



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2026. VIII. évfolyam 9. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

2026. VIII. évfolyam 9. szám
IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Varga Zs. András

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

Dr. Navracsics Tibor

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, főtájtár

Szerkesztő:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

*Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető*

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

Lónyai Kaczur Piroska

Tördelés és

Online megjelenés:

Sípos Kornélia

Közbeszerzési Hatóság, asszisztens

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtájtár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

*Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető*

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

TARTALOM

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

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

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva LL.M.).....15
A Döntőbizottság D.38/23/2026. számú határozata

Közbeszerzési iránytű21
Az aránytalanul alacsony ár a közbeszerzési
eljárásokban. Az ajánlattevői árképzési szabadság jogi
és filozófiai határai a szélsőséges versenyhelyzetek
árnyékában XI. rész
(Dr. Pfeffer Zsolt PhD).....21

A jogorvoslati eljárás ügyfelei a jogszabályi hát-
tér, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság egyes
jogorvoslati tárgyak szerinti gyakorlata alapján
(Dr. Fáry Zoltán).....44

Statisztika (Rezső Orsolya).....55
Az árubeszerzés tárgyú közbeszerzési szerződések
2025. évi adatainak statisztikai elemzése



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

SSN 2631-1135 (Offline)

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

Szerkesztőségi email cím: ertesitoplus@kt.hu

Nyomdai előkészítés:

Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:

Közjegyzői Akadémia Nonprofit Kft.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2026. év szeptemberében megjelenő kilencedik számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata* – egyéb kérdések mellett – foglalkozik egyes szerződésmódosítási jogalapok alkalmazásának lehetőségével, építési beruházás ellenértékének kifizetésével alvállalkozók igénybevételekor, külföldi mérnök szakember bevonása esetén az azzal egyenértékű felelős műszaki vezetői jogosultság igazolásával, valamint kötelezettségvállaló nyilatkozat igazolásának módjával is.

A *jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban* ismertetett jogeset az aránytalanul alacsony árral kapcsolatos bírálati eljárásban az ajánlatkérő vizsgálati kötelezettségére vonatkozik. Az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-ában szabályozott, az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára vonatkozó eljárásrend szerint az ajánlat egésze alapján köteles az érdemi bírálatot elvégezni, fontos rögzíteni, hogy formális, eljárásjogi jellegű indokokra hivatkozva nem állapítható meg az ajánlat érvénytelensége.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* két szacikk kerül publikálásra. Az első szacikk az aránytalanul alacsony ár jogintézményével foglalkozó szacikk-sorozat következő része. A második írás a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásában ügyfélpozícióban lévő személyi kört tárgyalja, illetve e személyek jogait és kötelezettségeit ismerteti a jogszabályi előírások és a joggyakorlat elemzésével.

A *Statisztika rovatban* megjelenő cikk az árubeszerzés tárgyú közbeszerzési szerződések 2025. évi alakulásának statisztikai elemzését tartalmazza.

Dr. Kovács László PhD
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Vén Gergely, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság,

Közszolgálati és Támogató Főosztály

DOI: 10.37371/KEP.2026.9.1

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

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

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

1. kérdés

Az ajánlatkérő a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának a hatálya alá tartozik, emellett a Nemzeti Kommunikációs Hivatal jogállásáról és a kormányzati kommunikációs beszerzésekről szóló 162/2020. (IV.30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 162/2020. (IV.30.) Korm. rendelet] szerinti érintett szervezet is egyben. Az ajánlatkérő legfontosabb feladata, hogy összefogja a szakterületén történő beruházásokat, fejlesztéseket, illetve a területtel foglalkozó állami, önkormányzati, civil és üzleti szereplők munkáját. Ezen feladatok keretei között az ajánlatkérő online magazinműsort kíván szponzorálni. A szponzoráció keretében a sorozat készítői az egyes epizódokban, a sorozathoz kapcsolódó marketing kampányban, PR anyagokban megjelenítik az ajánlatkérőt, mint a sorozat főtámogatóját. A szponzorációs tevékenység becsült értéke nettó 25 millió forint, a tevékenységet az ajánlatkérő a Nemzeti Kommunikációs Hivatal számára bejelentette, amely azt megfelelőnek minősítette és annak megvalósításához hozzájárult. Ez a szponzori tevékenység a Kbt. hatálya alá tartozik?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a fentiek szerinti szponzori tevékenység akkor nem tartozik a Kbt. hatálya alá, ha az nem minősül a közbeszerzési értékhatárt meghaladó értékben az ajánlatkérő részére végzett marketing tevékenységnek.

Az ellenszolgáltatást tág értelemben szükséges értelmezni, szponzoráció esetén is a Kbt. hatálya alá tartozhat a szerződés. A Kbt. alkalmazása alapvetően független attól, hogy az ellenszolgáltatást az ajánlatkérő adott esetben „szponzorként” fizeti meg, illetve attól is, hogy az ellenszolgáltatás pénzbeli vagy más pénzben kifejezhető értékű juttatást jelent a szerződő fél számára.

A szponzoráció alapvetően nem tartozik a Kbt. 3. § 24. pontja szerinti közbeszerzési szerződés fogalmi körébe tekintettel arra, hogy a szponzoráció – annak definíciós meghatározása alapján – nem tipikusan beszerzési igény kielégítésére szolgál. Minden esetben vizsgálni szükséges ugyanakkor, hogy a szponzoráció keretében az ajánlatkérő konkrét beszerzési igényt is megvalósít-e, ebben az esetben ugyanis már vizsgálandók a Kbt. 3. § 24. pontja szerinti közbeszerzési szerződés fogalmi ismérvei, továbbá – amennyiben a közbeszerzési kötelezettség további feltételei is fennállnak – közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége.

A közbeszerzési szerződés fogalmának egyik lényegi eleme a beszerzési elem, az ajánlatkérő beszerzési igénye, amelynek kielégítése érdekében szükséges a szerződés megkötése. A beszerzési igény fennállásáról akkor beszélhetünk, ha az ajánlatkérő meghatározza az áruval/építéssel/szolgáltatással kapcsolatos főbb paramétereket, meghatározó módon képes befolyásolni a beruházás koncepcióját [lásd: Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) C-213/13., C-536/07., C-451/08., C-537/19. számú ítéletei]. A közbeszerzési szerződés további lényegi eleme a visszterhesség, így az ingyenes szerződések nem tartoznak a közbeszerzési kötelezettség körébe. A visszterhesség azonban megjelenhet pénzbeli vagy nem pénzbeli ellenszolgáltatás

formájában is, sőt, az ajánlatkérő számára megvalósuló gazdasági előny is megalapozza a visszterhességet. Jelen esetben különös körülménnyel javasolt megvizsgálni, hogy az állásfoglalás-kérésben leírt szponzoráció értelmezhető-e adott esetben az ajánlatkérő részére nyújtott marketing szolgáltatásnak. Amennyiben annak minősül, akkor nincsen relevanciája az ellenszolgáltatás kifizetése módjának, a szerződésben megjelenik mind a szolgáltatási, mind az ellenszolgáltatási elem, így feltehetően megfelel a közbeszerzési szerződések Kbt. 3. § 24. pontja szerinti követelményeinek. Az elhatárolás alapja az lehet, hogy az ajánlatkérő a 25 millió forintos szponzorációt alapvetően a magazinműsor, valamint a magazinműsorhoz kapcsolódó, a magazinműsört (és nem magát az ajánlatkérőt) népszerűsítő marketingkampányhoz tartozó ismeretterjesztő tartalmak előállítására érdekében folyósítja, azt kifejezetten nem rendeli meg annak készítőitől, arra semmilyen ráhatással nincs, a magazinműsor önmagában nem tekinthető az ajánlatkérő javára végzett marketingtevékenységnek, kivéve azt a csekély részelemet, amikor az ajánlatkérőre, mint a sorozat főtámogatójára hivatkoznak, az ajánlatkérőt ekként megjelenítik. Ez utóbbi esetben, ha a szponzoráció egészéből arányosan olyan csekély érték jut az ajánlatkérőnek magát megjelenítő marketingtartalmakra, amely a közbeszerzési értékhatárt nem éri el, akkor ebben az esetben a felek jogszerűen mellőzik a Kbt. alkalmazását. Amennyiben viszont a magazinműsor már önmagában is az ajánlatkérő javára végzett marketingtevékenységnek minősíthető, akkor valószínűbb, hogy a megrendeléséről szóló szerződés a Kbt. hatálya alá tartozik.

2. kérdés

Az ajánlatkérő árubeszerzés tárgyú közbeszerzési eljárást indított, melyben az ajánlattevők feladata a műszaki leírás szerinti követelményeknek megfelelő képességekkel rendelkező komplett rendszer megajánlása, mely alkalmas az ajánlatkérő által megfogalmazott felhasználási célok szerinti használatra, és melynek részegységei legalább a minimum követelményeknek megfelelnek, vagy ezeknél jobb adottságokkal rendelkeznek. Az ajánlatkérő a rendszer egyik elemét (részegységét) képező termék esetében a műszaki elvárások közül egy műszaki tulajdonságot külön kiemelt, és annak minél kedvezőbb szintjét a közbeszerzési eljárásban az egyik értékelési szempontként határozta meg, előírva annak a Kbt. 77. § (1) bekezdése szerint a legkedvezőbb és legkedvezőtlenebb szintjét. A legkedvezőbb szint az ipari standard szerinti elérhető legjobb

érték volt az érintett piacon. A nyertes ajánlattevő erre az értékelési szempontra is a legkedvezőbb szintet jelentő megajánlást tett, mely megajánlását a közbeszerzési eljárás előírásának megfelelően a gyártó képviselőjére jogosult forgalmazó által kiállított termékírással benyújtásával hitelt érdemlően igazolta. A közbeszerzési eljárásban egy másik ajánlattevő is tett ajánlatot, mely ajánlattevő erre az értékelési szempontra szintén a legkedvezőbb szintet jelentő megajánlást tett, azonban az ajánlattevő a valamennyi értékelési szempontra tett megajánlása alapján számolt összpontszáma miatt az értékelési sorrendben a második helyezést érte el. Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő az eljárás eredményeként szerződést kötöttek. A nyertes ajánlattevő (továbbiakban: Szállító) által megajánlott termék gyártása azonban az ajánlattételi határidő lejártát, azaz az ajánlati kötöttség beálltát követően megszűnt. A termék gyártója az eredetileg megajánlott termék (azaz a rendszer egyik részegysége) helyett azóta új terméket gyárt, mely az eredetileg megajánlott termékhez képest összességében műszakilag jobb minőségű, fejlettebb, azonban kizárólag az ajánlatkérő által előírt értékelési szempontként előírt műszaki tulajdonság esetében kedvezőtlenebb műszaki paraméterrel rendelkezik, mint az eredetileg megajánlott termék. Azaz a Szállító a rendszer egyik elemét képező termék esetében termékváltást kezdeményezett, azonban a gyártó által jelenleg gyártott, engedéllyel rendelkező és forgalomba hozott termék értékelési szempontként előírt műszaki tulajdonsága az eredetileg megajánlott termék műszaki tulajdonságánál kedvezőtlenebb és a teljes egyenértékűség nem áll fenn. A Szállító az általa eredetileg megajánlott termék gyártásának megszűnését, a helyébe lépő új termék gyártása megkezdésének és forgalomba hozatalának időpontját, valamint annak jelenlegi műszaki követelményeit, a gyártó által kiadott nyilatkozattal alátámasztotta, továbbá igazolta, hogy más gyártó terméke nem vehető igénybe, azaz nem létezik az érintett piacon az eredeti megajánlásának, különösen az értékelési szempontra tett megajánlásának megfelelő műszaki paraméterekkel rendelkező típus. A szállítási határidő, valamint a teljes vételár az új termékre figyelemmel nem változik, és a szerződés módosítása nem járna az értékelési sorrend változásával, azaz az értékelési sorrendben második helyen végzett, nem nyertes ajánlattevő sem válna nyertes ajánlattevővé. Lehetséges-e a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalap alkalmazásával (avagy más jogalap szerint)?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalap feltehetően nem alkalmazható, ahogyan

más, a Kbt. 141. § szerinti egyéb jogalap sem.

Mindenekelőtt szükséges megjegyezni, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontján kívül más szerződésmódosítási jogalap alkalmazása a jelen esetben nem merülhet fel:

- A Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti ún. de minimis módosítás azért nem lehetséges, mert nem a szerződéses ellenérték, hanem a szerződés műszaki tartalma változik;

- A Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja akkor lenne alkalmazható, ha a termékcsere részletes szabályairól előzetesen rendelkeztek volna a szerződésben, erre utaló információ azonban az állásfoglalás kérdésben ismertetett adatok között nem szerepel;

- A Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja akkor lenne alkalmazható, ha az eredeti szerződés szerinti árubeszerzés mellett és nem helyett lenne szükség valamilyen újabb árura;

- A Kbt. 141. § (6) bekezdése azért nem megfelelő, mert a módosítás a szerződés lényeges rendelkezésével függene össze, értékelési szempontot érintene, azaz lehetővé tette volna a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét.

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

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

c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

- ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségesé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre;

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

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

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának egyik tényállási eleme az előre nem láthatóság. A fentiekben ismertetett

tényállás szerint a gyártás megszüntetésére az ajánlati kötöttség beálltát követően került sor, nem pedig a szerződés megkötését követően. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a gyártás megszüntetése a teljesítés akadályát képezte, ez a körülmény már a szerződés megkötésekor fennállt. A vonatkozó döntőbizottsági és bírósági gyakorlat szerint a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontja szerinti előre nem láthatóság a szerződés megkötésének időpontjára, illetve a szerződést megelőző előkészítési szakaszra vonatkoztatható.¹ A Közbeszerzési Döntőbizottság jogértelmezése továbbá az előre nem láthatóság vizsgálatát mindkét szerződést kötő félre kiterjeszti, nem tekinthetők előre nem látható körülményeknek azok, amelyek akár az ajánlatkérő, akár az ajánlattevő esetleges mulasztásából erednek.² Ennélfogva a felek nem hivatkozhatnak arra, hogy a szerződés megkötésekor nem volt előre látható, hogy az adott termék gyártása meg fog szűnni, mivel ez már korábban bekövetkezett, a felek gondossági kötelme pedig kiterjed arra is, hogy a szerződés megkötésekor tisztában legyenek ezzel a ténnyel. Ugyanezt a követelményt fogalmazta meg a Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály Miniszterelnökség által az ellenőrzést végző szakértők részére kiadott Szerződésmódosítási útmutatója. Ugyanezen útmutató azt is kimondja, hogy a módosítás szükségességét előidéző körülmény nem eredhet az ajánlattevőként szerződő fél hibájából (sem), ez ugyanis a hibás vagy késedelmes teljesítéssel kapcsolatos igényérvényesítés mellőzését vetné fel ajánlatkérő részéről [Kbt. 142. § (2) és (3) bekezdés]. Amennyiben a gyártás megszüntetésére, illetve az erről szóló gyártói tájékoztatásra az ajánlattételt követően, de még a szerződés megkötését megelőzően sor került, vagy az ajánlattevő megfelelő gondossága esetén sor kerülhetett volna, akkor az ajánlattevő a Kbt. 131. § (9) bekezdésére figyelemmel, a teljesítés utólag felmerült lehetetlenségére hivatkozva mentesülhetett volna a szerződéskötési kötelezettsége alól. Továbbá nem ismert az sem, hogy a megszűnő gyártás valóban lehetetlenné teszi-e az adott termékkel történő teljesítést. A termék és a piac jellegétől függően ugyanis előállhat olyan helyzet, hogy a termék gyártása valóban megszűnt, ám azóta olyan rövid idő telt el, hogy az addig legyártott új termékek még kaphatók a piacon,

¹ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.384/19/2018. sz. határozatának 39. pontját és a Kúria Kf.IV.37.909/2019/6. sz. ítéletét, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság D.279/16/2023. sz. határozatának 122-125. pontját.

² Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.279/16/2023. sz. határozatának 124-126. pontját.

azokat még forgalmazzák. A termék ilyen jellegéről, vagy ennek kizárásáról nem szerepel információ az állásfoglalás kérésében, ugyanakkor ez az információ döntő azon tényállási elem szempontjából, hogy az előre nem láthatóság mellett ténylegesen szükséges-e a szerződés módosítása, azaz a két tényező, a gyártás megszűnése és a teljesítés lehetetlensége, ebből követően pedig a módosítás szükségessége között a logikai kapcsolat, ok-okozati összefüggés valóban fennáll-e.

Végezetül a Kbt. 143. § (1) bekezdés a) pontja alapján az ajánlatkérő a szerződést felmondhatja, vagy – a Ptk.-ban foglaltak szerint – a szerződéstől elállhat, ha feltétlenül szükséges a szerződés olyan lényeges módosítása, amely esetében a Kbt. 141. § alapján új közbeszerzési eljárást kell lefolytatni, másképpen fogalmazva, a szerződés módosítása szükséges lenne, de arra – tekintettel a Kbt. 141. §-ában foglalt korlátozásokra – nincsen mód.

3. kérdés

Építési beruházások ellenértékének kifizetése során, ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél alvállalkozót vett igénybe, az ajánlatkérő nem lépésről lépésre, hanem egyidejűleg, egy lépésben (az alvállalkozói teljesítés ellenértéke és az ellenszolgáltatás fennmaradó részének ellenértéke tekintetében egyaránt) teljesítheti-e a teljes ellenszolgáltatás kifizetésének az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 32/A. § (1) bekezdésében rögzített valamennyi feltételét, és ez alapján az ajánlatkérő a teljes ellenszolgáltatást (az alvállalkozói teljesítés ellenértékét és az ellenszolgáltatás fennmaradó részének ellenértékét) a Ptk. 6:130. § (1) és (2) bekezdésében rögzített 30 napos fizetési határidőn belül (egyben) utalja át a nyertes ajánlattevőként szerződő fél részére? A kérdéses esetben az ajánlattevőként szerződő fél nem lépésről lépésre teljesíti a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésében rögzített követelményeket, hanem a teljes ellenszolgáltatás (az alvállalkozói teljesítés ellenértéke és az ellenszolgáltatás fennmaradó részének ellenértéke) kifizetésének valamennyi feltételét egyidejűleg teljesíti, minden, a teljes ellenszolgáltatás kifizetéséhez szükséges dokumentumot első lépésben megküld az ajánlatkérő részére (azaz nyilatkozott arról, hogy az általa a teljesítésbe bevont alvállalkozók egyenként mekkora összegre jogosultak az ellenszolgáltatásból, valamint az általa kiállított számlában részletezi az alvállalkozói teljesítés, vala-

mint az ajánlattevői teljesítés mértékét, és egyidejűleg átadja ajánlatkérőnek az alvállalkozói követelések kiegyenlítését igazoló átutalások igazolásainak másolatait is).

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése alapján is lehetséges az „egyetlen ütemben” történő kifizetés.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése szerint alapvetően az ajánlatkérő először az alvállalkozói teljesítés ellenértékét utalja át az ajánlattevőként szerződő félnek, aki ezt követően kifizeti az alvállalkozókat, a kifizetéseket az ajánlatkérő számára igazolja, és ezt követően fizeti ki az ajánlatkérő az ajánlattevőként szerződő felet magát megillető ellenszolgáltatást.

A Kbt. 135. § (3) és (10) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„(3) Építési beruházások esetén a szerződésben foglalt ellenérték kifizetésére kormányrendelet a Ptk. 6:130. § (1)–(3) bekezdésétől eltérő, sajátos szabályokat állapíthat meg.

(10) Az (1)–(3) és (6)–(7) bekezdésben meghatározott feltételek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek ezekről nem vagy – ide nem értve a (8) bekezdés szerinti esetet – ezektől eltérően állapodtak meg.”

A Kbt. fent hivatkozott 135. § (3) bekezdése szerinti jogszabály a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérőként szerződő fél, ha az ajánlattevőként szerződő fél a teljesítéshez alvállalkozót vesz igénybe, a Ptk. 6:130. § (1) és (2) bekezdésétől eltérően a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése a)-g) pontjai szerint köteles az ellenszolgáltatást teljesíteni. Azaz a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. §-ának kifizetési szabályaitól eltérni nem lehet. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. §-a továbbá a Ptk. 6:130. § (1) és (2) bekezdéséhez képest speciális szabály.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

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

a) az ajánlattevőként szerződő felek annak megfelelően nyújtják be számlájukat az ajánlatkérőnek, hogy közülük melyik mekkora összegre jogosult az ellenszolgáltatásból. Az egyes ajánlattevőként szerződő

felek a számla benyújtásával egyidejűleg nyilatkoznak arról, hogy az általuk a teljesítésbe bevont alvállalkozók egyenként mekkora összegre jogosultak az ellenszolgáltatásból;

b) az ajánlattevőként szerződő felek mindegyike az általa kiállított számlában részletezi az alvállalkozói teljesítés, valamint az ajánlattevői teljesítés mértékét;

c) a számlában feltüntetett alvállalkozói teljesítés ellenértékét az ajánlatkérőként szerződő fél a számla kézhezvételét követő tizenöt napon belül átutalja az ajánlattevőknek;

d) az ajánlattevőként szerződő fél – amennyiben erre korábban még nem került sor – haladéktalanul kiegyenlíti az alvállalkozók számláit, vagy az alvállalkozóval kötött szerződésben foglaltak szerint az alvállalkozói díj egy részét visszatartja;

e) az ajánlattevőként szerződő felek átadják az ajánlatkérőnek az alvállalkozói követelések kiegyenlítését igazoló átutalások igazolásainak másolatait;

f) az ajánlattevőként szerződő felek által benyújtott számlában megjelölt, ajánlattevői teljesítés ellenértékét az ajánlatkérőként szerződő fél az e) pont szerinti dokumentumok beérkezését követő tizenöt napon belül átutalja az ajánlattevőként szerződő feleknek;

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

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésének a)-c) pontjai jelölik az első és d)-g) pontjai a második lépcsőjét a kifizetésnek. Az ajánlatkérő az első lépcsőben 15 napon belül átutalja az alvállalkozói teljesítés ellenértékét. Ezt követően az ajánlattevő kifizeti az alvállalkozókat, kivéve, ha ezt már korábban megtette. És mindenképpen ezt követően kerül sor az alvállalkozói kifizetési igazolásokról benyújtására, melyet követheti végül az ajánlattevőre vonatkozó ellenszolgáltatás kifizetése. Jelen esetben a két kifizetési „ütem” egybeolvad, tekintettel arra, hogy az állásfoglalás-kérés szerint az ajánlattevőként szerződő fél a számla benyújtásának időpontjában nemcsak nyilatkozik az alvállalkozókat megillető ellenszolgáltatás összegéről, hanem ezzel egyidejűleg már az alvállalkozókat megillető összeg kifizetését is

igazolja. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés c) pontja szerint a számlában feltüntetett alvállalkozói teljesítés ellenértékét az ajánlatkérőként szerződő fél a számla kézhezvételét követő tizenöt napon belül átutalja az ajánlattevőknek, illetve a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés c) pontja szerint az ajánlattevőként szerződő fél által benyújtott számlában megjelölt, ajánlattevői teljesítés ellenértékét az ajánlatkérőként szerződő fél az alvállalkozókat illető átutalások igazolásainak beérkezését követő tizenöt napon belül átutalja az ajánlattevőként szerződő félnek. Jelen esetben a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés c) és f) pontja szerinti, egyaránt 15 napos átutalási határidő egybeesik.

4. kérdés

Amennyiben a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet] szerinti Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (továbbiakban: KEF) által üzemeltetett portálon és a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről szóló 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet] szerinti Központi Ellátó Szerveként eljáró Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (a továbbiakban: BVOP) által üzemeltetett portálon is megtalálható ugyanazon termékkör, akkor azt az ajánlatkérő melyik szervnél köteles beszerezni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

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

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

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

kötelezettség tekintetében a BVOP elsőbbséget élvez a KEF-fel szemben [44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet 11. § (3) bekezdés].

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

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

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

5. kérdés

Amennyiben egy magyar közbeszerzésre kötelezett szervezet ezen minőségében részt kíván venni egy aukción – így kíván beszerezni egy speciális eszközt –, ráadásul úgy, hogy az aukció külföldi joghatóság – európai uniós környezet – alatt valósul meg akkor mi lehet a teendője?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a magyarországi ajánlatkérő a magyar Kbt. hatálya alá tartozik, így a magyar Kbt.-t kell alkalmaznia a közbeszerzései során. Ennek körében pedig a Kbt. szerint alkalmazható eljárásfajták vagy sajátos beszerzési módszerek egyikét alkalmazhatja. Aukción történő árubeszerzésre csak szűk körben, a Kbt. 98. § (4) bekezdés d) pontja³ alapján – az ott írott feltételek és speciális fizetésképtelenségi eljárás esetén – van lehetőség, akár külföldön is.

A Kbt. 4. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, építési vagy szolgáltatási koncesszió (ideértve a védelmi és biztonsági tárgyú koncessziót is) megkötése érdekében az 5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek az e törvény szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás

rást kötelesek lefolytatni.”

A kérdés alapján a Kbt. szerinti ajánlatkérő kötne szerződést. A Kbt. alapvetően személyekre és beszerzési tárgyakra tekintettel határozza meg a hatályát. Ha egy magyarországi ajánlatkérő a Kbt. hatálya alá tartozó tárgyú és értékű szerződést köt, akkor közömbös, hogy a szerződést megkötő másik fél, az ajánlattevő milyen országból származik, különösen igaz ez az Európai Unióból származó gazdasági szereplőkre, amelyek számára nemzeti elbánást kell nyújtani.

A Kbt. 2. § (7) bekezdésének első mondata alapján a Kbt. szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben a Kbt. az eltérést kifejezetten megengedi, azaz a Kbt. kógens jogszabály. A Kbt. kóenciájából következik, hogy az ajánlatkérő főszabály szerint csak a Kbt. által megszabott formában és szabályok szerint folytathatja le a közbeszerzést, azaz a Kbt. szerinti eljárásfajtákat (nyílt, meghívásos, tárgyalásos eljárás, versenypárbeszéd, innovációs partnerség, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás) vagy sajátos beszerzési módszereket (keretmegállapodás, dinamikus beszerzési rendszer, elektronikus árlejtés, elektronikus katalógusok) alkalmazhat.

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások között a Kbt. 98. § (4) bekezdés d) pontjában az alábbi szerepel: „Az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat továbbá árubeszerzés esetében, ha d) az árut kivételesen kedvező feltételekkel felszámolási eljárás, végelszámolás vagy bírósági végrehajtás, vagy az érintett szervezet személyes joga szerinti hasonló eljárás során történő értékesítés keretében szerzi be.”

Ennek formája lehet akár az „aukció” is. A csődeljárásról és felszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Csődtv.) és a kapcsolódó, a felszámolási eljárásban az adós vagyontárgyainak elektronikus értékesítéséről szóló 17/2014. (II. 3.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 17/2014. (II. 3.) Korm. rendelet] szerint a vagyontárgyak értékesítése során például lehetséges az elektronikus licit. A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 118-129. § alapján az értékesítés módja lehet ingóárverés, a Vht.

³ A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 15. § (2) bekezdésének d) pontja szintén ismeri felszámolási eljárás, végelszámolás vagy bírósági végrehajtás, vagy az érintett szervezet személyes joga szerinti hasonló eljárás során történő értékesítés keretében történő beszerzést. Ugyanakkor e rendelet 15. § (2) bekezdésének c) pontja tartalmazza hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságának azt az esetét is, amikor beszerzés kivételesen kedvező feltételei csak rövid ideig állnak fenn, és az ellenszolgáltatás a piaci árakhoz képest lényegesen alacsonyabb, továbbá e kedvező feltételek igénybevétele más eljárás alkalmazása esetén megghiúsulna. Ez azt jelenti, hogy közszolgáltatói közbeszerzés esetén egy további lehetőség is van az aukción (árverésen, liciten) történő beszerzésre.

130. § (5) bekezdése alapján lehet értékpapír-árverés, a Vht. 132. § szerint lehet üzletrész-árverés, és a Vht. 132/B.-132/G. § értelmében lehet elektronikus licit. Amennyiben az ajánlatkérő egy másik uniós tagállamban kíván részt venni egy olyan vagyontárgy-értékesítésben, amely megfeleltethető a Csődtv. és a 17/2014. (II. 3.) Korm. rendelet szerinti elektronikus licitnek, vagy a Vht. szerinti árveréseknek és elektronikus licitnek, akkor az adott áru beszerzése jogszerű lehet.

A liciten történő részvétel mellett legkésőbb a tárgyalásos eljárás megkezdésének napján az ajánlatkérő köteles a Közbeszerzési Hatósághoz benyújtani az eljárás alkalmazását megalapozó körülményekről szóló tájékoztatást, továbbá az érintett szervezet nevét és címét [Kbt. 103. § (3) bekezdés]. Ezzel kapcsolatban a Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmét, hogy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások kivételes jellegére tekintettel minden esetben alapos és dokumentumokkal, tényekkel alátámasztott indokolást szükséges benyújtani az eljárás jogalapja tekintetében.

Megjegyezni szükséges, hogy a Kbt. 98. § (2) bekezdés d) pontja alapján az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat akkor is, ha a szerződés egy meghatározott gazdasági szereplővel köthető meg, mivel annak célja egyedi művészeti alkotás vagy művészi előadás létrehozása vagy ajánlatkérő általi megszerzése. Az egyedi művészeti alkotás megszerzése ilyen esetben történhet akár aukción is.

A Közbeszerzési Hatóság javasolja azt is, hogy egyrészt – a Kbt. alapelveinek a minél szélesebb körben való érvényesülése érdekében – az ajánlatkérő önkéntesen minden olyan eljárásban alkalmazza az EKR-t, és az eljárást ajánlattételi felhívással indítsa meg, amelyben az eljárás egyedi körülményei kifejezetten nem indokolják a főszabálytól való eltérő, könnyített szabályok alkalmazását. Másrészt pedig a későbbi jogorvoslati kockázat csökkentése érdekében szintén javasolt a Kbt. 103. § (1) bekezdése szerinti teljeskörű tájékoztatás megküldése a Hatóság részére.⁴

6. kérdés

Megvalósítható-e jogszerűen az 5. kérdésben szereplő aukción való ajánlatkérői részvétel?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az aukción, illetve árverésen történő beszerzés a Kbt. szerint akkor minősül jogszerűnek, ha az aukció felszámolási eljárás, végelszámolás vagy bírósági végrehajtás, vagy az érintett szervezet személyes joga szerinti hasonló eljárás során történő értékesítést jelent (lásd az 5. kérdésre adott választ).

Amennyiben az aukcióra nem felszámolási eljárás, végelszámolás, vagy bírósági végrehajtás, vagy az érintett szervezet személyes joga szerinti hasonló eljárás során kerül sor, akkor annak során az ajánlatkérő által jogszerű beszerzés közbeszerzési értékhatár felett véltetően nem realizálható, leszámítva azt az esetet, ha a beszerzésre a Kbt. 98. § (2) bekezdés d) pontja alapján, egyedi művészeti alkotás megszerzése céljából kerül sor (lásd az 5. kérdésre adott választ). Az 5. kérdésre adott válaszban tárgyalt, a Kbt. 98. § (4) bekezdés d) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazásának további feltétele még az is, hogy az áru beszerzésére kivételesen kedvező feltételekkel kerüljön sor. Ilyen lehet például az, ha az árut az aukción a piaci árnál lényegesen alacsonyabb áron lehet megszerezni. Az ár tekintetében mindenképp fenn kell állnia a kivételesen kedvező jellegnek, de ha egyéb adásvételi feltételek is kedvezőbbek a nyílt piaci szerzéshez képest, annak bemutatása is szükséges a jogalap alátámasztásához. A beszerzési feltételek kedvezősége az ajánlatkérő oldalán előnyként jelentkezik, de ennek az előnynek nem általánosan, hanem a konkrét beszerzéshez kapcsolódóan, kivételesen kell fennállnia.⁵ A kivételesen kedvező jelleg alátámasztása érdekében az ajánlatkérőnek dokumentumokkal kell igazolnia, hogy a tárgyi eszközt a piaci árnál lényegesen kedvezőbben tudja beszerezni (árösszehasonlítás csatolásával), továbbá annak bemutatása is szükséges, hogy az eszközöket használtan miért nem lehet beszerezni. Ezen kívül akár más feltételek

⁴ Lásd a Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatóját az egyedi művészeti alkotások hirdetmény nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárások keretében történő megszerzéséről <https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/elnokei-tajekoztatok/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokeinek-tajekoztatoja-az-egyedi-muveszeti-alkotasok-hirdetmeny-nelkuli-targyalasos-kozbeszerzesi-eljarasok-kereteben-torteno-megszerzeserol/>

Úgyan ez a tájékoztató az egyedi művészeti alkotások megszerzésére irányuló közbeszerzési eljárásokról szól, azonban a Közbeszerzési Hatóság tájékoztatásáról szóló megállapítások vonatkoztathatók a Kbt. 98. § (4) bekezdés d) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokra is.

⁵ Lásd a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának Kfv.VI.39.253/2010/6. sz. ítéletét.

bemutatása is lehetséges (pl. szállítási idő, garanciális feltételek), ám ezeknek megléte egy árverés/licit során megszerzett eszköz esetén nem jellemző.

7. kérdés

Az építési beruházás tárgyú felhívások esetében gyakori műszaki alkalmassági követelmény a különböző kategóriájú (szakmájú) felelős műszaki vezető szakember megléte, aki az általános megfogalmazás szerint rendelkezik az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet] 1. melléklete szerinti valamelyik érvényes szakmagyakorlási jogosultsággal, vagy azzal egyenértékű felelős műszaki vezetői érvényes jogosultsággal vagy a jogosultság megszerzéséhez szükséges, a jogosultság névjegyzékbe vételi követelménynek megfelelő végzettséggel, illetve azzal egyenértékűnek tekintett végzettséggel, és a jogosultság megszerzéséhez szükséges szakmai gyakorlattal (tapasztalattal), sok esetben kiegészül az előírt követelmény x hónap speciális területen szerzett tapasztalattal. Esetenként olyan speciális végzettség és tapasztalat kerül előírásra, amely esetben a hazai mérnökök száma rendkívül szűk körű, egyúttal az adott piaci szegmens domináns résztvevői által már foglalkoztatottak, tehát a teljesíteni képes új gazdasági szereplők számára nem áll rendelkezésre az előírt szakember hazai kapacitásból. Külföldi mérnök szakember bevonása esetén, az azzal egyenértékű felelős műszaki vezetői érvényes jogosultságot milyen szervezet, milyen tartalommal kiállított dokumentumával lehet/kell igazolni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az Európai Gazdasági Térségen (EGT) belüli hatóságok által kiállított igazolást az ajánlatkérőnek el kell fogadnia. A Magyarországon is tevékenykedő, az EU-ban letelepedett ilyen személyekről továbbá a Budapesti és Pest Megyei Mérnöki Kamara közhiteles nyilvántartást vezet.

A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 21. § (2) bekezdés b) pontja szerint az ajánlattevő szerződés teljesítéséhez szükséges műszaki, illetve szakmai alkalmasságának igazolása építési beruházás esetében előírható azoknak a szakembereknek (szervezeteknek) – különösen a minőség-ellenőrzésért felelősöknek – a megnevezésével, végzettségük, illetve képzettségük, szakmai tapasztalatuk ismertetésével,

akiket be kíván vonni a teljesítésbe.

A szakemberek alkalmassági igazolásának módjáról a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet nem határoz meg olyan konkrét szabályokat, mint amilyeneket a referenciák esetében. Itt alapvetően a gyakorlat az, ami kialakította ennek a kereteit, így a végzettséget, képzettséget valamilyen hivatalos, államilag elismert (akkreditált) képzési, oktatási intézmény által kiadott diploma, oklevél, bizonyítvány hivatott igazolni, a szakmai gyakorlatot pedig a szakember szakmai önéletrajza. Természetesen, ha a körülmények, a közbeszerzés tárgyának jellege ezt lehetővé teszi, bármilyen más, megfelelő igazolási mód is elfogadható lehet, amennyiben az a Kbt. alapelveinek megfelel. Amennyiben az ajánlatkérő valamely speciális jogosultsággal rendelkező szakember közreműködését tartja szükségesnek a szerződés teljesítéséhez (gyakori példa erre az építési beruházásoknál illetve az ehhez kapcsolódó szolgáltatás megrendelések esetén bizonyos tervezői, műszaki ellenőri, műszaki vezetői jogosultság), ezen jogosultság fennállását a szerződés megkötésének feltételévé teheti, de alkalmassági feltétellel nem, így tehát az ajánlatkérő akkor jár el megfelelően, ha a jogosultság helyett – vagy legfeljebb amellet – az adott jogosultság megszerzéséhez szükséges végzettséget és képzettséget, valamint a szükséges tárgyú és időtartamú szakmai gyakorlatot követeli meg az ajánlattevő szakemberétől. Az ajánlatkérőnek továbbá tisztában kell lennie azzal is, hogy az adott szakember tekintetében mely dokumentumok azok, amelyek alapján a megfelelő hatóságok biztosítják számára a teljesítéshez a jogosultságot és a szakemberre vonatkozó alkalmassági követelményt és igazolásának módját erre tekintettel kell meghatároznia [lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.201/10/2020. sz. határozatának 80. pontját]. Bár ez a határozat egy alkalmassági követelmény kapcsán született, de ugyanez a követelmény értelemszerűen – célszerűségi szempontból is – fennáll a szerződéskötés időpontjára megkövetelt jogosultság kapcsán is.

A külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény (a továbbiakban: 2001. évi C. törvény) 38. § (1)-(2) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„(1) A valamely más tagállamban letelepedett, ott meghatározott szakma gyakorlásával járó szolgáltatási tevékenységet jogszerűen folytató személy határon átnyúló szolgáltatási tevékenysége keretében e fejezet rendelkezéseinek megfelelően jogosult Magyarország területén

az ugyanazon szakma gyakorlásával járó szolgáltatási tevékenységet folytatni, és e tevékenysége – az e fejezetben meghatározott esetek kivételével – a szakmai képesítésre vonatkozó jogszabályi követelmények alapján nem korlátozható.

(2) Ha valamely tagállamban az adott szakma nem szabályozott szakma, az (1) bekezdés szerinti jog csak azt a szolgáltatásnyújtót illeti meg, aki valamely tagállamban a szolgáltatásnyújtást megelőző tíz év folyamán legalább egy évig folytatta a tevékenységet.”

Ezen kívül a 2001. évi C. törvény 38. § (5) bekezdése szerint:

„A szolgáltatásnyújtó akkor élhet a szabad szolgáltatásnyújtás jogával, ha Magyarországra a szakma átmeneti és alkalmi jellegű gyakorlása céljából érkezik. A szolgáltatásnyújtás átmeneti és alkalmi jellegét esetenként kell megállapítani, különösen a szolgáltatásnyújtás időtartamát, gyakoriságát, rendszerességét és folytonosságát véve figyelembe.”

