmezés, hogy amennyiben a beszerzés fő tárgya épület átalakítása/ felújítása/ korszerűsítése/ bővítése, amely szükségszerűen tartalmaz mélyépítési tevékenységet is, ez a tény nem alapozza meg a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontja alapján a közbeszerzési kötelezettséget?*

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

**A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint amennyiben a beszerzés fő tárgya nem mélyépítési munkálatok, hanem csak szükségszerű velejárója a kivitelezésnek a mélyépítés, az nem alapozza meg a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontja szerinti ajánlatkérői minőséget.**

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

A Közbeszerzési Hatóság mindenekelőtt rögzíti, hogy a Kbt. 5. § (2) bekezdés szerinti ajánlatkérői minőség fennállásának értékelését megelőzően a Kbt. 5. § (1) bekezdésében foglalt feltételek teljesülését kell ajánlatkérőknek vizsgálni. Amennyiben az ajánlatkérő vonatkozásában a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti követelmények nem állnak fenn és beszerzése támogatásból valósul meg, a támogatás mértékére és a beszerzés tárgyára figyelemmel kell az adott beszerzés közbeszerzési kötelezettségét megállapítani. A 2014/24/EU Irányelv 13. cikkének a) pontja az alábbi rendelkezéseket tartalmazza: „Ezt az irányelvet a következő szerződések odaítélése során kell alkalmazni: a) az ajánlatkérő szervek által 50 %-ot meghaladó mértékben közvetlenül támogatott, építési beruházásra irányuló szerződések, amelyek hea nélküli

becsült értéke eléri az 5 186 000 EUR összeget, amennyiben ezek a szerződések az alábbi tevékenységek valamelyikére vonatkoznak: i. a II. mellékletben felsorolt mélyépítési tevékenységek, ii. kórházak, sportlétesítmények, szabadidős és szórakoztató létesítmények, iskolák és felsőoktatási épületek, illetve közigazgatási rendeltetésű épületek építési munkái”. A vegyes beszerzések kapcsán a Kbt. 23. §-a tartalmaz eligazító rendelkezéseket. Ezek értelmében amennyiben a beszerzés egyes elemei magukba foglalnak a Kbt. 5. § (2) bekezdés valamely pontja szerinti tevékenységet, mások pedig nem, akkor a Kbt. 23. § (1) bekezdésének első mondata az irányadó: e § rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha – a 22. §-ban foglalt eseteken kívül – egy beszerzés különböző elemeire eltérő jogi szabályozás vonatkozik – akár olyan módon, hogy e törvény alapján eltérő szabályok alkalmazandóak, akár olyan módon, hogy a beszerzés részben nem tartozik e törvény hatálya alá. A Kbt. 23. § (2) bekezdése szerint, ha a beszerzés különböző elemei objektíve nem szétválaszthatóak, és szükségszerűen egy szerződés tárgyát képezik, a szerződés megkötésére alkalmazandó szabályokat a beszerzés fő tárgya határozza meg. A Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontját tehát a 2014/24/EU irányelv, illetve a Kbt. 23. § (2) bekezdése tükrében úgy kell értelmezni, hogy amennyiben a mélyépítés minősül a beszerzés fő tárgyának, akkor az ajánlatkérőnek a Kbt. 5. § (2) bekezdése alapján közbeszerzési eljárást kell lefolytatnia, ha a támogatás intenzitása eléri az ott meghatározott mértéket, továbbá az egyéb konjunktív feltételek (a támogató személye a Kbt. 5. § (1) bekezdés szerinti szervezet, a becsült érték eléri az irányadó közbeszerzési értékhatárt) is fennállnak. Ha a mélyépítési tevékenység nem meghatározó jellegű – például csupán egy magasépítési projekt részeként, például annak alapozási munkálatai körében jelenik meg –, úgy az nem alapozza meg a hivatkozott jogszabályhely alkalmazását. Ezt támasztja alá az a körülmény is, hogy a Kbt. 5. § (2) bekezdés b) pontjában felsorolt építési munkák – mint például kórház, sport- és szabadidős létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület – jellemzően magukban foglalnak mélyépítési munkákat is. Amennyiben a jogalkotó célja az lett volna, hogy a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontja bármilyen csekély mélyépítési munka esetén is alkalmazandó legyen, nem lett volna szükség ezen építési munkák kiemelésére, mint a közbeszerzési kötelezettséget megalapozó körülményre.

**3. kérdés**

A Kbt. 17. § (2) bekezdése szerint „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.” Ha egy adott szolgáltatás vagy áru esetén rendszeresen, vagy időszakonként visszatérően köt szerződést egy ajánlatkérő, (például minden évben köt egy 1 éves szerződést), akkor jogszerűen határozza meg a becsült értéket az előző naptári év során kötött azonos tárgyú szerződés szerinti tényleges ellenszolgáltatást alapul véve, módosítva a következő naptári év alatt várható mennyiségi és értékbeli változással. Jogszerű-e a becsült érték meghatározása abban az esetben is, ha Ajánlatkérő számára előre ismert, hogy az adott szolgáltatásra a következő évben is szüksége lesz, tehát akkor is szükséges lesz új beszerzést megvalósítania?

**A Közbeszerzési Hatóság válasza:**

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, ha az ajánlatkérő rendszeres jelleggel vagy időszakonként visszatérően felmerülő beszerzésére köt szerződést, és annak időtartama nem haladja meg az egy évet, a becsült értéket éves szinten kell meghatározni. Ezek figyelembevételével, a Kbt. 17. § (2) bekezdés a) és b) pontjában foglalt szabályokat kell alkalmazni a becsült érték meghatározásakor akkor is, ha a megkötendő szerződés időtartama egy évnél rövidebb, illetve – a Kbt. 19. § (1) bekezdésének figyelembevételével – abban az esetben is, ha az ajánlatkérő előre látja, hogy a beszerzést a következő évben is meg kívánja valósítani, de az aktuális beszerzési igénye az egy évet nem haladja meg.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az ajánlatkérők működése során gyakran merülnek fel olyan áru- vagy szolgáltatásbeszerzési igények, amelyek rendszeres jelleggel vagy időszakonként visszatérően jelentkeznek, és a folyamatos működés biztosítása érdekében az ezekre vonatkozó szerződéseket jellemzően évről évre újra meg kell kötni. A Kbt. 17. § (2) bekezdése kifejezetten az ilyen szerződések becsült értékének meghatározására ad módszert. E rendelkezés alapján az ajánlatkérő két módon határozhatja meg a becsült érté-

ket: az előző naptári év során kötött azonos tárgyú szerződés(ek) tényleges ellenszolgáltatásából kiindulva, a következő évben várható mennyiségi vagy értékbeli változásokkal korrigálva; vagy az első teljesítést követő 12 hónap alatt, illetve – ha a szerződés ennél hosszabb – a szerződés teljes időtartama alatt várható ellenszolgáltatás alapján. Ennek megfelelően, ha egy ajánlatkérő minden évben külön, egyéves szerződést köt ugyanazon szolgáltatásra vagy árubeszerzésre, és a beszerzés rendszeresen vagy időszakonként visszatérően merül fel, akkor a becsült értéket az előző naptári év tényleges ellenszolgáltatásából kiindulva kell meghatározni, a következő évre várható változások figyelembevételével. Ugyanakkor fontos korlát, hogy a Kbt. 19. § (1) bekezdése alapján a becsült érték meghatározása nem irányulhat a közbeszerzési kötelezettség megkerülésére, és nem vezethet a beszerzés mesterséges részekre bontásához.

**4. kérdés**

4.1. Amennyiben ajánlattevő egy közbeszerzési eljárásból a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontja alapján kizárásra kerül, amely döntést jogorvoslati eljárás keretében megtámad, úgy helyes-e azon értelmezés, hogy ebben az esetben nem áll fenn az ajánlattevővel szemben a Kbt. 62. § (1) bekezdés h) pontja szerinti kizáró ok addig, amíg a jogorvoslati eljárás tart? Ajánlattevő tehet ajánlatot másik közbeszerzési eljárásban a Közbeszerzési Döntőbizottság véglegessé vált határozatának meghozataláig?

4.2. Amennyiben a 4.1. pontra feltett kérdésre a válasz igen, továbbá a jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő kizárásról hozott döntését jogszerűnek mondják ki, úgy helyes-e azon értelmezés, hogy a döntésnek azon szerződésekre, amelyet esetlegesen az „átmeneti időszakban” (a jogorvoslati eljárás időtartama alatt) indult közbeszerzési eljárás keretében nyert el ajánlattevő, nincs jogkövetkezménye?

**A Közbeszerzési Hatóság válasza:**

4.1. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, a Kbt. 62. § (1) bekezdés h) pont hb) alpontja szerinti kizáró ok abban az esetben, ha a kizárás tekintetében jogorvoslati eljárás került megindításra, a Közbeszerzési Döntőbizottság hamis adatszolgáltatás tényét és a kizárás jogszerűségét megállapító határozatának a véglegessé válásával következik be, ezen időpontig az érintett gazdasági szereplő nem áll ezen kizáró ok hatálya alatt.

4.2. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, a

**Kbt. 62. § (1) bekezdés h) pontja szerinti kizáró ok fennállásának az annak kezdete előtt kötött szerződések tekintetében nincs relevanciája, tekintettel arra, hogy a Kbt. nem tartalmaz visszaható hatályú jogkövetkezményt a hamis adatszolgáltatás vagy hamis nyilatkozattétel időpontja és a kizáró ok bekövetkezte közötti időre.**

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

4.1. Tekintettel arra, hogy a Kbt. 62. § (1) bekezdés h) pont hb) alpontjában meghatározott kizáró ok kizárólag az azt megállapító döntőbizottsági határozat véglegessé válásával áll be, az ajánlattevővel szemben e kizáró ok fennállása más közbeszerzési eljárásban ezen időpontot megelőzően nem állapítható meg, közbeszerzési eljárásokban részt vehet. A Kbt. 62. § (1) bekezdés hb) pontja szerinti kizáró ok az ajánlatkérő Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pont szerinti kizáró döntésének meghozatalával egyidejűleg nem áll be automatikusan. Amennyiben az érintett gazdasági szereplő a kizárásról szóló ajánlatkérői döntéssel szemben jogorvoslati kérelmet nyújt be, a Kbt. 62. § (1) bekezdés h) pont hb) alpont szerinti kizáró ok csak az azt megállapító döntőbizottsági határozat véglegessé válásával áll be. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.) 82. § (1) bekezdése kimondja, hogy egy hatóság határozata akkor tekinthető véglegesnek, ha azt a hatóság önmaga már nem változtathatja meg, és ekkor a véglegesség a döntés közlésével beáll. Fentiek alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság, mint hatóság határozata a döntés közlésével véglegesnek tekinthető, így a döntés közlésétől kezdődik a hamis adatszolgáltatás miatti kizáró ok fennállta. Ezen időponttól számított három évig tartozik az érintett ajánlattevő a kizáró ok hatálya alá. Ajánlatkérőnek a Kbt. 62. § (1) bekezdés h) pont szerinti kizáró ok fennállását a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 8. § alapján a Közbeszerzési Hatóság által az EKR-ben közzétett nyilvántartásban kell ellenőriznie. A hatósági nyilvántartás tartalmazza többek között, hogy a kizárásra mikor került sor, az ezzel kapcsolatban indított jogorvoslat tényét, a döntőbizottsági határozat kelte, az esetleges bírósági megtámadás tényét, a bírósági ítélet dátumát, illetve a kizáró ok megszűnésének időpontját is. A kizárással érintett ajánlattevő a kizáró ok bekövetkeztéig nem kerül fel a Közbeszerzési Hatóság által az EKR-ben vezetett, hamis adatszolgáltatás miatt kizárt ajánlattevők nyilvántartásába, azonban felhívjuk állásfoglalást kérő figyelmét, hogy ez a nyilvántar-

tás nem minősül közhitelesnek. A fentiek alapján tehát amennyiben egy gazdasági szereplő vonatkozásában a hamis adatszolgáltatás miatti ajánlatkérői döntés jogszerűségét megállapító döntőbizottsági határozat kerül közlésre, az a gazdasági szereplő kizáró ok hatálya alatt áll, függetlenül attól, hogy felkerült-e a hamis adatszolgáltatás miatt kizárt ajánlattevők nyilvántartásába vagy sem.

4.2. A Kbt. a kizáró okokkal összefüggő további ajánlatkérői kötelezettségeket alapvetően két helyen rendezi: a Kbt. 69. § (2) bekezdésben és a Kbt. 74. § (1) bekezdésben. A Kbt. 69. § (2) bekezdés értelmében az ajánlatkérő köteles kizárni azt a gazdasági szereplőt, akivel szemben az eljárás során kizáró ok áll fenn. A Kbt. 143. § (2) bekezdés pedig arra az esetre ír elő kötelezettséget, ha az eljárás alatt fennálló kizáró ok csak a szerződés megkötését követően válik ismertté: ilyenkor az ajánlatkérő köteles a szerződést felmondani, vagy attól – a Ptk. szabályai szerint – elállni. E rendelkezéseken túl a Kbt. nem tartalmaz további előírást vagy külön szabályt a kizáró okokhoz kapcsolódó ajánlatkérői intézkedésekre. Az ajánlatkérői kizárást jogszerűnek kimondó döntőbizottsági határozathoz kapcsolódó esetleges további jogkövetkezmények vizsgálata – az egyes szerződések konkrét tartalmának ismeretében – az ajánlatkérő felelősségi körébe tartozik.

#### **5. kérdés**

*A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (továbbiakban: Tao. törvény) 22/C. és 24/A. §-a szerinti esetekben a támogatási szerződés a sportegyesület és az adózó között jön létre. A Tao. törvény 22/C. §-a szerinti esetben a támogató adózó direkt utalást teljesít a támogatottnak, azaz a közvetlen támogatás az adózótól érkezik. A Tao. törvény 24/A. §-a szerinti esetben az adózó vállalkozás a NAV felé befizetett adóelőlegéről rendelkezik, melyet a NAV átutalással teljesít a támogatott szervezet felé. A Kbt. 5. § (2) bekezdése abban az esetben alkalmazandó, azaz abban az esetben keletkeztet ajánlatkérői státuszt, amennyiben a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti szervezet közvetlenül támogatja a Kbt. 5. § (2) bekezdésben meghatározott feltételeknek megfelelő beruházást. Helyes-e a Kbt. 5. § (2) bekezdésének az az értelmezése, hogy a Tao forrás akkor minősül a Kbt. 5. § (2) bekezdés szerinti közvetlen támogatásnak, amennyiben azt a Kbt. 5. § (1) bekezdésben meghatározott ajánlatkérő nyújtja, azaz a TAO támogatási szerződés Támogatójaként szerződő fél a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti jogalany? Amennyiben a Tao forrást nem a Kbt. 5. § (1) bekezdésben meghatározott*

*ajánlatkérő nyújtja Támogatóként a kedvezményezett részére, úgy az nem minősül a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti közvetlen támogatásnak?*

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

**A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az állásfoglalást kérő jogértelmezése helytálló, a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőséget megalapozhatják a Tao törvény szerinti felajánlások és források, amennyiben – az egyéb jogszabályi feltételek fennállása esetén – a támogatást a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérő nyújtja. Az ajánlatkérői minőség feltételei fennállásának kérdésében ugyanakkor valamennyi releváns körülmény ismeretében, esetről esetre az érintett szervezetnek szükséges döntést hoznia.**

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

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nincs jelentősége annak, hogy a Tao. törvény szerinti támogatás milyen úton jut el a kedvezményezetthez. Mind a Tao. törvény 22/C. §-a, mind a 24/A. §-a szerinti esetekben a közvetlen támogatás kitétel azáltal valósul meg, hogy konkrét támogatási jogcímen konkrét beszerzésekre kap támogatást a kedvezményezett. A Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőség fennálltának vizsgálata során az a mérvadó, hogy a támogatást a Kbt. 5. § (1) bekezdés szerinti szervezet (például a Tao. törvény 2. § (2) bekezdés 1) pont szerinti vagyonkezelő alapítvány, közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány) nyújtja-e. Amennyiben igen, az adott esetben megalapozhatja az ajánlatkérői minőséget.

#### **6. kérdés**

*Egy települési önkormányzat ajánlatkérő egy belterületi fejlesztési beruházást tervez, amely útépitést és az ahhoz kapcsolódó közvilágítás kiépítését foglalja magában. A beruházás keretében a település egyik belterületi utcájában egy rövid szakaszon új aszfaltburkolatú út kialakítása történne, a szükséges szegélyekkel, padkákkal és vízelvezetési megoldásokkal. Az út biztonságos használatának biztosítása érdekében a beruházáshoz kapcsolódóan közvilágítási rendszer kiépítése is szükséges, amely több lámpatest telepítésével, villamos szakági terv alapján valósulna meg. A beruházás sajátossága, hogy az útépités és a közvilágítás egy engedélyezési eljárás keretében kerültek megtervezésre, egy engedély tartalmazza az útépitésre és a közvilágításra vonatkozó hatósági előírásokat, továbbá a forgalomba helyezéshez/használatba vételhez szükséges hatósági engedély kizárólag abban az esetben ad-*

*ható ki, ha mindkét beruházási elem megvalósul. Ugyanakkor a két tevékenység szakági szempontból elkülönül, az útépités mélyépítési, míg a közvilágítás villamos kivitelezési tevékenységnek minősül. Az Ajánlatkérő becslése szerint az útépités, valamint a közvilágítás kiépítése külön-külön nem érik el a nemzeti közbeszerzési értékhatárt, azonban azok együttes becsült értéke már meghaladja azt. Jogszerűnek minősül-e a két beruházási elem (útépités, közvilágítás) külön beszerzésként történő megvalósítása, azaz a Kbt. szabályai alapján azok értékét lehetséges-e részekre bontani? A közös engedélyezési eljárás és az a körülmény, hogy a használatbavétel feltétele mindkét elem megvalósítása, önmagában megalapozza-e a két beruházás funkcionális egységét?*

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

**A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, a fennálló műszaki-funkcionális egység, valamint az azonos fejlesztési beruházási terv (és az ebből fakadó egységes tervezés, döntés és időbeli összefüggés) és a közös engedélyezési/használatbavételi eljárás együttesen abba az irányba mutat, hogy az állásfoglaláskérésben szereplő beruházások egy beszerzésnek minősülnek, melyek becsült értékének külön-külön történő meghatározása a részekre bontás tilalmába ütközhet. A részekre bontás tilalma fennállásának, vagy fennállása hiányának kérdésében – valamennyi releváns körülményt, és a jelen állásfoglalásban is leírtakat együttesen figyelembe véve és mérlegelve – végsősoron az ajánlatkérőnek szükséges döntést hoznia, tekintettel arra is, hogy kizárólag Ajánlatkérő rendelkezik a beruházások részletes műszaki-szakmai tartalmának ismeretével, amely alapján a részekre bontás vizsgálata megfelelően elvégezhető.**

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

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint elsődlegesen a műszaki-gazdasági funkcionális egység vizsgálata során ítéltethető meg az, hogy az építési beruházásokat részekre lehet-e bontani. A Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján az egy építési beruházás értéke nem bontható részekre. Az Európai Unió Bírósága a C-16/98. sz. ítéletében kimondta, hogy „az egy építési beruházás fennállásának megítélésakor a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont. A Bíróság rámutatott, hogy azt kell vizsgálni, hogy a külön szerződésekben foglalt építési munkák együtt egy funkciót töltenek-e be, mind műszaki, mind gazdasági értelemben. A közbeszerzés tervezésekor az építési munkák eredményének

gazdasági és műszaki rendeltetése, funkciója a kiindulópont és attól függően kell megítélni, hogy egy szerződéssel vagy több szerződéssel valósíthatók-e meg a beruházások. A beruházások tárgya, rendeltetésének azonossága és felhasználásuk egymással való közvetlen összefüggésének vizsgálata során lehet megítélni, hogy az építési beruházások becsült értékét részekre lehet-e bontani.” A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott útmutatója (2021.09.30., továbbiakban: Útmutató) szerint „A becsült érték meghatározása során az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet nyújthat segítséget. A Korm. rendelet 13. § (2) bekezdése ugyanazon építési beruházásnak minősíti az egy építési engedélyben több megvalósulási szakaszra bontott építési beruházást. Ez a szabály további segítséget nyújt az ugyanazon építési beruházás megítéléséhez azzal, hogy az egy építési engedély is a beruházás egységét mutatja. Több engedély ugyanakkor természetesen nem zárja ki az egy egységes építési beruházás megvalósulását.” Annak eldöntése során, hogy egységes beszerzésről van-e szó esetükben, ajánlatkérőknek a beszerzések műszaki tartalmát, rendeltetését és felhasználási célját kell vizsgálniuk. Amennyiben a műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont alapján nem állapítható meg egyértelműen a részekre bontás tilalmának fennállása, illetőleg fennállásának hiánya, úgy segítségül hívhatók a kiegészítő szempontok, amelyek adott esetben az egy közbeszerzés fennállását támasztják alá. Ilyen kiegészítő szempontok lehetnek különösen: az egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor, időbeli összefüggés, és az egy azonos projekt keretében történő megvalósítás. Az útépítés és a közvilágítás a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint jelen esetben vélhetően műszaki-funkcionális egységet képeznek, mivel a belterületi közút rendeltetésszerű és biztonságos használata kizárólag a két elem együttes megvalósulása esetén biztosítható. Ezt támasztja alá az a körülmény is, hogy a létesítmény forgalomba helyezése, illetve használatbavétele kizárólag abban az esetben engedélyezhető, ha mind a megfelelő közvilágítás kiépítése, mind az útépítés maradéktalan megvalósítása megtörténik. A Hatóság álláspontja szerint a két beruházási elem

egymásra épül, egymást kiegészítve képesek az elvárt funkciót biztosítani, így a műszaki-funkcionális egység vélhetően megvalósul. Maga az állásfoglalás kérés is azt tartalmazza, hogy a közvilágítás kiépítése a belterületi út kialakításához kapcsolódik, és az út biztonságos használatának biztosítása érdekében szükséges. Az egyéb kiegészítő szempontok fennállása – így különösen az egységes tervezés és döntéshozatal, az azonos ajánlatkérő személye, az egy engedélyezési/használatbavételi eljárás, valamint az időbeli összefüggés – szintén abba az irányba mutatnak, hogy a kérdéses kivitelezési munkák egységesen kezelendők, egy építési beruházásnak minősülnek.

## 7. kérdés

*Az adott közbeszerzési eljárásban ajánlatkérő a Kbt. 54. § (2) bekezdésének megfelelően az eljárást megindító felhívásban megjelölte a fizetési számláját, ahová ajánlattevők ajánlati biztosítékaikat átutalással teljesíthetik. Ez a fizetési számla egy pénzügyi intézménynél vezetett alszámla, mely a főszámlához képest önálló számlaszámmal rendelkezik (az utolsó számjegyei eltérőek). A kérdéses esetben az egyik ajánlattevő nem a felhívásban megjelölt fizetési alszámlára utalta el az ajánlati biztosítékot, hanem az előírt mértékben és határidőre az ajánlatkérőhöz tartozó főszámlára bocsátotta rendelkezésre, mely számlaszám sem a felhívásban, sem a közbeszerzési dokumentumokban nem került megjelölésre. Az utalás során ajánlatkérő a közlemény rovatból egyértelműen azonosította, hogy ezen utalás mely közbeszerzési eljárás tekintetében történt, valamint azt, hogy az ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátására irányult. Az ajánlati biztosíték tehát az előírt határidőre és az előírt mértékben rendelkezésre áll, azzal ajánlatkérő a Kbt. előírásainak megfelelően rendelkezni tud, illetve az ajánlatkérő a Kbt.-ben foglalt esetekben érvényesíteni tudja, azonban az nem a felhívásban előírt számlaszámra került teljesítésre, hanem ajánlatkérő által megjelölt fizetési számla főszámlájára. Megfelelően jár-e el ajánlatkérő abban az esetben, ha az adott eljárásban határidőben, az előírt összegben, a hozzá tartozó fizetési számlára teljesített ajánlati biztosítékot elfogadja, függetlenül attól, hogy az nem a felhívásban megadott, hanem egy ahhoz tartozó főszámlára került utalásra, tekintettel arra, hogy a rendelkezésre bocsátott összeg feletti rendelkezésben ajánlatkérő nincs korlátozva, azt a Kbt.-ben foglalt esetek fennállása esetén leívhathatja, érvényesítheti.*

## A Közbeszerzési Hatóság válasza:

**A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az állásfoglalás kérésben ismertetett körülmények alapján**

valószínűsíthető, hogy a Kbt. előírásainak megfelelő módon történt az ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátása, ezáltal nem merül fel a Kbt. 73. § (1) bekezdés i) pontja szerinti érvénytelenségi ok alkalmazásának szükségessége.

#### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 54. § (2) bekezdése alapján abban az esetben tekinthető az ajánlati biztosíték megfelelően rendelkezésre bocsátottnak, ha az alábbi feltételek teljesülnek: az ajánlati biztosíték összege megfelel a felhívásban megjelölt mértéknek; az ajánlati biztosíték az ajánlatkérő rendelkezésére áll a Kbt.-ben meghatározott időtartam alatt; a biztosíték nyújtásának módja megfelel a Kbt. 54. § (2) bekezdésében meghatározott formáknak; kétséget kizáróan megállapítható, hogy az összeg az adott közbeszerzési eljárásban ajánlati biztosíték nyújtása céljából került az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátásra, és így az utalás jogcíme egyértelműen azonosítható; ajánlatkérő az ajánlati biztosíték felett a Kbt. által meghatározott időtartam alatt teljeskörű rendelkezési joggal bír. Az, hogy az ajánlati felhívásban az ajánlatkérő meghatározza azt a bankszámlaszámot, amelyre az ajánlati biztosítékot utalással teljesíteni kéri, alapvetően azt a célt szolgálja, hogy a biztosíték jogszerű rendelkezésre bocsátásának és érvényesíthetőségének feltételei maradástanul teljesüljenek. Abban az esetben, ha az ajánlati biztosíték a felhívásban előírttól eltérő bankszámlára kerül teljesítésre, de a megfelelő összeg határidőben megérkezett, egyértelműen beazonosítható az utalás jogcíme, hogy az adott közbeszerzési eljárásban ajánlati biztosítékként került utalásra, az ajánlatkérő a főszámla felett korlátozás nélkül rendelkezik, az ajánlati biztosíték megfelelően rendelkezésre bocsátottnak minősül. Ezek együttes fennállása esetén megállapítható, hogy az ajánlatkérő ténylegesen ugyanabba a helyzetbe került, mintha az utalás a felhívásban megjelölt alszámlára történt volna.

#### 8. kérdés

Egy több szektorban is tevékenykedő gazdasági szereplő a közbeszerzési eljárásban benyújtott ajánlatában üzleti titokká kívánja nyilvánítani a gyártó, termék megnevezés, márkanév, fantázianév, EU ököcímke azonosító adatcsoportot. A gazdasági szereplő érvelése szerint ezek az adatok együttesen olyan összefüggő adatcsoportot alkotnak, amelyből az ajánlattevő által alkalmazott konkrét gyártó személye, technológiai háttere és termékportfóliója beazonosítható. Ezen adatcsoport

üzleti titokká minősítésével a gazdasági szereplő a gyártó kilétét kívánja titokban tartani, ehhez ugyanakkor minden olyan adat egyidejű titkosítása is szükséges, amelyből a gyártó kiléte egyértelműen és közvetlenül kiderül vagy kikövetkeztethető. Az alább ismertetett tényállási elemek és az azokból levont következtetések az állásfoglalást kérő nyilatkozatán és előadásán alapulnak.

Egy termék gyártója kizárólag akkor ismerhető meg elektronikus, hatósági vagy egyéb nyilvántartásból, ha ismert a termék maga is. Épp emiatt szükséges a gyártó kiléte, mint vagyoni értékkel bíró információ védelme érdekében minden olyan adatot is egyidejűleg üzleti titokként kezelni, ami biztosítja, hogy a gyártó személye semmiképp ne legyen kikövetkeztethető. Ennek kapcsán állásfoglalást kérő szerint kijelenthető, hogy amennyiben ezen megjelölt adatok mindegyike üzleti titok, akkor ezek az információk nem érhetők el elektronikus, hatósági vagy egyéb nyilvántartásból, így ezen adatcsoport üzleti titokká minősítése nem ütközik a Kbt. 44. § (2) bekezdésébe. Mindezek az információk az ajánlattevő üzleti stratégiájának és beszerzési politikájának lényeges elemei, amelyek nem nyilvánosak, és amelyek megismerése a cég versenytársai számára jelentős piaci előnyt biztosítana. A gyártó kiléte, a márka és a termékek fantázianeve nem pusztán technikai adat, hanem az ajánlattevő által felépített, üzleti tárgyalások eredményeként elért beszállítói kapcsolatrendszer és kedvezménystruktúra alapját képezi. A gyártóval fennálló kereskedelmi feltételek (pl. exkluzivitás, árképzés, logisztikai megállapodások, disztribúciós feltételek) üzleti értéket képviselnek, így a gyártó személyének nyilvánosságra kerülése veszélyeztetné az ajánlattevő gazdasági érdekeit és tárgyalási pozícióját. Az egyes adatok (gyártó, márkanév, termék megnevezés, fantázianév, EU ököcímke) egymással szoros logikai kapcsolatban állnak: bármelyik adat nyilvánosságra kerülése közvetve lehetővé tenné a többi, titkolt adat (leginkább a gyártó személyének) visszakövetkeztetését. Például egy EU ököcímkevel rendelkező termék vagy egyedi fantázianév is önmagában elegendő lehet a gyártó azonosításához, így az adatok csak együttesen kezelhetők titkosan. Amennyiben az ajánlatkérő ezen adatok nyilvánosságra hozatalát engedélyezné, állásfoglalást kérő szerint a versenytársak azonnal beazonosíthatnák az ajánlattevő által alkalmazott gyártót és termékcsoportot, megkereshetnék ugyanazt a gyártót saját beszerzési céljaikra, ezáltal gyengítve adott ajánlattevő piaci pozícióját, következtetéseket vonhatnának le az ajánlattevő árképzési stratégiájáról és beszerzési csatornáiról. A fentiek alapján a gyártó személye és az annak megismeréséhez kapcsolódó adatok állásfoglalást kérő álláspontja szerint közvetlenül vagyoni értékkel bíró olyan tények, érzékeny üzleti információk, amelyekből ajánlattevő beszerzési

és értékesítési politikájára, stratégiájára, értékesítési csatornáikra következtetések vonhatók le, és amelyek versenytársak általi megismerése versenyhátrányt okozna ajánlattevő számára. Ez az érdeksérelem (a gyártó személyének megismerése) a fent leírtak alapján egyértelműen azáltal következne be, ha a megjelölt adatok nyilvánosságra kerülnének, így egyértelműen bizonyított, hogy a megjelölt érdeksérelem a nyilvánosságra hozatal következménye, azzal ok-okozati összefüggésben áll. Fentiek abban az esetben is relevánsak, amennyiben valamely termék gyártója nem külső partner, hanem a gazdasági szereplő maga. Ezen esetben az üzleti titokkal védett információ továbbra is a gyártó személye és minden olyan adat, amelyből ez kiderül vagy kikövetkeztethető. Saját gyártású termékek esetén a gyártó kiléte annak okán képvisel védendő, vagyoni értékkel bíró információt, mert az egyáltalán nem érhető el nyilvánosan, hogy pontosan milyen termékek találhatók meg a cég portfóliójában, ennek az információnak van piaci értéke. Amennyiben a gazdasági szereplő versenytársai megtudnák, hogy az eljáráson belül mely termékek a saját gyártású termékei a cégnek, ezzel egy olyan, rendkívül értékes piaci információhoz jutnának hozzá, amelynek birtokában a következő időszak tendereiben már ők is ennek megfelelően tudnának árazni, így a cég elveszítené a saját gyártásból adódó árelőnyét, ami nyilvánvalóan ellentétes a gazdasági társaság üzleti érdekeivel. Vonatkozik-e a gyártó, forgalmazó titkosítását érintő általános tilalom - a D.399/17/2024. számú határozatra tekintettel - a fenti indoklás mellett a gyártó, forgalmazó megnevezésére, és azon adatokra is, amelyekből az ő személye kikövetkeztethető?

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

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési eljárásban megajánlott termékek gyártójának üzleti titokká minősítése alapvetően a közpénzek felhasználásának érdemi ellenőrizhetőségét jelentősen korlátozná, ezért általános jelleggel nem megalapozott. A gyártó és a forgalmazó személyének kikövetkeztetésére alkalmas egyéb információk az üzleti titokká nyilvánítás általános szabályai szerint részesíthetők védelemben, azonban az indokolásnak túl kell terjednie azon, hogy a gyártó, illetve a forgalmazó személyének megismerhetőségét védje.

A Hatóság álláspontja szerint annak megítélése, hogy egy adat jogszerűen minősíthető-e üzleti titokká, minden esetben az adott ügy körülményeinek vizsgálata alapján lehetséges. Az üzleti titokra történő hivatkozás önmagában nem elegendő, annak konkrét és okszerű indokolással kell alátámasztania,

hogy az adott információ nyilvánosságra kerülése milyen módon és miért okozna aránytalan sérelmet az ajánlattevő részére.

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

A Kbt. 44. §-a az üzleti titok védelmére vonatkozóan a közbeszerzési eljárások nyilvánosságának és átláthatóságának elve alóli kivételként állapít meg szabályokat, melyek csak szűk körben, szigorúan indokolt esetben alkalmazhatóak. Az üzleti titok fogalmát a Kbt. 44. § (1) bekezdése értelmében az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény 1. § (1) bekezdése szerinti definíció alapján kell értelmezni. Ennek értelmében ahhoz, hogy valami üzleti titoknak minősüljön, több feltétel együttes teljesülése szükséges: üzleti titok valamilyen tény, tájékoztatás, egyéb adat vagy ezekből készült összeállítás lehet; az üzleti titkot képező információnak vagyoni értékkel kell bírnia; a tényeknek, tájékoztatásoknak, adatoknak gazdasági tevékenységhez kell kapcsolódniuk, ami elkülöníti az üzleti titkot a magán titoktól; a tények, tájékoztatások, adatok titkosak kell, hogy legyenek, nem közismertek és az érintettek számára nem könnyen hozzáférhetők; valamint a titok jogosultjának megfelelő (az adott helyzetben általában elvárható) intézkedéseket kell hoznia a titok fenntartásával összefüggésben. A Hatóság álláspontja szerint a gyártó személye, valamint az ennek kikövetkeztethetőségét megalapozó információk vonatkozásában - az állásfoglalás kérdésben előadottakat is figyelembe véve - ezen feltételek fennállása általános jelleggel nem állapítható meg. A Hatóság nem ért egyet a gazdasági szereplő azon érvelésével, amely szerint a gyártó kilétének megismerése önmagában lehetővé tenné a versenytársak számára azonos kereskedelmi feltételek vagy kedvezmények elérését. Önmagában annak ténye, hogy egy adott terméket mely gyártó állít elő, nem alkalmas arra, hogy a versenytársak ezen termék értékesítése esetén automatikusan azonos piaci feltételekhez jussanak. A piaci kapcsolatok, kedvezmények, árképzési mechanizmusok, megállapodások és egyéb feltételek ugyanis nem kizárólag a gyártó személyétől függenek, hanem számos további körülménytől. Az üzleti titokká nyilvánítást kérő gazdasági szereplő által hivatkozott érdeksérelem emellett döntően jövőbeli, feltételezett piaci hátrányokra és általánosságokra épül, amelyek konkrét, objektív körülményekkel nem kerültek alátámasztásra. A közbeszerzési eljárások elsődleges célja a közpénzek hatékony, észszerű és gazdaságos felhasználása, amely

elsőbbiséget élvez az egyes piaci szereplők érdekeivel szemben. Amennyiben az ajánlatkérő beszerzési igénye azonos feltételek mellett alacsonyabb áron is kielégíthető, ez olyan körülmény, amelyet az ajánlatkérőnek a közbeszerzési alapelvek alapján figyelembe kell vennie. Ezzel szemben nem elfogadható az az érv, miszerint a versenytársak számára magasabb beszerzési ár fenntartását tekintve védendő érdeknek pusztán egyes gazdasági szereplők nyereségességének megőrzése érdekében. Nem alapozza meg önmagában a gyártó személyének üzleti titokként történő kezelését az a körülmény, hogy a gazdasági szereplő piaci előnye kedvező beszerzési kapcsolatokon alapul. A közbeszerzési eljárás sajátosságaira tekintettel ugyanis az adott közbeszerzési eljárásban a megajánlott termék gyártója személyének a megismerhetősége alapvetően is korlátozott, hiszen az jellemzően nem kerül a felolvasólapra, ezzel a bontási jegyzőkönyv útján automatikusan nem jut a többi ajánlattevő tudomására. A Kbt. 45. § (1) bekezdése értelmében az iratbetekintési kérelemben meg kell jelölni, hogy milyen feltételezett jogsértésre tekintettel kéri azt az adott ajánlattevő. A Kbt. 43. § (2) bekezdése alapján a közbeszerzési szerződéseket haladéktalanul közzé kell tenni a CoRe és az EKR rendszerben, amelynek keretében az ajánlat releváns műszaki tartalma is megismerhetővé válik. Természetesen nem kizárt, hogy ezen dokumentumokban ajánlattevő az ajánlat egyes részeit vagy adatait - a Kbt. 44. § (2) bekezdés a), d) és e) pontjainak figyelembevételével - jogszerűen üzleti titokká nyilvánítsa, azonban a gyártó személyének, és ezzel együtt a megajánlott konkrét terméknek a megismerhetősége és ellenőrizhetősége az eljárás átláthatóságának és utólagos ellenőrizhetőségének egyik alapvető biztosítéka. A megajánlott termék és annak gyártója olyan információnak minősülhet, amely az ajánlat megfelelőségének, az egyenlő bánásmód követelményének és a közpénzek felhasználásának utólagos ellenőrizhetősége szempontjából is jelentőséggel bír. Ezt az értelmezést támasztja alá a Döntőbizottság D.489/18/2020. számú határozatában tett megállapítása is: „A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlatában üzleti titokká nyilvánított termékfotók a Kbt. 44. § (2) bekezdése d) pontja szerinti tilalmi körbe esnek, mert a megajánlott árukat és azok összetevőire vonatkozó olyan adatokat tartalmaznak, amelyek az adott áru (etalon termékek) csomagolása alapján bárki számára megismerhető, széles körben ismert, hozzáférhető, ekként [az üzleti titokká nyilvánítás] nem felelt meg

annak az általános követelménynek, hogy a nyilvánosságra hozatal számára a gazdasági tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna. Önmagában az, hogy egy ajánlattevő nem kívánja a versenytársak tudomására hozni, hogy mely konkrét terméket ajánlotta meg, még nem alapozza meg a termékek képét és összetevőit tartalmazó fotók üzleti titokkörbe tartozását. A közbeszerzési eljárások során a nyilvánosság biztosítása és az átláthatóság olyan követelmények, amelynek korlátozása az ajánlattevő üzleti titkára hivatkozással csak szűk körben és a Kbt.-ben megfogalmazott feltételek fennállása esetén valósulhat meg.” Az állásfoglalást kérő által hivatkozott D.399/17/2024. számú határozat megállapításaival tehát a Hatóság egyetért. Mindezek alapján a Hatóság álláspontja szerint a gyártó személye – különös tekintettel az állásfoglalás-kérésben előadott indoklásra, valamint a Kbt. 2. §-ában foglalt alapelvekre – általános jelleggel nem tekinthető olyan információnak, amelynek üzleti titokként történő kezelése a közbeszerzési eljárás átláthatóságának korlátozását indokolná. A Hatóság ugyanakkor nem zárja ki, hogy egyedi, megfelelően alátámasztott körülmények fennállása esetén a gyártó személyéhez kapcsolódó egyes információk üzleti titokként történő kezelése indokolt lehet. A részinformációk azonban csak akkor vonhatók üzleti titokvédelem alá, ha az ezt alátámasztó érdeksérellem nem kizárólag a gyártó vagy forgalmazó személyének megismerhetőségében áll. A Hatóság álláspontja szerint a saját gyártású termékek tekintetében előadott érvelés sem alapozza meg automatikusan az üzleti titokká minősítés jogszerűségét. Adott esetben a Kbt. 44. § (2) bekezdés d) pontja alapján elképzelhető, hogy egyes részinformációk üzleti titokká nyilvánítása jogszerű, de az ezt alátámasztó indokolásnak minden esetben megfelelőnek és okszerűnek kell lennie. Ilyen eset lehet például, ha ajánlattevő igazolni tudja, hogy ezen információ nyilvánosságra hozatala milyen konkrét és aránytalan sérelmet okozna számára.