Amennyiben az adott szakma ún. szabályozott szakma mindkét országban, akkor a 2001. évi C. törvény az irányadó, azaz az érintett EGT tagállamban e szabályozott tevékenységet végző személy minden további nélkül jogosult ugyanazt a szabályozott szakmát Magyarországon is folytatni átmeneti vagy alkalmi jelleggel. Így tehát a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet szerinti szabályozott tevékenységet külföldön (EGT-tagállamban) szintén szabályozott tevékenységként folytató személynek vagy szervezetnek azt kell tudnia igazolnia, hogy a származási országában a tevékenységét jogszerűen végzi.

Emellett az érintett szabályozott tevékenységet Magyarországon már folytató – EGT-tagállamban letelepedett – személynek nyilvántartásba kell vetetnie magát a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 40-41. §-ai szerint a Budapesti és Pest Megyei Mérnöki Kamaránál.

Az ajánlatkérő maga alakítja ki az adott eljárásban, hogy milyen igazolásokat fogad el, azonban aggályos lehet, ha szigorúbb követelményeket támaszt a külföldi okiratok elfogadásával szemben, mint a 2001. évi C. törvény.

8. kérdés

Az ajánlatkérő a pénzügyi alkalmasság minimum követelményeként előírta, hogy az utolsó három mérlegforduló nappal lezárt üzleti év üzemi (üzleti) tevékenységből származó eredménye legalább két év vonatkozásában nem lehet negatív. Az ajánlattevő az ajánlattételi határidőre nem felelt meg ennek a követelménynek, azonban ennek ellenére az egységes eu-

rópai közbeszerzési dokumentumban (továbbiakban: EEKD) úgy nyilatkozott, hogy megfelel. Az eljárásban elektronikus árlejtés került kiírásra, amelyet azonban az ajánlatkérő sok hónappal az ajánlatok bontását követően, a következő év során folytatott le, amikor az érintett ajánlattevő már a következő pénzügyi évet is lezárta, amely évnek a vállalkozási eredménye pozitív lett. Érvényes-e ilyenkor az ajánlat, vagy vitatható akár az ajánlattevő eljárása, amellyel szándékosan valótlan nyilatkozatot tett az EEKD-ban arra számítva, hogy az eljárás esetleges elhúzódnása lehetőséget ad a számára az alkalmassá válásra egy újabb mérlegév adatai alapján, akár az ajánlatkérő azon eljárása, hogy indokolt eljárási ok nélkül addig halasztotta az ajánlatoknak az elektronikus árlejtést megelőző kötelező vizsgálatát az alkalmasság tekintetében, amivel lehetővé tette a benyújtáskor még pénzügyileg alkalmatlan ajánlattevőnek azt, hogy menet közben alkalmassá tegye magát?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ajánlatnak az ajánlattételi határidőre kell érvényesnek lennie, és az alkalmassági feltételeknek erre az időpontra kell megfelelnie, ezért a kérdésben szereplő eljárás az ajánlattevő részéről nem felel meg a Kbt. rendelkezéseinek. Ugyanakkor az ajánlattevőnek módjában áll hiánypótlás útján, kapacitásait rendelkezésre bocsátó szervezet bevonásával javítania az ajánlatának ezen hibáját oly módon, hogy az előírt alkalmassági feltételnek az ajánlattételi határidő időpontjára vonatkozó megfelelését igazolja.

A közbeszerzési eljárásokban a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet szabályai határozzák meg, hogy milyen kerektek között írhatja elő az ajánlatkérő az alkalmassági feltételeket, illetve azok igazolása körében adott esetben mit köteles elfogadni. A Kbt. 67. § (1) bekezdése szerinti nyilatkozatban – azaz az EEKD-ban – az ajánlattevőnek arra kell nyilatkozatot tennie, hogy az általa igazolni kívánt alkalmassági feltételek teljesülnek, azoknak megfelel, és ezen nyilatkozata tekintetében beáll az ajánlati kötöttsége is. Elektronikus árlejtés esetén is releváns ez a nyilatkozat, tekintettel arra, hogy az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 31. § (2) bekezdése szerint az ajánlati kötöttség csak az árlejtés tárgyát képező szempontok körében szűnik meg az árlejtéskor. E nyilatkozatához az ajánlattevő az ajánlattételi határidő lejártától kötve van, függetlenül attól, hogy részletes adatokat, igazolásokat nem kell a nyilatkozatának alátámasztásaként csatolnia. Ez egyben azt is kell jelentse, hogy az ajánlattevőnek abban az időben, amikor a nyilatkozatára nézve az

ajánlati kötöttsége beáll, rendelkeznie kell a nyilatkozatát alátámasztó – adott esetben – az alkalmasságának igazolására alkalmas dokumentumokkal. Nem lehet bizonytalansági tényező a nyilatkozatot alátámasztó dokumentum léte, a gazdasági szereplő nem bízhat abban, hogy a bírálati folyamat későbbi szakaszában az alkalmassági követelmények teljesítését igazoló részletes adatok, igazolások birtokában lesz. Az alkalmasság vizsgálatakor kétségtelenül arról kell az ajánlatkérőnek meggyőződnie, hogy az ajánlattevő a szerződés teljesítésére alkalmas lesz-e, a teljesítés azonban időben nyilvánvaló módon egy későbbi időszakra, az eredményes közbeszerzési eljárás lezárultát követő időre esik. Az ajánlatot azonban a kiírási feltételek szerint, az ajánlattételi határidő lejártáig kell benyújtani, az érvényes ajánlathoz, az eredményes eljáráshoz fűződő érdek szabályozott keretek között biztosítja a felek részére a hiánypótlás, a felvilágosítás eszközét. [Lásd a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.065/2019/18. számú ítéletét és a Kúria Kf.III.38.320/2019/5. számú ítéletét].

Ez a hiba ugyanakkor hiánypótlás keretében orvosolható, ugyanis az ajánlattevő egyrészt javíthatja az EEKD-ban tett nyilatkozatát (jelezve, hogy az előírt alkalmassági feltételnek kapacitást nyújtó szervezet bevonásával kíván megfelelni), és emellett bevonhat olyan kapacitáisait rendelkezésre bocsátó gazdasági szereplőt is, amely az ajánlattételi határidő időpontjára vonatkozóan megfelel az ajánlatkérő által előírt alkalmassági követelményeknek. Ilyen esetben tehát az ajánlatkérőnek a Kbt. 69. § (1) bekezdéséből fakadó kötelezettsége elsősorban a hiba javítására irányuló hiánypótlási felhívás kiküldése az érintett ajánlattevőnek. A hiánypótlás intézményét üresítené ki az, ha az EEKD-ban tett nyilatkozat és az ajánlat tényleges tartalma közötti ellentmondás automatikusan a hamis nyilatkozattétel miatti kizáráshoz vezetne, különösen az alkalmassággal és a kizáró okokkal kapcsolatos nyilatkozatok, igazolások hibái esetén. Illetve végső soron maga az EEKD is hiánypótlható. A sikeres hiánypótlás esetén, pl. kapacitást biztosító szervezet bevonásával pedig az EEKD-ban tett nyilatkozat sem minősülne már valótlanak.

9. kérdés

Közbeszerzési eljárás eredményeként egy átalánydíjas építési beruházás tárgyú kivitelezési szerződést olyan projekt keretében kötötték a felek, amely tekintetében a megítélt pályázati támogatás kizárólag az Építési Normagyűjtemény (a továbbiakban: ÉNGY) szerinti referenciaárakkal számolható el,

azonban a nyertes ajánlattevő költségvetésének egyes tételei meghaladják az ÉNGY norma összegeit, ezáltal nem számolhatóak el. A felek a módosítás során csak a költségvetés belső átcsoportosítását végeznék el a szerződéses ár változatlanul hagyása mellett, és csupán annak érdekében, hogy a pályázati konstrukció keretében a projekt és az adott tételek elszámolhatóak legyenek, egyéb értékelési szempontot a módosítás nem érintene, eredeti szerződéses feltételek módosítására nem kerülne sor. Egy ilyen módosítás megfelelne-e a Kbt. 141. § (6) bekezdésének?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ilyen módosítás megfelelhet a Kbt. 141. § (6) bekezdésének.

A Kbt. 141. § (6) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A (2) és (4) bekezdésben szabályozott eseteken kívül, a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha

a) olyan feltételeket határoz meg, amelyek, ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna;

b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy

c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.”

Jelen esetben egy átalányáras szerződés néhány költségvetési tétele közötti átcsoportosításra kerülne sor, az átalányárban bekövetkező változás nélkül. A költségvetési tételek közötti átcsoportosítás nem eredményezi a szerződés gazdasági egyensúlyának a nyertes ajánlattevő javára történő megváltoztatását, nem mutatható ki sem a terheinek csökkenése, sem pedig a növekedése. Az elvégzendő feladat, a teljesítési határidő, illetve bármilyen más szerződéses feltétel is változatlan marad. A Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata még abban az esetben is elfogadhatónak tartja a szerződés Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti módosítását, ha – amellet, hogy az egyéb szerződéses feltételek, tehát átalányár, teljesítési határidő, gazdasági egyensúly nem változnak

– kizárólag az eredeti szerződéses feladat megvalósításának technológiája változik, ami értelemszerűen eredményezi egyes költségvetési tételek megváltoztatását (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.363/7/2021. sz. határozatának 37-43. pontját). Jelen esetben pedig még a technológia sem változik, kizárólag a költségvetési tételek közötti átcsoportosításra kerül sor a szerződés ajánlatkérői oldalról történő finanszírozhatósága érdekében. Ennek megfelelően tehát a fentiek szerinti módosítás elfogadható lehet.

10. kérdés

Az ajánlatkérő az ajánlati dokumentációban a benyújtandó dokumentumok körében előírta, hogy a nettó ajánlati ár alátámasztására szolgáló árazott költségvetést .xls és cégszerűen aláírt .pdf formátumban is szükséges benyújtani, továbbá eltérés esetén a .pdf az irányadó. Az ajánlattevő az árazott költségvetést mind .xls mind .pdf formátumban egyező tartalommal benyújtotta, azonban a .pdf formátumot képaláírással csatolta az elektronikus közbeszerzési rendszerben (továbbiakban: EKR). Az ajánlatkérő hiánypótlás keretében felhívta az ajánlattevőt, hogy az árazott költségvetést a Kbt. 41/A. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően, cégszerű aláírással ellátva, azaz a papíralapú dokumentum egyszerű elektronikus másolata formájában nyújtsa be. Az ajánlattevő a hiánypótlási felhívásnak nem tett eleget, és a dokumentumot változatlan formában tartotta fenn. Tekinthető-e az ajánlattevő által az eredeti ajánlatban benyújtott árazott költségvetés képaláírása (vagy az aláírás hiánya) a Kbt. szabályai szerint formai hibának, azaz amennyiben az ajánlatkérői előírás ellenére nem került cégszerű aláírással csatolásra a költségvetés, a Kbt. 41/A. § (4) bekezdése értelmében az EKR-en keresztül történő benyújtással a fizikailag alá nem írt dokumentum egyebekben cégszerűen aláírtnak tekinthető-e?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ajánlattevő ajánlatának ilyen hiányosság miatti érvénytelenné nyilvánítása a Kbt. 73. § (1) bekezdés n) pontjába ütközne.

A Kbt. 73. § (1) bekezdés n) pontja az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés érvénytelen, ha

n) egyéb módon nem felel meg az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, ide nem értve a részvételi jelentkezés és az ajánlat ajánlatkérő által előírt formai követelményeit.”

A Kbt. 41/A. § (4) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az EKR-ben elektronikus úton tett nyilatkozat tekintetében az ajánlatkérő szervezet vagy – az ajánlatot vagy részvételi jelentkezést a rendszerben benyújtó gazdasági szereplő esetében – a gazdasági szereplő képviselőjének kell tekinteni azt a személyt, aki az EKR-ben az ajánlatkérő szervezet vagy gazdasági szereplő részéről a nyilatkozattételhez szükséges hozzáféréssel és jogosultsággal rendelkezik. Az EKR-ben kitöltött elektronikus űrlapot e vélelem alapján az ajánlatkérő szervezet, illetve a gazdasági szereplő eredeti nyilatkozatának kell tekinteni.”

A fenti jogszabályhelyekre tekintettel az ajánlatkérő azon követelménye, miszerint valamely dokumentumot cégszerű aláírással kell ellátni, nem minősül tartalmi előírásnak, ugyanis a cégszerű aláírást a Kbt. önmagában egyrészt nem követeli meg, másrészt az ajánlattevő képviselőjének az igazolása az EKR erre irányuló funkciójának használatával történik, és törvényes vélelem áll fenn az EKR-ben feltöltött űrlapok, egyéb dokumentumok ajánlattevői képviselőjének megfelelőségére. Ennélfogva a „cégszerű aláírásnak” nincsen a közbeszerzési eljárásban tényleges tartalmi funkciója, annak ajánlatkérői megkövetelése a Kbt. 73. § (1) bekezdés n) pontjának alkalmazásában az ajánlatkérő formai előírásának minősül.

11. kérdés

A közbeszerzési eljárás során az ajánlattevő hiánypótlás keretében – a Kbt. 65. § (7) bekezdése szerinti kapacitásnyújtó szervezetre vonatkozó irat csatolási kötelezettségének teljesítése érdekében – a kapacitást nyújtó gyártó szervezet egyoldalú, gyártási és szállítási kapacitás biztosításáról szóló nyilatkozatát nyújtotta be. A benyújtott nyilatkozat tartalmazza, hogy a gyártó szervezet a közbeszerzési eljárás tárgyát képező szerződés teljesítése céljából gyártási és szállítási kapacitásait az ajánlattevő rendelkezésére bocsátja az eljárás tárgyát képező szerződés időtartama alatt. A nyilatkozat azonban az alábbi hiányosságokat tartalmazza:

– a kapacitásnyújtó szervezet nem jelölte meg kifejezetten azt az alkalmassági követelményt, amelynek igazolásához kapacitásait rendelkezésre bocsátja;

– a nyilatkozat nem tartalmaz meghatalmazást arra vonatkozóan, hogy az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (EKR) elektronikus úton teendő nyilatkozatok megtételekor a kapacitást nyújtó szervezet képviselőjében az ajánlattevő eljárhat;

– a nyilatkozat nem támasztja alá kellő mértékben, hogy a

kapacitást nyújtó szervezet olyan mértékben vesz részt a szerződés – vagy annak azon része – teljesítésében, amelyhez az adott kapacitásokra szükség van, és amely az ajánlattevő saját kapacitásával együttesen biztosítja az alkalmassági követelményben előírt szaktudás, illetve szakmai tapasztalat érvényesülését.

Tekinthető-e a Kbt. 65. § (7) bekezdése szerinti – kötelezettségvállalást tartalmazó, „más formában vállalt” – okiratnak a gyártó szervezet egyoldalú kötelezettségvállaló nyilatkozata, amelyben gyártási és szállítási kapacitásai rendelkezésre bocsátásáról nyilatkozik?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a Kbt. nem korlátozza azt, hogy milyen formában kell benyújtani a Kbt. 65. § (7) bekezdése szerinti kötelezettségvállaló nyilatkozatot.

A Kbt. 65. § (7) bekezdés első mondata szerint az ajánlattevő részére bármilyen szervezet igazolhat kapacitást, a közöttük lévő kapcsolat jogi jellegétől függetlenül. Emellett a Kbt. 65. § (7) bekezdésének utolsó mondata szerint, a kapacitásait rendelkezésre bocsátó szervezet kötelezettségvállalása alapulhat szerződésen, előszerződésen vagy bármilyen egyéb jogi aktuson és e kötelezettségvállalást bármilyen módon bizonyító okiratot kell az ajánlattevőnek benyújtania.

Amennyiben az ajánlattevő abból a célból, hogy jogosulttá váljon valamely közbeszerzési eljárásban való

résztételre, a gazdasági és pénzügyi helyzetének, valamint a műszaki és/vagy szakmai alkalmasságának a bizonyítása érdekében olyan gazdasági szereplők kapacitásaira hivatkozik, amelyekkel közvetlenül vagy közvetetten kapcsolatban áll, függetlenül e kapcsolatok jogi jellegétől, az ajánlattevő feladata annak bizonyítása, hogy a gazdasági szereplőknek azon eszközei, amelyek nem az ajánlattevő tulajdonában vannak, és amelyek a szerződés teljesítéséhez szükségesek, „ténylegesen” az ajánlattevő rendelkezésére állnak. Az ajánlatkérőnek kell lefolytatnia a vizsgálatot arra nézve, hogy az ajánlattevő alkalmas-e az adott szerződés teljesítésére. E vizsgálat célja különösen az, hogy az ajánlatkérő meggyőződhessen arról, hogy az ajánlattevő a szerződés időtartama alatt ténylegesen rendelkezni fog az összes olyan – bármilyen jellegű – erőforrással, amelyre hivatkozik. E vizsgálat keretében nem lehetséges sem annak vélelmezése, hogy az ilyen ajánlattevő rendelkezik vagy nem rendelkezik a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrásokkal, sem pedig különösen az, hogy az ajánlatkérő eleve kizárjanak egyes bizonyítási módokat (lásd az Európai Unió Bírósága által a C-234/14. sz. ügyben hozott határozatnak a 25-27. bekezdését).

Ennélfogva a kapacitásait rendelkezésre bocsátó szervezetnek a kötelezettségvállalásról szóló egyoldalú nyilatkozata is megfelelő lehet.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

dr. Horváth Éva LL.M. közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Döntőbizottság

DOI: 10.37371/KEP.2026.9.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogeset az aránytalanul alacsony árral kapcsolatos bírálati eljárásban az ajánlatkérő vizsgálati kötelezettségére vonatkozik.

A Döntőbizottság D.38/23/2026. számú határozata

A jogorvoslati ügyvel érintett tárgyak: Az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-ában szabályozott, az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára vonatkozó eljárásrend szerint az ajánlat egésze alapján köteles az érdemi bírálatot elvégezni. Formális, eljárásjogi jellegű indokokra hivatkozva nem állapítható meg az ajánlat érvénytelensége.

Tényállás

Az ajánlatkérő (közszolgáltató) a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított növényzet kezelési szolgáltatások megrendelése tárgyában, melynek eljárást megindító felhívását 2025. október 22-én adta fel.

Az ajánlati felhívás tartalmazta a közbeszerzési törvényben előírt kötelező tartalmi elemeket, többek között a közbeszerzés mennyiségének, a kizáró okoknak, az alkalmassági feltételeknek, az értékelési szempontoknak, a teljesítési határidőnek és helyszínének a meghatározását.

A felhívás szerint a közbeszerzés tárgya szerinti szolgáltatás részletes feladatleírását és mennyiségét a Közbeszerzési dokumentumok (KD) Műszaki leírás része tartalmazza.

A felhívás rögzítette, hogy a közbeszerzési eljárás gyorsított eljárásban kerül lefolytatásra.

A felhívásban az ajánlatkérő a részekre történő ajánlat-tételt biztosította, a jogorvoslati eljárás a 3. részt érintette.

Az ajánlatkérő dokumentációt is készített, mely tartalmazta az útmutatót, a vállalkozási keretszerződés-tervezetet, a nyilatkozatmintákat, a műszaki leírást és az ártáblázatot.

A közbeszerzési dokumentumokban az ajánlatkérő egyebek mellett előírta:

Ajánlattevők ajánlati áruk kialakítása során vegyék figyelembe az alábbiakat:

- A vállalkozási szerződés teljesítése során a hatósági engedélyben előírtakat be kell tartani.
- Az ajánlatban szereplő áraknak fix árak kell lennie, vagyis az ajánlattevők semmilyen formában és semmilyen hivatkozással sem tehetnek változó árat tartalmazó ajánlatot.
- A nettó árakat úgy kell megadni, hogy azok tartalmazzanak minden járulékos költséget, függetlenül azok formájától és forrásától, pl. VÁM, különböző díjak és illetékek, stb.
- Az ajánlati árak tartalmaznia kell mindazokat a költségeket, amelyek az ajánlat tárgyának eredményfelelős megvalósításához, az ajánlati feltételekben rögzített feltételek betartásához szükségesek.
- Az ajánlatkérő felkéri az ajánlattevőket, hogy az ár-kialakítás, illetve a költségvetés kitöltése során az alábbi kikötéseket is vegyék figyelembe:
- Az ajánlati árat úgy kell kialakítani, hogy az tartalmazza az ajánlattevőnek a szerződés teljesítésével kapcsolatos valamennyi költségét, kockázatot és vállalkozói hasznot is, a szerződéstervezet árindexálást tartalmazó mellékletében foglaltak kivételével.
- A nyertes ajánlattevő által meghatározott ajánlati árak fix árak tekintendők. A nyertes ajánlattevő az ártáblázatában meghatározott költségeken felül egyéb díj- vagy költségigénnyel nem fordulhat az ajánlatkérő felé, kivéve a szerződéstervezet és műszaki leírás árindexálást tartalmazó tételei vonatkozásában.

A tételes árazott ártáblázat elkészítése során az alábbiakat szükséges figyelembe venni:

- Az árazatlan ártáblázat tételeinek tartalmát elsődlegesen úgy kell értelmezni, hogy azok a megnevezésük szerinti munka minden közvetlen és közvetett munkaműveleti és dologi elemét magukban foglalják az előkészítéstől a Szerződésben megfogalmazott és az egyéb vonatkozó előírásokat mindenben kielégítő

módon történő teljes elkészítésig, azaz a tételekhez tartozó egységárakat ÁFA (Általános Forgalmi Adó) nélkül kell megadni, de tartalmazniuk kell minden egyéb járulékos költséget, valamennyi szükséges munka elvégzését teljesen készen, továbbá minden vámot, adót és egyéb illetéket, amit a Vállalkozónak a Szerződés alapján vagy bármely más okból kell fizetnie.

- Ha egy munkafázis tétele nem került külön kiírásra, de az abban foglalt tevékenységre szükség van, akkor azok költségeit az egységárban kell figyelembe venni.
- A megadott egységáraknak a műszaki tartalom megvalósításához szükséges ráfordítás összegén túl a munkák teljes befejezéséig várható árváltozásból eredő költségeket is tartalmaznia kell, ezért az egységárak rögzítettek és nem változtathatók a Szerződés időtartama alatt, a szerződéstervezet árindexálást tartalmazó mellékletében foglaltak kivételével.

A felolvasólapon az 1. értékelési szempont tekintetében az ajánlattevő által beárazott "Ártáblázat" alapján a Nettó képzett összehasonlító ajánlati összár értékét kérjük feltüntetni. Az árazott ártáblázatban nettó árakat kell szerepeltetni.

Az Ajánlattevők csak magyar forintban (HUF) tehetnek ajánlatot és a szerződéskötés valutaneme is csak ez lehet. A nettó ellenértéknek tartalmaznia kell mindazokat a költségeket, amelyek az ajánlat tárgyának felelős megvalósításához, az ajánlati feltételekben rögzített feltételek betartásához szükségesek, így többek között minden illetéket, díjat. Az ajánlat csak banki átutalásos fizetési módot tartalmazhat, minden egyéb fizetési mód elfogadhatatlan az Ajánlatkérő számára.

Ajánlatkérő felhívja a figyelmet arra, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként a keretszerződést tételes elszámolású szerződésként köti meg. Erre tekintettel Ajánlatkérő felhívja a figyelmet arra, hogy Ajánlattevők kötelesek a részletes ártáblázatot úgy kitölteni, hogy abban egyetlen tételesor sem maradhat teljesen kitöltetlenül. Ajánlatkérő felhívja a figyelmet arra, hogy érvénytelenné nyilvánítja azt az ajánlatot, amelynek részletes árajánlata teljesen kitöltetlen vagy 0-s tételesort tartalmaz (függetlenül attól hogy tartozik-e hozzá tervezett/kalkulált mennyiség) tekintettel a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjára!" »

A 3. részben a dokumentációban kiadott ártáblázatot kellett az ajánlattevőknek a fentiek szerint beárazni. Az ártáblázatban az egyik tétel a GA-0052 Erdőnyiladékban gallyazás famászással (Ft/km) díjtétel volt.

Az ajánlattételi határidőre a 3. részben 6 db ajánlat érke-

zett, köztük a kérelmezőtől.

Az ajánlatkérő árindokolás-kérést küldött az EKR-en keresztül többek között a kérelmező részére. A kérelmező esetében az árindokolás-kérés a GA-0052 cikkszámmú „Erdőnyiladékban gallyazás famászással (Ft/km)” elnevezésű tételt érintette, az alábbiak szerint:

AZ INDOKOLÁS KÖTELEZŐ TARTALMI ELEMEI

Részletesen mutassák be és igazolják a fent megjelölt tételek egységárának tartalmát képező díjelemek meg-alapozottságát és figyelembevételét az ajánlati ár meghatározása során valamennyi releváns költség bemutatásával, így például, de nem kizárólagosan:

1. Az adott tétel egységárára vetített közvetlen és közvetett bérköltségek (munkabérek, járulékok, kötelező bérpótlékok, vezetői pótlékok, valamint a helyettesítések, szabadságok, betegszabadságok költségei, megbízási díjak és költségei stb.).

2. Az adott tétel egységárára vetített közvetett költségek: cégirányítás általános költségei, iroda, adminisztráció, telefonhasználat, fénymásolás, bérszámfejtés, munkaügyi adminisztráció stb. költségei; banki-, ügyvédi-, könyvelési költségek, továbbképzés költségei.

3. Amennyiben alvállalkozói teljesítéssel számoltak, úgy szíveskedjenek egyértelműen jelölni, számítással bemutatni, hogy az alvállalkozói költség miként került kalkulálásra az adott tétel egységárában. Alátámasztó dokumentumként kérjük benyújtani: alvállalkozói árajánlat és/vagy alvállalkozói szerződés és/vagy alvállalkozó részéről visszaigazolt egyéb dokumentum, amely az alvállalkozói árat alátámasztja.

4. Kérjük, szíveskedjenek bemutatni milyen szállítási, utazási költségekkel kalkuláltak az adott tétel egységárára vetítetten, bemutatva a kalkulált km távolságot, üzemanyag és gépjármű költségeket.

5. Kérjük feltüntetni az összes szakembert (így különösen az alkalmassági feltételre, az értékelési szempontokra megajánlott szakemberek, illetve a felhívásban előírt további szakemberek), akikkel számolt ajánlattevő az egységár megadásakor és kérjük feltüntetni ezen szakemberek az adott tétel egységárára eső munkaerő-költségét, egyértelműen feltüntetve mellette, hogy a szakembert saját kapacitásában vagy esetleg más jogviszonyban (alvállalkozói) tervezte bevonni, illetve kérjük feltüntetni a kalkulált munkaórák számát.

6. Az adott tétel esetében felmerülő anyag és közvetlen gépköltségek.

7. Felelősségbiztosítás és szerződés szerinti biztosítékok az adott tétel egységárára eső költségei.

8. Adók (pl. helyi iparűzési adó, társasági adó) az adott tétel egységárára eső költségei.

9. Infláció és munkabér emelkedéssel járó költségek.

10. Az adott tétel egységárában kalkulált tartalék.

11. Az adott tétel egységárában kalkulált nyereség.

12. Minden olyan további költség tekintetében, mely nem került nevesítésre, azonban jelen közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítése során ajánlattevő az adott tétel egységárának megadása esetében számolt a költséggel.

Az árándokolásban bemutatott összes költségelem vonatkozásában kérünk egy összesítő táblázatot is benyújtani! (lásd 1. sz. melléklet, a mintaként kiadott táblázat alkalmazása nem kötelező, ajánlattevő bármely dokumentumot benyújthat, melyben a melléklet tartalma szerepel, de a melléklet valamennyi sorára vonatkozóan szükséges a kimutatás).

Minden egyes fent megjelölt költségtétel vonatkozásában kérjük számításokkal bemutatni, hogy az adott költségtétel miként kerül kalkulálásra a tétel egységárában! Felhívjuk a figyelmet, hogy nem elegendő csak az összesítő táblázat szerinti költségtételek felsorolása és költségelése, hanem minden egyes költségtétel vonatkozásában külön magyarázatot, számítási módszert is szükséges bemutatnia ajánlattevőnek az egységár megfelelő alátámasztásához! »

A kérelmező a megadott határidőre benyújtotta az árándokolását, amely tartalmazta a „Költségek összesítő táblázata” elnevezésű dokumentumot, valamint a „Nyilatkozat – árándoklás” elnevezésű dokumentumot. Az árándokolásában egyebek mellett közölte:

« 2 fő szakmunkás (ipari alpinista favágó) 1 db terepes gépjárművel (Mitsubishi L 200), 1 db teleszkópos ágavágóval (Stihl HT 75) vagy 1 db benzinmotoros láncfűrészszel (Husqvarna T 540 XI)) végez KÖF hálózaton 3-4 db ürszelvénybe oldalról benövő gallyazást, famászással.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján 2 fő 30 perc/db fa gallyazását tudja elvégezni. 8 órás munkaidőben 16 db fa gallyazása valósul meg. Ezen adatok alapján 80 m-es oszlopközökkel számolva 5,3 oszlopköz (424 méter) gallyazása végezhető el. 205.000,- Ft/km árazás alapján 0,424 km elvégzett munkára cégünk 86.920.-Ft nettó összegű bevétel mellett, a költségek összesítő táblázatában megadott kiadásokkal számol.»

Az ajánlatkérő kiegészítő árándokolás benyújtására hívta fel a kérelmezőt, kérve többek között a közvetlen és közvetett bérköltségek, az adott tétel egységárára vetít-

tett közvetett költségek, a szállítási, utazási költségek, a szakemberek költségeinek, az adók adott tétel egységárára eső költségeinek kimutatását, akként, hogy minden költségtétel vonatkozásában számításokkal kérte bemutatni, hogy az adott költségtétel miként kerül kalkulálásra a tétel egységárában.

A kérelmező benyújtotta a részletes számításokkal alátámasztott kiegészítő árándokolását.

Az ajánlatkérő elkészítette az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezt, amely szerint a 3. rész nyertese a jelen ismertetés szerint S Kft. lett, míg a kérelmező ajánlatát az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerint. Az írásbeli összegezés szerint a kérelmező ajánlata esetében az érvénytelenítés jogcíme: « Kbt. 73. § (2) bekezdés »

Az érvénytelenség indoka:

« 1. érvénytelenségi ok: a kötelező bérpótlékok, a vezetői pótlékok, valamint a helyettesítések, szabadságok, betegszabadságok költségeik alátámasztásának elmaradása:

Ajánlattevő árándokolásában nem tért ki a kötelező bérpótlékokra, a vezetői pótlékokra, valamint a helyettesítések, szabadságok, betegszabadságok költségeire.

Ajánlattevő objektív adatokkal nem igazolta, hogy a vállalása teljesíthető, az ajánlatában megajánlott, és az ajánlatában benyújtott részletezett ajánlati ár megfelelő fedezetet biztosít az eljárást megindító felhívás szerinti szerződéses időtartamban a közbeszerzési dokumentumok feltételei szerint a kötelezettségek teljesítésére.

Megállapítható, hogy Ajánlattevő ajánlati ára nem kellően alátámasztott, tekintettel arra, hogy árándokolásában fentebb megjelölt költségelemeket nem részletezte, azokat nem támasztotta alá. Nem került levezetésre, hogy ezen költségelemek miként kerültek kalkulálásra. »

« Megállapítható, hogy az árándoklás-kérés 1. pontjában rögzítetteknek Ajánlattevő alap árándokolásában nem tett eleget, hanem a kiegészítő árándokolásában nyújtott be olyan részletezettségű információkat, adatokat, amelyeket Ajánlatkérő az első árándokoláskérésében kért benyújtani. Ezt a tényt támasztja alá, hogy kiegészítő árándokolás-kérésben Ajánlatkérő nem kért be új információkat, csupán arra szólította fel az Ajánlattevőt, hogy mutassa be, hogy a korábban kért adatokat hol jelölte meg az árándokolásában, ennek ellenére Ajánlattevő csatolta a korábban kért részletes számításait.

Figyelemmel arra, hogy a kiegészítő árindoklás keretében a korábban kért adatok, információk pótlólagos megadására nincs lehetőség, az ajánlat érvénytelen a Kbt. 72. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerint."

Az ajánlatkérő lényegi tartalmában azonos indoklás mellett állapította meg az ajánlat érvénytelenségét a 2-6. pontok szerinti okokra [cégirányítás általános költségei, iroda, adminisztráció, telefonhasználat, fénymásolás, bérszámfejtés, munkaügyi adminisztráció stb. költségei; banki-, ügyvédi-, könyvelési költségek, továbbképzés költségek alátámasztásának elmaradása; szállítási, utazási költségek alátámasztásának elmaradása; szakemberekkel kapcsolatos költségek alátámasztásának elmaradása; adókkal kapcsolatos költségek alátámasztásának elmaradása; külön magyarázat, számítási módszer elmaradása] tekintettel.

A kérelmező a jogorvoslati kérelemmel egyező előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, melyet az ajánlatkérő elutasított.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1), (2) bekezdését, a Kbt. 72. § (3) bekezdését, a Kbt. 73. § (2) bekezdését, jogsértően nyilvánította érvénytelenné a kérelmező ajánlatát.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő a jogorvoslati kérelem elutasítását kérte alaptalanság miatt.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. § (1), (3) bekezdésére és a Kbt. 73. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését.

A Döntőbizottság megsemmisítette a 3. részre vonatkozóan az ajánlatkérő írásbeli összegezését a kérelmező ajánlatának érvénytelenségére vonatkozó döntés tekintetében, és az ajánlatkérő azt követő döntéseit a jelen közbeszerzési eljárás 3. részében.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 3.000.000.- Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem alapján érdem-

ben azt vizsgálta, hogy a konkrét esetben az ajánlatkérő az indokoláskérési eljárása alapján jogszerűen döntött-e a kérelmező ajánlatának az érvénytelenségéről.

A jelen jogvita középpontjában az áll, hogy jogszerű volt-e az ajánlatkérő azon döntése, amellyel a kérelmező ajánlatát a GA-0052 „Erdőnyiladékban gallyazás famászással (Ft/km)” tételre megajánlott 205.000.-Ft/km egységár miatt – aránytalanul alacsony árra hivatkozással – érvénytelennek nyilvánította az indokoláskérésre, és a kiegészítő indokoláskérésre a kérelmező által adott árindoklás és kiegészítő árindoklás értékelése alapján.

A kérdés megítéléséhez a Kbt. 72. § (1) bekezdése, valamint a Kbt. 72. § (3) bekezdése irányadó.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy az indokoláskérési eljárásban kötelezően alkalmazandó Kbt. 72. § (1) bekezdése, valamint Kbt. 72. § (3) bekezdése nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely szerint a kiegészítő árindoklásban ne lehetne részletesebb, pontosabb, akár újonnan kifejtett számításokat, bontásokat bemutatni, feltéve, hogy az indokoláskérést az ajánlattevő az előírtak szerint teljesítette.

A konkrét esetben maga az ajánlatkérő is elismerte, hogy nem tiltotta meg a kiegészítő indoklásban az ajánlatkérő meggyőzése érdekében új adatok, számítások bemutatását, arra hivatkozott a jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő, hogy a kiegészítő indokoláskérés világosan meghatározta, hogy a kérelmezőnek milyen kérdésekben kell a kiegészítő indoklást benyújtania, de az ajánlatkérő szerint a kiegészítő árindoklás nem irányulhatott az eredetileg kért információk pótlására.

A Döntőbizottság értékelte az árindoklás-kérés, a kiegészítő árindoklás-kérés, az árindoklás és a kiegészítő árindoklás adatait, valamint az ügyfelek nyilatkozatait.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő indokoláskérésére a kérelmező az első árindoklásában határidőben válaszolt. Az első kérelmezői indoklás rövidebb, összefoglaló jellegű volt, de az ajánlatkérő által feltett kérdésekre az alábbi lényeges elemeket tartalmazta:

1. Bemutatta a munkavégzés módszerét (erdőnyiladékban végzett gallyazás famászással).

2. Az indokoláskérésben megjelölt sorrendben, kérdésenként megadta az árindoklását: ad. 1. közvetlen és közvetett bérköltségeket, ad. 2. cégirányítást és adminisztrációt, ad. 3. szállítási költségeket, ad. 4-5. az alvállalkozói költségek esetében a saját kapacitás

igénybevételét, ad. 6. anyag és közvetlen gépköltségeket, ad. 7. a felelősségbiztosítást, ad. 8. adókat, ad. 9. inflációt, ad. 10. tartalékot, ad. 11. nyereséget.

3. Az ajánlatkérő által kiadott összesítő táblázat adatait is megadta a kérelmező.

Az első indokolás tehát tartalmazta az előírt adatokat, nyilatkozatot arról, hogy a kérelmező milyen munkaszervezés és teljesítmény mellett tartja teljesíthetőnek a 205.000.-Ft/km egységárát.

Az ajánlatkérő által kért kiegészítő árindokolás-kérés és a kiegészítő árindokolás tartalma alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő ismételt és részletesen felsorolta, hogy milyen költségtypusokat, számításokat, bontásokat vár el (1. kötelező bérpótlékok, a vezetői pótlékok, valamint a helyettesítések, szabadságok, betegszabadságok költségei; 2. cégirányítás általános költségei, az adminisztráció, a telefonhasználat, a fénymásolás, a bérszámfejtés, a munkaügyi adminisztráció stb. költségei; a banki-, ügyvédi-, könyvelési költségek, valamint a továbbképzés költségei; 3. kalkulált km távolság, az üzemanyag és gépjármű költségek; 4. a szakemberek (így különösen az alkalmassági feltételre, az értékelési szempontokra megajánlott szakemberek, illetve a felhívásban előírt további szakemberek), akikkel számolt ajánlattevő az egységár megadásakor és az árindokolás mely részében kerültek feltüntetésre ezen szakembereknek az adott tétel egységárára eső munkaerőköltsége, egyértelműen feltüntetve mellette, hogy a szakembert saját kapacitásában vagy esetleg más jogviszonyban (alvállalkozói) tervezte bevonni, illetve a dokumentum mely pontjában került feltüntetésre a kalkulált munkaórák száma; 5. az adók körében "Költségek összesítő táblázata" elnevezésű dokumentum 7. pontjában pontosan milyen adók költségével és milyen arányban számolt; 6. az egyes költség tételek vonatkozásában külön magyarázat, számítási módszer az egységár megfelelő alátámasztása céljából) azzal, hogy az ajánlatkérő az árindokolás keretében benyújtott dokumentumok adott részének bemutatásával kérte a kiegészítő árindokolás megadását.

A kérelmező a kiegészítő árindokolásban részletes, tétel, számszerűsített indokolást nyújtott be.

Bemutatta a munkavállalók bruttó bérét, a hozzájuk kapcsolódó járulékokat, pótlékokat, ismertetve a kalkulált munkaóraszámot, a munkanapok számát, a napi teljesítményt, részletezte a gépköltségeket (üzemanyag, amortizáció, karbantartás), feltüntette az adminisztratív, irányítási, irodai költségeket, számolt adókkal (például

helyi iparüzési adó, társasági adó hatása), meghatározta a tartalék és a nyereség mértékét, az egyes költség tételeket egységárra vetítve mutatta be, összesítő táblázatban foglalta össze az egységárat felépítő költségelemeket.

A kérelmező ezen felül hivatkozott arra is, hogy az ajánlatkérői csoport részére jelenleg is végez hasonló műszaki tartalmú munkát 160.837.-Ft/km egységáron, amely a 205.000.-Ft/km ajánlati árnál alacsonyabb, és amely szerződés teljesítése folyamatban van. Ezzel azt kívánta igazolni, hogy a megajánlott ár a tényleges piaci gyakorlat alapján is reálisan teljesíthető.