## 9. kérdés

*Egy közbeszerzési eljárásban az összesített ajánlati árként értékelésre kerülő ár mögött levő, egyes megajánlott termékek nettó egységára jogszerűen üzleti titokká minősíthető?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

**A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az összesített ajánlati árat megalapozó egyes egységarak jogszerűen minősíthetőek üzleti titoknak, amennyiben**

**azok nyilvánosságra hozatala az érintett gazdasági szereplő üzleti érdekeit megalapozottan és aránytalanul sértené.**

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

A Hatóság álláspontját támasztja alá az elmúlt évek döntőbizottsági gyakorlata is. A D.299/21/2024. számú határozatának 63-64. pontjában a Döntőbizottság megállapította, hogy a beszállító adatai és a beszállítónak fizetendő egységarak nem minősülnek értékelési szempontra tett ajánlati elemnek sem, mivel a két értékelési szempont az ajánlati összár és a járműgyártói és/vagy első beépítésű termék megajánlása voltak, és ezért egyikre sem kellett a beszállító adatait vagy a számára fizetendő egységarakat megajánlani. Azt viszont a jogalkotó kifejezetten megengedte a Kbt. 44. § (3) bekezdésében a gazdasági szereplők számára, hogy az értékelési szempontokra tett ajánlati elemek alapjául szolgáló részinformációk, alapadatok (így különösen az árazott költségvetés) nyilvánosságra hozatalát megtilthassák. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszállító adatai és a beszállítónak fizetendő egységarak az értékelési szempontokra tett ajánlati elemek alapjául szolgáló adatoknak minősülnek, ezért a Kbt. 44. § (3) bekezdése alapján ajánlattevő megtilthatta a nyilvánosságra hozatalukat. A Hatóság mindkét kérdés kapcsán kiemeli, hogy az üzleti titokká nyilvánítás jogszerűsége minden esetben egyedileg ítéltető meg az üzleti titokká nyilvánítandó információt és az azt alátámasztó indokolást együttesen értékelve.

#### **10. kérdés**

*Az alábbi két beruházás esetében fennáll-e a Kbt. szerinti részekre bontás tilalma?*

*Az egyik projekt a „... utca burkolatfelújítása” tárgyú beruházás, amely a „TOP...” azonosító számú támogatási konstrukció keretében valósulna meg. A beruházás tárgya belterületi, szilárd burkolatú út felújítása. Az érintett útszakasz a település központi részén található, a település egyik fő közlekedési útvonalát képezi. A másik projekt a „... elkerülő út” kialakítása, amely a „KAP-...” kódszámú pályázati forrásból kerülne megvalósításra. A beruházás helyszíne a ...-os számú főút túloldalán, a település belterületi szakaszán kívül található. A projekt keretében a jelenlegi földút zúzottkő terítést kapna. A két beruházás egymástól mind területileg, mind funkcionálisan, továbbá finanszírozási és műszaki tartalmát tekintve is jól elkülönül. A projektek területileg nem kapcsolódnak egymáshoz, mivel: az egyik beruházás a település bel-*

*területi, lakóövezeti részén található, míg a másik külterületi szakaszon valósulna meg, amelyet a ...-os számú országos közút fizikailag is elválaszt a belterületi projekttől. A projektek finanszírozási forrása eltérő, azok külön pályázati konstrukcióból valósulnak meg, egymástól független támogatási háttérrel. A beruházások műszaki tartalma és jellege szintén eltérő: az egyik esetben meglévő szilárd burkolatú út felújítása történne, míg a másik esetben egy külterületi út zúzottkő burkolattal történő ellátása valósulna meg.*

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

**A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a beszerzések részekre bonthatóságának megítélése során elsődleges jelentősége annak van, hogy az érintett munkák a Kbt. 1. számú melléklete alapján egységes tevékenységnek minősülnek-e. Amennyiben ez önmagában nem állapítható meg, ajánlatkérőnek kiegészítő szempontként az elérendő közös projektcélt, egységes tervezést és döntéshozatalt, továbbá az időbeli összefüggést mérlegelve szükséges megvizsgálnia a részekre bontás lehetőségét. A részekre bontás tilalma fennállásának, vagy fennállása hiányának kérdésében – valamennyi releváns körülményt, és a jelen állásfoglalásban is leírtakat együttesen figyelembe véve és mérlegelve – végső soron az ajánlatkérőnek szükséges döntést hoznia, tekintettel arra is, hogy kizárólag ajánlatkérő rendelkezik a beruházások részletes műszaki-szakmai tartalmának ismeretével, amely alapján a részekre bontás vizsgálata megfelelően elvégezhető.**

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

A Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján az egy építési beruházás értéke nem bontható részekre. Az egy építési beruházás meghatározása a vizsgálat elsődleges szempontja annak megítélésével kapcsolatban, hogy építési beruházások esetében mi tekinthető a Kbt. hivatkozott rendelkezése szerinti egységnek. Az „egy építési beruházás” fogalmának értelmezése során a Kbt. 8. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezésekből szükséges kiindulni. A Kbt. 8. § (3) bekezdése szerint az építési beruházás a következő valamely munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről: a) a Kbt. 1. mellékletében felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt; b) építmény kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt; c) az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen

eszközzel vagy módon történő kivitelezése. A fentiekre tekintettel a vizsgálat elsődleges szempontja annak megállapítása, hogy az érintett útépitési munkák műszaki tartalma egységesnek tekinthető-e, illetve azok a Kbt. 1. melléklete szerinti azonos vagy egymással szorosán összefüggő tevékenységi körbe tartoznak-e. Annak eldöntése érdekében, hogy a hivatkozott útépitési munkák egy építési beruházásnak minősülnek-e, az ajánlatkérőnek az egyes kivitelezések pontos műszaki tartalmát kell összehasonlítani. Amennyiben ezek a munkák a Kbt. 1. számú melléklete alapján egységesek, a két beszerzés jogszerű részekre bontására nincs lehetőség. Abban az esetben, ha az ajánlatkérő álláspontja szerint a beruházások műszaki tartalma – különös tekintettel az állásfoglalás kérdésben említett műszaki eltérésekre – önmagában nem alapozza meg az egységes

kezelés követelményét, további kisegítő szempontok vizsgálata is indokolt lehet. A vizsgálat során, mint kisegítő szempont figyelemmel lehet lenni különösen az egységes tervezésre és döntéshozatalra, az ajánlatkérő személyének azonosságára, továbbá az azonos projektcél megvalósítására is. Figyelemmel arra, hogy a két beruházást nem kapcsolja össze azonos projektcél, vélhetően nem áll fenn az egységes tervezés és döntéshozatal. A vizsgált körülmények összességében arra utalnak, hogy nem beszélhetünk egységes építési beruházásról, ugyanakkor ajánlatkérő számára javasolt valamennyi releváns körülmény teljeskörű értékelése. A Kbt. és a kapcsolódó jogszabályok alkalmazásával kapcsolatos valamennyi döntés és azokért való felelősség a döntéshozó, illetve az ajánlatkérő joga és kötelezettsége.

# JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Petrő Szilvia LL.M. közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Döntőbizottság

DOI: 10.37371/KEP.2026.8.2

## A Döntőbizottságnak a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.808/2025/17. számú ítéletével és a Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.700.092/2026/5. számú ítéletével felülvizsgált D.728/16/2024. számú határozata

Az ismertetett jogeset azt mutatja be, hogy ha a nyertes ajánlattevő határozatlan idejű keret felelősségbiztosítással kívánja igazolni az előírt mértékű és terjedelmű felelősségbiztosítás fennállását, akkor 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) 26. §-a alapján, az ajánlatkérő által előírt követelmény igazolását jogszerűen csak akkor teljesíti, ha a felelősségbiztosítás fennállásának igazolása mellett feltárja a keretbiztosítába bevont valamennyi projektjét, de legalábbis az azokkal érintett biztosítási limiteket, hogy ezáltal a keretbiztosítási limit adott projektekre vonatkozó megfelelése – a teljes fedezet biztosítása – megállapítható legyen.

### A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

Az ajánlatkérő 2019. december 6-án „Ipari park bővítése tárgyban a Kbt. 117. §-a szerint, saját beszerzési szabályok alkalmazásával feltételes közbeszerzési eljárást indított. Az eljárást megindító felhívás (továbbiakban: felhívás) a Közbeszerzési Értesítő 2019/237. számában, 23798/2019. iktatószámon jelent meg. A felhívás II.1.4) pontjában szerepelt a közbeszerzés rövid ismertetése az alábbiak szerint: „Vállalkozási szerződés alapján B. központi ipari terület infrastrukturális fejlesztése tervezése és kivitelezése. A nyertes ajánlattevő feladata a bátonyterenyi Ipari Park infrastrukturális fejlesztéséhez szükséges és egyben hiányzó engedélyezési és kiviteli tervek elkészítése, a szükséges engedélyek beszerzése és a Megrendelő által jóváhagyott kiviteli tervek alapján a kivitelezési munkák elvégzése. A tervezési feladat az alábbi infrastrukturális létesítményekre terjed ki: útépítés, járdaépítés, csapadékvíz elvezetés, vízellátás és szennyvízelvezetés, gázellátás, közvilágí-

tás, informatika és telekommunikáció. A jóváhagyott kiviteli tervek és hatályos hatósági engedélyek alapján a kivitelezési munkák elvégzése is a nyertes ajánlattevő feladatát képezik. A feladat részletes leírását a műszaki dokumentáció, a műszaki leírás és a szerződéstervezet tartalmazza.” Az ajánlatkérő a felhívásban rendelkezett továbbá arról, hogy a szerződés időtartama 20 hónap. Az ajánlatkérő a felhívás VI.3.4) pont 8) alpontjában előírta a felelősségbiztosítás rendelkezésre állását. Az ajánlatkérő a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. § alapján előírta, hogy a nyertes ajánlattevőnek a szerződéskötés időpontjára teljes körű építési-szerelési felelősségbiztosítást kell kötnie (vagy meglévő felelősségbiztosítást kiterjesztenie) a szerződés teljes időtartamára vonatkozóan legalább 900 millió Ft/év és 200 millió Ft/káresemény értékhatárig terjedően. A felelősségbiztosítással kapcsolatos további részletes követelményeket a dokumentáció részét képező szerződéstervezet tartalmazta. Az ajánlatkérő rendelkezett arról is, hogy abban az esetben, amennyiben a nyertes ajánlattevő a szerződéskötés időpontjáig nem rendelkezik az előírt felelősségbiztosítással, azt ajánlatkérő a szerződéskötéstől való visszalépésként értékeli, amely esetben a következő legkedvezőbb ajánlatot tevővel köthet szerződést. Az ajánlatkérő a szerződéstervezet 6.8. pontjában előírta a felelősségbiztosítással kapcsolatos további részletes követelményeket, mely szerint: „Vállalkozó kijelenti, hogy rendelkezik az Épber. 9. §-a alapján a kivitelezői feladatok ellátásához szükséges, 900 millió Ft/év és 200 millió Ft/káreseményenkénti mértékű a jelen konkrét Projektekre vonatkozóan megkötött, vagy a jelen konkrét Projektekre vonatkozóan kiterjesztett, a sikeres műszaki-átadás átvétel időpontjáig (azaz a műszaki-átadás átvétel sikeres lezárásának az időpontjáig) terjedő időtartamra szóló vagyoni és egyben nem vagyoni kárértékre vonatkozó, közbeszerzés tárgya szerinti teljes körű építési-szerelési felelősségbiztosítással (CAR) a szerződés alapján elvégzendő kivitelezési munkákra (mélyépítési munkák, a gépészeti, a villamossági és valamennyi szerkezet-szerelési, összeállítási munka és minden, a szerződésben meghatározott cél elérése érdekében az építési munkaterületen található felvonulási berendezésre és

segédanyagra, építőanyagra, berendezésre). Az építési-szerelési felelősségbiztosításnak ki kell terjednie a harmadik személynek, különösen a környező épületekben, utakban, járdákban, közterületekben okozott kárra is. Az ezt igazoló dokumentumot (kötvény, szerződés) Vállalkozó a Megrendelőnek jelen szerződés aláírásakor rendelkezésére bocsátotta.”.

A közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevője a P. Kft. (a továbbiakban: nyertes ajánlattevő) lett, akivel az ajánlatkérő 2020. április 7-én kötötte meg az 1.241.416.519.-Ft értékű vállalkozási szerződést, amelynek 6.8. pontja a szerződéstervezetben rögzítettekkel egyezően rendelkezett az All Risks típusú építési-szerelési felelősségbiztosításról. A nyertes ajánlattevő a szerződéskötés időpontjában a Generali Biztosító Zrt. által kiállított 95219011909261700 számú, All Risks típusú, keret építés- és szerelésbiztosítási kötvénnyel rendelkezett, amely a Szerződés mellékletét képezte. A biztosítási kötvény 1.400.000.000.-Ft/biztosítási időszak és 700.000.000.-Ft/káresemény limiteket tartalmazott. A kötvény szerint a felelősségbiztosítási szerződés időtartama határozatlan idejű. Csatolásra kerültek továbbá a Biztosító által 2020. március 18-án és 2023. november 28-án kiállított fedezetigazolások. A felelősségbiztosítás 2023. március 16-tól hatályos módosítása alapján a biztosítási időszak tekintetében meghatározott limit összege 1.500.000.000.-Ft-ra megemelkedett, a módosítás a káreseményre vonatkozó limitösszeget nem érintette.

A hivatalbóli kezdeményező 2024. november 21-én kelt kezdeményező iratban kérte az alábbiak vizsgálatát a fent bemutatott közbeszerzési eljárást érintően. Előadta, hogy a nyertes ajánlattevő megsértette a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-át. Indokolásában rámutatott, hogy a nyertes ajánlattevő a szerződéskötés időpontjában a Generali Biztosító Zrt. által kiállított 95219011909261700 számú, All Risks típusú, keret építés- és szerelésbiztosítási kötvénnyel rendelkezett, amely a Szerződés mellékletét képezte. A biztosítási kötvény 1.400.000.000.- Ft/biztosítási időszak és 700.000.000.- Ft/káresemény limiteket tartalmazott. A kezdeményező rámutatott, hogy a nyertes ajánlattevő nem kizárólag a közbeszerzési eljárás szerinti, hanem egyéb szerződésből eredő kötelezettségeinek igazolására, az ott előírt építési-szerelési felelősségbiztosítás meglétét ugyanezen, a Generali Biztosító Zrt. által kiállított 95219011909261700 kötvényszámú keret építési-szerelési felelősségbiztosítással igazolta az ajánlatkérő felé az alábbiakban részletezettek szerint. Az ajánlatkérő által

2019. október 16-án, a „Z. kerékpárút: B.-P.” tárgyban, a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja szerint, a nyílt eljárás nemzeti eljárásrendben irányadó szabályainak alkalmazásával indított közbeszerzési eljárás eredményeként 2020. április 7-én a szerződő felek egy másik, nettó 781.197.000.-Ft vállalkozói díjat tartalmazó vállalkozási szerződést is kötöttek. A „Z. kerékpárút: B.-P.” tárgyban megkötött szerződés VII.15. pontja értelmében „A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a alapján a Vállalkozónak legkésőbb a szerződéskötés időpontjára összkockázatú vagyoni- és felelősségbiztosítást (C.A.R vagy E.A.R) kell kötnie (vagy meglévő felelősségbiztosítását kiterjesztenie) legalább 620 millió Ft/év és 90 millió Ft/káresemény értékhatárig terjedően.” A kezdeményező az alábbi táblázatban szemléltette a részéről bemutatott építési beruházások felelősségbiztosítás szempontjából lényeges adatait.

|                                                                              | B.-Ipari park bővítése                                             | Z. kerékpárút: B.-P.                                     |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| AK által előírt C.A.R. típusú építési-szerelési felelősségbiztosítás mértéke | legalább 900.000.000.-Ft/év és legalább 200.000.000.-Ft/káresemény | legalább 620.000.000.-Ft/év és 90.000.000.-Ft/káresemény |
| Szerződéskötés időpontja                                                     | 2020. április 7.                                                   | 2020. április 7.                                         |
| Szerződés hatálybalépése                                                     | 2021. április 15.                                                  | 2021. május 18.                                          |
| Műszaki átadás-átvételi eljárás lezárása                                     | 2023. július 10.                                                   | 2023. június 16.                                         |

A kezdeményező rámutatott, a közbeszerzések feltételes jellegéből adódóan a felek által előre látható volt, hogy fennállhat annak a lehetősége, miszerint a szerződéskötések és a szerződések hatálybalépésének időpontjai elválhatnak egymástól. Ezen körülmény ellenére mindkét közbeszerzési eljárásban a felhívás és a szerződéstervezetek értelmében a kérelmezettnek a szerződéskötések időpontjára, vagyis 2020. április 7. napjára kellett az ajánlatkérő által előírt mértékű felelősségbiztosításokkal rendelkeznie, függetlenül attól, hogy tényleges munkavégzés az ipari park bővítésére irányuló projekt tekintetében 2021. április 15. napjáig, a kerékpárút építésére irányuló projekt tekintetében 2021. május 18. napjáig nem történhetett. A biztosító kárkifizetési kötelezettségének maximális értéke a 95219011909261700 kötvényszámú keret építés-szerelési felelősségbiztosítási szerződés szerint évenként 1.400.000.000.- Ft/biztosítási időszak volt, amelyre tekintettel valószínűsíthető, hogy a kárkifizetési limit évenkénti összege már a szerződéskötés időpontjában sem nyújtott fedezetet mindkét

beruházás vonatkozásában. Függetlenül attól, hogy 2023. március 16. napjától a kárkifizetési limit évenkénti összegét a kérelmezett 1.500.000.000,- Ft/biztosítási időszakra megemelte, a kárkifizetési limit évenkénti összege 2023. március 16. napja és 2023. június 16. napja közötti időszakban sem nyújthatott fedezetet mindkét beruházás vonatkozásában a két projekt tekintetében előírt felelősségbiztosítások éves limitjeire figyelemmel, ekként a kezdeményezés tárgya szerinti vállalkozási szerződés feltételezhetően alulbiztosított volt, mivel a felelősségbiztosítás nem felelt meg a felhívásban, valamint a szerződésben foglalt rendelkezéseknek. A jogorvoslati eljárás során az ajánlatkérő nem tett észrevételt, míg a nyertes ajánlattevő vitatta a jogsértés megtörténtét az észrevételében. A nyertes ajánlattevő sérelmezte, hogy a kezdeményező és a Döntőbizottság a vizsgált közbeszerzésen kívüli közbeszerzési eljárásra is kiterjesztette a vizsgálatát. Hivatkozott a 2020. március 18-i és 2023. november 28-i fedezetigazolások tartalmára, továbbá csatolta a biztosító 2024. augusztus 8. napján kelt nyilatkozatát, amely szerint a 95219011909261700 kötvényszámú építés- és szerelésbiztosítási szerződés fedezete a vizsgált közbeszerzéssel érintett projektekre, a felhívásban és a felek közötti vállalkozási szerződésben foglaltak szerinti időszakokra és kizárólagos felelősségi limittel kiterjedt.

#### *A Döntőbizottság határozata*

A Döntőbizottság a D.728/16/2024. számú határozatában megállapította, hogy a nyertes ajánlattevő a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel megsértette a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-át. Erre – és a nyertes ajánlattevő által megállapított további jogsértésekre – tekintettel a nyertes ajánlattevővel szemben 2.500.000 forint bírságot szabott ki. A Döntőbizottság a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ával kapcsolatos vizsgálata során figyelemmel volt a kezdeményezéssel érintett, valamint amellet a „Z. kerékpárút: B.-P.” tárgyában kiírt közbeszerzésre, valamint arra is, hogy a nyertes ajánlattevő mindkét beruházást a 95219011909261700 számú kötvénnyel biztosította. Mindezek alapján ahhoz, hogy a nyertes ajánlattevő eleget tegyen az ajánlatkérővel kötött mindkét vállalkozási szerződésben vállalt felelősségbiztosítási kötelezettségének, 2020. április 7. napjától 2023. június 16. napjáig összesen legalább 1.520.000.000 Ft/év és legalább 290.000.000 Ft/káresemény limitű teljeskörű építés-szerelési felelősségbizto-

sítással kellett volna rendelkeznie. Mivel a vonatkozó időszakban a nyertes ajánlattevő ilyen felelősségbiztosítással nem rendelkezett, így a vizsgált közbeszerzés tekintetében fennálló szerződéses kötelezettségének nem tett eleget. Rögzítette, hogy a kezdeményező nem tette a jogorvoslat tárgyává a „Z. kerékpárút: B.-P.” elnevezésű közbeszerzési eljárást, csak az abban rendelkezésre álló adatokkal támasztotta alá a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ának megsértését; egyébként az ahhoz szükséges adatokat a felek bocsátották a kezdeményező rendelkezésére, illetve azok nyilvános rendszerben is fellelhetők. Mindezek alapján a Döntőbizottság eljáró tanácsa arra a következtetésre jutott, hogy a nyertes ajánlattevő megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ában foglalt kötelezettségét, és a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján megállapította a jogsértését. A Döntőbizottság a bírságot a határozatban megállapított jogsértésekre tekintettel a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja alapján a Kbt. 165. § (11) bekezdésben rögzített körülmények mérlegelésével szabta ki.

#### *A kereset, a kezdeményező nyilatkozata és a védírat*

A nyertes ajánlattevő (a továbbiakban: felperes) keresetében az 1. kezdeményezési elem tekintetében elsődlegesen a határozat megsemmisítését és a Döntőbizottság (a továbbiakban: alperes) új eljárásra kötelezését, másodlagosan a határozat megváltoztatásával a jogsértés hiányának megállapítását és az ahhoz kapcsolódó bírság kiszabásának mellőzését, erre tekintettel a bírság 100.000 forintra történő mérséklését kérte. Felperes álláspontja szerint a határozat sérti az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 4. §-át, 62. § (2) és (4) bekezdéseit és 81. § (1) bekezdését, továbbá alperes tévesen értelmezte és alkalmazta a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-át. Rámutatott, hogy az alperes a tényállás tisztázási, a bizonyítékértékelési és az indokolási kötelezettségét megsértette, amennyiben nyilatkozatait, adatszolgáltatásait, az általa előterjesztett bizonyítékokat mellőzte, és ezekre vonatkozó indokolást nem adott a határozatban, ellenben iratellenes megállapításokat tett. Felperes vitatta, hogy a 95219011909261700 kötvényszámú felelősségbiztosítása a vizsgált közbeszerzésben nem felelt meg az ajánlatkérői és jogszabályi előírásoknak, és ezzel megsértette a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-át. A felelősségbiztosításnak a Kbt. 66. § (1) bekezdése

és 69. § (1) bekezdése alapján kizárólag a vizsgált közbeszerzés felhívásának és közbeszerzési dokumentumainak kellett megfelelnie, a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ából sem következik, hogy több közbeszerzési eljárásban elnyert szerződés esetén valamennyi szerződésre vonatkozó előírásnak megfelelő felelősségbiztosítást kellene bemutatnia; ez kiterjesztő értelmezés lenne. A felelősségbiztosításokra vonatkozó követelmények összeszámítására vonatkozó jogszabályi előírás nincs, melynek hiányában nem róható a terhére jogsértés; e körben utalt a (felelősség)biztosítási jogviszonyok jellemzőire, a kötelező kivitelezői felelősségbiztosítás szabályaira, valamint az alperes által figyelmen kívül hagyott nyilatkozatára, adatszolgáltatására és a kizárólagosságra vonatkozó biztosítói igazolásra. Az alperes védiratában – a határozati indokainak fenntartása mellett – a kereset elutasítását kérte; a tárgyalás kitűzését követően előterjesztett beadványában a keresetlevél visszautasítását is indítványozta a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 48. § (1) bekezdés l)-m) pontjai alapján. A kezdeményező (a továbbiakban: érdekelt) kiemelte, azt senki sem vitatta, hogy a vizsgált közbeszerzéssel érintett projektet a biztosító fedezetbe vonta. A jogsértést az okozta, hogy ugyanez a biztosítás képezte a fedezetét egy másik projektnek is, az éves kártérítési limit összege pedig nem fedi le a két projekt együttes értékét, így a vizsgált közbeszerzés alulbiztosított. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a egyértelmű, a biztosítási összegnek a projekt – keretbiztosítás esetén valamennyi projekt – (össz)értékét el kell érnie; ezt támasztja alá a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.454/2025/3. számú ítéletében foglalt értelmezés is.

#### *A Fővárosi Törvényszék ítélete*

Az elsőfokú bíróság ítéletében a jogsértés hiányát állapította meg. Rögzítette, hogy a keresetlevél visszautasításának a per tárgyalási szakaszában nincs helye, az eljárás megszüntetése pedig a Kp. 81. § (1) bekezdés a) pontja alapján a 48. § (1) bekezdés l)-m) pontjaira tekintettel kizárt, így e körben nem vizsgálódott. Az eljárási kifogásokkal kapcsolatban hangsúlyozta, hogy a határozat a nyilatkozatok tartalmát és az előterjesztett bizonyítékokat tartalmazza; önmagában az, hogy a felperesével ellentétes álláspontot képvisel – és e körben a felperes bizonyítékait nem fogadta el –, nem teszi a tényállást megalapozatlanná vagy az indokolást hiányossá, mi-

vel ez az ügy érdemére tartozó kérdés. A Fővárosi Törvényszék ítéletében rámutatott, hogy a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a egy konkrét közbeszerzési eljárásra vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket: kifejezetten az adott közbeszerzési eljárást megindító felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban előírt mértékű és terjedelmű felelősségbiztosítás meglétét és igazolását írja elő. Nem tartalmaz rendelkezést arra az esetre, ha az ajánlattevő egyszerre több közbeszerzési eljárásban vesz részt vagy több eljárásban lesz nyertes. Az alperes azzal, hogy az azonos napon kötött közbeszerzési szerződések által előírt felelősségbiztosítási limitek összeadásának szükségességét mondta ki, nem csupán értelmezte a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-át, hanem abban a jogalkotó által elő nem írt többletkövetelményt kért számon, így egy szabályozási hiást maga töltött ki tartalommal – holott ezt, ha a jogalkotó szándéka erre irányult volna, jogszabálynak kellene előírnia. Az alperes a jogorvoslati eljárásban kizárólag a felhívásban előírt biztosítási limit igazolását vizsgálhatta volna, melynek a szerződéshez csatolt kötvény és a fedezetigazolások megfeleltek; e körben a felperes alappal hivatkozott a Kbt. 69. §-ára. A vizsgálattal érintett másik közbeszerzési eljárás adatai vizsgálatának és abból jogsértésre vonatkozó következtetések megtételének nem volt jogszabályi alapja. Más közbeszerzési eljárásokban történő érintettségének feltárását sem a Kbt., sem a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet nem írja elő az ajánlattevőnek, amint nincs arra vonatkozó jogszabályi rendelkezés sem, hogy több közbeszerzési eljárásban való részvétel módosítaná a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban közzétett, az ajánlattevő által teljesítendő felelősségbiztosítási követelményeket is. A felperes által csatolt fedezetigazolások egyértelműen nevesítették a vizsgált közbeszerzést, teljes körű felelősségbiztosításról tanúskodtak, azokon az időszak és az összecszerűség tekintetében is a szerződésnek megfelelő adatok szerepeltek; a 2024. augusztus 8-i igazolás pedig kizárólagosságra vonatkozó kitéletet is tartalmazott. Az alperes e bizonyítékokat indokolatlanul hagyta figyelmen kívül: azok releváns körülményekre vonatkoztak, hitelességük ellenbizonyítással nem lett megdöntve, az önmagában jogértelmezéssel sem dönthető meg. Alaptalanul hivatkozott az érdekelt a perbelitől eltérő esetre, amikor egy közbeszerzési eljárás több részre bontottan határozza meg a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a szerinti felelősségbiztosításra vonatkozó követelményt, mivel abban az esetben

ugyanabban a közbeszerzési eljárásban és felhívásban előírt feltételekről van szó, amelynek történő megfelelést e jogszabályhely kifejezetten előírja.

#### *A fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem*

Az érdekelt fellebbezésében az elsőfokú ítélet megváltoztatásával a kereset elutasítását kérte. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság tévesen értelmezte és alkalmazta a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-át, továbbá megsértette az Ákr. 62. § (2)-(4) bekezdéseit és 63. §-át. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ának helyes és okszerű értelmezése az, hogy ha a nyertes ajánlattevő több közbeszerzési szerződés szerinti beruházást teljesít, és az ajánlattevő a meglévő felelősségbiztosítását terjeszti ki az egyes projektekre, akkor az azokban előírt felelősségbiztosítási limitek összeszámítandók, e jogszabályhely nyelvtani, logikai, rendszertani és teleologikus értelmezése alapján is kizárólag erre az értelmezésre lehet jutni. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet – rugalmas szabályozást biztosító – 26. §-a szerint a nyertes ajánlattevő két megoldás közül választhat: külön felelősségbiztosítást köt vagy meglévő biztosítását terjeszti ki a később elnyert projektekre. A kettő nem vezethet különböző eredményre, vagyis az egyik megoldás nem eredményezhet összességében kisebb értékű fedezetet: a meglévő biztosítás újabb és újabb kiterjesztése a limit emelése nélkül kiüresítené a jogszabályi előírás célját, mivel nem nyújtana időben mindenkor teljes fedezetet az ajánlatkérők és a projektek számára; következésképpen több projekt esetében – az alulbiztosítottság elkerülése érdekében – a biztosítási fedezetek mértéke összeszámítandó. A Kbt. 2. § (1)-(2), (4) és (7) bekezdéseire és a közbeszerzési szabályozás céljára hivatkozással előadta, ha nem volna szükséges minden projektre – a projekt értékét alapul véve – teljes fedezetet biztosítani, ez csorbítaná egyrészt az ajánlattevők esélyegyenlőségét, másrészt a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvét. Mindez a szabályozás céljával, logikájával, a közbeszerzések törvényben rögzített alapelveivel ellentétes. A teljes biztosítási fedezet meglétének követelménye független az ajánlatkérők személyétől és attól is, hogy az ajánlatkérő egy eljárásban határoz meg több részt és köt azokra külön szerződéseket, vagy több különálló közbeszerzési eljárás eredményeként köt külön szerződéseket egyes projektekre. Újfent hivatkozott az elsőfokú bíróság 103.K.702.454/2025/3. számú ítéletében foglaltakra, melyben az elsőfokú bíróság azonos tanácsa részekre

bontott közbeszerzési eljárás esetén maga is a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a szerinti felelősségbiztosítási összeg összeszámítását mondta ki. A jelen perbeli ügy a jogszabály mögött álló rendező elv szempontjából azonos: a projektenként előírt biztosítási fedezet megléte minden projekt esetében. A szabályozás szövege, logikája és célja alapján a szerződésekben előírt felelősségbiztosításnak és az előírt limiteknek mindkét esetben önállóan teljesülnie kell az adott szerződés vonatkozásában, az ajánlatkérők személyétől függetlenül, mivel egyik projekt sem lehet – a projekt értékéhez mint biztosítási érdekhez mérten – alulbiztosított. Hivatkozott a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által 2026. február 12. napján elfogadott, a MABISZ közreműködésével elkészített, az építési beruházások, valamint a tervezői, mérnöki szolgáltatások biztosítási követelményeiről szóló útmutatóra, amely szerint (17. oldal, utolsó bekezdés) „Nem állami építési beruházás esetén a keretszerződés által rögzített limit erejéig folyamatosan fedezetbe vonhatók az egyedi projektek mindaddig, amíg az összfedezetet nem haladja meg az egyes projektek fedezetének összege.” A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ának általa ismertetett értelmezését így a biztosítási szakmai érdekképviselő is osztja; e megállapítás továbbá valamennyi építési beruházásra vonatkozik. Az érdekelt szerint az elsőfokú bíróság jogellenesen állapította meg, hogy nem volt jogszabályi alapja egy másik, a jogorvoslati eljárással nem érintett közbeszerzési eljárás adatai figyelembevételének. Az Ákr. 62. § (2)-(4) bekezdései és 63. §-a alapján a hatóság a tényállás megállapítása során szabadon felhasználhatja mind az ügyfél nyilatkozatát, mind pedig a hivatalos tudomására jutott tényeket, valamint minden egyéb bizonyítékot, kivéve azokat, amelyeket a hatóság jogszabálysértéssel szerzett meg. A szabad bizonyítás elve körében hivatkozott a Kúria Kfv. 37.353/2024/9. számú határozatára. Az érdekelt a határozat 58-59. pontjaiban foglaltak szerint a felperes által elnyert projektekről hivatalos tudomással bírt, valamint az azokban – azonos kötvénnyel – igazolt biztosítási fedezetről, melyekre vonatkozóan a felperes is mint ügyfél – a ténymegállapítás helyességét nem vitató – nyilatkozatot tett. Az alperes a másodfokú tárgyaláson tett nyilatkozatában az érdekelt fellebbezését támogatta. Álláspontja szerint a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a nem értelmezhető másként, mint hogy a felelősségbiztosításnak az adott projekthez kötötten kell fennállnia, nem pedig általánosságban; a keretbiztosítás több projekt bevonása esetén akkor felel

meg az előírt mértéknek, ha az az adott projekteken előírt limitet külön is eléri, máskülönben a „felelősségbiztosítás kiterjesztése” fordulat kiüresedne. Az előírásoknak való megfelelés az ajánlattevő kötelezettsége, ennek ellenőrzése pedig az ajánlatkérőt terheli; a fentiekből következően az ajánlattevő keretbiztosítás esetén akkor jár el jogszerűen, ha feltárja, milyen projektek kerültek abba bevonásra, az ajánlatkérőnek pedig ellenőriznie kell, hogy rendelkezésre áll-e az adott projektekre a teljes fedezet. A felperes a – tárgyaláson részben pontosított – fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte. Egyetértve az elsőfokú ítélettel kiemelte, hogy a Kbt. 69. §-a szerinti követelményekből nem következik sem az ajánlatkérő, sem az ajánlattevő oldalán arra vonatkozó kötelezettség, hogy az ajánlattevő más közbeszerzési eljárásokban való érintettségét feltárja, amint nem következik a magasabb összegű felelősségbiztosítás megkövetelése sem. Vitatta az érdekelte alulbiztosítottsággal kapcsolatos érvelését, mivel az álláspontja szerint a felelősségbiztosítás körében nem értelmezhető, tekintettel arra, hogy az ilyen szerződéseknél nincsen előre számszerűsíthető biztosítási érdek. A projekt értéke e körben nem vehető figyelembe, mivel a felelősségbiztosítás a harmadik személyeknek okozott károk megtérítésére szolgál, így a projekt értékétől független.