A kérelmező által benyújtott kiegészítő árindokolás a fentiek alapján a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján annak érdekében került benyújtásra, hogy a kérelmező az árindokolásán túlmenően további adatokkal, számításokkal, bizonyítékokkal meggyőzze az ajánlatkérőt az ajánlati árának teljesíthetőségéről, az ajánlatkérő teljesíthetőséggel kapcsolatos kétségeit eloszlassa.

A költségek tételes bontása, a számítások bemutatása, a munkaszervezés és teljesítményadatok ismertetése, valamint a piaci referencia (más, hasonló szerződés alacsonyabb egységáron) mind olyan elemek, amelyeket a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti kiegészítő árindokolás keretében az ajánlatkérő a bírálat során köteles lett volna figyelembe venni.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kiegészítő indokolás nem mond ellent az első indokolásnak. Az első indokolás inkább vázlatos, összefoglaló jellegű, a második pedig részletező, számításokkal alátámasztott, az ajánlatkérő kiegészítő árindokolás-kérésében megfogalmazott elvárások szerinti.

A két dokumentum egymásra épül és nem merült fel olyan körülmény, amely arra utalna, hogy a kiegészítő árindokolás olyan új, az ajánlattételkor még nem létező tényekre, adatokra épülne, amelyet az árindokolás-kéresi eljárásban az ajánlatkérő nem kért a kérelmezőtől. A bemutatott költségek jellegüknél fogva az ajánlattételkor is fennálló, kalkulálható tételek (bér, járulék, gépköltség, adó, adminisztráció stb.), az ajánlati ár teljesíthetőségéről az ajánlatkérő kétségeinek elosztatását célozták.

A kérelmező által hivatkozott, alacsonyabb egységárú, hasonló műszaki tartalmú szerződés különösen fontos bizonyíték a teljesíthetőségre. Ha egy gazdasági szereplő ugyanazon megrendelői körben, hasonló feladatot hasonló, vagy alacsonyabb egységáron ténylegesen teljesít, és képes teljesíteni, az érdemben bizonyíthatja, hogy a megajánlott egységár nem tekinthető irreálisan alacsonynak.

Össességében a kérelmező bizonyítékai alkalmasak voltak arra, hogy a 205.000.- Ft/km egységár teljesíthetőségét igazolják, amelynek együttes bírálatát az ajánlatkérő jogsértően nem végezte el.

Az ajánlatkérő az írásbeli összegezésben a kérelmező ajánlatának érvénytelenségét azzal indokolta, hogy „Figyelemmel arra, hogy a kiegészítő árándokolás keretében a korábban kért adatok, információk pótlólagos megadására nincs lehetőség, az ajánlat érvénytelen a Kbt. 72. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerint.”

Az írásbeli összegezésben az ajánlatkérő a kérelmező ajánlatának érvénytelenségének indokait 1-6. pontokba foglalta, az érvénytelenség indokolása abban merült ki, hogy a kérelmezőnek az adott pontra vonatkozó információkat, adatokat az árándokolásában kellett volna benyújtani, a kiegészítő árándokolásban az ajánlatkérő nem kérte új információk megadását.

Az ajánlatkérő ugyan helyesen hivatkozott arra, hogy az ajánlattevőnek már az ajánlattételkor rendelkeznie kell az ajánlati árát megalapozó adatokkal, és az árándokolás-kérésben foglaltak teljesítése az ajánlattevő kötelezettsége.

Ez azonban nem azt jelenti, hogy a le nem zárt indokoláskérési eljárásban az ajánlatkérő által kért kiegészítő árándokolást az ajánlatkérő nem köteles elbírálni. A Kbt. 72. § (3) bekezdése és a döntőbizottsági, illetve bírósági gyakorlat alapján az ajánlattevő az árándokolás és a kiegészítő árándokolás során olyan adatokat tár az ajánlatkérő elé, amelyekkel már az ajánlattételkor is rendelkezett, az indokoláskérési eljárásban az ajánlattevő kötelezettsége az ajánlatkérőt meggyőzni az ajánlata teljesíthetőségéről.

A Kbt. nem tiltja, és az ajánlatkérő sem tiltotta meg, hogy a kiegészítő indokolásban az ajánlattevő részletes, tételes adatokat, akár új információkat közöljön az aján-

latának bizonyítására.

Az ajánlatkérő nem mutatott be olyan bizonyítékot, amely azt támasztaná alá, hogy a kérelmező kiegészítő indokolása az ajánlattétel után keletkezett, utólagos, nem teljesíthető adatokra épülne, az ajánlat teljesíthetetlen lenne, és a kérelmező az ajánlati kötöttséget megsértette volna.

„Az ajánlatkérő továbbá nem mutatott be olyan számításokat vagy piaci adatokat, amelyek alapján a 205.000.- Ft/km egységár a piaci viszonyokhoz képest nyilvánvalóan teljesíthetetlen lenne. Nem cáfolta érdemben a kérelmező azon bizonyítékát sem, hogy jelenleg is végez a kérelmező hasonló munkát alacsonyabb egységaron, amely bizonyítékra vonatkozóan az ajánlatkérő a bírálatot elmulasztotta.

Összegezve a fentieket, az ajánlatkérő nem végezte el a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerint az ajánlat egésze alapján az érdemi bírálatot a kiegészítő árándokolás tekintetében, a bírálat az eredeti árándokolásra korlátozódott. Nem vizsgálta meg, hogy a kérelmező által bemutatott költségadatok, számítások és piaci referencia alapján a 205.000.-Ft/km egységár mellett az árándokolásban és a kiegészítő árándokolásban foglalt bizonyítékok, érvek, adatok alapján a szerződés teljesíthető-e. Ehelyett formális, eljárásjogi jellegű indokokra hivatkozva állapította meg a kérelmező ajánlatának az érvénytelenségét. A fentiek alapján az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. § (1), (3) bekezdésére és a Kbt. 73. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését, az ajánlatkérőnek az ajánlat egésze, ezen belül a kiegészítő árándokolás teljeskörű figyelembevételével is, érdemi mérlegeléssel kell ismételtlen elbírálnia a kérelmező ajánlatát.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem alapos.

A határozat végleges, a határozat ellen keresetet nem nyújtottak be.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

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

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.2026.9.3

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

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

Absztrakt

A közbeszerzések területén az ajánlattevői árképzés szabadságából kell kiindulni, azonban a közbeszerzési jogi szabályozás az ajánlatkérő kötelezettségévé teszi az ajánlati árak vizsgálatát abból a szempontból, hogy azok aránytalanul alacsonynak tekinthetők-e. Ha aggályos az, hogy a megajánlott áron a szerződés teljesíthető, biztosítható-e a fedezet valamennyi költségre, akkor külön eljárásban kell esélyt adni az ajánlattevőnek arra, hogy bizonyítsa objektív módon azt, hogy az adott ár a felmerült gyanúval szemben nem tekinthető aránytalanul alacsonynak. Meg kell győznie az ajánlatkérőt a teljesíthetőségről részletes számításokkal és különböző dokumentumokkal az erre vonatkozó ajánlatkérői felhívás alapján, ennek megfelelően kell az ajánlatkérőnek döntenie 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.

Érvényesség, érvénytelenség – az ajánlatkérői döntések és indokolásuk

Általános kérdések – a bírálat feladata és kötelezettsége

A fenti fejezetekben részletesen áttekintésre került az indokoláskérés folyamatára, kötelezettségeire és az egyes feleket megillető mozgáster határaitra vonatkozó számtalan jogkérdés (objektivitás, gazdasági észszerű-

ség, alvállalkozók, alátámasztó dokumentumok, profit, irat- és adathiány, keresztfinanszírozás és annak tilalma) a vonatkozó joggyakorlatból vett példákkal részletezve úgy, hogy egyúttal az érvénytelenség, az ezekre alapított jogsértő ajánlatkérői döntés számos aspektusa is bemutatásra került. Ebben a körben tehát szükségtelen a részletek megismétlése, ugyanakkor nem kizárt egyes főbb gondolatmenetek, elvi kiindulópontok újbóli megemlézése. Ennek megfelelően kizárólag azon

főbb támpontokra szorítkozik az elemzések folytatása, amelyek kifejezetten az árindokolásokhoz kapcsolódó érvénytelenítő döntésekre, illetve ezek indokolásaira vonatkoznak.

a) Lényeges kiindulópont, hogy „Az ajánlat érvényességéről, illetve érvénytelenségéről való ajánlatkérői meggyőződés egyik alapvető jogintézménye az aránytalanul alacsony ár vizsgálata.”¹ A bírálati kötelezettségről és a keretében gyakorolható főbb eljárási cselekményekről (hiánypótlás, felvilágosításkérés, számítási hiba javítása), az elhatárolási kérdésekről részletesen szó volt. Ennek keretében kell megvizsgálni az ajánlati ár megkérdőjelezhető jellegét is, arra is figyelemmel, hogy „az ajánlati ár megalapozottságának vizsgálatára azt követően kerül sor, amennyiben megállapítható, hogy a vizsgált ajánlat műszaki tartalma megfelel az ajánlatkérő közbeszerzési dokumentumokban rögzített előírásainak.”² Ha felmerül az aránytalanul alacsony jelleg, akkor indokolást kell kérni, hiszen „Az ajánlat automatikusan nem érvényteleníthető és meg kell adni az ajánlattevőnek az indokolás lehetőségét.”³ Ha pedig sor kerül az indokoláskérési folyamat alkalmazására, akkor állást kell foglalni az indokolás elfogadhatóságáról, a további, kiegészítő indokoláskérés szükségességéről. Ha nem fogadható el az indokolás, akkor érvénytelenné kell nyilvánítani az ajánlatot. Ebben a körben az egyik kiindulópont az objektivitás, illetve a hatályos jogszabály által nem említett, ugyanakkor mégis jelentőséggel bíró gazdasági ésszerűséggel való összeegyeztethetőség, hiszen egyrészt „Az ajánlatkérőnek a Kbt. kogens rendelkezései értelmében értékelni kell a benyújtott árindokolást, hogy az elfogadható-e és összeegyeztethető-e a gazdasági ésszerűséggel...”⁴ másrészt „annak meghatározása, hogy az ajánlatkérő az ajánlat megalapozott teljesíthetőségét, gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethetőségét milyen szempontokra tekintettel kívánja vizsgálni az ajánlatkérő elvitathatatlan joga.”⁵ Mivel számos adatot, dokumentumot közölhetnek az

ajánlattevők, ezért azokat el kell bírálni. „A Kbt. rendelkezései kogenciájából adódóan, ha az aránytalanul alacsony árra vonatkozó jogi szabályozás alapján az objektív alapú indokolás követelménye akár egyetlen közölt adat alapján nem teljesül, az indokolás nem megfelelő, az ajánlat ez okból való érvénytelenségének megállapítása jogszerű. Ez esetben az árindokolás nem elfogadható, vagyis az érvénytelenséget megállapító ajánlatkérői értékelés a megajánlott árról beigazolódott.”⁶

A bírálat, az érvényesség, illetve érvénytelenséget megállapító döntés alapjait az ajánlatkérői előírások, illetve maguk az indokoláskérési felhívások képezik. Egyrészt rendkívül lényeges, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban milyen előírásokat, így például mennyiségeket határozott meg. Ezeket ugyanis az ajánlattevők utóbb, saját belátásuk szerint nem bírálhatják felül azon az alapon, hogy mit tartanak valósnak, még a közbeszerzési dokumentumokban megadott „becsült mennyiségek” sem adnak alapot az egyoldalú ajánlattevői módosítására, különösen úgy, hogy az ajánlatkérő e körben előírásokat fogalmazott meg.⁷ Egy esetben az ajánlattevő nem kért kiegészítő tájékoztatást az eljárás folyamán, nem tisztázta a mennyiségek kérdését, viszont az indokolását – az egységárképzési modelljét – az általa „valósnak” gondolt mennyiségekre építette. Ez pedig további bírálati cselekmény (felvilágosításkérés, további, kiegészítő indokoláskérés) nélküli érvénytelenséghez vezetett, a KDB szerint mindez jogszerűen történt.⁸ Ugyancsak lényeges, hogy az ajánlatkérő a műszaki leírásban milyen követelményeket fogalmazott meg, vagy éppen milyeneket nem írt elő, hiszen ez utóbbi körébe sorolható elvárások nem teljesítése nem kérhető számon egy másik ajánlattevő részéről sem.⁹ Másrészt az indokoláskérési felhívásokhoz kapcsolódóan lényeges bírósági megállapításként említhető, amely szerint „a mennyiben az ajánlatkérő árindokolást vagy kiegészítő indokolást kér az ajánlattevőtől, akkor az ajánlattevőnek e felhívások tartalmához

¹ A KDB D.829/18/2025. számú határozata, [42].

² A KDB D.4/8/2026. számú határozata, [70]. A döntést keresettel támadták.

³ A Fővárosi Törvényszék K.707.389/2020/17. számú ítélete, [24].

⁴ A KDB D.4/8/2026. számú határozata, [91]. A döntést keresettel támadták.

⁵ A KDB D.4/8/2026. számú határozata, [109]. A döntést keresettel támadták.

⁶ A Fővárosi Törvényszék K.707.389/2020/17. számú ítélete, [29].

⁷ Ld. a KDB D.65/30/2026. számú határozatának [166] pontját.

⁸ Ld. a KDB D.65/30/2026. számú határozatának [170]–[171] pontját.

⁹ Ld. pl. a KDB D.93/29/2026. számú határozatát.

igazodóan kell megadnia az árindokolását, illetve a kiegészítő indokolását. Az ajánlatkérő a felhívások koordináta-rendszerében mozogva alkalmazhatja Ezen érvénytelenségi okot tehát olyan körülményre egyáltalán nem alapíthatja, amelyet a Kbt. 72. § (1) és (3) bekezdése szerinti felhívásokban kifejezetten nem fogalmazott meg.”¹⁰ Vagyis „Ami az árindokolás-kérésben szerepelt, (legalább) arra vonatkozóan indokolást kell benyújtani, amennyiben az ajánlattevő ennek nem tesz eleget, az az ajánlat érvénytelenségét eredményezi.”¹¹ (Így nem fogadták el azt az ajánlattevői érvelést, amely szerint „a szállítási költségek valóban felmerülnek, de ezek részletes és tételes bemutatása aránytalanul időigényes és az ajánlattevő álláspontja szerint nem szükséges ahhoz, hogy az ajánlatkérő meggyőződjön arról, hogy az ajánlattevő ajánlata kirívóan alacsony áron lett-e benyújtva.”)¹² Fontos ugyanakkor az a szempont is, amely szerint „Az indokoláskérésnek egyértelműen kell tartalmazni, hogy az ajánlatkérő mely költségek, költségelemek tekintetében kér indokolást, amennyiben nem így kerül megfogalmazásra, az ebből eredő következmények nem írhatók az ajánlattevő terhére.”¹³ Ennek megfelelően „Az ajánlatkérő nem alapíthat érvénytelenségi okot olyat körülményre, amelyet a Kbt. 72. § (1) és (3) bekezdések alapján megküldött indokolás-kérésekben kifejezetten nem fogalmazott meg. Ami az árindokolás-kérésben szerepelt, (legalább) arra vonatkozóan kell benyújtani az indokolást, e körben az ajánlat érvénytelenségét csak az eredményezi, ha a kifejezetten kért, az ajánlatkérő által megjelölt adatot, árelemet nem tartalmazza az indokolás. Amennyiben ilyen hiány nincs, de az indokolásban bemutatottak kapcsán kétség merült fel, akkor további kiegészítő indokolás-kérés által kell meggyőződni az indokolásban foglaltakról és az ajánlati ár megalapozottságáról. Az követelhető meg, kérhető számon az ajánlattevőn, amit az ajánlatkérő az indokolás-kérésben kifejezetten, konkrétan megjelölt.”¹⁴ Egy példaként említhető, a dokumentumkronológia kérdé-

sét vizsgáló esetben az ajánlatkérő az érvénytelenséget arra az indokra alapította, hogy az ajánlattevő „Az árindokolásában az ajánlattételi határidőnél későbbi keltezésű alátámasztó dokumentumot nyújtott be, amelyet a további kiegészítő árindokolásában egy új, az ajánlattételi határidőt megelőző keltezésű dokumentumra cserélt.”¹⁵ A KDB szerint ez az indok nem volt elfogadható, mivel „Az árindokolás felhívások alapvetően általános jellegű kérdéseket tartalmaztak, ebből kifolyólag az ajánlatkérő jogszerűtlenül alapította az érvénytelenségi döntéseit konkrét dátumokkal kapcsolatos megállapításokra.”¹⁶ A felhíváshoz kötöttség tehát lényeges szempont, azonban nem korlátlan és nem lehet indokolatlan érvénytelenné nyilvánítás alapjaként használni. Különösen igaz ez azokra a helyzetekre, amikor az ajánlatkérő maga is „esetleges” feltételek bemutatását kéri, hiszen nem törvényszerű, hogy például az „esetlegesen kedvező feltételek” – így az anyagmennyiségek kedvező beszerzési lehetőségei – ténylegesen fel is merülnek. Egy esetben a hivatalbóli kezdeményező ennek megfelelően eredménytelenül kifogásolta az ajánlat (az indokolás) elfogadását, hiszen maga „az ajánlatkérő esetleges jelleggel kérte az anyag-egységárák kedvező feltételeinek bemutatását.”¹⁷ Ebben a jogorvoslati eljárásban azt is megállapította a KDB, hogy „az árindokolás-kérés e) és f) pontjában szereplő kéréseket az ajánlatkérő úgy fogalmazta meg, hogy az abban foglaltakat akkor kell teljesíteni, amennyiben azok fennállnak, vagyis nem kötelezően. Így a Döntőbizottság álláspontja szerint ezen kérések nem teljesítése nem tekinthető hiányzó elemnek.”¹⁸ Vagyis az indokoláskérési felhívások ajánlatkérői megszövegezése, a felhívásokban meghatározott adatok opcionális jellege is hangsúlyos kérdés. Ebből kiindulva egy másik eset is megemlíthető azon joggyakorlati megközelítésre építve, amely szerint „az ajánlattevő nem marasztható olyan hiányosságért, amely egyébként az ajánlatkérő pontatlan kérdésfeltevéséből ered, az indokoláskérésnek pontosan és egyértelműen

¹⁰ A Fővárosi Törvényszék „ezirányú joggyakorlatot összegző” 103.K.703.175/2024/17. számú ítéletét idézi a KDB D.730/24/2025. számú határozatának [61] pontja. A döntést keresettel támadták.

¹¹ A KDB D.200/18/2026. számú határozata, [74].

¹² A KDB D.200/18/2026. számú határozata, [74].

¹³ A KDB D.125/15/2026. számú határozata, [33].

¹⁴ A KDB D.829/18/2025. számú határozata, [42].

¹⁵ A KDB D.200/18/2026. számú határozata, [58].

¹⁶ A KDB D.200/18/2026. számú határozata, [58].

¹⁷ A KDB D.497/9/2025. számú határozata, [57].

¹⁸ A KDB D.497/9/2025. számú határozata, [57].

meg kell jelölni a vizsgálandó ajánlati elemeket és az elvárt információk körét. Mivel ez nem történt meg, az ajánlatkérő utólagos, általános hivatkozása arra, hogy „nem egyértelmű, hol számolt az alvállalkozói díjjal”, nem alkalmas az érvénytelenség megalapozására.”¹⁹ Így azt állapították meg az alvállalkozói díj részletezésének elmaradására alapított érvénytelenségi okkal kapcsolatban, hogy „az ajánlatkérő az ajánlattevő árandokolását és kiegészítő árandokolását tévesen, a benyújtott dokumentumok tartalmával ellentétesen értékelte, és olyan ellentmondásokat, hiányosságokat állapított meg, amelyek a valós indokolásból nem vezethetők le, illetve nem írta elő az ajánlatkérő az árandokolás kérésében az [ajánlattevő] számára az adott adat teljesíthetőségének az igazolását.”²⁰

b) A bírálatra épülő, jogszerű és megalapozott döntés meghozatalát megalapozó bírálóbizottsági megállapítások feltétele a megfelelő szakértelem biztosítása. Korábban szó volt arról, hogy a benyújtott indokolások mérlegelése, elemzése, értelmezése alapvető ajánlatkérői kötelezettség, nem szorítkozhat az ajánlatkérő mechanikus vizsgálatokra, így kiemelt lehet például a pénzügyi szakértelem biztosítása.²¹ Ugyanakkor az ajánlatkérő nem hivatkozhat arra jogszerűen, hogy „gazdasági szakértő bevonásával független véleményt kért,” és ennek eredményeként állapította meg, hogy a „megajánlások a jelenlegi piaci viszonyok között kirívóan alacsonyak és gazdaságilag nem támaszthatók alá.”²² A KDB a következőképpen értékelte ezt az ajánlatkérői döntéshozatali megközelítést: az ajánlatkérő nem a közbeszerzési dokumentumok előírásai, a jogszabályok, mint objektív feltételek alapján bírálta el az ajánlatot, az ár jellegét, illetve a szerződés teljesíthetőségét, hanem a szakértő álláspontja alapján. Nem derült ki az EKR-ben közzétett dokumentumból sem a szakértő személye, sem a szakterülete, a közbeszerzési dokumentumokban nem került előzetesen rögzítésre a szakértő

igénybevétele. Így jogszerűtlen az eljárást lezáró döntés, mivel az összegezésben az ajánlatkérő úgy nyilatkozott, hogy nem ő, hanem egy tőle független szakértő hozott döntést az ajánlat érvénytelenségére nézve. Az ajánlatkérő a szakértői dokumentumra, a saját tapasztalataira és az általánosan jellemző adatokra (óraszámokra, napi díjakra) hagyatkozott, ugyanakkor az ajánlattevő – a teljesítésben egyértelműen tapasztalt, kompetens szakcég – számításokkal, adatokkal alátámasztott indokolását nem fogadta el, és e megkülönböztetés indokai nem voltak tetten érhetők.²³ A bíróság is ezt a megközelítést fogadta el, kiegészítve a következő megállapításokkal a megfogalmazott érveket: egyrészt mivel az ajánlatkérőnek a közbeszerzés előkészítésétől kezdve folyamatosan rendelkeznie kellett a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai szakértelemmel bíró személlyel (szervezettel), ezért „nem merülhet fel okszerű és elengedhetetlen szükségletként egy korábban nem rögzített, ismeretlen nevű és kompetenciájú személy szakvéleményének beszerzése a döntés meghozatalához, és nem lehet jogszerű indok arra, hogy egy ismeretlen szakértőt az ajánlatkérő az ajánlatok bírálati szakaszában vonjon be.”²⁴ Másrészt „Nem lehetséges jogszerűen független szakértőként hivatkozni egy olyan ismeretlen személyre/szervezetre, akinek/amelynek sem a függetlensége, sem a kompetenciája az eljárás résztvevői számára nem ismert, nem vitatható, nem ellenőrizhető. Nem lehetséges továbbá a bírálati eljárás során olyan módszert, eszközt alkalmazni jogszerűen, amelyet előzetesen nem rögzítettek a közbeszerzési dokumentumokban.”²⁵ Vagyis mindazon döntési elem „jogszerűtlennek minősül, amely e 'független'-ként megjelölt, de személyében nem ismert, jelen feltételek mellett jogszerűen nem alkalmazható szakértő megállapításaiban testesül meg, és amely a konkrét ajánlattevői indokok tételes vizsgálata nélkül azokon alapul,”²⁶ tekintettel arra, hogy „kizárólag feltételezéseken és a közbeszerzési eljáráson kívüli feltételrendszeren

¹⁹ A KDB D.35/34/2026. számú határozata, [288].

²⁰ A KDB D.35/34/2026. számú határozata, [289].

²¹ A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [96]–[98]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

²² A KDB D.444/17/2023. számú határozata, [57]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítéletét.

²³ A KDB D.444/17/2023. számú határozata, [57]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítéletét.

²⁴ A Fővárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítélete, [53].

²⁵ A Fővárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítélete, [55].

²⁶ A Fővárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítélete, [56].

alapul, az nem konkrét és nem objektív jellegű, amely ezért jogszerűnek nem fogadható el.”²⁷ A bíróság szerint azonban „a határozat azon túlzó megfogalmazása, hogy magát a döntést a szakértő hozta meg, valóban nem ténszerű.”²⁸

Külön szakértő bevonásának elmaradása egyébként nem kérhető számon, különösen úgy, hogy nem jelölik meg a megsértett jogszabályi rendelkezést, hiszen így a bíróság csak általánosságban tudja a határozat kifogásolt pontját vizsgálni. Ahogy fogalmaztak az ítéletben – megjegyezve azt is, hogy szakértő kirendelését a perben sem kérték – „a közbeszerzési eljárásban szakértő alkalmazása nem volt indokolt tekintettel arra, hogy az ajánlati felhívásra adott ajánlatok tartalmának meghatározása különleges szakértelmet nem igénylő kérdés, azt abszolút a piaci viszonyok, továbbá az irányadó segédlet, irányelvek alapozzák meg, továbbá a piaci szereplők egyéb pénzügyi lehetőségei (pl. árkedvezmény).”²⁹ Az ajánlatkérő *érvényesnek vagy érvénytelennek nyilvánítja* az indokoláskéréssel érintett ajánlattevő ajánlatát, ezzel tesz eleget az általános bírálati és döntéshozatali kötelezettségének. „Az indokolás elfogadhatóságának kérdését elsődlegesen a konkrét beszerzés egyedi tárgyának specifikumaira, az adott beszerzési piacon érvényesülő árviszonyokra, a teljesítés releváns feltételeire tekintettel kell vizsgálni.”³⁰ Más megközelítést idézve, „Az ajánlatkérő kizárólag abban az esetben fogadhatja el az ajánlattevő áringdokolását, indokolásait és annak alapján az ajánlatban megadott vállalást, amennyiben az kétséget kizáróan, számszerű adatokkal alátámasztott, objektív módon ismertetett vállalást tartalmaz. Az ajánlatkérőnek a döntése meghozatalakor rendelkezésre álló dokumentumok alapján kell kétséget kizáróan meggyőződni a vizsgált ajánlati elem megalapozottsá-

gáról, objektív teljesíthetőségéről.”³¹ A jogszabályi kiindulópont kapcsán a KDB a következőképpen fogalmazott egyik döntésében: „Azt, hogy az ajánlatkérő milyen tartalmú indokolást fogadhat el, a Kbt. 72. § (2) és (3) bekezdése példalózó jelleggel sorolja fel, a (4) bekezdése viszont az elfogadhatóság konkrét akadályát rögzíti. Mindezeket túl az ajánlatkérő mérlegelési körébe tartozik annak megítélése, hogy az indokolást, kiegészítő indokolást elfogadja-e vagy sem, eljárásának az Irányelv és a Kbt. előírásai szabnak határt, tehát objektív módon kell bemutatnia, hogy az adott szerződés, annak a közbeszerzési dokumentumokban rögzített feltételeire tekintettel mely okból nem teljesíthető.”³² A vizsgálati műveletnek két oldala különíthető el, egyfajta sorrendiség is feltételezhető. Ahogyan arról már volt szó, az ajánlattevő kötelezettsége az, hogy az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsásson,³³ ideértve adott esetben az alvállalkozókkal kapcsolatos költségkalkulációkat is,³⁴ kiegészítve a szükséges alátámasztó dokumentumokkal. Tehát egyfelől meg kell vizsgálni, hogy valóban rendelkezésre állnak-e azok az adatok, iratok, amelyek alapján megalapozottan meg lehet győződni a megalapozottságról vagy sem, ezeket az ajánlatkérő kifejezetten, egyértelműen és jogszerűen kérte-e, vagyis fennáll-e az „adathiány” vagy éppen érvénytelenséghez vezető „irathiány”. Egy esetben az ajánlattevő a cégköltséget, illetve a részletes költségelemeit nem adta meg az ajánlatkérő további, kiegészítő indokoláskérésére. A KDB ezt olyan érvénytelenséget megalapozó adathiánynak minősítette, amely megelőzi az érdemi vizsgálatot. „A Döntőbizottság a kiegészítő áringdokolásban előadottak megfelelőségének külön-külön, egyedi elemzését azért nem végezte el, mert megállapította,

²⁷ A Fővárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítélete, [57].

²⁸ A Fővárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítélete, [54].

²⁹ A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.K.32.156/2015/6. számú ítélete.

³⁰ A KDB D.82/19/2025. számú határozata, [64].

³¹ A KDB D.179/19/2020. számú határozata, [38].

³² A KDB D.285/26/2025. számú határozata, [52].

³³ A KDB D.13/19/2025. számú határozata, [72].

³⁴ Ld. a Kúria a Kfv.III.37.486/2013/6. számú ítéletét, amelyet idéz a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.313/2026/11. számú ítéletének [40] pontja. „Eszerint az ajánlatkérőnek a nyertes ajánlattevő által igénybe vett közreműködőjével, alvállalkozójával kapcsolatos költségkalkulációt is figyelembe kell venni, hiszen a jogszabály a lényeges ajánlati elemek, illetőleg ajánlati tartalmi elem vizsgálatára vonatkozó kötelezettséget írja elő, annak megkülönböztetése nélkül, hogy az az ajánlattevő vagy közreműködője révén teljesül. Az irreálisan alacsony ár vizsgálatába beletartozik a közreműködő, azaz adott esetben az alvállalkozó részéről nyújtandó szolgáltatás költségkalkulációja is, oly módon tehát nincs helye az áringdokolás teljesítésének, hogy az érintett ajánlattevő alvállalkozói áringdokolatokra hivatkozik ahelyett, hogy az ajánlatkérő által kért áringdokoláskérésnek eleget tesz.” A KDB D.273/23/2026. számú határozata, [85].

hogy az érdekelt hiányosan bocsátotta az ajánlatkérő rendelkezésére azon adatokat, amelyek vizsgálata útján az ajánlatkérő meggyőződhetett volna arról, hogy a szerződés az adott áron teljesíthető. Ezen adathiány következtében az ajánlatkérő e meggyőződési kötelezettségnek nem tehetett eleget teljeskörűen, és az ajánlat érvénytelenítése lett volna az egyetlen jogszerű döntés az árindokolásba foglalt tények, adatok és kalkulációk minősítését megelőzően.”³⁵

Az ajánlat érvényesnek történő elfogadásával kapcsolatban részletes indokolási kötelezettséget nem ír elő a törvény, nem kell számot adni például az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezésben erre nézve, viszont a bírálat körében célszerű az általános dokumentálási kötelezettségből eredően az indokolás bírálatára, vizsgálatára nézve az ajánlatkérői megállapításokat rögzíteni. Más a helyzet azonban akkor, ha az indokolás az ajánlatkérő szerint elfogadhatatlan, és érvénytelenné kell nyilvánítani. Ilyen esetben döntenie kell az érvénytelenség jogalapjának kiválasztásáról, valamint feladatként tételeződik az indokolás elkészítése (ezekről a későbbiekben külön lesz). A terminológia kapcsán megemlítendő, hogy a következőkben a „jogalap” kifejezés lesz használatos, de alkalmazzák még a „jogcím”³⁶ megjelölést is.³⁷ Megemlíthető az is lényeges szempontként, hogy az indokoláskérés önmagában nem jelent ajánlatkérői állásfoglalást az ajánlat érvényességéről, illetve érvénytelenségéről. A KDB úgy fogalmazott egy esetben, hogy „Nem foghat helyt az a kifogás sem, hogy a Kbt. szerint az aránytalanul alacsony ár tekintetében indokolás-kérésre csak érvényes ajánlat tekintetében kerülhet sor, így a kérelmező az [ajánlattevő] részére küldött árindokolás-kérés megismerésekor tudomást szerzett a vélt jogsértésről. A Kbt. 72. § (1) bekezdés konkrétan nem mondja ki, hogy kizárólag érvényesként elfogadott ajánlat vonatkozásában van helye árindokolás-kérésnek, továbbá a jogintézmény esetlegesen téves alkalmazásából sem következik, hogy az ajánlatkérő az összegezésben az [ajánlattevő] ajánlatát érvényes és nyertes ajánlatként fogja megjelölni.”³⁸

c) A Kbt. a következő lehetőséget is biztosítja: „Ha

az ajánlati ár megalapozottságáról a döntés meghozatalához az szükséges, az ajánlatkérő összehasonlítás céljából a többi ajánlattevőtől is kérhet be meghatározott ajánlati elemeket megalapozó adatokat.”³⁹ Ez azt jelenti, hogy más ajánlattevők is bevonhatók a folyamatba. Azonban vannak olyan kérdések, amelyeket ez a törvényi szabályozás nyitva hagyott:

- Mennyiben és milyen jogalpból kifolyólag terhelhetők más, adott esetben aránytalanul alacsony ár gyanújával nem is illetett ajánlattevők a versenytársaik ajánlati áruk folytán adatszolgáltatási kötelezettséggel, munkateherrel?
- Mi a jogkövetkezménye annak, ha az ajánlattevő nem tesz eleget e kötelezettségének? Ha nincs szankciója (érvénytelenség), akkor ez egy önkéntes feladat a felhívott ajánlattevő részéről?
- Hogyan egyeztethető össze a Kbt. alapelveivel az, ha egy ajánlattevőnek akár közvetett módon más ajánlattevők ajánlatának bírálatára kiható módon kell adatot szolgáltatni? Az összehasonlítás körében felhívott ajánlattevők tudják azt, hogy mely versenytársak milyen ajánlati árai érintettek az indokoláskéréssel, és tudhatják azt is, hogy a versenytársaknak, illetve az áraknak melyek a gyenge pontjai. Ezek alapján van lehetőségük a saját érdekeiknek megfelelően alakítani az adatszolgáltatást? Előmozdíthatja az ajánlattevő akár szándékosan, akár nem egy versenytársa ajánlatának érvényességét vagy éppen érvénytelenségét? Felmerülhet ebből kifolyólag a Kbt. 62. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kizáró ok?

A Kbt. idézett rendelkezése a „kérhet” kifejezést alkalmazza, azonban – hasonlóan a további, kiegészítő indokoláskéréshez – ez is kötelezettségként jelenik meg a joggyakorlatban. A KDB egy esetben megállapította a Kbt. 72. § (5) bekezdésének sérelmét is, bár nem volt erre vonatkozó megsértett jogszabályi rendelkezés megjelölve a jogorvoslati kérelemben. Azonban az ajánlati adatlapon – és egyben a felolvasólapon – olyan jelentős különbség mutatkozott, amely indokoltá tette a további ajánlatkérői vizsgálatokat. „Az ajánlatkérőnek már az

³⁵ A KDB D.13/19/2025. számú határozata, [79].

³⁶ „Jogcím: ‘megalapozott jog, jogalap; Rechts-titel’.” Benkő Loránd (szerk.): A magyar nyelv történeti-etimológiai szótára 2. H-O (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1970) 278. o.

³⁷ „Az ajánlatkérő téves jogcímet állapított meg a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjának megjelölésével.” A KDB D.100/21/2019. számú határozata, [64].

³⁸ A KDB D.123/19/2023. számú határozata, [44].

³⁹ A Kbt. 72. § (5) bekezdése.

első árindokolás alapján látnia kellett, hogy a két megajánlás közötti 73.473.-Ft eltérés mire vezethető vissza, ezért a megalapozott döntés érdekében a Kbt. 72. § (5) bekezdés alapján a kérelmező [ajánlattevőtől] is árindokolást kellett volna kérnie annak érdekében, hogy megállapítsa a kérelmező ajánlattevő mire alapozta ajánlati ára kiszámítását. Jelen esetben az ajánlatkérőnek – mind az ajánlatok átvizsgálásakor, mind az árindokolások megismerését követően – észlelnie kellett, hogy a versenytárs ajánlattevő és a kérelmező ajánlattevő teljesen eltérő módon számította ki a megajánlásokat, amelynek következtében az ajánlatokat nem lehetett objektív alapon és megkülönböztetésmentesen összehasonlítani. A rendelkezésre álló iratok vizsgálata alapján megállapítható, hogy az ajánlatkérő még a kiegészítő árindokolásban szereplő információk alapján sem volt abban a helyzetben, hogy megalapozott döntést hozzon a nyertes ajánlat kiválasztását illetően. Emellett az ajánlatkérőnek fel kellett volna ismernie, hogy a két megajánlás mögötti teljesen eltérő számítási módszer alkalmazása miatt az ajánlatokat nem lehet objektív módon összehasonlítani, így az ajánlatkérőnek az esélyegyenlőség és a verseny tisztaságának biztosítására figyelemmel további árindokolást kellett volna kérnie a megalapozott döntéshozatal érdekében, azonban az ajánlatkérő ezt elmulasztotta megtenni.”⁴⁰ A döntést felülvizsgáló bíróság azonban nem osztotta a KDB álláspontját, mert az ajánlatkérő a Kbt. 72. § szerinti kötelezettsége nem jelentheti azt, hogy az indokoláskérésre adott válasz más ajánlatokra nézve is vizsgálatot generáljon. Mivel az ajánlatokon már nem lehetett változtatni, és a számítási különbség okát az ajánlatkérő nyilvánvalóan ismerte és elfogadta, ezért az árak még további indokoltatása az ajánlattevőtől, illetve további adatok beszerzése a másik ajánlattevőtől nem alkalmas eszköz a KDB által relevánsnak tartott különbségek feloldására.⁴¹ Érdekesség, vagy inkább fontos megjegyzés, hogy a KDB az „árindokolás” kérése kifejezést használta, míg a bírósági ítélet (a Kúria összegző hivatkozása szerint) a „további adatok beszerzése” kitételt alkalmazta. A Kbt. 72. § (5) bekezdése nem az indokoláskérésről rendelkezik, hanem „ajánlati elemeket megalapozó adatok”-ról.

Mindenképpen szükséges a megfelelő különbségtétel, hiszen a két kötelezettség (indokolásbenyújtás, adat-szolgáltatás) más jogkövetkezményekkel is járhat. Folytatva azonban e konkrét jogvita bemutatását, a Kúria a bírósággal értett egyet, ugyanis „a Kbt. 72. § (3) és (5) bekezdéseinek alkalmazása – szemben a Kbt. 69. § (1) bekezdésével – nem kötelezettség, hanem lehetőség az ajánlatkérő oldalán, e jogszabályhelyek ugyanis nem kógens módon, hanem akként fogalmaznak, hogy az ajánlatkérő további kiegészítő indokolást/adatokat kérhet. E két jogszabályhely tehát nem kötelezettséget jelent, hanem lehetőséget teremt az ajánlatkérő részére az indokolás elfogadhatóságának megítéléséhez, illetve az ajánlati ár megalapozottságáról való meggyőződés érdekében adatok kérésére. A perbeli esetben azonban az [ajánlatkérő] oldalán nem merült fel további tisztázandó kérdés, részére a megajánlott árak egyértelműek voltak, így a Kbt. 72. § (3) és (5) bekezdések szerinti intézkedések szükségessége a kért indokolásokon túl nem merült fel, azok alkalmazásának hiánya tehát nem valószínűsíthető jogszabálysértést.”⁴² Azonban a „nem jelent kötelezettséget” megállapításhoz kapcsolódóan ki kell emelni, hogy ez csak akkor igaz, ha már „nem merült fel további tisztázandó kérdés”, tekintettel az általános ajánlatkérői meggyőződési kötelezettségre, illetve a további, kiegészítő indokoláskérés körében részletesen bemutatott jogértelmezési megközelítésekre, ajánlatkérői feladatokra.

Az összehasonlítás, összehasonlíthatóság kérdése egy másik nézőpontból is felmerülhet. Egy esetben a kérelmező ajánlattevő érvénytelen ajánlatot tett, az indokolásának elfogadhatatlansága okán. A KDB kitért arra, hogy az ajánlatkérő nem a nyertes ajánlattevő ajánlatához viszonyítva hozta meg a döntését – bár tőle is kért indokolást –, hanem a kérelmező ajánlattevő ajánlata és indokolása alapján. „Az ajánlattevő a megsértett jogszabályi rendelkezések között nem sorolt fel olyan Kbt. jogszabályi rendelkezést, amelyre tekintettel a benyújtott ajánlatok értékelésének összehasonlítását a Döntőbizottságnak el kell végeznie. Ezért a nyertes ajánlattevő ajánlatában és indokolásában foglaltak a kérelmező ajánlatának érvényessége tekintetében irrelevánsak.”⁴³

⁴⁰ A KDB D.100/27/2021. számú határozata, [74]–[75]. 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.

⁴¹ A Kúria Kf.II.39.261/2022/5. számú ítélete, [23].

⁴² A Kúria Kf.II.39.261/2022/5. számú ítélete, [43].

⁴³ A KDB D.292/12/2017. számú határozata, [55].

d) Az ajánlatkérőnek akár közbenső döntés, akár az eljárást lezáró döntés – az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezés – keretében lehetősége van az érvénytelenné nyilvánítás tényének, jogalapjának és indokainak közlésére, azonban a bírálat, illetve a döntéshozatali folyamat végén, legkésőbb az összegezésben mindenképpen számot kell adni az érvénytelenségről. „A Kbt. 79. § (1); (2) bekezdésének kógens rendelkezései egyértelműek, az ajánlat érvénytelenné nyilvánításának részletes indokát kell adni, közbenső döntés hiányában az összegezésben foglaltan, nem csak az érintett számára.”⁴⁴ Érvénytelenségre vonatkozó közbenső döntés meghozatala alapvetően nem kötelező, de szükséges lehet például az igazolások benyújtására vonatkozó felhívást megelőzően.⁴⁵ Ha az ajánlatkérő közbenső döntést hoz, akkor az annak jogorvoslati kérelemmel történő vitatására nyitva álló határidő 15 nap,⁴⁶ tehát nem az eljárást lezáró döntéshez kapcsolódó rövidebb határidő az irányadó. A közbenső döntésben rögzített indokolással szemben is irányadók a joggyakorlat által kimunkált követelmények. („A Döntőbizottság által vizsgált közbeszerzési eljárás során nem összegezésben, hanem közbenső döntésben adott tájékoztatást az ajánlatkérő az [ajánlattevő] ajánlatának érvénytelenségéről, azonban a bíróság megállapításai irányadóak a tárgyi esetben is.”)⁴⁷ A másik lehetséges megoldás az, ha az ajánlatkérő az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezésben teljesíti az érvénytelenné nyilvánítással érintett ajánlattevő irányába fennálló kötelezettségeit.⁴⁸ „A Kbt. szabályai alapján az ajánlatkérő kötelezettsége, hogy az eljárás során az ajánlat érvénytelenségének okát és az ezek alapjául szolgáló, okszerű indokolást az ajánlattevő tudomására hozza. Az összegezés előírt tartalmú elkészítésével – a nyilvánosság és átláthatóság követelményére is figyelemmel – biztosítható az ajánlattevő teljes körű tájékoztatása ajánlata érvénytelenné nyilvánításának valós indokairól, és a döntés jogszabályi alapjáról.”⁴⁹ Másképpen fogalmaz-

va: „Az összegezés törvényi rendeltetése megjeleníteni azokat a tényeket, szempontokat, érveket és összefüggéseket, amelyeken az ajánlatkérő döntése alapul. Az összegezés előírt tartalmú elkészítésével – a nyilvánosság és átláthatóság Kbt. 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott alapvető követelményére is figyelemmel – biztosítható az ajánlattevő teljes körű tájékoztatása ajánlata érvénytelenné nyilvánításának valós indokairól, és a döntés jogszabályi alapjáról.”⁵⁰

Az ajánlattevői indokolások hasonlósága – az összejátszás kérdése

A közbeszerzések esetében alapvető fontosságú követelmény a verseny tisztaságának biztosítása, amelynek egyik fontos megnyilvánulása, hogy az ajánlattevők egymás, illetve az ajánlatkérő befolyásától mentesen tegyék meg az ajánlatukat, a versenyt összejátszással ne korlátozzák, ne folytassanak tiltott egyeztetéseket például az ajánlati árakról, az ajánlattételről vagy éppen az attól való tartózkodásról. „A közbeszerzési eljárásokban is érvényesül a versenyjogi szemlélet, mely a Kbt.-ben alapvető szinten rögzítésre került. Azt is fontos kiemelni, hogy a kettő jogág egymástól elválaszthatatlanul, egymásra kölcsönösen hatva képezi a magyar jogrendszer részét, és alapvető szinten is egyértelműen kapcsolódik egymáshoz. A verseny tisztaságának követelményét a közbeszerzési eljárás valamennyi részvevőjének figyelembe kell vennie, ennek megfelelő magatartást kell tanúsítani, ezzel elősegítve a közbeszerzési eljárás céljának megvalósulását.”⁵¹ Ennek megfelelően „A verseny akkor ‘tisztá’, amennyiben az érintett szereplők nem osztják meg bizalmas információikat egymással, nem működnek együtt, nem valósítanak meg összejátszást, összehangolt magatartást, illetve betartják a közbeszerzésre vonatkozó előírásokat, amelyek valamennyiük számára egységesen értelmezhetők.”⁵²

⁴⁴ A Fővárosi Törvényszék 103.K.703.004/2, 021/9. számú ítéletének [29] pontját idézi a KDB D.470/13/2023. számú határozata, [68]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.262/2024/13. számú ítéletét.

⁴⁵ Ld. a Kbt. 69. § (4), illetve (6)–(7) bekezdését.

⁴⁶ Ld. pl. a KDB D.517/15/2020. számú határozatának [48] pontját.

⁴⁷ A KDB D.470/13/2023. számú határozata, [69]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.262/2024/13. számú ítéletét.

⁴⁸ Ld. a Kbt. 79. § (1)–(2) bekezdését.

⁴⁹ A KDB D.623/11/2009. számú határozata.

⁵⁰ A KDB D.450/18/2020. számú határozata, [39].

⁵¹ A KDB D.132/20/2026. számú határozata, [51].

⁵² A KDB D.203/21/2026. számú határozata, [65].

Töretlen a joggyakorlat, „miszerint az ajánlattevők ajánlataikat kötelesek egymástól függetlenül elkészíteni. A gazdasági szereplők közötti versenyben szükségszerű, hogy döntéseiket önállóan hozzák meg, mellőzzék a versenytársakkal akarategységben tanúsított összehangolt piaci magatartást. Amennyiben pedig az eljárásban tapasztalt versenyellenes magatartás vagy megállapodás létezésére bizonyos egybeesésekből és jelekből következtetést lehet levonni, úgy nem szükséges egyetlen, mindent eldöntő, egyértelmű közvetlen bizonyíték, vagy objektív külső személy vallomása sem (Kúria Kvf. II.37.672/2015/28. számú ítélete).”⁵³ Másképpen fogalmazva: „A Kbt. versenyelvű szabályrendszere azt hivatott biztosítani, hogy a közbeszerzési szerződéseket mindenfajta diszkrimináció, összejátszás, összehangolt magatartás nélkül a legjobb ajánlatot tett ajánlattevő nyerve el, akinek ajánlata leginkább eleget tesz a 'pénzért valódi értéket' elvének. A verseny tisztasága és átláthatósága tehát egy olyan garanciális alapelv, melynek feladata, hogy valódi verseny alapján biztosítsa azt, hogy az az ajánlattevő köthesse meg a szerződést, amelynek ajánlata leginkább megfelel az ajánlatkérő által meghatározott feltételeknek, tehát az ajánlattevők valódi versenyt folytassanak le áraik tekintetében.”⁵⁴

Előállhatnak azonban olyan helyzetek, amikor jogilag egymástól független jogalanyok együttműködésére lehet következtetni, így különösen akkor, ha egyes dokumentumok között nagyfokú hasonlóság mutatható ki vagy ugyanolyan hibákat, nem az ajánlatkérő által rögzített formai megoldásokat tartalmaznak. A gyanúra okot adó különböző jelek felismerése és vizsgálata elvárható az ajánlatkérő részéről, az informatikai ismeretek tükrében.⁵⁵ Az is kiindulópontként szolgálhat emellett, hogy milyen helyezéseket érnek el egyes ajánlattevők különböző közbeszerzési eljárásokban, és hogy benyújtott-e indokolást az ajánlatkérő által felhívott ajánlattevő vagy

sem. („A Döntőbizottság annyiban egyetértett az ügyfelekkel, hogy ha az egyik ajánlattevő – bármely okból – nem teljesíti az árindokoláskérést, az önmagában nem teremti meg annak a lehetőségét, hogy az ajánlatkérő megállapíthassa, hogy az eljárás tisztaságának sérelme bekövetkezett. Az ajánlatkérő nem is erre figyelemmel, hanem a többi körülmény alapján hozta meg döntését, ugyanakkor attól nem volt elzárva, hogy tényként, kiindulópontként rögzítse összegezésében azt, hogy a két érintett ajánlattevő mindkét közbeszerzési eljárásban első helyre került.”)⁵⁶

Különösen „értékes” források lehetnek az együttműködésre utaló gyanús jelek körében az árazott költségvetések, hiszen sok részletet tartalmaznak. Hasonló árazás, azonos százalékkal növelt, illetve csökkent árak („ismétlődő mintázatok”, „strukturális hasonlóságok”)⁵⁷ ugyanolyan formázás alkalmazása, ugyanazon hibák elkövetése („azonos személyi megajánlások, többször ismétlődő formák, szinte azonos elnevezések, azonos tévesztések”),⁵⁸ vagy a fájlok metaadataiban rögzített információk (pl. szkennelés módja, időpontja, a műveletet végző személy) azonossága vagy a kiadott költségvetéstől ugyanolyan formai és tartalmi eltérések⁵⁹ arra utalhatnak, hogy a költségvetéseket ugyanazon személy készítette, tehát az ajánlattétel egymás árazásának ismeretében, nem független módon valósult meg. Ahogy a Kúria fogalmazott egyik döntésében, „a gazdasági szereplők közötti versenyben szükségszerű, hogy a gazdasági szereplők döntéseiket önállóan hozzák meg, s mellőzik a versenytársakkal akarategységben tanúsított összehangolt piaci magatartást. Ennek megfelelően abban az esetben, ha versenykorlátozó megállapodásra utaló információk kerülnek az ajánlatkérő birtokába, a gazdasági szereplők magatartásának értékelésekor az az elvi kiindulópont, hogy a két ajánlattevő versenytársai egymásnak, s ellentétes érdek vezérli őket, hisz

⁵³ A KDB D.627/26/2025. számú határozata, [59].

⁵⁴ A KDB D.714/7/2025. számú határozata, [26].

⁵⁵ Az ajánlatkérőtől elvárható gondosságról ld. pl. a KDB D.132/20/2026. számú határozatának [54]–[55] pontjait.

⁵⁶ A KDB D.203/21/2026. számú határozata, [78].

⁵⁷ Ld. pl. a KDB D.627/26/2025. számú határozatának [47]–[58] pontjait. Vö.: „[n]em érzékelhető olyan mintázat, hogy ezeket a vélt hibákat az egyes ajánlattevők azonosan követték volna el, azon kevés tételnél (4 db) ahol az ajánlattevők azonos köre árazott azonos logika szerint, ott magának a tételnek a tartalma volt azonos jellegű, így az egyes tételeknél részletezettek szerint, ha valamely ajánlattevő azt a típusú költséget anyag vagy díj tételként szokta árazni árajánlataiban, akkor nyilvánvaló, hogy azt következetesen az ilyen jellegű tételeknél azonosan teszi.” A KDB D.677/10/2025. számú határozata, [93].

⁵⁸ D.132/20/2026. számú határozata, [50].

⁵⁹ Ld. a KDB D.229/21/2018. számú határozatát.

mindketten az adott közbeszerzési eljárás nyertesei akarnak lenni.”⁶⁰

Az indokolás fogalmánál történt említés arról, hogy az indokolás az árazott költségvetéshez hasonló dokumentum, ugyanakkor ettől a tulajdonságtól függetlenül is felmerülhet az, hogy jogellenes ajánlattevői összejátszásra lehet belőle következtetni. Egy esetben az egyik ajánlattevő mind a jogorvoslati kérelmében, mind pedig az egész jogorvoslati eljárás során azt állította, hogy az eredeti nyertes ajánlattevő és a módosított összegezésben megnevezett nyertes ajánlattevő összejátszott, az eljárás eredményének befolyásolására törekedtek. Ezt a kijelentést pedig arra alapozta, hogy a két ajánlattevő által becsatolt indokolások szövegezése jelentős mértékben egyezett, és ez alapján az ajánlatkérőnek le kellett volna vonnia a szükséges következtetéseket, mégpedig az alapelvi sérelem okán az ajánlatkérőnek a módosított összegezésben feltüntetett nyertes ajánlattevő ajánlatát is érvénytelenné kellett volna nyilvánítania. Az ajánlatkérő azonban úgy érvelt, hogy az ajánlattevők áringdolása nem egyezett, és az egyes ajánlattevők átveszik egymás indokolásának felépítését a közbeszerzési eljárásokban, összejátszásra utaló körülményt, az eljárás eredményének befolyásolására irányuló magatartást nem tárt fel. A nyertes ajánlattevő is tagadta azt, hogy összejátszott volna másik ajánlattevővel, valamint arra is hivatkozott, hogy figyelemmel kísérik az egyes ajánlattevők más ajánlattevők indokolási „technikáit”, és amelyek jól használható, azt alkalmazzák később is. A KDB úgy foglalt állást, hogy az áringdolások nem egyeztek meg, nem lehetett azok alapján megállapítani azt, hogy az ajánlattevők egymással előzetesen egyeztettek volna a tartalomról, a kérelmező ajánlattevő nem csatolt semmilyen iratot, illetve nem támasztotta alá az állítását, így az ajánlatkérőnek nem kellett a versenyhatósághoz fordulnia, és nem kellett a nyertes ajánlatot érvénytelenné nyilvánítania.⁶¹

Az érvénytelenség jogalapja (jogcíme)

A továbbiakban az érvénytelenség kérdése kerül részletesen tárgyalásra, elsőként a jogalap vizsgálatára kerül sor. Ha az árral, illetve a vonatkozó indokolással kapcsolatban valamilyen rendellenesség merül fel, akkor a

Kbt.-ben többféle jogalap alkalmazása merülhet fel. És hogy milyen rendellenességek említhetők? Az árat nem támasztja alá megfelelően, objektív módon az indokolás, az hiányos, nem csatoltak dokumentumot, az indokolásban megadott adatok az ajánlati kötöttséget sértik, egyáltalán nem nyújtottak be indokolást, esetleg hamis adatszolgáltatás merül fel. Kérdés az, hogy ezek közül melyiket, illetve melyeket kell vagy lehet megjelölni, melyek azok, amelyek eleve kizártak? A válaszadáshoz szükséges a műveletek sorrendjének tisztázása: „az ajánlat érvényességével/érvénytelenségével kapcsolatos vizsgálat, illetve az erre vonatkozó döntés nem úgy történik, hogy az ajánlatkérő kiválaszt az érvénytelenségi jogcímek közül egyet, majd ahhoz rendel vizsgálatot, illetve döntést, hanem a lefolytatott vizsgálat alapján megállapítja az ajánlat érvényességét vagy érvénytelenségét.”⁶²

Ennek megfelelően több lehetséges jogalapot szükséges vizsgálni, de ezt megelőzően még egy lényeges kérdést kell tisztázni: van jogi jelentősége annak, hogy az ajánlatkérő melyik jogszabályi rendelkezést jelöli meg, vagy nincs? E kérdésre két eltérő megközelítés alkalmazható. Egyrészt ki lehet indulni abból, hogy nem bír jelentőséggel az, ha téves jogalapra hivatkozik az ajánlatkérő. Egy esetben az ajánlatkérő az egyéb módon meg nem felelést jelölte meg, amely kapcsán a KDB megfogalmazta, hogy „Az ajánlatkérő téves jogcímet állapított meg, ami tény, hogy nem felel meg az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás alapján megállapítható érvénytelenségi jogalapnak. Ugyanakkor a Döntőbizottság megállapította, hogy az indokolás egységéből, az indokolásban rögzített ténybeli és jogi indokok alapján egyértelműen megállapítható, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-ában rögzített előírásoknak megfelelően végezte el a bírálatot. Az ajánlatkérő egyértelműen abban jelölte meg a 2. érvénytelenségi okot, hogy az ajánlattevő ajánlata aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz, ennél fogva amennyiben érdemben megállapítható az ajánlatkérői indokolás helytállósága, pusztán a jogcím téves megjelölése nem alapozza meg a jogsértés megállapítását.”⁶³ Vagyis „[a]z ajánlatkérő által a tájékoztatásban tévesen, nem megfelelően megjelölt jogszabályhely nem befolyásolja az ajánlat tartalmilag jogszerű érvénytelenné

⁶⁰ A Kúria Kf.III.37.521/2019/10. számú ítélete, [33].

⁶¹ A KDB D.453/28/2024. számú határozata, [178]–[183].

⁶² A KDB D.372/25/2019. számú határozata, [35].

⁶³ A KDB D.100/21/2019. számú határozata, [64].

nyilvánítását, az ajánlat érvénytelenné nyilvánítására érdemben nincs kihatással. Az ajánlat érvénytelenné nyilvánítása kapcsán megjelölt nem megfelelő jogszabályhely jogsértés megállapítását az ajánlatkérő felé nem alapoz meg.”⁶⁴ Egy további példa is említhető, mégpedig abból kifolyólag, hogy a bíróság másként ítélte meg a jogalap fontosságát: „Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő – döntési kötelezettségének eleget téve – alkalmatlanság okán jogszerűen nyilvánította érvénytelenné az ajánlattevő ajánlatát, mely szempontból irreleváns az érvénytelenségi jogcím megjelölése.”⁶⁵ A bíróság azonban nem osztotta ezt a megközelítést: „A törvényszék rámutat azonban arra, hogy az érvénytelenség megállapítása mellett az érvénytelenség jogcímének megállapítása nem tekinthető 'irrelevánsnak'. A KDB tehát jogszabálysértő módon helyezkedett arra az álláspontra, hogy az érvénytelenségi jogcím megjelölése 'irreleváns'.”⁶⁶ Ennek megfelelően másik megközelítés is alkalmazható: „Figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő egy, az indokolás részeként funkcionáló dokumentumot jelölt meg az érvénytelenség ténybeli okaként, ennél fogva a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenségi jogalap nem volt alkalmazható, ezért az ajánlatkérő jogsértően állapította meg ezen jogi indokból az ajánlat érvénytelenségét.”⁶⁷

A fentiekből adódóan szükséges áttekinteni, hogy egy aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokoláshoz, illetve indokolási kötelezettséghez milyen jogalapok kapcsolódhatnak. Figyelemmel a 2026-tól hatályos változásokra, a régi és az új jogszabályi helyeket párhuzamba állítva célszerű áttekinteni, figyelemmel az aránytalanul alacsony árhoz kapcsolódó érvénytelenségi ok megszővegzésének változására is.

Az első jogszabályi rendelkezés, amely az érvényte-

lenséget említi, az a Kbt. 72. §-ában található, és amely nem az érvénytelenségi jogalapok felsorolása körében foglal helyet. E mondat szerint „Az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.”⁶⁸ Azonban nem ezt szokás hivatkozni jogszabályi helyként az érvénytelenség jogalapja körében, ugyanakkor a KDB a határozatának rendelkező részében megjelölheti, mint megsértett jogszabályi rendelkezést, ha az ajánlatkérő olyan ajánlatot nyilvánít érvényessé, amelyet egyébként az indokolás el nem fogadhatósága folytán érvénytelenné kellett volna nyilvánítani.⁶⁹

Az érvénytelenségi jogalapok körében létezik *kifejezetten* olyan, amelyik az aránytalanul *alacsony árhoz kapcsolódik*,⁷⁰ amelynek a jelentősége abban áll, hogy „Amennyiben az ajánlat aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz, az érvénytelenség csak” ezen alapulhat.⁷¹ „Az ajánlatkérő alappal nyilvánítja érvénytelenné azt az ajánlatot, amely a megkötni szándékozott szerződés tárgyára tekintettel a gazdasági ésszerűséggel össze nem egyeztethető, aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz, és az ajánlattevő erre nem ad megfelelő, objektív alapú indokolást.”⁷² Az eredeti jogszabályi rendelkezés szerint „az ajánlat érvénytelen, ha aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást vagy más teljesíthetetlen feltételt tartalmaz [72. §].”⁷³ Azonban 2026. január 1-jétől ez úgy hangzik, hogy az ajánlat érvénytelen, ha „aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást, vagy más teljesíthetetlen feltételt tartalmaz, vagy az erre vonatkozó gyanú megalapozatlanságát az ajánlattevő nem indokolta megfelelően.”⁷⁴ Egyrészt eltűnt az önálló bekezdés, másrészt két érdemi változás következett tehát be a normaszövegben az említett szerkezetváltáson

⁶⁴ A KDB D.296/27/2020. számú határozata, [92]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.707.389/2020/17. számú ítéletét.

⁶⁵ A KDB D.372/25/2019. számú határozata, [35].

⁶⁶ A Fővárosi Törvényszék 101.K.700.418/2019/26. számú ítélete.

⁶⁷ A KDB D.30/24/2021. számú határozata, [35]. A döntés által hivatkozott jogalap az egyéb módon való meg nem felelés, és a Kbt. 2026. január 1-jét megelőzően hatályos jogszabályi helyének felel meg.

⁶⁸ A Kbt. 72. § (3) bekezdésének utolsó mondata.

⁶⁹ Ld. pl. a KDB D.13/19/2025. számú határozatának rendelkező részét, vagy a D.273/23/2026. számú határozat [86] pontját: „[a]z ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. § (3) bekezdésének utolsó mondatát, mert a nem megfelelő tartalmú árintézkedés előterjesztése ellenére elmulasztotta az ajánlat érvénytelenségét megállapítani.”

⁷⁰ Ld. a Kbt. 72. § (3) bekezdését, illetve a 2026. január 1-jétől hatályos 73. § (1) bekezdés e) pontját.

⁷¹ A KDB D.82/19/2025. számú határozata, [68].

⁷² A Kúria Kfv.VI.37.788/2017/5. számú ítélete, [42].

⁷³ A Kbt. 73. § (2) bekezdése.

⁷⁴ A Kbt. 2026. január 1-jétől hatályos 73. § (1) bekezdés e) pontja.

és a lehetséges érvénytelenségi okok további részletezésén túlmenően. Először is, eltűnt a mondat végéről a Kbt. 72. §-ra való hivatkozás. Ennek is van jelentősége, ugyanis a módosítás előtti „Kbt. 73. § (2) bekezdése visszautal a Kbt. 72. §-ára, ezért az érvénytelenné nyilvánítás alapfeltétele e jogalap esetében az, hogy az ajánlatkérő alkalmazta a Kbt. 72. §-át, és e tényről, valamint a megfelelő eljárásrendről az ajánlattevőt kifejezetten, egyértelműen és írásban előzetesen tájékoztatta.”⁷⁵ E kifejezett visszautalás megszüntetése ellenére sem kívánta feltehetőleg az alapul fekvő megközelítést a jogalkotó megváltoztatni, különös tekintettel arra a már idézett követelményre, amely szerint „Az ajánlat automatikusan nem érvényteleníthető és meg kell adni az ajánlattevőnek az indokolás lehetőségét.”⁷⁶ E folyamat jogszerűségének és megfelelőségének garanciái pedig az európai uniós jogban és ítélkezési gyakorlatban gyökereznek. A megszüntetett visszautalásnak egy további aspektusa is megemlíthető: „E jogszabályhely kifejezetten utal a Kbt. 72. §-ára. Ennélfogva a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenség kizárólag abban az esetben állapítható meg, amennyiben az ajánlatkérő a döntését megelőzően a bírálata során alkalmazta a Kbt. 72. §-ában kögensen előírt eljárási cselekményeket. Ennélfogva a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenség megállapítására – a Kbt. 72. § (4) bekezdésére tekintettel a Kbt. 73. § (4) bekezdése szerinti esetek kivételével – nincs jogszerű alap.”⁷⁷ Másképpen fogalmazva: „a Kbt. 73. § (2) bekezdése kifejezetten utal a Kbt. 72. §-ára, mely szintén alátámasztja, hogy a Kbt. 72. §-a alapján lefolytatott vizsgálat alapján az érvénytelenségi jogcímek, mint jogkövetkezmények közül csak a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenség állhat elő, a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján történő érvénytelenség nem következhet be.”⁷⁸

Lényeges szempont az is – ahogyan arról a bírálati cselekmények elhatárolásának körében már szó volt –, hogy az ajánlatkérő az érvénytelenség körében *nem veheti más jogintézmények szabályait*, továbbá nem alapíthat az ajánlatkérő érvénytelenséget olyan adathoz kapcsolódó hiányra, amely nem érinti az árképzést. Egy

esetben az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította az aránytalanul alacsony ár okán az ajánlattevő ajánlatát, miután egyrészt a további, kiegészítő indokoláskérésében kérte a termék származási helyének, illetve gyártójának megadását. A KDB azonban úgy ítélte meg, hogy ezt a műszaki megfelelőségnek és az egyenértékűség alátámasztásának céljából kérte, amely nem a Kbt. 72. §-ban meghatározott aránytalanul alacsony árindokolás körében vizsgálható, hanem a Kbt. 71. § szerinti hiánypótlás és felvilágosításkérés keretében, amennyiben annak vizsgálata az ajánlatkérő megítélése szerint szükséges, annak érdekében, hogy az ajánlat megfeleljen a közbeszerzési dokumentumok előírásainak. Az ajánlatkérő tehát tévesen használta bírálata során az aránytalanul alacsony árindokolás kérést, majd kiegészítő árindokoláskérést arra, hogy a műszaki megfelelőséget, illetve az egyenértékűséget vizsgálja meg és kérte alátámasztani, mert erre kizárólag a 71. § szerinti hiánypótlás vagy felvilágosításkérés jogintézménye keretében – annak előírásai szerint – lett volna lehetősége a pótolandó hiány(ok) pontos megjelölésével.”⁷⁹ Másrészt az ajánlatkérő azt is kérte ebben az eljárásban, hogy az ajánlattevő adja meg a termékek (építőanyagok) származási helyét annak érdekében, hogy megállapíthatók legyenek a tehérgépjárművek költsége, a szállítási, anyagmozgatási költségek. „Az érvénytelenítés ezen indoklása az ajánlattevő által rendelkezésre bocsátott dokumentumok tartalmára tekintettel – amelyek alátámasztották a kérelmezői árképzést abból a szempontból, hogy a beszállítói ajánlatra tekintettel az ajánlat szállítási költséget nem tartalmaz – nem helytálló, mivel a származási hely és a gyártó megadásának hiányából önmagában nem juthatott arra a megállapításra az ajánlatkérő, hogy nem tudta megállapítani a szállítási költségeket. Az ajánlatkérő az érvénytelenítés indoklása tekintetében olyan indokot jelölt meg a származási hely és gyártó meg nem adására tekintettel, amely a szállítási költségek megállapíthatósága vonatkozásában nem bírt jogi relevanciával, ez az ok nem képezhette jogszerű alapját az érvénytelenítésnek, nem támasztotta alá azt az ajánlatkérői indokot, hogy a kérelmező által megajánlott ellenszolgáltatásért

⁷⁵ A KDB D.480/26/2021. számú határozata, [59].

⁷⁶ A Fővárosi Törvényszék K.707.389/2020/17. számú ítélete, [24].

⁷⁷ A KDB D.30/24/2021. számú határozata, [33].

⁷⁸ A KDB D.4/24/2024. számú határozata, [171]. A döntést keresettel támadták.

⁷⁹ A KDB D.80/18/2026. számú határozata, [90].

objektíve nem lenne teljesíthető a szerződés.”⁸⁰ Emellett egy másik példa is megemlíthető, amely hasonlóan felvetheti az *adatrelevancia* kérdését egy másik nézőpontból. Az ajánlattevő sem hivatkozhat arra például, hogy az érvénytelenné nyilvánítás azért jogsértő, mert az ajánlati ára meghaladja a *becsült értéket*. A KDB úgy foglalt állást, hogy ez az indokoláskérés jogszerűségének vizsgálatához tartozó kérdés, az indokoláskérés vitatására nyitva álló jogvesztő határidők figyelembevételével. Úgy fogalmaztak, hogy az ajánlattevőnek „azon hivatkozása kapcsán, hogy nem lehet aránytalanul alacsony árúnak és érvénytelennek nyilvánítani egy olyan ajánlatot, amely a becsült értéket meghaladja, a Döntőbizottság rögzíti, hogy ennek vitatása az indokolásadásra való felhíváshoz kötődik. Az ajánlattevő tartalmában valójában ezen észrevételeiben azt sérelmezte, hogy az ajánlatát az ajánlatkérő aránytalanul alacsonynak látszónak nyilvánította, és indokolást kért tőle annak ellenére, hogy az ajánlata nem volt aránytalanul alacsonynak látszó, mivel a becsült értéket is meghaladta az ajánlati ára. Ennek vitatása az az ajánlatkérői magatartás, amikor az ajánlatkérő aránytalanul alacsonynak látszó ajánlat okán az ajánlattevőt indokolásadásra hívta fel. Így az ajánlattevő ezen tartalmú észrevételei kapcsán az indokoláskérésre való ajánlatkérői felhíváskor nyílt meg a jogorvoslati lehetőség, akkortól számított Kbt.-ben előírt határidővel.”⁸¹ Fontos, hogy a jogszabály milyen elemek vizsgálatára hatalmazza fel az ajánlatkérőt, jogszabálmódosítás érintheti ennek kereteit is. („Az új szabályozás értelmében az ajánlatkérő az aránytalanul alacsonynak tűnő ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatnak bármely relevánsnak tartott tényezőjét vizsgálhatja.”)⁸² Egyébként egyes jellemzők, körülmények, adatok jelentősége nem csak az érvénytelenség, hanem az indokoláskérés jogszerűségének megítélése kapcsán is felmerülhet. Így például jogsértő volt már az indokoláskérés is arra hivatkozással, hogy az ajánlattevő és a kivitelezés helyszíne milyen távolságban van (hiszen nem onnan szállítják az építőanyagot vagy nem onnan

járnak munkát végezni a szakemberek), de ugyanígy nem bírt jelentőséggel a támogatási szerződés teljesíthetősége (a teljesítési határidő biztosításának az eszköze ugyanis nem az indokoláskérés, hanem a szerződést biztosító mellékkötelezettségek előírása). Ezen kívül a válságra való általános hivatkozás sem volt elfogadható, hiszen „A válság közeli helyzet pedig nem válságot jelent”, és a közbeszerzési eljárás megindításakor nem volt semmi rendkívüli, a világjárvány és az orosz-ukrán háború már régóta ismert volt, és azokat már beárazzák régóta a gazdasági szereplők.⁸³

Másodszor, a törvénymódosítás eredményeként kiegészül egy *új tagmondattal* az idézett rendelkezés, mégpedig a következővel: „vagy az erre vonatkozó gyanú megalapozatlanságát az ajánlattevő nem indokolta megfelelően.”⁸⁴ A jogalkotó nem fejtette ki az indokait, a vonatkozó törvénymódosításhoz kapcsolódó részletes indokolás ezen változtatás okaira és a jogértelmezésére gyakorolt hatására nem tért ki.⁸⁵ Ennél fogva érdemes e jogalkotási megoldást összehasonlítani egy másik érvénytelenségi jogalappal, nevezetesen az alkalmasság körében megfogalmazott ponttal további következtetések levonása céljából. Ez a pont is úgy fogalmaz, hogy érvénytelen az ajánlat, ha „az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező nem felel meg a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelményeknek, vagy nem igazolta megfelelően a követelményeknek való megfelelést.”⁸⁶ Ez az érvénytelenségi jogalap is utóbb egészült ki a „vagy nem igazolta megfelelően a követelményeknek való megfelelést” kitéttel. És hogy ennek mi a jelentősége? Az, hogy választ kell adni arra a kérdésre is, hogy mi történik akkor, hogyan alkalmazható az érvénytelenségi jogalap, ha az ajánlattevő egyáltalán nem vagy hiányosan nyújtja be az előírt dokumentumokat, hiszen ilyen esetben nincs mi alapján (megalapozottan) dönteni az alkalmasságról, illetve a vállalat teljesíthetőségéről.

Először tehát felmerül a kérdés, hogy a Kbt. mely pontja alapján nyilvánítható érvénytelenné az ajánlat abban

⁸⁰ A KDB D.80/18/2026. számú határozata, [96].

⁸¹ A KDB D.54/20/2026. számú határozata, [47].

⁸² A KDB D.200/18/2026. számú határozata, [65].

⁸³ Ld. a KDB D.727/14/2025. számú határozatának [64]–[67] pontját.

⁸⁴ Ld. a Kbt. 2026. január 1-jétől hatályos 73. § (1) bekezdés e) pontját.

⁸⁵ Ld. az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 55. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolást.

⁸⁶ Ld. a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontját.

az esetben, ha az ajánlattevő egyáltalán nem nyújtja be az ajánlatkérő felhívása ellenére az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatásra vagy más teljesíthetetlen feltételre vonatkozó indokolását? Eltérő álláspontot fogalmazott meg e kérdéssel kapcsolatban a KDB és a határozatot felülvizsgáló bíróság. A KDB egyik határozatában⁸⁷ megfogalmazta, hogy az indokolási kötelezettség elmulasztása miatti érvénytelenségi okra az ajánlatkérő tévesen alkalmazta az egyéb okból való meg nem felelés jogalapját.⁸⁸ Megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. bírálati kötelezettséget megállapító szabályát, mivel olyan okból nyilvánította az ajánlattevő ajánlatát érvénytelennek, amely ok nem alkalmazható, ha a Kbt. kifejezetten nevesíti az érvénytelenségi okokat. A KDB megállapította azt is, hogy az ajánlatkérő az összegezés készítésére vonatkozó jogszabályi rendelkezést is megsértette, mivel az összegezés vonatkozó pontjában az ajánlattevő – a jogorvoslati eljárásban kérelmező – ajánlatának érvénytelenségét a Kbt. előírásának nem megfelelően a két érvénytelenségi okot összekeverve jelölte meg.⁸⁹ E döntést felülvizsgáló bíróság azonban más álláspontra helyezkedett: az ajánlatkérő az aránytalanul alacsony árra vonatkozó jogalap⁹⁰ alapján az ajánlat érvénytelenségét nem mondhatta ki, hiszen előzetesen el kellett volna döntenie, hogy elfogadhatónak és a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethetőnek tartja-e az ajánlattevő indokolását vagy sem. „Az árajánlat indokolásának hiányában nincs mérlegelési lehetőség, hiányzik a törvényi tényállási elem, pusztán a jelentős árkülönbség tényére érvénytelenséget alapozni nem lehet.”⁹¹ A Kúria a felülvizsgálati eljárásban a bíróság álláspontját osztotta, nem fogadta el a KDB érvelését, mégpedig az alábbiak szerint: „Az ajánlat kirívóan alacsony ellenszolgáltatást tartalmazott, ami azt jelentette, hogy lényeges ajánlati elem vonatkozásában az ajánlat alapvetően hiányos volt, így a jogszabályoknak

megfelelő ajánlatról értelemszerűen nem lehet szó. Az a döntőbizottsági értelmezés nem fogadható el, amely az ajánlatot már jogszabálynak megfelelőnek tekinti, ha az tartalmaz bármely ármegjelölést. Ezzel szemben az ajánlatban szereplő ellenérték kirívóan eltérő jellege esetén az ajánlat csak abban az esetben felel meg a jogszabályi rendelkezéseknek, amennyiben az ajánlattevő megfelelő indokolást is előterjeszt, ezáltal megteremtve annak lehetőségét, hogy az ajánlatkérő érdemben elbírálja annak megalapozottságát. A perbeli esetben azonban indokolást az ajánlattevő nem terjesztett elő, így az [ajánlatkérő] rendelkezésére kizárólag a jelentősen eltérő ajánlati ár állt, amely érdemi elbírálásra megfelelő adatok hiányában nem volt alkalmas.”⁹² E jogvitában kifejtett kúriai álláspontot alapul véve megfogalmazható, hogy ha az aránytalanul alacsony ár gyanújával illetett ajánlati elemre vonatkozóan indokolás egyáltalán nem kerül benyújtásra, akkor az egyéb meg nem felelés,⁹³ és nem pedig a kifejezetten az aránytalanul alacsony jellegre vonatkozó jogalap⁹⁴ merülhet fel. A korábbi törvényhez kapcsolódó joggyakorlat a bíróság által megfogalmazott elvet követi: „Ajánlatkérő – a régi Kbt. 74. § (2) bekezdés a) pontja szerinti – érvénytelenséget kimondó döntést csak abban az esetben hozhat, ha az ajánlattevő által benyújtott indokolás alapján azt állapította meg, hogy az ár aránytalanul alacsony. Jelen esetben az ajánlatkérő indokolás kérésére a nyertes ajánlattevő kötelezettségét nem teljesítette, árindokolását nem csatolta be, így ajánlata a régi Kbt. 74. § (1) bekezdés e) pontjában rögzítettek szerint érvénytelen.”⁹⁵ Ugyanakkor az újabb – viszont még a 2026. január 1-jétől hatályos módosításokat megelőző jogi szabályozásra épülő – joggyakorlatból a következő eset is felmerült: „A Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja és a Kbt. 73. § (2) bekezdése nem azt a feltételt támasztja az ajánlat érvénytelensége megállapításához, amit az ajánlatkérő rögzített

⁸⁷ A KDB D.656/16/2009. számú határozata.

⁸⁸ Ld. Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontját.

⁸⁹ A Fővárosi Bíróság 4.Kf.27.192/2010/8. számú ítélete.

⁹⁰ Ld. a Kbt. 73. § (2) bekezdését, illetve 2026. január 1-jétől a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontját.

⁹¹ A Fővárosi Ítéletábrla 4.Kf.27.192/2010/8. számú ítélete. Ld. még ehhez kapcsolódóan a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.259/2010/6. számú ítéletét.

⁹² A Kúria Kfv.II.39.259/2010/6. számú ítélete.

⁹³ Ld. a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontját, illetve 2026. január 1-jét követően a Kbt. 73. § (1) bekezdés n) pontját. „Az ajánlat érvénytelenítésre a Kbt. 73. § (1) bekezdés n) pontja szerinti egyéb okra való hivatkozással kizárólag abban az esetben van lehetőség, amennyiben annak tartalmi, vagy érdemi hiánya áll fenn.” A KDB D.118/16/2026. számú határozata, [61].