#### *A Fővárosi Ítéltábla döntése és annak jogi indokai*

A másodfokú bíróság megállapította, hogy a fellebbezés alapos. A másodfokú bíróság megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a jogvita szempontjából irányadó tényállást helyesen feltárta, azonban az ügy érdemét illetően nem helytálló döntést hozott, amennyiben az irányadó, a nyertes ajánlattevő meglévő felelősségbiztosításának kiterjesztésére vonatkozó jogszabályi követelmény téves értelmezésével a keresetet alaposnak találta. A másodfokú bíróság megállapította, hogy a jogvita érdemi kérdését a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ának a konkrét ügyben helyes értelmezése képezi. E jogszabályi rendelkezés releváns tartalma értelmében építési beruházás esetén az ajánlattevő köteles legkésőbb a szerződéskötés időpontjára felelősségbiztosítási szerződést kötni vagy meglévő felelősségbiztosítását kiterjeszteni az ajánlatkérő által az eljárást megindító felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban előírt mértékű és terjedelmű felelősségbiztosításra. Lényeges körülmény, hogy a nyertes ajánlattevő felperes a

felhívásban előírt mértékű és terjedelmű felelősségbiztosítás fennállására vonatkozó követelményt a meglévő keret felelősségbiztosítása kiterjesztésével kívánta teljesíteni, azt a szerződéskötéskor a 95219011909261700 számú biztosítási szerződés kötvényével igazolta. Erre a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. § értelmében kiegészítő jogszerű lehetősége volt; a jogvita szempontjából azonban szükségessé vált a közbeszerzések során előírható felelősségbiztosításra vonatkozó követelmény és a meglévő keret felelősségbiztosítás kiterjesztésének értelmezése. Az építési-szerelési munkákkal kapcsolatos felelősségbiztosítás lényege, hogy a biztosító köteles fedezetet nyújtani a biztosított által harmadik személyeknek szerződésen kívül okozott károk megtérítésére. Mivel azt, illetve annak mértékét az ajánlatkérő az adott közbeszerzéssel, illetve szerződéssel érintett projektekre írhatja elő, és annak fennállását az ajánlattevő is az adott szerződés teljesítésére való (pénzügyi-gazdasági) alkalmassága tekintetében köteles igazolni [Kbt. 65. § (1) bekezdés a) pont, 321/2015. Korm. rendelet 19. § (1) bekezdés d) pont, 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §], ezért a felelősségbiztosítás előírt mértéke és terjedelme – vagyis a fedezet teljeskörű fennállása – is csak az adott szerződés, illetve projekt tekintetében értelmezhető és vizsgálható. Ugyanez következik a fenti jogszabályi követelmények alapjául szolgáló, a Kbt. 201. § (1) bekezdés h) pontjában hivatkozott, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (3) preambulumbekkezdésében, 60. cikk (1) és (3) bekezdéseiben és XII. melléklet I. a) pontjában foglaltakból, melyek szerint egyrészt az ajánlatkérő szerv előírhatja a szakmai felelősségbiztosítás megfelelő szintjét is, másrészt annak igazolása – az ajánlattevő gazdasági szereplő gazdasági és pénzügyi helyzetének tekintetében – főszabály szerint a vonatkozó szakmai felelősségbiztosítás igazolásával történhet. A fenti követelmény teljesítése a határozott idejű, kizárólag az adott építési projektekre vonatkozóan kötött biztosítási szerződések esetében egyértelmű; a határozatlan idejű, a vállalkozó éves építési tevékenységére vonatkozóan meglévő biztosítási (keret)szerződések kiterjesztését illetően azonban értelmezésre szorul. Megjegyezte az Ítéltábla, e körben nem a felek által eltérően megközelített alulbiztosításnak, illetve a biztosítási érdek felelősségbiztosítás körében történő alkalmazhatóságának van jelentősége, hanem a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. § azon kógens előírásának, hogy a nyertes ajánlattevő

köteles felelősségbiztosítást kötni vagy meglévő felelősségbiztosítását kiterjeszteni; és amennyiben e követelmény bármilyen módon csorbul, az – mivel a felelősségbiztosításra vonatkozó követelmény a szerződés részét is képezi – a szerződés teljesítésére vonatkozó előírások megsértését jelenti. A határozatlan idejű keret felelősségbiztosítás jellegénél fogva több – időben nyilván határozott tartamú – projektre együttesen, párhuzamosan vonatkozik. Ezért ilyen esetben a fenti követelmény – egy adott közbeszerzéssel érintett projektre vonatkozó teljeskörű fedezet fennállása – a felelősségbiztosítás kiterjesztésével kizárólag olyan módon teljesül, ha a keret felelősségbiztosításba bevont egyes projektek fedezetének összege – a projektek teljes időtartama alatt – nem haladja meg az összfedezetet: vagyis az egyes projektek csak a keretszerződés által rögzített limit erejéig vonhatók fedezetbe. A meglévő keret felelősségbiztosítás kiterjesztése ezért nem értelmezhető akként, hogy ugyanazon, változatlan összegű éves keretfedezet több, egymással időben átfedő projektre anélkül felhasználható, hogy a fedezetbe vont projektek összesített biztosítási igényét elérné. Ellenkező esetben a fedezet valamely projekt tekintetében már szükségszerűen nem lenne teljes körűnek tekinthető, és ezzel sérülnének a fenti előírások, elsősorban a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a szerinti követelmény. A kiterjesztés ugyanis nem azonos egy projektnél a meglévő kötvényhez történő adminisztratív hozzárendelésével. A kiterjesztésnek azt kell eredményeznie, hogy a meglévő biztosítás az újabb beruházás bevonását követően is alkalmas legyen az érintett projektekre előírt fedezeti szint biztosítására. Ha a keretbiztosítás éves limitje több projekt káreseményeinek együttes fedezetét jelenti, akkor a keretbiztosítás csak addig alkalmas újabb projekt fedezetbe vonására, amíg a fedezetbe vont projektekre előírt limitek összesített értéke nem haladja meg a keretbiztosítás összfedezetét. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ában előírt mérték a biztosítás szakszerű fedezeti szintjét, így az éves projekt és káreseményenkénti limitet jelenti, míg a terjedelem azt határozza meg, hogy a biztosítás mely projektekre, milyen időszakokra, milyen tevékenységekre, kockázatokra és károokra nyújt fedezetet. Ebből következően keretbiztosítás esetén nem elegendő annak igazolása, hogy a perbeli projektekre a keret biztosítás kiterjedt; külön vizsgálendő az is, hogy a rendelkezésre álló éves fedezeti limit a fedezetbe vont valamennyi, időben átfedésben álló projektre vonatkozó limitösszeget alapul véve tényle-

gesen elérte-e az együttesen számított szintet. E körben az Ítéletábra hangsúlyozta: nem arról van szó, hogy – mint arra az elsőfokú bíróság rámutatott – a biztosítási limitek összeszámítását jogszabálynak kellene előírnia (és ennek hiányában azok nem számítandók össze), illetve hogy az alperes egy, a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ában nem szereplő többletkövetelményt értett volna bele e rendelkezésbe, hanem hogy a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ának ezen értelmezése áll összhangban a jogalkalmazás során az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak szerint kötelezően figyelembe veendő szempontokkal, vagyis a közpénzek hatékony felhasználásának és a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételei megteremtésének a Kbt. preambulumban és 2. § (1)-(2), (4) és (7) bekezdéseiben is kifejezésre juttatott céljával és alapelveivel, valamint a vonatkozó jogszabályi előírások józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos céljának feltételezésével. A közbeszerzési dokumentumokban előírt felelősségbiztosítási követelmény célja az, hogy a közpénzből megvalósuló beruházás teljesítése során a projekt a meghatározott fedezeti szint mellett valósuljon meg. A felperes álláspontjának elfogadása oda vezetne, hogy egy másik projektben bekövetkező káresemény miatti kárfizetés a perbeli projekt biztosítási fedezetét ténylegesen az előírt szint alá csökkenti. Az ajánlattevők esélyegyenlősége sérülne, ha az a gazdasági szereplő, amely az egyes projektekre ténylegesen teljes fedezetet biztosít, azonos megítélés alá esne azzal, amely ugyanazon keretbiztosítás korlátozott éves limitjét több, korlátlan számú, egyenként a keretbiztosítás limitjét meg nem haladó fedezeti igényű projektekre felhasználja. A fedezetek együttes figyelembevételére nem a jogszabályban meg nem jelenő összeszámlálási szabály alkalmazását jelenti, hanem a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a alapján a keretbiztosítás természetéből következő fedezeti vizsgálat, melynek tényleges rendelkezésre állása „a közbeszerzés dokumentumokban előírt mértékű és terjedelmű felelősségbiztosítás” fogalmi eleme. A keretbiztosítás sajátosságából következik, hogy az abba bevont projektek nem egymástól független, külön fedezeti összegekkel rendelkeznek, hanem ugyanazon közös limit terhére biztosítottak. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ában előírt fedezeti követelmény ezért csak akkor teljesül, ha az adott projekt biztosítása ténylegesen is megfelel az előírt mértéknek, ami szükségképpen csak a bevont projektek és az azokhoz előírt limitek együttes figyelembevételével állapítható meg. Ezt az

értelmezést támasztja alá az érdekelt által hivatkozott, a biztosítási szakma közreműködésével elkészített útmutató; jóllehet, ez utóbbi valóban nem jogszabály, így normatív tartalommal nem rendelkezik, azonban a jogértelmezésnek a felperes által is elismert eszközül szolgál: a jogalkalmazás számára nyújt szakmai értelmezési támpontot, különösen a keretbiztosítás és az egyedi projektbiztosítás közötti különbség, valamint a fedezetbe vont projektek összfedezeti vizsgálata tekintetében. Megjegyzendő, hogy az ennek előzményét képező, 2018. április 25-én elfogadott, az építési beruházásokhoz kapcsolódó projekt jellegű összkockázatú vagyoni- és felelősségbiztosításokról szóló – a vizsgált közbeszerzés idején is hatályos – útmutató a határozott és határozatlan idejű felelősségbiztosításokkal kapcsolatban az érdekelt által hivatkozott útmutatóval azonos megállapításokat tesz. A lényeg – az érdekelt megfogalmazásában a „rendező elv” – mindkét ügyben azonos: a felelősségbiztosítás előírt mértékének önmagában az adott projekt(rész)hez kapcsolódóan kell fennállnia annak érdekében, hogy az ajánlatkérő által meghatározott kockázatokra (az előírt mértékben és terjedelemben) teljes fedezetet nyújtson. A vizsgált közbeszerzésben a felperes határozatlan idejű, összkockázatú építés- és szerelésbiztosítással rendelkezett, melynek tárgya a felperes adott évi teljes – az általa vállalt összes projektben megvalósított – építési tevékenységének vagyoni- és felelősségbiztosítása. Az annak II. – felelősségbiztosítást tartalmazó – fejezetében foglalt éves fedezetek (700.000.000 Ft/káresemény és eredetileg 1.400.000.000 Ft/biztosítási időszak, 2023. március 16. napjától 1.500.000.000 Ft/biztosítási időszak) a keretszerződési jellegre tekintettel több projektre együttesen vonatkoztak. Mindezek alapján a fenti követelményt – a vizsgált közbeszerzéssel érintett projektre vonatkozó teljeskörű, az ajánlatkérő által előírt mértékű és terjedelmű fedezet fennállását – a felperes a következő módokon teljesíthette volna: 1) egy önálló, kizárólag az adott projektre vonatkozó biztosítási szerződés megkötésével; 2) a meglévő felelősségbiztosítása kiterjesztésével a biztosítási limit érintetlenül hagyása mellett abban az esetben, ha a biztosításba vont egyes projektek fedezetének összege az összfedezetet a projekt teljes időtartama alatt nem haladja meg; 3) a meglévő felelősségbiztosítása kiterjesztése mellett a biztosítási limit – keretszerződés módosításával történő – megemelésével, ha a meglévő felelősségbiztosításának adott projektre történő kiterjesztésével már meghaladná a keretszerződésben szereplő összfedezetet a keretbiz-

tosításba vont összes – így egyebek mellett az adott projekthez szükséges – fedezet. Utóbbi két esetben – a keretszerződési jellegből fakadóan – annak megállapíthatóságához, hogy a meglévő felelősségbiztosítás kiterjesztésével a vizsgált közbeszerzéssel érintett projektben előírt fedezet a keretszerződésbe vont összfedezetet meghaladja-e vagy sem – vagyis, hogy az ajánlattevő által igazolt felelősségbiztosítás a rá vonatkozó, a felhívásban és a szerződésben is rögzített követelményeknek megfelel-e vagy sem (vagyis teljes fedezetet nyújt-e az adott projektre vagy sem) –, elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy milyen további projekteket vontak be a keretbiztosításba. A Kbt. 65. § (1) bekezdés a) pontjának, a 321/2015. Korm. rendelet 19. § (1) bekezdés d) pontjának és a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ának alkalmazása során ez azért releváns körülmény, mert e rendelkezések – a felelősségbiztosítás mértékének és terjedelmének ajánlatkérő által történő előírásával, a fentiekben kifejtettek szerint – az adott szerződés, illetve projekt tekintetében követelik meg a teljes fedezet fennállását; a teljes fedezet megléte pedig keretbiztosítás és az abba bevont több projekt esetén azt jelenti, hogy a keretösszegnek el kell érnie az egyes projekteken külön-külön meghatározott limitek együttes összegét. A biztosítás fogalmilag is csak így tud teljes fedezetet biztosítani az egyes projektekre. Mivel a felperes a vizsgált közbeszerzés során meglévő felelősségbiztosítása kiterjesztésével kívánta teljesíteni az erre vonatkozó szerződéses kötelezettségét, ezért az alperes – az elsőfokú bíróság erre vonatkozó megállapításaival szemben – helytállóan vizsgálta a szerződés teljesítésének jogszerűségével összefüggésben a fedezet teljeskörűségére vonatkozó követelmény teljesítését, és ennek körében azt, hogy a felperes milyen – a vizsgált közbeszerzésen értelemszerűen kívül álló – projekteket vont be a vizsgált közbeszerzés során igazolt keretbiztosításába. Különös jelentősége van a konkrét ügyben annak a körülménynek, hogy a felperes a perbeli szerződéssel azonos napon kötött szerződést – azonos ajánlatkérővel – a „Z. kerékpárút: B.-P.” tárgyában kiírt közbeszerzési eljárás eredményeként, melynek során az ajánlatkérő által előírt felelősségbiztosítás fennállását ugyanazon meglévő biztosítása kiterjesztésével – azonos kötvény csatolásával – igazolta. A Fővárosi Ítéltábla hangsúlyozta, hogy az alperes e körülmény értékelése során nem sértette meg vizsgálati jogkörét, nem lépte túl, illetve nem terjesztette ki a vizsgálat tárgyi hatályát. Az alperesi vizsgálat az eljárással érintett közbeszerzés

alapján kötött szerződés teljesítésére vonatkozott; a szerződéshez a felperes a 95219011909261700 számú keret építés- és szerelésbiztosítási kötvényét csatolta; így az ajánlatkérő által előírt és a szerződés 6.8. pontjában rögzített fedezetnek a projekt (2020. április 7. – 2023. július 10. közötti) teljes időtartama alatti teljeskörű fennállásának vizsgálata a konkrét szerződés teljesítésének Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja szerinti – az érdekelt által kezdeményezett – vizsgálatához tartozik. Tévedett az elsőfokú bíróság abban, hogy az alperes kizárólag a felelősségbiztosítás fennállásának (formális) igazolását vizsgálhatta volna, mert az azzal biztosítandó fedezet teljeskörűsége ugyanúgy a szerződés teljesítéséhez tartozik. Az alperes kizárólag a perbeli szerződéssel kapcsolatban tett megállapításokat és alkalmazott szankciót. Az alperes helytállóan értékelte a felperes által csatolt fedezetigazolásokat; a 2024. augusztus 8-i igazolás pedig a fedezetnek a projekt teljes időtartamára vonatkozó teljeskörűségével kapcsolatos alperesi megállapítást – felelősségbiztosítás keretösszegének változatlansága, illetve 2023. március 16-tól hatályos megemelésével is (legalább 2023. június 26-ig) elégtelen volta folytán – nem dönti meg. Az igazolás ugyanis csak azt támasztja alá, hogy a perbeli projektet a biztosító a kötvény fedezeti körébe vonta, és a projekt vonatkozásában az előírt összegű limitet feltüntette. Nem igazolja azonban azt, hogy e limit a keretbiztosítás éves összfedezetén felül, más projektektől elkülönítve, azok káreseményei által nem kimeríthető módon állt volna rendelkezésre. A Fővárosi Ítélet tábla hangsúlyozta: a fentiekből kétségtelenül az az általános megállapítás is következik, hogy ha a nyertes ajánlattevő határozatlan idejű, keret felelősségbiztosítással kívánja igazolni az előírt mértékű és terjedelmű felelősségbiztosítás fennállását – vagyis, ha meglévő keret felelősségbiztosításába kívánja bevonni az adott projektet, illetve meglévő felelősségbiztosítását kívánja az adott projektre kiterjeszteni –, akkor a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a alapján az ajánlatkérő által előírt követelmény igazolását jogszerűen csak akkor teljesíti, ha a felelősségbiztosítás fennállásának igazolása mellett feltárja a keretbiztosításba vont valamennyi projektjét, de legalábbis az azokkal érintett biztosítási limiteket, hogy ezáltal a keretbiztosítási limit adott projektre vonatkozó megfelelése – a teljes fedezet biztosítása – megállapítható legyen; az ajánlatkérő pedig, ha az ajánlattevő a felelősségbiztosítás fennállását meglévő felelősségbiztosítása kiterjesztésével (a projekt meglévő keretbiztosításba történő bevonásával,

egyéb nyilatkozat hiányában) kívánja igazolni, akkor jár el a Kbt. 69. § (4) bekezdése és 71. § (1) bekezdése szerint jogszerűen, ha felvilágosítást kér az ajánlattevőtől a keretbiztosításba tartozó valamennyi projektről, de legalábbis az azokkal érintett fedezetekről, hogy az adott közbeszerzéssel érintett projektre előírt minimális felelősségbiztosítási limit fennállása – vagyis a teljes fedezet biztosítása – megállapítható legyen. A szerződés tartama alatt – annak teljesítésével összefüggésben – pedig keretszerződés esetén folyamatosan ellenőrizni kell, hogy a fedezetbe vont valamennyi egyedi beruházásra fedezetet nyújt-e a keretszerződés összfedezete. A fent írtak alapján a Fővárosi Ítélet tábla az érdekelt fellebbezését eredményesnek tekintve az elsőfokú ítéletet a Kp. 109. § (2) bekezdése alapján megváltoztatta és a keresetet elutasította.

### **A Döntőbizottságnak a Fővárosi Törvényszék 25.K.700.705/2026/11. számú ítéletével felülvizsgált D.668/22/2025. számú határozata**

Az ismertetett jogeset azt mutatja be, hogy az ajánlatkérőnek milyen módon kell jogszerűen teljesíteni a Kbt. 45. § (2)-(3) bekezdések szerint fennálló tájékoztatási kötelezettséget.

Az ajánlatkérő 2025. május 27-én „Őrzés-védelmi feladatok ellátása” szolgáltatás keretszerződés keretében történő megrendelése tárgyában a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított. Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban meghatározta, hogy a felolvasólapokon az alábbi értékelési szempontokra kell megajánlást tenni.

A felhívás M.2.1) pontban előírt szakember alkalmassági feltételt (12 hónapot) meghaladó szakmai többlettapasztalata (min.0 - max. 24 hónap) /10 súlysúlyszám. A felhívás M.2.2) pontja szerinti alkalmassági feltételt teljesítő szakemberek közül legalább alapfokú angol szóbeli, államilag elismert nyelvvizsgával rendelkezők száma. (min.0 fő, max 3 fő)/10 súlysúlyszám. Mindösszesen nettó ajánlati ár (képzett érték Ft) /80 súlysúlyszám. Az ajánlat-tételi határidőn belül három ajánlat került benyújtásra. A legkedvezőbb ajánlati árat a B. S. Kft. (a továbbiakban: nyertes ajánlattevő), a második legkedvezőbb árat az M. W. H. Zrt. (a továbbiakban: kérelmező) ajánlotta meg. Az ajánlatkérő mindhárom ajánlattevőtől árandokolást kért. A nyertes ajánlattevő az árandokolását üzleti

titokká nyilvánította. Az üzleti titok indokolása szerint költségei, kiadásai, árképzési mechanizmusa semmilyen nyilvános felületen nem hozzáférhetők, az árindokolásban szereplő adatok kereskedelmi értékkel bírnak az információ titkossága folytán tekintettel arra, hogy konkurens gazdasági társaságok – különösen a jelen közbeszerzési eljárás egyéb ajánlattevői – e dokumentum megismerése révén olyan információk birtokába juthatnának, amelyeket a későbbi közbeszerzési eljárásokban felhasználhatnának, illetve beépíthetnének saját árképzési stratégiájukba. Ebből következően az ajánlati ár kalkulációjának nyilvánosságra hozatala aránytalan mértékű versenyhátrányt, gazdasági érdeksérelmet eredményezne számára. Az ajánlatkérő 2025. szeptember 25-én kelt összegezésének V.2.2) pontjában ismertette az értékelés eredményét, az ajánlattevők által elért pontokat. A közbeszerzési eljárás nyerteseként a B. S. Kft.-t jelölte meg. A kérelmező is érvényes ajánlatot tett és a második helyezést érte el. A kérelmező 2025. szeptember 30-án iratbetekintési kérelmet terjesztett elő, amelyben betekintést kért a nyertes ajánlattevő kereskedelmi ajánlatába, árindokolásába, kiegészítő árindokolásába, az azt alátámasztó dokumentumokba, a műszaki, szakmai alkalmasságot és a minőségi szempontokat alátámasztó dokumentumokba, valamint – amennyiben a dokumentumok üzleti titkot tartalmaznak – az üzleti titok indokolásába. Iratbetekintési kérelmében ismertette a feltételezett jogsértést, melynek lényege szerint az árindokolás nem tartalmazza az objektív számításokat, adatokat és dokumentumokat, amelyek alapján az ajánlatkérő meggyőződhet a szerződés adott áron való teljesíthetőségéről; a referenciakövetelmény igazolása feltételezhetően nem megfelelő; az alkalmassági feltétel teljesítése is kétséges; a bírálatra vonatkozó szabályok megsértésre kerültek, mert a vállalt áron a szerződés nem teljesíthető. Az ajánlatkérő 2025. október 1-jén – a jegyzőkönyv szerint – betekintést engedett a kereskedelmi ajánlatba, az árindokolás, kiegészítő árindokolás, valamint az azt alátámasztó dokumentumok üzleti titkot nem tartalmazó részeibe; a műszaki, szakmai alkalmasság igazolására benyújtott dokumentumokba és az üzleti titok Kbt. 44. § szerinti indokolásába. A kérelmező 2025. október 2-án a Kbt. 45. § (2)-(3) bekezdései szerinti tájékoztatást kért az ajánlatkérőtől, amelyben szövegesen és táblázatos formában is részletes tájékoztatást kért arról, hogy az ott felsorolt egyes költségelemekkel (pl: pótlékok, felelősségbiztosítás, utazási költség, munkaruha, felszerelés) a nyertes ajánlattevő kalkulált-e,

azokat alátámasztotta-e számítással, dokumentummal, figyelembe vette-e a szabadságokat, bemutatta-e a szolgáltatás elvégzéséhez szükséges létszámot, számolt-e inflációval, a létszámnál a felhívás szerinti óraszámval vagy annak 70%-ával kalkulált, mit tekint közvetlen és mit közvetett költségnek. Az ajánlatkérő az alábbi választ adta a kérelmező Kbt. 45. § (2) és (3) bekezdés szerinti tájékoztatáskérésére: „Kérelmező 2025. október 1. napján 13:00 órától iratbetekintéssel élt, amely során megtekintette a nyertes ajánlattevő kereskedelmi ajánlatát (árázótáblát), valamint az üzleti titokká nyilvánításra, annak indokolására vonatkozó részt, illetve a benyújtott árindokolással kapcsolatban a nyertes ajánlattevő által benyújtott felvilágosítás kérésre adott válaszát. A nyertes ajánlattevő megajánlásai az alábbiak voltak: 1. Mindösszesen nettó ajánlati ár (képzett érték Ft): 333.999.000,-Ft 2. Az M.2.1) pontjában előírt szakember alkalmassági feltételt (12 hónapot) meghaladó szakmai többlettapasztalata (min. 0 – max. 24 hónap): 24. A nyertes ajánlattevő az üzleti titokká nyilvánításra, annak indokolására vonatkozó részében tájékoztatta Ajánlatkérőt, hogy a dokumentumban a Kbt. 72. §-a szerinti ajánlati elemre kért részletes indokolás, az alkalmazott számítások, azok levezetése a Kbt. 44. §-a alapján, az abban foglalt felhatalmazásra tekintettel és a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatával összhangban üzleti titoknak minősül, ezért az adatszolgáltatás, mint az ajánlat egyéb részeitől elkülönített dokumentum nyilvánosságra hozatalát megtiltják. Ajánlatkérő a fentiekre tekintettel arról tud tájékoztatást adni, hogy a nyertes ajánlattevő árindokolását, kiegészítő árindokolását (felvilágosítás kérésre adott választ) Ajánlatkérő megfelelőnek találta, az megfelel a beszerzés tárgya szerinti valamennyi jogszabálynak és ajánlatkérő felkérésének az ajánlati ár indokolására, illetve az ajánlattevő által benyújtott tájékoztatás kérésben felsorolt adatot – amennyiben az releváns – tartalmaz.” A kérelmező 2025. október 17-én jogorvoslati kérelmet terjesztett elő a Döntőbizottságnál, amely szerint az ajánlatkérő tájékoztatása tartalmilag nem felel meg a Kbt. 45. § (2)-(3) bekezdéseiben előírt kötelezettségeknek, mivel a nyertes ajánlat jellemzőiről és az általa tett ajánlathoz viszonyított előnyeiről nem adott érdemi tájékoztatást, ezzel megsértette a (2) bekezdésben foglalt tájékoztatási kötelezettséget, továbbá a megtagadás indokolását sem közölte, és nem ismertette az üzleti titokként kezelt információk alapvető jellegét, amely a (3) bekezdésben rögzített tartalmi követelmény. Az ajánlatkérő válasza

pusztán formális hivatkozást tartalmazott a nyertes ajánlattevő üzleti titokra vonatkozó nyilatkozatára anélkül, hogy bármiféle önálló mérlegelést, indokolást vagy semleges jellegű tájékoztatást nyújtott volna.

#### *A Döntőbizottság határozata*

A Döntőbizottság a D.668/22/2025. számú határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 45. § (2)-(3) bekezdéseit, ezért vele szemben 3.000.000 Ft bírságot szabott ki. A Döntőbizottság indokolása szerint a Kbt. 45. §-a a Kbt. verseny tisztaságára, átláthatóságára és nyilvánosságára vonatkozó alapvető rendelkezésből levezethető, annak érvényesülését garantáló tételes rendelkezéseket foglal magában. Az ajánlatkérő minden esetben köteles a kért tájékoztatás megadására a Kbt. 45. § (2) és (3) bekezdésben rögzítettek szerint, nem vitathatja, hogy a kérelmezőnek közvetlen jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy az ajánlatkérő jogszerű értékelést követően hozzon döntést a nyertes ajánlatról. A Kbt. 45. § (2) bekezdés első fordulata alapján az ajánlatkérő – amennyiben erre irányuló kérés érkezik hozzá valamely érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevőtől – köteles külön tájékoztatást adni a nyertes ajánlat jellemzőiről és az általa tett ajánlathoz viszonyított előnyeiről. E rendelkezés alapján az a kötelessége, hogy bemutassa, a nyertes ajánlat miért ért el jobb helyezést. Az ajánlat jellemzőit úgy kell bemutatni, hogy abból a tájékoztatást kérő megismerje azokat a körülményeket, amelyekre figyelemmel az ajánlatkérő előnyösebbnek ítélte meg a nyertes ajánlatot. Ebből következően a tájékoztatást úgy kell megadni, hogy az meghaladja a bontáson közölt, illetve az összegezésből megismerhető adatokat. A tárgyi esetben az ajánlatkérő nem megfelelően tett eleget a Kbt. 45. § (2) bekezdés szerinti tájékoztatási kötelezettségének. Tájékoztatásában a nyertes ajánlat felolvasólapján megjelenített három adatból kettő adatot közölt a kérelmezővel, ami nem volt alkalmas arra, hogy a kérelmező ismereteket szerezzen a nyertes ajánlat jellemzőiről. A Kbt. 45. § (2) bekezdés szerinti tájékoztatást úgy kell megadni, hogy a tájékoztatást kérő az addig megismerteken túli információkhoz jusson. A Döntőbizottság nem fogadta el az ajánlatkérő előadását, amely szerint a kérelmező az iratbetekintést követően kellő információ birtokában volt ahhoz, hogy előzetes vitarendezési eljárást kezdeményezzen, mivel a Kbt. 45. § (2) bekezdés szerinti tájékoztatás nem kizárólag a jogorvoslathoz való joghoz kapcsolódik, hanem a Kbt. ver-

seny tisztaságára, átláthatóságára és nyilvánosságára vonatkozó alapvető rendelkezéshez, amely alapvető az ajánlatkérő a közbeszerzési teljes folyamata alatt köteles biztosítani. Nem foghatott helyt azon előadása sem, hogy a tájékoztatáskéréshez 1. számú mellékletként csatolt táblázat kitöltésével megsértette volna a nyertes ajánlattevő üzleti titok védelméhez fűződő érdekét. A Döntőbizottság rámutatott, hogy az ajánlatkérő a táblázat kitöltése nélkül is megadhatta volna a Kbt. 45. § (2) bekezdés szerinti tájékoztatást. A Döntőbizottság megállapította továbbá, hogy az ajánlatkérő nem tett eleget a Kbt. 45. § (3) bekezdés szerinti kötelezettségének sem, mivel a tájékoztatásában nem közölte a kérelmezővel az érintett információk üzleti titokként való kezelésének indokait és – az információk bizalmosságának fenntartása mellett – az üzleti titokként kezelt információk alapvető jellegét.

#### *A kereset és a védírat*

Az ajánlatkérő (a továbbiakban: felperes) a határozatot keresettel támadta, melyben elsődlegesen a határozat jogsértést megállapító és bírságot kiszabó rendelkezésének megsemmisítését kérte. Hivatkozása szerint a Döntőbizottság (a továbbiakban: alperes) nem megfelelően értékelte az eset körülményeit és ezért határozatát téves következtetésre alapítva állapította meg a terhére rótt jogsértést. A Kbt. alapelveit (verseny tisztasága, átláthatóság és nyilvánosság) nem sértette meg, a Kbt. 45. § (2)-(3) bekezdéseiben előírt követelményeknek megfelelően járt el és végezte el a közbeszerzési eljárás valamennyi, különösen a jelen keresettel érintett eljárási cselekményét. Az alperes nem vizsgálta meg kellő körültekintéssel az eset összes körülményét, kiemelten a közbeszerzési eljárás értékelési (bírálati) szempontjait, a nyertes ajánlat jellemzőiről szóló tájékoztatási kötelezettség (Kbt. 45. § (2)-(3) bekezdések) jogalkotói szándékát és ezen jogintézmény korlátait, logikai összefüggéseit, nem vizsgálta meg a tájékoztatás megítélése körében a közbeszerzési dokumentáció előírásait. Az alperes azon kívül, hogy megállapította mulasztását, semmilyen további kötelezést, iránymutatást, magyarázatot nem adott arra, hogy tájékoztatása miért nem volt alkalmas arra, hogy a kérelmező ismereteket szerezzen a nyertes ajánlat jellemzőiről, vagy milyen egyéb információk, adatok szolgáltak volna az alperes szerinti megfelelő többlet-tájékoztatásnak a nyertes ajánlat jellemzőiről és az általa tett ajánlathoz viszonyított előnyeiről.

Az alperes azt állapította meg, hogy a kérelmező által kért táblázat kitöltése nélkül is megadhatta volna a jogszabály szerinti információkat, azonban nem fejtette ki, hogy miként, milyen adatokat, információkat kellett volna még megadnia. A közbeszerzési eljárás tárgyával, a kiadott közbeszerzési dokumentumokkal, a beszerzés sajátosságaival összhangban nem határozta meg azt, hogy a Kbt. 45. § (2) bekezdés alapján milyen további információk kiadása lett volna szükséges a nyertes ajánlat jellemzőire és a kérelmező ajánlatához viszonyított előnyeire vonatkozóan. Amennyiben a megadott információk nem elégségesek, az alperesnek meg kellett volna mondania, hogy legalább mely információkat kellett volna közölni a kérelmezővel. A felperes álláspontja szerint a bontási jegyzőkönyv megküldése már önmagában – minden egyéb külön eljárási cselekmény nélkül is – kimeríti a Kbt. 45. § (2) bekezdésében előírt tájékoztatási kötelezettséget, tekintettel arra, hogy abból egyértelműen kiderül, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlata a kérelmezőéhez képest milyen előnyökkel bírt. Az alperes nem értékelte megfelelően, hogy a jelen eljárásban nem volt más adat, amely a rendelkezésre állt és meghaladta a felolvasólapon szereplő adatok körét. A felperes a keresetlevélben előadta, hogy eleget tett a Kbt. 45. § (3) bekezdés szerinti kötelezettségének is, mivel a tájékoztatásban jelezte, hogy a kérelmező 2025. október 1-jei iratbetekintése során megtekintette a nyertes ajánlattevő kereskedelmi ajánlata mellett az üzleti titokká nyilvánítás indoklását is, így a kérelmező az érintett információk üzleti titokként való kezelésének indokait és az üzleti titokként kezelt információk alapvető jellegét megismerte, amelyet az iratbetekintésről készített jegyzőkönyv és a Kbt. 45. § (2) bekezdés alapján adott tájékoztatás tartalmaz. Az alperes nem értékelte megfelelően az eljárás dokumentációját és az e körben adott tájékoztatását. A kérelmező az iratbetekintésre tekintettel kimerítően megismerhette az üzleti titokként kezelés indokait, ezért annak a tájékoztatásban való bemásolása már nem volt indokolt. Az információk alapvető jellege is megállapítható volt, mert értelemszerűen minden gazdasági társaság más költségekkel és más költségstruktúrával számol, az ezen túlmenő adatok megadásával már megsértette volna a nyertes üzleti titokhoz fűződő jogát. A kérelmező ennek tényét nem is kifogásolta, elfogadta, hogy az üzleti titokká nyilvánítás megfelelő. Az alperes a kereset elutasítását kérte. Érvelése szerint az ügy tényállását teljeskörűen feltárta, a feltárt tényekből helyes következtetéseket levonva megalapo-

zott döntést hozott, sem anyagi jogi, sem eljárásjogi rendelkezést nem sértett. A felperesnek a Kbt. 45. § (2)-(3) bekezdés szerinti tájékoztatásban nem azt kell közölnie a tájékoztatást kérő ajánlattevővel, hogy az ajánlatkérő – jelen esetben a felperes – megtartotta az alapelvi rendelkezéseket, továbbá nem jogszabályi rendelkezéseket vagy a bírálati szempontokat kell ismertetnie, továbbá a tájékoztatásnak nem arra kell kiterjednie, hogy az ajánlatkérő saját vélekedése szerint miért járt el jogszerűen. A tájékoztatásnak arra kell kiterjednie, hogy melyek a nyertes ajánlat jellemzői és a tájékoztatást kérő által tett ajánlathoz viszonyítva, melyek a nyertes ajánlat előnyei. A Kbt. 45. § (2) és (3) bekezdése nem tartalmaz olyan rendelkezést, hogy a tájékoztatást nem kell megadni, ha a bontási jegyzőkönyvből látható, hogy miért volt jobb ajánlat a nyertesé. A felperesi álláspont elfogadásával kiüresedne a Kbt. 45. § (2)-(3) bekezdés szerinti szabály, amelynek épp az a rendeltetése, hogy ha az ajánlattevő kéri, akkor az ajánlatkérő ismertessen a bontási jegyzőkönyv tartalmán túli olyan körülményeket, szempontokat, amelyek miatt előnyösebb volt a nyertes ajánlat a tájékoztatást kérő ajánlatánál. A bontási jegyzőkönyvből kizárólag az értékelési szempontokra tett megajánlás(ok) ismerhető(k) meg, azonban a Kbt. 45. § (2)-(3) szerinti tájékoztatási kötelezettség terjedelme ezen túlmutat, azt úgy kell megadni, hogy meghaladja a bontáson közölt, illetve az összegezésből megismerhető adatokat. Erre figyelemmel alaptalanul hivatkozik a felperes arra, hogy bemutatta a kérelmezőnek azokat a dokumentumokat, amelyek alapján megismerhette a bírálati szempontokat, és előadta azon érveket, melyek a nyertes ajánlati árával kapcsolatos tájékoztatás megadásának korlátját képezték.

#### *A bíróság döntése és jogi indokai*

A Fővárosi Törvényszék megállapította, hogy a felperes keresete alaptalan.