⁹⁴ Ld. a Kbt. 73. § (2) bekezdését, illetve 2026. január 1-jét követően a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontját.

⁹⁵ A D.454/12/2012. számú határozata.

indokolásában, vagyis, hogy az ajánlattevő nem nyújt be kiegészítő indokolást. A kiegészítő indokolás benyújtásának elmulasztása önmagában nem indokolhatja az ajánlat érvénytelenné nyilvánítását, a jelen esetben annak alapjául kizárólag az a körülmény szolgálhat, ha az ajánlat egyéb módon nem felel meg a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, illetve ha aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást vagy más teljesíthetetlen feltételt tartalmaz. Figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő érvénytelenségi indokolása a hetedik ok körében ilyen körülményeket, okokat nem rögzít, ebben a vonatkozásban az ajánlat érvénytelenné nyilvánítására a jogorvoslati kérelemben szereplő jogszabályhelyek megsértésével került sor.”⁹⁶

A fenti problémához hasonló elhatárolási kérdések merülhetnek fel az *alkalmatlanság megállapítása* és az egyéb szempontból meg nem felelés esetében: melyik érvénytelenségi jogalap alkalmazandó akkor, ha az ajánlattevő pl. egy előírt eszköz rendelkezésre állására vonatkozóan egyáltalán nem nyújtott be iratot (a hiánypótlási felhívás ellenére sem)?

A régi Kbt. hatályának időszakában e kérdésre ugyancsak a joggyakorlatban kellett a választ keresni. A KDB szerint az alkalmatlanság csak akkor volt megállapítható, ha rendelkezésre áll az összes előírt irat az előírt tartalmi követelmények szerint, de azok nem elégtették ki az előírt követelményeket. E megközelítés a Második Kbt. időszakában a következőképpen jelent meg: „a [Második] Kbt. 88. § (1) bekezdés e) és f) pontja⁹⁷ szerinti érvénytelenségi ok két különböző tartalmú törvényi tényállást határoz meg. A Második Kbt. 88. § (1) bekezdés f) pontja körébe tartoznak a jogszabályok és ajánlatkérő által támasztott formai és tartalmi követelmények nem teljesítése miatti érvénytelenségi esetek. Az alkalmasság igazolása körében ez azt jelenti, hogy amennyiben az ajánlattevő által benyújtott igazolás formailag, illetőleg tartalmilag hiányos és az hiánypótlást követően sem kerül megfelelően benyújtásra, abban az esetben az ajánlat érvénytelenségét a Második Kbt. 88. § (1) bekezdés f) pontja alapján kell megállapítani. A Második Kbt. 88. § (1) bekezdés e) pontja szerinti alkalmat-

lanná nyilvánítás abban az esetben alkalmazható, ha az ajánlattevő az ajánlatában, illetve hiánypótlásra becsatolta a formai és tartalmi előírások szerint megkövetelt igazolásokat, azonban azokból az állapítható meg, hogy nem teljesítik az alkalmassági minimum feltételeket.”⁹⁸ A hatályos törvényszöveg elemzésével eltérő álláspont megfogalmazására lehet jutni, ugyanis az alkalmatlanságra alapítható érvénytelenségi ok esetében a következőket fogalmazza meg: az ajánlat érvénytelen, ha az ajánlattevő nem felel meg a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelményeknek, *vagy nem igazolta megfelelően a követelményeknek való megfelelést.* Az érvénytelenség jogalapja kiegészült a hatályos Kbt. megalkotásakor a „nem megfelelő igazolás” tényállási elemmel. Ennek tükrében érthető meg, hogy miért is van jelentősége az aránytalanul alacsony árra vonatkozó érvénytelenségi jogalap új tagmondatának is.

Szintén vizsgálandó jogalap az *egyéb módon való meg nem felelés*,⁹⁹ amelynek megjelölhetősége akkor merülhet fel, ha az ajánlattevő árindokolásához kapcsolódó jogszerűtlenség az aránytalanul alacsony ár általános jellegén túlmutat, ami alatt az érthető például, hogy az ajánlattevő figyelmen kívül hagy valamilyen tételes jogszabályt vagy más ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlati tartalmat módosít, azzal szembekerül. E körben a következő megállapításból célszerű kiindulni: „Az ajánlattevő nem vitatta, hogy az árindokolásban egyes elemeknél megváltoztatta az ajánlatához csatolt, kitöltött 2. sz. melléklet szerinti táblázatban szereplő adatokat, azonban ez a változtatás egyetlen esetben sem érintette a megajánlott és a felolvasólapon szereplő vagyonvédelmi szolgáltatási óradíjak mértékét, következésképpen az azokból képzett ajánlati árat sem. Az ajánlatkérő közbenső döntéséből nem állapítható meg, hogy bármilyen jogszabályi rendelkezésre vagy a maga által kiadott közbeszerzési dokumentumra alapította a döntését, így a Döntőbizottság álláspontja szerint nem állapítható meg, hogy a közbenső döntés tekintetében teljesült a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjának követelménye, azaz az ajánlat nem felelt meg a felhívásban, a közbeszerzési dokumentációban rögzített ajánlatkérői előírásoknak vagy valamely jogszabályban

⁹⁶ A KDB D.465/19/2025. számú határozata, [81].

⁹⁷ Ld. a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) és e) pontját, illetve 2026. január 1-jét követően a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) és n) pontját.

⁹⁸ A KDB D.329/112011. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 14.K.34.620/2011/7. számú ítéletét.

⁹⁹ Ld. a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontját, illetve 2026. január 1-jét követően a Kbt. 73. § (1) bekezdés n) pontját.

meghatározott feltételnek.”¹⁰⁰ Egy másik esetben ugyan csak úgy foglalt állást a KDB, hogy „Az ajánlatkérő csak akkor érvénytelenítheti az ajánlatot az összegezésben megjelölt okból jogszerűen, ha az ajánlattevő az ajánlati felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban előírt, vagy a Kbt.-ben illetőleg más jogszabályokban meghatározott feltételbe ütköző módon adta meg az árindokolását/kiegészítő indokolását, az indokolás nem az ajánlattal összefüggő és az árindokolás/kiegészítő indokolás tartalmi vizsgálata ezért nem lehetséges. A Döntőbizottság megállapította, hogy ajánlatkérő nem tett az egyes költségelemekre vonatkozóan, így az utazási, gépkocsihasználat költségek vonatkozásában a költségtételekre vonatkozó előírásokat, illetőleg nem határozta meg előre az erre vonatkozó költség számítások kötelező ismérveit.”¹⁰¹ Továbbá azt is megállapították, hogy a végrehajtott „korrekciók nem zárták ki az ajánlattevő ajánlati ára indokoltságának a Kbt. 72. § (3) bekezdés szerinti tartalmi vizsgálatát, mivel sem a szakmai ajánlat nem változott, sem az ár meghatározásának a szerzői jog értékével összefüggő tilalmába a számítási hibák javítása nem ütközött.”¹⁰² Ha viszont sor kerül az árindokoláson kívül eső körben jogellenes módosításra, akkor már hivatkozható az egyéb módon meg nem felelés, ugyanis „Az indokolás nem hatalmazza fel az ajánlattevőt arra, hogy módosítson az árrészletezőben megadott vállalásán, annak bármely elemén, mivel az ajánlati ár módosítását jelentené, mely azonban tiltott az ajánlati kööttségre tekintettel. Amennyiben az ajánlati ár módosul az indokolás vagy a kiegészítő indokolás alapján, az az ajánlat érvénytelen a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerint.”¹⁰³ Fontos megemlíteni, hogy jogszabálynak nem minősülő, az ajánlatkérői előírások részét sem képező ajánlások, megállapodások, határozatok, statisztikai hivatali számítások nem szolgálhatnak alapul

érvénytelenség megállapításának. Egy esetben a KDB a következőképpen fogalmazott: „A kérelmező ajánlattevő jogorvoslati kérelmében nem jelölte meg, hogy az általa hiányolt elemek miatt az ajánlat mely jogszabályi előírásnak nem felel meg, illetve azt sem, hogy a közbeszerzési dokumentumok mely előírását nem teljesíti így az ajánlat. Általánosságban a jövőbeli kockázatok ajánlati árban történő szerepeltetésének hiányára, a már fennálló bérmegállapodás, továbbá a Központi Statisztikai Hivatal várható díjnövekményével, a Magyar Mérnöki Kamara Elnökségének az ajánlott mérnöki napi díj emelésére vonatkozó határozatának mellőzésére hivatkozott, ugyanakkor azt nem mutatta ki, hogy ezen jogszabálynak nem minősülő előírások figyelembe vételét mely jogi norma, illetve a közbeszerzési dokumentáció mely szabálya rögzíti.”¹⁰⁴ A kettős jogalapok vizsgálata körében az egyéb módon meg nem felelés hivatkozási lehetőségeiről még lesz szó, azonban ebben a körben megemlíthető, hogy 2026. január 1-jétől ezen érvénytelenségi ok – amelyet „egyéb” okból érvénytelen ajánlat kategóriájának is lehet nevezni – szűkebb körben releváns, hiszen a jogalkotó szükségét látta a lehetséges érvénytelenségi okok további részletezésének, bővítésének, igazodva az ajánlattal szemben felmerülő jellegzetes hibákhoz.¹⁰⁵ Így kérdés, hogy a joggyakorlat milyen irányban fejlődhet az új szabályok alapján.

A következő jogalap, amelyet vizsgálni szükséges, az a *hamis adatszolgáltatás*on alapuló kizárás és az ebből eredő érvénytelenség.¹⁰⁶ Felmerülhet ugyanis az a kérdés, hogy megvalósítható-e a hamis adatszolgáltatás jogsértése egy költségvetésben (felvilágosításban) megadott adattal, amely a gyártói árnál alacsonyabb? Egy olyan esetben vizsgálta ezt a KDB, amikor a kérelmet benyújtó ajánlattevő azt kifogásolta, hogy a versenytárs nyertes ajánlattevő a gyártói árakhoz képest „kirívóan

¹⁰⁰ A KDB D.517/15/2020. számú határozata, [69]–[70]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítéletét. Az ajánlatkérőnek „[é]rtékelnie kellett volna az ár vizsgálata során az alperesi érdekelt egymásra épülő válaszait és így juthatott volna el – érdemi, tartalmi vizsgálatot követően – adott esetben az ár megfelelése, vagy nem megfelelése megállapításáig. Ezen eltérésekre hivatkozva azonban a döntésében hivatkozott Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pont szerinti egyéb okból való érvénytelenség megállapítása nem volt jogszerű.” A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítélete, [32].

¹⁰¹ A KDB D.164/14/2018. számú határozata, [14]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.853/2018/17. számú ítéletét.

¹⁰² A KDB D.164/14/2018. számú határozata, [14]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.853/2018/17. számú ítéletét.

¹⁰³ A KDB D.522/24/2019. számú határozata, [34].

¹⁰⁴ A KDB D.730/24/2025. számú határozata, [70].

¹⁰⁵ Ld. az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 55. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolást.

¹⁰⁶ Ld. a Kbt. 73. § (1) bekezdés b) és c) pontját.

alacsony”, a valóságnak nem megfelelő árakat ajánlott meg. Azt nem állította, hogy a nyertes ajánlattevő hamisította meg ezeket az adatokat, hanem azt adta elő, hogy a nyertes ajánlattevő hamis adatokat kapott egy ismeretlen forrásból. Emellett azt is sérelmezte, hogy az ajánlatkérő nem kért indokolást a nyertes ajánlattevőtől a Kbt. 72. §-a alapján. A KDB ezt az érvelést nem fogadta el, mivel „az ajánlati ár esetében a valóságnak megfelelő adat csak akként értelmezhető, vagyis kizárólag az minősülhet valósan megajánlott árnak, amely megalapozott és amelyért az ajánlattevő köteles a szerződést ténylegesen teljesíteni. Az egyéb megkötések nem a valóság mércéje szerintiek. Ezért egy ár alacsony értékének a vizsgálata nem a Kbt. 62. § (1) bekezdésének i) pontja szerinti kizáró ok, hanem a Kbt. 72. §-a szerinti aránytalanul alacsony ár jogintézményéhez tartozik.”¹⁰⁷ Elfogadható volt ebből adódóan az ajánlatkérő „azon gondolatmenete, hogy nem kizárt, hogy egy gazdasági szereplő a gyártói árnál alacsonyabb értékű árat tud megajánlani egyedi megállapodás eredményeképpen. Semmi nem alapozza meg azt az állítást, hogy egy termék ára esetében a gyártó által megjelölt számít a legalacsonyabb értékűnek.”¹⁰⁸ Ennek megfelelően a nyertes ajánlattevő „nem szolgáltatott a valóságnak nem megfelelő, hamis adatokat az ajánlatkérő számára az árazott költségvetésében és a felvilágosításában.”¹⁰⁹

Említést kell tenni a *kettős jogalapok* kérdéséről, hiszen előfordulhat az, hogy egy ajánlat több olyan hibában szenved, amely több érvénytelenségi jogalapnak is megfeleltethető. Fontos kiindulópont, hogy „a bírálati struktúrára és a Kbt. 73. § (1) bekezdésében rögzített érvénytelenségi okok sorrendjére és meghatározására tekintettel ugyanazon ajánlati tartalomra nem állapítható meg két jogcímen is érvénytelenség.”¹¹⁰ Másképpen fogalmazva az aránytalanul alacsony árra és az egyéb módon való meg nem felelésre vonatkozó jogalap kapcsán: „mindkét okból történő érvénytelenné nyilvánításra nincs jogi

alap.”¹¹¹ Így tehát egyrészt kiindulópont az az elv, hogy „Az árindokolás nem része az ajánlatnak, de azzal összhangban kell állnia”, másrészt az a feladat, hogy „Az árindokolásban közöltek alapján az ajánlatkérőnek nem a felhívásban, a dokumentációban és a jogszabályokban előírtak szerinti egyéb tartalmi követelményeknek való megfelelést kell vizsgálnia, hanem az ajánlati ár megalapozottságáról, a teljesíthetőségről kell döntést hoznia.”¹¹² Az ajánlatkérő egy esetben – ugyanazon ténybeli indokra alapítva – mind az egyéb meg nem felelés, mind az aránytalanul alacsony ár okán nyilvánította az ajánlatot érvénytelenné, mert az ajánlattevő költsége a jogszabály által megállapított kötelező legkisebb munkabérhez, illetve garantált bérminimumhoz képest jelentősen alacsonyabb volt, így nem felelt meg az ajánlat a vonatkozó jogszabálynak. A KDB azonban a következőket állapította meg: „az áralkuláció alapját képező költségeket, így a figyelembe vett munkabért és bérköltségeket az ajánlatkérő sem a felhívásban, sem a dokumentációban nem írta elő megjeleníteni. A Döntőbizottság e fent kifejtett jogi indokok alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértően nyilvánította a kérelmező ajánlatát érvénytelenné a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján, mivel az ajánlattevő ajánlatában nem volt olyan tartalom, amelyre az ajánlatkérő az érvénytelenség ténybeli indokát alapította.”¹¹³ Említhető azonban olyan eset is, amikor az árindokolásban megadott alvállalkozói közreműködés aránya (értéke) jelentősen ellentmond a Kbt. 66. § (6) bekezdése alapján csatolt alvállalkozói nyilatkozatban tett kijelentéseknek, és az ajánlatkérő indokolást és felvilágosítást is kért. Az ajánlattevő ellentmondást előidéző helyzetbe került, amely nem került feloldásra. Az ajánlatkérő mindkét érvénytelenségi jogalapot megjelölte az összegezésben, vagyis mind az egyéb meg nem felelés, mind pedig az aránytalanul alacsony árra vonatkozó érvénytelenségi jogalapot feltüntette. A KDB úgy foglalt állást, hogy az

¹⁰⁷ A KDB D.299/21/2024. számú határozata, [74].

¹⁰⁸ A KDB D.299/21/2024. számú határozata, [75].

¹⁰⁹ A KDB D.299/21/2024. számú határozata, [76].

¹¹⁰ A KDB D.367/15/2020. számú határozata, [36].

¹¹¹ A KDB D.30/17/2017. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.114/2017/13. számú ítéletét.

¹¹² A KDB D.30/17/2017. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.114/2017/13. számú ítéletét. Vö. D.61/15/2017. számú határozatával: „Az árindokolás nem felelt meg a munkajogi követelményeknek, hisz az alapján megállapítható volt, hogy a minimálbérre vonatkozó munkáltatói kötelezettségekkel az ajánlattevő nem számolt.”

¹¹³ A KDB D.30/17/2017. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.114/2017/13. számú ítéletét.

ajánlatkérő ezt helyesen tette.¹¹⁴ Szintén megjelent a kettős jogalap helytállósága akkor, amikor az ajánlattevő a közbeszerzési dokumentumokban előírtakhoz képest csökkentett mennyiségekkel számolt az indoklásában (mert azokat gondolta ténylegesnek), és az ajánlatkérő ezt úgy ítélte meg, hogy mindez azt is jelenti, hogy az ajánlattevő nem a teljes műszaki tartalomra tett ajánlatot.¹¹⁵ A KDB úgy foglalt állást, hogy „A jelen ügyben az ajánlatkérő nem formai okból, hanem a Kbt. 72. §-a szerinti vizsgálat eredményeként, és a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára alapítva állapította meg az érvénytelenséget a kérelmezői árindokolás módszertani hibája – a dokumentációtól eltérő mennyiségi modellre épülő egységár-képzés – miatt. Az ajánlati ár megalapozottsága a szerződés teljes műszaki-mennyiségi tartalmára nézve nem volt ellenőrizhető módon igazolt. Ez olyan érdemi ajánlati hiba, amely az ajánlat érvénytelenségét megalapozza. Az árindokolás ilyen módon a közbeszerzési dokumentáció szerinti teljes műszaki-mennyiségi tartalomra tekintettel nem igazolta az ajánlati ár megalapozottságát, ezért a Kbt. 72. § szerinti vizsgálat eredményeként az ajánlatkérő jogszerűen állapította meg, hogy az ajánlat aránytalanul alacsony árat tartalmaz, illetve az ajánlat nem felel meg a dokumentációnak.”¹¹⁶ Ugyancsak elfogadták – a régi Kbt. hatályossága idején – a kettős jogalapra hivatkozást és az érvénytelenné nyilvánítás jogszerűségére vonatkozó ajánlatkérői álláspontot akkor, amikor egyrészt „az ajánlati ár a hat hónapos folyamatos, napi 8 órás jelenlétre és az ezzel járó közlekedési költségekre nem nyújtott fedezetet”¹¹⁷ (aránytalanul alacsony árra vonatkozó jogalap). Másrészt „érvénytelennek minősült az ajánlat azért is, mert nem felelt meg a jogszabályokban és a felhívásban (dokumentációban) meghatározott követelményeknek, ugyanis az ajánlattevő az ajánlati árának meghatározásakor nem az előírt hat hónapos időtartamra eső napi 8 órás, folyamatos munkavégzéssel számolt.”¹¹⁸ Ha azonban az ajánlatkérő közbeszerzési dokumentumok-

ban tett előírása többértelmű (például az elvárt darabszám a PR-megjelenések tekintetében bizonytalan), az az ajánlattevők terhére nem eshet, és egyik jogalap szerinti érvénytelenné nyilvánításnak sincs helye.¹¹⁹

Az érvénytelenség indoklása

Az érvényesség indoklása kapcsán a jogalkotó nem támaszt olyan követelményeket, mint az érvénytelenség esetében, ugyanis „A Kbt.-ből nem vezethető le az az [ajánlattevői] jogi álláspont, mely szerint az árindokolás, a kiegészítő indokolás alapján megadott ajánlatkérői tájékoztatás kizárólag akkor lenne elfogadható, ha az ajánlatkérő tételesen és részletesen beszámolna a többi ajánlattevő részére az ajánlattevő árképzését megalapozó adatokról, információkról.”¹²⁰ Vagyis ha az ajánlatkérő „a Kbt. 72. §-a alkalmazása eredményeként is az ajánlat érvényessége mellett dönt, azt indokolni nem köteles.”¹²¹ Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy az ajánlatkérői indokolási és tájékoztatási kötelezettség megfelelően elhatárolandó akkor, ha az előzetes vitarendezési kérelem eredményeként került sor indokoláskérésre. Ha az ajánlatkérő elfogadja az ajánlattevő előzetes vitarendezési kérelmében előadott álláspontját, és kér indokolást a versenytárs ajánlattevőtől, amelyet elfogad, akkor nem elegendő az előzetes vitarendezési kérelem megválaszolása – vagyis, hogy kér indokolást –, hanem teljesíteni kell a második kötelezettséget is, amelyet a Kbt. 80. § (4) bekezdése nevesít. Egy esetben a következőket állapította meg a KDB: „az ajánlatkérő helyt adott az előzetes vitarendezési kérelemben foglaltaknak, eljárási cselekményt alkalmazott, azonban ennek eredményéről a kérelmező ajánlattevőt nem tájékoztatta. Az ajánlatkérő érdemben nem adott tájékoztatást arról, hogy a két benyújtott árindokolásból milyen következtetéseket vont le. Az ajánlatkérő kötelezettsége a Kbt. 80. § (4) bekezdés második mondatának második fordulata alapján az, hogy az előzetes vitarendezési

¹¹⁴ Ld. a KDB D.82/19/2025. számú határozatának [79] pontját.

¹¹⁵ Ld. a KDB D.65/30/2026. számú határozatának [22] pontját.

¹¹⁶ A KDB D.65/30/2026. számú határozata, [167], [170].

¹¹⁷ A KDB D.361/8/2015. számú határozata.

¹¹⁸ A KDB D.361/8/2015. számú határozata.

¹¹⁹ Ld. a KDB D.174/21/2023. számú határozatának [52]–[53] pontjait.

¹²⁰ A KDB D.203/10/2017. számú határozata.

¹²¹ A KDB D.360/16/2024. számú határozata, [68].

kérelemre tartalmában érdemi választ adjon.”¹²² A KDB szerint ugyanis csak ez áll összhangban az előzetes vitarendezés céljával: „Az előzetes vitarendezési eljárás célja és rendeltetése, hogy a közbeszerzési eljárás során felmerülő esetleges jogsértések lehetőség szerint a jogorvoslati eljárás igénybevétele nélkül, még az ajánlatkérő által orvosolhatók legyenek. A jogintézmények alkalmazása nem lehet öncélú, önmagában az, hogy az ajánlatkérő rendelkezik valamely jogintézmény alkalmazásáról, nem teljesíti a jogalkotói célt.”¹²³ Nem volt elegendő tehát az, hogy az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás során nyilatkozott arról, hogy az indokolásokat megvizsgálta, viszont az összegezés módosítására nem látott okot. Ebből az is következett, hogy meg kellett vizsgálni azt, hogy az ajánlatkérői tájékoztatás (e második kötelezettség teljesítésének) hiányában miképpen valósulhatott meg a kérelmező ajánlattevő jogsértésről való tudomásszerzése, amely kérdés a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő szempontjából kulcsfontosságú.¹²⁴

A fentiekből az is következik, hogy az ajánlattevő csak úgy tudja ellenőrizni az ajánlatkérői bírálat jogszerűségét, ha nem vár az érvényesség – egyébként jogszerűen hiányzó – részletes ajánlatkérői indoklására, hanem a bírálatot, illetve a döntést megalapozó, a versenytárs ajánlattevőhöz kapcsolódó dokumentumokból tájékozódik. Ennél fogva van jelentősége az árindokolás címzettjei körében kifejtetteknek, hiszen míg az árindokolásba – az üzleti titok kereteinek megtartásával, ha sor került üzleti titokká nyilvánításra – a versenytárs ajánlattevő betekinthez, addig az ajánlatkérő belső irataiba nem: „Az ajánlatkérő a Kbt. előírásai szerint nem köteles saját belső iratainak korlátlan megismerését biztosítani az ajánlattevőknek. Ezen iratok közé tartoznak a Bíráló Bizottsági tagok döntéselőkészítő iratai is.”¹²⁵ Tehát, ha az ajánlatkérő részletesen dokumentálta is az árindokolás elfogadhatóságának indokait, azokat a versenytárs ajánlattevő nem ismerheti meg.

Így tehát felértékelődik a szabályszerű iratbetekintés gya-

korlásának joga, lehetősége, illetve az, hogy ennek feltételeit az ajánlatkérő biztosítsa, különösen a nyertes ajánlattevőt követő ajánlatot tevő számára. Egy esetben az ajánlattevő a nyertes ajánlattevő ajánlatának árazott ártáblázatába is be kívánt tekinteni, ezt megjelölte a betekintési kérelmében, azonban az ajánlatkérő ezt nem tette lehetővé arra hivatkozással, hogy nem jelölte meg, hogy mely részébe és milyen feltételezett jogsértés kapcsán kíván betekinteni. Az ajánlattevő a KDB-hez fordult, a jogorvoslati kérelemben állította az árindokoláskérés jogellenes mellőzését is. A KDB azt állapította meg, hogy jogellenesen korlátozta az ajánlatkérő az iratbetekintést, nem volt akadálya annak, hogy tisztázza azt, hogy az ajánlattevő a nyertes ajánlattevő üzleti titkot nem képező műszaki-szakmai ajánlatának, valamint ártáblázatának mely közbeszerzési feltételre vonatkozó részét kívánja megtekinteni. Emiatt az ajánlattevőknek az iratbetekintését követő előzetes vitarendezési kérelme, majd pedig a jogorvoslati kérelme is feltételezéseken alapult, melynek alapján az ajánlattevő jogorvoslati joga sérült. A KDB így megszüntette az eljárást az aránytalanul alacsony árra vonatkozó kérelmi elem tekintetében is, mivel a megelőző iratbetekintési eljárás az ajánlatkérő előtt jogsértően történt, és az ajánlattevő jogorvoslati jogának érvényesítéséhez az ajánlatkérő előtt az iratbetekintést szabályszerűen kell lefolytatni.¹²⁶ A jogsértés azáltal volt reparálható, hogy a KDB megsemmisítette az adott iratbetekintéssel kapcsolatos eljárási cselekményt. Az is lényeges tehát, hogy az ajánlattevő az árazott tételeket is megismerhesse, így megvizsgálhatja az egyes tételek „komolyságát” az aránytalanul alacsony ár körében.

Ha azonban *érvénytelenítésre kerül sor*, akkor elsősorban az érvénytelenné nyilvánító döntéssel érintett ajánlattevő számára kulcsfontosságú az, hogy *olyan részletességű indokolást fogalmazzon meg* erre nézve az ajánlatkérő, amely teljes mértékben megfelel a jogszabályi követelményeknek.¹²⁷ „Az ajánlat érvénytelensége súlyos jogkövetkezmény, melynek indokaival az ajánlattevőnek

¹²² A KDB D.466/17/2025. számú határozata, [49].

¹²³ A KDB D.466/17/2025. számú határozata, [53].

¹²⁴ Ld. a KDB D.466/17/2025. számú határozatának [56]–[58] pontjait.

¹²⁵ A KDB D.244/9/2011. számú határozata. Ld. még a KDB D.122/27/2023. számú határozatának [96]–[103] pontjait.

¹²⁶ Ld. a KDB D.378/23/2025. számú határozatának [112]–[117] és [124] pontját.

¹²⁷ Ld. a Kbt. 79. § (1) bekezdését.

tisztában kell lennie.”¹²⁸ Ez nemcsak egy általános, elméleti kíváncsi, hanem konkrét gyakorlati jelentőséggel bíró követelmény is, mivel abból szükséges kiindulni, hogy „Az érvénytelenség indoka jogszerű megadásának az elmaradása a jogorvoslathoz való jogot sérti, amely jog mind a döntőbizottsági, mind a bírósági, európai bírósági joggyakorlatban nem vitatottan garanciális, alapvető jelentőséggel bír.”¹²⁹ Ugyanis „Ennek alapján az arra jogosultak eldönthetik azt, hogy az esetlegesen jogsértő értékelés miatt jogorvoslati kérelmet terjesztenek-e elő. A közölt indokok alapján dönthetik el azt, hogy a bíróság összhangban áll-e a Kbt. rendelkezéseivel, valamint a felhívás és a dokumentációban tett előírásokkal. Az összegezésben elő nem adott indokok a nyilvánosság előtt nem ismertek, így azokat figyelembe venni, értékelni nem tudják.”¹³⁰ Rendkívül fontos, hogy az ajánlatkérő utóbb nem egészítheti ki az indokokat, sem – a jogintézmény funkciójából¹³¹ adódóan – az előzetes vitarendezési kérelemre¹³² adott válaszában, sem pedig a jogorvoslati eljárásban. „A közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása, a nyilvánosság és az esélyegyenlőség alapvető rendelkezések érvényesítésének követelménye nem ad arra lehetőséget, hogy az ajánlatkérő az érvénytelenné nyilvánító döntését utólag – az előzetes vitarendezési kérelemre adott válaszában vagy a jogorvoslati kérelemre adott észrevételében – a közbenső döntésében vagy az összegezésében közölt indokoktól eltérően, azt kiterjesztve, kibővítve indokolja. Az ajánlatot érvénytelenné nyilvánító döntés – és nem a jogorvoslati eljárásban előterjesztett ajánlatkérői észrevételek – törvényi rendeltetése megjeleníteni

azokat a tényeket, szempontokat, érveket és összefüggéseket, amelyeken az ajánlatkérő döntése alapul. Az érvénytelenség indokolásának lehetővé kell tennie az ajánlattevő számára, hogy jogorvoslati jogait érvényesítse. Abban az esetben, ha az érvénytelenné nyilvánító döntést követően indult jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő további érvénytelenségi indokokra hivatkozik, azok kapcsán az ajánlattevő nem élhet a jogorvoslathoz való jogával.”¹³³ Vagyis a megfelelő terjedelmű, részletezettségű indokolás megadása azért is különösen fontos, mert egy esetleges későbbi jogorvoslati eljárásban az nem módosítható, nem egészíthető ki: „az ajánlatkérő kötelezettsége, hogy az összegezésben rögzítse, hogy az ajánlat miért lett érvénytelen, annak indokát neki kell megadnia, utóbb a jogorvoslati eljárásban nem módosíthatja, nem egészítheti ki.”¹³⁴ Másképpen fogalmazva: „Az összegezésben nem szereplő, a jogorvoslati eljárás során pótlólagosan előterjesztett olyan indokokra, amelyek nem állnak összhangban az összegezésben megadottakkal, nem alapítható az érvénytelenségről hozott döntés jogszerűsége.”¹³⁵ Tehát „a későbbiekben, az érvénytelenségi döntést követően, más célra szolgáló eljárásokban, így az előzetes vitarendezési vagy a jogorvoslati eljárásban benyújtott dokumentumok nem vehetők figyelembe abból a szempontból, hogy az ajánlatkérő jogszerű döntést hozott-e. Mindezen megállapítást egyébként alátámasztja a Fővárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú jogerős ítélete is, amelyben a bíróság is kimondta, hogy ‘az összegezésben megjelenített indokok jogszerűsége az összegezésben megjelenített indokok vizsgálata alapján’ vizsgálható felül, ezért az

¹²⁸ A KDB D.7/15/2021. számú határozata, [52]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.638/2021/9. számú ítéletét.

¹²⁹ A KDB D.203/28/2023. számú határozata, [85].

¹³⁰ A KDB D.695/33/2016. számú határozata.

¹³¹ „A jogintézmény, mint ‘alternatív jogorvoslati kérelem’ uniós irányelvi rendelkezések alapján magyar jogba történő átültetésére annak érdekében került sor, hogy az ajánlattevők először az ajánlatkérőtől kérjenek jogorvoslatot, és ezáltal csökkenjen a döntőbizottsági eljárások száma.” A KDB D.203/28/2023. számú határozata, [108]. Az előzetes vitarendezés rendeltetése ennek megfelelően, hogy „[g]yors és hatékony jogorvoslatra biztosítson lehetőséget a jogvitában érintett felek részvételével, még a közbeszerzési eljárás keretei között.” A KDB D.82/19/2025. számú határozata, [33].

¹³² „Az ajánlatkérő kizárólag az indokolásokat köteles ebből a szempontból vizsgálni, az előzetes vitarendezési eljárás során pedig kizárólag az érvénytelenségi döntés jogszerűsége vizsgálható felül, további, a Kbt. 72. §-a körébe tartozó indokolás előterjesztésének nincs helye.” A KDB D.763/20/2024. számú határozata, [58].

¹³³ A KDB D.98/15/2024. számú határozata, [69].

¹³⁴ A KDB D.951/13/2016. számú határozata.

¹³⁵ A KDB D.30/17/2017. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.114/2017/13. számú ítéletét.

ügyfelek jogorvoslati eljárásban benyújtott észrevételei nem értékelhetők.¹³⁶ Vagyis „Tekintettel arra, hogy az összegezésben megjelenített indokok jogszerűsége az összegezésben megjelölt indokok vizsgálata alapján történhet, a KDB helytállóan állapította meg és vonta le annak jogkövetkezményét, hogy az ajánlatkérő az ajánlat érvénytelenségére vonatkozó indokolását már nem egészítheti ki a jogorvoslati eljárásban.”¹³⁷ Ezzel párhuzamosan az is megállapítható, hogy „A kialakult joggyakorlat szerint a nem megfelelő, így értelemszerűen a meg nem küldött indokolás már önmagában jogorvoslati eljárást vonhat maga után még abban az esetben is, ha az ajánlatkérő döntése egyébként jogszerű volt.”¹³⁸ Ezekből tehát az a végső következtetés vonható le, hogy az ajánlatkérőnek körültekintően kell eljárni akkor, amikor az ajánlat érvénytelenségére vonatkozó indokolását elkészíti, hiszen az e körben elkövetett mulasztások, megvalósított hiányok később már nem orvosolhatók. Akárcsak az ajánlattevő árindokolása, vagy az üzleti titokra vonatkozó indokolása, az ajánlatkérő érvénytelenségre vonatkozó döntését alátámasztó indokolása *sem lehet általános*, ugyanis „A részletes indokolás alapján kerül az ajánlattevő abba a helyzetbe, hogy tudomást szerez az ajánlata orvosolhatatlan hibájáról és annak okairól, következményeiről, amely ellen jogorvoslattal élhet. Amennyiben azonban az érvénytelenségről szóló döntés az általánosság szintjén kerül megfogalmazásra, az ajánlattevőnek nincs más lehetősége, mint az érvénytelenítés indokolásának nem elég részletes voltára hivatkozni, mert konkrét magyarázatot az ajánlatkérő nem ad.”¹³⁹ Az ajánlatkérő úgy érvelt egy esetben, hogy az általa adottnál „részletesebb, szájbárágósabb magyarázatot nem kellett adni.”¹⁴⁰ Azonban „Nem osztotta a bíróság az ajánlatkérő hivatkozását az indokolás 'szájbárágós' minősítését illetően, mert a

döntés indokainak pontos és részletes megfogalmazásához a jogorvoslati jog érvényesítéséhez van szükség. A Kbt. az objektív indokok megismerhetőségét várja el az ajánlatkérőktől az aggályok megfogalmazása helyett.”¹⁴¹ Ennek megfelelően állapították meg azt, hogy „Az aggály nem közbeszerzési jogi kategória, az alultervezettségnek pedig pontos tényeken kell alapulnia, az indokolással az ajánlat érvénytelenségét kell alátámasztani, és számítási hibákra hivatkozás esetén azokat pontosan meg kell jelölni, abban az esetben is, hogy ha az a túlzott részletezettség érzetét kelti. A 'táblázatban több helyen is számítási hibát észleltünk a beírt költségek összeadása során' – nem tekinthető kellően részletezettnek.”¹⁴² Az viszont nem feltétele a jogszerű indokolásnak, hogy az ajánlatkérő minden, jogértelmezéssel kapcsolatos tényt ismertessen benne: „A részletes indokolási kötelezettség nem jelenti azt, hogy az ajánlatkérőnek az általa figyelembe vett minden olyan jogértelmezéssel kapcsolatos tényt ismertetnie kell, amely az érvénytelenítő döntés meghozatalához vezetett. Az ajánlatkérőnek ezen indokolási kötelezettségét kizárólag a Kbt. 73. §-a szerinti érvénytelenségi okok keretében kell teljesítenie.”¹⁴³ Azonban a részletes indokolásra vonatkozó kötelezettséget össze kell egyeztetni az *üzleti titok védelmére vonatkozó kötelezettséggel*: „A Kbt. 79. § (1) és (2) bekezdésnek a jogkérdés szempontjából releváns elemeinek a jogértelmezés többféle (teleologikus és rendszertani) módszerével végzett vizsgálata eredményeként ugyanis megállapítható, hogy az ajánlatkérő részletes indokolási kötelezettsége az üzleti titok védelmének biztosításához szükséges mértékig együttesen teljesítendő az ajánlattevők megfelelő tájékoztatása és az írásbeli összegezés elkészítése vonatkozásában. A részletes indokolási kötelezettség mikénti teljesítését természetesen befolyásolják az egyéb jogszabályi előírások,

¹³⁶ A KDB D.763/20/2024. számú határozata, [47]. Vö.: „Önmagában az, hogy az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési eljárásban adott válaszában részletes műszaki magyarázatot adott az ajánlat elfogadhatóságára, nem jelenti a kiírás és a kiegészítő tájékoztatás megváltoztatását, sem az attól való eltérést, sem az ajánlat „tartalommal való feltöltését”. A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.664/2024/13. számú ítélete, [30].

¹³⁷ A Fővárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítélete, [60].

¹³⁸ A KDB D.1027/12/2016. számú határozata.

¹³⁹ A KDB D.7/15/2021. számú határozata, [52]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.638/2021/9. számú ítéletét.

¹⁴⁰ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.638/2021/9. számú ítélete, [26].

¹⁴¹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.638/2021/9. számú ítélete, [63].

¹⁴² A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.638/2021/9. számú ítélete, [63].

¹⁴³ A KDB D.1032/24/2016. számú határozata. Megváltoztatta a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10 .K.27.099/2017/11. számú ítélete, helyben hagyta a Székesfehérvári Törvényszék 3.Kf.14/2017/9. számú ítélete, hatályában fenntartotta a Kúria Kfv.II.37.067/2018/5. számú ítélete.

megkötések. Az ajánlatkérő helytállóan hivatkozott arra, hogy jogalkalmazóként a jog által védett üzleti titok óvása érdekében is el kellett járnia, és ezzel együtt kellett teljesítenie az indokolási kötelezettségét.¹⁴⁴ Az EUB is úgy fogalmazott, hogy „Az ajánlatkérő szerv e célból – különösen és amennyiben ez nem ellentétes a rá vonatkozó nemzeti joggal – összefoglaló formában közölheti egy részvételi jelentkezés vagy ajánlat bizonyos aspektusait és műszaki jellemzőit oly módon, hogy azokban ne lehessen azonosítani a bizalmas információkat.”¹⁴⁵ Ennek megfelelően említhető meg az az álláspont is, amely szerint lehetősége lett volna arra az ajánlatkérőnek, hogy az üzleti titok sérelme nélkül legalább összesítő adatokat közöljön az egyes ajánlati árelemek főbb tételei esetében, amelyekre döntését alapította.¹⁴⁶ Azt is helyesen kell megválasztani az ajánlatkérőnek, hogy mit tesz az indokolása tárgyává, hiszen rendkívül lényeges, hogy mire kell az indokolásnak irányulnia. Ha az ajánlatkérő nem a megfelelő tartalmakat adja meg (helytelen irányt választ), akkor az indokolás ugyan csak az általánosság – és ezáltal a jogszerűtlenség – vádjával illelhető. Ha az ajánlatkérő az ajánlatot érvénytelené nyilvánítja az árindokolás el nem fogadhatósága okán, akkor nem azt kell indokolnia, hogy az ajánlat miért tekinthető aránytalanul alacsonynak a különböző viszonyítási pontok alapján – ez ugyanis az indokoláskérést alapozza meg –, hanem az árindokolásra, illetve a további, kiegészítő árindokolásra nézve kell konkrét megállapításokat tennie, kifejtve azt, hogy az azokban közölt adatok miért nem fogadhatók el, miért nem támasztják alá a teljesíthetőséget.¹⁴⁷ „Tehát ez esetben az ajánlatkérőnek azt kell megjelölnie az érvénytelenségi indokok által, hogy az indokolásban és kiegészítő indokolásban bemutatottak konkrétan miért nem támasztják alá a teljesíthetőséget. E körben azon érvénytelenségi indokok, hogy alacsony az ajánlattevő ajánlati ára, túl általános, nem mutatja be, hogy az adott beszerzés tekintetében egy adott ajánlattevő, az ajánlattevő által az

indokolásokban előadott tények, adatok, számítások, költségbemutatók miatt nem alapozza meg a szerződés teljesíthetőségét.”¹⁴⁸ A megfelelő részletesség is követelmény, azaz elvárás, hogy fejtse ki, részletezze az ajánlatkérő az árindokolásból levont következtetéseit, vesse össze adott esetben az alkalmazandó munkajogi szabályozással, az általa a felhívásban tett előírásokkal, amelyből az ajánlattevő az érvénytelenségre vonatkozóan következtetéseit vonhatja. Így indokolnia kell például azt, hogy az ajánlattevő miért ne számolhatott volna készenléti jellegű munkakörrel, utalni kell az ajánlatkérőnek az általa figyelembe vett munkajogi szabályokra. Ha pedig számítási hibára hivatkozik, akkor jelölje meg, hogy az ajánlattevő melyik számítása hibás. (Az indokolás hiányzó elemei a jogorvoslati eljárás során sem pótolhatók, hiába fejt ki részletesebben ezeket utóbb az ajánlatkérő.)¹⁴⁹ Egy másik példa is említhető: „Az indokolás körében ki kell térni arra is, hogy az [ajánlattevő] árindokolásában és kiegészítő árindokolásában bemutatott számítások és költségek miatt, és mely ajánlati elemek (egységárak) esetében nem voltak elfogadhatók az ajánlatkérő számára. Ha az ajánlati kötétséggel terhelt ajánlati elemek (egységárak) és a kiegészítő árindokolásban ezen egységárakra bemutatott költségkalkulációkat tartalmazó árrészletező táblázatban nem egyértelműség vagy nem egyezőség áll fenn, az érvénytelenség indokolásában ezeket is pontosan be kell mutatni.”¹⁵⁰ Az sem fogadható el továbbá, ha az ajánlatkérő csak annyit rögzít az összegezésben, hogy „külső igazságügyi könyvszakértő értékelése alapján a benyújtott árindokolást nem találta megfelelőnek. A Döntőbizottság az ajánlatkérő e közlése alapján azt állapította meg, hogy a döntés indokának a tartalma nem felel meg a Kbt. 79. § (1) bekezdésében előírt feltételeknek, mert teljességgel hiányzik belőle annak indokolása, hogy az [ajánlattevő] ajánlata miért tartalmaz aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást. Az indokolás helyett az ajánlatkérő kizárólag az érvénytelenítési döntés forrását

¹⁴⁴ A Fővárosi Törvényszék 103.K.703.004/2021/9. számú ítéletének [29] pontját idézi a KDB D.470/13/2023. számú határozata, [68]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.262/2024/13. számú ítéletét.

¹⁴⁵ Az EUB C-927/19. számú ügyben 2021. szeptember 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:700, [124]

¹⁴⁶ A KDB D.395/14/2013. számú határozata. Megváltoztatta a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2014. október 15. napján kelt 14.K.33.652/2013/16. ítélete, amelyet helyben hagyott a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.120/2014/8. számú ítélete.

¹⁴⁷ Ld. a KDB D.280/13/2021. számú határozatának [52] pontját.

¹⁴⁸ A KDB D.280/13/2021. számú határozata, [52].

¹⁴⁹ A KDB D.7/15/2021. számú határozata, [52]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.638/2021/9. számú ítéletét.

¹⁵⁰ A KDB D.353/14/2024. számú határozata, [88].

jelölte meg.”¹⁵¹ Egy másik eset is említhető példaként. Az ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy „Az árindokolásban ajánlattevő kalkulált költséggel számol úgy, hogy az biztosan meghaladja a valós költségeket. Tekintettel arra, hogy valamennyi költséget annak felmerülése tekintetében kell rögzíteni, így ez a költségtervezés nem megfelelő.”¹⁵² A KDB szerint ez sem volt elfogadható, kellően részletes, hiszen „abból nem állapítható meg, hogy az ajánlatkérő az árindokolás mely részét tartja nem megfelelőnek, az árindokolásban szereplő mely költségteleket tartja kalkulált költségnek, továbbá mit ért kalkulált és valós költség alatt. Az ajánlatkérő nem részletezte, hogy az ajánlattevő által benyújtott árindokolás, az abban foglalt költségtervezés mely ajánlatkérői előírásnak, kérdésnek nem felel meg és miért. Ezen érvénytelenségi indokból az ajánlattevő számára nem lehetett egyértelmű, hogy az ajánlata miért lett érvénytelen, az általa benyújtott árindokolás milyen hibában, illetve hiányban szenved.”¹⁵³ Ezen túlmenően az álláspontjuk szerint egyes ajánlatkérői megállapítások „azt tükrözték, hogy az ajánlatkérő nem végzett semmilyen eljárási cselekményt, nem kért kiegészítő árindokolást a kérelmező ajánlatának érvényessé tétele érdekében.”¹⁵⁴ Ha az ajánlatkérő több okot sorol fel az érvénytelenség körében, akkor az is elegendő, ha legalább egy jogszerűnek minősül. „A joggyakorlatban először a Pécsi Törvényszék 1.Kf.20.376/2013/8. számú ítéletében megfogalmazott, majd később meggyökeresedett jogértelmezésre tekintettel, amennyiben az ajánlatkérő több okból állapítja meg valamely ajánlat érvénytelenségét, az ajánlat érvénytelen marad, ha a több érvénytelenségi ok közül legalább egy jogszerűnek minősül. Valamely érvénytelenségi ok jogsértőnek minősülése esetén a jogsértés nem állapítható meg a rendelkező részben akkor, ha legalább egy érvénytelenségi ok jogszerűségére tekintettel

az ajánlat érvénytelensége fennmarad. Jelen esetben az ajánlattevő ajánlata érvénytelensége a második és harmadik érvénytelenségi okok jogszerűnek minősülése okán fennmarad, így a jogorvoslati kérelmet – amelynek célja egyértelműen az ajánlat érvényessé tétele volt – a Döntőbizottság elutasítja.”¹⁵⁵ A Kúria pedig a következőképpen fogalmazta meg mindezt: „Amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során az ajánlattevő árindokolása elégtelenségét és ez okból az ajánlat érvénytelenségét állapítja meg, de azt több okra alapítja, már egyetlen indok megalapozott volta is elegendő az ajánlat érvénytelenségének megállapításához. Ezért az ajánlat érvénytelenségének indokait elkülönülten kell vizsgálni.”¹⁵⁶

Az ajánlattevők tehát joggal várhatják el a *konkrétumokat* tartalmazó, számukra érdemi információkat tartalmazó indokolást, hiszen ezek alapján tudnak dönteni arról, hogy tesznek-e lépéseket a vitatás érdekében, vagy pedig elfogadják az ajánlatkérő álláspontját. („A részletes indokolás alapján kerül az ajánlattevő abba a helyzetbe, hogy tudomást szerez az ajánlata orvosolhatatlan hibájáról és annak okairól, következményeiről, amely ellen jogorvoslattal élhet.”)¹⁵⁷ Így tehát az ajánlatkérő érdeke is, hogy „meggyőzze” az érintett ajánlattevőt arról, hogy valóban érvénytelen az ajánlata, ezzel elkerülhetők a későbbi előzetes vitarendezések, vagy éppen jogorvoslati eljárások. A másik oldalról közelítve az elvárást, az ajánlattevők sem hivatkozhatnak parttalanul a megfelelő indokolás követelményére. Ahogy egy bírósági ítélet fogalmazott, „Az ajánlattevő az ajánlatkérői döntés tartalmával az érvénytelenné nyilvánítás indokaival a tájékoztató tartalma alapján azért is kétségtelenül tisztában kellett legyen, mert azzal érdemben is vitába tudott szállni a jogorvoslati eljárásban.”¹⁵⁸

¹⁵¹ A KDB D.18/21/2021. számú határozata, [34]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.004/2021/9. számú ítéletét.

¹⁵² A KDB D.22/15/2026. számú határozata, [58].

¹⁵³ A KDB D.22/15/2026. számú határozata, [58].

¹⁵⁴ A KDB D.22/15/2026. számú határozata, [59].

¹⁵⁵ A KDB D.763/20/2024. számú határozata, [66].

¹⁵⁶ A Kúria Kfv.II.37.420/2022/6. számú ítélete, [100].

¹⁵⁷ A KDB D.353/14/2024. számú határozata, [88].

¹⁵⁸ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.057/2023/10. számú ítélete, [42].

A jogorvoslati eljárás ügyfelei a jogszabályi háttér, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság egyes jogorvoslati tárgyak szerinti gyakorlata alapján

The parties to the review proceedings, based on the applicable legal framework and the practice of the Public Procurement Arbitration Board in relation to specific types of review cases

Dr. Fáry Zoltán, közbeszerzési biztos, elnökhelyettes, Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság

DOI: 10.37371/KEP.2026.9.4

Címszavak: közbeszerzési jogorvoslat, Közbeszerzési Döntőbizottság, közigazgatási hatósági eljárás, közigazgatási per

Keywords: public procurement review, Public Procurement Arbitration Board, judicial review, administrative law suit

Absztrakt

A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogvita eldöntésére, a jogsértés megállapítására, annak következményei alkalmazására vagy annak kimondására, hogy nem történt jogsértés, Magyarországon a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezik kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel. A közigazgatási szervezetrendszerben működő, de egyébként ún. kvázi bíróságnak minősülő szervezet speciális, kontradiktórius eljárást folytat, amelynek szereplői között nyilvánvaló érdekellentét feszül. Az eljáró jogorvoslati fórum minden döntésében az egyik ügyfél számára kedvező, míg a másikra nézve valamilyen hátránnyal járó megállapítást tesz. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása továbbá „eljárás az eljárásban”. A jogorvoslati eljárás valamilyen módon kapcsolatban van azzal a közbeszerzési eljárással, amelyet érint: ritkábban, ha pl. a jogvita tárgya a közbeszerzés előkészítése, megelőzheti azt, a legtöbb esetben azonban vagy a közbeszerzés bírálati folyamatába, vagy a közbeszerzési szerződés teljesítési szakaszába ékelődik be. Mivel az is lehetséges, hogy bizonyos személyek, illetve szervezetek jóval a közbeszerzési eljárás lezárulását, vagy a közbeszerzési szerződés teljesítését követően indítanak jogvitát, akár a közbeszerzés után is sor kerülhet rá. A jogorvoslati eljárásokban ügyféli jogállással rendelkező jogalanyok ismerete, speciális jogaik és kötelezettségeik számba vétele így fontos lehet a közbeszerzési szakterülettel foglalkozó szakembereknek. Jelen tanulmány a fentiek felismerése miatt a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásában ügyfélpozícióban lévő személyi kört tárgyalja, illetve e személyek jogait és kötelezettségeit ismerteti a jogszabályi előírások és a joggyakorlat elemzésével.

Abstract

In Hungary, the exclusive jurisdiction and competence to adjudicate disputes related to public procurement, determine whether an infringement has occurred, impose the legal consequences thereof, or declare that no

infringement has taken place, is vested in the Public Procurement Arbitration Board. Although the Public Procurement Arbitration Board operates within the system of public administration, it is generally regarded as a quasi-judicial body. It conducts a special adversarial procedure in which the parties have inherently conflicting interests. In every case, the review body renders a decision that is favourable to one party while simultaneously imposing a disadvantage or adverse finding on the other. Furthermore, proceedings before the Public Procurement Arbitration Board constitute, in essence, a „proceeding within a proceeding.” The review procedure is invariably connected to the public procurement procedure concerned. In less common cases – such as where the dispute relates to the preparation of the procurement procedure – it may precede the commencement of the procurement itself. In most instances, however, it intervenes either during the evaluation stage of the procurement procedure or during the performance of the public procurement contract. Since certain persons or organisations may initiate review proceedings well after the conclusion of the procurement procedure or the completion of contract performance, such proceedings may also take place after the procurement process has ended. Accordingly, the legal entities enjoying the status of parties in public procurement review proceedings, together with their special rights and obligations, are of considerable importance to professionals engaged, whether directly or indirectly, in the field of public procurement. In the light of this, the present study examines the group of persons who may participate in review proceedings before the Public Procurement Arbitration Board as parties, and analyses their rights and obligations through an examination of the relevant statutory provisions and judicial and administrative practise.

1. Bevezetés

A Közbeszerzési Hatóság éves beszámolóí szerint¹ az utóbbi öt évben közel azonos számú közbeszerzési eljárást folytattak le Magyarországon, ehhez képest azonban a közbeszerzési jogorvoslatok száma növekvő tendenciát mutat.

A közbeszerzési eljárások számának alakulása (db), 2021-2025 években				
2021 év	2022 év	2023 év	2024 év	2025 év
7676 db	7894 db	7964 db	7592 db	6923 db
A Döntőbizottság által folytatott jogorvoslati eljárások száma, 2021-2025 években				
2021 év	2022 év	2023 év	2024 év	2025 év
557 db	534 db	598 db	823 db	831 db

A fenti táblázat alapján látható, hogy az utóbbi öt év adatai szerint évente átlagosan mintegy 670 db jogorvoslati eljárás indul az átlagosan 7600 db közbeszerzési eljárásból, amely közel 9 %-os arány. Ha tehát indítanak egy közbeszerzési eljárást, az esélye, hogy valamikor jogorvoslatra kerül sor az esetében, kilenc a százhoz, tehát átlagban minden tizenegyedik közbeszerzési eljárás a Közbeszerzési Döntőbizottság elé kerül. Amennyiben egy közbeszerzési eljárást érintően jogorvoslati eljárás indul, abban a közbeszerzési eljárásokban részt vevő, illetve részt vett személyek többsége nyilvánvalóan megjelenik valamilyen formában, a hatósági eljárás ügyfelévé azonban értelemszerűen nem mindegyikük válik. Azon személyek azonban, akik vagy amelyek közbeszerzési eljárásban vesznek részt – így a közbeszerzési eljárás lefolytatására köteles ajánlatkérők, az ajánlattevők, a kapacitást nyújtó szervezetek, az alvállalkozók, stb. alappal számíthatnak arra is, hogy a közbeszerzés valamely szakaszát érintő jogorvoslati eljárásban vesznek részt, ahol speciális jogok illetik meg őket, ugyanakkor eljárási kötelezettségeik is felmerülhetnek. A közbeszerzési eljárás és a jogorvoslati eljárás közötti óhatatlan kapcsolat tehát e körben fennáll, az alábbiakban ezért egy rövid, a hatósági eljárási ügyfélfogalom ismertetését érintő kitérő után azt mutatom be, hogy mely közbeszerzési résztvevők válhatnak tipikusan a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás ügyfeleivé.

2. A hatósági eljárási ügyfél-fogalom

Mivel a Közbeszerzési Döntőbizottság által folytatott jogorvoslati eljárásokra a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) által lehetővé tett eltérésekkel az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) irányadó, az ügyfélfogalom meghatározása ezen jogszabály előírásai alapján kezdhető el. Az Ákr. általános előírása² természetesen valamennyi hatósági eljárásban érvényesül, így a jogorvoslati eljárásokban is. Eszerint ügyfél lehet természetes és jogi személy is, illetve bármely egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. Az Ákr. továbbá lehetővé teszi, hogy ágazati törvény megállapítsa azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.

Ezen meghatározás alapján hangsúlyos, hogy maga az Ákr. is kiemeli, hogy akkor minősül a jogalany ügyfélnek, ha jogát, jogos érdekét a konkrét ügy közvetlenül érinti, tehát az, amit figyelembe kell venni az ügyféli jogállás meghatározásakor, az az üggyel kapcsolatos közvetlen érintettség. E szabály jelentőséggel bír valamennyi ágazati jogszabály ügyfélfogalmának értelmezésekor, különösen ott, ahol több személy is érintett lehet egy hatósági ügyben (pl. építéshatósági eljárás). Az is lényeges, hogy ha egyszer létrejön a törvény által megkövetelt „közvetlen érintettség”, az később el is enyészhet, tehát folyamatosan vizsgálni szükséges

¹ Az éves beszámolók elérhetők: <https://www.kozbeszerzes.hu/hatosag/kozbeszerzesi-hatosag/eves-beszamolok/>.

² Az Ákr. 10. §-a szerint: [Az ügyfél]

(1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.

(2) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.

a fennállását. Az adott hatósági ügyben így a hatóság egy bizonyos pillanatban megállapítja a közvetlen érintettséget, az ügyféli jogállást, ugyanakkor változhatnak úgy a körülmények, amelynek eredményeként az ügyféli jogállás kiüresedik (pl. az építési hatósági eljárás alatt megszűnik az ingatlan tulajdonjoga³).

A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban a fenti alapvetések természetesen érvényesülnek, ugyanakkor az Ákr. 10. § (1) és (2) bekezdése mégis speciális értelmezést igényel a Kbt., a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatot biztosító uniós jog és természetesen a hazai joggyakorlat keretei között.

3. Az általános ügyfélfogalom leképezése a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban

A döntőbizottsági jogorvoslati eljárás egyik sarokköve az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve (2007. december 11.) a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról (a továbbiakban együtt a két eredeti és a módosító irányelv: Jogorvoslati irányelvek). Az uniós jogszabályok témánk szempontjából két jelentős előírást tartalmaznak. Egyrészt azt az elvárást támasztja a közbeszerzési jogorvoslatlal szemben, hogy az legyen „hatékony” és a „lehető leggyorsabban” igénybe vehető⁴, másrészt előírja, hogy „legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll.”⁵

A két követelmény érvényesülése a jogalkotás és a jogalkalmazás terén ellentmondásos helyzetet eredményezhet. Egy közbeszerzés célja alapvetően az, hogy a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek beszerzése megvalósuljon. Amennyiben valamelyik résztvevő szerint ebben a folyamatban felmerül a jogsértés lehetősége, nyilvánvaló, hogy azt azért kell a jogorvoslati szervnek

minél gyorsabban kivizsgálnia, hogy ha mégsem történt jogsértés, vagy ha az reparálható, az ajánlatkérő mielőbb folytathassa tevékenységét, megköthesse a szerződést, amelynek célja alapvetően valamilyen közszükséglet megvalósítása. Azért kell hatékonynak lennie továbbá a jogorvoslatnak, hogy akiknek szükséges, élhessenek vele és olyan tényleges eredménnyel járjon, amely adott esetben megakadályozza, hogy a közpénz-költségre jogszerűtlenül kerüljön sor.

A fentiekből következik, hogy a gyakorlatban az a legmegfelelőbb általános megoldás – és ezt is alkalmazta a magyar jogalkotó –, hogy amennyiben jogorvoslati kérelmet vagy hivatalbóli kezdeményezést nyújtanak be a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz, és még nem került sor szerződéskötésre, a jogvita elbírálásáig szerződéskötési moratórium áll be, vagyis az ajánlatkérő nem kötheti meg a szerződést.⁶

A gyorsaság, hatékonyság feltételeit azonban meg kell teremteni. Egy közbeszerzési eljárásban ugyanis sok érintett, érdekelt van. Ha túl sok személy, szervezet számára lehetséges jogorvoslati kérelem benyújtása, vagy túl sok gazdasági szereplő vesz részt a jogorvoslati eljárásban (az ügyfelek száma túl sok), az végső soron a hatósági eljárás hatékonyságát és gyorsaságát veszélyezteti, ha viszont ezen személyek számát szűken határozzuk meg, akkor lehet, hogy a jogorvoslati eljárás gyors lesz (vagy egyáltalán nem kerül rá sor), de végső soron maga a jogorvoslat veszít hatékonyságából.

Az Ákr. ügyfélfogalma és a Jogorvoslati irányelvekből következő elvárások ütközéspontja így a Kbt. XXI. Fejezete (A jogorvoslattal kapcsolatos szabályok), amely úgy próbál megoldást találni a kihívásokra, hogy speciális ügyfélfogalmakat vezet be.

4. A közbeszerzési jogorvoslati eljárás ügyfelei

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre, ún. eljárás megindítására irányuló kérelemre („jogorvoslati kérelem”), vagy hivatalból, ún. hivatalbóli eljárást kezdeményező irat („hivatalbóli kezdeményezés”) alapján⁷

³ a Kúria Kfv.IV.37.100/2021. szám alatt folytatott felülvizsgálati eljárása szerinti tényállásban.

⁴ a 89/665/EGK és a 92/13/EGK irányelv 1. Cikk (1) bekezdése.

⁵ a 89/665/EGK és a 92/13/EGK irányelv 1. Cikk (3) bekezdése.

⁶ Kbt. 131. § (7) bekezdése.

⁷ A Kbt. 148. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul. Az eljárás megindítására irányuló kérelem és a hivatalbóli eljárást kezdeményező irat kizárólag írásban – a 145. § (1a) bekezdés a) pontjában foglaltak szerint –, a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt terjeszthető elő.

indulhat meg. Azon személyek, illetve szervezetek, amelyek az eljárás megindításának alapjául szolgáló iratot benyújtották, még nem feltétlenül válnak ügyfélle, a jogorvoslati kérelmet előterjesztő kérelmező, illetve a hivatalbóli kezdeményezést benyújtó hivatalbóli kezdeményező esetében további feltételeknek kell teljesülniük.

Az a szerencsés, ha egy közbeszerzési eljárásban minél több gazdasági szereplő vesz részt, a verseny akkor érvényesül, ha több érdeklődését jelző szervezet van, többen tesznek indikatív ajánlatot, vagy később többen nyújtanak be részvételi jelentkezést vagy tényleges ajánlatot. E körben hangsúlyos, hogy vannak olyan szereplői a közbeszerzési eljárásnak, amelyeket az adott jogorvoslati eljárás tárgyát képező jogvita kifejezetten érint például azért, mert az ő részvételi jelentkezésük, ajánlatuk elfogadhatósága, bírálata, érvényessége a jogvita tárgya, vagy esetükben állít valaki hamis adatszolgáltatást, összeférhetetlenséget. A Kbt. ezen érintettek esetében nem biztosítja az automatikus ügyféli jogállást a hatósági eljárásban, ahhoz, hogy ügyféllé váljanak, esetükben további feltételeknek kell teljesülniük.

4.1. A jogorvoslati kérelmet benyújtó ügyfelek („kérelmezők”)

Az ügyféli jogállás, mint fentebb említettük, nem jön létre automatikusan, ahhoz egyéb törvényi feltétel fennállása szükséges. A joggyakorlatban ki is alakult egy fogalom, az ún. „ügyfélképeség”, amely a jogorvoslati kérelem benyújtásához szükséges jogi érdek fennállásának kereteit fogja össze. A jelen cikknek, bár nem az ügyfélképeség a tárgya, annyiban mindenképpen kell érintse azt, hogy az ügyféli minőség egyik alapvető feltétele, a téma fontosságát is mutatja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság külön közleményt adott ki vele kapcsolatban.⁸ Olyan személyek nyújthatnak tehát be jogorvoslati kérelmet, akik/amelyek egy adott közbeszerzéssel valamilyen módon kapcsolatba kerültek, így pl. jogsértést észleltek a közbeszerzés előkészítése során, a közbeszerzési hirdetmény vagy dokumentáció valamely előírását sérelmezik, vagy részvételi jelentkezésük, ajánlatuk jogsértő módon került az ajánlatkérő által figyelmen kívül hagyásra, érvénytelenné nyilvánításra.

A jogorvoslati kérelmet előterjesztő ügyfeleket a Kbt. a kérelmező gyűjtőnév alatt fogja össze, és fel is sorolja, mely jogalanyok lehetnek ezek, ennek során azonban közbeszerzési eljárásbeli szerepükből indul ki.⁹ Így említésre kerül az adott közbeszerzés ajánlatkérője, továbbá az, aki ajánlatot vagy részvételi jelentkezést nyújtott be a közbeszerzési eljárásban, személy szerint akkor is, ha közös részvételi jelentkezőként vagy közös ajánlattevőként indult. Fontos, hogy a Kbt. jogorvoslati eljárásra vonatkozó rendelkezései visszautalnak a közbeszerzési anyagi jog szabályaira, ezért a kérelmezők köre meghatározásakor a Kbt. értelmező rendelkezéseit is figyelembe szükséges venni.¹⁰ Mivel a Kbt. értelmező rendelkezései szerint az ajánlattevői és a részvételi jelentkezői minőség alapját az képezi, hogy előbbiek gazdasági szereplőnek minősüljenek, és a gazdasági szereplő fogalmát a törvény definiálja, valójában mindenki benyújthat jogorvoslati kérelmet, aki/amely a Kbt. szerinti gazdasági szereplőnek minősül. Így nyitva áll az út bármely természetes személy, jogi személy, egyéni cég vagy személyes joga szerint jogképes szervezet, vagy ilyen személyek vagy szervezetek csoportja előtt, aki, illetve amely a piacon építési beruházások kivitelezését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja.

A gyakorlatban alapvetően a közös részvételre jelentkezők, közös ajánlattevők esetében merült fel jogvita. A Kúria a 2011. február 21-én hozott, irányadó ítéletében¹¹ úgy foglalt állást, hogy a közös ajánlattevői konzorciumok, mivel nem rendelkeznek önálló jogalanyisággal, nem válhatnak a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának ügyfeleivé. Lényeges azonban, hogy bár az ítélet alapjául szolgáló jogszabály azóta megváltozott, mert a 2015. november 1-jén hatályba lépett Kbt. 3. § 10. pontjában az ügyféli minőség alapját képező „gazdasági szereplő” fogalom-meghatározásban már szerepel az olyan személyek vagy szervezetek csoportja, aki, illetve amely a piacon építési beruházások kivitelezését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja, mégsem terjedt el, hogy a közösen jelentkező vagy ajánlatot benyújtó résztvevők a konzorcium nevében nyújtanak be kérelmet, vagy az egyik közös ajánlattevő, részvételre jelentkező nyújtja be a kérelmet, vagy mindegyikük külön-külön vállalkozik erre.

⁸ Elérhető: https://dontobizottsag.kozbeszerzes.hu/dontobizottsag/kozlemenyek_db/

⁹ Kbt. 148. § (2) bekezdése.

¹⁰ Kbt. 3. § 1., 10. és 36. pontjai.

¹¹ A Kúria Kfv.VI. 39.075/2010/17. számú ítélete.

Gyakori, hogy a jogorvoslati kérelmet benyújtani szándékozó még a részvételi jelentkezés vagy az ajánlattétel előtt áll és pont azért nem válik részvételi jelentkezővé, ajánlattevővé, mert valamilyen, szerinte Kbt. előírásba ütköző ajánlatkérői rendelkezés miatt nem képes részt venni a közbeszerzési eljárásban. A Kbt. az „egyéb érdekelt” fogalmat vezeti be, amely valójában egy gyűjtőfogalom arra az esetre, amikor nem ajánlattevő, részvételre jelentkező nyújt be kérelmet, hanem egyéb olyan személyek, akik/amelyek bármely módon érdekeltek egy közbeszerzésben. Természetesen a jogi érdeket valamennyi fentebb felsorolt kérelmező esetében vizsgálni szükséges, és ez meg is történik.

Az ajánlatkérő egyrészről, a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdek-képviselői szervezet másrészről, különböző okok miatt, mégis speciális helyzetben vannak. Az ajánlatkérő ugyanolyan feltételek szerint nyújthat be jogorvoslati kérelmet, mint bármely más kérelmező, privilegiált helyzetben van azonban akkor, amikor a saját ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívása, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt nyújt be kérelmet. Erre ugyanis egész addig van lehetősége, amíg meg nem hozza eljárást lezáró döntését, minden egyéb esetben ugyanakkor az általános szabályok vonatkoznak rá. Fontos, hogy az ajánlatkérő kérelmezőként ritka esetben jelenik meg a jogorvoslati eljárásokban ügyfélként, az ajánlatkérő ügyféli minőségét ezért a későbbiekben tárgyaljuk.

A közbeszerzési törvények és a joggyakorlat régóta biztosítják a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdek-képviselői szervezet részére a jogorvoslati kérelem előterjesztését. A szabályozás 2010. szeptember 15-én jelent meg a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényben, de a jogalkotói indoklás már akkor azt rögzítette, hogy „a Döntőbizottság gyakorlata szerint már most is jogosultak az ilyen szervezetek jogorvoslati eljárást indítani, de ezt nem sokan tudják.” A valóságban nagyon ritkán érkezik ezen

kérelmezőktől beadvány, a legutóbbi esetben, amikor kamara volt a kérelmező, az ügyfelek a jogvita tárgyává tették azt is, hogy a Magyar Mérnöki Kamara kérelmező rendelkezik-e ügyfélképeséssel egy építési beruházás (csapadékvízvezető hálózat fejlesztése) tárgyú közbeszerzés dokumentációját érintő kifogások előterjesztésekor. A Közbeszerzési Döntőbizottság a kérdés vizsgálata során¹² azt állapította meg, hogy mivel az építési beruházás részét képezi a mérnöki munka, tervezés, tervellenőrzés, beruházás lebonyolítás, műszaki szakértések, mérnöki szakértelem biztosítása, felelős műszaki vezetés, műszaki ellenőrzés, organizáció stb., amely tevékenységek a kérelmező tevékenységével egyértelműen összefüggő, mérnöki szakértelmet is igénylő tevékenységek, a Magyar Mérnöki Kamara a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamarának minősül. A Közbeszerzési Döntőbizottság továbbá abban a kérdésben is döntést hozott, hogy mivel a Magyar Mérnöki Kamara képviseli a mérnöki és építészeti tevékenységet folytatók érdekeit, érdekképviselői minősége is megállapítható. Az említett határozatot a kérelmezői minőség megállapításával egyet nem értő ügyfél is megtámadta a bíróságon keresettel, így a jogvita tárgyában jelenleg közigazgatási per van folyamatban.

4.2. A hivatalból kezdeményezést benyújtó ügyfelek („kezdeményezők”)

A kérelmezőként ügyféllé váló személyi körön túl a közbeszerzési törvény felsorol több olyan személyt, illetve szervezetet, akinek, amelynek lehetőséget biztosít a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti eljárás megindítására.¹³ Az ún. hivatalból indított jogorvoslati eljárást kezdeményezők (röviden, kezdeményezők) szintén a jogorvoslati eljárás ügyfeleivé válnak, amennyiben élnek kezdeményezési jogukkal.

A hatályos Kbt. 152. § (1) bekezdése szerinti kezdeményezőknek nem szükséges külön jogi érdeket igazolniuk ahhoz, hogy jogorvoslati eljárást indítsanak, mert a

¹² A Közbeszerzési Döntőbizottság D.21/13/2026. számú határozata.

¹³ hatályos Kbt. 152. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra: a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke; b) az Állami Számvevőszék; c) a kormányzati ellenőrzési szerv; d) a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv; e) a Magyar Államkincstár; f) az alapvető jogok biztosa; g) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet; h) a Kormány által kijelölt központi beszerző szerv; i) a Gazdasági Versenyhivatal; j) az európai támogatásokat auditáló szerv; k) az állami vagyoni felügyeletéért felelős miniszter; l) az ügyész; m) a közbeszerzésekért felelős miniszter; n) az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter; o) az Integritás Hatóság.

törvény a közérdek érvényesítése, a közpénzek, a közvagyon védelme érdekében teszi lehetővé a felsorolásban szereplők számára az eljárás kezdeményezését. A kezdeményezők esetében így olyan ügyfélképességről, mint amelyet a kérelmezőknél említettünk, nem beszélhetünk, a normaszöveg ugyanakkor esetükben is támaszt egy, a joggyakorlat által megszorítóan értelmezett feltételt, vagyis, hogy a kezdeményező a „feladatköre ellátása során” szerezzon tudomást a jogsértésről. Az érintettek kezdeményezési joga, ezzel valójában ügyféli jogállása tehát attól függ, hogy valamely feladatuk ellátása során jutottak-e olyan információk birtokába, amely számukra a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás megindítására adott okot. A kezdeményezők feladatkörét a Közbeszerzési Hatóság elnöke kivételével nem a Kbt. rögzíti, hanem az egyes szervekre, személyekre vonatkozó ágazati szabályok. A joggyakorlat szerint a kezdeményezőnek azt az eljárását, amelyet saját feladat- és hatáskörében végzett, melynek eredményeként végső soron a kezdeményezés mellett döntött (a vizsgálat iránti igény jellemzően a szabálytalansági eljárások következtében történő kezdeményezéseknél merült fel az érintettek részéről) a Közbeszerzési Döntőbizottság nem vizsgálhatja¹⁴, azt azonban igen, hogy a kezdeményező által ellátott feladat- és hatáskörében jutott-e el a jogsértés valószínűsítéséhez.

A Döntőbizottság így például nem vizsgálta érdemben egy önkormányzat jegyzője által az önkormányzattal szemben előterjesztett kezdeményezést, amelyben a jegyző arra hivatkozott, hogy ő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv, a kezdeményezés visszautasítása tárgyában hozott végzés rögzítette, hogy az említett hatáskört a jogszabályok nem a jegyző, hanem a fővárosi és megyei kormányhivatal részére biztosítják.¹⁵ A jogalkotó pedig újabban azért módosította a Kbt. 152. § (1) bekezdés o) pontját, mert az európai uniós források elérhetőségét gátolta volna azon szűkítés további fentartása, hogy az Integritás Hatóság csak európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekkel összefüggésben terjeszthessen elő elő hivatalbóli

kezdeményezést¹⁶ és törölte az intézményre vonatkozó megszorítást.

4.3. Egyéb ügyfél jogállású jogalanyok

Ha az Ákr. és a Kbt. fentebb elemzett, egymással összhangban álló ügyfélfogalmát nézzük, vannak még olyan érintettek, akik, amelyek jogára, jogos érdekére az adott jogorvoslati eljárás hatással lehet. Így értelemszerűen annak a közbeszerzési eljárásnak az ajánlatkérője, amelyet az adott jogvita érint, mindenképpen ügyfélle válik. A gyakorlatban legtöbbször az ajánlatkérő ügyféli belépése magától értetődik, hiszen az adott eljárás kérelmezője, kezdeményezője egy vélt ajánlatkérői jogsértő magatartást, mulasztást állít és annak vizsgálata képezi az eljárás tárgyát. Abban az esetben azonban, amikor nem az ajánlatkérő, hanem egyéb, közbeszerzési eljárásban részt vett gazdasági szereplők jogsértése a vizsgálat tárgya, a kérdés nem ennyire magától értetődő. Az ajánlatkérővel szemben ugyanis például abban az esetben, ha a jogorvoslat tárgya két vagy több ajánlattevő versenyt sértő együttműködése, nem fogalmazódnak meg olyan, az anyagi közbeszerzési jog talaján álló állítások, amelyek jogát vagy jogos érdekét sértik. A hatósági eljárás során azonban mégis abba a helyzetbe kerül, hogy eljárásjogi kötelezettségek alanyává válik, így például neki kell biztosítani a közbeszerzési eljárás iratanyagát. Éppen ezért a Kbt. speciális rendelkezése rögzíti, hogy az ajánlatkérőt a jogorvoslati eljárás ügyfelének kell tekinteni¹⁷, ezzel a speciális szabály az eljárás lefolytathatósága érdekében áttöri az Ákr. általános ügyfélfogalmát.

Sem az Ákr., sem a Kbt. nem alkalmazza ugyanakkor a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlatában meghonosodott „kérelmezett” fogalmát. A kérelmezett olyan ügyfél, aki/amely azon jogorvoslati eljárások szereplője, amelyben közvetlenül vele szemben kerülhet sor jogsértés megállapítására és közvetlenül vele szemben történhet jogkövetkezmény (legtöbbször pénzbírság) alkalmazása. A leggyakrabban a közbeszerzést

¹⁴ Ismerteti pl. a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.769/2023/17. számú ítélete.

¹⁵ A Döntőbizottság D.567/2/2015. számú végzése.

¹⁶ Az európai uniós forrásokhoz való hozzáférés érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2026. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Mód9 tv.) 90. §-a 2026. június 29-étől hatályos.