A bíróság elsőként a felperes által hivatkozott eljárási jogszabálysértésként azt vizsgálta, hogy sérti-e a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 81. § (1) bekezdését az, hogy az alperes határozatában nem rögzítette, hogy milyen egyéb információt kellett volna a felperesnek a kérelmező részére megadnia. A bíróság rámutatott, hogy az alperesi hatóság feladata az, hogy a közbeszerzési eljárás releváns iratainak vizsgálatával és értékelésével döntse

el a jogvitát, vagyis a jogorvoslati kérelemben előadott kérelmi elemek megalapozottságát vagy alaptalanságát és erről számot adjon határozatában. Jelen ügyben az alperesnek azt kellett vizsgálnia, hogy a felperes tájékoztatása megfelelt-e a Kbt. 45. § (2)-(3) bekezdéseinek. Mivel indokolásának kereteit is az eljárás keretei határozzák meg, ezen viszont túlmutat a felperes azon elvárása, hogy az alperes rögzítse, hogy a kérelmező részére milyen adatok, információk megadása lett volna szükséges, az alperes nem követett el jogsértést azzal, hogy nem rögzítette határozatában, hogy a felperes milyen adatok megadásával tehetett volna eleget a jogszabályi kötelezettségének. Ezzel a felperes valójában azt várta el alaptalanul az alperestől, hogy helyette bírálja el a kérelmező tájékoztatás iránt kérelmét, aminek az alperes nyilvánvalóan nem tehetett eleget. Az alperes egyebekben határozata 58-63. pontjaiban rögzítette érdemi döntése indokait az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésével, a felperes mindezek alapján alaptalanul hivatkozott az Ákr. 81. § (1) bekezdésének megsértésére. A bíróság ezt követően a felperes keresete alapján azt vizsgálta, hogy az alperes jogsértően, téves jogértelmezés alapján állapította-e meg, hogy a felperes megsértette a Kbt. 45. § (2)-(3) bekezdéseit. A bíróság felhívta az Alaptörvény 28. cikkét, a Kbt. 44. § (1) bekezdését és a Kbt. 45. § (2) és (3) bekezdéseit és rámutatott, hogy a rendelkezések meghozatalára azon, korábban kialakult káros gyakorlatra tekintettel került sor, hogy a gazdasági szereplők egymás ajánlatait teljes mértékben átvizsgálták és lényegében újra értékelték annak érdekében, hátha találnak valamilyen olyan hibát, amit az ajánlatkérő esetleg nem vett észre, és ezzel a maguk javára fordíthatják a közbeszerzési eljárás eredményét. Mivel az ajánlatok és a részvételi jelentkezések értékelése nem a gazdasági szereplők, hanem az ajánlatkérő feladata, ezért a jogalkotó korlátok közé szorította az iratbetekintés lehetőségét akként, hogy arra csak indokolt esetben kerülhet sor a jogorvoslathoz való jog gyakorlásához szükséges mértékben. Ebből következően e rendelkezések a jogorvoslathoz való jog biztosítását szolgálják azzal, hogy szabályozzák a gazdasági szereplők összegezés megküldését követő információhoz való hozzáférési jogát. A jogértelmezés során figyelemmel kell lenni arra is, hogy a rendelkezések a „Nyilvánosság a közbeszerzési eljárásban” alcím alatt találhatók, mely egyúttal azt is jelzi, hogy az ezen alcím alatt található rendelkezések a Kbt. 2. § (1) bekezdésében deklarált, a verseny tisztasága, átláthatósága és nyilvánossága köz-

beszerzési alapelvek biztosítását szolgálják, ami egyúttal a Kbt. 2. § (2) bekezdésében az ajánlatkérőkkel szemben elvárt azon, szintén alapelvi követelményt is magában foglalja, hogy az ajánlatkérőnek a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét és az egyenlő bánásmódot biztosítania kell. Megfelelő az az alperesi jogértelmezés, hogy a Kbt. által szabályozott jogintézmény akkor töltetheti be rendeltetését, amennyiben az a tájékoztatást kérő számára a már ismertetetteken túl további információkat közöl, különösen abban az esetben, amikor előzetes vitarendezési kérelem előterjesztésére is sor került. Önmagában az összegezés ezért nem biztosíthatja, nem helyettesítheti a megfelelő tájékoztatást, mert az nem tartalmaz minden olyan adatot, amelyet az ajánlatkérő az ajánlat elbírálása során figyelembe vett. A jogalkotó az összegezés tartalmához képest írt elő többletkötelezettségként további tájékoztatási kötelezettséget az ajánlatkérő számára. Az alperes ezért helytállóan rögzítette határozatában (60. bekezdés), hogy a Kbt. 45. § (2) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek az a kötelessége, hogy bemutassa, hogy a nyertes ajánlat miért ért el jobb helyezést; az ajánlat jellemzőit úgy kell bemutatni, hogy abból a tájékoztatást kérő megismerje azokat a körülményeket, amelyekre figyelemmel az ajánlatkérő előnyösebbnek ítélte meg a nyertes ajánlatot; ebből következően pedig a tájékoztatást úgy kell megadni, hogy az meghaladja a bontáson közölt, illetve az összegezésből megismerhető adatokat. A Kbt. 45. § – 2023. január 1. napjával hatályba lépett – (3) bekezdése ugyancsak a közbeszerzések nagyobb átláthatóságát biztosítja annak lehetővé tételével, hogy a kérelmezők ellenőrizni tudják, hogy valamely adat üzleti titokká minősítésére a vonatkozó jogszabályi követelményekkel összhangban került sor, így megfelelő információkkal rendelkezhetnek ahhoz, hogy az iratbetekintési joguk jogellenes korlátozása, vagy a tájékoztatás hiányossága ellen fellépjenek. Az EUB a Klaipėdos transportas (C-927/19) ügy 122-123. pontjában kimondta, hogy ilyen esetben az ajánlatkérőnek egyértelműen meg kell jelölnie azokat az indokokat, amelyek miatt úgy véli, hogy a kért információk bizalmasak, valamint az információk bizalmas jellegének megőrzése mellett a lehető legteljesebb mértékben közölnie kell az információt kérő ajánlattevővel azok alapvető tartalmát. Ennek oka elsősorban a hatékony jogorvoslathoz való jog biztosításának jobb lehetővé tétele. Jelen ügyben az alperesi határozatban is részletesen rögzített tényállásból megállapítható volt, hogy a tájékoztatás kérelmezője az eljárás során következetesen

kifogásolta a nyertes ajánlattevő ajánlatának megfelelőségét az ár tekintetében, azonban figyelemmel arra, hogy a részletes árindokolás teljes tartalmát üzleti titoknak nyilvánította a nyertes ajánlattevő, el volt zárva attól, hogy megismerhesse azon okokat, amelyek alapján a felperes az árindokolást megfelelőnek, az ajánlatot érvényesnek fogadta el. A kérelmező tájékoztatás-kérése olyan adatok megszerzésére irányult, amely álláspontja szerint nem sértette az üzleti titkot, de lehetőségét biztosított volna számára arra, hogy az ajánlat megfelelőségét ellenőrizhesse, és így eldönthesse, hogy élni kíván-e jogorvoslati jogával. A felperes alaptalanul érvelt azzal, hogy a mindösszesen nettó ajánlati ár megfelelő tájékoztatás volt arról, hogy a kérelmező megismerhesse, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlata miért előnyösebb az övéénél. A jogszabály szövege szerint a nyertes ajánlat jellemzőiről szükséges tájékoztatást adni, ezért nem elegendő a felolvasólapon szereplő adatok megadása. A felperes azzal sem teljesítheti a tájékoztatási kötelezettségét, hogy jogszabályokat jelöl meg és az sem elegendő, ha megjelöli azokat a dokumentumokat, amelyek a bírálat szempontjait rögzítik. A felperes valójában kizárólag a nyertes ajánlattevő által megadott mindösszesen nettó ajánlati árat adta meg, érvelése szerint ezzel teljesítette tájékoztatási kötelezettségét, ami nem felel meg a joggyakorlat fent kifejtett értelmezésével alátámasztott jogalkotói elvárásnak. A kérelemből egyértelműen kitűnt, hogy a kérelmező az árindokolás megfelelőségét, közvetlenül az ajánlati ár megfelelőségét, annak felperes általi értékelésének jogszerűségét kívánta megismerni, amelyet a jogintézmény lehetővé tesz. A felperes tévesen hivatkozott arra, hogy az árindokolás nem tartozik a jogintézmény fogalmi körébe, nem terhelt ezen tájékoztatási kötelezettséggel. A felperes által nyújtott tájékoztatásból a kérelmező nem ismerhette meg, hogy a felperes aján-

latkérő megfelelő értékelést végzett-e az árindokolás elfogadásával, mivel pusztán annyit közölt, hogy az árindokolást, kiegészítő árindokolást megfelelőnek találta, az megfelel a jogszabályoknak és a felperes felkérésének, illetve, hogy a benyújtott tájékoztatáskérésben felsorolt adatokat az árindokolás – amennyiben az releváns – tartalmazta. Ebből a kérelmező nem ismerhette meg, hogy milyen adatot tartott a felperes relevánsnak, és mit nem, miért volt megfelelő az árindokolás, miként felelt meg a jogszabályoknak. A felperes valójában megtagadta a tájékoztatás megadását az üzleti titokra hivatkozással. Ez esetben viszont a Kbt. 45. § (3) bekezdése szerinti tájékoztatást kellett volna adnia, amit szintén elmulasztott. Nem közölte ugyanis az általa elfogadott üzleti titokként kezelés indokait és az üzleti titokként kezelt információk alapvető jellegét. Azzal, hogy a felperes utalt az üzleti titokként kezelés nyertes ajánlattevő általi indokolására, annak a kérelmező általi megismerhetőségére, még nem tesz eleget ezen kötelezettségének, ugyanis ezen rendelkezés alapján a kérelmező nem az üzleti titokká nyilvánításnak a titokgazda által megjelölt indokaira kíváncsi, hanem szintén arra, hogy az ajánlatkérő ezt az indokot miért fogadta el, és miért kezeli üzleti titokként a részére ki nem adott információkat. A felperesnek tehát nem az üzleti titok indokolásának bemásolását kellett volna elvégeznie, hanem arról kellett volna számot adnia, hogy miért fogadta el az üzleti titok indokolást. Mindezek alapján az alperes helytállóan állapította meg, hogy a tájékoztatás nem volt alkalmas arra, hogy a kérelmező ismereteket szerezzen a nyertes ajánlat jellemzőiről, ezért nem felelt meg a Kbt. 45. § (2) bekezdésének, továbbá helytállóan állapította meg azt is, hogy a felperes nem közölte a Kbt. 45. § (3) bekezdése szerint az érintett információk üzleti titokként való kezelésének indokait és az információk alapvető jellegét.

# KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

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

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

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

DOI: 10.37371/KEP.2026.8.3

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

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

## Absztrakt

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

## Abstract

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

## Az üzleti titok

*Az üzleti titok általános jellemzői és kérdései*

Az indokolás pénzügyi, szakmai tartalmának kialakítása mellett az ajánlattevőnek az arra vonatkozó döntését is meg kell hoznia, hogy az indokolását (további, kiegészítő indokolását) üzleti titokká nyilvánítja-e vagy sem.

Az is elképzelhető, hogy az ajánlattevő az indokolását még nem nyilvánítja üzleti titokká, viszont a további indokolását már igen. („A Döntőbizottság rögzíti, hogy az [ajánlattevő] a nyertes ajánlattevő árindokolását tekintette meg, az iratbetekintési jegyzőkönyv tartalma alapján azt és mellékleteit teljes egészében megtekintette. A kiegészítő árindokolással kapcsolatban nem terjesztett elő iratbetekintési kérelmet, így az abban

foglaltakat nem ismerte meg, illetőleg az abban foglalt adatok üzleti titokkal terheltek.”)<sup>1</sup> Rendkívül fontos annak a kérdésnek a megítélése, hogy mikor, milyen adatok, tartalmak hogyan nyilváníthatók üzleti titokká, hiszen ha az ajánlattevő nem támasztja alá megfelelő indokolással az üzleti titokká nyilvánítást, akkor – hiánypótlási felhívásban kínált kihasználatlan módosítási esélyt követően – az ajánlata érvénytelenné nyilvánítandó. Alapvető, később részletezésre kerülő *elvi kiindulópont*ként említhető az, hogy „A közbeszerzési eljárásban résztvevő gazdasági szereplők számára alapvető érdek a versenyérzékeny információk védelme, amelyet a jogrendszer az üzleti titok intézményével biztosít. Emellett a közbeszerzési eljárások egyik alapelve a nyilvánosság és átláthatóság, amely biztosítja a verseny tisztaságát és a közpénzek felhasználásának ellenőrizhetőségét. A közérdekű átláthatóság elve és a gazdasági szereplők üzleti titokhoz fűződő joga közötti egyensúly különösen élesen jelenik meg az árindokolásban szereplő költségszámítások tekintetében.”<sup>2</sup>

A tételes jogi szabályozás és az erre épülő joggyakorlat elemzését megelőzően célszerű röviden áttekinteni az üzleti titok elméleti alapjait. A kiindulópont a magánszféra (az adatok) védelméhez való jogot (privacy) jelenti, amelyet úgy határozott meg Samuel Warren és Louis Brandeis (később az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának bírója) 1890-ben, hogy a „békén hagyáshoz való jog” („the right to be let alone”).<sup>3</sup> Ennek nyomán a jogalkotás és a jogalkalmazás is számos területen ismerte el az egyének személyes szabadságát, méltóságát, autonómiáját<sup>4</sup> és ennek megfelelően a különböző titkok védelmét. A magyar Alkotmánybíróság szerint a titokvédelem olyan anyagi és eljárási garanciarendszert alkot, amely meghatározott ismeretek, adatok közosségtől való távoltartását biztosítja mindaddig, amíg

azt a természetes személy vagy a jogi személy szükségesnek ítéli. Így számtalan adat, ismeret feletti rendelkezési jogot véd a jogrendszer: magántitok, orvosi titok, levéltitok, gyónási titok, ügyvédi titok, de ebbe a körbe tartoznak a gazdasági titkok is, mint a banktitok vagy a biztosítási titok,<sup>5</sup> de megemlíthető az üzleti titok mellett az adótitok is. („Az adózással kapcsolatos titokvédelmi szabályok tehát – az üzleti titkokkal együtt – a magántitok védelméhez való alkotmányos jogban gyökereznek.”)<sup>6</sup> Ennek megfelelően biztosított a titkok jogi védelme, amelynek tárgya tehát meghatározott adatok (titkok) feletti rendelkezés lehetősége, a „békén hagyáshoz való jogot” („the right to be let alone”) jelenti, és az egyének önrendelkezési jogát (autonómiáját) védi.<sup>7</sup> A XVIII. században David Hume úgy határozta meg a magánszféra jelentését, mint a magánérdekek olyan védett területét, amely kívül esik a kormányzati ellenőrzés körén.<sup>8</sup> Jogi szempontból olyan egyéni jog, amely más egyénnel és a kormánnyal szemben értelmezhető, bár Richard Posner bíró szerint nagyon kevés ember akarja, hogy békén hagyják („very few people want to be let alone.”)<sup>9</sup> A *privacy* (magánszféra védelme, amely szerint ne kelljen megosztani másokkal titkokat) mellett másik két fogalom – nevezetesen a *secrecy* és *confidentiality* fogalmak – elhatárolására is kísérletet kell tenni. A megszerzett információk titoknak minősülnek (*secrecy*), amelyek bizalmas jellegét meg kell őrizni, vagyis másokkal jogellenesen nem oszthatók meg (*confidentiality*).<sup>10</sup> Ugyanakkor felmerültek arra vonatkozó koncepciók is, amelyek felvetik ezek szélesebb körű fogalmi meghatározását.<sup>11</sup> E hármas fogalom meghatározás kérdései a közbeszerzési jogban is megjelennek, mégpedig az alábbiak szerint.

1. Az ajánlatkérő kénytelen megismerni üzleti titok körébe tartozó adatokat, az ajánlattevők pedig az

<sup>1</sup> A KDB D.231/17/2025. számú határozata, [70].

<sup>2</sup> A KDB D.810/11/2025. számú határozata, [46]. A döntést keresettel támadták.

<sup>3</sup> THIMMESCH, Adam B.: Tax Privacy. *Temple Law Review*, 2018/3. sz., 396. o.

<sup>4</sup> Ld. Shaman, Jeffrey M.: The Right of Privacy in State Constitutional Law. *Rutgers Law Journal*, 2006/4. sz., 973. o.

<sup>5</sup> Az Alkotmánybíróság 3223/2018. (VII. 2.) számú határozata, [40].

<sup>6</sup> Az Alkotmánybíróság 3223/2018. (VII. 2.) számú határozata, [47].

<sup>7</sup> Shaman: i. m. 989. o.

<sup>8</sup> Lacity, Mary C. – Coon, Lynda: Introduction to Human Privacy in Virtual and Physical Worlds. In: Lacity, Mary C. – Coon, Lynda (szerk.): *Human Privacy in Virtual and Physical Worlds. Multidisciplinary Perspectives* (Pallgrave Macmillan, Cham, 2024) 5. o.

<sup>9</sup> Hatfield, Michael: Privacy in Taxation. *Florida State University Law Review*, 2017/2. sz., 590–591. o.

<sup>10</sup> Thimmesch: i. m. 380. o., 22. lábjegyzet.

<sup>11</sup> Thimmesch: i. m. 377. o.

érvényes ajánlattételhez kapcsolódóan kénytelenek a titkaikat részben felfedni és az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani (*privacy aspektusa*). Nem minden közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódik szükségszerűen üzleti titok, de ettől függetlenül az általános titoktartás alapkövetelmény (például nem adhatnak át információkat az ajánlatkérő nevében eljáró személyek az ajánlattevőknek jogosulatlan előny biztosítása céljából). Ahogy később szó lesz róla, a közbeszerzési eljárásban való ajánlattétel „ára” az a közérdek érvényesülése érdekében, hogy az ajánlattevőnek át kell adnia bizonyos titkokat, vagy éppenséggel kénytelen elfogadni azt, hogy azokat a versenytársai is megismerhetik. („A teljeskörű nyilvánosság vállalását a szakirodalom a közpénzek elnyerése ‘többletköltségének’ tekinti.”)<sup>12</sup>

2. Az üzleti titoknak minősített és ekként megszerzett információk titoknak (*secrecy*) minősülnek, az ajánlatkérő köteles ezek megőrzése érdekében a szükséges intézkedéseket megtenni (ki jogosult megismerni az üzleti titok körébe sorolt ajánlati tartalmakat, hogyan osztják ki az elektronikus dokumentumokhoz való hozzáférés jogosultságait), a megszerzett adatokat pedig másokkal nem közölhetik, nem oszthatják meg (*confidentiality*). Ez azon alapul, hogy „A közbeszerzési eljárásban mint magánjogi jogviszonyban az ajánlatkérő és az ajánlattevők egymással mint egyenrangú jogalanyok vesznek részt, az üzleti titok kezelésére vonatkozó szabályozás e relációban állapítja meg a felek jogainak és kötelezettségeinek tartalmát, korlátait.”<sup>13</sup> Mindez az ajánlatkérő és az ajánlattevő között bizalmi kapcsolatot feltételez – mutatott rá az EUB –, hiszen az ajánlattevőknek anélkül kell tudniuk közölni az ajánlatkérőkkel minden hasznos információt, hogy attól kelljen tartaniuk, hogy az ajánlatkérők ezeket felfednék mások előtt.<sup>14</sup> Egy másik esetben, „Az Európai Bíróság a C-266/09. számú ügyben az információszabadsághoz fűződő közérdeket ítélte

erősebbnek az üzleti titok védelméhez fűződő magánérdekénél.”<sup>15</sup>

3. Nemcsak az ajánlatkérő, hanem az *eljáró fórumok* számára is fontos kötelezettség az üzleti titkok megfelelő kezelése. A közigazgatási hatósági eljárás közjogi jogviszonyt keletkeztet a hatóság és az ügyfél között. E jogviszonyban mind az ajánlatkérő, mind a kérelmező ügyféli minőségben vesz részt a jogorvoslati eljárásban. A hatóság és a vele szemben álló ügyfelek jogai és kötelezettségei részben a Kbt. Hatodik részében, részben pedig a közigazgatási eljárásjogban meghatározottak, és e szabályok kizárólag a hatóság és az ügyfél relációjában értelmezettek.<sup>16</sup> Ennek megfelelően „A Döntőbizottság eljárása során köteles megőrizni a törvény által védett titkot. A törvény által védett titok az üzleti titok is, amit a jogorvoslati eljárásban adott esetben a Döntőbizottságnak meg kell őriznie, gondoskodni arról, hogy az ne kerüljön nyilvánosságra, ne juthasson illetéktelen személy tudomására.”<sup>17</sup> E jogszabályi kötelezettségből<sup>18</sup> adódóan a KDB a határozat szerkesztésekor gondoskodik arról, hogy az ajánlattevő által megjelölt védett adatnak minősülő tartalmak ne kerüljenek nyilvánosságra, így kizárólag az üzleti titokkal nem érintett szöveges indokolások, illetve ezzel összefüggésben az eljárásban tett nyilatkozatok kerüljenek releváns adatként megjelenítésre, továbbá az eljárás során is ezen mértéket megtartva jár el a döntés indokolása körében megjelent adatok tekintetében.<sup>19</sup> A Kbt. külön rendelkezik a KDB azon feladatáról,<sup>20</sup> hogy „köteles megvizsgálni, hogy az iratbetekintési jog korlátozásának, vagy kizárásának feltételei fennállnak-e, és a kérelemről való döntéssel egyidejűleg – amennyiben az az adott esetben értelmezhető – kötelezheti az érintettet olyan iratváltozat elkészítésére, amely nem tartalmaz üzleti titkot. A jogszabály szövegéből kitűnően olyan iratváltozat elkészítésére kötelezés, amely nem tartalmaz üzleti

<sup>12</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.167/2024/11. számú ítélete, [31].

<sup>13</sup> A KDB D.881/32/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.070/2017/17 számú ítéletét.

<sup>14</sup> Az EUB C-927/19. számú ügyben 2021. szeptember 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:700, [115].

<sup>15</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.167/2024/11. számú ítélete, [31].

<sup>16</sup> A KDB D.881/32/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.070/2017/17 számú ítéletét.

<sup>17</sup> A KDB D.301/6/2014. számú határozata.

<sup>18</sup> Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CXL. törvény (Ákr.) 27. §-át vagy a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 322. §-át.

<sup>19</sup> A KDB D.636/25/2024. számú határozata, [43].

<sup>20</sup> Ld. a Kbt. 162. § (4) bekezdését.

titkot, a [KDB] diszkrecionális jogköre. Ezen az alapon a [KDB] nem vétett olyan eljárásjogi hibát, amely az ügy érdemére kiható lett volna.”<sup>21</sup> Ezen kívül az is lényeges, hogy ha valamely irat (például referencia) alapját képező szerződés kapcsán a szerződő felek nem oldják fel az üzleti titok megtartásának kötelezettségét, akkor a perben érintettek nem ismerhetik azt meg, így a bíróság nem kerül abba helyzetbe, hogy az ellentmondásokat feloldhassa.<sup>22</sup>

4. „A Döntőbizottság álláspontja szerint egy ajánlattevő minden olyan adatot üzleti titokká nyilváníthat, amely nem ütközik a jogszabályi rendelkezésekbe.”<sup>23</sup> Az ajánlattevők például szakmai ajánlatot,<sup>24</sup> termék műszaki leírását,<sup>25</sup> árazott költségvetést, termékegységárat tartalmazó ártáblázatot,<sup>26</sup> referenciát,<sup>27</sup> vagy éppen indokolást (további, kiegészítő indokolást) is üzleti titokká nyilváníthatnak, egyes esetekben sikertelenül próbálják meg azonban a vonatkozó feltételek fennállását megindokolni, mindezzel hiánypótlási felhívásokat, sikertelen alátámasztásokat, érvénytelenségi döntéseket és jogvitákat kiváltva.

Az üzleti titok védelmére a magyar jogrendszerben létezik külön törvény,<sup>28</sup> de a közbeszerzések körében a Kbt. tartamaz kifejezett felhatalmazást és néhány támpontot erre a területre és ennek határait nézve,<sup>29</sup> hiszen előírja, hogy az üzleti titkot tartalmazó irat kizárólag olyan információkat tartalmazhat, amelyek nyilvánosságra hozatala a gazdasági szereplő üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna, továbbá azt is rögzíti exemplifikatív jelleggel, hogy mely adatok nyilvánosságra hozatala nem korlátozható üzleti titokra hivatkozással.<sup>30</sup> A releváns szabályozás körében meg kell

említeni azt is, hogy külön irányelv is vonatkozik rá,<sup>31</sup> de az uniós ítélkezési gyakorlat is lényeges,<sup>32</sup> továbbá hangsúlyosak azok a hazai döntőbizottsági és bírósági döntések, amelyek ennek a jogintézménynek a tartalmával és határaival foglalkoznak, mivel a joggyakorlatnak ebben az esetben is komoly jelentősége van, hiszen sokszor nem egyértelműek azok a keretek, amelyek között az ajánlattevők jogszerűen dönthetnek a titokká nyilvánításról. Ugyanis „A nyilvánossághoz kapcsolódó közérdek és az üzleti titok védelméhez fűződő jogos magánérdek, egyéni érdek mérlegelését minden egyes konkrét egyedi esetben körültekintően kell elvégezni. Az Ajánlatkérőnek az egyedi esetben először azt kell megvizsgálnia, hogy az adat valóban üzleti titoknak minősül-e, majd azt, hogy annak nyilvánosságra hozatala valóban aránytalan sérelmet okozna-e az Ajánlattevőknek, és ha igen fűződik-e ennek ellenére erősebb közérdek a nyilvánosságra hozatalához.”<sup>33</sup>

A főbb elméleti keretek áttekintését követően szükséges megvizsgálni azokat a részletkérdéseket az üzleti titokhoz kapcsolódóan, amelyek az árindokolásokhoz és a további, kiegészítő indokolásokhoz kapcsolódnak. Ebben a fejezetben célszerű az „árindokolás” kifejezés használata (annak ellenére, hogy az nem jogszabályi kifejezés), hiszen az egyszerű „indokolás” az adott adat, információ üzleti titokká minősítésének ajánlattevői alátámasztását jelenti ebben a körben, és ahogy később látható lesz, ezek elfogadhatóságához kapcsolódóan is jogvita támadhat a felek között. Ennek megfelelően, a megszokott módon a joggyakorlat elemzésével, az azokból leszűrhető főbb elméleti és gyakorlati jogkérdések számbavételével és részletezésével kerül bemutatásra az árindokolások és az üzleti titok kapcsolata.

<sup>21</sup> A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 28.K.31.726/2015/37. számú ítélete.

<sup>22</sup> Ld. a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.797/2018/44.számú ítéletét.

<sup>23</sup> A KDB D.418/16/2024. számú határozata, [90].

<sup>24</sup> Ld. pl. a KDB D.394/11/2017. számú határozatát.

<sup>25</sup> Ld. pl. a KDB D.67/23/2018. számú határozatának [58] pontját.

<sup>26</sup> Ld. a KDB D.179/11/2024. számú határozatának [45] pontját.

<sup>27</sup> Ld. a KDB D.367/15/2018. számú határozatát.

<sup>28</sup> Ld. az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvényt (Üttv.).

<sup>29</sup> Ld. a Kbt. 44. §-át.

<sup>30</sup> Ld. a Kbt. 44. § (2)-(3) bekezdését.

<sup>31</sup> Ld. az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/943 irányelvét (2016. június 8.) a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, hasznosításával és felfedésével szembeni védelemről.

<sup>32</sup> Ld. pl. az EUB C-266/09. számú ügyben 2010. december 16-án meghozott ítéletét, ECLI:EU:C:2010:779

<sup>33</sup> A Fővárosi Törvényszék 107.K.700.875/2018/30. számú ítélete.

a) Elsőként az *üzleti titok védelmének célja, funkciója* vizsgálendő. A kiindulópont az, hogy „Az ajánlatok tartalmazhatnak olyan adatokat, tényeket, amelyek napvilágra kerülése sértené bizonyos, a polgári és versenyjog által is védett érdekeiket. Az üzleti titok jogosultjának, a titokgazdának jogos érdeke, hogy ezen információk védelmet kapjanak. Ez az érdek azonban a közbeszerzési eljárásban szembe kerül a közérdekkel, és az eljárásban résztvevő versenytársak iratbetekintéséhez, illetve adott esetben a jogorvoslathoz való jogával (a bizonytalan helyzet miatt nem indítanak eljárást).”<sup>34</sup> Az ajánlattételhez kapcsolódóan az árindokolások is tartalmazhatnak üzleti titkot, ezek védelme is kulcsfontosságú lehet, azonban nem korlátozható indokolatlanul más ajánlattevők iratbetekintési joga és ezáltal a jogorvoslathoz való joga. „Ezért csak a törvényben meghatározott feltételek maradéktalan teljesülése esetén lehet – kivételes és szűk körben – megtiltani üzleti titokra hivatkozással az ajánlat egyes elemeinek versenytársak általi megismerését, korlátozva ezzel az említett közbeszerzési alapelveket.”<sup>35</sup> Vagyis a versenytárs ajánlattevők által gyakorolható *iratbetekintési jog korlátozását* jelenti az *üzleti titok védelme*, amelynek funkciója, hogy a versenytársak ne ismerhessenek meg olyan adatokat, amelyek titokban tartása az adott gazdasági szereplő részére különösen fontos. A jogalkotó határozza meg, hogy milyen adatok, iratok minősíthetők üzleti titokká, ezzel pedig kijelöli azt, hogy a versenytársak iratbetekintési jogát hogyan (milyen terjedelemben) korlátozhatják a gazdasági szereplők. Ennek azért van jelentősége, mert „Az üzleti titok fogalmának nem megfelelő adat/ismeret védelme a közbeszerzési eljárásban nem biztosítható.”<sup>36</sup> (Egyébként „az üzleti titok köre jóval tágabb, mint a know-how vagy védett ismeret köre.”)<sup>37</sup> Az üzleti titok körébe vonható tartalmak meghatározásakor a jogalkotónak egyensúlyt kell teremtenie a két ellentétes érdek között. Egyrészt biztosítani kell, hogy a „jogorvoslathoz való ne lehetetlenüljön el”, vagyis lehe-

tővé kell tenni, hogy a versenytársak megfelelő módon tudják ellenőrizni azt, hogy az ajánlatkérő az ajánlatot a jogszabályok, illetve a saját előírásainak megfelelően bírálta-e el, azzal, hogy nem az ajánlattevők feladata az ajánlatok elbírálása az ajánlat teljes átvizsgálásával.<sup>38</sup> Tehát „Az ajánlatkérő nem korlátozhatja és nem lehetetlenítheti el egy ügyfélképességgel rendelkező ajánlattevő jogorvoslati jogosultságát akképpen, hogy nem engedi a jogorvoslati kérelem alapjául szolgáló jogsértés tudomására jutását.”<sup>39</sup> Ennek hiányában ugyanis inkább lemondanának az ajánlattevők a jogorvoslati kérelem benyújtásának eszközéről, hiszen konkrétumok ismerete nélkül annak kimenetele túlzottan bizonytalan lenne számukra.<sup>40</sup> Azonban az sem kizárt, hogy az ajánlattevő az álláspontját az ajánlatkérő felvilágosításkéréseinek, hiánypótlási felhívásainak és indokáláskéréseinek tartalmára alapozza az üzleti titokká nyilvánított adatok meg nem ismerhetősége okán.<sup>41</sup> Másrészt tekintetbe kell vennie azt is, hogy a gazdasági szereplőknek jogos elvárásuk lehet meghatározott tartalmak titokban tartása, tehát szigorú keretek között biztosítani kell az erre vonatkozó ajánlattevői érdekeket is. Ahogy az EUB is rámutatott, meg kell „teremteni az egyensúlyt az [ajánlattevőt] megillető hatékony jogorvoslathoz való jog és az ajánlattevő versenytársának a saját bizalmas információinak és üzleti titkaiknak védelméhez való joga között.”<sup>42</sup>

b) A fentieknek megfelelően ki kell alakítani az *érdekek közötti egyensúlyi helyzetet*, meg kell határozni azokat a jogszabályi feltételeket és értelmezési kereteket, amelyek között az ajánlattevők az üzleti titokká nyilvánítás lehetőségével élhetnek, elhatárolva ezzel a klasszikus magánjogi lehetőségektől a közbeszerzések területét. Természetesen a bíráló általános kötelezettségéből adódóan az ajánlatkérőre hárul az a feladat, hogy megítélje az ajánlattevők döntésének jogszerűségét, állást foglaljon abban a kérdésben, hogy egy indokolás elfogadható-e vagy sem, ha pedig helytelen jogi

<sup>34</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.226/2023/9. számú ítélete, [43].

<sup>35</sup> A KDB D.347/13/2022. számú határozata, [66].

<sup>36</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.167/2024/11. számú ítélete, [33].

<sup>37</sup> A KDB D.480/15/2022. számú határozata, [41].

<sup>38</sup> Ld. a Kbt. 42-45. §-aihoz kapcsolódó részletes indokolást.

<sup>39</sup> A KDB D.239/15/2012. számú határozata.

<sup>40</sup> Ld. a Kbt. 42-45. §-aihoz kapcsolódó részletes indokolást.

<sup>41</sup> Ld. a KDB D.421/12/2025. számú határozatának [89] pontját.

<sup>42</sup> Az EUB C-927/19. számú ügyben 2021. szeptember 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:700, [159], 6.

következtetést von le, akkor annak jogkövetkezményével kell szembesülnie. Az ajánlattevők törekedhetnek túlbiztosításra is, hiszen igyekeznek védeni a fontos adataikat, nyilván nem akarják azt kockáztatni, hogy a versenytársak számára megismerhetők legyenek az ajánlatukat alátámasztó, az árindokolásukban közölt részletek, gyengítve ezzel a jövőbeli esélyeiket a piacon és más közbeszerzési eljárásokban. Hiszen „a nyertes ajánlattevőnek jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy árképzési módszerét, az általa alkalmazott egységeket a többi ajánlattevő ne ismerhesse meg, mert ha ezek az árak ismertté válnak, akkor egy következő közbeszerzési eljárásban a versenytársak által kalkulálható lesz a nyertes ajánlattevő ajánlati ára, és ezért az ő árainál alacsonyabb árat lesznek képesek alkalmazni, ezáltal jóval előnyösebb piaci pozícióba kerülhetnek vele szemben.”<sup>43</sup>

A túlzó, indokolatlan védelmi szándéokra épülő törekvéseknek kíván a Kbt. különleges szabályozása határt szabni annak érdekében, hogy biztosítható legyen a jogos magánérdekkel szemben a közérdek. Egyrészt „A magánjogi szerződések a szabadpiaci üzleti tevékenység során feljogosítják ugyan a szerződést kötő feleket a szerződés ténye és tartalmának titokban tartására, a közpénzek elnyerésének 'jogkövetkezménye' azonban a teljeskörű nyilvánosság vállalása. A közbeszerzési eljárásban – alapelvi – 'főszabály' a nyilvánosság, az eljárás átláthatósága, a transzparencia. Ennek korlátozása csak kivételesen és indokoltan történhet, jelen esetben erre a Kbt. 44. §-a ad lehetőséget, azonban éppen emiatt a nyilvánosság és átláthatóság korlátozásának jogszabályi feltételeit körültekintően kell megvizsgálni és szigorúan kell megítélni.”<sup>44</sup> Másrészt „A jogos magánérdekkel szembeni közjogi védelem az aránytalan sérelem szintjénél kezdődik. Az ezt a 'szintet' el nem érő sérelem vagy veszélyeztetettség a közpénz felhasználás szükségszerűen vállalt 'kockázatának' (költségé-

nek) minősül. Az üzletileg érzékeny adatkör önmagában nem minősíthető az üzleti titok fogalmába tartozó védett ismeretnek. A közbeszerzési eljárások ugyanis átláthatóságot és nyilvánosságot követelnek.”<sup>45</sup> A jogalkotó dönti el az üzleti titokból eleve kizárt adatok körét, valamint azt, hogy mely információk (például alvállalkozókra, az ellenszolgáltatás teljesítésére vonatkozó adatok) nyilvánosságról, közzétételéről rendelkezik,<sup>46</sup> ennek pedig hatása lehet egy-egy konkrét ügy megítélésére is. Vannak tehát olyan esetek, amikor a közpénzből finanszírozandó szerződés odaítéléséért az ajánlattevőknek áldozatot kell hozniuk, azaz vállalniuk kell annak kockázatát, hogy számukra fontos adatok birtokába jutnak más ajánlattevők, vagy azokat közzé kell tenni.

c) Az üzleti titokká nyilvánítás egy *ajánlattevői döntés* („Ez a döntés az ajánlattevő egyéni döntése”),<sup>47</sup> ugyanis „az üzleti titok körének meghatározása az érintett *titokgazda* gazdasági szereplő által meghatározott adatokat jelenti, az üzleti titokká minősítés az ajánlattevő kompetenciájába tartozik.”<sup>48</sup> Ez azt jelenti, hogy „a titokgazda jogosult eldönteni, hogy számára az adott tény, tájékoztatás, egyéb adat vagyoni értékkel bír. Az ajánlatkérő és a Döntőbizottság kötelezettsége is az, hogy a jogszabályokban, elsősorban a Kbt.-ben rögzített üzleti titokkal kapcsolatos jogszabályi követelmények betartását megkövetelje, illetve számon kérje az adott ajánlattevőn.”<sup>49</sup> Így az is lehetséges, hogy az ajánlattevő úgy ítéli meg, hogy az adatai védelemre szorulóknak, azonban nem kívánja azokat a kockázatokat és kötelezettségeket vállalni, amelyek az üzleti titokká minősítéshez kapcsolódnak. Ugyanis figyelembe kell venni azt, hogy „A korábbi közbeszerzési szabályozáshoz képest a hatályos Kbt. szerint már nem fogadhatják el az ajánlatkérők automatikusan valamely adatnak az üzleti titokká minősítését, hanem az ajánlatkérő köteles vizsgálni azt, hogy az adat az ajánlattevők általi titokkörbe tartozik-e, és az ajánlattevő indokolása megfelelően

<sup>43</sup> A KDB D.179/11/2024. számú határozata, [45].

<sup>44</sup> A KDB D.418/16/2024. számú határozata, [93].

<sup>45</sup> A KDB D.418/16/2024. számú határozata.

<sup>46</sup> Ld. a Kbt. 43. §-át.

<sup>47</sup> A KDB D.94/16/2017. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.256/2017/23. számú ítéletét.

<sup>48</sup> A KDB D.296/33/2018. számú határozata, [64]–[65]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.875/2018/30. számú ítéletét.

<sup>49</sup> A KDB D.276/19/2020. számú határozata, [61]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.953/2020/7. számú ítéletét.

alátámasztott-e.”<sup>50</sup> Ha az ajánlattevői döntés nem jogszerű, vagy nem megfelelően alátámasztott, akkor az ajánlatkérői hiánypótlási felhíváshoz, továbbra is elfogadhatatlan indokolás esetén pedig az ajánlat érvénytelenségéhez vezethet. (A jogalkotó „A jogszabályban előírtak betartatásához, a jogsértő helyzet reparálásához jogi eszközt is biztosított: a hiánypótlás alkalmazhatóságát, végső soron a jogsértő magatartás szankcionálhatóságát, az érvénytelenség megállapítását.”)<sup>51</sup> Vagyis mérlegelnie kell az ajánlattevőknek a kockázatokat, az előnyöket és a hátrányokat.

Az ajánlattevő dönthet úgy is, hogy a korábbi döntését visszavonja, és *nem tartja fenn az üzleti titokká nyilvánítást*. „Az, hogy az ajánlattevő az ajánlatában valamely dokumentumot, adatot, stb. üzleti titokká minősít, azáltal az adott adatok nyilvánosságra hozatalát tiltja meg. Ez a döntés az ajánlattevő egyéni döntése, mely döntés nem eredményezheti azt, hogy ezen minősítésen az ajánlattevő ne változtasson. A Kbt. rendelkezései nem tiltják, hogy a hiánypótlás teljesítését követően az ajánlattevő akként döntsön, hogy az üzleti titok minősítést feloldja. Ez az ajánlattevői döntés nem kapcsolódik közvetlenül az ajánlati kötöttség jogintézményéhez, így erre kötöttség sem állhat be. A Döntőbizottság álláspontja szerint ebből következően az ajánlattevőnek jogszerű lehetősége volt arra, hogy a hiánypótlás teljesítését követően az üzleti titok minősítést feloldja.”<sup>52</sup> Felmerül a kérdés, hogy miképpen kell azt a helyzetet kezelni, ha utóbb, egy előzetes vitarendezési eljárásban kerül sor az *egyres tartalmaknak az üzleti titokká nyilvánítás alóli feloldására*. „Jelen esetben az a speciális helyzet állt elő, hogy az iratbetekintésre nyitvaálló határidő leteltét követően – az iratbetekintést követő előzetes vitarendezési eljárásban – az iratbetekintéssel érintett, és az iratbetekintést kérő ajánlattevő által megtekinteni kívánt, üzleti titokká nyilvánított dokumentumok jelentős részét a nyertes ajánlattevő feloldotta az üzleti titok alól. Azaz egy olyan joghelyzet merült fel a közbeszerzési eljárás-

ban, amely a Kbt. által nem szabályozott. A jogkérdés eldöntéséhez a Döntőbizottság a Kbt. irányadó rendelkezéseinek komplex – azaz nemcsak nyelvtani, hanem történeti, rendszertani, logikai, teleológiai – vizsgálatát az alábbiak szerint végezte el.” Az Alaptörvény 28. cikkét és a Kbt. 2. § (7) bekezdését alapul véve a jogsértést (az iratbetekintés jogellenes korlátozását) megállapították, azonban bírságot az ügyben felmerült jogkérdés „komplex jellegére” tekintettel nem szabtak ki.<sup>53</sup> Ha megszüntetik az üzleti titokká nyilvánítást, akkor a jogorvoslati eljárásban is le kell vonni ennek eljárási következményeit (eljárás megszüntetése okafogyottság okán).<sup>54</sup>

A döntésnek azonban szabályszerű folyamat keretében kell megvalósulnia, csak a Kbt.-ben meghatározott út járható az ajánlattevő számára. Ez azt jelenti, hogy nem tagadhatja meg az árándokolás benyújtását arra hivatkozással, hogy azok az ő üzleti titkait képezik, és azokat így kívánja megvédeni (hiszen „Az üzleti titok megőrzésének legjobb módja egyszerűen az, ha nem fedik fel őket”),<sup>55</sup> a „békén hagyáshoz való jog”, a magánszféra tiszteletben tartása nem abszolút és mindenek felett álló hivatkozhatósági pont a közbeszerzésekben, legalábbis akkor nem, ha a cél az érvényes ajánlattétel és a szerződéskötés jogának az elnyerése. (Egy esetben például az ajánlattevő „Előadta, hogy az általa az indokolásában hivatkozott megrendelés részleteiről nem áll módjában az ajánlatkérő részére tájékoztatást adni, annak üzleti titok minősége miatt.”)<sup>56</sup> Abból lehet kiindulni ebben a körben, hogy „a közbeszerzési eljárások az ajánlatkérő szervek és a gazdasági szereplők közötti *bizalmi kapcsolaton* alapulnak, a közbeszerzési eljárásban ezen utóbbiaknak anélkül kell tudniuk közölni az ajánlatkérő szervekkel minden hasznos információt, hogy attól tartanának, az ajánlatkérő szervek olyan adatokat közölnek harmadik személyekkel, amelyeknek a felfedése kárt okozhat az említett gazdasági szereplőknek.”<sup>57</sup>

<sup>50</sup> A KDB D.296/33/2018. számú határozata, [64]–[65]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.875/2018/30. számú ítéletét.

<sup>51</sup> A KDB D.12/21/2018. számú határozata, [69].

<sup>52</sup> A KDB D.94/16/2017. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.256/2017/23. számú ítéletét.

<sup>53</sup> Ld. a KDB D.164/19/2021. és a D.227/23/2021. számú határozatát.

<sup>54</sup> Ld. a KDB D.394/11/2017. számú határozatát.

<sup>55</sup> Levine, David S. – Sarnoff, Joshua D.: Compelling Trade Secret Sharing. *Hastings Law Journal*, 2023/4. sz. 997. o.

<sup>56</sup> A KDB D.309/18/2019. számú határozata, [12].

<sup>57</sup> Az EUB C-927/19. számú ügyben 2021. szeptember 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:700, [115].

d) A fentiekből adódóan szükség van olyan korlátok, feltételek, kötelező elemek és szankciók (hiánypótlás, illetve érvénytelenség) törvényi szinten való rögzítésére, amelyek biztosítják azt, hogy az ajánlattevők ne terjeszkedhessenek túl az indokolt kereteken. Ennek megfelelően írja elő a Kbt. a következőket: „Az üzleti titkot tartalmazó irat kizárólag olyan információkat tartalmazhat, amelyek nyilvánosságra hozatala a gazdasági szereplő üzleti tevékenysége szempontjából *aránytalan sérelmet okozna*. A gazdasági szereplő az üzleti titkot tartalmazó, elkülönített irathoz indokolást köteles csatolni, amelyben részletesen alátámasztja, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna számára aránytalan sérelmet. A gazdasági szereplő által adott indokolás nem megfelelő, amennyiben az általánosság szintjén kerül megfogalmazásra.”<sup>58</sup> A KDB megközelítése szerint ebből adódóan a következő *konjunktív feltételek*nek kell teljesülnie: ok-okozati összefüggés áll fenn az adatok megismerése és a vélhetően bekövetkező sérelem között; a feltételezett sérelemnek a gazdasági szereplő üzleti tevékenysége szempontjából kell fennállnia; a sérelemnek aránytalan mértékűnek kell lennie; és mindez konkrétumokkal alátámasztott, nem az általánosság szintjén megfogalmazott.<sup>59</sup> Vagyis a kulcselemek a következők: aránytalan sérelem, az ezt alátámasztó indokolás, amely nem lehet általános, emellett figyelembe kell venni azt is, hogy milyen információkra, adatokra nem terjedhet ki a védelem a törvény erejénél fogva.<sup>60</sup> Mindez azt jelenti, „hogy a Kbt. az üzleti titokká minősítést csak az érintett adatkör esetében teszi lehetővé, és az, hogy a Kbt. 44. § (1) bekezdése kiemeli, hogy az üzleti titkot elkülönítetten kell elhelyezni, szintén azt a jogalkotói szándékot támasztja alá, amely gátolni kívánja a teljes terjedelmű védett adattá minősítést.”<sup>61</sup> Azonban önmagában nem tekinthető „jogszerűtlennek, ha az ajánlattevők ajánlatuk, árindokolásuk, kiegészítő árindokolásuk teljes

egészét vagy bizonyos, jól körülhatárolt elemeit üzleti titokká minősítik, ha annak indokai valóban fennállnak.”<sup>62</sup>

e) A Kbt. előírja a gazdasági szereplő számára az *indokolási kötelezettséget*: eszerint az üzleti titkot tartalmazó, elkülönített irat(ok)hoz indokolást kell csatolni, amelyben részletesen alátámasztja az ajánlattevő, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna számára aránytalan sérelmet. Ez azt jelenti, hogy „az üzleti titok körének meghatározása az érintett *titokgazda* gazdasági szereplő által meghatározott adatokat jelenti, az üzleti titokká minősítés az ajánlattevő kompetenciájába tartozik. A korábbi közbeszerzési szabályozáshoz képest a hatályos Kbt. szerint már nem fogadhatják el az ajánlatkérők automatikusan valamely adatnak az üzleti titokká minősítését, hanem az ajánlatkérő köteles vizsgálni azt, hogy az adat az ajánlattevő általi titokkörbe tartozik-e, és az ajánlattevő indokolása megfelelően alátámasztott-e.”<sup>63</sup> A „részletes alátámasztás” kitételből következik, hogy az indokolás *nem lehet általános* (például nem állhat csak abból, hogy „az adott információk nyilvánosságra hozatala az ajánlattevő üzleti érdekeit súlyosan sértené”), hanem konkrétan meg kell jelölni a veszélyeket és a valószínűsíthető sérelmeket.<sup>64</sup> Egy esetben úgy fogalmazott egy határozat, hogy az indokolás „tartalma általános jellegű volt, mivel sem a saját körülményei, sem a teljesítendő szerződéses tárgy szempontjából nem tartalmazott konkrét gazdasági vagy műszaki érvelést ezen indokolás.”<sup>65</sup> Így nem elegendő „általános panelként alkalmazva a versenyhátrányt és a gazdasági érdeksérelem mint általános következményt”<sup>66</sup> hivatkozni. Emellett a sablonszerű indokolások sem fogadhatók el: „Amennyiben az üzleti titokká nyilvánítás indokolása sablonszerű, általános, kizárólag gazdasági érdekre, versenyhátrányra hivatkozik, úgy az egyedi eset egyedi körülményeinek mérlegelése, az ajánlattevő sérelmének

<sup>58</sup> A Kbt. 44. § (1) bekezdése.

<sup>59</sup> A KDB D.347/13/2022. számú határozata, [72].

<sup>60</sup> Ld. a Kbt. 44. § (2) bekezdését.

<sup>61</sup> A KDB D.12/21/2018. számú határozata, [77].

<sup>62</sup> A KDB D.12/21/2018. számú határozata, [79].

<sup>63</sup> A KDB D.296/33/2018. számú határozata, [64]–[65]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.875/2018/30. számú ítéletét.

<sup>64</sup> A Kbt. javaslati állapotának 42–45. §-ához kapcsolódó indokolás.

<sup>65</sup> A KDB D.205/9/2023. számú határozata, [45]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.753/2023/18. számú ítéletét.

<sup>66</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.753/2023/18. számú ítélete, [38].

lehetősége, valamint a sérelem bekövetkeztének elkerüléséhez fűződő magánérdek, és az üzleti titkok tárgyát képező adattartam nyilvánosságra hozatalához fűződő közérdek összehasonlíthatóságára nincsen lehetőség.”<sup>67</sup> Például „az általánosság szintjén kerül megfogalmazásra azon indokolás, mely az adott tényállástól teljesen független, konkrétumot nem tartalmaz, abban az indokolási kötelezett eseti körülményei, a nyilatkozó saját üzleti tevékenységét feltáró és figyelembe vevő indokolás nincs.”<sup>68</sup> Vagy „A kártérítés követelésének lehetősége, és súlyos gazdasági, erkölcsi, akár büntetőjogi következményeinek lehetősége önmagában nem minősül a Kbt. 44. §-a szerinti indokolási kötelezettség teljesítésének.”<sup>69</sup> Azonban „A jogalkotó a megfelelő indokolás tartalmi feltételeit tételesen nem adja meg, hanem az elérendő eredményre fogalmaz meg iránymutatást: az indokolásnak azt kell alátámasztania, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala a gazdasági szereplő számára aránytalan sérelmet okozna.”<sup>70</sup> Ebből adódóan „az üzleti titokra vonatkozó indokolás jogszerűsége (általános, illetve konkrét jellege) megítélésének kiindulópontja az, hogy melyek azok az üzleti titokká nyilvánított adatok, információk, amelyekre vonatkozik az indokolás.”<sup>71</sup> Ha a gazdasági szereplő nem tartotta be az üzleti titokra vonatkozó szabályokat (túlterjeszkedett a jogszabályi kereteken, túlságosan általános az indokolás), akkor az ajánlatkérő köteles hiánypótlás keretében megadni a gazdasági szereplő számára a korrekció lehetőségét. Ha ennek ellenére nem kerül javításra a kifogásolt elem, akkor az ajánlat érvénytelenné nyilvánítandó (ezt az érvénytelenségi jogalapot a Kbt. a 73. §-ában külön is nevesíti).<sup>72</sup>

Az *általánosság kizárása* jelenti az egyik határt: ez a jogintézmény alkalmazásának egyik „szélső értéke”. A Kbt. nem definiálja azt, hogy milyen legyen az indokolás, hanem azt rögzíti, hogy milyen nem lehet: túl általános, amellyel a jogalkotó „a tényleges alappal valójában

nem rendelkező, légből kapott érvelést kívánta kizárni.”<sup>73</sup> Azonban az sem lehet elvárás, hogy az ajánlattevő túlzottan részletesen fogalmazzon, és felfedje a valóban védett adatokat az indokolásában, ugyanis a másik határ (szélső érték) a *jogintézmény célja*. „Ha az üzleti titok indokolása körében olyan információk közlését várjuk el, amely ez utóbbit veszélyezteti, a jogintézmény nem tölti be azt a funkciót, amely érdekében létrehozták. Az ajánlatkérőnek ezért egyensúlyt kell találnia a túlzottan általános megfogalmazás és a már üzletileg szenzitív információk közlését is megkívánni akaró indokolás között, illetve az esetleges hiánypótlási igényét eszerint kell meghatározni.”<sup>74</sup> Vagyis „a védendő információ nyilvánvalóan nem jelenhet meg az indokolásban, hiszen abban az esetben a jogintézmény rendeltetése kiüresedne, céltalanná válna.”<sup>75</sup>

A másik vizsgálendő elem (követelmény) szerint „Az üzleti titkot tartalmazó irat kizárólag olyan információkat tartalmazhat, amelyek nyilvánosságra hozatala a gazdasági szereplő üzleti tevékenysége szempontjából *aránytalan sérelmet* okozna.”<sup>76</sup> Ez azt jelenti, hogy be kell tudni mutatni a nyilvánosságra hozatal következményét (az ok-okozati összefüggést), azt, hogy az érdeksérelem hogyan valósulna meg. Az alátámasztást számos szempont és körülmény (a védett információ és a sérelemmel érintett érdek jellege/jelentősége, a gazdasági szereplő piaci helyzete, üzletpolitikája, stb.) befolyásolja. Így például milyen anyagi, technikai, szellemi ráfordításokat eszközölt a gazdasági szereplő annak kidolgozásához, kifejlesztéséhez, megismeréséhez, felfedezéséhez, alkalmazásához és a nyilvánosságra hozatal következtében mindezen ráfordítás milyen jellegű, vagy nagyságrendileg mekkora kárt realizálna, vannak-e olyan szerződéses, vagy jogszabályon, hatósági döntésen alapuló kötelezettségei, amelyek megkövetelik a védetté nyilvánított információ titokban tartását, és melyek azok a szerződéses, illetve egyéb hátrányos

<sup>67</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.753/2023/18. számú ítélete, [39].

<sup>68</sup> A KDB D.367/15/2018. számú határozata, [33].

<sup>69</sup> A KDB D.367/15/2018. számú határozata, [33].

<sup>70</sup> A KDB D.856/20/2016. számú határozata vagy a D.12/21/2018. számú határozata, [69].

<sup>71</sup> A KDB D.480/15/2022. számú határozata, [70].

<sup>72</sup> Ld. pl. a KDB D.651/19/2016. számú határozatát.

<sup>73</sup> A KDB D.81/14/2025. számú határozata, [40].

<sup>74</sup> A KDB D.81/14/2025. számú határozata, [40].

<sup>75</sup> A KDB D.475/13/2024. számú határozata, [56]. Megsemmisítette és új eljárásra kötelezte a KDB-t a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.716/2024/18. számú ítélete.

<sup>76</sup> A Kbt. 44. § (1) bekezdésének 2. mondata.

jogkövetkezmények, szankciók, amelyek a titoktartás megsértése következtében a gazdasági szereplővel szemben alkalmazhatóak lesznek. Lehet ezen túlmenően arra is hivatkozni, hogy a nyilvánosságra hozatal következtében milyen előnyökre tehetne szert más konkurens gazdasági szereplő az információ birtokában, a nyilvánosságra hozatal a piaci verseny szempontjából milyen és mekkora hátrányt eredményezne a gazdasági szereplő részére, a gazdasági szereplőre nézve milyen hátrányos folyamatokat indítana el a nyilvánosságra hozatal.<sup>77</sup> A jogalkotó jelzős szerkezetet használt, hiszen *nem egyszerűen sérelmet, hanem annak aránytalanságát is megköveteli az üzleti titok fennállásához*. Ha a jogszabályi feltételeknek meg is felel valamely üzleti titokká nyilvánított információ, akkor tovább kell folytatni ennek a kérdésnek az eldöntésével. Ennek megfelelően kell elvégezni „az általános vizsgálatot, vagyis azt, hogy az üzleti titokká nyilvánítás indoka kellően egyedi, részletes és konkrét, a gazdasági tevékenységéhez kapcsolódó, titkos, vagyoni értékkel bíró olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek a titokban tartása érdekében a titok jogosultja az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsította, és amelynek nyilvánosságra kerülése számára az üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna. Abban az esetben, ha az indokolásban az ajánlattevő kifejezetten hivatkozik egyes adatok üzleti titok jellegére, azokat külön is vizsgálni szükséges, és természetesen a teljes árindokolást érintő, többetként értékelhető információ (árképzési metódus) is külön vizsgálat tárgyát képezheti. Az ajánlatkérő csak azt követően tudja elvégezni a *közérdekűségi tesztet*, vagyis annak eldöntését, hogy az üzleti titkot jelentő adatok nyilvánosságra hozatala valóban aránytalan sérelmet okozna-e; és ha igen, fűződik-e ennek ellenére közérdek azok nyilvánosságra hozatalához. Önmagában az ajánlattevők között kialakuló árverseny ténye – aránytalan sérelemként hivatkozva – nem elégséges indok az üzleti titok nyilvánosságra kerülésének megtiltásához, hiszen a közbeszerzési eljárások egyik legfontosabb deklarált

célja éppen az ajánlatok közötti minél nagyobb versengés lehetővé tétele, biztosítása.”<sup>78</sup> Vagyis „Ez a közérdekűségi teszt segít annak eldöntésében, hogy az adott helyzetben mely érdek minősül erősebbnek. Ehhez az ajánlattevő részéről is a megfelelő indoklás rögzítésére”<sup>79</sup> van szükség.

A fentiek szerint tehát a KDB gyakorlatában alkalmazott „*deduktív vizsgálati módszer*” a következő (amelyet a bíróság is elfogad): a KDB „először azt veszi górcső alá, hogy a hivatkozott adatkör nem esik-e a nevesített tilalmi lista körébe, és csak nemleges válasz után vizsgálja a Kbt. 44. § (1) bekezdésének főszabályát.”<sup>80</sup> Vagyis „Az indoklás általános szabályoknak, a Kbt. 44. § (1) bekezdésének való megfelelése csak azt követően vizsgálható, ha a nyertes ajánlattevő teljes egészében üzleti titokká nyilvánított árindokolása nem tartalmaz az üzleti titok alól kizárt adatot.”<sup>81</sup>

Az ajánlatkérő bírálati kötelezettségébe tartozik az üzleti titokká nyilvánítás jogszerűségének, az azt alátámasztó indoklás megfelelésének a vizsgálata, szükség szerint hiánypótlási felhívás kibocsátása elfogadhatóság hiányában, az indoklás hiányos jellege esetén. A hiányosságokat a közbeszerzési eljárásban kell tisztázni, az e körben elkövetett ajánlatkérői mulasztásokat nem menti ki az, hogy a jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő igyekszik az észrevételeiben az ajánlattevői hiányosságait pótolni úgy, hogy „az ajánlattevő helyett maga indokolja meg – feltételezve a lehetséges ajánlattevői érvelést – az ajánlattevő üzleti titokhoz fűződő vélt érdeksérelemét. Az ajánlatkérőnek nem feladata, hogy az ajánlattevő helyett maga egészítse ki az indokolást, hanem erre az ajánlattevőt kellett volna felhívnia.”<sup>82</sup> Megjegyzendő, hogy abban a jogorvoslati eljárásban, amelyben ezt megfogalmazták, a KDB kiemelte azt a körülményt is, hogy „a nyertes ajánlattevő a jogorvoslati eljárásban részvételi szándékát nem jelezte, észrevételt, nyilatkozatot nem tett az üzleti titok indokolása, sem ajánlatának védelmében.”<sup>83</sup>

f) Említést kell tenni az *elkülönítésről*, és ennek *technikai feltételeiről* is, hiszen az EKR-ben külön

<sup>77</sup> A KDB D.522/24/2019. számú határozata, [37].

<sup>78</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.716/2024/18. számú ítélete, [53].

<sup>79</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.167/2024/11. számú ítélete, [37].

<sup>80</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.716/2024/18. számú ítélete, [42].

<sup>81</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.716/2024/18. számú ítélete, [54].

<sup>82</sup> A KDB D.347/13/2022. számú határozata, [77].

<sup>83</sup> A KDB D.347/13/2022. számú határozata, [77].

funkciók állnak rendelkezésre az üzleti titok kezelésére. Ebben a körben egy fontos különbségtételt kell tenni, mégpedig a következőt: „Kiemeli a bíróság, hogy a titok tárgyának maga a bizalmas adat, nem pedig annak a hordozója (az irat) minősül. Erre tekintettel írja elő a Kbt., hogy a gazdasági szereplőnek el kell különítenie az információknak azt a részét, amely körben üzleti titok fennállására hivatkozik, amiben az EKR a segítségére van. Az ajánlattevőnek úgy kell tehát elkészítenie az irat tartalmát, hogy a titkossá nyilvánított adattartalom a szerződés odaítélése után esetleg nyilvánosságra kerülhet a közérdekű adatigénylési eljárásokban, de az ne gátolja a jogos érdekeltséggel rendelkező gazdasági szereplők jogorvoslathoz való jogainak gyakorlását.”<sup>84</sup> A megfelelő elkülönítés azért is lényeges ebből adódóan, mert „Ha magát az üzleti titkot a gazdasági szereplő olyan dokumentumban helyezi el, amelynek nyilvánosságra hozatala a közbeszerzési eljárásban nem tiltható meg, úgy titokgazdaként nem tanúsítja az adott helyzetben a titokban tartáshoz szükséges, elvárható magatartást.”<sup>85</sup> Az pedig, hogy az ajánlattevő egyetért-e vagy sem az e körben alkalmazandó technikai megoldással, irreleváns, továbbá nem alaptörvényellenes a jogi szabályozás. („Az a körülmény pedig, hogy az [ajánlattevő] az EKR rendszerrel bevezetett informatikai megoldásokkal nem ért egyet, nem befolyásolja annak alkalmazási kötelezettségét.”<sup>86</sup> Emellett a bíróság azt is megfogalmazta, hogy a Kbt. a felhatalmazó rendelkezései körében tartalmaz felhatalmazást rendeletalkotásra a részletszabályokra nézve, az ajánlattevő nem fejtette ki, hogy miért is sérült volna az Alaptörvény, illetve miért lenne ellentétes a Kormány rendelete a törvénnyel.)<sup>87</sup> A megfelelő EKR-funkciók használata azért is különösen fontos, mert bár formai hiányosságnak minősül, mégis az ajánlat érvénytelenségéhez vezethet az, ha

nem megfelelően használják, hiszen olyan formai követelményről van szó, amelyet nem az ajánlatkérő, hanem a jogszabály ír elő, így vonatkozik rá az az érvénytelenségi ok, amely akkor alkalmazható, ha az ajánlat egyéb okból nem felel meg a jogszabályi feltételeknek.<sup>88</sup> Ebben a körben jogszabályi feltétel pedig a végrehajtásra vonatkozó részletszabály,<sup>89</sup> amely „egy formai előírást rögzít, nem mond ellent a Kbt.-nek, mert csupán azt mondja meg, hogy miként kell elektronikus közbeszerzési rendszerben az üzleti titokká nyilvánítást, – a Kbt. által is előírt – elkülönített elhelyezést alkalmazni. A Döntőbizottság megjegyzi, hogy a Kbt. 41. § (7) bekezdése egyébként kifejezetten engedélyt ad az eljárási cselekmények elektronikus gyakorlása kapcsán a Kbt.-től való szükséges mértékű eltérésre.”<sup>90</sup>

#### *Az üzleti titok és az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolások kapcsolata*

Az üzleti titokra vonatkozó általános megállapításokat követően lehetőség van arra, hogy az árindokolásokhoz kapcsolódó további főbb jellemzők kerüljenek áttekintésre. Az üzleti titokká nyilvánítható tartalmak kapcsán lényeges kiindulópont, hogy „a Kbt. hivatkozott rendelkezései nem mondják ki, hogy az árindokolás, illetve a kiegészítő árindokolás teljes tartalmát nem lehet jogszerűen üzleti titokká nyilvánítani.”<sup>91</sup> Azonban másként kell megítélni azt, hogy ha az ajánlattevő az árindokolásokra vonatkozó üzleti titokká nyilvánítások indokolását kívánja üzleti titokká nyilvánítani: „Nem vitatott, hogy az árindokolás/kiegészítő árindokolás ebben a formában (az üzleti titokká nyilvánítás indokolásának üzleti titokká nyilvánítása körében) nem felelt meg a Kbt. 44. §-ának, de ez a hiba kiküszöbölhető lett volna, ha a hiánypótlás eleve megfelelő tartalmú. Ez pedig az

<sup>84</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.057/2023/10. számú ítélete, [40].

<sup>85</sup> A KDB D.522/24/2019. számú határozata, [37].

<sup>86</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.057/2023/10. számú ítélete, [45].

<sup>87</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.057/2023/10. számú ítélete, [46].

<sup>88</sup> A KDB D.129/22/2023. számú határozata, [92]–[93]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.057/2023/10. számú ítéletét.

<sup>89</sup> „A gazdasági szereplő a Kbt. 44. §-ának alkalmazása során az üzleti titkot tartalmazó dokumentum elkülönített elhelyezésére az EKR-ben erre szolgáló funkciót alkalmazza.” Az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 11. § (4) bekezdése.

<sup>90</sup> A KDB D.129/22/2023. számú határozata, [95]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.057/2023/10. számú ítéletét.

<sup>91</sup> A KDB D.475/13/2024. számú határozata, [54]. Megsemmisítette és a KDB-t új eljárásra kötelezte a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.716/2024/18. számú ítélete.

ajánlatkérő felelősségi körébe tartozott.”<sup>92</sup> Egy másik esetben „A Döntőbizottság azt is megállapította, hogy a Kbt. 44. §-a egyetlen rendelkezése sem biztosít olyan védelmet az üzleti titok indokolása körében, mint amilyet a törvény által biztosított körben jogszerűen alkalmazott üzleti titok esetén lehetővé tesz.”<sup>93</sup>

Ugyanakkor – ahogyan arról az előzőekben szó volt – a jogszerűségi vizsgálatot az egyes adatok tekintetében külön-külön is el kell végezni, valamint „a teljes árindokolást érintő, többletként értékelhető információ (árképzési metódus) is külön vizsgálat tárgyát képezheti.”<sup>94</sup>

Ha jogorvoslati eljárásra kerül sor, akkor a KDB-nek az egyes elemeket – így a hivatkozott adókat, közterheket, alvállalkozói díjakat, technológiát, eszközöket, szoftvereket, járműveket az irodai díjak mellett – meg kell vizsgálnia az üzleti titokká nyilvánítás megfelelősége körében, a bíróság szerint nem elég az a megállapítás, hogy „az árindokolásban szereplő adatok az ajánlattevő által képzett, adott beszerzésre vonatkozóan megjelölt alapadatok alapján számított egyedi értékek, információk”, így a konkrét adatokra vonatkozó ajánlattevői kifogások elbírálatlannak tekintendők.<sup>95</sup>

Ennek megfelelően a következőkben sor kerül az árindokoláshoz kapcsolódó, üzleti titokra vonatkozó főbb szabályozási és joggyakorlati támpontok áttekintésére, amelyek eligazítást adhatnak a tételes jog által nyitva hagyott kérdések megválaszolásához.

a) Az egyik fő lehetséges kiindulópont az adat *árképzéshez* kapcsolódó jellege. A Kbt. nem használja ezt a kifejezést, hanem úgy fogalmaz, hogy az értékelési szempont alapján értékelésre nem kerülő, de ezek alapjául szolgáló – a kifejezetten üzleti titokká nem nyilvánítható adatokon túlmenően – részinformációk, alapadatok (így különösen az árazott költségvetés) nyilvánosságra hozatala megtiltható.<sup>96</sup> „Az áralkuláció metódusának egyedi, sajátos számítási módja, speciális elemei, más által nem kikövetkeztethető megoldásai teremthetnek alapot – az önálló értékelésre nem kerülő – ajánlati elemek nyilvánosságának korlátozására, feltéve, hogy az ajánlattevő képes bemutatni a nyilvánosság-

ra kerülés és az aránytalan sérelem közötti ok-okozati összefüggést azzal a részletességgel, amely alkalmas arra, hogy az ajánlatkérőt meggyőzze az üzleti titokká nyilvánított adatok nyilvánosságra hozatalát megtiltó nyilatkozat indokolásának elfogadhatóságáról, azaz arról, hogy a közbeszerzés nyilvánosságának, átláthatóságának korlátozása – kivételesen – indokolt.”<sup>97</sup>

A törvény különösen az árazott költségvetést említi, ezért ebben a körben utalni szükséges azokra az elemzésekre, amelyek feljebb a költségvetések és az árindokolások különbségeire és hasonlóságára vonatkoztak az indokolás fogalmának tárgyalása körében. Ezek részletes megismétlése nélkül annyi emelendő ki, hogy az árindokolás és az árazott költségvetés hasonló, mindkettőből – valamilyen szinten – megismerhető az ajánlattevő árképzése. Az árindokolásokban azonban az árelemeknek, költségelemeknek jóval részletesebben kell megjeleníteniük, tehát olyan dokumentumként kell számolni vele, amelyek fokozottan igényelhetik az üzleti titok védelmét, hiszen ezen adatok nyilvánosságra hozatala, illetve mások – különösen a versenytárs ajánlattevők – általi megismerése valóban aránytalan sérelmet okozhat a titokgazda ajánlattevőknek. A legkülönfélébb árelemek, költségtényezők, dokumentumok tartozhatnak – nem feltétlenül – ebbe a körbe: munkabérek, nyereség mértéke, beszállítói kedvezmények, nagykereskedelmi beszerzési árak, megállapodások. Nyilván a jövőbeli versenyesélyeket rontaná az, ha valamely gazdasági szereplő árképzése átlátható és ez alapján egyúttal előre látható is lenne a versenytársak számára.

Fontos kiindulópont tehát az *egyedi árképzés megismerhetősége*, amely azonban nem elégséges feltétel a jogszerű üzleti titokká nyilvánításhoz. A KDB szerint önmagában nem vitatható az, hogy „egy gazdasági szereplő árképzésének lehetnek olyan speciális, egyedi elemei, amelyek ismerete számára versenyelőnyt jelent a végső ajánlati ár kialakításánál, és annak nyilvánosságra kerülése sértheti üzleti érdekeit, azonban ezt az üzleti titok indokolásában legalábbis konkretizálnia szükséges. Be kell mutatnia, hogy melyek azok az egyedi árképzési

<sup>92</sup> A KDB D.462/21/2023. számú határozata, [79]. A döntést keresettel támadták.

<sup>93</sup> A KDB D.651/19/2016. számú határozata.

<sup>94</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.716/2024/18. számú ítélete, [53].

<sup>95</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.716/2024/18. számú ítélete, [47].

<sup>96</sup> A Kbt. 44. § (3) bekezdése.

<sup>97</sup> A KDB D.405/12/2024. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.167/2024/11. számú ítéletét.

tényezők, amelyeket ha másik versenytárs is alkalmazna, ezzel őt versenyhátrány érheti. Mindezekon túl azt is valószínűsíteni kell, hogy ez a versenyhátrány, mint sérelem, aránytalan mértékű kárt okozna számára. Önmagában nem fogadható el az olyan érvelés, amely csupán azzal indokolja az üzleti titoknak kezelni kért adat vagy információ megismerésének tilalmát, hogy ez esetben kialakulna egy versenyhelyzet, amely során a másik üzleti szereplő (konkurens ajánlattevő) kedvezőbb ajánlatot tehetne. Ez ugyanis magának a közbeszerzési eljárásnak – alapelvi szinten rögzített – alapvető célja.”<sup>98</sup> Egy másik döntésben úgy fogalmaztak, hogy „A Döntőbizottság önmagában nem vitatta, hogy egy gazdasági szereplő árképzésének lehetnek olyan speciális, egyedi elemei, amelyek ismerete számára versenyelőnyt jelent a végső ajánlati ár kialakításánál, és annak nyilvánosságra kerülése sértheti üzleti érdekeit. Azonban hiányolta a korábbi árándokolásból az ajánlattevő lehetséges üzleti sérelmének konkretizálását, részletes bemutatását.”<sup>99</sup>

Egy esetben a nyertes ajánlattevő három adatkört minősített titoknak: az árszámítási módszereit, az ajánlat indokolni kért tételeinek konkrét árszámításait és a beszállítói árajánlatokat. A KDB megállapította, hogy a Kbt. 44. § (2)-(3) bekezdésére tekintettel nem kellett az ajánlatkérőnek hiánypótlási felhívást kibocsátani. Az indokolása második mondatában a nyertes ajánlattevő úgy fogalmazott, hogy „a szigetelt távhővezeték piac konkurens résztvevői megismernék az irányadó beszerzési árakat, árképzési szabályait és minimális árelvárásait”, de a KDB szerint a tényleges indokolást a harmadik mondat tartalmazta: „Ezen információk birtokában a piac konkurens szereplői a saját árképzésüket a nyertes ajánlattevőhöz igazíthatnák.” A KDB megállapította a következők alapján, hogy ez az indokolás túl általános, nem elég részletes, valamint az aránytalan sérelem okozás eredményének konkrét kifejtését és módját sem tartalmazza. Ugyanis „Az ajánlatkérő számos áradatra vonatkozó indokolás elkészítésére kötelezte a nyertes ajánlattevőt, de a nyertes ajánlattevő nem különböztette meg az egyes adatokra vagy adatcsoportokra vonatko-

zó árándokolás-részeket az üzleti tevékenysége védelme szempontjából, pedig a nyilvánosságra kerülése nem lehet mindegyiknek azonos hatású. A nyertes ajánlattevő azt sem határozta meg az üzleti titokká nyilvánítás indokolásában, hogy mit jelent pontosan egy árképzésnek egy másikhoz igazítása, azonfelül az árszámítási módja vagy annak csak egy része mennyiben különleges, egyedi szellemi termék, továbbá önmagában az igazítás mekkora mértékű sérelmet okozna az üzleti tevékenysége szempontjából.”<sup>100</sup> Ennek megfelelően a nyertes ajánlattevő „árándokolása egy részének és a kiegészítő árándokolása egészének az üzleti titokká nyilvánítása során nem tartotta be a Kbt. 44. § (1) bekezdésében foglaltakat, mert nem megfelelő az üzleti titokká nyilvánítás indokolása.”<sup>101</sup>

Az üzleti titok általános jellemzése körében szó volt arról, hogy az üzleti titokhoz kapcsolódó *indokolással szemben nem támasztható olyan követelmény, hogy abban az ajánlattevő az üzleti titkokat is közölje* az alátámasztás érdekében. Így egy indokolás „nem tekinthető az általánosság szintjén megfogalmazottnak, mert ha a kifogásolt részek – mint pl. ‘munkaszervezési metodika’, ‘HR gazdálkodás’, ‘árrés konklúzió levonása’, ‘komoly versenyhátrány’, ‘árkalkulációs adatok’ – konkrétabban, pl. adatokkal kiegészítve kerültek volna megfogalmazásra, az már veszélyeztette volna az [ajánlattevő] üzleti titokhoz fűződő jogát, azaz a védett adatok titokban maradását, mely aránytalan sérelmet okozhatott volna számára.”<sup>102</sup>

Elfogadható volt továbbá a következő indokolás is: „A közös ajánlattevők üzleti titokra vonatkozó indokolásai tartalmazták azokat a know-how jellegéből adódó műszaki, gazdasági és szervezési indokokat, amelyek megőrzéséhez üzleti, versenyképességi érdekük fűződik, az egyedi foglalkoztatási modellre, a gazdasági tényezők vizsgálatára, az árképzés módjára, összetételére, költségvetési struktúrára, a konzorcium működésével kapcsolatos metodikákra, számításokra tekintettel az árándokolás, kiegészítő árándokolás nyilvánosságra hozatala üzleti sérelmet okozna az egyéb érdekelt közös ajánlattevők számára, annak a versenytársak általi megismerése jelentősen és egyben aránytalanul sértene a konzorcium

<sup>98</sup> A KDB D.347/13/2022. számú határozata, [76].

<sup>99</sup> A KDB D.480/15/2022. számú határozata, [69].

<sup>100</sup> A KDB D.61/33/2018. számú határozata, [44]–[45]. A döntést keresettel támadták.

<sup>101</sup> A KDB D.61/33/2018. számú határozata, [45]. A döntést keresettel támadták.

<sup>102</sup> A KDB D.2/17/2019. számú határozata, [93]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 30.K.700.171/2019/14. számú ítéletét.

pénzügyi, gazdasági és jogi érdekeit, eddigi sikeres üzletpolitikáját.”<sup>103</sup>

b) Az egyes költségelemek joggyakorlatban való megjelenését is érdemes áttekinteni a fentiekén túlmenően, az árképzésre gyakorolt hatásukra tekintettel. Ha az ajánlatkérő számos adatra vonatkozó árindokolás elkészítésére kötelezi az ajánlattevőt, akkor elvárható, hogy az ajánlattevő különböztesse meg az egyes adatokra vagy adatsoportokra vonatkozó árindokolás-részeket az üzleti tevékenysége védelme szempontjából, ugyanis a nyilvánosságra kerülésük nem lehet mindegyiknek azonos hatású.<sup>104</sup> Ezen kívül az adatokhoz ugyanúgy hozzá kell rendelni a konkrét indokolást. Ahogy a KDB fogalmazott egy esetben: „Ezen kívül a bemutatandó adatok esetében vagy hiányzik az indokolás (pl. bér és járulékok költségei, amortizációs és beruházási költségek), vagy túl általános az indokolás (versenytársak előnyösebb helyzetbe jutása).”<sup>105</sup> Egy másik, példaként említhető esetben viszont szabályosnak minősítették az ajánlattevő döntését: „az üzleti titokká nyilvánításra vonatkozó indokolásában az ajánlattevő előadta, hogy miért, milyen módon okozna neki aránytalan sérelmet, ha az elkülönítetten elhelyezett árindokolásában szereplő adatok (és azokon keresztül az árképzése, költségei, a munkavállalói díjazása, adminisztratív költségei) nyilvánosságra kerülnének, az milyen érdeksérelmet okozna számára. Rögzítette indokolásában, hogy ha az üzleti titokként kezelni kért adatok, részletes költségszerkezet a versenytársak számára megismerhetővé válnának, azal előnyre tennének szert a következő beszerzéseken, ezáltal elveszítené a versenyelőnyét, a munkaerőpiacon is versenyhátrányba kerül. Megjelölte, hogy árképzési módszere az érdekelt szellemi terméke, amely lehetővé teszi, hogy gyorsan és hatékonyan legyen képes kedvező ajánlatot tenni egy ajánlatkérésre, melynek megismerése esetén a konkurens gazdasági társaságok saját működésüket is hatékonyabbá tehetik.”<sup>106</sup>

Az árindokolásban rögzített sokféle adatról, költségelemről egyesével szükséges kialakítani az álláspontot a vonatkozó indokolás tükrében. Nem egyszerű ez a fel-

adat, hiszen a tételes jog meglehetősen kevés támpontot nyújt ennek teljesítéséhez. Azt azonban szükséges megemlíteni, hogy az egyediesítés lényeges követelmény, ugyanis „nem lehet jogszerűen olyan árindokolást elfogadni, amely bármely közbeszerzési eljárásban bármely ajánlattevő által megtehető lenne, mivel abban az egyes üzleti titkok vonatkozásában azok nyilvánosságra hozatalával bekövetkező aránytalan sérelmek egyediesítése elmarad. Az a tény, hogy az árindokolás adatai összefüggenek egymással nem zárja ki az egyediesítést abban a körben, hogy az egyes elemek tekintetében miért szükséges azok üzleti titokká nyilvánítása.”<sup>107</sup> Így például meg kell vizsgálni a következő adatokhoz kapcsolódó indokolás elfogadhatóságát: a szakemberekkel való kalkuláció (tervezési szakterületek), utazási költségek, a munkáltatót terhelő szociális hozzájárulási adó alkalmazásának bemutatása, a hatósági engedélyezési eljárások, adatszolgáltatások díjai, illetékei, szakhatósági egyeztetések, hozzájárulások költségeinek ismertetése, a kalkuláció alapjául szolgáló üzemanyagköltség.<sup>108</sup>

c) Az is lényeges kérdés, hogy a különböző adatok mennyire érhetők el nyilvános adatbázisokból, így közzétett cégalapokból, beszámolókból vagy éppen az EKR-ből. A Kbt. is meghatároz számos olyan adatot, amelyet nyilvánosságra kell hozni egy-egy közbeszerzési szerződés teljesítése kapcsán.<sup>109</sup> Vagyis ha az ajánlatkérő köteles az EKR-ben közzétenni az ellenszolgáltatás alvállalkozói szerződésben meghatározott értékét a Kbt. 43. § (3) bekezdésének első mondata alapján, akkor az közérdekből nyilvános adatnak minősül, így a nyilvánosságra hozatala üzleti titokra hivatkozással nem tagadható meg, ebből következően az alvállalkozói szerződésekben foglalt ellenszolgáltatás értéke, vagyis az alvállalkozói díj közérdekből nyilvános adatnak minősül, és nem lehet üzleti titokká nyilvánítani, azonban e tekintetben figyelembe kell venni, hogy „a jogalkotó a Kbt. 43. § (2) bekezdésének e) pontjában kifejezetten a szerződés teljesítésébe bevont alvállalkozóval összefüggő adatokra vonatkozóan közölt előírást, nem pedig egy időben korábbi, az ajánlatban bemutatott

<sup>103</sup> A KDB D.195/18/2020. számú határozata, [37].

<sup>104</sup> A KDB D.193/15/2020. számú határozata, [68].

<sup>105</sup> A KDB D.193/15/2020. számú határozata, [68].

<sup>106</sup> A KDB D.60/22/2023. számú határozata, [69].

<sup>107</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.753/2023/18. számú ítélete, [40].

<sup>108</sup> Ld. a KDB D.12/21/2018. számú határozatát, [81]–[84].

<sup>109</sup> Ld. a Kbt. 43. § (2) bekezdését.

alvállalkozóval összefüggő adatokkal kapcsolatban.”<sup>110</sup> A tilalom alól kivételt képez továbbá az az eset, amikor a felek az ajánlatot a szerződés mellékletévé teszik, mert ekkor az ajánlat nyilvánosságára a Kbt. 44. § alkalmazandó a Kbt. 43. § (3) bekezdésének második mondata alapján, azonban az ajánlatkérőnek ilyen előírást a közbeszerzési dokumentumok valamelyikében előzetesen rögzítenie kell, mert a közbeszerzési dokumentumokat a közbeszerzési eljárás meghatározása érdekében kell létrehozni.<sup>111</sup> („Az alvállalkozói díj közérdekből nyilvános adatnak minősül, és nem lehet üzleti titok, továbbá emiatt az árendolási tartalmának az egészét sem lehetett volna üzleti titokká nyilvánítani.”)<sup>112</sup> A bíróság osztotta a KDB azon álláspontját, hogy „nem lehet különbséget tenni a Kbt. általa alkalmazott szabályai alapján az üzleti titokká nem nyilvánítható alvállalkozói díjak vonatkozásában a tekintetben, hogy az alvállalkozói egységeket, vagy az alvállalkozói díjat kívánja üzleti titokká nyilvánítani tekintettel arra, hogy az alvállalkozói egységár alkalmas arra, hogy abból az alvállalkozói teljesítés ellenértékének összege meghatározható legyen. Mivel az elvégzendő munka mennyiségét alapul véve az egységárból az alvállalkozói díjazás teljes összege kiszámítható, ily módon sem az egyik, sem a másik nem képezheti a Kbt. 43. § (2) bekezdés e) pontja alapján üzleti titok tárgyát.”<sup>113</sup> (Az alvállalkozói adatok és az üzleti titok kapcsolatáról még a későbbiekben szó lesz.) Megjegyzendő, hogy említendő olyan példa is, amikor az ajánlatkérő rendelkezett az ajánlat mellékletként történő rögzítéséről. („A Döntőbizottság rögzíti, hogy a közbeszerzési dokumentáció részét képező tervezési szerződéstervezet szerint az ajánlat a megkötésre kerülő szerződés mellékletét képezi, ebből eredően a Kbt. 44. §-a alapján kell megítélni azt, hogy az alvállalkozói díj üzleti titokká nyilvánítható-e. A Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 44. §-ából nem következik olyan előírás, amely az alvállalkozói

díj üzleti titokká minősítését tiltja.”)<sup>114</sup> A melléklet „az alvállalkozói szerződésekben foglalt ellenszolgáltatás értéke, vagyis az alvállalkozói díj közérdekből nyilvános adatnak minősül, és nem lehet üzleti titokká nyilvánítani. E megállapítás alól egyedül az tekintendő kivételnek a Kbt. 43. § (3) bekezdésének második mondata alapján, ha az ajánlatkérő és a vele szerződő ajánlattevő az ajánlatot a szerződés mellékletévé teszik, mert ekkor az ajánlat nyilvánosságára a Kbt. 44. § alkalmazandó, ezen előírást azonban a közbeszerzési dokumentumok valamelyikében előzetesen rögzítenie kell az ajánlatkérőnek.”<sup>115</sup>

Egy másik esetben viszont másképpen ítélték meg az ilyen adatok kezelhetőségének kérdését. A versenytárs ajánlattevő (a jogorvoslati eljárás kérelmezője) szerint azért nem volt elfogadható a nyertes ajánlattevő üzleti titkának indokolása, mert olyan adatokat nyilvánított üzleti titokká, amelyek cégnyilvántartási adatokból, valamint a számviteli jogszabályok alapján közzétett beszámolókból megismerhetők, azok nyilvánosan hozzáférhetők. Kifejezetten kiemelte a nyertes ajánlattevő teljes éves bérköltségét és a cég munkavállalóinak létszámadatát, ezekből pedig következtetni lehet a havi bruttó átlagbérré és ekként az ajánlati ár alapján igénybe veendő munkaerő-ráfordításra. Ezeket tekintette olyan adatnak, amely nyilvánosan is hozzáférhető, ekként üzleti titoknak tárgya nem lehet. A KDB nem osztotta ezt az álláspontot, és „megállapította, hogy az ajánlattevő által a nyilvánosan elérhető adatbázisokból következtetett átlagadatok és az ajánlatban szereplő a megajánlás elemeit képező adatok *nem mutatnak olyan fokú egyezőséget*, hogy az a nyilvános adatok egyszerű megismétlése lenne az indokolásban. Értelemszerűen az átlagadatok ritkán egyeznek egy adott közbeszerzésben annak egyedi sajátosságaira tekintettel kalkulált és kialakított ajánlati elemekkel. Az üzleti titokkal érintett adatok nyilvános adatbázisban nem fellelhetők, így

<sup>110</sup> A KDB D.676/29/2025. számú határozata, [60].

<sup>111</sup> A KDB D.205/9/2023. számú határozata, [37]–[38]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.753/2023/18. számú ítéletét.

<sup>112</sup> A KDB D.205/9/2023. számú határozata, [38]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.753/2023/18. számú ítéletét.

<sup>113</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.753/2023/18. számú ítélete.

<sup>114</sup> A KDB D.416/26/2023. számú határozata, [62]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.704.226/2023/9. számú ítéletét. Ld. még a KDB D.205/9/2023. számú határozatának [37] pontját.

<sup>115</sup> A KDB D.416/26/2023. számú határozata, [56]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.226/2023/9. számú ítéletét.

üzleti titokként kezelésük nem ütközik a Kbt. 44. § (2) bekezdés a) pontja szerinti tilalomba.”<sup>116</sup>

d) A közterhekkel való megfelelő kalkuláció követelménye is rendkívül lényeges. Nem fogadható el az arra vonatkozó ajánlattevői érvelés – hiszen minden költséget ott kell figyelembe venni, amivel kapcsolatban vagy ahol az felmerül –, hogy a társasági adót és a helyi iparűzési adót nem lehet egy projektre vetített módon lebontani, azok hányada csupán a fejlesztés lezárultát magába foglaló üzleti év elszámolásakor jelenik meg a tárgyév bevételeinek arányosságában.<sup>117</sup> A „közteher” – amelyről már több aspektusból történt említés – egyébként egy gyűjtőfogalom, törvényi felsorolás<sup>118</sup> alapján ebbe a körbe tartoznak különösen az adók, a járulékok, a hozzájárulások, az illetékek vagy a különböző igazgatási szolgáltatási díjak. Pénzügytani elméletek, megközelítések foglalkoznak azzal a kérdéssel, hogy milyen alapon tehető különbség közöttük, vagyis hogy a teherviselő kap-e, remélhet-e valamilyen közvetlen vagy közvetett ellenszolgáltatást a befizetéséért cserébe.<sup>119</sup> Ennek függvényében alakulhatnak az elnevezések is, az elméleti meghatározásokhoz a jogalkotás azonban nincs kötve, ezeket az elméletben kimunkált megközelítéseket nem feltétlenül követi, nagyfokú szabadság illeti meg az elnevezések tételes jogi meghatározásakor, például egy közterhet adónak vagy illetéknek nevez-e el. („A fiskális nyelv, fájdalom, nem ismeri a szabatoságot és a pontosságot.”)<sup>120</sup> Visszatérve a közbeszerzési jogi elemzésekhez, alapvető kérdés, hogy mennyire lehet a közterhek körében ismertett adatokat az üzleti titok körébe vonni.

Az alapvető kiindulópont az lehet, hogy „a Kbt. rendelkezései egyáltalán nem tiltják az adók, közterhek üzleti titokká nyilvánítását, azok üzleti titok körébe vonható-

sága”<sup>121</sup> az általános szabályok felől közelíthető meg, hiszen a jogszabályi „felsorolás olyan esetet nem tartalmaz, amelyből egyértelműen az következik, hogy bármely adóteher üzleti titokká minősítése jogellenes.”<sup>122</sup> Másképpen fogalmazva, a „Kbt. a közterhekre, adókra taxatív, kógens rendelkezést, ami az üzleti titok alá vonás tilalmát mondaná ki, nem tartalmaz.”<sup>123</sup>

Elképzelhető az, hogy a tényállás függvényében eltér például a helyi iparűzési adó üzleti titokká nyilvánításának megítélése. A helyi iparűzési adó is lehet olyan számított adat, amelyet az ajánlattevő az adott beszerzésre vonatkozóan egyedileg határoz meg. Az adó mértéke 2%, amely adókulcs bárki számára hozzáférhető nyilvános adat, az adó alapjául szolgáló nettó árbevétel pedig – ajánlati ár értékelési szempont esetében – értékelésre kerülő adatnak minősül, azonban az adótörvény<sup>124</sup> azt is rögzíti, hogy mely tételekkel csökkentetten kell meghatározni az adó alapját. Ezek között szerepel többek között az alvállalkozói teljesítések értéke, és az anyagköltség is, ezek pedig olyan adatok, amelyek nem tartoznak az üzleti titok köréből kizárt adatok közé. Ennek megfelelően, a számított adat jellegre tekintettel üzleti titokká nyilvánítható.<sup>125</sup> Vagyis ha az ajánlati ár bemutatásakor láthatóan egyéb tényezőkkel is számolt a nyertes ajánlattevő, akkor nyilvános adatnak kizárólag az adó, közteher százalékos mértéke minősül, az adóalap és a százalékos mérték alapján kiszámított érték nem, mivel ez egy számított adat, amely nem tartozik az üzleti titoknak nem nyilvánítható adatok körébe.<sup>126</sup> Ugyanígy levezethető a társasági adó üzleti titok jellege is. „Az adó alapját módosító tételek figyelembevételével, akárcsak az iparűzési adó esetében is, egy olyan számított adatot kapunk, amelyet az ajánlattevő az adott beszerzésre vonatkozóan egyedileg kalkulált.

<sup>116</sup> A KDB D.81/14/2025. számú határozata, [44].

<sup>117</sup> Ld. a KDB D.215/21/2022. számú határozatának [76]–[77] pontjait.

<sup>118</sup> Ld. Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 28. §-át.

<sup>119</sup> Ld. Heller: Pénzügytan, i. m. 95–133. o.

<sup>120</sup> Leroy-Beaulieu, Paul: Pénzügytan (A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Vállalata, Budapest, 1880), II. kötet, 327. o.

<sup>121</sup> A KDB D.416/26/2023. számú határozata, [56]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.226/2023/9. számú ítéletét. Ld. még a KDB D.205/9/2023. számú határozatának [37] pontját.

<sup>122</sup> A KDB D.416/26/2023. számú határozata, [56]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.226/2023/9. számú ítéletét. Ld. még a KDB D.205/9/2023. számú határozatának [37] pontját.

<sup>123</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.226/2023/9. számú ítélete, [37].

<sup>124</sup> Ld. a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 39. § (1) bekezdését.

<sup>125</sup> A KDB D.163/18/2023. számú határozata, [81]. Hivatkozta a KDB D.416/26/2023. számú határozata, [56]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.704.226/2023/9. számú ítéletét.

<sup>126</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.226/2023/9. számú ítélete, [37].

Ebből következően megállapítható, hogy a társasági adó mértéke ugyan nyilvános adat, azonban az adózás előtti eredményt módosító tételek figyelembevételével számított társasági adó már olyan adat, amely nem tartozik a Kbt. 44. § (2) és (3) bekezdéseiben meghatározott üzleti titoknak nem nyilvánítható adatok körébe.<sup>127</sup>

Más a jogkérdés megítélése, ha az iparüzési adó mértéke az értékelési szempontként figyelembe vett adat alapján határozható meg. Egyik döntésében úgy fogalmazott a KDB, hogy az adó mértékét meghatározó mindkét adat – mind az adó alapja, mind a mértéke – az üzleti titokká nyilvánítás alóli tilalmi körbe tartozik, ugyanis az adó kulcsa bárki számára elérhető nyilvános adat, az adó alapjául szolgáló árbevétel pedig az adott közbeszerzési eljárásban az ajánlati ár értékelési szempont alapján értékelésre kerülő adatnak minősül, ez pedig a bontás során megismerhetővé vált. Így az ajánlattevő az árindokolásában olyan információt nyilvánított üzleti titokká, amely nem felelt meg annak az általános követelménynek, hogy a nyilvánosságra hozatal számára a gazdasági tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna, és egyúttal a tilalmi körbe tartozik.<sup>128</sup> E döntést egy későbbi jogorvoslati eljárásban hivatkozták, azonban a KDB nem vette figyelembe: „Az ajánlattevő által hivatkozott D.378/6/2020. számú döntőbizottsági határozat valóban jutott olyan következtetésre, mely szerint az iparüzési adó kulcsa és mértéke közérdekből nyilvános adat, ez az értelmezés azonban a jogkérdést abból az irányból közelítette meg, hogy az adó mértéke megegyezett az ár értékelési szempontként figyelembe vett adattal. A jelen közbeszerzési eljárás esetében azonban az állapítható meg, hogy a szóban forgó, munkavégzéshez, vállalkozói tevékenységhez kapcsolódó adók és közterhek alapja nem maga az ajánlati ár, az ár ajánlati elemet egyéb tényezők is alakítják. Az adó alapját képező tételek (munkabér, vállalkozói díj) figyelembevételével így egy olyan számított adatot kapunk, amelyet az ajánlattevő az adott beszerzésre vonatkozóan egyedileg kalkulált. Ebből következően megállapítható, hogy az adó mértéke jelen esetben nem tartozik a Kbt. 44. § (2)

és (3) bekezdéseiben meghatározott üzleti titoknak nem nyilvánítható adatok körébe.”<sup>129</sup> Vagyis „az adókulcs nyilvános adat, míg az annak alapján kiszámított összeg jellemzően lehet üzleti titok.”<sup>130</sup>

e) Az ajánlattevők az árképzés során támaszkodhatnak *alvállalkozókra, beszállítókra*, illetve ezek *ajánlataira* is. Egy ajánlattevő azt sérelmezte egy jogorvoslati eljárásban, hogy az ajánlatkérő az ajánlatának érvénytelenségéről kiadott tájékoztatóban közölte a beszállító cégnevét annak ellenére, hogy a benyújtott, harmadik féltől származó árajánlatát üzleti titok védelemmel látta el. A KDB azt állapította meg, hogy az ajánlatkérő jogszerűen járt el, amikor az ajánlattevő által üzleti titokká nyilvánított árajánlat adatait nem hozta nyilvánosságra. Az ajánlattevő viszont nem nyilatkozott arról, hogy az árajánlatot adó gazdálkodó szervezet nevét és címét üzleti titokká nyilvánítja, a Kbt. 44. § (3) bekezdése pedig kifejezetten azt mondja ki, hogy a gazdasági szereplő nem tilthatja meg nevének és címének nyilvánosságra hozatalát.<sup>131</sup>

Egy másik esetben az ajánlattevő úgy adta meg a felvilágosítását, hogy ismertette a beszállítója ajánlatát a megjelölt tételek vonatkozásában a beszállító nevének, székhelyének, adószámának és képviselője adatainak kitakarásával üzleti titokra hivatkozva.<sup>132</sup> A KDB a következőképpen ítélte meg ennek jogszerűségét: „a beszállító adatai nem tartoznak a Kbt. 44. § (3) bekezdésében meghatározott azon tartalmi elemek közé, amelyeknek a nyilvánosságra hozatalát a gazdasági szereplő nem tilthatja meg. A Kbt. 44. § (3) bekezdése alapján a gazdasági szereplő a saját nevének és címének a nyilvánosságra hozatalát nem tilthatja meg, nem pedig a beszállítóét. A beszállító adatai és a beszállítóknak fizetendő egységárak nem minősülnek értékelési szempontra tett ajánlati elemnek sem, mivel a két értékelési szempont az ajánlati összár és a járműgyártói és/vagy első beépítésű termék megajánlása voltak, és ezért egyikre sem kellett a beszállító adatait vagy a számára fizetendő egységárakat megajánlani. Azt viszont a jogalkotó kifejezetten megengedte a Kbt. 44. § (3)

<sup>127</sup> A KDB D.163/18/2023. számú határozata, [85].

<sup>128</sup> A KDB D.378/6/2020. számú határozata, [39]. Ld. még a KDB D.68/15/2019. számú határozatának [43] pontját.

<sup>129</sup> A KDB D.416/26/2023. számú határozata, [56]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.704.226/2023/9. számú ítéletét.

<sup>130</sup> A KDB D.810/11/2025. számú határozata, [52]. A döntést keresettel támadták.

<sup>131</sup> Ld. a KDB D.470/13/2023. számú határozatának [64]–[65] és [70] pontját. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.262/2024/13. számú ítéletét.

<sup>132</sup> A KDB D.299/21/2024. számú határozata, [16].

bevezetésében a gazdasági szereplők számára, hogy az értékelési szempontokra tett ajánlati elemek alapjául szolgáló részinformációk, alapadatok (így különösen az árazott költségvetés) nyilvánosságra hozatalát megtilthassák. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszállító adatai és a beszállítónak fizetendő egységárak az értékelési szempontokra tett ajánlati elemek alapjául szolgáló adatoknak minősülnek, ezért a Kbt. 44. § (3) bekezdése alapján a nyertes ajánlattevő megtilthatta a nyilvánosságra hozatalukat, és ezért az ajánlatkérő jogszerűen járt el, amikor emiatt nem nyilvánította érvénytelenné a nyertes ajánlattevő ajánlatát.<sup>133</sup> Egy további ügyben pedig az nyert megállapítást, hogy „nem kerül megindokolásra, hogy miért szükséges az alvállalkozók által ellátott feladatkörök megjelölése esetén az üzleti titok fenntartása, mindez különös tekintettel arra is, hogy az ajánlattevőknek meg kellett jelölniük az ajánlatban, hogy a szerződés mely részeihez vesznek igénybe alvállalkozót – és az ajánlattevő ezt meg is tette.”<sup>134</sup>

Nem fogadta el a KDB azt az érvelést, amely „szerint csak akkor lehet üzleti titokká nyilvánítani az alvállalkozókra és beszállítókra vonatkozó adatokat, amennyiben azt az alvállalkozó vagy beszállító kifejezetten kérte.”<sup>135</sup> Erre, és az indokolásra tekintettel megfelelőnek ítélte a KDB az üzleti titokká nyilvánítást. A nyertes ajánlattevő ugyanis a következőkkel támasztotta alá az üzleti titkot: mind az alvállalkozók, mind pedig az ő érdekeit szolgálja mindez, az alvállalkozókkal hosszú távú partnerkapcsolatot alakított ki, a rendszeres és tartós foglalkoztatásukkal arra törekszik ösztönözni őket, hogy az üzleti kapcsolataik fenntartása érdekében kedvezőbb díjakat ajánljanak a nyertes ajánlattevőnek, mint azoknak a versenytársaknak, akik megkeresik őket. A nyertes ajánlattevőnek akár 15-30%-kal alacsonyabb áron is dolgoznak, mint a konkurens vállalkozásoknak. Ezek az alvállalkozói kapcsolatok és lehetőségek az alvállalkozók által teljesítendő munkatételek árazásának mások általi megismerhetősége esetén nyilvánvalóvá válnának a versenytársak előtt, hiszen a megismert díj

és az alvállalkozó összekapcsolható. Ezek az adatok hatással lehetnek a versenytársak jövőbeli alvállalkozói kapcsolataira és az árképzésükre, így a nyertes ajánlattevő árképzésének kiismerhetősége nem csak az alvállalkozói, hanem a saját üzleti érdekeit is kifejezetten sérti és veszélyezteti.<sup>136</sup> Konklúzióként megfogalmazta a KDB, hogy az adatok megfelelnek az üzleti titok fogalmának, mert azok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó, egészben, vagy elemeinek összességéként nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető, ennél fogva vagyoni értékkel bíró adatok, tájékoztatók és azokból készült összeállítás, amelynek a titokban tartása érdekében a titok jogosultja az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsítja.<sup>137</sup> Más esetben is hivatkoztak a hosszútávú együttműködésből származó gazdasági előnyök – a kedvezőbb alvállalkozói díjak – elvesztésének lehetőségére, amely a nyilvánosságra hozatal esetén megvalósulna, nehéz gazdasági körülmények között pedig a stabil alvállalkozói bázis is elveszhet ennél fogva.<sup>138</sup> „A Döntőbizottság álláspontja szerint a kiegészítő indokolásban közölt okok okszerű kapcsolatban állnak az ajánlattevő működésével, felismerhetők az adott szerzési tárggyal, piaci szegmensekkel való kapcsolatai, sajátosságai, továbbá az indokok és az azt alátámasztó okok, körülmények a dokumentumból megállapíthatók.”<sup>139</sup>

f) Külön megítélés alá eshetnek az általános „titoktartási nyilatkozatok”, ahogy egy esetben a nyertes ajánlattevő az általa benyújtott, az árindokoláshoz kapcsolódó dokumentumokat nevezte. A titoktartási nyilatkozat szerint az üzleti titok jogosultja a nyertes ajánlattevő, az üzleti titok kötelezettje az ajánlatkérő, aki a nyilatkozat aláírásával tudomásul veszi (a szövegben úgy fogalmaztak, hogy „vállalja”), hogy a „szándékolt üzletkötést megelőző” tárgyalások, tájékoztatások, ajánlatkérések, ajánlatok, ajánlattételi eljárások, műszaki rajzok stb. nyilvánosan nem hozzáférhető tények, adatok és egyéb információk a nyertes

<sup>133</sup> A KDB D.299/21/2024. számú határozata, [63]–[64].

<sup>134</sup> A KDB D.12/21/2018. számú határozata, [81].

<sup>135</sup> A KDB D.163/18/2023. számú határozata, [87].

<sup>136</sup> A KDB D.163/18/2023. számú határozata, [87].

<sup>137</sup> A KDB D.163/18/2023. számú határozata, [87].

<sup>138</sup> Ld. a KDB D.416/26/2023. számú határozatának [10] pontját. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.226/2023/9. számú ítéletét.

<sup>139</sup> A KDB D.416/26/2023. számú határozata, [71]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.226/2023/9. számú ítéletét.

ajánlattevő titkát képezik. (A nyilatkozat szövege ennél részletesebb volt, ebben a körben csak néhány hivatkozott elem került kiemelésre a megnevezett általános adattartalmak közül.)<sup>140</sup> A KDB egyrészt általánosnak ítélte az indokolást, másrészt joghatást nem tulajdonított e nyilatkozatoknak. Nem részletezték ugyanis az aránytalan sérelem okát, ténylegesen nem jelölték meg benne a tárgy szerinti közbeszerzési eljárásban benyújtott egy ajánlattevői irat adatát sem, mint védendő információt, nem utaltak a tárgy szerinti közbeszerzési eljárásra, a közbeszerzési eljárás fogalma meg sem jelenik a szövegben. Így arra a következtetésre jutottak, hogy a két árindokoláshoz mellékelt titoktartási nyilatkozatoknak nincs olyan joghatása, amely alapján üzleti titokként kellene kezelni az árindokolások adatait.<sup>141</sup> Vagyis az ilyen jellegű, a magángazdasági piacon alkalmazott, a megrendelők, illetve ügyfelek részére rendszeresített és átadott egyszerű űrlapok, nyilatkozatminták nem értelmezhetők a közbeszerzési jog szempontjából.

g) Az *érvénytelenség indokolása* körében is meg kell teremteni az egyensúlyt. Ahogyan arról szó volt, az ajánlattevő a nem megfelelő indokolással, illetve a törvényi kereteket meghaladó mértékű üzleti titokká nyilvánítással az ajánlata érvénytelenségét kockáztatja. („A jogszabályban előírtak betartatásához, a jogsértő helyzet reparálásához jogi eszközt is biztosított: a hiánypótlás alkalmazhatóságát, végső soron a jogsértő magtartás szankcionálhatóságát, az érvénytelenség megállapítását.”)<sup>142</sup> Másfelől eleget kell tennie az ajánlatkérőnek az arra vonatkozó általános kötelezettségének, hogy az ajánlattevőtől nem várható el olyan részletek megadása az üzleti titok nyilvánítására vonatkozó indokolásban, amely a védett adatok felfedését eredményezné. („A Döntőbizottság megjegyzi, hogy jelen esetben a kérelmező az üzleti titokká nyilvánítás indokolása adattartalmát érintően olyan részletezettséget vár el, amelynek elfogadása az üzleti titkot tartalmazó adatkörök felfedésével járna.”)<sup>143</sup>

h) Az ajánlatkérő nemcsak azzal kapcsolatban követhet el jogsértést, ha jogellenes – a kereteken túlter-

jeszkedő, illetve alá nem támasztott – üzleti titokká nyilvánítást fogad el, vagy jogszerű üzleti titokká nyilvánítást utasít el. Előfordulhat ugyanis, hogy az *ajánlatkérő* – nem szándékosan –, de *felfedi az ajánlattevő üzleti titkát*, amit nem tehet meg, ha egyszer jogszerűnek fogadható el az erre vonatkozó ajánlattevői indokolás. („Mivel az ajánlatkérő elfogadta, hogy az árindokolást alkotó mind a négy irat teljes tartalma üzleti titoknak minősül, ezért jogszerűen nem hozható belőlük egy adat sem nyilvánosságra két feltétel fennállása esetén...”)<sup>144</sup> Így például iratbetekintés során olyan iratot mutat meg a betekintést kérelmezőnek, amelyet a versenytárs ajánlattevő üzleti titokká nyilvánított. Továbbá, érvénytelenség esetén megfelelően meg kell indokolni az erre vonatkozó döntést, így össze kell egyeztetni az indokolási és az üzleti titok megőrzésének kötelezettségét, hiszen „az ajánlatkérőnek kötelezettsége, hogy az ajánlattevő ajánlatának az érvénytelenségét megindokolja akként, hogy az érvénytelenség indokolásából egyértelműen megállapítható legyen, mely körülményre, adatra, információra tekintettel nyilvánította az ajánlattevői ajánlatot az ajánlatkérő érvénytelennek, ennek hiányában az érvénytelenné nyilvánított ajánlattevő maga sem tudja, hogy mely indokból került az ajánlata ténylegesen érvénytelenné nyilvánításra, így a jogorvoslati joga sérül. Amennyiben az érvénytelenség valamely üzleti titokká nyilvánított információon alapul, akkor az érvénytelenség indokolását akként kell megfogalmazni az üzleti titok, bizalmas információk védelme mellett, hogy az üzleti titok ismeretében lévő fél azt egyértelműen és világosan értelmezni tudja, és azzal kapcsolatban jogorvoslati jogát hatékonyan gyakorolhassa.”<sup>145</sup> Óvatosan és körültekintően kell az ajánlatkérőnek eljárnia akkor, amikor az ajánlattevő által benyújtott iratokból idéz, azokat említi, elemzi más ajánlattevőkkel is közlendő dokumentumokban, vagy éppen az összegezésben. Egy esetben az ajánlatkérő üzleti titoknak minősített adatot rögzített az összegezésben: az összegezést hiába módosította az előzetes vitarendezési kérelem folytán, az adatot már megismerték a versenytárs ajánlattevők.

<sup>140</sup> Ld. a KDB D.584/17/2023. számú határozatának [17] pontját. A döntést keresettel támadták.

<sup>141</sup> Ld. a KDB D.584/17/2023. számú határozatának [45]–[46] pontját. A döntést keresettel támadták.

<sup>142</sup> A KDB D.12/21/2018. számú határozata, [69].

<sup>143</sup> A KDB D.416/26/2023. számú határozata, [71]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.226/2023/9. számú ítéletét.

<sup>144</sup> A KDB D.676/29/2025. számú határozata, [42].

<sup>145</sup> A KDB D.203/28/2023. számú határozata, [86]–[87].

Mindez egy verseny újbóli megnyitásával megvalósuló keretmegállapodásos eljárásban történt, amelyben az ajánlattevői árképzés így már nyilvánvalóvá vált, ezt pedig különösen méltánytalannak értékelték.<sup>146</sup> Említhető olyan példa is, amikor az ajánlatkérő a további, kiegészítő indokoláskérésben fedte fel (szó szerint idézte) az ajánlattevő azon, az EKR-ben kifejezetten megjelölt üzleti titkát képező adatokat, amelyet a megelőző indokolásában közölt vele. Előzetes vitarendezést követően az ajánlatkérő a saját eljárásával szemben jogorvoslati kérelmet nyújtott be. A KDB megállapította a jogsértést, mégpedig a jóhiszeműség és tisztesség alapelveinek megsértését, hiszen az ajánlatkérőnek „kellő körültekintés tanúsítása mellett tudnia kellett volna azt is, hogy e jogsértés azon eljárási cselekménnyel megvalósul, hogy a kiegészítő árindokolása tartalmi elemeit feltünteti a kiegészítő árindokolás kérésében, mert a kiegészítő árindokolás kérésről a többi ajánlattevőt is értesíteni kell egyidejűleg az EKR-en keresztül. Ez alapján megállapítható, hogy az ajánlatkérő jogsértően hozta nyilvánosságra az ajánlattevő üzleti titokká nyilvánított kiegészítő árindokolása tartalmi elemeit, és e magatartásával megsértette a Kbt. 2. § (3) bekezdése első fordulát, mert nem a jóhiszeműség követelményének megfelelően járt el.”<sup>147</sup> (Az alapelvi sérelem megállapításához kapcsolódóan megemlíthető, hogy „A Döntőbizottság és bíróságok egységes közbeszerzési joggyakorlata szerint az alapelvi előírások megsértésének megállapítására abban az esetben van lehetőség, ha a jogorvoslati kérelemben kifogásolt jogsértésre a Kbt. nem tartalmaz konkrét, tételes rendelkezést.”)<sup>148</sup>

Ebből következően az ajánlatkérőnek a további, kiegészítő árindokoláskérés elkészítése során is körültekintően kell eljárnia. Ezen elemzések zárásaképpen egy további példa említésével lehet gyarapítani a lehetséges hibák bemutatását. Egy esetben az ajánlattevő az árindokolásában – amelyet üzleti titokká nyilvánított – az

alkatrészbeszállítóval kapcsolatban alkalmazta a „külföldi” jelzőt, valamint bemutatta az alvállalkozói óradíj értékét. Az ajánlatkérő elkészítette a további, kiegészítő árindokoláskérését, amelyben említette az alkatrészbeszállító „külföldi” jelzőjét is. A KDB szerint ez is üzleti titokká volt nyilvánítható, így „megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértően járt el a kiegészítő árindokolás kérés elkészítése során az alkatrészbeszállító ’külföldi’ jelzője esetében, mert ezen adat üzleti titokká nyilváníthatónak minősült, továbbá a kiegészítő árindokolás kérését nem akadályozta volna a titokban tartása.”<sup>149</sup> Az alvállalkozó óradíj vizsgálata körében nem lehetett mellőzni annak a vizsgálatát, hogy valóban történt-e nyilvánosságra hozatal. Az ajánlatkérő a felhívását pdf-formátumban készítette el, kitakarva az üzleti titokká nyilvánított adatot. Azonban e körben hibát vétett az ajánlatkérő, hiszen „ezen esetben nem tette felismerhetetlenné az alvállalkozói óradíj értékét, hanem csak átszínezte, amelynek eredményeképpen az egy fekete színű háttér előtt lévő, de továbbra is elolvasható, sötét színű számadattá vált. E számérték egy egyszerű másolással fekete színű számadattá is válhat fehér színű háttér előtt. A fentiekből következően megállapítható, hogy az ajánlatkérő nyilvánosságra hozta az alvállalkozói óradíj értékét.”<sup>150</sup> Ebben a körben fontos, hogy „nyilvánosságra hozatalnak minősül az is, ha az EKR útján egyéb gazdasági szereplők is megismerhetik az üzleti titkok tartalmát.”<sup>151</sup> Megemlíthető az is, hogy a vonatkozó mondat nem tartalmazta „semmilyen további, új adat vagy indokolás kérését, hanem az ajánlatkérő csak közli az alvállalkozói óradíj értékét magyarázat nélkül. Ezért a második feltétel is fennáll az alvállalkozói óradíjjal kapcsolatban, mert a kiegészítő árindokolás kérését nem érintette volna a titokban tartása,”<sup>152</sup> így „az ajánlatkérő jogsértően járt el a kiegészítő árindokolás kérés elkészítése során, az alvállalkozói óradíj értéke esetében, mert az üzleti titokká nyilvánítható adatnak

<sup>146</sup> Ld. a KDB D.151/41/2019. számú határozatának [81]–[84] pontjait.

<sup>147</sup> A KDB D.223/10/2025. számú határozata, [36].

<sup>148</sup> A KDB D.100/27/2021. számú határozata, [77]. A határozatot megváltoztatta és a kérelmet elutasította a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.457/2021/14. számú ítélete, ezt helyben hagyta a Kúria Kf.II.39.261/2022/5. számú ítélete.

<sup>149</sup> A KDB D.676/29/2025. számú határozata, [48].

<sup>150</sup> A KDB D.676/29/2025. számú határozata, [54]–[55].

<sup>151</sup> A KDB D.676/29/2025. számú határozata, [55]. Így ha a jogszabály alapján az EKR-ben küldött felhívást a többi ajánlattevő is megismerheti, akkor a jogsértés megállapítható: „[a]z ajánlatkérőnek kellő körültekintés tanúsítása mellett tudnia kellett volna azt is, hogy e jogsértés azon eljárási cselekménnyel megvalósul, hogy az árindokolás tartalmi elemeit feltünteti a kiegészítő árindokolás kérésében, mert a kiegészítő árindokolás kérésről a többi ajánlattevőt is értesíteni kell egyidejűleg az EKR-en keresztül.” A KDB D.676/29/2025. számú határozata, [70].

<sup>152</sup> A KDB D.676/29/2025. számú határozata, [57].

minősült, továbbá a kiegészítő árandokolás kérését nem akadályozta volna a titokban tartása.”<sup>153</sup> Rámutattak arra is, hogy „a jogalkotó a Kbt. 43. § (2) bekezdésének e) pontjában kifejezetten a szerződés teljesítésébe bevont alvállalkozóval összefüggő adatokra vonatkozóan közölt előírást, nem pedig egy időben korábbi, az ajánlatban bemutatott alvállalkozóval összefüggő adatokkal kapcsolatban.”<sup>154</sup>

Említhető olyan példa is ebben a körben, amikor a KDB a *hatásköri szabályok* alapján nem vizsgálta érdemben az ajánlattevő azon jogorvoslati kérelmét, amelyben azt állította – a jogsértés megállapítását és bírság kiszabását kérve –, hogy „az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során kiadott második kiegészítő árandokolás kérésével nyilvánosságra hozta, azaz megsértette a kérelmező üzleti titkát.”<sup>155</sup> A KDB a végzésében a következőképpen fogalmazott: „A Döntőbizottság a feltételezett

jogsértések megállapíthatósága körében megvizsgálta a jogorvoslati kérelmet és megállapította, hogy az tartalmában annak megállapítására irányul, hogy az ajánlatkérő megsértette a kérelmező üzleti titkát. A Döntőbizottságnak a hatásköre a közbeszerzési jogszabályok ellenőrzésének betartására és közbeszerzési eljárások jogszerűségének vizsgálatára terjed ki, nem pedig minden, az eljárás során felmerülő polgári jogi igény, polgári jogi jogvita eldöntésére. Az üzleti titok megsértése önmagában nem közbeszerzési jogsértés, hanem tipikusan polgári jogi kérdés. Az üzleti titok megsértésének megítélése polgári bíróság hatáskörébe tartozik. Az üzleti titok megsértésének megállapítására és az ebből eredő esetleges polgári jogi igények érvényesítése érdekében kizárólag polgári bíróság előtt indítható peres eljárás, a bíróság ezen hatáskörét a Döntőbizottság nem vonhatja el.”<sup>156</sup>

<sup>153</sup> A KDB D.676/29/2025. számú határozata, [58].

<sup>154</sup> A KDB D.676/29/2025. számú határozata, [60].

<sup>155</sup> A KDB D.103/19/2026. számú végzése, [11].

<sup>156</sup> A KDB D.103/19/2026. számú végzése, [27].

**Az EUB Borta ügyben hozott ítéletének értelmezése****Interpretation of the Court of Justice of the European Union's judgment in the Borta case****Dr. Magyar Adrienn LL.M., jogtanácsos, Közbeszerzési Hatóság**

DOI: 10.37371/KEP.2026.8.4

Címszavak: *közbeszerzési dokumentumok módosítása, közös ajánlattétel, szakmai alkalmasság igazolása*Keywords: *Amendments to public procurement documents, joint bidding, proof of professional qualifications***Absztrakt**

A cikk az Európai Unió Bíróságának (továbbiakban: EUB) a C-298/15. Borta ügyben hozott ítéletét mutatja be a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) 55. § (6) bekezdésének értelmezésével összefüggésben. Mivel a Kbt. nem ad taxatív felsorolást a közbeszerzési dokumentumok jogszerű, illetve nem megengedett módosításainak köréről, ezért a közbeszerzési dokumentumok módosításait mindig a jogalkotói indokolással, az EUB joggyakorlattal és a hatályos közbeszerzési irányelvvel összhangban szükséges vizsgálni. A Kbt. 55. § (6) bekezdésének értelmezésével összefüggésben a jogalkalmazók jelenleg általában a Borta ügyben hozott ítéletre hivatkoznak, – amely még a közszolgáltatók közbeszerzéseire irányadó korábbi, 2004/17 irányelvre, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződésre (továbbiakban: EUMSZ) épül – azonban az ítélet értelmezését illetően nem egységes a joggyakorlat. Magyarországon még nincs kialakult gyakorlata annak, hogy a közbeszerzési dokumentumok módosításai milyen körben és milyen mértékben jogszerűek. A cikk ismerteti az ítélet értelmezésének eltérő megközelítéseit.

**Abstract**

This article presents the judgment of the Court of Justice of the European Union (hereinafter: CJEU) in Case C-298/15, Borta, in connection with the interpretation of Section 55 (6) of Act CXLI of 2015 on Public Procurement (hereinafter: Kbt.). Since the Public Procurement Act does not provide an exhaustive list of the scope of lawful or impermissible amendments to public procurement documents, amendments to such documents must always be examined in accordance with the legislative rationale, the case law of the CJEU, and the applicable public procurement directive. In interpreting Section 55 (6) of the Public Procurement Act, legal practitioners currently generally refer to the judgment in the Borta case – which is still based on the earlier Directive 2004/17, as well as the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter: TFEU) – but legal practice is not uniform regarding the interpretation of that judgment. In Hungary, there is not yet an established practice regarding the scope and extent to which amendments to public procurement documents are lawful. This article discusses the different approaches to interpreting the judgment.

**1. Az alapeljárás tényállása és a felek közötti jogvita**

A Borta ügyben hozott ítélet a litván legfelsőbb bíróság előzetes döntéshozatali kérelmén alapul. A kérelmet a Borta cég, mint az eljárásban részt vevő gazdasági szereplő, és a litván kikötőhatóság, mint ajánlatkérő között kialakult jogvitában terjesztették elő, annak eldöntésére, hogy jogszerű-e a stratégiai jelentőségű tengeri kikötő rakpartjának felújítását célzó építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárás ajánlattételi dokumentációja.

A litván közbeszerzési törvény szerint az ajánlattevőnek

ajánlatában meg kell neveznie az alvállalkozókat és az alvállalkozásba adott munkarészeket, valamint építési beruházás esetén a nyertes ajánlattevőnek kell elvégeznie az ajánlatkérő által meghatározott „fő” munkákat, azokat nem adhatja alvállalkozásba. Az ajánlattevőnek a litván jogszabály szerint is lehetősége van más gazdasági szereplő kapacitására támaszkodni az alkalmassági követelményeknek történő megfelelés érdekében. A litván közbeszerzési törvény 27. cikk (4) bekezdése arra is lehetőséget ad, hogy az ajánlatkérő az ajánlattételi határidő lejártáig pontosíthassa, részletesen kifejthesse a

közbeszerzési dokumentumokban előírt követelményeket.

A jogvita tárgyát képező esetben az ajánlatkérő referencia alkalmassági követelményt írt elő a „fő” építési és telepítési munkálatokra és a dokumentációban szabályozta, hogy közös ajánlattétel esetén az ajánlattevők közötti együttműködési megállapodásban meg kell határozni a felek kötelezettségvállalásait, annak százalékos arányát. A dokumentáció több alkalommal is módosításra került, az ajánlatkérő élt a későbbi pontosítás lehetőségével, és az egyik módosítás alkalmával belekerült további feltételként, hogy ugyan közös ajánlattétel esetén a felek akár önállóan, akár együttesen is megfelelhetnek az előírt alkalmassági követelményeknek, de a közös ajánlattevők együttműködési megállapodás keretében nyújtott hozzájárulásának arányosnak kell lennie az alkalmassági követelménynek való megfelelés érdekében nyújtott hozzájárulással, valamint a szerződés odaítélését követően ténylegesen elvégzett munkák mennyiségével. Előírásra került továbbá, hogy az alvállalkozók által végzett „nem fő” munkák mennyiségét meg kell jelölni az ajánlatban és az alkalmassági követelménynek való megfelelés érdekében az alvállalkozók tapasztalatát nem lehet figyelembe venni.

A Borta cég keresetet indított a litván regionális bíróság előtt a dokumentáció módosításának jogszerűségét megkérdőjelezve. Egyrészt vitatta azon előírást, hogy közös ajánlattétel esetén az alkalmassági követelménynek történő megfelelés érdekében nyújtott hozzájárulásnak arányosnak kell lennie a munkák azon részével, amelyet az egyes ajánlattevők a közöttük lévő megállapodás értelmében elvégeznek és amelyet a szerződés odaítélése érdekében ténylegesen teljesítenek majd, másrészt vitatta, hogy egyáltalán módosítható-e a közbeszerzési dokumentumok alkalmassági követelményeinek kapcsolatos előírása. Keresetét a bíróság elutasította, ezért fellebbezett a litván fellebbviteli bírósághoz, aki helyben hagyta az elsőfokú elutasító határozatot. A Borta cég ezt követően felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a litván legfelsőbb bíróságon, amely bíróság előzetes döntéshozatali kérelmet nyújtott be az EUB-hoz.

### 1.1. Az előterjesztett kérdések

A bíróság egyik kérdése az volt, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal és a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó, akkor hatályos 2004/17 irányelvvel a litván közbeszerzési törvény azon rendelkezése, hogy alvállalkozó bevonása esetén megtiltja, hogy az ajánlat-

kérő által „fő” munkának minősített munkákat alvállalkozásba adják?

A következő kérdés, hogy az irányelv alapján jogszerű-e az a kikötés, hogy közös ajánlattétel esetén az egyes ajánlattevők által az alkalmassági követelménynek történő megfelelés érdekében nyújtott hozzájárulásnak arányosnak kell lennie a munkák azon részével, amelyet az egyes ajánlattevők a szerződés odaítélése esetén ténylegesen végeznek majd?

A bíróság harmadik kérdése arra irányult, hogy az ajánlatkérő az eljárást megindító hirdetmény közzétételét követően korlátozhatja-e az alkalmassági követelmények közös ajánlattevők általi igazolásával (szállítói szakmai kapacitások halmozásával) kapcsolatos feltételeket anélkül, hogy megsértené az irányelvet, különösen az egyenlő bánásmód elvét és az átláthatósági kötelezettséget?

Speciális körülményként merült fel, hogy bár a jogvita tárgyát képező szerződés értéke nem érte el a 2004/17-es irányelvben meghatározott értékhatárt, ugyanakkor a bíróság úgy ítélte meg, hogy a szerződés határokon átnyúló érdeket képvisel, mivel két külföldi ajánlattevő is részt vett az eljárásban, továbbá a litván jogalkotó az irányelv néhány szabályát kiterjesztette az értékhatár alatti beszerzésekre is, mivel a litván jogszabályok lehetővé teszik, hogy saját választása alapján az ajánlatkérő alkalmazza ezen irányelvet az értékhatár alatti beszerzéseire is.

## 2. Jogsabályi háttér

### 2.1. Az uniós jog

Amennyiben egy szerződés annak értéke miatt nem tartozik valamely közbeszerzési irányelv hatálya alá, az esetben az EUB figyelembe veheti az EUMSZ alapvető szabályait és általános elveit is, így különösen az egyenlő bánásmód elvét, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és az átláthatósági kötelezettséget, amennyiben az érintett szerződés határokon átnyúló érdeket képvisel. A közbeszerzési dokumentumok módosításának korlátjára vonatkozó rendelkezéseket az Európai Parlament és a Tanács a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvnek (továbbiakban: hatályos közbeszerzési irányelv) 81. preambulumban bekezdése tartalmaz. A hatályos közbeszerzési irányelv jelentős módosításnak különösen a műszaki leírás változtatását és a szerződés eltérő jelleggel történő felruházását tekinti. Rendelkezik továbbá

arról, hogy a változtatások nem lehetnek olyan jelentős mértékűek, amelyek miatt az eredetileg kiválasztott ajánlattevőkön kívül mások is részt vehettek volna, vagy több résztvevő nyújtotta volna be jelentkezését a közbeszerzési eljárásra.

## 2.2. A hazai szabályozás

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXVII. törvény (továbbiakban: módosító törvény) 6. §-a 2024.02.01-jei hatállyal módosította a Kbt. 55. § (6) bekezdését. A módosítás célja az összhang megteremtése volt a hatályos közbeszerzési irányelvvel és az EUB joggyakorlattal. A jogalkotói indokolás hivatkozik az EUB Borta ügyben hozott ítéletének 74. pontjára, amely szerint „az érintett módosítások, noha jelentősek lehetnek, nem lehetnek annyira lényegesek, hogy felkeltsék olyan potenciális ajánlattevők figyelmét, akik e módosítások hiányában nem tudnának ajánlatot benyújtani. Erről lehet szó különösen akkor, ha a módosítások a szerződés jellegét az eredetileg megfogalmazott szerződéshez képest érzékelhetően megváltoztatják.” A módosítás tehát nem lehet olyan jelentőségű, amely új gazdasági szereplőket vonzana be az eljárásba.

A jogalkotói szándék a Kbt. 55. § (6) bekezdésének módosításával az volt, hogy bővítse a közbeszerzési dokumentumok módosításának lehetséges eseteit, de nem korlátlanul. A törvény indokolása szerint nem célja a jogi szabályozásnak az, hogy megakadályozzon olyan kisebb módosításokat, amelyek – akár a gazdasági szereplők tájékoztatás kérését vagy előzetes vitarendezését követően – az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését segítik. Az új szabályozás szerint már nem egyetlen ajánlattevő szemszögéből kell megítélni, hanem a piac jellemzői alapján, hogy alapvetően befolyásolhatja-e a módosítás az adott eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők körét. Ugyanakkor a jogalkotói szándék ellenére a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési gyakorlata általában a korábbi, szigorúbb értelmezést követi.

## 3. A bíróság ítélete

Az első kérdésre az EUB úgy ítélte meg, hogy a litván közbeszerzési jogszabály alvállalkozók korlátozására vonatkozó rendelkezése sérti az EUMSZ 49. és 56. cikkét és korlátozza a letelepedés szabadságát, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságát. Ugyanakkor ez a

korlátozás igazolható lehet akkor, amennyiben jogos közérdekű cél érdekében történik és tiszteletben tartja az arányosság elvét. A litván közbeszerzési törvény szóban forgó korlátozásának célja az volt, hogy biztosítsák a munkák megfelelő minőségű kivitelezését, hogy az ajánlattevők ne csak a szerződés elnyerése érdekében hivatkozzanak szakmai kapacitásaikra és utóbb ne kizárólag alvállalkozóval végeztessék el az elnyert munkát, továbbá azt hivatott ösztönözni, hogy a gazdasági szereplők inkább közös ajánlattevőként vegyenek részt a közbeszerzési eljárásban, mint alvállalkozóként. Az EUB szerint a vitatott korlátozás túllépi a cél eléréséhez szükséges mértéket, mivel általánosságban tiltja meg az ajánlatkérők által „fő” munkának minősített munkák tekintetében az alvállalkozók igénybevitelét, a gazdasági ágazattól, a munka jellegétől és az alvállalkozó képességeitől függetlenül.

A második kérdés vizsgálatakor az ajánlatkérő azzal érvelt, hogy a műszaki-szakmai alkalmassági követelmények közös ajánlattevők általi igazolására vonatkozó korlátozás azt hivatott megakadályozni, hogy az ajánlattevők a szerződés elnyerése érdekében olyan kapacitásokra támaszkodjanak, amelyeket nem szándékoznak ténylegesen igénybe venni a teljesítés során. A főtanácsnok indítvány szerint a közbeszerzési dokumentumok vitatott kikötése nem akadályozza meg, hogy az ajánlattevők valamelyike olyan feladatokat végezzen el, amelyek vonatkozásában nem rendelkezik tapasztalattal vagy az előírt kapacitással. Ráadásul a dokumentáció vitatott kikötése az alvállalkozók szakmai kapacitását nem ellenőrzi, csak a közös ajánlattevőkét. Az EUB álláspontja szerint a dokumentáció vitatott előírása nem alkalmas a célkitűzés elérésére. Tehát a bíróság szerint az irányelvvel ellentétes a közbeszerzési dokumentumok vitatott kikötése, amely közös ajánlattétel esetén megköveteli, hogy az egyes ajánlattevők által a szakmai alkalmassági követelménynek történő megfelelés érdekében nyújtott hozzájárulás számtanilag arányos legyen a munkák azon részével, amelyet az adott ajánlattevő – nyertessége esetén – ténylegesen elvégez majd. A harmadik kérdésre válaszul az alkalmassági követelmények közös ajánlattevők általi igazolásával kapcsolatos dokumentáció módosítás (korlátozás) jogszerűségével kapcsolatban a bíróság az ítélet 69. pontjában kimondta, hogy már a közbeszerzési eljárás elején pontosan és egyértelműen meg kell határozni a közbeszerzési eljárás feltételeit. Az ítélet 70. pontjában rögzítésre

került, hogy az ajánlatkérő főszabály szerint nem módosíthatja a szerződés alapvető feltételeit, különösen a műszaki leírást és az értékelési szempontokat, amely feltételekre a gazdasági szereplők az eljárásban való részvételüket alapították. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a közbeszerzési dokumentumok minden módosítása jogszerűtlen lenne, ugyanis az ajánlatkérő kivételesen kijavíthatja vagy kiegészítheti a közbeszerzési dokumentumokat, amennyiben azok egyszerű pontosítást igényelnek, vagy ha a módosítás a nyilvánvaló tárgyi tévedések javítása érdekében szükséges. Az ítélet 73-74. pontja viszont tágabb teret enged a módosításnak, különösen a szakmai kapacitások közös ajánlattevők általi halmozásának feltételeire vonatkozóan, amennyiben az nem sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, az egyenlő bánásmód elvét és az átláthatósági kötelezettséget. Az ítélet 74. pontja – némiképp ellentmondva az ítélet 69-70., illetve 72. pontjának – a közbeszerzési dokumentumok jelentős módosítását sem tiltja, amennyiben a módosítás nem kelti fel olyan potenciális ajánlattevők figyelmét, akik a módosítás hiányában nem tudnának ajánlatot tenni. A potenciális ajánlattevők körére kiható módosítás lehet különösen, ha a módosítás megváltoztatja a szerződés jellegét.

Az ítélet szerint tehát nem ellentétes a 2004/17 irányelvvel és az EUMSZ 49. és 56. cikkével (egyenlő bánásmód elve, hátrányos megkülönböztetés tilalma, átláthatóság) a közbeszerzési dokumentumok szakmai kapacitások halmozására vonatkozó feltételeinek a módosítása, a részletszabályok módosítás keretében történő meghatározása, feltéve, hogy a módosítások nem olyan lényegesek, hogy felkeltsék olyan potenciális ajánlattevők figyelmét, akik e módosítások hiányában nem tudnának ajánlatot benyújtani. További feltétel, hogy a módosítást az ajánlatok benyújtása előtt hozza nyilvánosságra az ajánlatkérő és hosszabbítsa meg a módosítás jelentőségével arányosan az ajánlattételi határidőt, hogy elegendő időtartam álljon a gazdasági szereplők rendelkezésére az ajánlatuk kijavításához. Az ítélet értelmében tehát az ajánlatkérő jogosult az eljárást megindító hirdetmény megjelenését követően meghatározni a kapacitást nyújtó szervezetekre vonatkozó részletszabályokat, ha azok kapcsolódnak a szerződés tárgyához és céljához és azzal arányban állnak.

#### 4. Az ítélet értelmezésének eltérő aspektusai

A Közbeszerzési Hatóságnak a Hatóság Elnöke által

hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárások során szerzett tapasztalata szerint bizonyos ajánlatkérők azzal érvelnek, hogy a Kbt. 55. § (6) bekezdésének megítélése körében nem alkalmazandó a Borta ügyben hozott ítélet, mivel az ítélet a 2004/17 irányelvvel alapul, amely 2016. április 18. napján hatályon kívül helyezésre került, ugyanis ez volt az irányelv belső jogba történő átültetésének a határideje. Álláspontom szerint a Borta ügyben hozott ítélet ma is aktuális – függetlenül attól, hogy az alapját képező irányelv már hatálytalan –, az összhangban van a hatályos közbeszerzési irányelvvel, amelynek a közbeszerzési dokumentumok módosításával kapcsolatos rendelkezései a hazai jogba is átültetésre kerültek. A Borta ügyben hozott ítélet elsődlegesen a műszaki-szakmai alkalmassággal, a szakmai kapacitások halmozásával kapcsolatos ajánlatkérői előírások pontosításával, kiegészítésével kapcsolatban tartalmaz megállapításokat, ugyanakkor az ítéletre a gyakorlatban a jogalkalmazók általánosságban hivatkoznak a közbeszerzési dokumentumok módosításával összefüggésben. Az ítélet értelmezése a hazai jogalkalmazási gyakorlatban nagyon eltérő, nincs kialakult bírói gyakorlata annak, hogy mikor jogszerű a közbeszerzési dokumentumok módosítása és a módosítás milyen mértékben lehetséges. A Borta ügyben hozott ítéletre hivatkozik maga a hazai jogalkotó is a Kbt. 55. § (6) bekezdését módosító törvény indoklásában. Ugyanakkor az ítélet 74. pontja nem értelmezhető önmagában kiragadva, azt teljes kontextusában kell értelmezni, különös tekintettel arra is, hogy például az ítélet 69-72. pontjai önmagukban kiragadva némiképp ellentmondanak az ítélet 74. pontjának. Az ítélet 69. pontja rögzíti, hogy az egyenlő bánásmód és az átláthatóság alapelveinek az ajánlatkérő akkor felel meg, ha a szerződés odaítélésének tárgya és szempontjai már a közbeszerzési eljárás elején egyértelműen, világosan meg vannak határozva. Az ítélet 70. pontjában a Bíróság ítélkezési gyakorlataként rögzíti, hogy az ajánlatkérő szerv a közbeszerzési eljárás során főszabály szerint nem módosíthatja a szerződés alapvető feltételeinek tartalmát, amelyek közé a műszaki leírás és az odaítélési szempontok is tartoznak, és amely feltételekre az érdekelt gazdasági szereplők jogszerűen alapították az ajánlatuk benyújtásának előkészítésére, vagy épp ellenkezőleg, az érintett közbeszerzési eljárásban történő részvételtől való tartózkodásukra vonatkozó döntésüket. Tehát az ítélet 70. pontja elsődlegesen a műszaki leírás és az értékelési szempontok

módosításának szab korlátot. Az EUB joggyakorlata nem teszi lehetővé az értékelési szempont menetközbeni módosítását. Ugyanakkor a gyakorlatban nem egyértelmű, hogy az értékelési szempont módosításának tiltása együtt jár-e az értékelési szempontra adható pontszám módosításának korlátjával, hiszen együtt értelmezhető az értékelési szempont az arra adott pontszámmal. Az ítélet 71-72. pontjai szerint szűk körben lehet helye a módosításnak, abban az esetben, ha a dokumentáció csak egyszerű pontosítást vagy kiegészítést igényel, vagy ha nyilvánvaló tárgyi tévedések kijavítása szükséges. A verseny szélesítését célzó módosítások nem minősülnek egyszerű pontosításnak vagy nyilvánvaló tárgyi tévedésnek.

Az ítélet 73. pontjából megállapítható, hogy az ítélet 74. pontja az alkalmasság igazolásának részletszabályaira, a szakmai kapacitások halmozására vonatkozik, nem pedig általánosságban a közbeszerzési dokumentumok módosítására. A gyakorlatban a jogalkalmazók csak az ítélet ajánlatkérők számára kedvező, 74. pontját ragadják ki és ez alapján vonnak le – gyakran téves – következtetést a közbeszerzési dokumentumok módosításának lehetséges körére és mértékére vonatkozóan, mivel maga a módosító törvény jogalkotói indokolása is kizárólag az ítélet 74. pontját említi. A módosítható feltételek taxatív felsorolásának hiányában egyes ajánlatkérők úgy értelmezik, hogy az ítélet 74. pontjára tekintettel csak a szerződés általános jellegének a megváltoztatása tilos, egyébként a közbeszerzési dokumentumok korlátlanul módosíthatók. Azaz módosítható a teljesítési határidő, a műszaki leírás, a lényeges szerződéses feltételek, az értékelési szempontok, továbbá a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott bármely feltétel, ha az nem befolyásolja alapvetően az adott közbeszerzési eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők körét. Például az azonos termék kategóriába tartozó áruk egy kisebb részének a törlése a műszaki leírásból, egyes ajánlatkérők szerint összhangban van a Kbt. 55. § (6) bekezdésének rendelkezéseivel és a módosítás csak akkor lenne jogsértő, ha az ajánlatkérő olyan termékeket törölt volna, amelyek nem kapcsolódnak szorosan a beszerzés tárgyához vagy amelyek egyedi gyártást igényelnek. Más jogalkalmazói megközelítés szerint a gazdasági szereplők körét csak az alkalmassági minimumkövetelmények változása, az ellátandó feladatok körének, vagy a szerződés tárgyának, illetőleg az ajánlati biztosíték mértékének módosítása befolyásolja.

Az ajánlatkérők gyakran érvelnek azzal az ellenőrző hatóságok irányába, hogy a közbeszerzés mennyiségét érintő csekély jellegű módosítás elősegíti az egyenlő bánásmód elvét és a módosítás miatti elmarasztalás kiüresítené a Kbt. 55. § (6) bekezdés adta lehetőséget a felhívás módosítására és ez az Ajánlatkérők és a gazdasági szereplők részére is többletköltséget okozna, nem beszélve a beszerzési igények kielégítésének elhúzódsáról. Egyes ajánlatkérők arra hivatkoznak a módosító hirdetmény Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzése során, hogy a Kbt. 55. § (6) bekezdésének megsértésével kapcsolatban jelzett figyelemfelhívás ellenére azért nem vonják vissza az eljárást megindító felhívást, mert az a támogatási projekt megvalósítását akadályozná vagy hiúsítaná meg. Ugyanakkor álláspontom szerint a támogatási projekt – ajánlatkérő hibájából történő – meg hiúsulása nem igazolja a Kbt. 55. § (6) bekezdésének megsértését.

Az ajánlattételi szándék megítélésekor álláspontom szerint nemcsak azt kell vizsgálni, hogy egy adott gazdasági szereplő a módosítást követően képes-e ajánlatot tenni, hanem azt is, hogy a módosítás eredményeként bővül-e/változik-e a potenciális ajánlattevők köre. A hatályos közbeszerzési irányelv (81) preambulum bekezdése és a Kbt. 55. § (6) bekezdése alapján nem kell ténylegesen, igazolhatóan változnia az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (továbbiakban: EKR-ben) érdeklődést jelző gazdasági szereplők számának ahhoz, hogy a módosítás jogsértő volta megállapítható legyen. A jogszabály feltételes módon fogalmaz, „alapvetően befolyásolhatta volna” az adott közbeszerzési eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők körét. Tehát a jogsértés megvalósításához álláspontom szerint elegendő, ha a módosítás csupán alkalmas arra, hogy befolyással legyen az adott eljárás iránt érdeklődő piaci szereplők körére, nem kell ténylegesen változnia az EKR-ben érdeklődést jelző gazdasági szereplők körének. Ráadásul az ajánlatkérők, ha ritka esetben végeznek is vizsgálatot arra nézve, hogy a tervezett módosítás befolyásolhatja-e a potenciális ajánlattevők körét, akkor is általában csak a hazai piaci szektort vizsgálják az uniós értékatárt elérő értékű nyílt közbeszerzési eljárások esetében is, a potenciális külföldi ajánlattevőkkel nem számolnak, így a felmérés gyakran nem objektív.

Nem egységes annak értelmezése sem, hogy ki minősül az adott közbeszerzési eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplőnek, az aki az EKR-ben egy gombnyomással

érdeklődést jelez, vagy az, aki kiegészítő tájékoztatást kér, avagy az adott piaci ágazat összes szereplője, netán az a gazdasági szereplő, aki végül ajánlatot is tesz. Álláspontom szerint az érdeklődő gazdasági szereplő fogalmát tágan kell értelmezni, ilyen lehet akár az a piaci szereplő is, aki az eljárást megindító hirdetményt megtekinti az Európai Unió Hivatalos Lapjában vagy a Közbeszerzési Értesítőben és az alapján eldönti, hogy érdeklő-e az adott eljárás, képes-e az eredeti eljárást megindító felhívás alapján ajánlatot tenni, megéri-e neki letölteni a közbeszerzési dokumentumokat, netán kiegészítő tájékoztatást kérni, előzetes vitarendezési eljárást kezdeményezni, avagy ajánlatot benyújtani. Érdeklődő gazdasági szereplő lehet továbbá az az adott piacon tevékenykedő gazdasági szereplő is, aki részt vesz az előzetes piaci konzultációban, de végül nem tölti le a közbeszerzési dokumentumokat, mert a feltételek alapján úgy látja, hogy nem képes ajánlatot tenni. Ezzel szemben bizonyos ajánlatkérők csak azt tekintik érdeklődő gazdasági szereplőnek, aki az EKR-ben ténylegesen is érdeklődést jelzett az adott eljárás iránt és letöltötte a közbeszerzési dokumentumokat.

A Közbeszerzési Hatóság és a Közbeszerzési Döntőbizottság álláspontja szerint a piaci szereplők általában az eredeti ajánlati felhívás alapján ítélik meg, hogy képesek-e és megéri-e nekik ajánlatot tenniük. Amennyiben az eredeti felhívás alapján nem tudnak ajánlatot tenni, akkor általában már nem követik tovább az eljárás sorát, erőforrásaikat más beszerzésekre, közbeszerzésekre összpontosítják. Nem várható el az eljárás iránt érdeklődő piaci szereplőktől, hogy folyamatosan nyomon kövessék egy közbeszerzési eljárás előírásainak – gyakran többszöri – változását. Ezt a nézőpontot támasztja alá a Miniszterelnökségnek a módosító törvény hatályba lépését megelőzően közzétett közleménye<sup>1</sup> is, amely szerint a közbeszerzési dokumentumok jelentős módosítása azért sértené az egyenlő bánásmód és a transzparencia elvét, mert a gazdasági szereplők nem feltétlenül követnek nyomon egy olyan eljárást, amellyel kapcsolatban már úgy döntöttek, hogy azon nem tudnak vagy nem érdekeltek részt venni.

## 5. A joggyakorlat

A hatályos közbeszerzési irányelven és az EUB jogy-

gyakorlatán kívül a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság jogerős határozatai szolgálhatnak iránymutatásul a Kbt. 55. § (6) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatban.

### 5.1. Az uniós joggyakorlat

A Borta ítéleten kívül az EUB C-368/10 számú ítéletének 55. pontja kiemeli, hogy „az ajánlattételhez szükséges dokumentációra és bármely kiegészítő iratra vonatkozó további információ útján bizonyos magyarázatokat és információkat meg lehet osztani, ám a közbeszerzési eljárás alapvető feltételeinek tartalma – amely feltételek közé a műszaki leírás és az odaítélési szempontok is tartoznak – ezen az úton nem módosítható, illetve nem is helyesbíthető ahhoz képest, ahogyan az ajánlattételhez szükséges dokumentációban megfogalmazásra került, hiszen az érdekelt gazdasági szereplők jogszerűen alapították arra az ajánlatuk benyújtására való előkészítésére, vagy épp ellenkezőleg, az érintett közbeszerzési eljárásban történő részvételtől való tartózkodásukra vonatkozó döntésüket.”

Az EUB C-278/14 számú ítéletének 26-29. pontjai arról rendelkeznek, hogy „Az átláthatósági kötelezettség célja többek között annak biztosítása, hogy az ajánlatkérő szerv részéről ne álljon fenn az önkényesség kockázata (lásd a 2004/18 irányelv 2. cikkét illetően: SAG ELV Slovensko és társai ítélet, C-599/10, EU:C:2012:191, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Márpedig ez a cél nem volna elérhető, ha az ajánlatkérő szerv mentesülhetne a saját maga által rögzített feltételek alól. Így az ajánlattevő szerv számára tilos az odaítélési eljárás során az odaítélési kritériumokat módosítani. Ebben a tekintetben, a műszaki leírást illetően az egyenlő bánásmód elvének, a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének, valamint az átláthatósági kötelezettségnek azonos a hatása. Következésképpen az egyenlő bánásmód elve és az átláthatósági kötelezettség tiltja, hogy az ajánlatkérő elutasítson valamely, a hirdetményben meghatározott követelményeknek megfelelő ajánlatot olyan indokok alapján, amelyeket az említett hirdetmény nem foglal magában (Medipac – Kazantzidis ítélet, C-6/05, EU:C:2007:337, 54. pont). Ennélfogva az ajánlatkérő szerv a hirdetmény közzététele után az egyenlő bánásmód elvének, a hátrányos

<sup>1</sup> Közlemény a Kbt. 55. § (6) bekezdés alkalmazásáról, [https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/kozlemeny\\_a\\_kbt\\_55\\_6\\_bekezdés.pdf](https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/kozlemeny_a_kbt_55_6_bekezdés.pdf).

megkülönböztetés tilalma elvének, valamint az átláthatósági kötelezettségnek megsértésével nem módosíthatja a közbeszerzési szerződés valamely elemére vonatkozó műszaki leírást. Ebben a tekintetben közömbös, hogy az e leírásban hivatkozott elemet gyártják-e még, illetve az beszerezhető-e még a piacon.”

Az EUB joggyakorlata alapján tehát az értékelési szempontok és a műszaki leírás – az adott ítéletek által tárgyalt kontextusban – nem módosítható az eljárást megindító hirdetmény megjelenését követően.

### 5.2. A hazai joggyakorlat

A D.651/10/2024. számú határozatban a teljesítési határidő jelentős mértékű – 30 napról 60 napra történő – módosítása, ezáltal a verseny szélesítése, valamint a minőségi értékelési szempont értékelési tartománya maximumának módosítása miatt állapította meg a Kbt. 55. § (6) bekezdésének megsértését a Közbeszerzési Döntőbizottság. A határozat utal a Borta ügyben hozott ítéletre és annak 70. pontjával összefüggésben hivatkozik a műszaki leírás és az értékelési szempontok módosításának tilalmára. A Döntőbizottság a Borta ítéletből levezeti, hogy az értékelési szempont módosítása főszabály szerint nem megengedett, továbbá rögzíti a határozatban, hogy a teljesítési határidő kétszeresére emelése lényeges feltétel módosulásának tekintendő. A határozat szerint csak olyan módosítások megengedettek, amelyek nem jelentősek és jelentős módosításnak az minősül, amelynek ismeretében eredetileg is több ajánlattevő vehetett volna részt a közbeszerzésben. Ezzel szemben az ajánlatkérő álláspontja szerint minden olyan módosítás jogszerű, – beleértve az értékelési szempont vagy a teljesítési határidő módosítását is – amely alapvetően nem befolyásolhatja az adott közbeszerzési eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők körét. Ekörben hivatkozik a Kbt. módosításának jogalkotói indokolására, amely rögzíti, hogy a jelentős módosítások is megengedettek, valamint a Borta ügyben hozott ítélet 74. pontjára.

A D.490/16/2025. számú határozatában a Közbeszerzési Döntőbizottság úgy foglalt állást, hogy a műszaki leírás – kiszerezési egység – módosításával az ajánlatkérő alapvetően módosított a beszerzési igényén az eredeti ajánlati felhíváshoz képest és a lényeges műszaki tulajdonság megváltoztatása alapvetően befolyásolja az

adott gazdasági szereplő ajánlattételre való képességét, a közbeszerzési eljárás iránti érdeklődését.

Maga a Fővárosi Törvényszék is hivatkozik egy még nem jogerős ítéletében<sup>2</sup> a Borta ügyben hozott ítélet 74. pontjára, olyan aspektusból, hogy a bíróság álláspontja szerint a 2024. február 1. napjától hatályos Kbt. módosítás indokolása a dokumentumok jelentős módosításának a megengedhetőségét rögzíti, kivéve azt az esetet, ha olyan lényeges a módosítás, hogy a módosított feltételek további potenciális ajánlattevők érdeklődését is felkeltenék. Az elsőfokú bíróság lényeges módosításnak a közbeszerzés alapvető jellemzőinek, a szerződés tárgyának, a szolgáltatás volumenének és az alkalmassági követelményeknek a megváltoztatását tekintette. A bíróság álláspontja szerint a konkrét esetben jogszerű volt a műszaki leírás és egy lényeges szerződéses feltétel – a szolgáltatás teljesítésében részt vevő személyzet minimális létszámára vonatkozó előírás – módosítása, illetve annak teljes eltörlése is. Ezen kívül a bíróság abból a szempontból is vizsgálta a konkrét esetben a módosítás jogszerűségét, hogy a módosítás kihatással lehetett-e a közbeszerzési eljárás eredményére, a nyertes ajánlattevő személyére.<sup>3</sup> Ugyanakkor álláspontom szerint a nyertes ajánlattevő személyétől függetlenül megvalósulhat a Kbt. 55. § (6) bekezdésének sérelme, a jogsértés megtörténtéhez elég, ha a módosítás alapvetően befolyásolhatja az adott közbeszerzési eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők körét, így a módosítás jogszerűségének megítélése körében álláspontom szerint nincs jelentősége annak, hogy a módosítás kihatott-e a közbeszerzési eljárás végeredményére, a közbeszerzési eljárás nyertesének kiválasztására.

Folyamatos vita tárgyát képezi az ajánlatkérők és az ellenőrző szervezetek között az is, hogy a felhívás – korrigendummal történő – visszamódosítása az eredeti feltételekre a jogsértés reparálásának tekinthető-e, avagy újabb jogsértésnek. A Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési gyakorlata és a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata szerint mindig a legutolsó, éppen aktuális felhíváshoz képest kell vizsgálni a módosítás jogszerűségét, ily módon a felhívás többszöri módosítása és az eredeti feltételekre történő visszaváltoztatása nem tekinthető a jogsértés reparálásának. Ezzel szemben a szóban forgó esetben az elsőfokú bíróság a jog-

<sup>2</sup> 103.K.700.054/2025/20.

<sup>3</sup> 103.K.700.054/2025/20. ítélet [92]-[96] pontjai.

sértés megítélése szempontjából fontos körülménynek tartotta, hogy a vitatott módosítás mindössze 10 napig volt hatályban a több hónapos ajánlattételi időszakból, hiszen ajánlatkérő egy újabb felhívás módosítással visszamódosította a műszaki leírás részét képező létszámelőírást az eredeti rendelkezésre, következésképp a bíróság álláspontja szerint szinte végig változatlan volt a kiírás. Ugyanakkor az ellenőrző szervezetek gyakorlata és a személyes álláspontom alapján a jogsértés akkor is megvalósul, ha a jogsértő hirdeménnyel, a jogsértő előírás akár csak egy napig is hatályban van, a jogsértést nem teszi meg nem történtté a jogsértő feltétel további módosítása, eredeti feltételekre történő változtatása.

A Fővárosi Törvényszék a hivatkozott ítélet indokolásában rögzítette, hogy csak azok a gazdasági szereplők kísérték figyelemmel a közbeszerzési eljárás teljes folyamatát, akik az eredeti létszámelőírásra vonatkozó követelménynek megfeleltek, így a feladatellátás számukra nem okozott gondot. Amennyiben az a gazdasági szereplők gyakorlata, hogy az eredeti felhívás alapján értékelik azt, hogy képesek-e megfelelő ajánlatot tenni, és az eredeti létszámkövetelmény valamely gazdasági szereplőt akadályozott az ajánlattételben és az a gazdasági szereplő nem követte tovább az eljárás sorsát, tehát az ajánlati felhívás esetleges módosításait, így nem állítható, hogy további potenciális ajánlattevők jelentkezése várható, ennek az elsőfokú bíróság álláspontja szerint nem volt az eljárás eredményét befolyásoló jelentősége. Álláspontom szerint ez a megközelítés szembe megy a joggyakorlattal. Ha a Kbt. 55. § (6) bekezdése szerinti jogsértés csak akkor lenne megállapítható, amennyiben azon gazdasági szereplők is követnék az eljárás további sorsát, akik az eredeti kiírás alapján nem tudnának ajánlatot tenni, az kiüresítené a jogszabályi rendelkezés célját. Az ügy jelenleg a Fővárosi Ítéletábránál áll, amelynek ítélete a későbbiekben további segítséget

nyújthat majd a jogalkalmazók számára a közbeszerzési dokumentumok módosításainak jogszerűségét illetően.

### Összegzés

Megosztó kérdés a jogalkalmazók körében, hogy hol van a közbeszerzési dokumentumok módosításának a határa az eljárást megindító felhívás megjelenését követően. Az ajánlatkérők jelentős része és egyes ellenőrző szervezetek a Kbt. 55. § (6) bekezdésének legutóbbi módosítására tekintettel tágabban értelmezik a Borta ügyben hozott ítélet tükrében a közbeszerzési dokumentumok módosításának a korlátját, míg a Közbeszerzési Hatóság és a Közbeszerzési Döntőbizottság a korábbi, szigorúbb gyakorlatot követi. Az ajánlatkérők a Hatóság ellenőrzései során gyakran hivatkozott álláspontja az – a Borta ügyben hozott ítélet 74. pontját kiragadva –, hogy a közbeszerzési dokumentumok jelentős módosítása is megengedett, így a műszaki leírás, a szerződéses feltételek, a teljesítési határidő és az értékelési szempontok módosítása is, ha ténylegesen nem változik az EKR-ben érdeklődést jelző gazdasági szereplők köre a módosítást követően.

Tekintettel arra, hogy a Borta ügyben hozott ítélet és a Kbt. 55. § (6) bekezdése szerinti módosítási korlát értelmezése nem egységes a hazai joggyakorlatban, adódik a kérdés, hogy hol van a közbeszerzési dokumentumok módosításának a korlátja? Mi minősül lényeges szerződéses feltételnek és mi tekinthető jelentős módosításnak? Szükséges-e a Kbt. 55. § (6) bekezdésében foglalt jogszabályi rendelkezés további finomítása? Álláspontom szerint egy a Kbt.-be foglalt taxatív felsorolás a lehetséges, avagy a tiltott módosítások – pl. értékelési szempont, műszaki leírás, lényeges szerződéses feltételek – köréről nagy segítség lenne a jogalkalmazók számára az egységes értelmezéshez.

# STATISZTIKA

## Az építési beruházás tárgyú közbeszerzési szerződések adatainak statisztikai elemzése 2025-ben

Mikó Zsófia, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.8.6

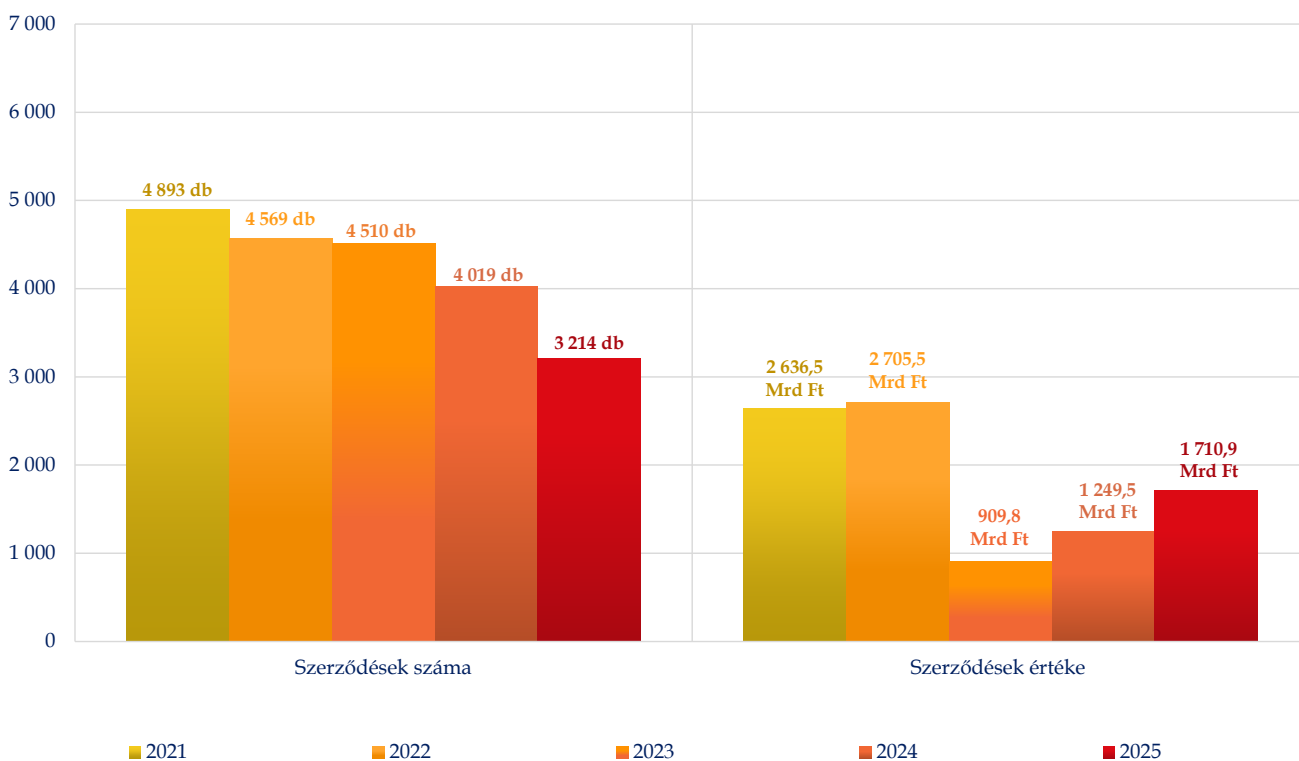
Címszavak: statisztika, közbeszerzési statisztika, beszerzési tárgy, építési beruházás, közbeszerzési szerződés, szerződések száma, szerződések értéke

A 2025-ös év az építési beruházás tárgyú közbeszerzési szerződések körében a darabszámok csökkenése mellett a teljes érték emelkedését hozta. Darabszám tekintetében az új odaítélt beruházások száma évek óta tartó, folyamatos visszaesést mutat. Míg 2021-ben még csaknem 4900 közbeszerzési szerződést kötöttek, ez a szám 2025-re 3214 darabra csökkent, ami az elmúlt öt évben több mint egyharmados visszaesést jelent a volumen tekintetében. A szerződéskötések száma azonban az előző évhez képest is látványosan, mintegy 20 százalékkal mérséklődött.

A közbeszerzési szerződések összértéke ezzel szem-

ben határozottan más képet mutat, a 2025-ös évben a szerződéses értékek az előző két év adataihoz képest jelentős növekedést mutattak. A mélypont 2023-ban volt, amikor a korábbi 2600 milliárd feletti szintről a beruházások értéke drasztikusan, 909,8 milliárd forintra zuhant vissza. Innen indult meg a növekedés, amelynek eredményeként az érték 2024-ben 1249,5 milliárdra, majd 2025-ben tovább emelkedve 1710,9 milliárd forintra emelkedett. Ez a legutóbbi évhez képest is jelentős, csaknem 37 százalékos növekedést jelent, ugyanakkor a teljes érték még így is elmarad a 2021–2022-es évek szintjétől.

### 1. ÁBRA: AZ ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ÉS ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) ALAKULÁSA 2021 ÉS 2025 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A két mutató együttes vizsgálatából jól látszik, hogy az egy beruházásra jutó átlagos szerződéses összeg 2025-re látványosan megemelkedett, és gyakorlatilag visszatért a korábbi szintre. Ez azt mutatja, hogy a kevesebb megkötött szerződés ellenére az egy szerződésre jutó átlagos érték lényegesen magasabb lett.

Az idősorban látható csökkenést több tényező együttes hatása okozta. Egyfelől az építési költségek az ipari termelői árak növekedése miatt 2021-től kirívó mértékben megnöttek. A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2017-től 2021-ig az építőalapanyag-ipari árindex az előző évhez viszonyított átlagos 6,4 százalékos értékről 2022-ben 23,5 százalékra emelkedett, így az árak 2021 és 2025 között összesen 48,8 százalékkal növekedtek. Ez a drágulás és az ellátási láncok akadozása forráshiányhoz, majd beruházások törléséhez vagy elhalasztásához vezetett az elmúlt években. A folyamatot az európai uniós források visszatartása is felerősítette.

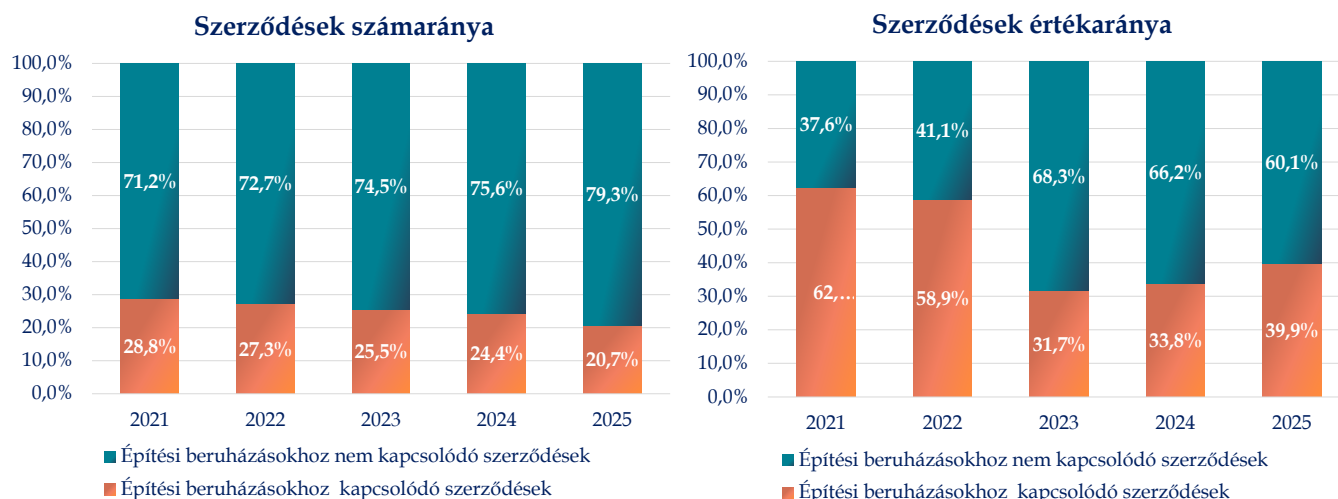
Darabszám tekintetében az építési beruházások aránya a teljes közbeszerzési állományon belül folyamatosan csökkent: míg 2021-ben még az összes szerződés 28,8

százalékát tették ki, addig ez az arány 2025-re 20,7 százalékra mérséklődött. Ez a tendencia megerősíti, hogy a korábban bemutatott darabszámbeli visszaesés kifejezetten az építési beruházásokat érintette az egyéb beszerzési tárgyakkal szemben.

Az építési beruházások szerződéses értékeinek megoszlása még drasztikusabb átrendeződést tükröz, amely szorosan összefügg a 2023-as mélyponttal. Az időszak elején, 2021-ben és 2022-ben az építési beruházások adták a teljes közbeszerzési költség döntő részét, közel 60-62 százalékát. A 2023-as évben azonban az építési beruházások értékaránya szinte a felére, 31,7 százalékra zuhant vissza.

A 2025-ös adatok ezen a téren is fordulatot mutatnak: az építési beruházások értékbeni részesedése a mélypontról 2025-re 39,9 százalékra erősödött vissza. Ez a növekedés ráadásul úgy következett be, hogy közben a darabszám szerinti arány tovább süllyedt. Az eltérés egyértelműen bizonyítja, hogy az építési beruházások értékaránya gyorsabban növekedett, mint a számarányuk.

## 2. ÁBRA: AZ ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA (%), 2021 ÉS 2025 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 2025-ös év során megkötött 3214 darab építési beruházás tárgyú közbeszerzési szerződés havi megoszlásának tendenciája hullámzó volt. A szerződéskötések darabszáma az év folyamán októberben érte el a csúcspontját 452 darabbal, míg a legalacsonyabb aktivitás augusztusban volt tapasztalható, amikor mindössze 185 megállapodás született. Kiemelkedő volt még a júliusi hónap is a maga 383 darabos szerződésszámával, ami a tavaszi

hónapok egyenletes, 250 körüli darabszáma után egy erős nyári megugrást jelentett.

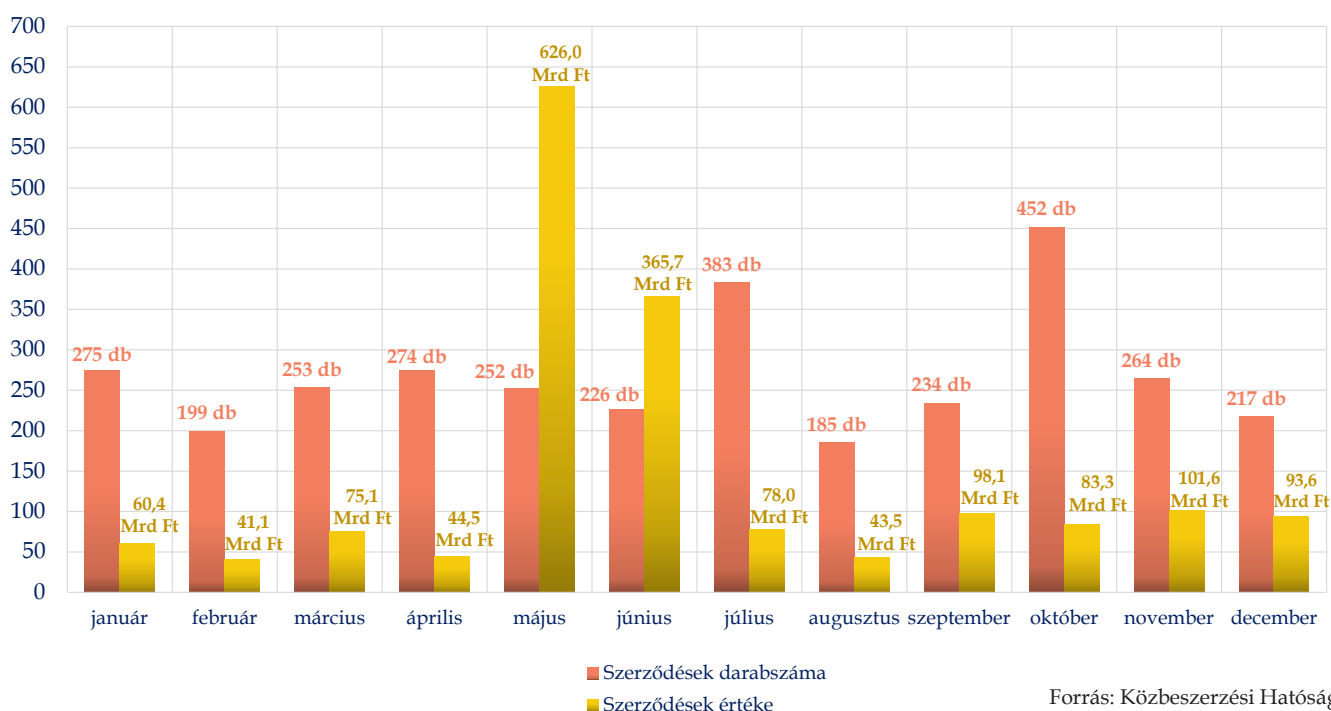
A szerződéses értékek havi megoszlása határozottan eltért a darabszámok alakulásától, mivel a 2025-ös év teljes szerződéses értékének jelentős része egyetlen időszakra összpontosult. Az értékbeni csúcsot a május jelentette 626 milliárd forinttal, amelyet a június követett 365,7 milliárd forinttal, mely értéknövekedések

erőművi fejlesztések megvalósításának voltak köszönhetőek. Ez a két hónap önmagában az éves szerződéses érték több mint a felét adta. Ezzel szemben a legkisebb értékű szerződéskötés februárban (41,1 milliárd forint) és augusztusban (43,5 milliárd forint) történt.

A két mutató összevetéséből jól látszik, hogy az egy szerződésre jutó átlagos értékek között rendkívül nagy

különbségek voltak az év során. Míg októberben a kiemelkedő darabszámhoz viszonylag alacsony, 83,3 milliárd forintos érték társult – ami sok kisebb volumenű szerződés megkötésére utal –, addig májusban a 252 darabos volumenhez kirívóan magas szerződéses érték tartozott.

### 3. ÁBRA: AZ ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) ÉS ÉRTÉKE (MRD FT) 2025-BEN, HAVI BONTÁSBAN



A 2025-ös évben az építési beruházáshoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések eljárásrend szerinti megoszlása éles eltérést mutat az építési beruházásokhoz nem kapcsolódó szerződések belső arányaihoz képest. Darabszám tekintetében az építési beruházásokhoz kapcsolódó 3214 darab megállapodás túlnyomó része, 79,3 százaléka a nemzeti eljárásrend keretében valósult meg, és mindössze 20,7 százalékuk tartozik az uniós eljárásrend alá. Az építési beruházásokhoz nem kapcsolódó szerződések esetén ezzel szemben lényegesen magasabb az uniós eljárások részaránya: ez esetben a szerződések 76,1 százalékát az uniós eljárásrend szerint kötötték, és csupán 23,9 százalékuk tartozott a nemzeti eljárásrend alá. Az építési munkák darabszám szerint tehát sokkal erősebben kötődnek a nemzeti szintű eljárásokhoz, mint az árubeszerzések és a szolgáltatásmegrendelések.

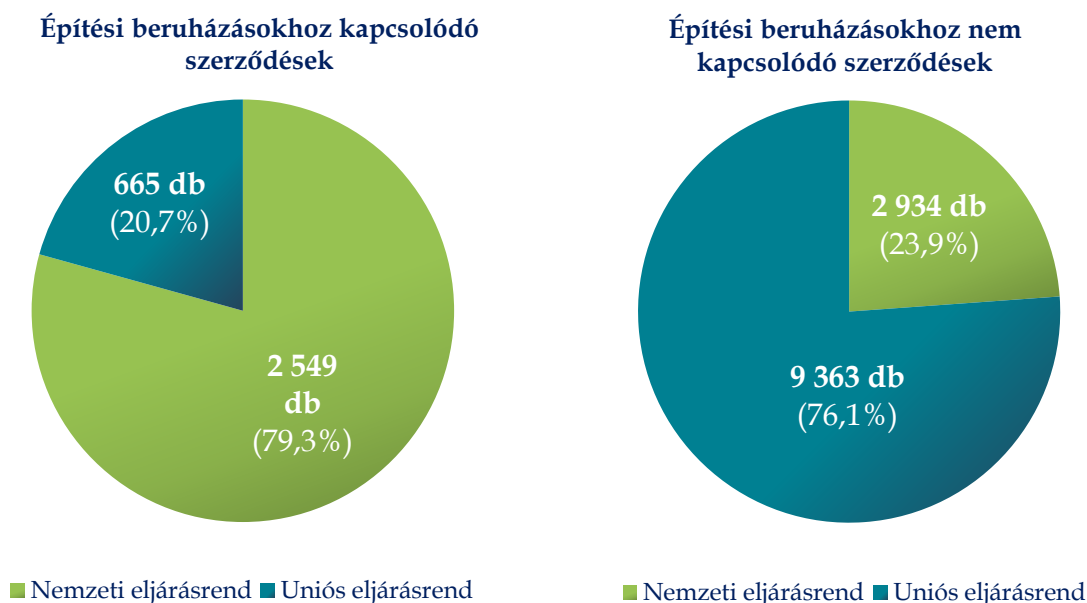
A szerződéses értékek szintjén a darabszámokhoz képest egy teljesen más megoszlás rajzolódik ki. Bár az építési beruházás tárgyú szerződések túlnyomó részét a nemzeti eljárásrendben kötötték, az építési beruházások teljes értékének (1710,9 milliárd forint) döntő többsége, 84,3 százaléka az uniós eljárásrendhez kapcsolódik. Az építési beruházásokhoz nem kapcsolódó szerződésekénél ez az értékbeli eltolódás még határozottabb: itt az uniós eljárásrend értékaránya a 97,1 százalékot is eléri, míg a nemzeti eljárásrend mindössze 2,9 százalékot képvisel.

A két terület összevetése egy lényeges összefüggésre mutat rá: bár az építési beruházások körében darabszám tekintetében a kisebb értékű szerződések dominálnak, az ehhez kapcsolódó érték (268,2 milliárd forint) még így is megközelítőleg a négyszerese annak az összegnek, amelyet árubeszerzésre, illetve szolgáltatás-

megrendelésre fordítottak a nemzeti eljárásrend keretén belül. Míg az áru- és szolgáltatási szerződések értékük alapján szinte teljes mértékben az uniós eljárásrend keretén belül valósulnak meg, addig az építési beruházá-

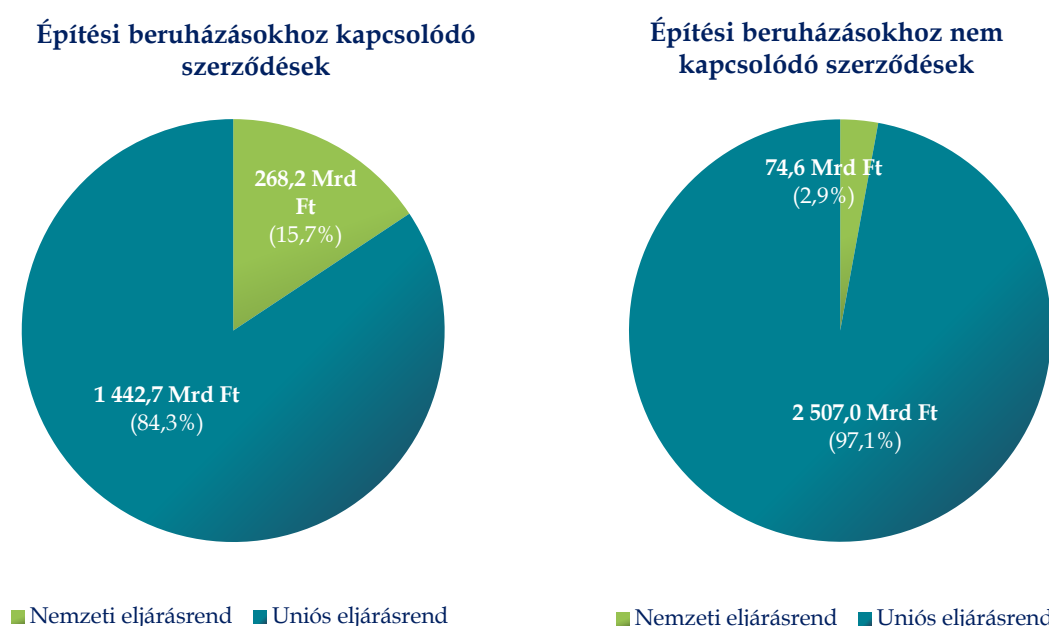
sok esetében a nemzeti eljárások aránya jelentősebb, annak ellenére, hogy a nagyobb értékű építési fejlesztések összegei itt is az uniós eljárásrendű közbeszerzésekhez kapcsolódnak.

4. ÁBRA: AZ ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ ÉS A NEM ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA (%) ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2025-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

5. ÁBRA: AZ ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ ÉS A NEM ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%) ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2025-BEN



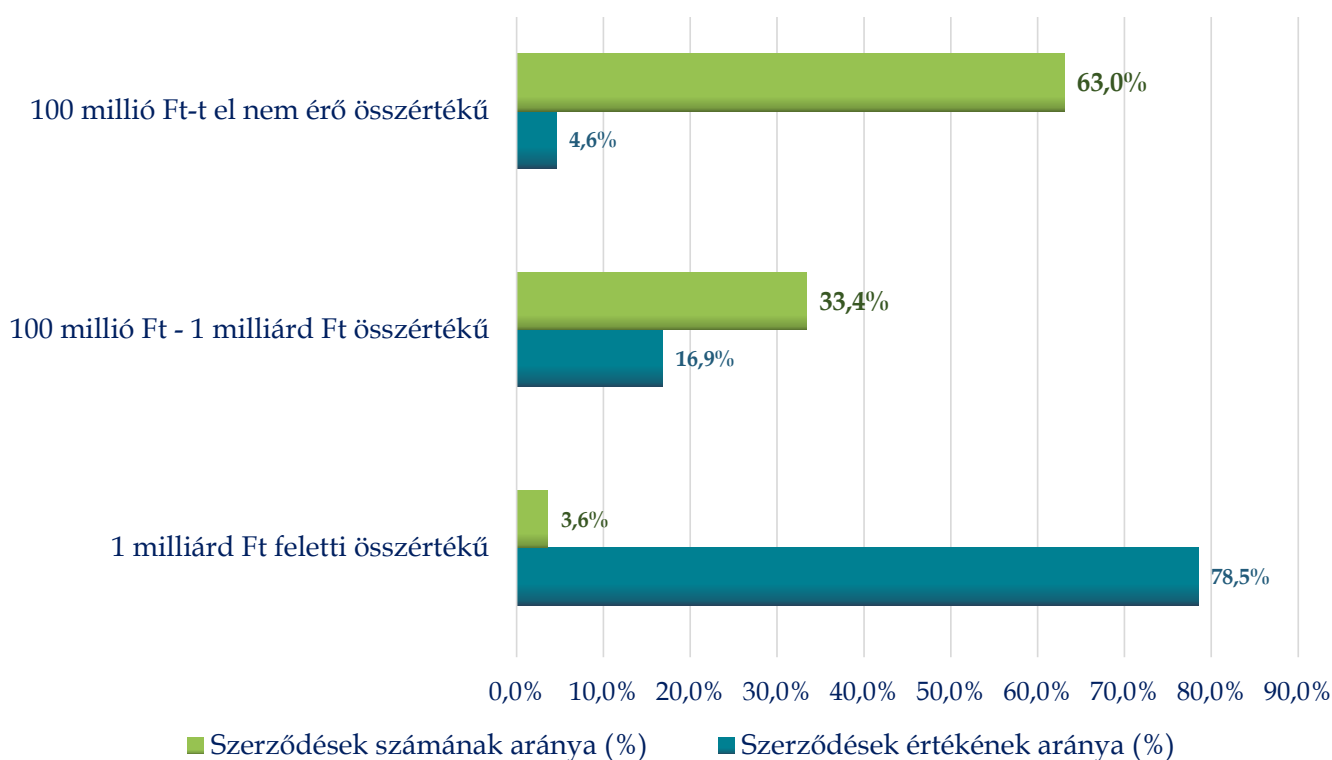
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 2025-ös évben az építési beruházás tárgyú közbeszerzési szerződések egyes értékkategóriák szerinti eloszlása jelentős különbséget mutat a darabszámok és a szerződéses értékek aránya között. A darabszámok és a szerződéses értékek aránya közötti eltérés a legmagasabb sávban a legszembetűnőbb. Az 1 milliárd forint feletti értékkategóriába tartozó szerződések az összes darabszám mindössze 3,6 százalékát adják, miközben a teljes szerződéses érték elsőprő többségét, 78,5 százalékát képviselik. Ez az arányosság egyértelműen igazolja, hogy az építési beruházásokra fordított összegek döntő része néhány rendkívül nagy értékű megállapodásban

összpontosul.

A közép- és kis értékű sávok ezzel szemben a darabszám szempontjából dominálják a megkötött megállapodások körét, miközben a teljes összegből jóval kisebb részt képviselnek. A 100 millió és 1 milliárd forint közötti értékkategória a darabszámok egyharmadát, 33,4 százalékát teszi ki, az értékbeli részesedése viszont csupán 16,9 százalék. A legalacsonyabb, 100 millió forintot el nem érő értékkategóriába tartozik a megállapodások messze legnagyobb hányada, a szerződések számának 63,0 százaléka, ám ezek együttesen az éves szerződéses érték mindössze 4,6 százalékát adják.

6. ÁBRA: AZ ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%) ÉRTÉKKATEGÓRIÁK SZERINT, 2025-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A megoszlás jól mutatja, hogy miközben a szerződések közel kétharmada a legalacsonyabb értékkategóriába tartozik, annak ellenére a teljes éves összeg közel négyötöde a legfelső, 1 milliárd forint feletti értékkategóriában jelenik meg. Ez megerősíti, hogy a magas számarány ellenére a kisebb értékű szerződések súlya elenyésző a teljes éves összértékhez képest.

Az európai uniós támogatásokhoz kapcsolódó közbeszerzések arányai jelentős eltérést mutatnak az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz nem

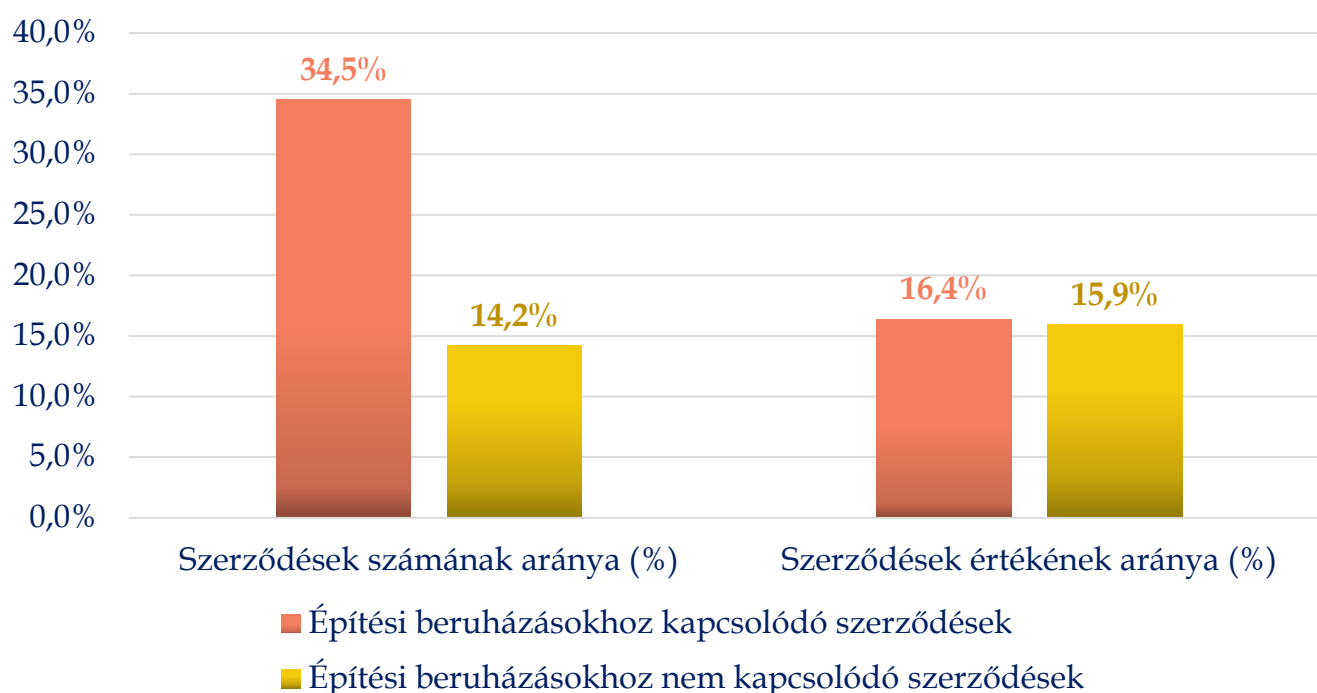
kapcsolódó szerződések között 2025-ben. Darabszám tekintetében az építési beruházásokhoz kapcsolódó szerződések jóval nagyobb arányban támaszkodtak európai uniós forrásokra, mint az azon kívüli beszerzések. Az építési beruházások körében megkötött szerződések 34,5 százaléka kapcsolódik valamilyen uniós alaphoz, míg az építési beruházásokhoz nem kapcsolódó szerződések esetében ez a számarány mindössze 14,2 százalék. Az adatok alapján az építési beruházások darabszám szerinti uniós érintettsége több mint a kétszerese

az áru- és szolgáltatásbeszerzésekenek.

A darabszámokhoz képest a szerződéses értékek szempontjából azonban hasonló arányok láthatóak a szerződés tárgya szerint. Annak ellenére, hogy az építési beruházások esetén az EU finanszírozású szerződések darabszáma magasabb, az uniós forrású szerződések

értékének aránya szinte teljesen megegyezik a két kategóriában. Az építési beruházások teljes összegéből az uniós forráshoz kapcsolódó szerződések értékaránya 16,4 százalékot tesz ki, miközben az építési beruházásokhoz nem kapcsolódó megállapodásoknál ez a mutató 15,9 százalék.

7. ÁBRA: AZ ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ ÉS NEM ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ, EU FORRÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA (%), 2025-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

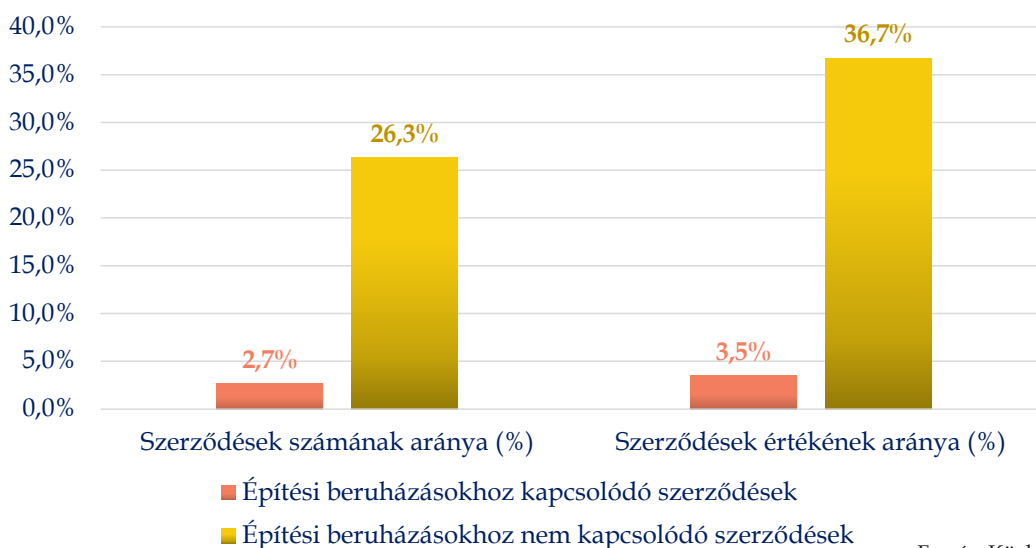
Míg az építési beruházások körében a megállapodások több mint egyharmadához (34,5%) mindössze 16,4 százalékos érték társul, ezzel szemben az egyéb beszerzési tárgyaknál a viszonylag alacsony, 14,2 százalékos számarányhoz csaknem azonos értékarány (15,9%) tartozik.

A 2025-ös évben az egyajánlatos közbeszerzési szerződések aránya jelentősen eltér az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz nem kapcsolódó szerződések körében. Darabszám tekintetében az építési beruházásokhoz kapcsolódó szerződések esetében az egyajánlatos eljárások részaránya rendkívül alacsony, mindössze 2,7 százalék. Ezzel szemben az építési be-

ruházásokhoz nem kapcsolódó szerződések körében az egyajánlatos megállapodások számaránya lényegesen magasabb, 26,3 százalék, azaz az árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelések esetén az egy ajánlattal lezárt szerződések aránya csaknem a tízszerese az építési beruházásokénak.

A szerződéses értékek szintjén szintén jelentős különbség látható a két beszerzési tárgy között. Az építési beruházások teljes összegéből az egy ajánlattal lezárt megállapodások értékaránya csupán 3,5 százalékot tesz ki. Az építési beruházásokhoz nem kapcsolódó beszerzéseknél viszont az egyajánlatos szerződések értékaránya a 36,7 százalékot is eléri.

8. ÁBRA: AZ ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ ÉS NEM ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ, EGYAJÁNLTATOS KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA (%), 2025-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Míg az árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelések esetén a teljes szerződéses érték több mint egyharmada egyajánlatos eljárásokhoz kapcsolódik, addig az építési beruházások körében az egy ajánlattal megkötött szerződések mind a számarány, mind az értékarány alapján elenyésző részt képviselnek.

A 2025-ös évben a hirdetmény nélküli tárgyalásos (HNT) eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések aránya jelentősen eltér az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz nem kapcsolódó szerződések körében. Darabszám tekintetében az épí-

tési beruházásokhoz kapcsolódó szerződések esetében a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások részaránya elenyésző, mindössze 0,1 százalék. Ezzel szemben az építési beruházásokhoz nem kapcsolódó szerződések körében a HNT megállapodások számaránya valamivel magasabb, 1,7 százalék. A szerződéses értékek tekintetében az építési beruházások teljes összegéből a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás eredményeként kötött megállapodások értékaránya csupán 0,2 százalék, az építési beruházásokhoz nem kapcsolódó beszerzések-nél viszont a 4,1 százalékot is eléri.

9. ÁBRA: AZ ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ ÉS NEM ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ, EREDMÉNYES HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA (%), 2025-BEN



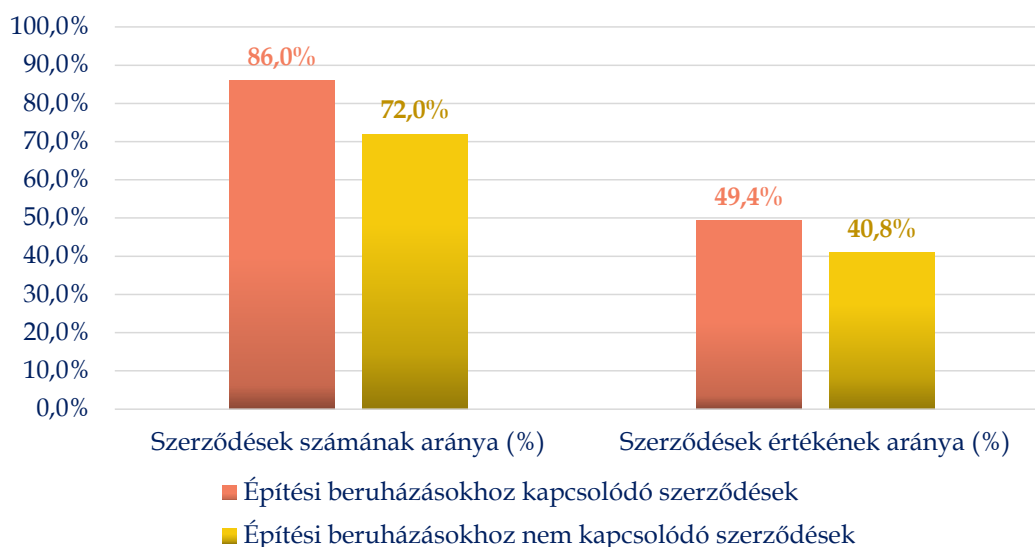
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Míg az árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelések esetén a teljes szerződéses érték 4,1 százaléka hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódik, addig az építési beruházások körében az így megkötött szerződések mind a számarány, mind az értékarány alapján elenyésző részt képviselnek.

A kis- és középvállalkozások (kkv-k) által elnyert közbeszerzési szerződések aránya 2025-ben jelentős különbséget mutat az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz nem kapcsolódó szerződések körében. Darabszám tekintetében az építési beruházásokhoz kapcsolódó szerződések esetében a kkv-k rész-

aránya kiemelkedően magas, 86,0 százalék. Bár a nyertes kkv-k számaránya az építési beruházásokhoz nem kapcsolódó szerződések körében alacsonyabb, a 72,0 százalékos értékkel az még szintén igen magas szintet képvisel. A szerződéses értékek tekintetében az építési beruházások körében a kkv-k által elnyert szerződések értékaránya 49,4 százalékot ér el – így mind a számarány, mind az értékarány alapján meghatározóbb részt képviselnek, és a teljes éves érték közel felét teszik ki –, míg az árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelések esetén a teljes szerződéses érték 40,8 százaléka kapcsolódik kkv-khoz.

10. ÁBRA: AZ ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ ÉS NEM ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁS TÁRGYÚ, NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA (%), 2025-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Összegzőként elmondhatjuk, hogy a 2025-ös év építési beruházásait a darabszámok mérséklődése mellett határozott értékbeli növekedés jellemezte. Az új szerződések száma 3214 darabra csökkent, a teljes szerződéses érték viszont a korábbi mélypont után 1710,9 milliárd forintba emelkedett. A szerződéses értékek értékkategóriák szerinti eloszlása rendkívül aránytalan, mivel a teljes éves érték közel négyötöde az 1 milliárd forint feletti megállapodásokban összpontosul, ebből erednek a havi

ingadozások is. Bár a szerződéskötések többsége a nemzeti eljárásrendhez tartozik, a szerződéses értékek döntő része az uniós eljárásrendű közbeszerzésekhez kapcsolódik, miközben az uniós támogatású szerződések aránya meghaladja a megállapodások egyharmadát. Az építési beruházások tekintetében az egyajánlatos szerződések és a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások aránya elenyésző maradt, illetve a hazai kkv-k szerepe is meghatározó volt.