¹⁷ A Kbt. 154. § (1b) bekezdése szerint az (1) és (1a) bekezdésben foglaltakat követően a Döntőbizottság eljárásában ügyfélnek az ajánlatkérőn, a kérelmezőn, valamint a hivatalbóli kezdeményezőn kívül a közbeszerzési ügyben érdekelték közül a részvételi szándékát az (1a) bekezdés szerint jelző és az eljárásba bevont érdekeltet – ideértve az eljárásba az (1c) bekezdés alapján bevont érdekeltet is – kell tekinteni.

vélhetően jogsértő módon mellőző ajánlatkérőnek minősülő beszerző szerződéses partnere, de ha a nyertes ajánlattevő elzárkózik az ajánlatkérővel történő szerződéskötéstől, vagy ha a jogorvoslat tárgya közbeszerzési szerződés teljesítése során történt jogsértés, az ajánlatkérőnek, kérelmezőnek, kezdeményezőnek nem minősülő, de szükségképpen az eljárásban részt venni köteles jogalanyokat nevezi a gyakorlat kérelmezettnek. Több bírósági per tárgyát képezte az, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság egyáltalán vizsgálhatja-e ajánlatkérőnek nem minősülő jogalany jogsértését, alkalmazhat-e ilyen személlyel, szervezettel szemben jogkövetkezményt. Először az Európai Unió Bírósága a C-263/19. számú ítéletében jutott arra a következtetésre, hogy nem ellentétes az uniós joggal az a nemzeti szabályozás, amely a közbeszerzési eljárás valamennyi résztvevőjével szemben bírság kiszabását teszi lehetővé, illetve kötelezővé, majd a Kúria is arra jutott a Kf.I.40.725/2021/18. számú ítéletében, hogy a jogsértő közbeszerzési szerződésmódosítást megvalósító mindkét féllel szemben helye van jogkövetkezmény alkalmazásának. Végül a Fővárosi Törvényszék a 106.K.703.723/2025/10. számú ítéletében azt is kimondta, hogy a közbeszerzés mellőzését megvalósító ajánlatkérő szerződéses partnerével szemben is van helye bírság kiszabásának. Végül a jogalkotó a Kbt. 2026. június 29-étől hatályos módosításában elhelyezett egy speciális előírást az ajánlatkérővel szerződő gazdasági szereplő jogsértésért való felelősségének megállapítása esetére alkalmazott bírság körében, amellyel törvényi szinten is elismerésre került az ilyen jellegű jogorvoslatok alanyait terhelő szankció lehetősége, azonban – mind a bírságkiszabás, mind az összegszerűség tekintetében – az arányosság elvének alkalmazása mellett.¹⁸

Végül említést érdemelnek azon gazdasági szereplők, akik/amelyek azért válnak a Közbeszerzési Döntőbizottság által folytatott hatósági eljárások ügyfelévé, mert ők maguk ilyen döntést hoznak. Adott közbeszerzési eljárás szükségképpen többszereplős, az a cél, hogy

a minél szélesebb körű verseny biztosítása érdekében minél többen érdeklődjének, nyújtsanak be részvételi jelentkezést, ajánlatot. Ha egy közbeszerzési eljárást érintően tehát jogorvoslati eljárás indul, valamilyen módon a közbeszerzés valamennyi résztvevőjét érdekelheti, hogy milyen döntést fog hozni a Közbeszerzési Döntőbizottság, és felmerülhet az az igény is, hogy a döntést nyilatkozatokkal, iratok csatolásával megalapozzák. A Kbt. alkalmazza az ún. közbeszerzési ügyben érdekelt kategóriát, azokra a gazdasági szereplőkre, akik, amelyek az adott közbeszerzés résztvevői. A törvény nem alkalmaz fogalommeghatározást esetükben, így a gyakorlatban ők azon személyek, akik/amelyek jelezték érdeklődésüket egy közbeszerzés iránt, részvételi jelentkezést nyújtottak be vagy ajánlatot tettek. A jogalkotó azonban a Kbt. 2018. január 1-jétől hatályos módosításakor pont a jogorvoslat parttalanná válásának elkerülése végett el kívánta kerülni azt, hogy az érdekeltek automatikusan ügyfélnek minősüljenek, ezért ügyféli minőségüket egy előzetes jelentkezéshez kötötte. Így akkor válhatnak ügyféllé, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság erre irányuló felhívására három munkanapon belül jelzik részvételi szándékukat, és amennyiben ezt megteszik, függetlenül az Ákr. általános előírásától, vagyis attól, hogy jogukat, jogos érdeküket az eljárás érinti-e, ügyfélnek kell őket tekinteni¹⁹.

Esetükben a gyakorlatban az szokott felmerülni, hogy mivel a Kbt. egyértelműen meghatározza a részvételi szándék jelzésének módját (a Dáptv.-ben meghatározott elektronikus kapcsolattartás útján) és tartalmát (részvételi szándék jelzése, a Kbt. 145. § (7) bekezdése szerinti képviselő meghatalmazásának csatolásával) és nem ír elő a hiányos válasz esetére további hatósági intézkedési kötelezettséget, sőt, kimondja, hogy a három munkanapos határidő elmulasztása jogvesztéssel jár, azon érdekeltek, akik, amelyek nem megfelelően vagy késve nyújtják be jelentkezésüket, végül nem válnak ügyfélle.²⁰

¹⁸ A Mód9 tv. 2026. június 29-étől hatályos módosítását követően a Kbt. 165. § (11) bekezdés g) pontja.

¹⁹ Kbt. 154. § (1b) bekezdése.

²⁰ A Kbt. 154. § (1a) bekezdése szerint a Döntőbizottság – az ajánlatkérőn, valamint a kérelmezőn, illetve hivatalbóli kezdeményezőn kívüli – a közbeszerzési ügyben érdekeltet az eljárás megindításáról a jogorvoslati kérelem, illetve a hivatalbóli kezdeményezés megküldésével elektronikus kapcsolattartás útján, amennyiben az eredménytelennek látszik, postai úton értesíti azzal, hogy az eljárás megindításáról szóló végzés átvételét követő három munkanapon belül a Dáptv.-ben meghatározott elektronikus kapcsolattartás útján jelezhetik a jogorvoslati eljárásban történő részvételi szándékukat, a 145. § (7) bekezdése szerinti képviselő meghatalmazásának csatolásával. A részvételi szándék e bekezdés szerinti jelzését követően a Döntőbizottság elektronikus úton küldi meg a jogorvoslati eljárás során keletkezett iratokat ezt követően kizárólag a részvételi szándékukat jelző érdekeltek részére továbbítja. A fenti határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.

5. Az ügyfelek speciális jogai és kötelezettségei a jogorvoslati eljárásokban

A Közbeszerzési Döntőbizottság által folytatott jogorvoslati eljárásokban az eljárási törvények természetesen deklarálják az ügyfelek jogait, amelyeket az eljáró hatóságnak tiszteletben kell tartani. A jogosultságok mellett azonban a Kbt. speciális, jogállásukból eredő kötelezettségeket is előír bizonyos ügyfelek felé, amelyek alapvetően a jogorvoslat tárgyát képező közbeszerzési eljárásbeli helyzetükből, valamint speciális eljárásbeli pozíciójukból erednek.

Nézzük először a jogosultságokat. Természetesen valamennyi ügyfelet megilletnek az Ákr.-ben az ügyféli jogálláshoz kapcsolódó jogok, azokat ugyanakkor a Kbt. jogorvoslati eljárásra vonatkozó fejezete bizonyos esetekben korlátozza. E körben arról van szó, hogy bizonyos, kifejezetten a közbeszerzési eljárás jogintézményének sajátosságaiból következő okokból, illetve a jogorvoslat hatékonyságának biztosítása érdekében bizonyos ügyféljogok gyakorlására a törvény határidőt szab, illetve megengedi a jogalkalmazó számára, hogy mérlegelésétől függően biztosítsa azokat.

Az ügyféljogok körében a legfontosabb az észrevételezési jog, amelynek kereteit a Kbt. meghatározza. Eszerint a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a jogorvoslati eljárás megindításáról a jogorvoslati kérelem, illetve a hivatalból kezdeményezés megküldésével értesítenie kell az ügyfeleket, akiknek, amelyeknek öt napon belül lehetőségük van észrevételük előterjesztésére.²¹ Ezt követően a törvény rögzíti, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság az előterjesztett észrevételt megküldi az ügyfelek részére, akiknek/amelyeknek három napjuk van további nyilatkozattételre.²² A jogorvoslati eljárásban ezen nyilatkozattétel alapján az ügyfelek tényekre vonatkozó, valamint jogi álláspontja már világossá válik, ekkor már a hatóság számára is látszik a bizonyítási eljárás további menete és az is, hogy mely további eljárási cselekmények válhatnak indokolttá (pl. tanú-meghallgatás, tárgyalás tartása, más szerv megkeresése). A bírói gyakorlat rendkívül szigorúan értelmezi továbbá a Kbt. 160. § (1) bekezdésének azon előírását, amely azt mondja ki, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottságnak

gondoskodnia kell arról, hogy az ügyfelek minden, az eljárás során felvetődött új tényt, előterjesztett kérelmet, nyilatkozatot megismerhessenek és azokkal kapcsolatos álláspontjukat kifejthessék. A Fővárosi Törvényszék irányadó ítéletében²³ rögzítette, hogy a „nyilatkozattételhez és észrevételhez való jog az [...] Alaptörvény XXIV. cikkében rögzített tisztességes hatósági eljárás-hoz való alapjog egyik részjogosultsága, amely a védekezéshez való alapjog biztosítását szolgálja. Alkotmányos alapja az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, miszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjog és annak részjogosítványai – a védekezéshez való jog, a meghallgatáshoz való jog, azaz nyilatkozattétel és észrevételek előterjesztésének joga – értelmezésének rendkívül kiterjedt bírósági gyakorlata létezik, amelyet a hatóságnak és a bíróságnak is figyelembe kell vennie.” Így, bár a Kbt. nem határozza meg, hogy a jogorvoslati eljárás során felvetődött új ténnyel, kérelemmel, nyilatkozattal kapcsolatos ügyféli álláspont kifejtésére mennyi időt kell biztosítani, a Közbeszerzési Döntőbizottságot terheli annak felelőssége, hogy az elégséges időtartamot meghatározza és biztosítsa.

Az ügyféljogokkal való esetleges visszaélésnek ugyanakkor gátat szabnak azok a törvényi előírások, amelyek meghatározzák az észrevételek előterjesztésének időbeli határait. A jogalkotó ezen időpont meghatározását is a Közbeszerzési Döntőbizottság felelősségi körébe utalja, amikor a tárgyalás esetére rögzíti, hogy a tárgyalást követően kizárólag a Közbeszerzési Döntőbizottság felhívása esetén terjeszthetnek elő további észrevételt vagy nyilatkozatot, illetve ha nem kerül sor tárgyalásra, akkor az eljáró hatóság maga határozhatja meg azt az időpontot, ameddig az ügyfelek kötelesek valamennyi érdemi nyilatkozatot, észrevételt megtételére.²⁴ A Közbeszerzési Döntőbizottság, tekintettel a rá szükségképpen irányadó, rendkívül rövid ügyintézési határidőre, gyakran él ezen lehetőséggel, amelynek során nem mindig konkrét dátumot rögzít határidőként, hanem eljárási végzése átvételétől számított véghatáridőt szab meg. A Fővárosi Törvényszék vizsgálta az általa folytatott perben

²¹ A Kbt. 154. § (1) bekezdése.

²² A Kbt. 160. § (2) bekezdés első mondata.

²³ A Fővárosi Törvényszék 103.K.703.128/2025/20. számú ítélete.

²⁴ A Kbt. 160. § (3) – (4) bekezdései.

azt, hogy az ügyféli jogok sérelmét valósította-e meg a Közbeszerzési Döntőbizottság, amikor a képviselő mellőzését kifogásoló, valamint további műszaki-szakmai érveket felsorakoztató érveket tartalmazó nyilatkozatot nem vizsgált érdemben azért, mert azok az általa meghatározott véghatáridőn túl kerültek előterjesztésre. Az ítélet szerint, mivel a Közbeszerzési Döntőbizottság biztosította a nyilatkozattételi határidőt, és az eredménytelenül letelt, jogszerűen mellőzte a később előadott érvek vizsgálatát az eljárásban.²⁵

A közbeszerzés jellegéből eredő speciális és indokolt jogkorlátozás érvényesül az ügyfelek iratbetekintési jogának biztosításakor. Arról van szó ugyanis, hogy az ügyfelek iratbetekintési joga nem csupán a hatósági eljárás során keletkezett iratok, hanem a Kbt. 162. § (1) bekezdése alapján a jogvitával érintett közbeszerzési eljárás iratai tekintetében is fennáll. A Kbt. szerint az iratbetekintést a Közbeszerzési Döntőbizottságnak engedélyeznie kell, tehát feladata az előfeltételek ellenőrzése.²⁶ Mivel a jogorvoslati eljárás tárgyát képező jogvita egy vagy több közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódik, amelyben nem lehet parttalan a versenytársak részvételi jelentkezéseinek, ajánlatainak megismerése, az iratbetekintési jog biztosítása a jogorvoslati eljárás tárgyát képező jogvita keretei között lehetséges. A Fővárosi Törvényszék helyben hagyta a Közbeszerzési Döntőbizottság azon döntését²⁷, amely arra tekintettel utasította el a kérelmező iratbetekintési kérelmét, hogy a jogorvoslati kérelem tárgyát pont az képezte, hogy a közbeszerzési eljárásban nem biztosítottak iratbetekintést az ajánlattevőként résztvevő kérelmező részére, ezért számára az igényérvényesítéséhez nem indokolt a közbeszerzési iratanyag megismerése. Az ítélet szerint bár az „iratbetekintési jog az Alaptörvény XXIV. cikkében rögzített tisztesseges hatósági eljárás alapjogi követelményét szolgáló garanciális ügyféli jogosítvány [...]” és a Kbt. biztosítja a közbeszerzési eljárás irataiba történő betekintés lehetőségét is, ebbe a körbe „csak azon iratok tartoznak [...], amelyek” a jogvita tárgyához közvetle-

nül kapcsolódnak, így „ezek körét az alperesi eljárás határai jelölik ki”.²⁸

A törvény továbbá annak érdekében, hogy a jogorvoslati határidők tarthatók legyenek, meghatározza azt a végső időpontot, amíg iratbetekintésre sor kerülhet, ezt követően a jogosultság gyakorlását lezárja.²⁹

Vannak olyan speciális előírások, amelyek valamilyen, a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának ügyfeleivé, sőt résztvevőivé váló jogalannyal szemben megfogalmazásra kerülnek.³⁰ A Kbt. az Ákr. előírásaihoz képest szélesebb körben teszi lehetővé eljárási bírság alkalmazását, a bírságmértékek ugyanakkor megegyeznek az Ákr.-ben rögzítettekkel. Indoka is alapvetően megegyezik az Ákr.-ben rögzített célkitűzésekkel, a jogorvoslati eljárást akadályozó, a bizonyítás felvételét gátló magatartások, mulasztások esetén van helye alkalmazásának.

Végül szót kell ejteni az adott jogorvoslati eljárást érintő beszerzést folytató ügyfélről (ajánlatkérő vagy beszerző). Többnyire szándékán kívül kerül ügyféli pozícióba (kivéve, ha saját maga nyújt be jogorvoslati kérelmet), így az egyébként is sajátos, közbeszerzési eljárási kötelezettségei mellett a jogorvoslati eljárásban ügyféli minősége miatt további kötelezettségek is terhelik. Ugyanígy sajátos helyzetben van az az ajánlatkérőnek nem minősülő jogalany, aki, amely közbeszerzési eljárásban vesz vagy vett részt, illetve közbeszerzési szerződést kötött, ebből eredően vele szemben a közbeszerzési anyagi jog kötelező jellegű előírásokat ír elő. Az ajánlatkérő, az ajánlatkérő jogállású, de beszerzését közbeszerzés mellőzésével megvalósító jogalany (beszerző), illetve a közbeszerzési anyagi jog egyéb címzettje („kérelmezett”), így szándékán kívül kerül a döntőbizottsági jogorvoslati eljárás ügyféli pozíciójába és ebből eredően – ügyféljogaik mellett – sajátos kötelezettségek is terhelik.

Az ajánlatkérőnek így annak érdekében, hogy megállapítható legyen, hogy a jogorvoslati kérelem előterjesztőjének mekkora mértékű igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetnie a jogorvoslati eljárásért, két munkanapon

²⁵ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.830/2023/20. számú ítélete.

²⁶ A Kbt. 162. § (8) bekezdése.

²⁷ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.466/16/2025. számú végzése.

²⁸ A Fővárosi Törvényszék 25.K.703.272/2025/16. számú ítélete.

²⁹ A Kbt. 162. § (1) bekezdése szerint az ügyfél az ügyintézési határidő kezdetétől számított tizedik napig, a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés e törvénybe ütköző módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos jogorvoslati eljárásban az ügyintézési határidő kezdetétől [164. § (7) bekezdés] számított harmincadik napig [...] betekinthet a közbeszerzési eljárás, valamint a jogorvoslati eljárás során keletkezett iratokba, és azokról másolatot, feljegyzést készíthet.

³⁰ A Kbt. 163. § (1) bekezdése.

belül közölnie kell a közbeszerzés becsült értékét a Közbeszerzési Döntőbizottsággal.³¹ Mind az ajánlatkérő, mind a kérelmezett számára továbbá lehetővé kell tenni, hogy nyilatkozatát előterjeszthesse, különösen azon körülményekkel összefüggésben, amelyekben a Közbeszerzési Döntőbizottságnak hivatalból, tehát a jogorvoslati kérelem vagy a hivatalbóli kezdeményezés tartalmától függően döntést kell hoznia. Így, amennyiben az adott jogorvoslati eljárás tárgyát olyan jogsértések képezik, amelyek jogkövetkezményeként megállapítható a szerződés semmissége³², abban a körben, hogy a semmisség jogkövetkezményei körében az eredeti állapot helyreállítható-e, illetve, hogy különleges méltánylást érdemlő körülmények miatt a Közbeszerzési Döntőbizottságnak el kell-e tekinteni a semmisség megállapításától³³, elengedhetetlen nyilatkozatuk beszerzése. Mindezek mellett a Kbt. jogorvoslati eljárásra vonatkozó előírásai annak érdekében, hogy a tényállás feltárása teljes körűen megtörténhessen, lehetővé teszik, hogy bármely közbeszerzési ügyben érdekeltet a Közbeszerzési Döntőbizottság – külön végzéssel – ügyfélként bevonjon a jogorvoslati eljárásba, ha ezt szükségesnek ítéli.³⁴

6. Közigazgatási perekkel kapcsolatos kitekintés – az ügyfelek perképesége

Az egyik legfontosabb ügyféli jog a közigazgatási hatóság döntéseivel szembeni jogorvoslat biztosítása. A közigazgatási pereket érintően a közelmúltban – 2025. december 31-én – a jogalkotó jelentős változtatásokat léptetett életbe, amelyek legfőbb célja a „közigazgatási bíráskodás hatékonyságának növelése, a bírósághoz fordulás egyszerűsítése az állampolgárok számára, és ezen keresztül Magyarország jogi versenyképességének javítása” volt.³⁵ A jelen cikknek nem tárgya a közigazgatási eljárási ügyfél-jogállás különválasztása a perbeli

legitimáció, illetve a perképeség fogalmaktól, mert az külön elemzést igényel. Az azonban, hogy a hatóságnak elő kell-e segítenie, illetve mely módon kell támogatnia az ügyfeleket abban, hogy pert indíthassanak, a perben részt vegyenek, különösen a 2025. december 31-étől hatályos közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) rendelkezései fényében aktualitással bír.

A közigazgatási perekkel kapcsolatos kiindulópont, hogy a bíróság kizárólagos joga annak megítélése, hogy ki válhat felperessé, illetve ki szerepelhet a perben a felperes mellett érdekeltként (a továbbiakban perbeli érdekeltként említjük, terminológiai elkülönítése miatt a döntőbizottsági jogorvoslati eljárás érdekeltjeitől), a közigazgatási szervnek természetesen a döntéséről értesítenie kell az ügyfeleket, a keresetről pedig az érdekeltet.³⁶ Ebből következően – összhangban a Kp. 17. § a) pontjában és a Kp. 20. § (1) bekezdésében szereplő rendelkezéssel³⁷ – a Kp. 42. § (1) bekezdése előírja, hogy az alperes közölje védiratában, hogy a kereset benyújtásáról kiket értesített, ezzel együtt az értesítést az alperes közigazgatási szervnek igazolnia kell. További jogvitákat generáló, nem eldöntött kérdés ugyanakkor, hogy ha egy hatósági eljárásban érdekelt jogalany valamely okból nem kapcsolódott be ügyfélként az eljárásba – például, mint azt a Kbt. lehetővé teszi, hogy mert bár érintett volt, a Közbeszerzési Döntőbizottság által folytatott jogorvoslati eljárásban mégsem jelezte részvételi szándékát, így nem minősült ügyfélnek a fentebb ismertetett szabályok miatt – és emiatt ügyféli minőségének hiánya miatt nem került részére kézbesítésre az ügyet lezáró döntés, mely módon kerülhet a közigazgatási per felperesi vagy érdekelti pozíciójába.

A közigazgatási szervnek mindezekkel együtt fontos, az ügyféljogok körébe vonható kötelezettsége, hogy a keresetről értesítse az ismert érdekeltet és a Kp. előírásait e körben kiterjesztően kell értelmezni.

Végül a közigazgatási hatósági eljárás ügyfeleit érintő

³¹ A Kbt. 151. § (4) bekezdése.

³² A Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti esetekben.

³³ A Kbt. 137. § (2) – (3) bekezdései szerinti esetekben.

³⁴ A Kbt. 154. § (1c) bekezdése.

³⁵ A közigazgatási bíráskodással összefüggő törvények módosításáról szóló 2025. évi LXXIX. törvény preambuluma.

³⁶ A Kp. 40. § (8) bekezdés első mondata szerint az elsőfokon eljáró közigazgatási szerv az ismert érdekeltet a keresetlevél benyújtásáról annak megküldésével haladéktalanul értesíti.

³⁷ A Kp. 17. § a) pontja szerint a per megindítására jogosult az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti.

A Kp. 20. § (1) bekezdése szerint, akinek jogát vagy jogos érdekét a vitatott közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti vagy a perben hozandó ítélet közvetlenül érintheti, a mások között folyamatban lévő perbe érdekeltként beléphet. A perbe érdekeltként beléphet az is, aki a megelőző eljárásban ügyfélként vett részt.

kérdés a hatósági döntések hatályosulása, e körben az, hogy a véglegessé vált döntések következményeinek elhalasztására milyen körben kerülhet sor. A Kp. igen széles körben teszi lehetővé az ún. azonnali jogvédelem iránti kérelem előterjesztését, valójában bárki számára, akinek jogát, jogos érdekét a közigazgatási tevékenység vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása sérti.³⁸ Alapvető garanciális előírás érvényesül a halasztó hatály elrendelése iránti kérelmek esetében, ahol a 2025. december 31-étől hatályos perjogi szabályokból nem csak az következik, hogy amikor a végrehajtást foganatosító szerv tudomására jut a halasztó hatály iránti kérelem, a végrehajtást nem folytathatja annak bírósági elbírálásáig, hanem az is, hogy a hatósági döntésben szereplő közigazgatási cselekmény más módon sem hatályosulhat.³⁹

A közbeszerzéseket érintő jogorvoslati eljárásokban az ügyfelek a legtöbbször a terhükre kiszabott bírság

megfizetésével kapcsolatosan terjesztenek elő halasztó hatály iránti kérelmet, ahol a szabály értelmezhető is. Kérdésként merül fel azonban, hogy az új előírás – hatósági döntés „hatályosulásának” megakasztása – mely módon hathat ki például az ajánlatkérő ügyfélre, amennyiben ő maga nyújt be keresetet a Közbeszerzési Döntőbizottság olyan határozatával szemben, amelyben a Közbeszerzési Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését. A perben előterjesztett halasztó hatály iránti kérelem kihat-e a Kbt. azon anyagi jogi szabályként értelmezhető előírására, amely szerint az eljárást lezáró döntés megsemmisítését követő harminc napon belül új eljárást lezáró döntést kell hoznia⁴⁰, vagyis a közigazgatási szerv döntésének felülvizsgálatát biztosító jogorvoslati jog, mint garanciális ügyféljog lesz-e olyan erős, hogy elhalassza az anyagi jogi norma kötelező előírásának teljesítését.

³⁸ A Kp. 50. § (1) bekezdése.

³⁹ A Kp. 52. § (2) bekezdése.

⁴⁰ A Kbt. 165. § (12) bekezdése.

STATISZTIKA

Az árubeszerzés tárgyú közbeszerzési szerződések 2025. évi adatainak statisztikai elemzése

Rezső Orsolya, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.9.5

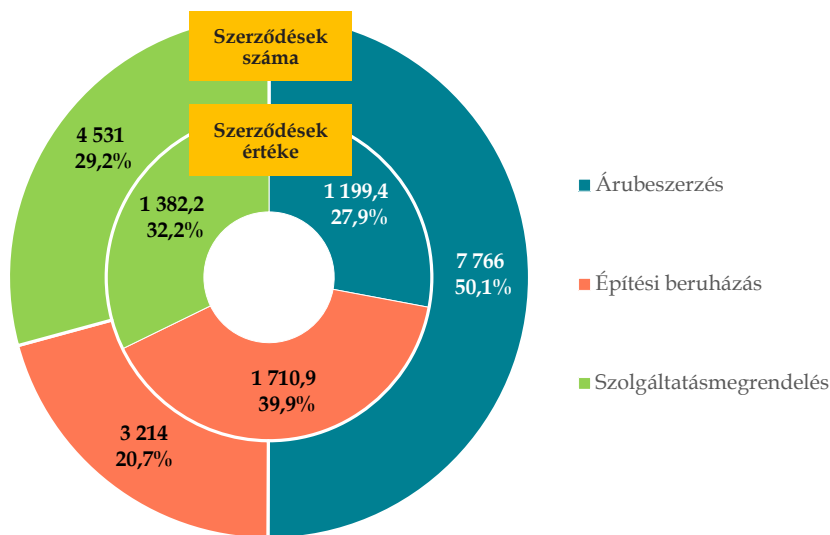
Címszavak: közbeszerzés, statisztika, árubeszerzés, közbeszerzési eljárás, közbeszerzési szerződés, eljárásrend

A közbeszerzési szerződések¹ a tárgyak alapján irányulhatnak árubeszerzésre, szolgáltatásmegrendelésre vagy építési beruházásra. A Közbeszerzési Értesítő Plusz előző, augusztusi számában az építési beruházás tárgyú szerződések főbb statisztikai adatainak elemzése jelent meg, az alábbi cikkben pedig az árubeszerzés tárgyú közbeszerzési szerződések statisztikai kerülnek górcső alá.

2025-ben a legtöbb közbeszerzési szerződést árubeszerzés tárgyában kötötték az ajánlatkérők (lásd: 1. ábra), összesen 7766 darabot, ami szinte pontosan a felét, 50,1 százalékát tette ki az összes közbeszerzési szerződésnek. A szolgáltatásmegrendelések aránya megköze-

lítőleg 30 százalékot jelentett, az építési beruházások pedig körülbelül csak az egyötödét adták a lebonyolított közbeszerzéseknek. A szerződések értékét tekintve az árubeszerzések alulmaradtak, annak ellenére, hogy a legtöbb megkötött közbeszerzés hozzájuk kapcsolódott, a legalacsonyabb összértéket érték csak el, mindösszesen 1199,4 milliárd forintot. Az építési beruházás tárgyú közbeszerzések – melyekhez a legkevesebb számú szerződés kapcsolódott – rendelkeztek a legnagyobb értékhányaddal, az összértéknek közel 40 százalékával. A szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzések értéke mintegy egyharmados arányt jelenített meg.

1. ÁBRA: A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ÉS ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZLÁSA FŐBB BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT, 2025 ÉVBEN



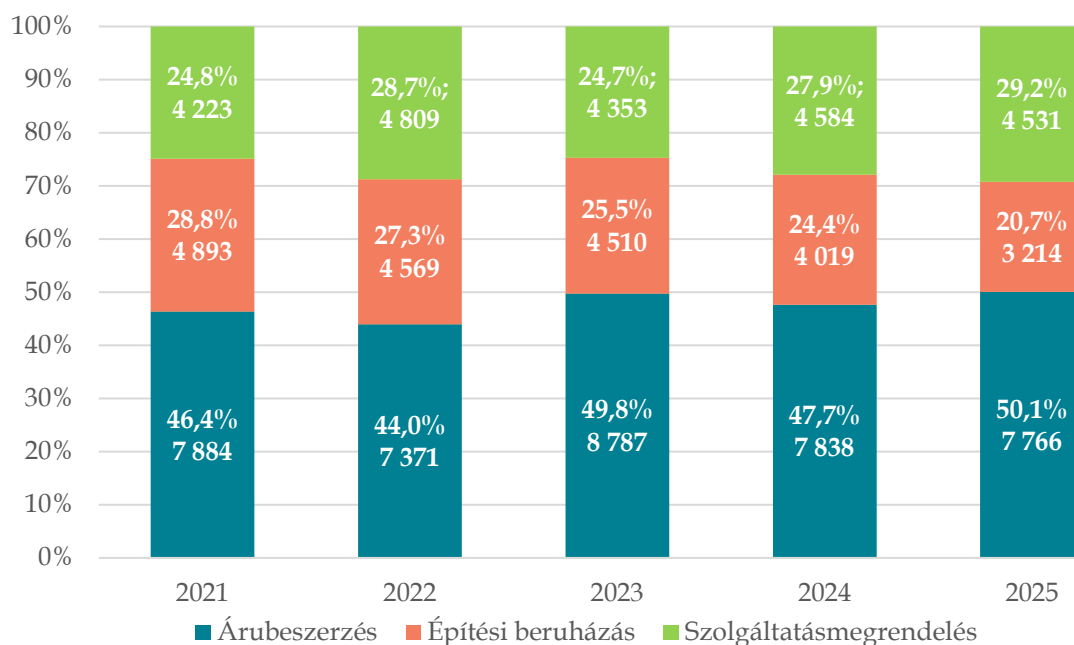
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

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

A 2021-2025 évek időszakára tekintve, elmondható, hogy az árubeszerzések számaránya (lásd: 2. ábra) enyhén növekvő tendenciát mutatott az elmúlt 5 év során és

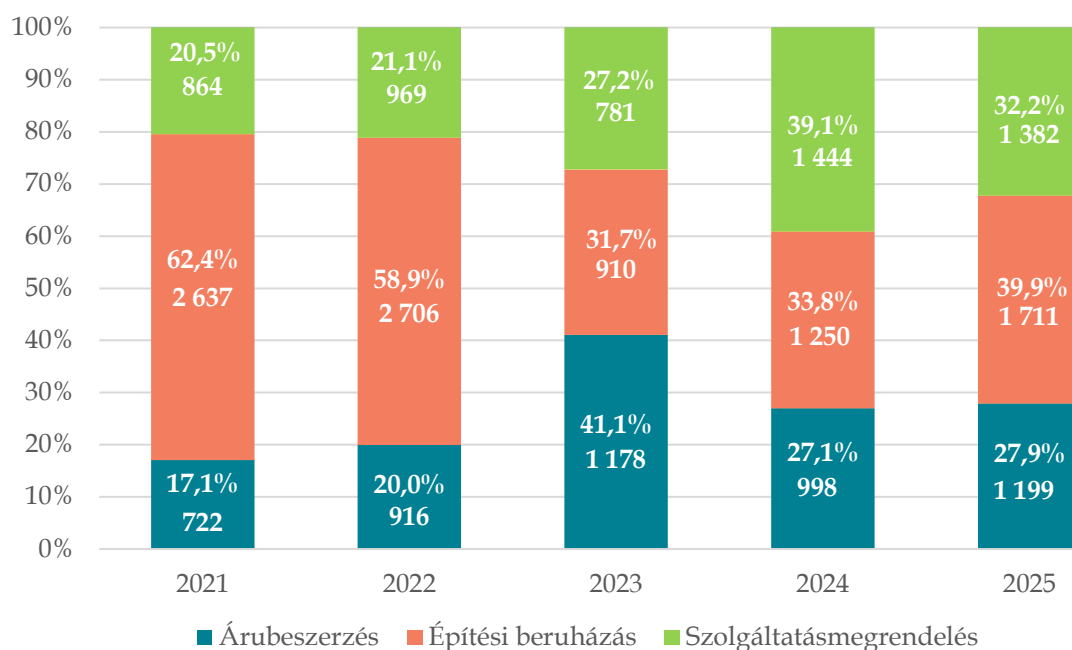
bár az értékarányokat ábrázoló diagram (3. ábra) hektikusabbnak tűnhet, a mérsékelt emelkedési irány ott is fellelhető az árubeszerzések arányait illetően.

2. ÁBRA: A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZTLÁSA FŐBB BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT 2021 ÉS 2025 KÖZÖTT



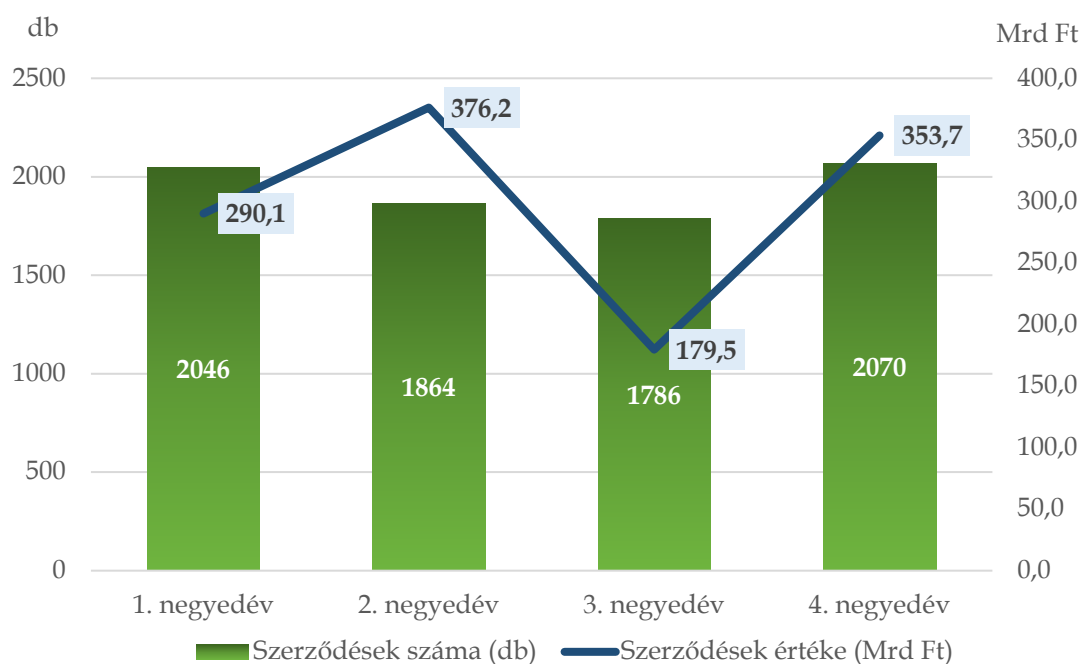
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

3. ÁBRA: A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZTLÁSA FŐBB BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT 2021 ÉS 2025 KÖZÖTT



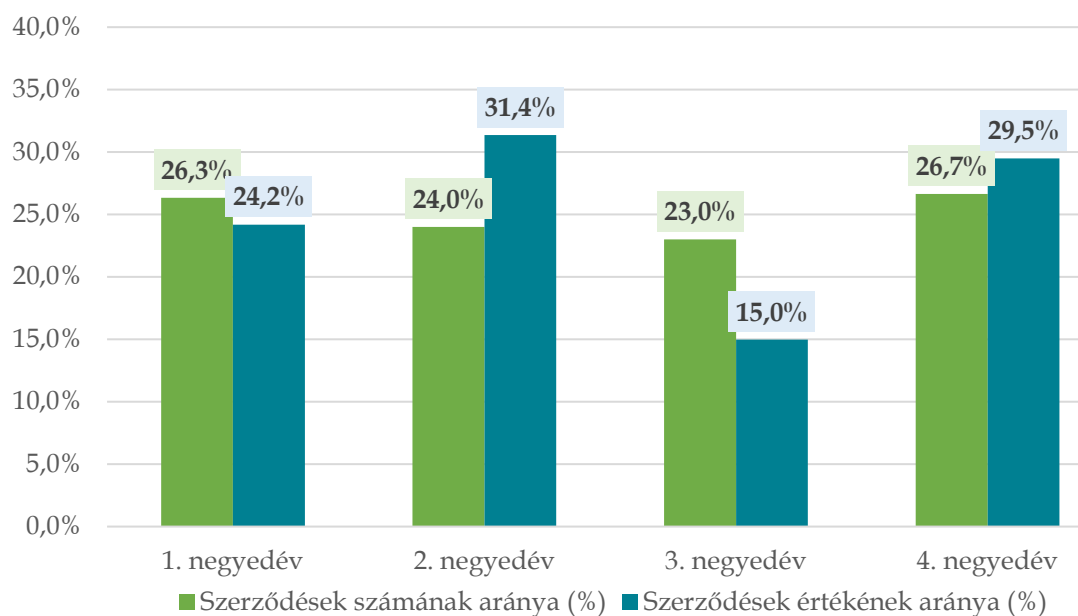
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

4. ÁBRA: AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ÉS ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZLÁSA 2025 NEGYEDÉVEIBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

5. ÁBRA: AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%) 2025 NEGYEDÉVEIBEN

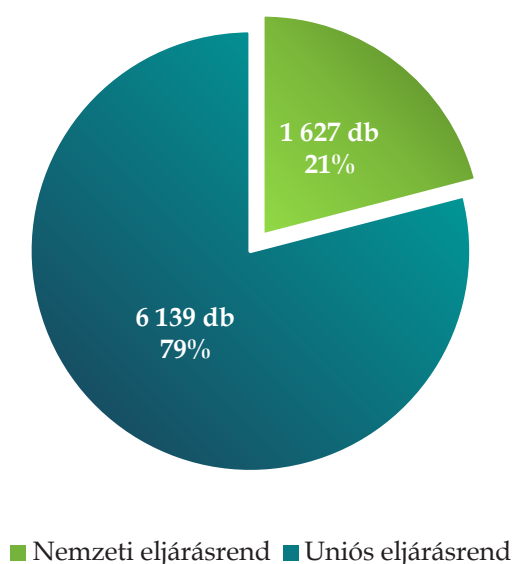


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Negyedéves bontásban vizsgálva az árubeszerzési szerződéseket (4. és 5. ábra) megállapítható, hogy számuk 2025-ben viszonylag egyenletes eloszlást produkált az egyes negyedévek között, legfeljebb 2 százalékponttal tért el a 25 százalékos átlagtól.

Az összértékek havi megoszlásában már nagyobb szórások voltak megfigyelhetők, a legkisebb értékösszegben, közel 180 milliárd forintért, a 3. negyedévben bonyolítottak árubeszerzéseket, és ehhez az időszakhoz tartozott a legalacsonyabb szerződésszám is. A 2. negyedévben viszont ennek az összegnek több mint kétszeresét érte el az árubeszerzési szerződések összes értéke, 376,2 milliárd forinttal ekkor lett a maximális az összérték az egyes negyedévek között, melyhez 30 százalékot is meghaladó részesedés tartozott, ami szintén több, mint kétszerannyi, mint a 3. negyedév 15 százalékos értékhányada. Tehát mind a négy mutató (árubeszerzések száma, számaránya, értéke, értékaránya) szempontjából a július-szeptember közötti időszak bizonyult a leggyengébbnek és a 2. és 3. negyedév között volt mérhető a legnagyobb eltérés az értékekben és értékarányokban.

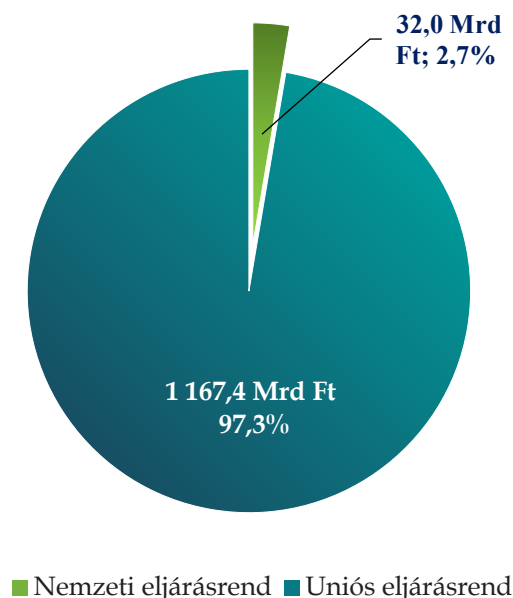
6. ÁBRA: AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2025



Az árubeszerzés tárgyú közbeszerzési szerződések *eljárásrendek szerinti* megoszlása alapján (6. ábra) megállapítható, hogy 2025-ben az árubeszerzések túlnyomó többsége, mintegy 80 százaléka a nagyobb értékű közbeszerzéseket magába foglaló uniós eljárásrend alá tartozott, ebből következően a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések az árubeszerzéseken belül körülbelül csupán 20 százalékot tettek ki. Amennyiben a szerződések értékét vesszük alapul (7. ábra), azt vehetjük észre, hogy még jobban érvényesült az uniós eljárásrendű szerződések dominanciája: több, mint 1100 milliárd forintnyi összeg; 97,3 százalékot jelentett, míg a nemzeti eljárásrendű szerződések értéke a 3 százalékot sem érte el (32 Mrd Ft; 2,7%).

Tehát 2025-ben mind a szerződések számát, mind az értékét alapul véve az árubeszerzés tárgyú közbeszerzések döntő többségét az uniós eljárásrendben való-sították meg az ajánlatkérők, az összes közbeszerzési szerződés körére vonatkozóan ezek az arányok azért kisebbek voltak: 64,7% és 92%.

7. ÁBRA: AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2025

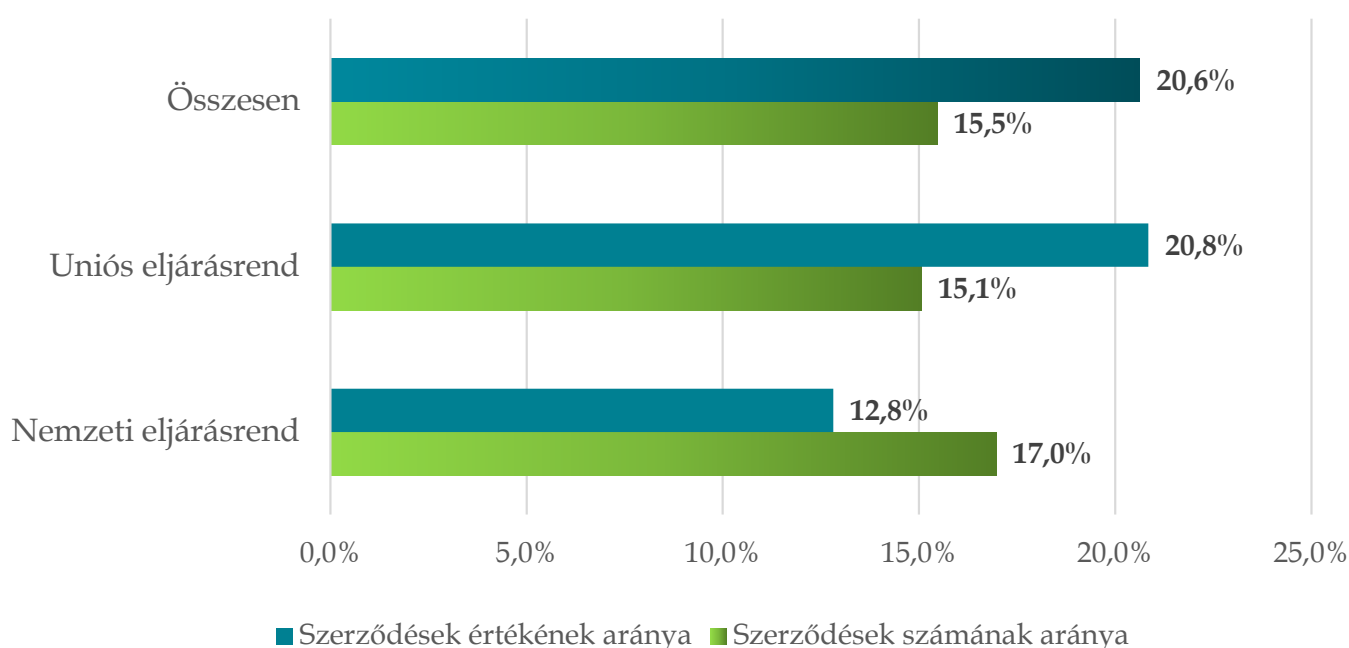


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Európai uniós forrás² az árubeszerzésekhez kapcsolódó közbeszerzések 15,5 százalékához kapcsolódott (8. ábra), ez az arány az uniós eljárásrendben is közelítőleg ekkora volt (15,1%), a nemzeti eljárásrendben pedig 17 százalékot tett ki, így az ilyen típusú támogatások közel azonos arányt alkottak az egyes eljárásrendeken belül 2025-ben a darabszám tekintetében (lásd 8. ábra).

Értékalapon viszont jobban eltértek az egyes eljárásrendekhez tartozó arányok, a nemzeti eljárásrendű árubeszerzések csupán mintegy 12,8 százaléka volt köthető európai uniós finanszírozáshoz, miközben a relatív nagyobb értékű közbeszerzéseket magába foglaló uniós eljárásrendben jóval magasabb, több, mint 20 százalékos értékarányt értek el az ilyen típusú közbeszerzések

8. ÁBRA: EU FORRÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ ÁRUBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA AZ ELJÁRÁSRENDEKEN BELÜL ÉS ÖSSZESEN, 2025



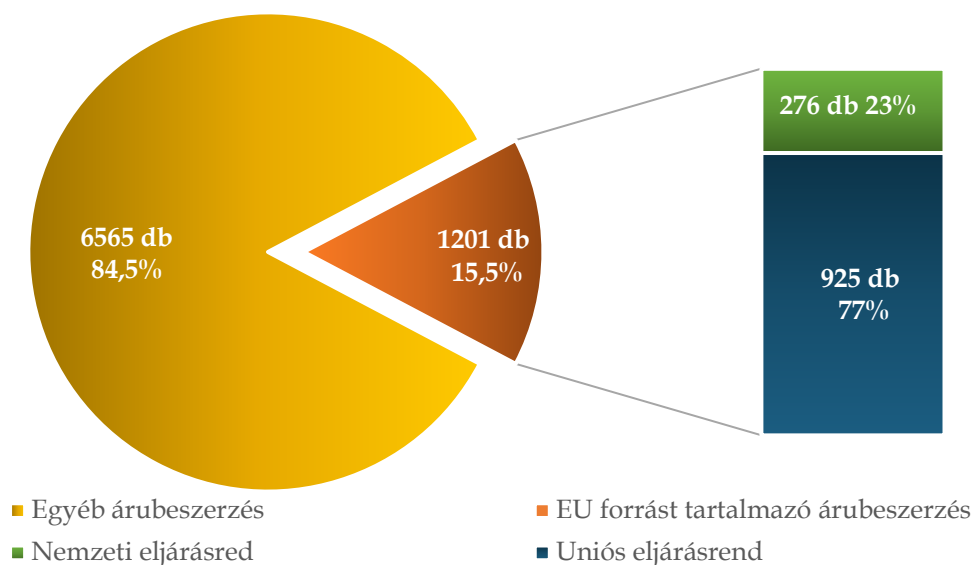
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

² Ezek az információk nem az uniós támogatás nagyságára vonatkoznak, ugyanis az adatforrásként felhasznált eredménytájékoztató hirdetményekből csak az derül ki, hogy az adott közbeszerzés kapcsolatos-e európai uniós alapokból finanszírozott programmal, de a támogatás konkrét összegére nincs adatunk.

.Amennyiben az EU finanszírozást tartalmazó árubeszerzés tárgyú közbeszerzések körében vizsgáljuk az egyes eljárásrendekhez tartozó szerződések arányát, azt kapjuk, hogy darabszám tekintetében hasonló nemzeti-uniós arányok adódnak, mint az összes árubeszerzés esetében, 23%-77%, tehát csak 2 százalékpont a különbség (9. ábra). A 10. ábra az összérték vonatkozásában

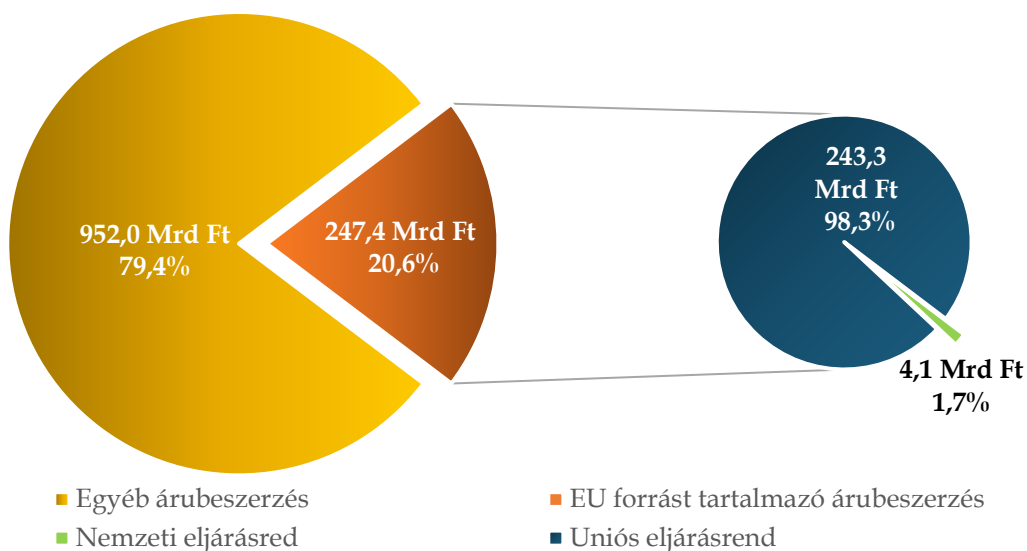
szemlélteti a megfelelő arányokat, látható, hogy ebben az esetben csak 1 százalékos az eltérés az összes árubeszerzés nemzeti-uniós arányszámaitól, hasonlóan elhatárolható a nemzeti eljárásrendű szerződések összértéke (1,7%), és 98,3 százalékban az uniós eljárásrendhez volt köthető az EU forrást tartalmazó árubeszerzések értéke.

9. ÁBRA: AZ EU FINANSZÍROZÁST TARTALMAZÓ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2025



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

10. ÁBRA: AZ EU FINANSZÍROZÁST TARTALMAZÓ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2025

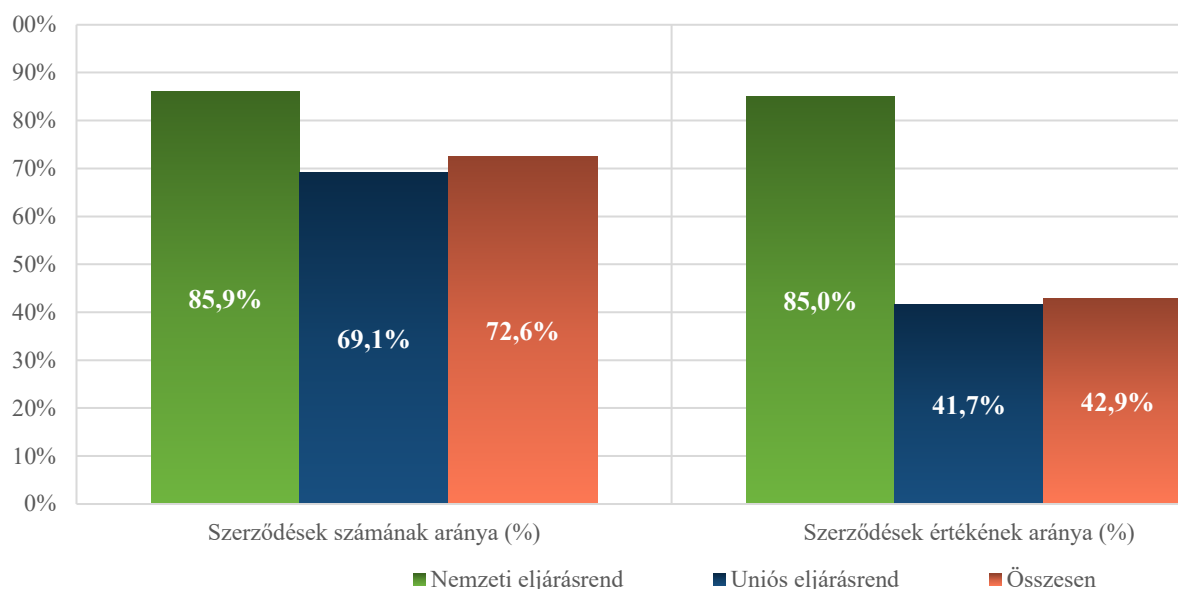


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2025-ben az árubeszerzés tárgyú közbeszerzések 85,9 százaléka tartalmazott nyertes kis- és középvállalkozást a nemzeti eljárásrendben, amihez hasonló nagyságrendű, 85%-os értékarány kapcsolódott, így el lehet mondani, hogy 100 darab nemzeti eljárásrendű árubeszerzésből átlagosan 86 foglalt magába nyertes kkv-t és 100 forintból 85 került a nyertes kkv-khoz ebben az eljárásrendben. Több, mint 15 százalékkal kisebb hányad jellemezte 2025-ben a kkv-k által elnyert uniós eljárásrendű árubeszerzéseket a darabszám tekintetében (69,1%), ami azt jelenti, hogy az uniós eljárásrendű

árubeszerzések körében 100 darab szerződésből 69-et nyertek el a kkv-k. Eközben az értékarány jóval alacsonyabb szintűnek bizonyult: 41,7%, ami kerekítve is 100 forintból csak 42 forintot jelentett a kkv-knak az uniós rezsimben. A 11. ábra jól szemlélteti, hogy a hazai árubeszerzések esetében is a kkv-k jelentős szerepet töltenek be, arányaik csak pár százalékkal maradnak el az összes közbeszerzés körében számított hányadosoktól, ahol is a szerződések mintegy háromnegyedéhez, értékben pedig 43 százalékához kapcsolódott nyertes kkv.

11. ÁBRA: A NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT ÉS ÖSSZESEN, 2025



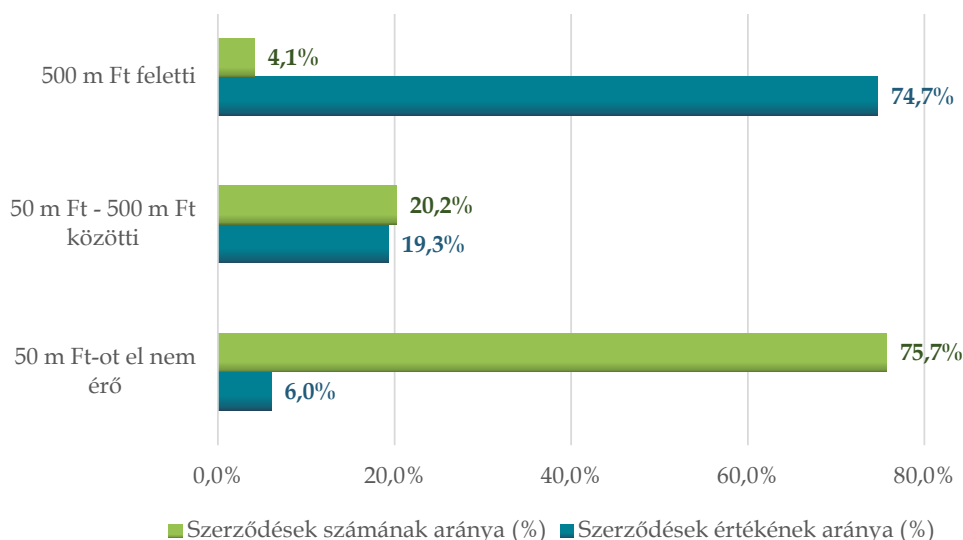
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az árubeszerzésekhez köthető szerződéseket értékkategóriák szerint elemezve megállapítható, hogy 2025-ben az 50 millió forintnál kisebb összértékű szerződések képezték az összes árubeszerzés tárgyú közbeszerzés több, mint háromnegyedét, ugyanakkor ehhez a kategóriához az összérték csupán 6 százaléka kapcsolódott. A középső szegmensbe, az 50 millió és 500 millió forint közötti összértékű árubeszerzések körébe, az összes árubeszerzés mintegy ötöde tartozott mind a számarány, mind az értékarány szempontjából. Az 500 millió forint feletti értékkategória közbeszerzéseseihez tartozott

a legnagyobb értékhányad (74,7%), az összérték közel háromnegyede, de ehhez az árubeszerzési szerződések csupán 4 százaléka kapcsolódott.

2025-ben tehát az árubeszerzések jellemzően sok, relatív alacsony értékű közbeszerzéshez kötődtek, miközben azért néhány nagy értékű szerződés is lebonyolításra került. A 12. ábrán látható arányszámok ugyanakkor jól szemléltetik, hogy az árubeszerzések darabszámának és értékének megoszlása tipikusnak mondható az egyes értékkategóriák szerint a vizsgált időszakban.

12. ÁBRA: AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYAI ÉRTÉKKATEGÓRIÁK SZERINT, 2025



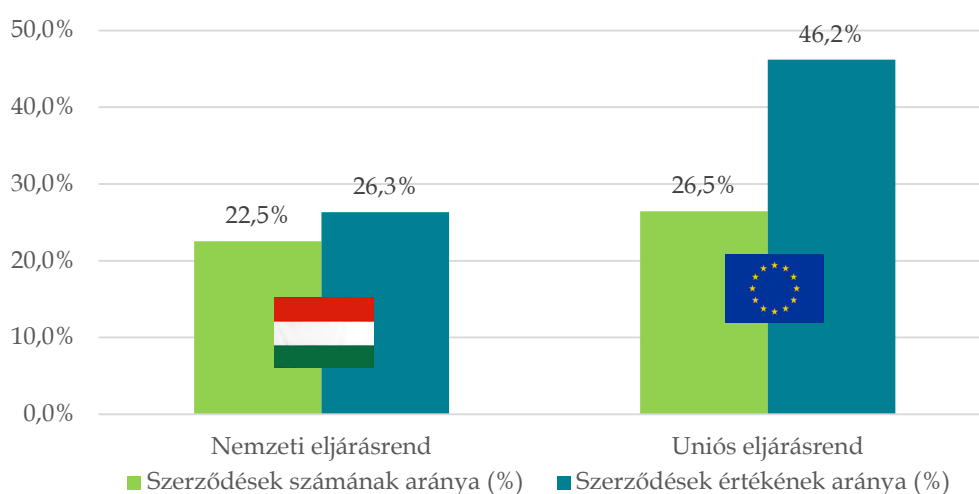
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzési piacon fennálló versenyhelyzet intenzitását mérő mutatók közül az egyik legfontosabb az egyajánlatos közbeszerzések alakulására vonatkozik. Ezt az indikátort az uniós módszertannak megfelelően számoljuk, tehát sem a keretmegállapodás megkötésére irányuló szerződések adatait, sem az eredményes keretmegállapodás alapján lehívott részekhez kapcsolódó szerződések adatait nem vesszük figyelembe.

2025-ben a nemzeti eljárásrendbe eső egyajánlatos árubeszerzés tárgyú közbeszerzési szerződéseknek mind a számarányuk, mind az értékarányuk nagyjából az előző

év szintjén maradt, csupán 1 százalékponttal mérséklődött az előző évi arányszámhoz viszonyítva. A Bizottság által is vizsgált uniós eljárásrendben megkötött egyajánlatos árubeszerzési szerződések számarányára is igaz az 1 százalékpontos süllyedés a 2024. évi adathoz képest, ugyanakkor az értékarányuk számottevő mértékben, 7,4 százalékponttal emelkedett 1 év alatt, így 2025-re 46,2 százalékot ért el, mely utóbbi szignifikánsan magas érték. Ennek a háttérében valószínűleg a 3 legmagasabb értékű 1 ajánlatos árubeszerzés áll, melyek gázolaj és földgáz beszerzésre irányultak.

13. ÁBRA: AZ EGYAJÁNLATOS ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2025 ÉVBEN

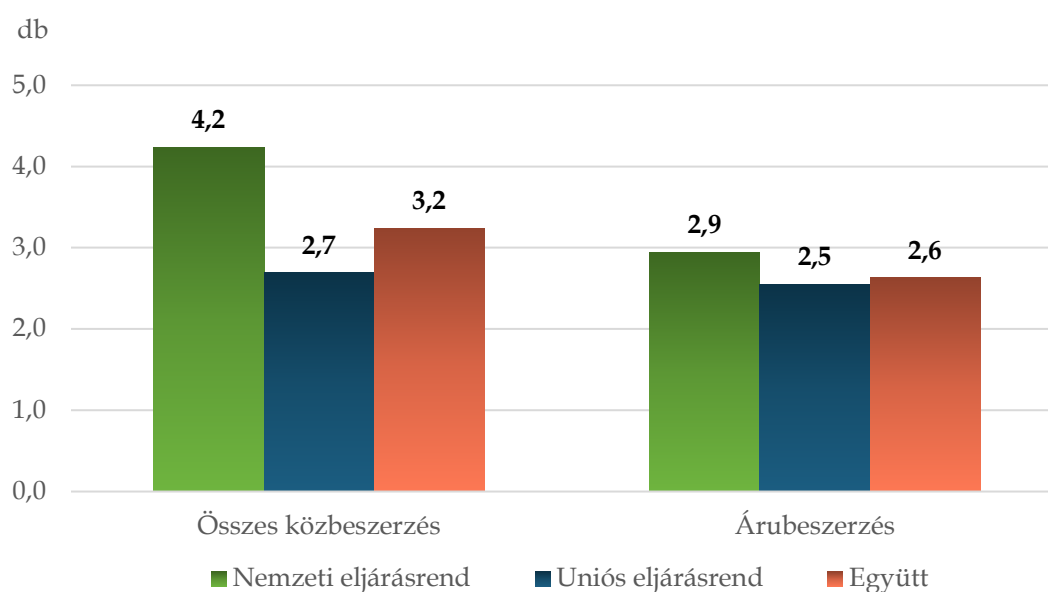


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Másik fontos mutató a piaci versenyhelyzet vizsgálatakor az egy közbeszerzésre jutó ajánlatok átlagos száma. Az árubeszerzések körében 2025-ben az ajánlatok fajlagos száma, azaz az egy szerződésre jutó darabszámuk összességében stagnálást mutatott: 2,6 darab volt ugyanúgy, mint egy évvel korábban. A 14. ábra eljárásrendek szerinti bontásban is szemlélteti az egy árubeszerzési szerződésre jutó ajánlatok számát és látható,

hogy az uniós eljárásrendben egy picit magasabb az érték, de alapvetően 2,5-3 darab között alakul mindhárom esetben és csak egy kevéssel múlják alul az összes közbeszerzés körében mért fajlagos értékeket. Összességében elmondható, hogy 2025-ben az ajánlatkérőknek árubeszerzési szerződésenként átlagosan 2-3 ajánlatból volt lehetősége kiválasztani a legmegfelelőbbet.

14. ÁBRA: EGY KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSRE ÉS EGY ÁRUBESZERZÉSRE JUTÓ AJÁNLATOK ÁTLAGOS SZÁMA (DB) ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2025 ÉVBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzési piacon fennálló versenyhelyzet harmadik fontos mérőszáma az eredményesen lezárt hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz (HNT) kapcsolódó közbeszerzési szerződések alakulása. Az árubeszerzések körében a megkötött HNT szerződések szám- és értékaránya alacsony szinten maradt 2025-ben is, az összes szerződéshez viszonyított HNT arányoknál is kisebb értékeket mutattak.

2025-ben az árubeszerzések körében 46 darab HNT eljáráshoz kapcsolódó szerződést kötöttek az ajánlatkérők 17,9 milliárd forint értékben, ebből 9 darabot a nemzeti

rendszer keretei között folytattak le, ezek összértéke a fél milliárd forintot sem érte el, 37 darab pedig az uniós eljárásrendben folyt 17,4 milliárd forint összegben. Mind az uniós, mind a nemzeti eljárásrendű árubeszerzés tárgyú HNT-k számaránya 0,6 százalékot tett ki, az értékarányuk pedig 1,5 százalékot jelentett, tehát az összes árubeszerzésre vonatkozóan is ezek lettek a HNT arányok, amint az a táblázatból kiolvasható. Az is látható, hogy az árubeszerzési szerződések közel kétharmada a számarány és az értékarány tekintetében is a nyílt eljárásokhoz volt köthető.

1. táblázat

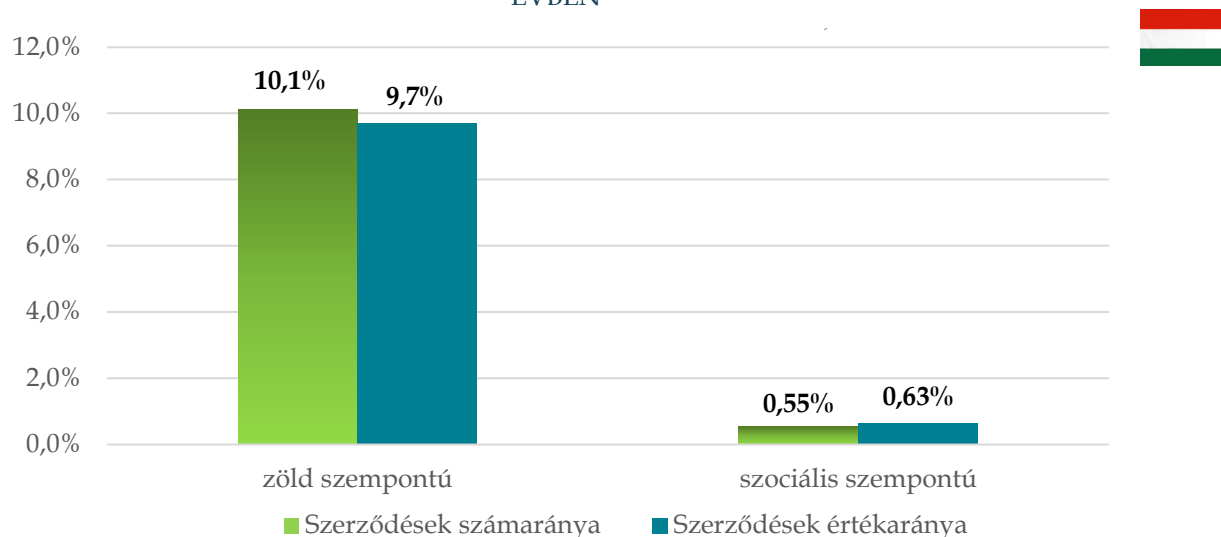
Eljárás típusa	Szerződések száma (db)	Szerződések számaránya (%)	Szerződések értéke (Mrd Ft)	Szerződések értékaránya (%)
Nyílt	4948	63,7%	768,4	64,1%
Meghívásos	2171	28,0%	275,0	22,9%
Tárgyalásos	224	2,9%	11,6	1,0%
Hirdetmény nélküli tárgyalásos	46	0,6%	17,9	1,5%
Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti eljárás	85	1,1%	2,8	0,2%
Gyorsított nyílt eljárás	177	2,3%	46,3	3,9%
Gyorsított meghívásos eljárás	105	1,3%	5,0	0,4%
Gyorsított tárgyalásos eljárás	10	0,1%	72,5	6,0%
Mindösszesen	7766	100,0%	1 199,4	100,0%

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A fenntarthatósági szempontokat tartalmazó közbeszerzések adatainak gyűjtésére a régi hirdetményminták alapján csak a nemzeti eljárásrendben volt lehetőség, tekintettel arra, hogy az ezzel kapcsolatos adatszolgáltatás kötelező jelleggel csupán a nemzeti hirdetménymintákban jelent meg. A 2023. október végén bevezetett új e-Forms mintákban már elvileg szerepelnek a stratégiai szempontú közbeszerzésekre vonatkozó kérdések, de mivel opcionálisak, a gyakorlat eddig sajnos azt mutatta, hogy ezek nagyon kis százalékban kerültek kitöltésre. A módszertani fejlesztések és a jogalkalmazói tudatosság erősítése révén azonban az uniós eljárásrendben alkalmazott e-Forms minták környezetvédelmi szempontokra vonatkozó mezőinek kitöltési aránya nagymértékben javult. Az új adatközlésre való átállás ütemezetten valósul meg: 2026 első negyedévéől kezdve már hivatalosan is publikálunk zöld statisztikákat az uniós eljárásrendben is, de 2025. évre a zöld közbeszerzésekre vonatkozó statisztikákat még csak a nemzeti eljárásrendre korlátozva mutatjuk be. A 15. ábra grafikon-

ja is csak a nemzeti eljárásrendben ábrázolja a 2025-ben lezajlott árubeszerzés tárgyú közbeszerzési szerződések körében a zöld és a szociális szempontokat tartalmazó szerződések számának, illetve értékének arányait. Látható, hogy az árubeszerzési szerződéseknek körülbelül csak 10 százalékában vettek figyelembe zöld szempontokat és az értékek vonatkozásában is ez az arány állt fenn. Az összes nemzeti eljárásrendű szerződés esetében ez a számarány 15,8%, az értékarány 20,4 százalékra jön ki, tehát elmondható, hogy az árubeszerzések esetében ritkábban vesznek figyelembe zöld szempontokat az ajánlatkérők, sőt a többi beszerzési tárgyú szerződéssel összevetve azt tapasztalhatjuk, hogy az árubeszerzések körében a legritkább a zöld szempontok alkalmazása. A szociális szempontoknak az árubeszerzés tárgyú közbeszerzések körében elhanyagolható volt a jelentőségük, csupán 9 darab szerződés tartalmazott ilyen jellegű szempontot, értékük összesítve 200 millió forintot tett ki, így sem a számarányuk, sem az értékarányuk nem érte el az 1 százalékot.

15. ÁBRA: A KÖRNYEZETVÉDELMI ÉS SZOCIÁLIS SZEMPONTOKAT TARTALMAZÓ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDEN, 2025 ÉVBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Végül, de nem utolsósorban az árubeszerzéseket vizsgálhatjuk a közös közbeszerzési szójegyzék³ (Common Procurement Vocabulary, *CPV*) főcsoportjai szerinti bontásban is.

A közös közbeszerzési szójegyzék a közbeszerzésre vonatkozó egységes osztályozási rendszer, amely az ajánlatkérők által a közbeszerzési szerződések tárgyának meghatározására szolgál a szerződések tárgyát képező árubeszerzés, építési beruházás, illetve szolgáltatás típusát leíró szövegezéssel.

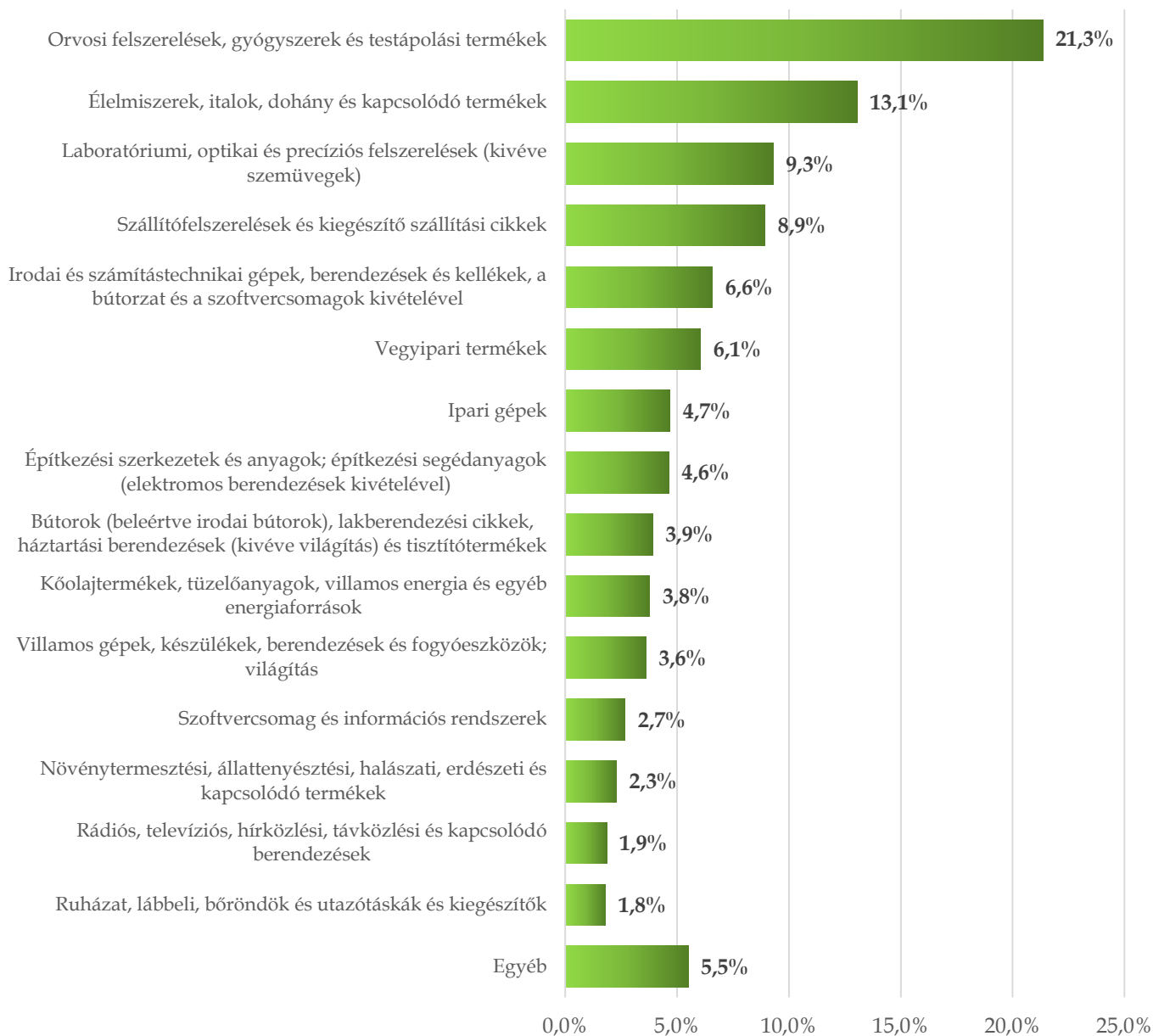
Az elemzés során a 2% alatti szám- és/vagy értékarányt képviselő CPV főcsoportok „Egyéb” kategóriában kerültek összevonásra.

A 16. ábra az árubeszerzés tárgyú szerződések számának, a 17. ábra pedig ezen szerződések értékének megoszlását mutatja CPV főcsoportok szerint. Láthatjuk, hogy 2025-ben az árubeszerzések tárgykörén belül a legtöbb megkötött közbeszerzés, a szerződések több, mint ötöde az „Orvosi felszerelések, gyógyszerek és

testápolási termékek” beszerzésére irányult. Hozzá kell tenni, hogy ebben a főcsoportban jellemzően sok részes eljárások szerepelnek, nem ritkák a 30-40 részesek sem. A második helyre az „Élelmiszerek, italok, dohány és kapcsolódó termékek” főcsoportjához tartozó közbeszerzések kerültek a szerződések 13 százalékával, mely több, mint 1000 darab megkötött közbeszerzést foglalt magában. Említésre méltó súlyt képviseltek még a „Laboratóriumi, optikai és precíziós felszerelések (kivéve szemüvegek)” 9,3 százalékkal, a „Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek” 8,9 százalékkal és 5 százalék fölötti súllyal rendelkeztek még az „Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorkészítés és a szoftvercsomagok kivételével”, valamint a „Vegyipari termékek” főcsoportjába tartozó árubeszerzési szerződések. Ez az említett 6 főcsoport együttesen az árubeszerzések mintegy kétharmadát felelték meg 2025-ben.

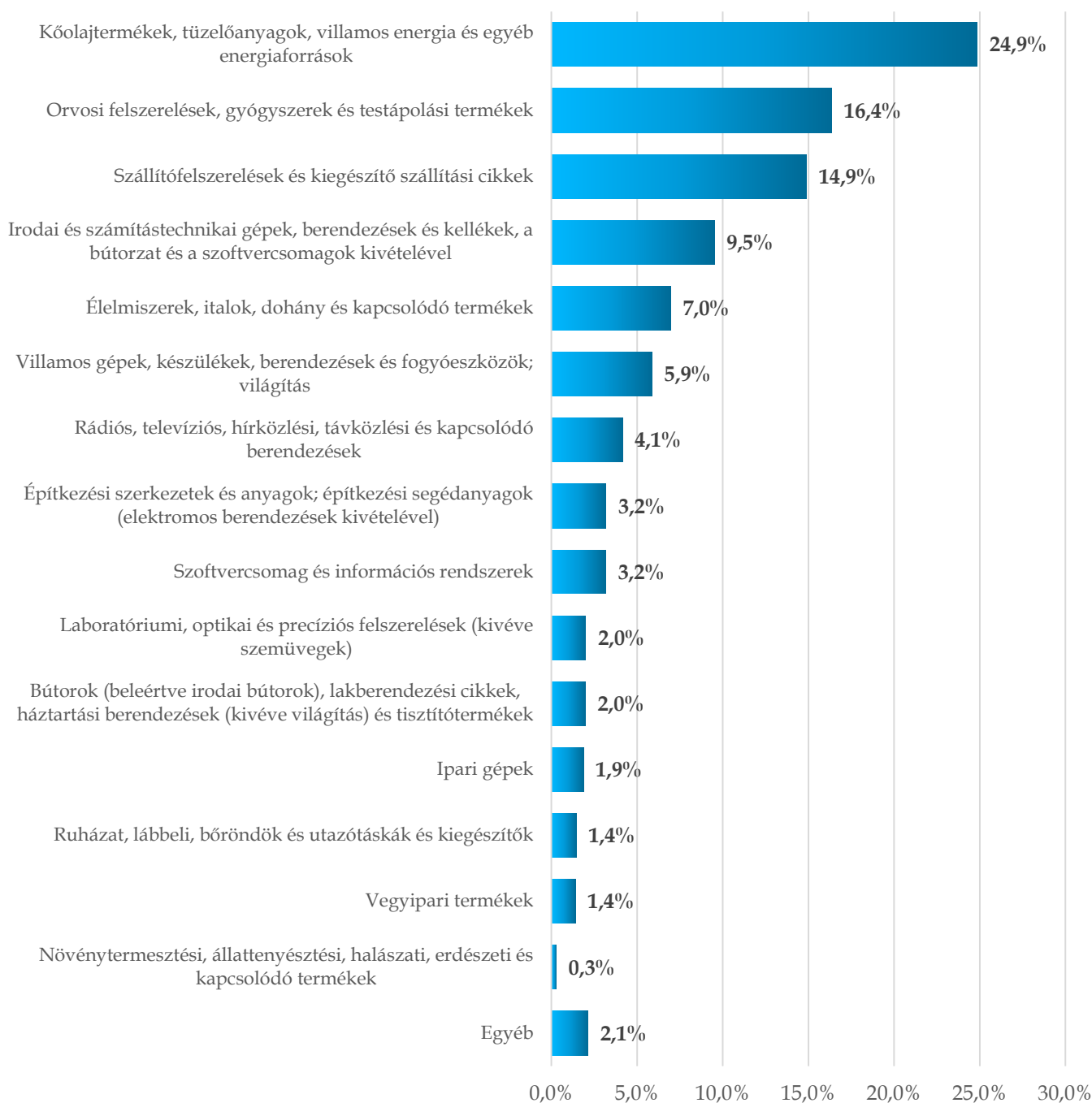
³ Közös közbeszerzési szójegyzék: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0213>.

16. ÁBRA: ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZLÁSA CPV FŐCSOPORTOK SZERINT 2025 ÉVBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

17. ÁBRA: ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZLÁSA CPV FŐCSOPORTOK SZERINT 2025 ÉVBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság