



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2026. VIII. évfolyam 10. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

2026. VIII. évfolyam 10. 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 Kacur 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. Nyerges Éva).....**3

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Petró Szilvia LL.M.).....15

A Döntőbizottság D.155/16/2026. számú határozata..15

A Döntőbizottság D.277/17/2026. számú határozata..20

Közbeszerzési iránytű 23

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

(Dr. Pfeiffer Zsolt PhD.).....23

A közbeszerzési jogorvoslati eljárás során hozott dön-
tések eljárásjogi elemzése

(Dr. Szekeres Vanda).....49

Statisztika (Mikó Zsófia).....59

Az európai uniós finanszírozású közbeszerzési
szerződések adatainak statisztikai elemzése 2021 és
2025 között



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 októberében megjelenő tizedik számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata* – egyéb kérdések mellett – foglalkozik a becsült érték meghatározásával, a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérői minőség konjunktív feltételei fennállásának értelmezésével, a közbeszerzési eljárás előkészítésével és a szerződéskötési kötelezettség alóli mentesüléssel kapcsolatos egyes kérdésekkel is.

A *jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban* ismertetett jogeset érinti azt a kérdést, hogy miképp kell igazolni a kapacitást nyújtó szervezet árbevételével kapcsolatos előírást természetes személy esetében, valamint azt, hogy a hiánypótlás magában foglalja-e jogértelmezési kérdések kezelését. Bemutatásra kerül egy, a túlzó alkalmassági követelmény előírásával kapcsolatos döntés is.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* két szacikk kerül publikálásra. Az első szacikk az aránytalanul alacsony ár jogintézményével foglalkozó szacikk-sorozat befejező része. A második írás a közbeszerzési jogorvoslati eljárás során hozott döntések eljárásjogi elemzése. A jogorvoslati eljárás jelenleg hatályos jogi szabályrendszerének keretein belül elhelyezve és az eljárás menetét követve kerül a lehető legtöbb típusú döntésforma a szacikkben bemutatásra.

A *Statisztika rovatban* megjelenő cikk az európai uniós finanszírozású közbeszerzési szerződések adatainak statisztikai elemzését tartalmazza a 2021 és 2025 közötti időszakra vonatkozóan.

Dr. Kovács László PhD

felelős szerkesztő

Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Nyerges Éva, osztályvezető, Közbesszerzési Hatóság,
Közszolgálati és Támogató Főosztály Jogi Osztály
DOI: 10.37371/KEP.2026.10.1

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

1. kérdés

Helyes-e azon értelmezés, hogy amennyiben ajánlatkérő egy szolgáltatást 12 hónapos időszakra vonatkozóan rendel meg, úgy ezen beszerzés becsült értéke a Kbt. 17. § (2) bekezdése szerint állapítandó meg és a Kbt. 19. § (3) bekezdése ez esetben nem alkalmazandó az előző, illetőleg következő 12 hónapos időtartamra kötött azonos tárgyú szerződések vonatkozásában, azaz több egymást követő 12 hónapos időszak (illetve naptári év) becsült értékét automatikusan nem szükséges egybeszámítani a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján, függetlenül attól, hogy bizonyos szolgáltatások (pl. ajánlatkérő intézményeinek takarítása, karbantartási szolgáltatások ellátása, stb.) megrendelésére szükségképpen sor kerül valamennyi évben, mivel a szolgáltatás ellátása folyamatos kell, hogy legyen ajánlatkérő működése folyamán?

Ennek megfelelően:

– a 2025. naptári évre vonatkozó takarítási szolgáltatás becsült értékét nem szükséges egybeszámítani a 2026. évre tervezett takarítási szolgáltatás becsült értékével; illetve

– a 2024. július 1. – 2025. június 30. közötti időszakra kötött, általános jellegű karbantartási szolgáltatás becsült értékét nem szükséges egybeszámítani a 2025. július 1. – 2026. június 30. közötti időszakra tervezett azonos tárgyú karbantartási szolgáltatás becsült értékével, amennyiben az ajánlatkérő minden egyes beszerzés esetében külön, a Kbt. 16. § (3) bekezdésének megfelelően, az adott 12 hónapos időszakra állapítja meg a becsült értéket?

Helyes-e az a jogértelmezés, miszerint a rendszeresen visszatérő szolgáltatások esetében a Kbt. 17. § (2) bekezdése szerinti 12 hónapos becsült érték képezi az eljárásrend meghatározásának alapját, és ilyen esetben nem alkalmazandó a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti több évre kiterjedő egybeszámítás, amennyiben ajánlatkérő az egyes szerződéseket 12 hónapos időtartamra köti?

Amennyiben megfelelő a fenti értelmezés, akkor a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti egybeszámítási kötelezettség milyen érvrendszerre tekintettel mellőzhető a rendszeresen visszatérő szolgáltatások tekintetében, amikor – annak ellenére, hogy az adott szerződést mindösszesen 12 hónapos időszakra köti – ajánlatkérő már a szerződés megkötésekor is tisztában van azzal, hogy a 12 hónapos szerződéses időtartam lejártával is szükségképpen új szerződés megkötésére lesz köteles a szerződéses feladatok ellátása érdekében?

Amennyiben a fenti értelmezés nem helytálló, akkor a rendszeresen visszatérő szolgáltatás-megrendelések esetén miként szükséges a Kbt. 19. § (3) bekezdés szerinti egybeszámítási szabályokat alkalmazni a többször 12 hónapos időszakokra/ adott naptári évre kötött, azonos tárgyú szerződések esetén? A fenti esetben akár több évre (évtizedre) visszamenően és előre is egybe kell számítani a beszerzések becsült értékét?

A Közbesszerzési Hatóság válasza:

A Közbesszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 17. § (2) bekezdése akkor alkalmazható, ha az azonos tárgyú beszerzési igények rendszeresen vagy időszakonként visszatérően merülnek fel. Ebben az esetben a szabályozás a becsült értéket éves szinten rendeli

meghatározni a Kbt. 17. § (2) bekezdés a) vagy b) pontjának megfelelően. Ezen részletszabályozás azonban nem írja felül a Kbt. 19. §-ának alkalmazási kötelezettségét, azaz az ajánlatkérőnek – például a Kbt. 17. § (2) bekezdés a) pontjának alkalmazása esetén – nem kizárólag az előző naptári évben kötött azonos tárgyú szerződések aktualizált értékét kell figyelembe vennie, hanem vizsgálnia szükséges, hogy adott beszerzési igénnyel összefüggésben felmerül-e a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályok alkalmazásának kötelezettsége.

Amennyiben egy rendszeresen ismétlődő beszerzés esetén egy adott évben több azonos tárgyú szerződés is megkötésre kerül, úgy ezen adott éven belül is vizsgálni szükséges a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályokat. Amennyiben azonban nincs más olyan szolgáltatásmegrendelése az ajánlatkérőnek, amely ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányul, akkor megfelelő kizárólag a Kbt. 17. § (2) bekezdése alapján megállapítani a rendszeresen visszatérő szolgáltatásának a becsült értékét.

A rendszeresen visszatérő beszerzéseknél az évenként megkötött szerződések értékét nem kell több évre visszamenőleg vagy előre figyelembe venni, illetve az adott évre vonatkozó beszerzés értékével sem kell együttesen kezelni az előző vagy a következő naptári év szerinti becsült értéket. A Kbt. 17. § (2) bekezdés alkalmazásában kizárólag az ott meghatározott időtartamok vizsgálандók.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 17. § (2) bekezdés a) pontja arra az esetre vonatkozik, ha az ajánlatkérő korábban már kötött azonos tárgyú szerződést, a b) pont pedig arra az esetre, amikor az adott beszerzési igény először merül fel az ajánlatkérő számára, tehát korábbi tapasztalata azonos tárgyú szerződésben nem volt, azonban a tervezés időpontjában előreláthatóan a jövőben is szüksége lesz azonos tárgyú szerződésre, vagyis rendszeressé válik a szerződés. Egy beszerzés rendszeres vagy időszakonként visszatérő jellegét az ajánlatkérőnek mindig körültekintően kell vizsgálnia.

A becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által kiadott útmutató (a továbbiakban: Becsült érték útmutató; 2021.09.30.) rögzíti, hogy „Az ajánlatkérőknél jellemzően vannak olyan áru- vagy szolgáltatás beszerzési igények,

amelyek a feladatuk ellátása vagy a szervezeti működés biztosítása érdekében szükségesek, és előre látható módon rendszeres jelleggel vagy időszakonként visszatérően felmerülnek (például irodaszerek, vagy folyamatosan ellátott étkeztetéshez szükséges élelmiszerek, rendszeres fuvarozás vagy takarítás, könyvelés, stb.). Ezeknek a beszerzési igényeknek a közös jellemzője, hogy rendszeresen, minden évben felmerülnek, és az ajánlatkérő folyamatos működésének biztosítása érdekében az ellátásukra vonatkozó szerződéseket az ajánlatkérőnek minden évben újra meg kell kötnie. E beszerzések esetében az uniós közbeszerzési irányelvek – és ennek megfelelően a Kbt. – speciális szabályokat adnak, és a becsült értéket éves szinten rendelik meghatározni. Ilyen esetekben akkor is a Kbt. 17. § (2) bekezdés a) vagy b) pontja szerint meghatározott éves értéket kell figyelembe venni, ha az adott szerződés időtartama nem haladja meg az egy évet. A Kbt. 17. § (2) bekezdés a) és b) pontjának alkalmazása közül az ajánlatkérő a beszerzési igénye függvényében választhat.”

A Kbt. 17. § (2) bekezdésének és a Kbt. 19. §-ának viszonylatában elmondható, hogy az ajánlatkérőnek a rendszeresen vagy az időszakonként visszatérően kötött, azonos tárgyú beszerzései esetén a Kbt. 17. § (2) bekezdésének megfelelően kell megállapítania a becsült értéket, azonban ez esetben sem mellőzhető az adott éven belül a részekre bontás tilalmának a vizsgálata. Ez egyrésztől abban mutatkozik meg, hogy amennyiben egy rendszeresen ismétlődő beszerzés esetén egy adott évben több, azonos tárgyú szerződés is megkötésre kerül (például takarítási szolgáltatás több szerződés által az ajánlatkérő üzemeltetésében lévő különböző épületekre), úgy ezen adott éven belül is vizsgálni szükséges az adott tárgyon belüli szerződéskötések esetében a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályokat. Másrésztől előfordulhat olyan újonnan felmerülő beszerzési igény is, amely az addig éves szinten meghatározott becsült értékű beszerzéssel műszaki-gazdasági funkcionális egységet alkothat. Ez utóbbi esettel összefüggésben a Becsült érték útmutató rögzíti, hogy ha „az ajánlatkérő minden évben köt szerződéseket az általa kezelt ingatlanokban végzendő takarítási szolgáltatásra, az előre láthatóan rendszeres jelleggel felmerülő beszerzési igényeire olyan módon kell a közbeszerzést megvalósítania, hogy – amennyiben nem egy ennél hosszabb idejű szerződést köt – a takarítási szolgáltatások egy éves összesített értékét veszi figyelembe. Ha azonban az adott év során a tervezéskor még nem előre látható módon egy olyan ingatlan is kezelésébe kerül, amelynek takarítására külön kell szerződést kötnie, ennek a beszerzésnek az értékét nem a Kbt. 17. § (2) bekezdése szerint kell meghatározni,

hanem a becsült érték meghatározására vonatkozó általános szabályok szerint. Mindez ugyanakkor azt is jelenti, hogy az ajánlatkérőnek a példa szerinti esetben a tárgyév során kezelésébe került további ingatlant a következő évre vonatkozó takarítás beszerzésének a Kbt. 17. § (2) bekezdése szerint meghatározott becsült értéke vizsgálatakor már figyelembe kell vennie."

Fentiekkel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy ha egy beszerzés a Kbt. valamely becsült érték számítási szabálya alapján közbeszerzési kötelezettség alá tartozik, az ajánlatkérő nem hivatkozhat arra, hogy egy másik becsült érték számítási szabály alapján a becsült érték nem érne el a közbeszerzési értékhatárt. Ajánlatkérő nem választhatja meg a becsült érték meghatározásának a módszerét a Kbt. megkerülésének céljával [Kbt. 19. § (1) bekezdés].

A becsült érték Kbt. 19. §-a szerinti számítása során a műszaki-gazdasági funkcionális egységen túl vizsgált időbeli összefüggéssel kapcsolatban rögzíthető, hogy nincs olyan konkrétan, előre meghatározható idő-intervallum, amely pontosan megadná, hogy hány évre lehet indokolt a beszerzések időbeli összefüggését vizsgálni. E tekintetben nincs általános szabály, ezt az adott beszerzés tárgyával és feltételeivel összefüggésben az eset összes körülményének körütekintő mérlegelésével kell eldönteni. A rendszeresen visszatérő beszerzéseknél azonban a Kbt. 17. § (2) bekezdés alkalmazásával kell meghatározni a beszerzés becsült értékét és nem szükséges a korábbi évek során kötött hasonló szerződések, illetve a következő évek során tervezett hasonló szerződések értékét is hozzászámítani.

Fentiek alapján az ajánlatkérőnek a takarítási és karbantartási szolgáltatásai kapcsán elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy valóban rendszeresen visszatérő, az ajánlatkérőnél évről évre felmerülő szolgáltatásokról van-e szó. Amennyiben megállapítja az ajánlatkérő, hogy a szóban forgó szolgáltatások rendszeresen visszatérőek, akkor a Kbt. 17. § (2) bekezdése lesz irányadó a becsült érték meghatározása szempontjából. De ez esetben is figyelemmel kell lennie az ajánlatkérőnek a Kbt. 19. § (3) bekezdés szerinti részekre bontási szabályokra, így azt is szükséges vizsgálnia, hogy van-e további olyan szolgáltatás beszerzési igénye, amely ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányul.

Amennyiben ajánlatkérőnél a takarítási szolgáltatás rendszeresen visszatérő jellegű, akkor a 2026. évre tervezett takarítási szolgáltatás becsült értékéhez nem kell hozzáadnia a 2025. évi takarítási szolgáltatás értékét, és

hasonlóképpen nem kell hozzáadnia a 2025. július 1. – 2026. június 30. közötti időszakra tervezett karbantartási szolgáltatás becsült értékéhez a 2024. július 1. – 2025. június 30. közötti időszakra kötött hasonló tárgyú szerződése értékét sem. A rendszeresen visszatérő jellegű szolgáltatások esetén, éves szinten kell meghatározni a becsült értéket, továbbá akkor is a Kbt. 17. § (2) bekezdés a) vagy b) pontja szerint meghatározott egy éves értéket kell figyelembe venni, ha az adott szerződés időtartama nem haladja meg az egy évet.

2. kérdés

A kérdező álláspontja szerint az „ajánlatkérő” fogalmát – beleértve a „közjogi intézmény” fogalmát is – funkcionálisan kell értelmezni. Ebből következően a nem állami tulajdonú / fenntartású szervezet esetén a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának értelmezése esetén „finanszírozásnak” is csak az tekinthető, ha

a) az állami eredetű forrás a működéshez vagy a szervezeti célok megvalósításához pályázati úton vagy egyedi állami döntéssel biztosított adomány vagy vissza nem térítendő támogatás, vagy

b) többségi részben az állami eredetű forrás biztosítja az adott szervezet tevékenységének ellátását és a „finanszírozás” nem visszatérhes szerződéses ügylet eredménye.

Az állásfoglalást kérő értelmezése szerint, ha a nem állami tulajdonú / fenntartású szervezet létrehozásáról nem a Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-f) pontjában meghatározott egy vagy több szervezet döntött, továbbá a gyógyító és humanitárius tevékenységét autonóm módon, a saját fenntartója által biztosított infrastruktúrával és személyi állománnyal – más (magán) szolgáltatók mellett – szerződéses ügylet eredményeként, elvárt teljesítmény mutatók alapján, teljesítmény-elszámoláson alapuló visszatérhes szolgáltatás-financezírozási szerződés alapján végzi, akkor az ebből származó bevétel nem tekinthető a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti „finanszírozásnak”. A Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának normaszövegében a „finanszírozás” fordulat csak a pályázati úton vagy egyedi állami döntéssel biztosított állami / önkormányzati költségvetési forrásból származó adományokat, illetve a vissza nem térítendő, fejlesztési, működési támogatásokat foglalja magában?

Helyes-e azon értelmezés, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának alkalmazása során nem minősülnek „finanszírozásnak” mindazon állami eredetű forrásból származó bevételek, amelyek szerződéses ügylet eredményeként, elvárt teljesítmény mutatók alapján, teljesítmény-elszámoláson alapuló visszatérhes szolgáltatás-financezírozási szerződés alapján illetik meg a nem állami tulajdonú / fenntartású szervezetet.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja értelmében a finanszírozás forrásának van jelentősége, így minden, a Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-f) pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány által nyújtott finanszírozás, amennyiben ehhez a finanszírozáshoz nem kapcsolódik semmilyen szerződéses ellenszolgáltatás, akkor közfinanszírozásnak számít.

Fentiek alapján, a pályázati úton vagy egyedi állami döntéssel biztosított állami / önkormányzati költségvetési forrásból származó adományokat, illetve a vissza nem térítendő, fejlesztési, működési támogatásokat abban az esetben kell közfinanszírozásnak tekinteni, amennyiben azokhoz nem kapcsolódik egy olyan szerződéses kötelezettség, amely alapján meghatározott ellenszolgáltatást kellene teljesítenie az adott szervezetnek.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Ha a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérői minőség konjunktív feltételei fennállnak, úgy egy adott szervezet a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó valamennyi beszerzési tárgy tekintetében köteles lesz közbeszerzési eljárás lefolytatására a Kbt.-ben meghatározott további – például a becsült értékre vonatkozó – feltételek fennállása esetén. Ha a konjunktív feltételek valamelyike nem teljesül, úgy a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérői minőség nem állapítható meg.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérői minőség fennállásának három konjunktív feltétele van:

- a) jogképesség,
- b) kifejezetten közérdekű, nem ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenység folytatása, illetőleg ilyen célból történő létrehozatal,
- c) a vizsgált szervezet irányítása a Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-f) pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány közvetlen vagy közvetett felügyelete alatt áll, vagy többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza, vagy egy vagy több ilyen szervezet (testület) választja meg a vezető tisztségviselőket, a döntéshozó szerv vagy a felügyelőbizottság tagjainak a többségét.

Tekintettel arra, hogy a kérdés kizárólag a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérői minőség harmadik feltételére, azon belül is csak a finanszírozásra vonatkozik, így az állásfoglalásban a többi feltétel nem kerül ismertetésre. Azonban a kérdéssel kapcsolatban

kiemelést érdemel, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérői minőség megállapíthatóságának nem feltétele, hogy az adott szervezetet a Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-f) pontjában meghatározott egy vagy több szervezet hozza létre vagy döntsön a létrehozásáról. Így adott esetben egy nem „állami” alapítású, közérdekű, nem ipari, kereskedelmi jellegű tevékenységet folytató szervezet is ajánlatkérőnek minősülhet, ha többségi részben a Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-f) pontjában meghatározott egy vagy több szervezet finanszírozza.

A harmadik feltétel vizsgálatának kiindulópontja az állami hatóságoktól való szoros függést eredményező helyzetre vezethető vissza. Ez a függés ugyanis lehetővé teszi az állami hatóságok számára, hogy a kérdéses szerv határozatait a közbeszerzési szerződések tekintetében befolyásolják, ami lehetőséget teremt arra, hogy e döntéseket ne csak gazdasági megfontolások vezessék. Ezen feltétel alapján úgy kerülhetnek a Kbt. hatálya alá a különböző szervezetek, hogy meghatározott típusú kapcsolatban állnak más ajánlatkérőkkel. Ez lehet finanszírozási kapcsolat, felügyeleti kapcsolat, illetve a menedzsment, felügyelőbizottság kinevezéséből fakadó befolyásolási lehetőség.

Az Európai Unió Bíróságának [a továbbiakban: Bíróság] a University of Cambridge ügyben (C-380/98) hozott ítélete elsősorban arra vonatkozóan tesz megállapításokat, hogy mely finanszírozási módokat, milyen finanszírozási forrásokat kell figyelembe venni a közfinanszírozás megállapíthatóságához, azaz milyen szempontokat kell mérlegelni ahhoz, hogy valamely finanszírozási mód közfinanszírozásnak legyen tekinthető. Az ítélet rögzíti, hogy „közfinanszírozásnak” azok az állami juttatások minősülhetnek, amelyek semmilyen szerződéses ellenszolgáltatáshoz nem kapcsolódnak. A közjogi szervezet fogalmi elemét képező finanszírozási kapcsolat nem foglal magában minden állami pénzjuttatást, csak azokat, amelyek függőségi kapcsolatot eredményeznek vagy megerősítik azt.

Csak azok a pénzjuttatások minősülnek tehát „közfinanszírozásnak”, melyek az adott szerv tevékenységének a támogatását, finanszírozását szolgálják, ugyanakkor nem ellenszolgáltatás fejében történnek (lásd a Bíróság C-380/98. sz. ügyben hozott ítéletének 21-23. pontját). Így például az adott szervezet meghatározott tevékenységének a támogatására juttatott pénzösszeg az adott szervezet más ajánlatkérő általi finanszírozásának tekinthető. Akkor beszélhetünk finanszírozásról, ha nincs a felek között olyan szerződéses kapcsolat, mely alapján

meghatározott ellenszolgáltatás nyújtására lenne kötelezett az adott szervezet. A C-380/98. sz. ügyben hozott ítélet szerint, amennyiben viszont az érintett szervezet szerződés alapján nyújt valamilyen tanácsadási tevékenységet, akkor ez kívül esik a finanszírozási kapcsolat kategóriáján. Természetesen egy szerződéses kapcsolat is eredményezhet függőségi viszonyt, azonban ezt nem lehet azonosítani a támogatásból fakadó függőségi viszonnal, mivel ez a kapcsolat sokkal inkább a szabadon kötött, visszerthes szerződésből fakadó, a normál kereskedelmi kapcsolatokban létező függőséghez hasonlatos.

A Bíróság rögzítette egyúttal azt is, hogy csak az érintett egység tevékenységeit, különleges ellenszolgáltatás nélkül kiutalt pénzügyi támogatás által finanszírozó vagy fenntartó szolgáltatások minősülhetnek közfinanszírozásnak [lásd C-380/98. sz. ítélet 21. pont]. A finanszírozás tehát irányulhat akár a gazdasági szereplő infrastrukturális működésének biztosítására is, vagy irányulhat egyúttal a gazdasági szereplő által végzett tevékenység folytatásának támogatására is (mint ahogyan azt a C-380/98. sz. ítélet 21. pontja is rögzíti).

A Bíróság a fent említett ügyben azt is kimondta, hogy a többségi részben történő finanszírozás kitétele menynységi kategória, és azt jelenti, hogy több, mint fele részben az állam, illetve egyéb közjogi szervezet finanszírozza az adott szervezet tevékenységét. A közfinanszírozás arányának meghatározásakor figyelembe kell venni az adott szerv valamennyi bevételeit, beleértve a kereskedelmi jellegű tevékenységből származó bevételt is. A Bíróság C-337/06. számú ügyben hozott ítélete alapján közvetett finanszírozás útján is teljesülhetnek az ajánlatkérői minőség tárgyi feltételei, amikor az állam szabályozás útján biztosítja a bevételt az érintett szervezet számára.

Továbbá kiemelt érdemmel, hogy a Kbt. – 2025. december 31. napjától hatályos – 5. § (1) bekezdés e) pontja már nem utal arra, hogy a finanszírozást csak a „működés” finanszírozására kellene leszűkíteni. A jogalkotó célja a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának a módosításával, mind a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvvel (továbbiakban: Irányelv) történő összhang, mind pedig a Bíróság által hozott ítéletekkel való összhang

megteremtése volt. Tekintettel arra, hogy a finanszírozás értelmezésének kizárólag a működés finanszírozására történő szűkítése audit kockázatot takar, és sem az Irányelvvel, sem a Kbt.-vel nincs összhangban, így az adott szervezetnek az összes – Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-f) pontjában meghatározott egy vagy több szervezettől származó – olyan bevételeit figyelembe kell venni a közfinanszírozás körében, melyhez nem kapcsolódik szerződéses ellenszolgáltatás.¹

3. kérdés

Ajánlatkérő - egy centrumkórház irányító kórházaként - maga és több közös ajánlatkérő (a centrumkórház irányított kórházai) nevében eljárva dinamikus beszerzési rendszert [a továbbiakban: DBR] állított fel. Az eljárást megindító felhívás I.1. pontjában megnevezésre került a közös ajánlatkérők képviseletére jogosult ajánlatkérő, továbbá a közös ajánlatkérők képviseletére nem jogosult ajánlatkérők. Egy, az ajánlatkérő irányítása alá tartozó további, de a DBR felállítása során ajánlatkérőként nem definiált kórház csatlakozási igényét jelezte a már felállított DBR-hez, figyelemmel arra, hogy a DBR tárgya szerinti árubeszerzésre a körülmények megváltozása miatt csak most nyílt igénye, ugyanakkor ki kívánja használni a már felállított DBR volumenéből származó előnyeit. A csatlakozni kívánó ajánlatkérő beszerzési igényei a felállított DBR beszerzési tárgyaival azonosak.

Van-e lehetőség a már felállított DBR ajánlatkérő körének bővítésére (új ajánlatkérő becsatlakozására), amennyiben igen, milyen eljárási cselekmény útján?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nincs lehetőség a már felállított DBR-hez utóbb ajánlatkérőként csatlakozni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 107. § (1) bekezdése értelmében a DBR-be történő felvételre az ajánlatkérőnek a meghívásos eljárás részvételi szakaszának szabályait, a DBR-ben a beszerzés megvalósítására a meghívásos eljárás ajánlattételi szakaszának szabályait kell alkalmaznia. A Kbt. 82. § (2) bekezdés alapján a meghívásos eljárás részvételi felhívással indul, a részvételi felhívás kötelező tartalmi elemeit pedig a Kbt. 50. § (2) bekezdése tartalmazza,

¹ Lásd továbbá a Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatóját a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérői minőség megállapítása során vizsgálandó szempontokról (2026. július 29.)

melynek a) pontja értelmében a részvételi felhívásnak tartalmaznia kell az ajánlatkérő nevét és egyéb elérhetőségeit. Továbbá a Kbt. 29. § (3) bekezdése szerint, ha több ajánlatkérő közösen indít közbeszerzési eljárást, akkor az eljárást megindító felhívásban fel kell tüntetni, hogy az ajánlatkérő más ajánlatkérő(k) nevében (is) folytatja le a közbeszerzési eljárást.

Fentiek értelmében, amennyiben egy ajánlatkérő más ajánlatkérők nevében jár el vagy velük együtt közösen folytatja le a közbeszerzést, akkor nem mellőzhető, hogy a Kbt. 50. § (2) bekezdés a) pontja alapján az összes érintett ajánlatkérő nevét és egyéb elérhetőségét feltüntessék az eljárást megindító felhívásban, így arra nincs lehetőség, hogy egy ajánlatkérő utóbb csatlakozzon egy DBR-hez. Utólagos csatlakozási lehetőségre kizárólag az ajánlattevők esetén van mód a Kbt. 106. § (3) bekezdése alapján.

4. kérdés

Amennyiben az ajánlatkérő az uniós nyílt közbeszerzési eljárásban az első eljárást lezáró döntést meghozta a Kbt. 70. § (2) bekezdése szerint meghatározható maximális időtartam alatt (árubeszerzés esetén 90 napon belül),

- azonban a Közbeszerzési Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérőnek az eljárást lezáró döntését [figyelemmel arra, hogy további eljárási cselekmény (felvilágosítás kérés kibocsátása) szükséges az első eljárást lezáró döntésben érvényesként és nyertesként kihirdetett ajánlattevőnek], és

- ha az értékelési szempontokra figyelemmel – az első eljárást lezáró döntés szerint – legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő nem tartja fenn ajánlatát az ajánlatkérő Kbt. 165. § (12) bekezdése szerinti felhívására, és

- így a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának időtartamát is beleszámítva az ajánlatkérő a döntőbizottsági határozatot követően meghozandó eljárást lezáró döntést az ajánlatok bontásától számított százötven napon belül nem tudja meghozni, eredménytelenné kell-e nyilvánítani az eljárást a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontja alapján, a Kbt. 70. § (2a) bekezdésére figyelemmel vagy a korábban második legkedvezőbb ajánlattevőnek megjelölt ajánlattevőt az eljárás nyertesének kihirdetheti?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérőnek a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontja alapján eredménytelenné kell nyilvánítani a közbeszerzési eljárást, tekintettel arra, hogy a legkedvezőbb ajánlattevő nem tartotta fenn az ajánlatát a 150 napos időszakon túl.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 165. § (12) bekezdése arra az esetre tartalmaz rendelkezéseket, ha a Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérőnek az eljárást lezáró döntését, ez esetben az ajánlatkérőnek egyrészt be kell szereznie az ajánlattevők nyilatkozatát az ajánlatuk fenntartásáról, másrészt pedig új eljárást lezáró döntést kell hoznia. A Kbt. 165. § (12) bekezdése azonban a kötöttség időtartamával kapcsolatban nem tartalmaz rendelkezéseket, se arra vonatkozóan, hogy milyen időtartamra kérheti fel az ajánlatkérő az ajánlattevőket a kötöttségük fenntartására, se arra, hogy erre a felkérésre akár több alkalommal sor kerülhet-e. Bár a Kbt. 165. § (12) bekezdése egy speciális szabályt tartalmaz az ajánlati kötöttségre történő felhívás tekintetében, de az előbb említett – az ajánlati kötöttség időbeliségére vonatkozó – részletszabályok hiányában a Kbt. 70. § (2) és (2a) bekezdésében írott időbeli szabályok az irányadók erre az esetre is.

Fentiek értelmében a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint, ha a bírálat időtartama a bontástól számítva a Kbt. 70. § (2a) bekezdés szerinti 150 napos időtartamot túlhaladta – akár egy jogorvoslati eljárás miatt, akár csak az ajánlatkérői bírálat elhúzódása miatt – akkor az ajánlatkérőnek már csak abban az esetben van lehetősége eredményesen lezárni az eljárását, ha a 150. napon legkedvezőbbnek tekintett ajánlattevő továbbra is fenntartja az ajánlatát.

5. kérdés

Ha egy piaci alapon működő cég (a továbbiakban: jogelőd) beolvad egy közbeszerzésre kötelezett cégbe (a továbbiakban: jogutód), a jogelőd piaci alapon kötött határozott idejű szerződését a jogutód a továbbiakban hasznosíthatja, fenntarthatja-e?

Ha igen, van-e időbeli korlátja? Vagyis mi az a maximális időintervallum, amíg a szerződés fenntartása még nem ütközik a Kbt. 133. § (1) bekezdésébe? Ha nem ütközik a Kbt. 133. § (1) bekezdésébe, van-e bármilyen más korlátja a fenntartásnak?

Amennyiben a jogelődnek van határozatlan idejű szerződése, melyet piaci alapokon kötött, az fenntartható a jogutód számára vagy alapelvei problémába ütközik? Ha nem fenntarthatók ezek a határozatlan idejű szerződések, akkor mi a teendő ezekkel? Elegendő határozott időre történő módosításuk, vagy a szerződést fel kell mondani és már a Kbt. szerinti új szerződés megkötése a szükséges?

Esetleg érdemes-e ezeket a szerződéseket a jogutódlást megelőzően megszüntetni és a jogutódnak közbeszerzést kiírnia az adott tárgyra?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nincs akadálya a jogelőd által kötött határozott, illetve határozatlan idejű szerződések fenntartásának, de ez esetben is érdemes ajánlatkérőnek a Kbt. alapelveire tekintettel megvizsgálnia, hogy nem ütközik-e valamely alapelvbe a szerződések hosszabb időn át történő fenntartása. Továbbá arra is figyelemmel kell lennie a jogutód ajánlatkérőnek, hogy amennyiben az adott szerződésekben foglalt beszerzési tárgytól, mennyiségtől eltérő beszerzési igénye keletkezik, akkor ezen beszerzési igény tekintetében közbeszerzési eljárás lefolytatására lesz kötelezett, és nem módosíthatja a jogelőd által kötött szerződést.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. nem rendelkezik a kérdés szerinti esetről, így kifejezett előírás nincs ezen szerződések fenntarthatóságára, a fenntartás idejére vagy azok felmondására vonatkozóan. Azonban főként a határozatlan időtartamra kötött szerződések kapcsán előfordulhat, hogy az évek során megváltozik a szerződés tárgyával kapcsolatos ajánlatkérői igény és a szerződés módosítása válik szükségessé. Ez esetben, amikor például további beszerzési tárgyakra kívánja kiterjeszteni a – jogelőd által közbeszerzés nélkül megkötött – szerződést az ajánlatkérő, már az ajánlatkérőnél felmerült új beszerzési igényről beszélhetünk, mely közbeszerzési kötelezettséget keletkeztet, így nem lehetséges a korábbi, jogelőd által – közbeszerzés nélkül – kötött szerződés módosítása az új igényekre vonatkozóan. Ez esetben szükségessé válhat a meglévő szerződés felmondása és új szerződés megkötése közbeszerzési eljárás eredményeként, amennyiben a megkötendő szerződés – Kbt. 19. § (3) bekezdésének figyelembevételével kiszámított – becsült értéke a vonatkozó közbeszerzési értékhatárt eléri vagy meghaladja.

A Kbt. 133. § (1) bekezdése a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések időtartamára vonatkozóan tartalmaz előírásokat, ezen jogszabályi hely viszont nem tartalmaz előírást a már meglévő szerződések időtartama tekintetében. Azonban ezzel kapcsolatban elmondható, hogy egy ajánlatkérőnek mindig figyelemmel kell lennie arra, hogy ne korlátozza a versenyt semmilyen magatartásával és szem előtt kell tartania a közpénzek hatékony felhasználását is.

Bár a kérdés nem tartalmazott információt a határozott idejű szerződések időtartamára vonatkozóan, de

érdemes megvizsgálnia ajánlatkérőnek a határozott idejű, jogutódlással megszerzett szerződéseit is abból a szempontból, hogy azok fenntartása nem korlátozza-e a versenyt aránytalanul hosszú időre, illetve, hogy gazdaságilag észszerűnek tekinthetők-e ezen szerződések és nem mondanak-e ellent a felelős ajánlatkérői gazdálkodást elváró alapelveknek.

6. kérdés

Az élelmiszer beszerzési eljárások során az ajánlatkérő általában egy árazatlan ártáblázatot bocsát rendelkezésre, amelyet az ajánlattevőknek kell kitöltenie. Ebben meghatározza, hogy milyen jellemzőkkel rendelkező élelmiszert kíván beszerezni (pl. zsírtartalom, kizserelés, fehérjetartalom, mag nélküli stb. - függően az adott élelmiszercsoporttól - tejtermékek, húsok, stb.), illetve vagy megjelöl referenciaterméket vagy nem (pl. Danone 12% zsírtartalom, 25g). Azonban az problémát okoz, ha az ártáblázat nem tartalmaz olyan oszlopot, amelynek a kitöltésével az ajánlattevő köteles megjelölni, hogy milyen termékkel fog ténylegesen teljesíteni, azaz nem tudja megadni a termék gyártóját/forgalmazóját/magát a termék konkrét megnevezését. Ez utóbbi esetben biankó ajánlat kerül benyújtásra, amely ajánlatokat egyes ajánlatkérők érvénytelennek nyilvánítanak, míg más ajánlatkérők nem, hivatkozva arra, hogy az ajánlattételi felhívást nem támadta meg senki korábban, az nem tartalmazott ilyen előírást, annak pedig maradéktalanul megfelelt az adott (támadott) ajánlat.

Fentiekkel összefüggésben kérdés, hogy az ilyen ajánlatkérői tartalmi előírás hiányában is kötelező-e a beszerzések során a szállítandó terméket konkrétan megjelölni az ajánlattevőnek, elkerülve ezzel a biankó ajánlatban rejlő veszélyeket, így az érvénytelenséget?

Vagy ha a felhívás nem írta elő a konkrét termék megjelölését, akkor az nem kötelező és ilyen esetben a konkrét megajánlás nélküli ajánlat érvényes marad?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 28. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek megfelelő alapossággal kell előkészítenie a közbeszerzési eljárását, melybe beletartozik az ajánlatkérői igények pontos meghatározása is. Amennyiben ajánlatkérő nem jelölt meg referenciaterméket, akkor minden olyan ajánlatot érvényesnek kell nyilvánítania, amely megfelel a kiírásban feltüntetett feltételeknek. Az ajánlatkérői előírás hiányossága nem eshet az ajánlattevő terhére.

Abban az esetben, ha az ajánlatkérő nem írta elő, hogy

az ajánlattevőktől mit vár el, pl. a megajánlott termék megnevezését, gyártó megnevezését stb., akkor arra tekintettel nem nyilváníthatja érvénytelenné az ajánlatot, hogy ajánlattevő nem felelt meg egy olyan elvárásnak, amit az ajánlatkérő meg sem fogalmazott. Viszont megfelelően részletezett ajánlatkérői előírás hiányában az ajánlatok jogszerű bírálatát sem lehet elvégezni.

Kiemelést érdemel azonban az is, hogy az ajánlattevőknek egyrészt az ajánlatkérő által előírtaknak megfelelően kell az ajánlatukat elkészíteniük, másrészt pedig az ajánlatkérő erre irányuló előírása hiányában is konkrét megajánlást kell tenniük az ajánlatukban, különös tekintettel arra is, hogy konkrét termék megajánlása nélkül nem beszélhetünk szakmai ajánlatról és nem ellenőrizhető az ajánlatkérői elvárásoknak való megfelelés sem (pl. zsírtartalom, kiserelés stb.).

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 28. § (1) bekezdése, illetve a Kbt. 50. § (4) bekezdése alapján az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel legyenek képesek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. A Kbt. 3. § 37. pontja szerint szakmai ajánlatnak a beszerzés tárgyára, valamint a műszaki leírásban és a szerződéses feltételekben foglalt ajánlatkérői előírásokra tett ajánlat minősül. Az ajánlattevő szakmai ajánlatának az ajánlatkérő konkrét beszerzési igényének való megfelelést kell alátámasztania, ami nem más, mint az ajánlattevő konkrét megajánlása a konkrét beszerzési igényre, az ajánlatkérő által elvárt specifikáció alapján. Amennyiben az ajánlatkérő nem fogalmazza meg pontosan az elvárásait a közbeszerzési dokumentumokban az ajánlattal kapcsolatban, akkor nem csak az ajánlattevők nem tudnak megfelelő ajánlatot tenni, hanem az ajánlatkérő sem fogja tudni elbírálni az ajánlatokat, hiszen nem fogja tudni mihez viszonyítani őket. A megfelelő ajánlattételhez elengedhetetlen az egyértelmű ajánlatkérői előírás, ennek hiánya azonban nem eshet az ajánlattevők terhére. Tehát ajánlatkérő nem nyilváníthatja érvénytelenné az ajánlatot arra hivatkozással, hogy az nem tartalmazott konkrét megajánlást, ha ajánlatkérő nem írta elő a konkrét megajánlás megtételét és nem definiálta az általa elvárt megajánlás részleteit. Azonban ebben az esetben a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint az ajánlatok bírálatát sem lehetséges

teljeskörűen, hiszen csak azon ajánlatokat tudná az ajánlatkérő részben elbírálni, amelyek az ajánlatkérői előírás hiánya ellenére tartalmaztak konkrét megajánlott termék megnevezést, illetve egyéb információkat, azonban ezek esetén is felvetődik, hogy az ajánlattevők nem egységesen adták meg a szükséges információkat, hiszen nem volt semmi iránymutatás az ajánlatkérő részéről. Viszont azon ajánlattevők esetében, akik ezt azért nem tették, mert ajánlatkérő nem kérte, az ajánlatuk az ajánlatkérő előírás hiányosságai miatt nem bírálható el, amely hiba viszont nem eshet az ajánlattevők terhére.

A fentiekkel összefüggésben a D.93/13/2023. számú döntőbizottsági határozat kiemeli, hogy „Az ajánlatkérő az érvénytelenség indoka körében rögzítette azt is, hogy az ajánlathoz egyik terméktétel vonatkozásában sem került csatolásra olyan termékspecifikáció, amelyből ajánlattevő megajánlása megállapítható lenne. [...] A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy az ajánlatkérő nem várhatja el az ajánlattevőktől olyan dokumentum becsatolását, amelyre nézve előírást nem tett. Tekintettel arra, hogy termékspecifikációra vonatkozó előírása nem volt az ajánlatkérőnek, annak hiánya az érvénytelenség indokaként sem szolgálhat.” [D.93/13/2023. számú határozat 44. pontja]

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.225/9/2009. számú határozatában kiemelte, hogy nem tehető ún. biankó ajánlat. „A Döntőbizottság álláspontja szerint egy meghatározott műszaki elvárást tartalmazó ajánlatkérői beszerzési igénynél kizárt annak lehetősége, hogy ajánlattevők ún. biankó ajánlatot tegyenek, azaz ne közöljék, hogy mely konkrét termékkel fognak teljesíteni. Ez az elvárás a beszerzés tárgyából és jellegéből adódik, hiszen jelen eljárás tárgya árubeszerzés.”

A Döntőbizottság a D.315/15/2025. számú határozatában megállapította, hogy a Kbt. 50. § (4) bekezdését azal sértette meg az ajánlatkérő, hogy a szakmai ajánlat megtételére vonatkozóan elmulasztott egyértelmű feltételeket előírni. Az ajánlatkérő által kiadott árazatlan költségvetés csak azt tartalmazta, hogy az ajánlattevőnek azt az „előírt tartalommal” kell kitöltenie, azonban további részleteket nem tartalmazott ezzel kapcsolatban. A Döntőbizottság rámutatott arra a fenti határozatában, hogy az ajánlatkérő „nem határozta meg egyértelműen, kifejezetten és kétséget nem hagyóan azt, hogy a megajánlott terméket hogyan kell megjelölni. Nem állapítható meg, hogy a beazonosíthatóságot az ajánlatkérő megkövetelte-e, semmilyen útmutatást nem kaptak az ajánlattevők arra vonatkozóan, hogy pontosan mi is volt

az ártáblázat kitöltésével kapcsolatosan a kötelezően teljesítendő, az ún. „előírt tartalom” [...] Az ajánlatkérő a szakmai ajánlat megtételére vonatkozóan elmulasztott olyan konkrét és egyértelmű feltételeket előírni, amelyek alapján megalapozott és igazolható döntést tudott volna hozni arról, hogy egy benyújtandó szakmai ajánlat valós, teljeskörű és annak alapján a szerződés a megajánlott ellenszolgáltatásért, a megadott határidőben teljesíthető-e. Nem fogadható el az olyan ajánlatadási feltételrendszer, amely alapján a tényleges ajánlati tartalom kizárólag a teljesítés során, a termék leszállításakor kerül meghatározásra.” [D.315/15/2025. számú határozat 64. és 68. pontjai]

Amennyiben ajánlattevő úgy ítéli meg az ajánlattételi időszakban, hogy a közbeszerzési dokumentumok nem megfelelőek, nem tartalmazznak minden szükséges információt, azok alapján nem adható be ajánlat, akkor javasolt kiegészítő tájékoztatást kérnie az ajánlatkérőtől, vagy adott esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt jogorvoslat kezdeményezhető, ha az eljárást megindító felhívás és a közbeszerzési dokumentumok tartalma nem felel meg a Kbt. előírásainak.

7. kérdés

Ajánlatkérő egyik projektje megvalósításához kapcsolódóan „Személygépkocsi bérlete 24 hónapra” tárgyban 8 db gépjármű bérletére kötött szerződést a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pont szerinti közbeszerzési eljárás eredményeként, mely szerződés időtartama hamarosan lejár. Ajánlatkérő megkezdte új közbeszerzési eljárás előkészítését, azonban annak elhúzódása miatt már most látható, hogy a közbeszerzési szerződés időbeli hatályának lejártát megelőzően nem lehet az újabb gépjármű bérleti szerződést megkötöni. Mivel ajánlatkérőnek a beszerzéssel érintett projekt megvalósítása érdekében továbbra is szüksége van a gépjárművek bérletére, így a hatályos szerződés módosítását tette megfontolás tárgyává, további 2 havi bérlet biztosítása érdekében, azonos havidíj és egyéb szerződéses feltételek mellett. A tervezett további 2 havi mennyiség igénybevételevel 8,3 %-al emelkedne a szerződés eredeti értéke, továbbá a módosítás nem változtatná meg a szerződés általános jellegét és illeszkedne az eredeti szerződés jellegéhez, valamint az eljárás becsült értéke a szerződésmódosítást követő értéket figyelembe véve sem érte volna el a közbeszerzés megindítása-kor irányadó uniós értékhatárt.

Helyes-e azon értelmezés, hogy ajánlatkérő jogszerűen módosíthatja a hatályos szerződését a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti „de minimis” jogalapra tekintettel, mivel a szerződésmódosítás feltételei a hivatkozott jogszabályhely alapján

fennállnak, továbbá a szerződés időtartama jelen esetben nem teljesítési határidőként, hanem a teljesítés mennyiségeként értelmezendő?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ismertetett esetben a szerződés módosítása a Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti jogalap alkalmazása körében kezelhető lehet, amennyiben a módosítás az ellenérték Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti mértékű változásán túl az ellenérték változásával összefüggő tartalmi elem – jelen esetben a szerződés időtartamának – arányos változásával jár, továbbá a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács Útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről (2025.10.07., a továbbiakban: Szerződésmódosítási útmutató) rögzíti, hogy a Kbt. 141. § (2) bekezdésében szereplő mértékegig egyéb körülmény vizsgálata nélkül módosítható a szerződés, feltéve, ha a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és illeszkedik az eredeti szerződés jellegéhez.

A szerződés általános jellege körében az Irányelv (109) preambulumbekkezdése ad eligazítást. E szerint a szerződés általános jellegét megváltoztatja az, ha a megvalósítandó, illetve beszerzendő építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat valami mással helyettesítik, vagy alapvetően megváltoztatják a beszerzés fajtáját, mivel ilyen helyzetben feltételezhető az eredményre gyakorolt hatás.

A Szerződésmódosítási útmutató kiemeli, hogy a Kbt. 141. § (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy a szerződés több elemének módosítása esetén azon elemek tekintetében is alkalmazásra kerüljenek a Kbt. 141. § (2) bekezdésben foglaltak, amelyek az érték változásával közvetlenül összefüggenek (például mennyiség). E rendelkezés a műszaki tartalom változása miatti szerződésmódosítást is kezeli (amennyiben amiatt szükségszerűen változik az ár). A Szerződésmódosítási útmutató továbbá felhívja a figyelmet arra, hogy önmagában vagy elsősorban a szerződés időtartamának meghosszabbítása céljából a Kbt. szóban forgó rendelkezése nem alkalmazható. Ettől azonban elkülönül az az eset, amikor a módosítás a szerződés ellenértékének emelésére irányul és ezzel

szoros összefüggésben a szerződés időtartamának a módosítására is szükség van. Ez az eset a Kbt. 141. § (3) bekezdés szerinti esetnek feleltethető meg, így a bérleti szerződés két hónapos meghosszabbítása valójában egyfajta mennyiségi módosításként értelmezhető, mely összefügg az ellenérték változásával.

A szerződés ellenértékével összefüggő tartalmi elemek módosítása esetén minden esetben követelmény, hogy azok változásának az ellenértékkel összefüggőnek és az ellenérték változása mértékével arányosnak kell lenniük. Amennyiben ezen feltételek fennállnak, és az ellenérték változása nem haladja meg a Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti mértéket, úgy az ismertetett esetben alkalmazható lehet a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti szerződésmódosítási jogalap, amennyiben a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét, továbbá megfelel a Kbt. 141. § (3) bekezdésében írottaknak is.

A Szerződésmódosítási útmutató kimondja, hogy „a de minimis jogalap körében a Kbt. által hivatkozott „a (4) vagy (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül” fordulat nem értelmezhető úgy, hogy a szerződés a Kbt. 141. § (2) bekezdése alapján indokolás nélkül módosítható. A közbeszerzési szerződés módosításának minden esetben valós és okszerű indokon kell alapulnia, figyelemmel a Kbt. alapelvi követelményeire is. Ennek keretében kiemelt figyelmet szükséges fordítani a szerződés módosításának arányosságára, mind az ellenérték, mind a műszaki tartalom módosítása (amennyiben az ellenérték a műszaki tartalom módosítása következtében változik)” kapcsán.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja egyúttal a figyelmet a Kbt. 142. § (3) bekezdésére, amely alapján semmis a szerződés módosítása, ha az arra irányul, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő felet mentesítsék az olyan szerződésszegés (illetve szerződésszegésbe esés) és annak jogkövetkezményei – ide nem értve a felmondás vagy elállás jogának gyakorlását – alkalmazása alól, amelyért felelős (illetve felelős lenne), vagy amely arra irányul, hogy az ajánlatkérő átvállaljon a nyertes ajánlattevőt terhelő többletmunkaköltségeket vagy indokolatlanul egyéb, a szerződés alapján a nyertes ajánlattevőt terhelő kockázatokat.

Továbbá érdemes ajánlatkérőnek arra is figyelemmel lennie, hogy egy korábbi jogszerűtlen magatartást (pl. a közbeszerzési eljárás nem megfelelő előkészítését) nem teheti utóbb jogszerűvé egy szerződésmódosítással. Ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárásait a Kbt. 28. § ér-

telmében mindig kellő alapossággal kell előkészítenie, és adott esetben arra is fel kell készülnie (pl. meghosszabbítási lehetőséggel, opciós lehívási lehetőséggel), hogy a következő közbeszerzési eljárás előkészítése elhúzódik.

8. kérdés

Az ajánlatkérő az ajánlat részeként az általa összeállított minta szerinti, komplex tartalmú átláthatósági nyilatkozat benyújtását kívánja előírni, amely a Kbt. 62. § (1) bekezdés kb)-kc) pontja szerinti kizáró okok fenn nem állásáról szóló EKR űrlap mintája szerinti személyes adatokat meghaladó részletezettséggel vár el adatokat annak érdekében, hogy az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Áht.) előírásainak megfelelően ne kössön szerződést olyan szervezettel, ami nem minősül átláthatónak. E vizsgálat mellőzése esetén csak a szerződéskötés előkészítése során derülhetne ki az összegezés megküldésekor fennállt olyan körülmény, amely miatt az adott gazdasági szereplő nem átlátható szervezet, ezért az ajánlatkérő álláspontja szerint a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti mentesülés feltétele nem teljesülne, és így az ajánlati kötöttségre tekintettel kénytelen lenne a szerződést a nem átlátható szervezettel megkötöni. Ajánlatkérő ezzel indokolja, hogy már a bírálat részeként vizsgálnia szükséges azon körülményeket, amelyek alapján az érintett gazdasági szereplő nem tekinthető átlátható szervezetnek.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb)-kc) alpontja szerinti kizáró okok fenn nem állását az ajánlattevő meghatározott tartalmú nyilatkozatával (EEKD) szükséges igazolni. Mivel erre az EKR-ben űrlap biztosított, így – a Kbt. 41/A. § (1) bekezdés első mondatából adódóan – e körben papíralapú nyilatkozat nem alkalmazható. Ennek mentén az ajánlatkérő az érintett személyes adatokat az EKR vonatkozó űrlapjában foglalt körben, és csak a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívással érintett ajánlat vonatkozásában kezelheti. A fent ismertetett ajánlatkérői értelmezés és előírás az igazolás sajátos rendjétől és az e mögött álló jogalkotói szándéktól való eltérésre vezetne, hiszen az érintett személyes adatok szolgáltatását az ajánlatkérőkor valamennyi ajánlat vonatkozásában elvárna, nem kizárólag a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívást követően, és nem kizárólag e felhívással érintett ajánlat vonatkozásában. A vázolt jogértelmezés szerint a szerződéskötési feltétel hiányában a szerződéskötés csak a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti feltételek egyidejű fennállása esetén lenne megtagadható. Ebből az is következne, hogy az ajánlatkérő a fenti törekvéssel szemben kénytelen lenne a bírálat tárgyává tenni a szerződéskötési feltétel fennállásához vagy hiányához kapcsolódó körülményeket.

Az ajánlatkérő előírásából vagy szakági jogszabály rendelkezéséből adódó szerződés-kötési feltétel fennállását vagy annak hiányát elegendő-e a szerződés-kötés előkészítése körében vizsgálni?

Vagy e feltétel hiányát szükségszerűen a bírálat során is vizsgálni szükséges, mert – a Kbt. 131. § (9) bekezdésében foglalt rendelkezésre tekintettel – az összegezés megküldését megelőzően fennálló körülmény alapján az ajánlatkérő nem mentesülhet a szerződés-kötési kötelezettsége alól?

Helyes-e az a jogértelmezés, miszerint a kitűzött szerződés-kötési feltétel hiánya nem tartozik a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti esetkörbe, ezért az ajánlatkérő az ezzel kapcsolatos vizsgálatát a bírálat során még nem, csak a szerződés-kötés előkészítése körében köteles elvégezni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentumokban előírt szerződés-kötési feltétel hiánya a Kbt. 131. § (9) bekezdésben írottaktól elkülönülő esetet takar. A szerződés-kötési feltételt – annak elnevezéséből és céljából fakadóan – a nyertes ajánlattevőnek csak a szerződés-kötés időpontjára kell teljesítenie, így annak a bírálat során történő ellenőrzése nem jogszerű ajánlatkérő részéről. Amennyiben a nyertes ajánlattevő nem teljesíti a szerződés-kötési feltételt, akkor az nem egy szerződés-kötés alóli „mentesülés” – mint a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti eset –, hanem a szerződés megkötésére történő „alkalmatlanság”, mivel nem a közbeszerzési eljárásban közölt feltételek szerint történne ennek hiányában a szerződés megkötése [Kbt. 131. § (1) bekezdés].

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 131. § (9) bekezdés az előre nem látható, a feleken kívül álló körülmények bekövetkezése esetére teszi lehetővé a szerződés-kötési kötelezettség alóli mentesülést. Ezen rendelkezés célja, hogy abban az esetben, ha valamelyik fél neki fel nem róható okból képtelenné válik a szerződés megkötésére vagy teljesítésére, akkor ne legyen belekényszerítve egy eleve teljesíthetetlen szerződés megkötésébe. Például abban az esetben, ha az ajánlattevő által az ajánlatában megajánlott termék gyártása az összegezés megküldését követően, de még a szerződés megkötését megelőzően megszüntetésre került, és ezt az ajánlattevő megfelelő gondossága esetén sem láthatta volna előre, akkor az ajánlattevő a Kbt. 131. § (9) bekezdésére figyelemmel, a teljesítés utólag felme-

rült lehetetlenségére hivatkozva mentesülhet a szerződés-kötési kötelezettsége alól.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a fentiek-től teljesen elkülönül az ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentumokban előírt szerződés-kötési feltétel, melynek célja, hogy az ajánlatkérő csak bizonyos feltételeknek megfelelő nyertes ajánlattevővel kössön szerződést. Viszont ezen feltételek vizsgálatára a közbeszerzési eljárás során nem kerülhet sor, hiszen sem alkalmassági követelményként, sem értékelési szempontként, sem kizáró okként nem kerültek előírásra, azaz az érvényes ajánlattételnek nem feltétele ezen körülmények igazolása, mivel csak a szerződés teljesítési szakaszában elengedhetetlen a meglétük, így aránytalan terhet róna az ajánlattevőkre, ha ezeket már a közbeszerzési eljárás során be kellene nyújtaniuk.

A D.120/11/2018. számú döntőbizottsági határozat is rámutatott, hogy a szerződés-kötési feltételnek történő meg nem felelés nem azonosítható a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti esettel. A Döntőbizottság kimondta, hogy „a tárgyi előírás a szerződés teljesítésére vonatkozó és mind az ajánlatkérőt, mind pedig a nyertes ajánlattevőt kötötte, ezért a közös kérelmezők alappal nem hivatkozhatnak a Kbt.-nek az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő szerződés-kötés megkötése alóli mentesülésére vonatkozó szabályaira sem (Kbt. 131. § (9) bekezdése). Az ajánlatkérőt a szerződés teljesítésének feltételét képező szakmai, műszaki előírás kötötte, ezért ennek igazolása hiányában a Kbt. 131. § (1) bekezdését figyelembe véve a közbeszerzési szerződést nem köthette meg.”

Tipikus szerződés-kötési feltétel szokott lenni például a felelősségbiztosítás is, mivel a szerződés megkötése előtt nem szükséges annak megléte, továbbá a felelősségbiztosítás megkötése pénzügyi befektetést is igényelne minden ajánlattevőtől, így azoktól is, akik később nem lesznek nyertesek, tehát aránytalan lenne ennek a szerződés-kötés előtti időpontban történő felmutatását előírni. Tehát a szerződés-kötési feltétel egy olyan, minden ajánlattevő számára előre tudott feltétel, amelynek ismeretében adják be az ajánlatukat, tudva azt, hogy ezen feltételnek legkésőbb a szerződés-kötés időpontjára meg kell felelni és az előírt feltételnek való megfelelést legkésőbb a szerződés-kötés időpontjára igazolni is szükséges. Így abban az esetben, ha egy adott ajánlattevő nem felel meg az ajánlatkérő által előírt szerződés-kötési feltételnek, például nem minősül az Áht. szerint átlátható szervezetnek, akkor vele nem köthető

meg a szerződés. De ennek a jogalapja nem a Kbt. 131. § (9) bekezdése lesz, hiszen az nem erre – az ajánlattevő által előre ismert – esetre vonatkozóan ad mentesülést a szerződéskötés alól. Ez esetben a Kbt. 131. § (1) bekezdésének való meg nem felelés okán nem köthető meg jogszerűen a szerződés.

A Kbt. 131. § (1) bekezdése alapján eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes ajánlattevővel a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően kell megkötöni. Tehát abban az esetben nem köthető meg a szerződés, ha az nem felel meg a közbeszerzési dokumentumokban előírt pl. szerződéskötési feltételeknek.

A D.231/19/2018. számú döntőbizottsági határozat bár még a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény alapján született, de a szerződéskötési feltételek tekintetében – a Kbt. 131. § (1) bekezdésének megfelelően – kimondta a Döntőbizottság, hogy azokat az ajánlatkérőnek a szerződés megkötése előtt kell megkövetelnie az ajánlattevőtől és nem elégséges a közbeszerzési eljárásban becsatolt ajánlattevői nyilatkozat a feltételek rendelkezésre állására vonatkozóan. „Amennyiben tehát a közbeszerzési eljárásban olyan elvárás rögzül, mely szerint valamely feltételnek a szerződéskötés pillanatá-

ban fenn kell állnia, a Kbt. 124. § (1) bekezdése szerinti előírás akkor teljesül, ha ez így is történik. A szerződés szerint annak 5. és 6. mellékleteit képezték a teljesítési biztosíték és az építésszerelési felelősségbiztosítás igazolása céljából csatolt iratok, a szerződés olyan változatát azonban, amelyhez ezen két irat csatolásra került, a felek sem a kezdeményező által folytatott eljárásban, sem a jelen jogorvoslati eljárásban a Döntőbizottság erre irányuló kifejezett felhívására sem nyújtottak be. [...] A Döntőbizottság nem értett egyet azon ajánlatkérői hivatkozással, hogy elégséges a kérelmezett közbeszerzési eljárás során csatolt nyilatkozata a teljesítési biztosíték és a felelősségbiztosítás rendelkezésre állásáról, tekintettel arra, hogy az erre vonatkozó nyilatkozati elvet a Kbt. 126. § (5) bekezdése kizárólag a közbeszerzési eljárásban tett ajánlat részeként benyújtott teljesítési biztosíték igazolásával összefüggésben említi.” [D.231/19/2018. számú határozat 62. pontja]

A Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint egy adott, kifejezetten a szerződés teljesítéséhez szükséges feltételt nemcsak szerződéskötési, hanem szerződés-teljesítési feltételként is elő lehet írni a szerződésben, ilyen esetben javasolt ennek nem teljesítése esetére egy kifejezett felmondási jogosultságot is kikötnie az ajánlatkérőnek a szerződésben.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

dr. Petró Szilvia LL.M. közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Döntőbizottság

DOI: 10.37371/KEP.2026.10.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertetett egyik jogeset érinti azt a kérdést, hogy hogyan kell igazolni a kapacitást nyújtó szervezet árbevételevel kapcsolatos előírást természetes személy esetében, valamint azt, hogy a hiánypótlás magában foglalja-e jogértelmezési kérdések kezelését. A továbbiakban bemutatásra kerül egy, a túlzó alkalmassági követelmény előírásával kapcsolatos döntés, továbbá a Döntőbizottság azon határozata, amely szerint árindokolás-kérés keretében a szerződéssel kapcsolatos teljesítőképesség nem vizsgálható.

A Döntőbizottság D.155/16/2026. számú döntése

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 114. § (11) bekezdésnek való megfelelést az ajánlattevő nem kizárólag árbevételi, hanem egyéb dokumentum benyújtásával is igazolhatja.

Tényállás

Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Része alapján irányadó szabályok alkalmazásával a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pont szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított építési beruházás tárgyában. Az ajánlatkérő a felhívásban az alábbi értékelési szempontokat határozta meg.

1. Teljes nettó vállalkozói díj (a teljes építési) 70
2. Többször jótállási idő (a vállalt többször jótállási idő hónapokban kifejezve, 36 hónap + min 0, max. 24 hónap) 10

3.1. Az M/1.1. alkalmassági követelményre bemutatott szakember építési szakterületen szerzett többször szakmai gyakorlata (hónapokban, min. 0 - max. 36 hónap) 10

3.2. Az M/1.2. alkalmassági követelményre bemutatott szakember építmény gépészeti szakterületen szerzett többször szakmai gyakorlata (hónapokban, min. 0 - max. 36 hónap) 10

A közbeszerzési eljárás a Kbt. 114. § (11) bekezdése szerint fenntartott eljárás volt. Az ajánlatkérő ezzel kapcsolatban részletezte a felhívásban, hogy alkalmazni kívánja a Kbt. 114. § (11) bekezdését, mely szerint fenntartott

szerződést kíván kötni és a rendelkezésnek való megfelelést a közhiteles nyilvántartásban elérhető beszámolóval ellenőrzi elsődlegesen. Amennyiben a beszámoló nem elérhető a közhiteles nyilvántartásban, abban az esetben árbevételi nyilatkozatot kér csatolni az ajánlattevők, kapacitást nyújtó szervezetek, illetve alvállalkozók részéről. Az ajánlatkérő rögzítette a felhívásban azt is, hogy fenntartja a jogot arra, hogy az árbevételi nyilatkozat mellett egyéb dokumentumot (pl.: főkönyv, bevallás) is bekérjen a nyilatkozat alátámasztására. Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok körében az ajánlattevők rendelkezésére bocsátotta az ajánlat-tételhez szükséges általános tudnivalókat tartalmazó útmutatót, amelyben előírta, hogy az ajánlattevőknek ajánlatuk részeként elektronikus űrlap útján kell nyilatkozniuk a Kbt. 65. § (7) bekezdés szerinti, kapacitást biztosító szervezet igénybevételéről. Az ajánlatkérő előírta, hogy nemleges válasz esetén is szükséges nyilatkozni. Az ajánlattételi határidő lejártáig 7 ajánlat érkezett a közbeszerzési eljárásban. Ajánlatot nyújtott be a kérelmező is. A kérelmező ajánlata részeként benyújtotta az elektronikus űrlapot, amelyben nyilatkozott arról, hogy az alkalmasság igazolásához a Kbt. 65. § (7) bekezdése alapján kapacitást nyújtó személyre kíván támaszkodni. A kérelmező az ajánlatában az eljárást megindító felhívásban előírt alkalmassági előírások vonatkozásában bemutatott szakembereket érintően nyilatkozott, hogy H. A. szakember jogviszonya megbízási szerződés keretében áll fenn, ezen túlmenően csatolta H. A. szakember szakmai önéletrajzát, amelyben munkáltatóként a B. C. Kft. volt megjelölve. A szakmai önéletrajz utolsó oldalán szerepelt H. A. szakember rendelkezésre állási nyilatkozata. A kérelmező az ajánlatában nyilatkozott, hogy H. A. szakembert a 3.1. értékelési részszerzőpont szerinti szakemberként nevezte meg (M/1.1 alkalmassági pont). A kérelmező ajánlatában szerepelt a Kbt. 66. § (2) bekezdés szerinti nyilatkozat, amelyben a kérelmező kijelentette, hogy az eljárást megindító felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban foglalt valamennyi formai és tartalmi követelmény, utasítás, kikötés és műszaki leírás gondos áttanulmányozását követően - a Kbt. 66. § (2) bekezdése alapján - az eljárást megindító

felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban foglalt valamennyi feltételt megismerte, megértette és azokat fenntartások és korlátozások nélkül jelen nyilatkozattal elfogadja. Az ajánlatkérő a kérelmező ajánlatának áttekintését követően hiánypótlási felhívást küldött a kérelmező részére, amelyben a következőket kérte. 1. A kérelmező felvilágosítás keretében tisztázza, hogy H. A. szakember milyen módon kerül bevonásra a teljesítés során. Nevezett személy a B. C. Kft. képviselőjeként eljárva (tehát a társaság lesz az alvállalkozó, aki delegálja a szakembert), egyéni vállalkozói minőségben vagy egyéb módon (pl.: adószámú magánszemély) kerül bevonásra a teljesítés során? 2. Az ajánlatban nem szerepel az M.1.1) alkalmassági követelmény igazolására megajánlott H. A. szakember - szerződésben, előszerződésben vagy más formában vállalt - kötelezettségvállalását tartalmazó okirat, amely alátámasztja, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre állnak majd a szerződés teljesítésének időtartama alatt. Az ajánlatkérő kérte becsatolni a Kbt. 65. § (7) bekezdés szerinti - szerződésben, előszerződésben vagy más formában vállalt - kötelezettségvállalását tartalmazó okiratot, amely alátámasztja, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre állnak majd a szerződés teljesítésének időtartama alatt. 3. Az ajánlatkérő rámutatott, hogy a felhívásban előírta azt, hogy a szerződés a Kbt. 114. § (11) bekezdés szerint fenntartott, továbbá arról is rendelkezett a közbeszerzési dokumentumokban, hogy alkalmazni kívánja a Kbt. 114. § (11) bekezdését, amely szerint fenntartott szerződést kíván kötni. Meghatározta azt is, hogy az ajánlatkérő a rendelkezésnek való megfelelést a közhiteles nyilvántartásban elérhető beszámolóból ellenőrzi elsődlegesen. Amennyiben a beszámoló nem elérhető a közhiteles nyilvántartásban, abban az esetben árbevételi nyilatkozatot kér csatolni az ajánlattevők, kapacitást nyújtó szervezetek, illetve alvállalkozók részéről. Az ajánlatkérő kiemelte azon előírást, mely szerint fenntartja a jogot, hogy az árbevételi nyilatkozat mellett egyéb dokumentumot (pl.: főkönyv, bevallás) is bekérjen a nyilatkozat alátámasztására. Rámutatott, hogy a kérelmező ajánlatában nem csatolta a saját magára vonatkozó, továbbá az alvállalkozók (kapacitás szervezetek), szakemberek Kbt. 114. § (11) bekezdés szerinti nyilatkozatát az előző évi (2025.) teljes nettó árbevételéről, figyelemmel arra, hogy sem az ajánlattevő, sem a kapacitás szervezet 2025. évi beszámolója a közhiteles nyilvántartásból nem érhető el. Az ajánlatkérő a hiánypótlás keretében kérte csatolni a ka-

pacitás szervezet és az ajánlattevő Kbt. 114. § (11) bekezdés szerinti nyilatkozatát az előző évi (2025.) teljes nettó árbevételéről. A kérelmező a hiánypótlási felhívásra adott válaszához csatolva megküldte H. A. szakember javított szakmai önéletrajzát, amelyben munkáltatóként a kérelmező lett megjelölve. Csatolta H. A. szakember, mint a Kbt. 65. § (7) bekezdés szerinti kapacitást nyújtó személy rendelkezésre állási nyilatkozatát és aláírási nyilatkozatát. A kérelmező mellékelte továbbá a kérelmező 2025. évben elért nettó árbevételét tartalmazó nyilatkozatát, továbbá a kérelmező 2025. évi főkönyvi kivonatát. Az összegezés szerint az eljárás eredményes volt. Az ajánlatkérő a bírálat során megállapította, hogy a kérelmező ajánlata érvénytelen lett a Kbt. 73. § (1) bekezdés n) pont alapján, mert az egyéb módon nem felelt 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. Az ajánlatkérő az érvénytelenség indokaként megjelölte, hogy a kérelmező ugyan eleget tett a hiánypótlási felhívásban foglaltaknak, azonban az az alábbi hibában szenved. A kérelmező az ajánlatában nem csatolta a saját magára vonatkozó, továbbá az alvállalkozók (kapacitás szervezetek), szakemberek Kbt. 114. § (11) bekezdés szerinti nyilatkozatát az előző évi (2025.) teljes nettó árbevételéről, figyelemmel arra, hogy sem az ajánlattevő, sem a kapacitás szervezet 2025. évi beszámolója a közhiteles nyilvántartásból nem érhető el. A kérelmező az ajánlatában H. A. szakembert az M.1.1. alkalmassági követelmény igazolására kapacitás szervezatként kívánta igénybe venni, azonban a hiánypótlási felhívás ellenére nem csatolta a Kbt. 114. § (11) bekezdés szerinti nyilatkozatát az előző évi (2025.) teljes nettó árbevételéről. A hiánypótlási felhívás elmulasztására tekintettel H.A szakember kapacitás szervezet vonatkozásában nem állapítható meg a Kbt. 114. § (11) bekezdésnek való megfelelés. A kérelmező ajánlata erre tekintettel a Kbt. 73. § (1) bekezdés n) pontja alapján érvénytelennek minősül.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező a jogorvoslati kérelemben ajánlata érvénytelenné nyilvánítása jogszerűtlenségét állította és ezzel kapcsolatos kifogásait 3 kérelmi elembe terjesztette elő. Az 1. kérelmi elembe megsértett jogszabályhelyként megjelölte a Kbt. 114. § (1) bekezdését és

előadta, hogy „A Kbt. 114. § (11) bekezdés értelmében az ajánlatkérő fenntartott szerződést köthet olyan ajánlattevővel, amelynél az előző évi nettó árbevétel meghatározott hányada védett foglalkoztatásból vagy szociális vállalkozásból ered. E rendelkezés szövegéből, rendszertani elhelyezéséből és céljából egyértelműen következik, hogy az az ajánlattevő gazdasági szereplőre vonatkozik. Mindebből következik, hogy az ajánlatkérő contra legem, a Kbt. szövegét és célját figyelmen kívül hagyva követelt teljesíthetetlen nyilatkozatot, amelynek elmulasztását jogellenesen értékelte az ajánlat érvénytelenségeként. A 2. kérelmi elemben megsértett jogszabályhelyként megjelölte a Kbt. 71. § (1) bekezdését. A kérelmező rámutatott, hogy a hiánypótlás során nem mulasztott, hanem annak nem tudott eleget tenni, mivel természetes személytől a Kbt. 114. § (11) bekezdés szerinti nyilatkozat nem szerezhető be. Kérte annak figyelembevételét, hogy a hiánypótlás keretében csatolta a saját árbevételét igazoló dokumentumot, azonban a kapacitásnyújtó magánszemély vonatkozásában az előírt irat fogalmilag nem állítható ki. Álláspontja szerint az ajánlatkérőnek ebben az esetben nem az automatikus érvénytelenítés, hanem a kérelmező jogi álláspontjának érdemben való elbírálása lett volna a kötelezettsége. A Kbt. 71. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő köteles hiánypótlási lehetőséget biztosítani és e kötelezettség magában foglalja azt is, hogy a hiánypótlás során felmerülő jogértelmezési kérdéseket érdemben kell kezelni, nem pedig azokat egy egyszerű nem teljesítette megállapítással elintézni. A 3. kérelmi elemben megsértett jogszabályhelyként megjelölte a Kbt. 69. § (2) bekezdését és előadta, hogy az ajánlatkérő az összegezésben a Kbt. 73. § (1) bekezdés n) pontját jelölte meg érvénytelenítési jogcímként, amely az általános, egyéb módon nem felel meg fordulat. E jogcím alkalmazása kizárólag akkor jogszerű, ha az érvénytelenségre nem vonatkozik más, speciálisabb rendelkezés. Az ajánlatkérő indokolása szerint az érvénytelenség oka a Kbt. 114. § (11) bekezdés szerinti feltételnek való nem-megfelelés. Ha ez az érv egyáltalán elfogadható lenne, akkor a megfelelő jogcím a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontja lett volna (alkalmassági feltételeknek való meg nem felelés), nem az n) pont. A jogcím téves megjelölése sérti a Kbt. 69. § (2) bekezdés szerinti indokolási kötelezettséget, és megakadályozza a kérelmezőt abban, hogy az érvénytelenítési döntéssel szemben hatékonyan védekezhessen.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás során benyújtott észrevételében előadta, hogy a kérelmező téves jogi álláspontra helyezkedik, amikor azt állítja, hogy a Kbt. 114. § (11) bekezdés kizárólag az ajánlattevő szervezetekre alkalmazható és a rendelkezés természetes személyekre nézve értelmezhetetlen. Hivatkozott a felhívás VI.3.9) pont 8. alpontjára, amelyben előre lehetővé tette kiegészítő igazolási módként, hogy ha a beszámoló nem elérhető, nyilatkozatot követel meg az érintett szervezetektől. Ezzel a Kbt. 114. § (11) bekezdés szerinti előző évi árbevétel ajánlatkérő által elfogadott igazolási módját előre egyértelműen rögzítette a közbeszerzési dokumentumokban. Kérte továbbá annak figyelembevételét, hogy a kérelmező ajánlata részeként csatolta a Kbt. 66. § (2) bekezdés szerinti nyilatkozatát, amelyben nyilatkozott arról, hogy a kiírás feltételrendszerét kifejezetten elfogadja és tudomásul veszi. A 2. kérelmi elemmel kapcsolatban előadta, hogy a Kbt. 71. § (1) bekezdésből nem következik olyan általános kötelezettség, amely szerint az ajánlatkérő minden esetben korlátlan számú újabb hiánypótlást volna köteles biztosítani. A Kbt. 71. § szerinti újabb hiánypótlási kötelezettség kizárólag abban az esetben áll fenn, ha az ajánlatkérő a korábbi hiánypótlási felhívásban nem szereplő hiányt észlel. Előadta továbbá, hogy a kérelmező ajánlata tekintetében az érvénytelenségi jogcímét fenntartja.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelemmel érintett közbeszerzési eljárás megindítása napján hatályos anyagi jogi rendelkezések alapján folytatta le a vizsgálatot és hozta meg érdemi döntését az alábbiak szerint. A Döntőbizottságnak az 1. kérelmi elem körében eljárva abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 114. § (11) bekezdését azzal, hogy a kérelmező részére küldött hiánypótlási felhívásban H. A. szakember (mint kapacitást nyújtó) tekintetében is kért árbevétellel kapcsolatos nyilatkozatot. A Döntőbizottság a Kbt. 65. § (7) bekezdésével kapcsolatosan kialakult joggyakorlatot érintően rámutatott, hogy a Kbt. szabályozási rendszere lehetővé teszi, hogy az ajánlattevő szervezetek más szervezet vagy személy kapacitására támaszkodva feleljenek meg a közbeszerzési dokumentumokban előírt alkalmassági feltételnek.

A Kbt. 65. § (7) bekezdés kifejezetten nevesíti a személyeket is, mint lehetséges kapacitást nyújtókat. A Fővárosi Ítéltábla több ítéletében is kimondta, hogy magánszemély is lehet kapacitást nyújtó szervezet (3.Kf.27.028/2008/6., Kfv.VI.37.173/2009/4. „Ha az alkalmasság igazolható a teljesítésbe bevonni kívánt szakember megnevezésével, akkor az ezt, a közvetítő erőforrást nyújtó szervezetből nincs jogszabályi alap a természetes személyeket kizárni. A Kbt. nem utal arra, hogy egy gazdálkodó szerv szervezeti szabályozása mögött meghúzódó jogszabályi, felelősségi előírások indokolnák a természetes személy kizárását az utóbbi körből.”) A joggyakorlat kimunkálta azt is, hogy amennyiben a közbeszerzési eljárás a Kbt. 114. § (11) bekezdés szerint fenntartott, akkor e feltétel nem kizárólag az ajánlatkérő, hanem a kapacitást nyújtó szervezet tekintetében is fent kell álljon. Ennek indoka az, hogy az eljárásban valóban csak a kkv szektor képviselői nyújthassanak be ajánlatot. A Döntőbizottság megvizsgálta a jogorvoslattal érintett közbeszerzési eljárás iratait és megállapította, hogy az ajánlatkérő kifejezetten rendelkezett arról, hogy a Kbt. 114. § (11) bekezdés alkalmazásával összefüggésben fenntartja a jogot, hogy az árbevételi nyilatkozat mellett egyéb dokumentumot, például bevallást is bekérjen a nyilatkozat alátámasztására. A felhívás ezen előírása alapján az ajánlattevő szervezetek tudomást szereztek arról, hogy az alkalmassági követelménynek való megfelelés céljából bemutatott, kapacitást nyújtó szervezet/személy a Kbt. 114. § (11) bekezdésének való megfelelést nem kizárólag árbevételi, hanem egyéb dokumentum benyújtásával is igazolhatja. A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező az ajánlatában a Kbt. 66. § (2) bekezdés szerint nyilatkozott arról, hogy a közbeszerzési dokumentumokban foglalt valamennyi formai és tartalmi követelményt megismerte és elfogadta. A Döntőbizottság rögzítette, hogy az ajánlatkérő mind a Kbt. szabályozási rendszere, mind a közbeszerzési dokumentumok előírásai alapján jogszerűen kérte a kérelmezőtől a hiánypótlási felhívásban a Kbt. 114. § (11) bekezdés szerinti nyilatkozatot H. A. szakember (mint kapacitást nyújtó) tekintetében. Az ajánlatkérő nem sértette meg a Kbt. 114. § (11) bekezdését. A Döntőbizottság a fentiek alapján a Kbt. 165. § (2) bekezdés a) pont szerint elutasította az 1. kérelmi elemet. A Döntőbizottságnak a 2. kérelmi elem körében eljárva abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 71. § (1) bekezdését azzal, hogy nem küldött újabb hiánypótlási felhívást a

kérelmező részére, miután a kérelmező a hiánypótlási felhívásban megjelölt, a Kbt. 114. § (11) bekezdés szerinti nyilatkozatot H. A. szakember tekintetében nem küldte meg. A Döntőbizottság megvizsgálta a hiánypótlási felhívást és megállapította, hogy abban az ajánlatkérő egyértelműen megjelölte a hiányt, mely szerint a kérelmező az ajánlatában nem csatolta a saját magára vonatkozó, továbbá az alvállalkozók (kapacitás szervezetek), szakemberek Kbt. 114. § (11) bekezdés szerinti nyilatkozatát az előző évi (2025.) teljes nettó árbevételéről. Az ajánlatkérő kérte, hogy a kérelmező küldje meg a kapacitás szervezet és az ajánlattevő Kbt. 114. § (11) bekezdés szerinti nyilatkozatát az előző évi (2025.) teljes nettó árbevételéről. Az ajánlatkérő a hiánypótlási felhívás e pontjában kifejezetten utalt a felhívás azon pontjára, amelyben előírta, fenntartja a jogot, hogy az árbevételi nyilatkozat mellett egyéb dokumentumot (pl.: főkönyv, bevallás) is bekérjen a nyilatkozat alátámasztására. A Döntőbizottság megállapította, hogy a hiánypótlási felhívás összhangban állt a közbeszerzési dokumentumok előírásaival, az ajánlatkérő kifejezetten olyan dokumentumok megküldését kérte, amelyek megléte szükséges volt az ajánlat érvényessége megállapításához és amelyek bekérése lehetőségét az ajánlatkérő előzetesen rögzítette a közbeszerzési dokumentumokban. A Döntőbizottság megvizsgálta, hogy a kérelmező hogyan teljesítette a hiánypótlási felhívást és megállapította, hogy a kérelmező a hiánypótlásában kizárólag a saját árbevételi nyilatkozatát csatolta, a Kbt. 65. § (7) bekezdés szerinti erőforrást biztosító szakember tekintetében nem igazolta, hogy H. A. megfelel a Kbt. 114. § (11) bekezdés szerinti feltételnek. A Döntőbizottság rámutatott arra, hogy a Kbt. 71. § (6) bekezdés alapján a korábban megjelölt hiány a későbbi hiánypótlás során már nem pótolható, így az ajánlatkérőnek nem volt jogszerű lehetősége arra, hogy a kérelmező részére újabb hiánypótlási felhívást küldjön abból a célból, hogy a Kbt. 65. § (7) bekezdése szerinti szakember tekintetében igazolva legyen a Kbt. 114. § (11) bekezdés szerinti feltétel fennállása. A Döntőbizottság nem fogadta el a kérelmező arra vonatkozó előadását e körben, hogy az ajánlatkérőnek a Kbt. 71. § (1) bekezdés alapján fennállna arra vonatkozó kötelezettsége, hogy a hiánypótlás nem teljesítésével összefüggésben jogértelmezési kérdéseket kezeljen. A Kbt. szabályozási rendszere egyértelmű abban, hogy a hiánypótlás jogintézményének célja az, hogy elősegítse az érvényes ajánlattételt, ez azonban az ajánlatban található hiba, hiányosság kiküszöbölésére terjedhet ki, nem

pedig jogértelmezési kérdések megvitatására. A Döntőbizottság a fentiek alapján a Kbt. 165. § (2) bekezdés a) pont szerint elutasította a 2. kérelmi elemet. A Döntőbizottságnak a 3. kérelmi elem körében abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 69. § (2) bekezdését azzal, hogy az összegezésben a Kbt. 73. § (1) bekezdés n) pontját jelölte meg érvénytelenítési jogcímként a kérelmező ajánlatát érintően. A Döntőbizottság megvizsgálta az ajánlatkérő kérelmező ajánlata tekintetében eszközölt bírálati cselekményét és megállapította, hogy a kérelmező nem teljesítette a hiánypótlási felhívás azon előírását, amely a kapacitást nyújtó H. A. szakember tekintetében a Kbt. 114. § (11) bekezdés szerinti feltétel igazolásának hiányával volt

kapcsolatos. A Döntőbizottság joggyakorlata szerint az árbevétellel összefüggő feltétel a közbeszerzési eljárásban nem minősül sem kizáró oknak, sem pedig alkalmassági feltételnek, hanem az az ajánlat érvényességéhez szükséges egyéb követelmény. Erre figyelemmel az ajánlatkérő jogszerűen nem alkalmazhatta a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pont szerinti érvénytelenségi okot, hanem kizárólag az összegezésben helyesen megjelölt Kbt. 73. § (1) bekezdés n) pontját. Az ajánlatkérő nem sértette meg a Kbt. 69. § (2) bekezdését, amikor az összegezésben a Kbt. 73. § (1) bekezdés n) pont szerinti érvénytelenségi okot állapította meg a kérelmező ajánlatát érintően. A Döntőbizottság a fentiek alapján a Kbt. 165. § (2) bekezdés a) pont szerint elutasította a 3. kérelmi elemet.

A Döntőbizottság D.277/17/2026. számú döntése

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevétele mellett a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia és azokat legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni.

Tényállás

Az ajánlatkérő a Kbt. Második Része alapján, az uniós közbeszerzési értékhatárt meghaladó értékű, nyílt közbeszerzési eljárást indított aszfaltozás és burkolati jelek festése építési beruházás tárgyában. Az ajánlatkérő a műszaki, illetve szakmai alkalmasság körében a következő feltételeket írta elő a felhívásban. M/1.: Alkalmas az ajánlattevő, amennyiben rendelkezik az ajánlati felhívás feladásától visszafelé számított 5 évben (60 hónap) teljesített, de legfeljebb 8 éven (96 hónap) belül megkezdett, a közbeszerzés tárgya szerinti (vasúti területen végzett aszfalt burkolatok felújítása és/vagy aszfalt burkolat kivitelezése), összesen legalább 1400 m³ aszfaltozást tartalmazó építési referenciával. M.2./b) Alkalmas az ajánlattevő, ha rendelkezik a 321/2015. Korm. rendelet 21. § (2) bekezdés b) pontja szerinti teljesítésbe bevonni kívánt legalább 1 fő vasúti munkavezetői képesítéssel (MÁV Zrt. F2 Forgalmi Utasítás és kapcsolódó szabályozások szerint V01-KAV2021/2-M1 számú vizsgával) vagy azzal egyenértékű képesítéssel rendelkező szakemberrel. Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás ajánlattételi szakaszában kiegészítő tájékoztatást adott, amelyben a következő - a jogorvoslati kérelem tárgyával kapcsolatos - kérdések, illetve válaszok is szerepeltek: 16. kérdés: Kérnénk kifejtetni, hogy pontosan mit takar az a kifejezés, hogy „vasúti területen”, mert sem a felhívás, sem a dokumentáció nem tartalmaz fogalommeghatározást! 16. válasz: Ajánlatkérő a vasúti terület alatt a MÁV Pályaműködtetési Zrt. területén végzett aszfaltozási/burkolat javítási munkákat érti. A közbeszerzési eljárás tárgyát képező munka során az aszfaltozási tevékenység közvetlenül a vasúti pályához kapcsolódik, érinti a vasúti peron és a forgalmi átjárók területét is. Mindez azt jelenti, hogy a szerződés teljesítésében részt vevő kivitelező munkavállalói a vasúti pályán közlekedő szerelvényekhez annyira közel kerülnek, hogy annak még elsodrasi hatása érvényesül(het), illetve az

űrszelvénybe belépve balesetveszélyes helyzet alakul(hat) ki. 17. kérdés: A „vasúti területen” kifejezést túlságosan szűkítő és versenykorlátozó megfogalmazásnak érezzük, ha az csak az üzemi területet érinti, mivel a legtöbb vasúti projektben az aszfaltozási munkák nem vasúti üzemi területre, hanem közterületre kapcsolódnak. pl. vasúti parkoló. Kérjük az ajánlatkérőt, hogy a feltételben ezt a részt törölje és csak az „aszfalt burkolatok felújítása és/vagy aszfalt burkolat kivitelezése” előírás szerepeljen! 17. válasz: A vasúti területen végzett aszfaltozás vasúti üzemi veszélyes tevékenységnek minősül. Vasúti területen végzett munka jogszabályokban meghatározott feltételek teljesülése esetén végezhető, ettől eltérni nem lehet. A szerződő félnek alkalmasnak kell lennie vasúti környezetben a fejpályaudvarok nagy kiterjedésű peronfelületeinek komplex cseréjére, ráadásul egyszerre hálózati szinten több munkaterületen is. Az ajánlatkérő álláspontja szerint téves az a feltevés, hogy a legtöbb vasúti projektben az aszfaltozási munkák nem vasúti üzemi területre, hanem közterületre kapcsolódnak. pl. vasúti parkoló. Az utasperon, vagy vasúti-közüti szintbeli kereszteződés is üzemi terület, de a vasúti parkoló is szóba jöhet, mint munkaterület. Mindezek alapján az ajánlatkérő álláspontja szerint a „vasúti területen” kifejezés használata a referenciaelőírás körében nem minősül versenykorlátozónak, így azon nem kíván változtatni.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező jogorvoslati kérelme egy kérelmi elemet tartalmazott. A jogorvoslati kérelem a közbeszerzési eljárás 1. részét érintette. A kérelmező álláspontja szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 2. § (2) bekezdését, a Kbt. 65. § (3) bekezdését, továbbá az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 322/2015. Korm. rendelet) 23. § (1) bekezdését azzal, hogy az M/1. alkalmassági követelményben a referencia megfelelőségét leszűkítette a „vasúti területen végzett” aszfaltozási munkákra. A kérelmező előadta, hogy a jelen eljárás tárgyát képező aszfaltozási tevékenység technológiai szempontból nem igényel olyan speciális szaktudást, amely kizárólag „vasúti területen” lenne megszerezhető. Az aszfaltozás egy egységes építéstechnológiai folyamat. Nincs olyan hatályos útügyi műszaki előírás (ÚME), amely

technológiai különbséget ír elő a helyszín „vasúti”, illetve „nem vasúti” jellege alapján, a technológiai szabványok azonosak. Az aszfalt bedolgozása, tömörítése és minőségi követelményei függetlenek attól, hogy a munkavégzés helyszíne vasúti rakodóterület, üzemi út vagy egyéb közforgalmú út. Az aszfaltozás során alkalmazott technológia, a felhasznált géppark, a beépítendő anyagok tulajdonságai, az alkalmazandó útügyi szabályok megegyeznek. A vasúti környezet tehát nem igényel olyan speciális műszaki eljárást, amely eltérne az útépités általános szabályaitól. Ezt támasztja alá az ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentáció részeként kiadott „Aszfalt és burkolatjelleg műszaki leírás”, melyben az egyes tételek vonatkozásában megadott tartalom nem ír elő specifikus műszaki eljárást, anyagot, technológiát. Az aszfaltozási, útépitési munkákra szakosodott gazdasági szereplők jelentős része rendelkezik a beszerzés volumenét többszörösen meghaladó útépitési referenciával, melyet adott esetben nem vasúti üzemeltető területén szereztek, hanem más üzemeltetők területén. A „vasúti területen végzett” kitétel fenntartása tehát nem a tényleges műszaki teljesítőképesség igazolását szolgálja, hanem egy olyan mesterséges, helyszín alapú szűkítést valósít meg, amely elzárja a versenytől azokat a gazdasági szereplőket, akik technológiailag azonos feladatokat már sikeresen teljesítettek. Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a „vasúti területre” korlátozta a referenciakövetelményt, a kérelmező álláspontja szerint megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 23. § (1) bekezdését. A kérelmező megjegyezte, hogy az ajánlatkérő „vasúti területen végzett” referenciakövetelményével speciálisan magyar, azon belül speciálisan a MÁV csoportnál alkalmazandó jogszabályok és előírások szerint teljesített aszfaltozási tapasztalatot vár el, mely egy uniós rezsimben meghirdetett közbeszerzési eljárásban súlyosan versenykorlátozó feltétel speciális hazai jellege miatt minden Magyarországon kívüli illetőségű európai gazdasági társaság számára is. A „vasúti területen végzett” referenciakövetelmény előírásával az előzőek miatt a kérelmező álláspontja szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 65. § (3) bekezdésében és a 2. § (2) bekezdésében foglaltakat.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy az alkalmassági követelmény nem kizárólag az aszfaltozási technológia sajátosságaira tekintettel került meghatározásra, hanem

a szerződés teljesítésének speciális vasútüzemi környezetére figyelemmel. A vasúti üzemi területen végzett munkák fokozott kockázatú, veszélyes üzemhez kapcsolódó tevékenységek, amelyek során a kivitelezőnek a vasútbiztonsági, munkavédelmi és forgalombiztonsági követelmények maradéktalan betartása mellett kell munkát végeznie. A szerződés teljesítésének lényeges eleme a működő vasútüzemmel való együttműködés, a vasúti forgalomhoz igazodó munkaszervezés, a vágányzári és üzemi korlátozások kezelése, valamint a vasútbiztonság folyamatos fenntartása. Erre tekintettel az ajánlatkérő álláspontja szerint a vasútüzemi környezetben szerzett korábbi kivitelezési tapasztalat a szerződés biztonságos és szakszerű teljesítéséhez szükséges, a Kbt. 65. § (3) bekezdésének megfelelően a szerződés tárgyával összefüggő és arányos alkalmassági követelménynek minősül.

Az ajánlatkérő felhívta a kérelmező figyelmét arra, hogy az a tény, hogy adott gazdasági szereplő nem rendelkezik az ajánlatkérő által megalapozottan előírt referenciával, még nem alapozza meg az előírás versenyszűkítő jellegét, tekintettel arra, hogy a referenciakövetelmény nem a különböző gazdasági szereplők szempontjából és igényeinek, lehetőségeinek figyelembe vételével kell, hogy előírásra kerüljön, hanem az ajánlatkérői minimum elvárásokat kell, hogy megjelenítse, a verseny biztosításának figyelembe vétele mellett.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság döntésében kitért arra, hogy a műszaki, szakmai alkalmassági követelményeknek az a szerepe, hogy előzetesen megsűrjék, hogy mely gazdasági szereplők nem alkalmasak a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés teljesítésére. Ezért az alkalmassági követelményeknek egy olyan minimum elvárás-rendszert kell képviselniük, amelyek a lehető legszélesebb körben biztosítják az ajánlattevők közötti verseny érvényesülését, az esélyegyenlőséget és az egyenlő elbánást. Emellett az ajánlatkérő további szerződéses feltételek előírásával tudja azt biztosítani, hogy a szerződés teljesítése során a szerződésre vonatkozó magasabb elvárásai is teljesülnek. A Döntőbizottság rámutatott a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.173/2007/15. számú ítéletére, amely kimondta, hogy a választott feltételrendszernek igazodnia kell a Kbt.-ben előírt korlátokhoz. A korlátozás célja az esélyegyenlőség alapelveivel összhangban, hogy gátolja az ajánlatkérőt abban, hogy a szükséges mértéket

meghaladó előírással magát túlbiztosítsa, kizárva ezzel az egyébként teljesítésre képes ajánlattevőket. A Döntőbizottság áttekintette a közbeszerzési dokumentumokat és megállapította, hogy az ajánlatkérő a felhívás M/1. pontjában azt írta elő, hogy abban az esetben alkalmas az ajánlattevő, amennyiben rendelkezik az ajánlati felhívás feladásától visszafelé számított 5 évben (60 hónap) teljesített, de legfeljebb 8 éven (96 hónap) belül megkezdett, a közbeszerzés tárgya szerinti (vasúti területen végzett aszfalt burkolatok felújítása és/vagy aszfalt burkolat kivitelezése) összesen legalább 1400 m³ aszfaltozást tartalmazó építési referenciával. Az ajánlatkérő a felhívás M/2. b) pontjában előírta továbbá, hogy alkalmas az ajánlattevő, ha rendelkezik a 321/2015. Korm. rendelet 21. § (2) bekezdés b) pont szerinti teljesítésbe bevonni kívánt legalább 1 fő vasúti munkavezetői képesítéssel (MÁV Zrt. F2 Forgalmi Utasítás és kapcsolódó szabályozások szerint V01-KAV2021/2-M1 számú vizsgálóval) vagy azzal egyenértékű képesítéssel rendelkező szakemberrel. A Döntőbizottság áttekintette a közbeszerzési műszaki leírást és megállapította, hogy azokban a következő munkákat határozta meg az ajánlatkérő: aszfalt burkolat bontása közúton, aszfalt pályaszerkezetű út marása hideg eljárással, CKT alapréteg peronépítéshez, aszfalt burkolat javítása kátyúzása: 1 m² feletti foltok esetén, aszfalt burkolat javítása hideg aszfalttal kézi, burkolati jelek készítése géppel (tartós kivitel), padka készítése szemcsés anyagból, padka készítése mechanikai stabilizációból (M22), taktilis vezető sáv elem építése peronon műanyag elemekkel, beton alap készítése, út és vágányzónában, aszfalt kopóréteg készítése, AC11 kopó aszfaltból, aszfalt kötőréteg készítése, AC22 kötő aszfaltból, aszfalt burkolat szél vágása. A Döntőbizottság sem a műszaki leírásban meghatározott, fentiekben részletezett feladatok, sem azok további részfeladatainak meghatározása tekintetében nem talált arra vonatkozó előírást, amelyből az aszfaltozási, burkolatjavítási és burkolati jelek készítése munkák vasútspecifikus jellegére lehetne következtetni. A Döntőbizottság egységes és töretlen joggyakorlata szerint építési beruházás esetén hasonló műszaki tartalmú, vagyis műszakilag egyenértékű építési munkára vonatkozó korábbi teljesítést kell a felhívásban előírtakkal műszaki szempontból egyenértékűnek tekinteni. Tehát nem az építési beruházás nyújtásának helye, hanem az elvégzett műszaki tartalom az irányadó. A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelemmel érintett közbeszerzési eljárás műszaki tartalmának áttekintését követően megállapította, hogy az

ajánlatkérő nem követelt meg olyan műszaki tartalmat, nem határozott meg olyan feladatot, ami arra utalna, hogy az aszfaltozást a feladatellátás helyszíne miatt másképpen, vagy a vasúti területre figyelemmel kibővített műszaki tartalommal kellene elvégezni. A Döntőbizottság rámutat, az a tény, hogy a közbeszerzés tárgya szerinti aszfaltozási, burkolatjavítási munkák elvégzésének helyszíne vasúti terület, még nem jelenti azt, hogy a szerződés teljesítésére való alkalmasságot kizárólag vasúti területen végzett aszfalt és burkolatjavítási munkák teljesítésével lehet igazolni. A Döntőbizottság nem fogadta el az ajánlatkérő jogorvoslati eljárás során tett észrevételét, amely szerint a szerződés teljesítésének lényeges eleme a működő vasútüzemmel való együttműködés, a vasúti forgalomhoz igazodó munkaszervezés, a vágányzári és üzemi korlátozások kezelése, valamint a vasútbiztonság folyamatos fenntartása. A Döntőbizottság rámutat, hogy a fentiek munkaszervezési, munkavédelmi kérdések és semmilyen módon nem érintik az aszfaltozás, burkolatjavítás műszaki-technikai vonatkozásait. Továbbá az ajánlatkérő előírta olyan szakember alkalmazását (M.2/b pont), akinek ehhez megfelelő képzettsége van és felelősséget vállal a speciális előírások betartásáért, betartatásáért, ezért versenyszűkítő előírni az ilyen körülmények között végzett referenciát. A Döntőbizottság megállapította továbbá, hogy különösen versenyszűkítő hatású a vizsgált M/1. előírás az ajánlatkérő által adott kiegészítő tájékoztatás tükrében. Az ajánlatkérő a kiegészítő tájékoztatás 16. kérdésére, mely szerint mit kell „vasúti környezet” alatt érteni, azt a választ adta, hogy: „Ajánlatkérő a vasúti terület alatt a MÁV Pályaműködtetési Zrt. területén végzett aszfaltozási/burkolat javítási munkákat érti.” Ezzel az ajánlatkérő nem csak a külföldi vasúti pályák környezetében végzett tevékenységeket zárja ki a referenciák köréből, hanem a hazai GySEV vonalakat, a HÉV vonalakat (ahol az üzemeltető a MÁV-HÉV Zrt, nem pedig a MÁV Pályaműködtetési Zrt. területén), valamint több kisebb hazai vasútvonalat, amik szintén nem a MÁV Pályaműködtetési Zrt. üzemeltetésében vannak. Tehát gyakorlatilag csak olyan gazdasági szereplő tehet érvényes ajánlatot, aki már végzett az ajánlatkérőnek ilyen munkát, méghozzá jelentősen nagy mennyiségben, vagy bevon ilyen gazdasági szereplőt a teljesítésbe. A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy az ajánlatkérő az M/1. alkalmassági követelmény előírásával megsértette a Kbt. 65. § (3) bekezdését, valamint a 322/2015. Korm. rendelet 23. § (1) bekezdését.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

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

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.2026.10.3

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

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

Absztrakt

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

Absztrakt

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

Az aránytalanul alacsony árhoz kapcsolódó jogorvoslati eljárások néhány sajátossága

Az eddigiekben részletes vizsgálatok tárgyát képezték az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályok gyakorlati alkalmazásának főbb kérdései, keretei, az ajánlatkérők és az ajánlattevők feladatai, kötelezettségei és lehetőségei. A számtalan példa alapján meg lehet határozni olyan sajátos jogkérdéseket, amelyek rámutatnak azon jogorvoslati eljárások főbb sajátosságaira, amelyek az ajánlati árak aránytalanul alacsony jellegéhez kap-

csolódnak. A következő bekezdésekben bemutatott és összesített főbb jellemzők tehát részben átfedésben vannak az előzőekben kifejtett részletekkel, azonban célszerű a jogorvoslati eljárás nézőpontjából is ezek közül ismét néhányat felidézni.

A felek eljárásjogi helyzete

Elsőként említhető a *felek eljárásjogi helyzete*, amelyeket az érdekek jelölnek ki, attól függően, hogy mi a résztvevők célja. Elképzelhető, hogy az ajánlattevő az

indokoláskérés tényét, tartalmát kívánja vitatni még a bírálat időszakában. Előfordulhat olyan szituáció is, amikor az *ajánlatkérő* – felismerve a saját korábbi előírásainak, döntéseinek jogszerűtlenségét, hiányos voltát – a *saját eljárásával szemben nyújt be jogorvoslati kérelmet*, miután e hibákkal a bírálat időszakában szembesült. Egy esetben a kérelmező ajánlatkérő az eljárásának több része tekintetében a jogorvoslati kérelmében azt rögzítette, hogy hiányosan készítette elő az eljárását. A Kbt. 28. § (1) bekezdését azáltal sértette meg állítása szerint, hogy sem az eljárást megindító ajánlati felhívásban, sem pedig a közbeszerzési dokumentumokban „nem rögzítette az arra vonatkozó előírásokat, hogy az ajánlati árakat, egységárakat milyen szempontok szerint fogja megítélni, az ajánlatok bírálata során hogyan vizsgálja az árakat, a Kbt. 72. § szerinti aránytalanul alacsony ár vizsgálatot hogyan, milyen támpontok szerint fogja elvégezni, nem kerültek meghatározásra az egységárképzésre vonatkozó szakmai elvárások, amelyeket az ajánlatkérő számon tud kérni. Ezen hiányosságokból fakadóan az ajánlati egységárakat tartalmazó szakmai ajánlatok objektív tartalmi bírálata nem lehetséges.”¹ A KDB az ajánlatkérői jogorvoslati kérelemnek helyt adott. Megállapították, hogy „az ajánlatkérő valóban nem tett konkrét előírásokat az ajánlati felhívásban, közbeszerzési dokumentumokban arra vonatkozóan, hogy az ajánlattevők által megtett összesített nettó ajánlati árakat, illetve a több ezer tétel egységárát tartalmazó szakmai ajánlatokat milyen módon fogja vizsgálni, milyen szempontok szerint fogja megállapítani az aránytalanul alacsonynak látszó árakat, ezáltal milyen szempontú bírálat alapján lehet majd egy ajánlattevő a közbeszerzési eljárás nyertese és kerülhet be a keretmegállapodást kötő öt ajánlattevő közé. Mindezek körében hiányos az előírt tételek egységárának képzésére vonatkozó konkrét elvárások meghatározása is, hogy az ajánlattevők az egyes tételek egységárának képzésekor milyen egysé-

ges szempontok szerint kalkuláljanak.”² A KDB rámutatott arra is, hogy hiányoztak az egységárak körében a szükséges iránymutatások, ez pedig hatással volt az ajánlattevői árazásokra, akik eltérő módon, saját értelmezésük alapján számították az egységáraikat, ennek eredményeképpen pedig az egyes tételekre nagymértékben eltérő árak kerültek megajánlásra.³ „Emiatt és az egységárak tekintetében meghatározott egyértelmű iránymutatások hiányában az ajánlati árak, egységárak nem összehasonlíthatóak, nem volt egy egységes, kötött, előre rögzített elv, iránymutatás az ajánlattevők és az ajánlatkérő részére. Az ajánlatkérői szabályozás hiányát támasztja alá a közbeszerzési eljárás teljes folyamata is, a számtalan kiegészítő tájékoztatás kérés, majd a közbeszerzési eljárás során benyújtott számtalan előzetes vitarendezési kérelem, majd jogorvoslati kérelem benyújtása is.”⁴

A *döntéshozatalt követően* jellemző az a jogi helyzet, hogy az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította az értékelés alapján az első helyre rangsorolt ajánlattevő ajánlatát, amely e döntés jogszerűségét nem fogadja el, és kérelmet nyújt be. „A jogorvoslati eljárás során az ajánlat érvényességét vitató jogorvoslati kérelem esetében a KDB-nek kell vizsgálnia az ajánlatkérői döntés helyességét és ezen keresztül azt is, hogy a nyertes ajánlata valóban érvénytelen volt-e. Az ellenszolgáltatás kirívóan alacsonynak tekinthető-e, a beszerzett vagy a benyújtott bizonyítékok alapján igazolt-e, hogy a nyertes ajánlattevő a vállalt áron a szolgáltatást teljesíteni tudja.”⁵ Vagyis „A Döntőbizottság vizsgálata arra irányul, hogy a kérelmező ajánlattevő maradéktalanul teljesítette-e az ajánlatkérő árindokolás-kérését és kiegészítő árindokolás-kérését, azaz az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátott-e minden kért tény, adatot, kalkulációt annak érdekében, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról.”⁶ Ugyanis „az ajánlattevő kötelessége

¹ A KDB D.357/19/2026. számú határozata, [65].

² A KDB D.357/19/2026. számú határozata, [67].

³ Ld. a KDB D.357/19/2026. számú határozatának [70] pontját.

⁴ A KDB D.357/19/2026. számú határozata, [70]. „A dokumentáció hiányos vagy ellentmondásos tartalma miatt az ajánlattevők akár az ajánlattételre, annak szakmai tartalmára és az árazására vonatkozóan sem tudnak megalapozott döntést hozni. [...] Az ajánlatok összehasonlítására az értékelés folyamatában kerül sor, míg a műszaki tartalom meghatározásának kötelezettsége az ajánlattevők ajánlattételi szándékát befolyásolja. [...] A műszaki tartalom kellően pontos meghatározásának hiánya tehát nem pusztán formai vagy az ajánlatok összehasonlításával kapcsolatos probléma, hanem a szerződés tárgyának és a teljesítési kötelezettségnek a meghatározatlanságát is jelenti.” A KDB D.337/15/2026. számú határozata, [60], [62], [66].

⁵ A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.078/2010/9. számú ítélete.

⁶ A KDB D.309/17/2025. számú határozata, [132].

az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani ahhoz, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról. Ezen adatcsoportba legfőképpen azon adatok és a rájuk vonatkozó indokolások tartoznak, amelyek az ajánlatkérő meggyőződési kötelezettségének a teljesítéséhez szükségesek, azaz az indoklaskérésben felsorolt adatok.”⁷ Arra is fény derülhet azonban, hogy az ajánlatkérőnek további, kiegészítő indokolást kellett volna kérnie, mert nem állt minden szükséges adat rendelkezésre, így nem lehetett volna döntést hozni. Például egy esetben az ajánlatkérő „kiegészítő indokolást kért a kérelmező ajánlattevőtől, azonban sem ebben, sem a korábbi indoklaskérésekben nem került olyan követelmény megfogalmazásra a kérelmező ajánlattevő felé, miszerint indoklásában vezesse le, hogy az egyes szakamberek bérjellegű kiadásaival összefüggésben a jelen projektet érintően milyen időráfordítással, és ehhez képest milyen bérköltséggel számolt. (Az, hogy egy szakember egy időben több feladatot végez, nem jelenti azt, hogy a feladatok között a munkaidejét egyenlő arányban osztaná fel.)”⁸ Ilyen esetben *kétpólusú jogvitáról* van szó, hiszen az ajánlatkérő feladata, hogy megvédje az érvénytelenné nyilvánító döntésének jogszerűségét, megalapozottságát. Ilyenkor azonban jelentős mozgástérrel már nem rendelkezik, hiszen ha nem kifogástalanul, vagyis az érvénytelenné nyilvánító döntésének indoklását nem a feljebb tárgyalta követelményeknek megfelelően készítette el, akkor további indokok már nem vehetők figyelembe, tehát csak az vizsgálható, amit kifejezetten hivatkozott korábban. Vagyis a vizsgálat lényegében az összegezésben (vagy adott esetben a közbenső döntésről szóló tájékoztatásban) szereplő adatok, érvek, indokok, számítások stb. értékelésére korlátozódik, sem a jogorvoslati eljárásban, sem pedig azt esetlegesen – ugyanakkor jellemzően – megelőző előzetes vitarendezésben megfogalmazott újabb szempontok, okok nem fogadhatók el, hiszen sem az előzetes vitarendezésben előadott újabb ajánlattevői, sem pedig az arra adott válaszban megfogalmazott újabb ajánlatkérői érvek, indokok nem vehetők figyelembe.

Ha valamely ajánlattevő másik ajánlat érvényessé nyil-

vánítását – vagyis az érvénytelenné nyilvánítás elmaradását – kifogásolja, akkor az két okból lehetséges. Ha az ajánlatkérő indoklaskérés nélkül fogadta el érvényesnek (és nyertesnek) a másik ajánlattevő ajánlatát, akkor az lehet jogorvoslati kérelem tárgya, hogy az ajánlatkérő jogellenesen mellőzte az ár aránytalanul alacsony jellegének vizsgálatát. Ilyenkor a kérelmező ajánlattevőnek azt kell levezetnie, hogy a megajánlott ár milyen viszonyítási pontokhoz képest hogyan illethető az aránytalanul alacsony jelleg gyanújával, tehát viszonylag egyszerűbb a feladata.

Ha az ajánlatkérő kért indokolást, és azt elfogadta, akkor ez a döntése vitatható, akár úgy, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján már meg kellett volna állapítani az érvénytelenséget, akár úgy, hogy bizonyos elemek továbbra is aggályosak maradtak, így további, kiegészítő indoklás kérése lett volna szükséges a megalapozott és jogszerű ajánlatkérői döntéshez. A versenytárs ajánlattevő ajánlata érvényességének, indoklása elfogadhatóságának vitatása már hárompólusúvá teszi a jogvitát, hiszen a „megtámadott” ajánlattevő is érintetté, illetve érdekeltté válhat. Ilyen jogvitára említhető a következő példa: „A Döntőbizottság megítélése szerint a nyertes ajánlattevő első árindoklását követően további indoklaskérés kibocsátása lett volna szükséges a távfelügyelet biztosításának költségét illetően, hiszen a nyertes ajánlattevő annak költségét nem tüntette fel, az nem volt érthető a vállalkozás általános költségei közé. Ennek hiányában az ajánlatkérő nem volt abban a helyzetben, hogy meggyőződhessen arról, hogy a havi átalányár kapcsán megajánlott vállalkozás elfogadható, a szerződés e körben a vállalt ellenszolgáltatásért teljesíthető.”⁹ Ilyen esetekben nyilván szükséges megismerni a versenytárs ajánlattevő indoklását, indoklásait, ennek lehetősége adott az iratbetekintés gyakorlásával, az üzleti titok kereteinek megtartásával. Ha az ajánlattevő úgy ítéli meg, hogy e jogának gyakorlásában az akadályozza, hogy az üzleti titok jogszabályi keretein túlterjeszkedtek, akkor ez irányból is támadhatja az ajánlatkérő elfogadó döntését, hiszen az ajánlatkérő feladatai közé tartozik a bírálat körében az üzleti titokká nyilvánítás jogszerűségének vizsgálata is. Azonban ahogyan arról már korábban történt említés, az ajánlatkérőnek az sem feladata, hogy az ajánlattevő helyett maga egészítse ki az üzleti titokra

⁷ A KDB D.265/17/2021. számú határozata, [68].

⁸ A KDB D.368/16/2021. számú határozata, [28].

⁹ A KDB D.111/19/2022. számú határozata, [59].

vonatkozó indokolást, hanem erre az ajánlattevőt kellett volna felhívnia.¹⁰ Továbbá kiemelhető az a körülmény is, hogy „a nyertes ajánlattevő a jogorvoslati eljárásban részvételi szándékát nem jelezte, észrevételt, nyilatkozatot nem tett az üzleti titok indokolása, sem ajánlatának védelmében.”¹¹

A konkrétumok ismerete azért is lényeges, mert ha valamely ajánlattevő vitatni tervezi a másik ajánlattevő válalására vonatkozó indokolást jogorvoslati eljárásban, akkor ilyen esetben egyrészt *nem elegendő általánosságban hivatkozni az elfogadhatatlanságra*, másrészt pedig alappal nem lehet hivatkozni más szerződésekre, mivel minden egyes közbeszerzési eljárás egyedi jellemzői alapján kell a döntést meghozni. Egy esetben a kérelmező ajánlattevő arra hivatkozott, hogy a versenytárs „felfaló árat” alkalmazott, valamint az ár aránytalanul alacsony jellegét más szerződések becsatolásával kívánta bizonyítani. A KDB nem fogadta el a kérelmezői álláspontot, és a következőket fogalmazta meg: „A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező ajánlattevő önmagában a tételes árindokolást nem vitatta, kizárólag arra az egy évrre pedig nem megállapítható a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás, hogy a nyertes ajánlattevő ‘felfaló árat’ alkalmazott. A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy a végleges ajánlatok bírálatát és az eljárást lezáró döntés meghozatalának alapját nem képező okiratok a jogorvoslati eljárás során kérelmező ajánlattevői álláspont alátámasztására benyújtott bizonyítékokként nem vehetők figyelembe még akkor sem, ha azok olyan objektív alapú tényeket is tartalmaznak, amelyek adott esetben a kérelmező ajánlattevői észrevételben foglalt előadást megalapozzák. Mindezekre tekintettel a Döntőbizottság a kérelmező ajánlattevő által becsatolt három más ajánlatkérő által a jelen közbeszerzési eljárás tárgyához hasonló közbeszerzési tárgyú eljárást lezáró szerződésekben rögzített ajánlati ár kimutatását a döntése meghozatala során nem vizsgálta. A Döntőbizottság a fentiekben részletezett indokok alapján a kérelmező ajánlattevő ezen kérelmi eleme tekintetében megállapította, hogy az alaptalan, ezért azt elutasította.”¹² A Kúria szerint is a „jogerős ítélet helyesen foglalt állást az ajánlattevő által „felfaló ár”-nak nevezett jelen-

ség kapcsán is. A Kúria egyetért azzal, hogy az ajánlati elemek megalapozottságáról az Ajánlatkérőnek kell meggyőződnie. Az árindokolás tekintetében az Ajánlatkérő egyfelől megfelelő szempontú ismételt árindokolást kért, másfelől a kapott válasz részletes és konkrét indokolást tartalmazott. Ezzel szemben az ajánlattevő megalapozott cáfolatot nem tudott előterjeszteni sem a jogorvoslati, sem a peres eljárásokban, nem támasztotta alá azt az állítását, hogy a megajánlott ár kirívóan alacsony. Az a körülmény ugyanis, hogy más közbeszerzési eljárásokban milyen ajánlatok születtek, illetve milyen ajánlatok kerültek elfogadásra, jelen eljárásban nem vehető figyelembe, a megajánlott ár vonatkozásában irrelevánsnak tekinthető. Ennek folytán jogosan mellőzte a másodfokú bíróság az ajánlattevő bizonyítási indítványát.”¹³ Ugyancsak nem elegendő az, ha önmagában más, *korábbi közbeszerzési eljárásokra* – különösen nem egy hosszú évekkel ezelőtt lefolytatott eljárásra – hivatkoznak a megajánlások körében az elfogadhatatlanság alátámasztása érdekében. Egy esetben „A kérelmező ajánlattevő a nyertes ajánlattevő értékelési részszempontokra tett megajánlásait abból az okból tartotta nem megfelelőnek, hogy azokra az ajánlattevő 0,2, illetve 0,5 forinttal eltérő árat ajánlott meg, mint 2012-ben. A kérelmező ajánlattevő ezen túlmenően nem tett a jogorvoslati kérelemben arra vonatkozó észrevételt, hogy ezen értékelési részszempontokra tett megajánlások a jelen közbeszerzési eljárás tárgyát képező szolgáltatáshoz képest miért tűnnek alacsonynak.”¹⁴ Ebből adódóan a KDB úgy foglalt állást, „hogy az aránytalanul alacsony ár vizsgálata minden esetben az adott szerződés teljesíthetőségére terjed ki és nem a 12 évvel korábban tett megajánlásokkal kell összevetni vagy azokhoz hasonlítani. A 12 évvel ezelőtt lefolytatott közbeszerzési eljárás egységáraival való összehasonlítás nem alkalmas annak bizonyítására, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárásban az őszi lombgyűjtés és az útpadka kaszálás értékelési részszempontokra tett megajánlások aránytalanul alacsonyak. A kérelmezőnek ajánlattevőnek azt kellett volna bemutatnia, hogy az árindokolás és a kiegészítő árindokolás miért nem alkalmas annak alátámasztására, hogy vizsgált részszempontokra tett

¹⁰ A KDB D.347/13/2022. számú határozata, [77].

¹¹ A KDB D.347/13/2022. számú határozata, [77].

¹² A KDB D.407/12/2012. számú határozata.

¹³ A Kúria Kfv.II.37.690/2015/5. számú ítélete.

¹⁴ A KDB D.686/21/2025. számú határozata, [84].

árakon a szerződés teljesíthető.”¹⁵ Másfelől – ahogyan arról korábban szó volt – az ajánlattevői számítások (árképzések) különböző, saját megoldásokon, elgondolásokon alapulnak, különböző adatokra épülnek, ennek megfelelően a *saját kérelmezői koncepció elfogadhatósága kétséges*. Egy esetben „A kérelmező ajánlattevő a szállítási költség megalapozatlansága okán konkrétumként kizárólag az általa beszerzett tengeri, majd később a vasúti szállítási árajánlatra hivatkozott. A kérelmező ajánlattevő vélelmezte, hogy a nyertes ajánlattevő tengeri, illetve vasúti szállítás útján kívánja a beszerzendő árut szállíttatni. A kérelmező ajánlattevő által beszerzett árajánlat a kérelmező által megadott paraméterek alapján került kalkulálásra, nincs összefüggésben a nyertes ajánlattevő tényleges rendelkezésével. A nyertes ajánlattevő ajánlata megalapozottságának vizsgálata során nem jelenthet kiindulópontot a hivatkozott dokumentum, mivel azt a kérelmező ajánlattevő az általa vélelmezett adatokra tekintettel szerezte be.”¹⁶

A jogorvoslati kérelemben el kell határozni a *kérelmi elemeket*,¹⁷ kivéve azt az esetet, ha az ajánlattevő a saját ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását vitatja, tehát lényeges, hogy a fentiekben leírt esetek közül melyik valósul meg. „A Kbt. 3. § 16. pontja egy esetet említ, amikor több ajánlatkérői eljárási cselekmény, magatartás, döntés vitatása egy kérelmi elemnek minősül: amikor a kérelmező a saját ajánlata érvénytelenné nyilvánítását vitatja. Amikor erre kerül sor, az összegezésben megjelölt ajánlatkérői érvénytelenségi indokolást vitatja a kérelmező, ezért az, hogy a kérelem valójában mire irányul, egyértelmű. Amennyiben azonban valamely, ajánlatkérő által érvényesnek minősített ajánlattevő ajánlata jogsértő érvényessé nyilvánítását állítja a kérelmező – mint a jelen jogorvoslati kérelem esetében is – a kérelmezőnek kell álláspontját előadnia, ismertetni, hogy az ajánlatkérő valamely cselekményével, magatartásával, döntésével mely okból követett el jogsértést

és mindezt egyértelműen, elkülöníthetően (Kbt. 3. § 16. pontja) a Döntőbizottság és az érintett ügyfelek tudomására kell hoznia.”¹⁸ Ennek megfelelően „a kérelmező ajánlattevő ajánlatának érvénytelensége egy kérelmi elemnek tekintendő függetlenül attól, hogy az ajánlatkérő több érvénytelenségi indokot jelölt meg kérelmező [ajánlattevő] ajánlatának érvénytelensége kapcsán. Így, ha bármely érvénytelenségi indok megalapozott, az ajánlat érvénytelen.”¹⁹ Ha az ajánlattevő a saját ajánlata érvénytelenségét vitatja, akkor cáfolnia kell az összegezésben (a döntésben) foglaltakat, be kell mutatnia, hogy az árándokolásában megtalálhatók azok az ajánlati elemek, amelyek hiánya az érvénytelenséghez vezetett. („A kérelmező ajánlattevő a jogorvoslati eljárásban benyújtott nyilatkozataiban sem cáfolta az írásbeli összegezés jogszerűségét, a kérelmező ajánlattevő nem mutatta be, hogy az árándokolásában megtalálhatók az ajánlatkérő által az írásbeli összegezésben meghatározott ajánlati elemek, a kérelmező ajánlattevő ajánlata a nem megfelelő indokolás miatt érvénytelen.”)²⁰ Ha a kérelmet benyújtó ajánlattevő nem a saját ajánlatának érvénytelenségét vitatja, akkor az általános szabályok alkalmazandók, az elhatárolás alapjai a vitatott költség-tételek lehetnek: „a kérelmező ajánlattevő által megjelölt egyes kérelmi elemekben hivatkozott jogsértések egymástól elkülönült költség-tételekkel kapcsolatosak, így azok megfelelőségét a kérelem alapján külön vizsgálni szükséges, illetőleg akár egy tétel meg nem felelősége is maga után vonhatja az érvénytelenség jogkövetkezményét.”²¹ Az ilyen kérelmi elemeket lehet „egységesen, egységesen, de külön-külön kérelmi elemként” vizsgálni.²² Ha a kérelmet benyújtó ajánlattevő nem megfelelően határozza el a kérelmi elemeket attól függően, hogy mi a célja – az ajánlat érvénytelenné nyilvánítását vitatja vagy a kiegészítő árándokoláskérés elmaradását –, akkor az hiánypótlási felhívás kibocsátásához vezethet a KDB részéről, hiszen „A 'hatékonyság és gyorsaság'

¹⁵ A KDB D.686/21/2025. számú határozata, [84].

¹⁶ A KDB D.726/13/2025. számú határozata, [58].

¹⁷ Azonban annak sincs akadály, hogy az egyes „elemeket azok logikai összefüggése okán együttesen” bírálják el. A KDB D.175/23/2026. számú határozata, [67].

¹⁸ A KDB D.431/5/2025. számú végzése, [7]. A döntést keresettel támadták.

¹⁹ A KDB D.470/15/2021. számú határozata, [22].

²⁰ A KDB D.484/22/2022. számú határozata, [73].

²¹ A KDB D.595/19/2023. számú határozata, [116]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.981/2024/15. számú ítéletét.

²² A KDB D.595/19/2023. számú határozata, [121]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.981/2024/15. számú ítéletét.

követelménye akkor érvényesül a jogorvoslati eljárásban, ha a Döntőbizottság – akár a hiánypótlást követően – olyan jogorvoslati kérelmet kap, amelynek alapján döntéshozatali helyzetbe kerül.”²³ Így nem felel meg a Kbt.-nek az olyan kérelem, amelyben „a kérelmező ajánlattevő a Döntőbizottságra (és az eljárás egyéb résztvevőire) bízta annak megítélését, hogy melyik kérelmi elem indokaként mely körülmények szolgálnak.”²⁴ A hiánypótlás nem megfelelő teljesítése esetén a kérelem visszautasításának van helye. („Jelen esetben sem a jogorvoslati kérelem, sem a hiánypótlás nem tartalmazta a vélt jogsértések elkülönített ismertetését, így a kérelmező ajánlattevő hiánypótlásában első-második kérelmi elemként megjelölt gyűjtőfejezet több kérelmi elemet összemosott formában jelenített meg.”)²⁵

Az eljárási akadályok

Hogy mely gazdasági szereplő kérelmezőként mit hogyan vitathat a KDB előtt egy jogorvoslati eljárásban, azt az *eljárási akadályok* szabják meg, így például a hatáskör hiánya, az elkészttség (vagy éppen az időelőtti-ség), illetve az ügyfélképeség hiánya (a kérelem nem az arra jogosulttól származik). A KDB-nek különös körülményekkel kell eljárnia az eljárási feltételek vizsgálatakor, ugyanis „Eljárásjogi akadály megléte esetén lefolytatott érdemi vizsgálat és az az alapján meghozott érdemi döntés súlyos jogsértésnek minősül, a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során hatályon kívül helyezési okként szolgál.”²⁶ Valamint lényeges, hogy „Az eljárási kérdések vizsgálata minden esetben megelőzi az anyagi jogit.”²⁷ Hiába lenne így megalapozott egy jogorvoslati kérelem, ha eljárási akadály fennállása folytán nem lehet az eljárást érdemben lefolytatni és ennél fogva a kérelmet érdemben elbírálni, adott esetben pedig a jogsértést és a jogkövetkezményeket megállapítani. Az eljárási akadályok egymáshoz fűződő viszonyában pedig az alábbi megállapítás is irányadó: „A hatásköri kifogás elsődleges vizsgálati kötelezettségére figyelemmel az ajánlatkérőnek a kérelmező ügy-

félképesége hiányára, valamint a jogorvoslati kérelem elkészttségére vonatkozó eljárási kifogásai kizárják egymást. A hatáskör hiányában ugyanis az ügyfélképeség és az elkészttség nem vizsgálható a Döntőbizottság részéről.”²⁸

Alapvetően két eljárási akadály szokott felmerülni az aránytalanul alacsony árhoz kapcsolódó jogorvoslati eljárásokban, mégpedig az ügyfélképeség hiánya és az elkészttség, de megemlíthető még a hatáskör kérdése is. Egyik eljárási akadály részletes elemzése sem képezi a jelen vizsgálatok tárgyát a rendelkezésre álló keretekre tekintettel, valamint a korábbiakban ezek is említésre kerültek, ugyanakkor néhány főbb jellemző bemutatható e körben is.

Nem lehet például általános piaci érvekre alapozni az *ügyfélképeséget*. Egy esetben az értékelés alapján a hetedik helyre rangsorolt kérelmező arra hivatkozott, hogy a nyertes ajánlat aránytalanul alacsony árat tartalmazott, és ezen ajánlat nyertessége esetén „a kérelmező ajánlattevő kizorul az adott piacról”, valamint arra, hogy az „érvénytelenség megállapítására a kérelmezőnek a közvetlen jogi érdeke fennáll.” A KDB azonban nem tudta ezek alapján megállapítani az ügyfélképeséget: „A kérelmező ajánlattevő által a kérelem benyújtására való jogosultsága körében előadott azon indok pedig, mely szerint a versenytársak alacsony ára a kérelmező [ajánlattevőt] az adott piacról kizoríthatja, nem vonatkoztatható kizárólag az adott közbeszerzési eljárásra, általános jellegűnek, és közvetettnek tekinthető.”²⁹ Az ügyfélképeség megítélése a kérelmezői ajánlat érvénytelenné nyilvánítása kapcsán is hangsúlyos lehet, annak fennállása megállapítható. Egy esetben a jog, illetve jogos érdek sérelme megállapítható volt, hiszen a kérelmező ajánlattevő „ajánlatának érvénytelenné nyilvánításával a kérelmező a közbeszerzési eljárás résztvevői közül kikerült, a versenyben a továbbiakban nem vett részt. Amennyiben a kérelmező ajánlattevő ajánlata érvényes lenne, a közbeszerzési eljárásban versenyben maradna és az ajánlatkérőnek ennek tükrében kellene meghoznia az eljárást lezáró döntését, meghatározni a

²³ A KDB D.431/5/2025. számú végzése, [7]. A döntést keresettel támadták.

²⁴ A KDB D.431/5/2025. számú végzése, [9]. A döntést keresettel támadták.

²⁵ A KDB D.431/5/2025. számú végzése, [10]. A döntést keresettel támadták.

²⁶ A KDB D.261/12/2012. számú határozata. A felülvizsgálatról ld. a Kúria Kfv.II.37.667/2013/15. számú ítéletét.

²⁷ A KDB D.247/16/2012. számú végzése.

²⁸ A KDB D.944/16/2016. számú határozata.

²⁹ A KDB D.248/12/2011. számú határozata.

nyertes ajánlattevőt.”³⁰ (A saját ajánlat érvénytelenné nyilvánítása a pozíciótól függetlenül is vitatható egyébként, feltéve, hogy valamennyi érvénytelenségi okot vitatják a jogorvoslati kérelemben.)³¹ Azonban hiányozhat az ügyfélképesség a nyertes ajánlat érvényességének vitatása kapcsán, ha a kérelmet benyújtó ajánlattevőnek a saját ajánlat érvénytelenségére vonatkozó kérelmi elemét elutasítják.³² Megjegyzendő ebben a körben végül, hogy gazdasági válságok idején különösen hangsúlyos a piac megtartása, amelyet rendkívüli mértékben megnehezít a piac szűkülése és ezzel együtt az ajánlati árak csökkenése. Az ilyen versenykörülmények (ld. pl. a „ragadozó árazás”,³³ a „lihegő” vagy „fojtogató verseny” kérdését)³⁴ mások, mint a gazdasági fellendülés idején, amikor a bőséges kereslet (kiegészítve széleskörű hitelforrásokkal) lehetővé teszi az árak folyamatos – olykor már irreálisnak tekinthető – emelkedését. Azonban az ügyfélképesség szempontjából ezek az általános gazdasági körülmények nem bírnak jelentőséggel. Végül megemlíthető az a példa is, amikor a kérelmet benyújtó ajánlattevő az ajánlatkérő által egy költségre előírt felső értéket arra alapozva is vitatott, hogy az majd a bírálat időszakában a Kbt. 72. §-ának alkalmazását is felveti. Az ajánlatkérő ügyfélképesség hiányára is hivatkozott, hiszen a „megjelölt Kbt. 72. § megsértése csak az ajánlatok bírálata során merülhet fel és mivel a kérelmező [ajánlattevő] a közbeszerzési eljárás 2. részében nem tett ajánlatot, így nem támadhatja az ajánlatok bírálata során felmerülő Kbt. 72. § rendelkezését.”³⁵ A KDB azonban nem fogadta el ezt az érvelést, és az ügyfélképesség fennállását megállapította, mivel „Ezen előírás kapcsán hivatkozik arra a kérelmező ajánlattevő, hogy ezen előírás azért is jogsértő, mert önköltség alatti árazást, illetve kirívóan alacsony árazást kényszerít ki. A kérelmező ajánlattevő által előterjesztett három kérelmi elem

szorosan összefügg, ugyanazon jogsértőnek vélt ajánlatkérői előíráson alapul. Így annak vitatására is, hogy a jogsértőnek vélt ajánlatkérői előírás önköltség alatti árazást, illetve kirívóan alacsony árazást kényszerít ki, tartalmában van ügyfélképessége a kérelmező ajánlattevőnek. Az ügyfélképességet nem befolyásolja az, hogy a kérelmező ajánlattevő helyesen jelölte-e meg a megsértett jogszabályi rendelkezést. A tényleges jogsértő rendelkezés megállapítása a jogorvoslati eljárásban a jogorvoslati kérelem elbírálásának a tárgya.”³⁶ Ehhez hozzátették a kérelem érdemi elbírálása során, hogy „a Kbt. 72. § rendelkezéseit megsérteni valóban az ajánlatok bírálata során lehet, azonban ez a kérelmi elem tartalmi elbírálását nem akadályozza.”³⁷

A másik lényeges kérdés az *elkészíttség*, azaz annak vizsgálata, hogy a jogorvoslati kérelem a Kbt.-ben megállapított határidőn³⁸ belül – amely jogvesztő³⁹ – került-e benyújtásra. Az általános szabályok és gyakorlat ismertetése nélkül megemlíthető, hogy ha az ajánlatkérő közbenső döntést hoz, akkor az annak jogorvoslati kérelemmel történő vitatására nyitva álló határidő 15 nap,⁴⁰ ha az eljárást lezáró döntés keretében közli az ajánlatkérő először az érvénytelenné nyilvánítás tényét, jogalapját és indokait, akkor az annak vitatására nyitva álló határidők alkalmazandók, tekintettel adott esetben az előzetes vitarendezéshez kapcsolódóan megállapított szabályokra. Fontos, hogy „az árindokolás-kérés és kiegészítő árindokolás-kérés jogintézmények önálló eljárási cselekmények, amelyek alkalmazásával kapcsolatban az ajánlattevők jogosultak jogorvoslati eljárást kezdeményezni. Ellenük külön jogorvoslati kérelmet lehet benyújtani, nem kell megvárni az eljárást lezáró döntést.”⁴¹ Így ha nem vitatja az ajánlattevő határidőn belül az indokoláskérés jogszerűségét, akkor annak vizsgálatát sem kérheti később („az árindokolás, illetve a

³⁰ A KDB D.731/16/2025. számú határozata, [52].

³¹ Ld. pl. a Kúria Kfv.II.37.487/2017/3. számú ítéletének [30] pontját, a KDB D.549/16/2021. számú végzésének [85] bekezdését, a KDB D.536/14/2015. számú határozatát, valamint a KDB D.66/2/2015. számú végzését.

³² Ld. pl. a KDB D.121/24/2026. számú határozatának [147]–[154] pontjait.

³³ Ld. Posner, Richard A.: Predatory Pricing. Journal of Reprints for Antitrust Law and Economics, 1979/1., 89. o.

³⁴ Földes: i. m. 52–55. o.

³⁵ A KDB D.262/15/2026. számú határozata, [51].

³⁶ A KDB D.262/15/2026. számú határozata, [52].

³⁷ A KDB D.262/15/2026. számú határozata, [66].

³⁸ Ld. a Kbt. 148. § (3)–(9) bekezdéseit.

³⁹ „A (3)–(9) bekezdés szerinti határidők elmulasztása jogvesztéssel jár.” A Kbt. 148. § (10) bekezdése.

⁴⁰ Ld. pl. a KDB D.517/15/2020. számú határozatának [48] pontját.

⁴¹ A KDB D.200/18/2026. számú határozata, [50].

kiegészítő árindokolás kéressel kapcsolatban határidőben jogorvoslati kérelem a Döntőbizottsághoz benyújtásra nem került, így kizárólagosan ezen kérdésköröket eljárásjogi akadály fennállása miatt nem is vizsgálhatná.”⁴² Előfordulhat, hogy az előzetes vitarendezésre alapított tudomásszerzési időponthoz⁴³ képest tekintendő elkéssettnak az a jogorvoslati kérelem, amely az indokoláskérés jogellenes mellőzését kívánta volna vitatni.⁴⁴ Ugyancsak elkéssettség megállapítását eredményezheti, ha az előzetes vitarendezési kérelemben és a jogorvoslati kérelemben előadott jogsértés különbözik. Egy esetben a kérelmező ajánlattevő „előzetes vitarendezési kérelmében nem jelölte meg a második kérelmi elemében meghatározott, vélt jogsértést, mert nem határozta meg benne azt, hogy eredeti és a kiegészítő árindokolás elfogadhatatlansága miatt érvénytelennek kellett volna nyilvánítani az egyéb érdekelt ajánlatát, hanem azt, hogy további kiegészítő árindokolás kérésére van szükség az árajánlat megfelelőségével kapcsolatos döntéshez. Ebből következően az előzetes vitarendezési kérelemben és második kérelmi elemében megjelölt, vélt jogsértés tartalma különbözik egymáshoz képest: ez előbbi alapján a további árindokolás kérésének az elmulasztása a jogsértő, az utóbbinál pedig az ajánlat érvénytelenítése.”⁴⁵ Másfelől az *időelőttiség akadály*a is felmerülhet. Egy esetben az ajánlattevő azt kifogásolta egy jogorvoslati kérelem egyik elemében, hogy az ajánlatkérő nem tisztázta egyértelműen azt, hogy milyen iratok becsatolását várja a további, kiegészítő indokolás keretében, bizonytalanságban tartva ezzel őt, valamint rámutatott arra, hogy egy későbbi érvénytelenné nyilvánító döntés esetében már csak kivételesen vitatható az indokoláskérés jogszerűsége.⁴⁶ A KDB megvizsgálta a további, kiegészítő indokoláskérést, és megállapította, hogy az jogszerű volt, nem terjeszkedett túl az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás feltételrendszerén, meghatározta az ajánlatkérő, hogy milyen további információkat,

pontosításokat kér, a kérelmező ajánlattevő nem bizonyított olyan elemeket, amelyek nem tartoztak a közbeszerzési eljárás feltételrendszerébe, a forgalmazói adatok kérése sem volt jogsértő, ezek igazolási módját az ajánlatkérő nem korlátozta (az ajánlattevő arra is hivatkozott, hogy forgalmazói ajánlat nem áll a rendelkezésére). Az arra vonatkozó nyilatkozatot, amely szerint fennáll a veszélye annak, hogy az ajánlattevő ajánlatát a jogellenes indokoláskérés nem megfelelő teljesítése miatt érvénytelenné nyilvánítja az ajánlatkérő, eljárásjogi feltételek hiánya miatt nem vizsgálhatták, mert az feltételezésen alapult, az eljárást lezáró döntést érinti, azt még nem hozták meg, az ajánlatkérő nem fejezte be még a bírálatot, így a kérelmi elem idő előttinek minősült.⁴⁷ Ebből az is következik, hogy idő előttinek tekinthető az olyan jogorvoslati kérelem, amely az igazolások benyújtására vonatkozó felhívást követően, de még az összegezés megküldését megelőzően kerül benyújtásra azt kifogásolva, hogy az ajánlatkérő nem kért indokolást egyes ajánlattevőktől, tekintettel arra, hogy a bírálat ilyen esetben még tart, nincs vitatható ajánlatkérői döntés, a döntési, bírálati jogköröket a KDB nem veheti át, az ajánlatkérőt sem utasíthatják közbenső döntés meghozatalára.⁴⁸ A jogorvoslati kérelem elkéssettségének vizsgálata során a KDB úgy foglalt állást ennek megfelelően egy esetben, hogy „nincs két bírálati eljárás, és a bírálati cselekményeknek nincs kötött sorrendje. Ezért az ajánlatkérő kérhetett volna árindokolást az egyéb érdekelttől a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolások benyújtására vonatkozó felhívás megküldését követően is, egészen a közbeszerzési eljárás eredményéről szóló döntés meghozataláig. A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlattevő az összegezés megküldésének a napján szerzett tudomást a vélt jogsértésről, mert ekkor tudta meg, hogy az ajánlatkérő nem kért árindokolást az egyéb érdekelttől a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint,

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

43 „A jogsértésről történő tudomásszerzés a következetes bírói gyakorlat szerint nem a jogsértés teljes bizonyítottsága, hanem a jogsértés valószínűsíthetőségének felmerülése. Az [ajánlattevő] tévesen érvelt azzal, hogy egy – az [ajánlattevő] által is jogszerűnek megnevezett eljárási cselekmény – utóbb válik jogsértővé visszamenőlegesen. Sem a Kbt., sem a bírósági gyakorlat nem ismer ehhez hasonló, visszaható hatályú jogsértést, amellyel az [ajánlattevő] érvelt.” A Fővárosi Törvényszék a 103.K.702.664/2024/13. számú ítélete, [32].

44 Ld. a KDB D.460/4/2025. számú végzését.

45 A KDB D.581/38/2025. számú határozata, [50].

46 Ld. a KDB D.140/17/2023. számú határozatának a [51]–[52] pontjait.

47 Ld. a KDB D.140/17/2023. számú határozatának a [148]–[155] pontjait.

48 Ld. a KDB D.603/4/2025. számú végzésének [11]–[13] pontjait.

hanem lezárta a bírálatot.”⁴⁹

Annak is különös jelentősége van tehát, hogy az eljárás hol tart, lezárult-e az összegezés megküldésével a bírálat folyamata vagy sem. Egy esetben az ajánlatkérő hirdetményrel induló tárgyalásos eljárásban élt a Kbt. 87. § (6) bekezdése szerinti azon jogával, hogy nem kíván tárgyalást tartani, és a legkedvezőbb ajánlatot tevő ajánlattevőtől az 5. értékelési szempontra (tervezői művezetés díjára) nézve indokolást kért. A későbbiekben a jogorvoslati kérelmet benyújtó ajánlattevő előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be azt kifogásolva, hogy az ajánlatkérő nem kért indokolást a 4. értékelési szempontra (tervezési díj) is. Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelmet elutasította, amelyben közölte, hogy a továbbiakban sem fog árindokolást kérni a vitatott tárgyban. Összegezés még nem készült, eljárást lezáró döntést az ajánlatkérő még nem hozott. Ezt követően az ajánlattevő jogorvoslati kérelmet nyújtott be azt állítva, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon nem alkalmazta a Kbt. 72. § (1) bekezdését a 4. értékelési szempontra.⁵⁰ A KDB idő előttinek minősítette a kérelmet, hiszen „A bírálati szakasz az összegezés meghozataláig folyamatban van, az ajánlatkérő a bírálati szakaszban, annak lezárultáig jogosult eljárási cselekményeket végezni. Így a jogorvoslati kérelemben hivatkozott ajánlatkérői jogsértésről, az aránytalanul alacsony ár miatti indokoláskérés elmaradásáról való tudomásszerzés az összegezés meghozatalának időpillanatában történik meg, mivel az ajánlatkérő addig bármilyen eljárási cselekményt végezhet, az összegezés meghozataláig dönthet úgy, hogy valamely ajánlattevőtől aránytalanul alacsony ár miatt árindokolást kér a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerint.”⁵¹ Úgy foglaltak állást, hogy a különböző ajánlatkérői felhívások (hiánypótlási felhívás, indokoláskérés) még nem végleges hatályú döntések, tudomásszerzés ezek alapján az állított jogsértésről nem valósul meg.⁵² Az előzetes vitarendezési kérelemre adott ajánlatkérői választ is ennek megfelelően ítélték meg: „A sérelmezett ajánlatkérői jogsértés tekintetében előterjesztett előzetes vitarendezési kérelemre adott ajánlatkérői elutasító válasz-

szal pedig nem történik meg a jogorvoslati kérelemben sérelmezett jogsértésről való tudomásszerzés, mivel az ajánlatkérő előzetes vitarendezési kérelemre adott válasza nem minősül olyan ajánlatkérői döntésnek, amely e körben lezárja az ajánlatok bírálatát. Az előzetes vitarendezési kérelemre adott ajánlatkérői válasz sem feleltethető meg az eljárás eredményét megállapító ajánlatkérői döntésnek, az összegezésnek, valamint a vizsgált ajánlat érvényességét megállapító döntésnek sem.”⁵³ Hozzáadték azt is, hogy „A Döntőbizottság egy ajánlat érvényességét, vagy érvénytelenségét csak akkor vizsgálhatja, ha az ajánlatkérő meghozta végleges döntését e körben. A Döntőbizottságnak tehát nincs jogszabály által felhatalmazott hatásköre a közbeszerzési eljárás bírálati szakaszában arra, hogy az ajánlatkérőt utasítsa az ajánlat érvényessége körében meghozandó döntése kapcsán, továbbá közbenső döntés meghozatalára sem.”⁵⁴ Az előzetes vitarendezéshez kapcsolódóan megfogalmazott említett elv alkalmazhatónak tűnik például akkor is, ha az ajánlatkérő indokolást kér valamely ajánlattevőtől, azonban a felhívott ajánlattevő úgy ítéli meg, hogy nem áll fenn ennek szükségessége, aránytalanul alacsony ár gyanúja egyáltalán nem merülhet fel az ajánlati árával kapcsolatban, és az ajánlatkérői felhívással szemben előzetes vitarendezési kérelmet nyújt be, amely alapján az ajánlatkérő úgy dönt, hogy visszavonja e felhívását, azaz mégsem kér indokolást, és enélkül folytatja a bírálatot és hozza meg a későbbiekben az eljárást lezáró döntését. Ilyenkor elviekben nem hivatkozhat arra az ajánlatkérő az összegezés megküldését követően, az eljárást lezáró döntést az indokoláskérés jogtalan mellőzése okán vitatni szándékozó ajánlattevővel szemben arra, hogy már az előzetes vitarendezési kérelemre adott válaszában korábban kifejtette az álláspontját az indokoláskérés mellőzésének tényéről és indokairól, és ezen korábbi időpont lenne a jogsértésről való tudomásszerzés időpontja.

A *hatásköri* szabályok jelölik ki azt, hogy a KDB az árindokolások kapcsán milyen jogszabályok megtartását ellenőrizheti. „A Döntőbizottság a kérelmező

⁴⁹ A KDB D.760/18/2025. számú határozata, [62]–[63].

⁵⁰ Ld. a KDB D.824/16/2025. számú végzésének [7]–[9] pontjait.

⁵¹ A KDB D.824/16/2025. számú végzése, [15].

⁵² Ld. a KDB D.824/16/2025. számú végzésének [16] pontját. Ld. még pl. a KDB D.603/4/2025. számú végzésének [11]–[12]. pontjait.

⁵³ Ld. a KDB D.824/16/2025. számú végzésének [16] pontját.

⁵⁴ A KDB D.824/16/2025. számú végzése, [17].

ajánlattevő azon érvelésére, mely szerint a nyertes ajánlattevő árándokolása a munka törvénykönyve és a számviteli törvény megsértését eredményezi, rögzíti, hogy a Kbt. hatásköri szabályai alapján a Döntőbizottság hatáskörét a Kbt.-be vagy a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott kormányrendeletbe ütköző magatartás vizsgálata képezi, így ezen jogszabályok megsértését vizsgálhatja. Ha és amennyiben az ajánlatkérő előírásai között szerepel további jogszabályoknak való megfelelés, mint érvényességi követelmény, abban az esetben a Döntőbizottság az érvényességi követelmények vizsgálatára is köteles. Jelen esetben megállapítható, hogy az ajánlatkérő felhívásában és dokumentációjában a számviteli törvénynek, illetve a munka törvénykönyvének való megfelelés érvényességi követelményként nem került előírásra, így a Döntőbizottság ezen szabályok megsértését a Kbt.-ből következően nem vizsgálhatja. Az árándokolás Kbt. szerinti megfelelősége körében mind a számviteli törvény, mind a munka törvénykönyve betartása elengedhetetlen. A Döntőbizottság az árándokolások alátámasztottsága kapcsán nem talált olyan költségvetési tételt, ami a fenti szabályok megsértéséből adódott volna, így az erre vonatkozó jogsértések nem állnak fenn.”⁵⁵

Az észrevételek jelentősége

A felek észrevételeinek figyelembe vételi lehetőségeiről, annak korlátairól az érvénytelenség indokolása körében szó volt, így ha a jogorvoslati eljárás tárgya jogellenes érvénytelenné nyilvánítás feltételezése, akkor ezeket is figyelembe kell venni. „A döntőbizottsági és a bírósági töretlen gyakorlat szerint (D.226/19/2010. számú határozat) a jogorvoslati eljárásban *utólag eszközölt hivatkozások, indokok, adatok* az ajánlatkérői döntés jogszerűségének megítélése kapcsán *nem vehetők már figyelembe.*”⁵⁶ Egy esetben a KDB-nek „elsődlegesen abban a kérdésben kellett volna állást foglalnia, hogy a közbeszerzési eljárásban meghozott ajánlatkérői döntés törvényessége milyen adatok, tények alapján bírálható el, illetve felül.

Kizárólag a közbeszerzési eljárásban rendelkezésre álló bizonyítékokat lehet/kell értékelni, vagy figyelembe vehető a jogorvoslati eljárásban tett ajánlattevői nyilatkozat, magyarázat, különösen, ha épp ez az az ajánlatkérői kérdés az, amelyet az ajánlattevő (kérelmező) korábban a közbeszerzési eljárásban megválaszolatlanul hagyott.”⁵⁷ Ennek megfelelően „Az a körülmény pedig, hogy az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás során már részletesebben bemutatta az ajánlattevő árándokolásának hiányosságait, az érvénytelenségről szóló indoklás javára nem vehető figyelembe, mert azok az indokok az érvénytelenségről szóló tájékoztatásban még nem jelentek meg.”⁵⁸ Ahogy másik esetben fogalmaztak: „a Döntőbizottság nem vizsgálta az ajánlatkérő által a jogorvoslati eljárás során tett észrevételeiben hivatkozottakat a kérelmező ajánlattevő ajánlata kapcsán a tekintetben, ami túlmutatott az összegezésben megjelölt érvénytelenségi indokon.”⁵⁹ Nemcsak az ajánlatkérő, hanem *az ajánlattevő oldaláról is megemlíthetők a korlátok*, hiszen az ajánlattevőnek sem a jogorvoslati eljárásban kell megvédenie az árát (az indokolásának megfelelőségét) adatok, információk, érvek kibővítésével. („Csak a jogorvoslati kérelemben hivatkozott az ajánlattevő arra, hogy ‘a csővezetéken sok ellenőrizni való nincsen’, illetve az ellenőrzés más feladatokkal párhuzamosan is kivitelezhető, így ezt az ajánlatkérő nem vehette figyelembe a döntése meghozatala során.”)⁶⁰ Egyébként biztosított az ügyféli jogok gyakorlásának lehetősége, e körben a jogorvoslati eljárás további sajátosságai nem kerülnek bemutatásra azzal, hogy értelemszerűen nagyobb a jelentősége az ajánlatkérői észrevételeknek akkor, ha valamely ajánlat érvényességére vonatkozó döntését kell megvédenie. Előfordulhat az, hogy valamelyik fél *szakértőre*, illetve *szakértői vélemény szükségességére* hivatkozik. Ha a KDB megfelelő módon állást tud foglalni a jogszerűségről, akkor az ajánlattevő által hivatkozott szakértőjelölt és szakértő nyilatkozata sem bírhat jelentőséggel, tekintettel arra, hogy a KDB-nek kizárólag azt kell vizsgálnia, hogy az ajánlatkérő az ajánlattevő ajánlatát, árándokolását és kiegészítő indoklásait a felhívásban és a

⁵⁵ A KDB D.78/25/2024. számú határozata, [147]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.972/2024/13. számú ítéletét.

⁵⁶ A KDB D.347/13/2012. számú határozata.

⁵⁷ A Kúria Kfv.II.37.349/2011/3. számú ítélete.

⁵⁸ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.638/2021/9. számú ítélete, [66].

⁵⁹ A KDB D.329/22/2025. számú határozata, [89].

⁶⁰ A KDB D.292/12/2017. számú határozata, [70].

közbeszerzési dokumentumok relációjában megfelelően vizsgálta-e.⁶¹ Ugyanakkor nincs annak akadálya, hogy szakértő kerüljön kirendelésre a bíróság előtt folyó perben. Példaként említhető a következő eset: „A perben kirendelt igazságügyi szakértő egyértelműen rámutatott arra, hogy a perbeli feladat egyedi, így az árképzésnek is egyedinek kell lennie. A piacon elérhető árak között is van a nyertes ajánlattevőjével majdnem azonos kiszállási díj. A szakértő a nyertes ajánlattevő üzleti titoknak minősített árándokolásában levezetett kiszállási díj kalkuláció vizsgálatánál figyelembe vette és megfelelően értékelte a közbeszerzési eljárás ajánlatkérője által meghatározott feltételeket és a feltételek szerződésszerű teljesítéséhez az ajánlattevő által bemutatott, rendelkezésére álló logisztikát, a kivételesen kedvező körülményeket. Kiemelten értékelendőnek ítélte a Kúria azon körülményt, hogy a perszakértő az üzleti titok vizsgálata nélküli, majd az annak ismeretében kialakított szakvéleményében is ugyanazon következtetésre jutott.”⁶²

A jogorvoslati eljárás hivatalbóli kiterjesztése

A jogorvoslati eljárás egyik fontos eleme lehet a *hivatalbóli kiterjesztés*. „A hivatalbóli kiterjesztés egyrészt diszkrecionális jog, másrészt nem lehet parttalan, mert éppen maga a törvény szabja meg annak kógens feltételeit.”⁶³ Ezen említett törvényi feltételeket a Kbt. úgy rögzíti, hogy „Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás kiterjesztéséről az eljáró tanács dönt.”⁶⁴ Jellemzően ak-

kor kerül erre sor valamely ajánlatkérő döntés vitatásához kapcsolódóan, ha az ajánlatkérő közbeszerzési dokumentumokban rögzített feltételei nem teszik lehetővé a megfelelő bírálatot, bizonytalanok, ellentmondások az előírások, vagy nem kellő pontossággal határozta meg a beszerzés tárgyát, mennyiségét.⁶⁵ Tekintettel kell lenni arra is, hogy „nem a Döntőbizottság feladata az ajánlatkérő helyett elvégezni az ajánlatok bírálatát, különösen nem hivatalbóli kiterjesztés alapján akkor, ha az ajánlatkérő ezt nem végezte el a közbeszerzési eljárás során.”⁶⁶ Ahogyan arról korábban szó volt, egy esetben az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban előírta, hogy egyes, az ártáblázatban megadott tételek kapcsán elfogadja a 0 Ft értékű megajánlást is, de ebben az esetben az ajánlattevő csatoljon indokolást arra nézve, hogy ezt megalapozottan teszi. Sor került a jogorvoslati eljárásban – amely a kérelmezői oldalról az eljárást lezáró döntés vitatására irányult, felvetve a nyertes ajánlat érvénytelenségét aránytalanul alacsony ár okán – a hivatalbóli kiterjesztésre ezen feltételek vizsgálata céljából, mivel egyrészt a 0 Ft-os megajánlás nem lehet megfelelő, hiszen ezekhez a tételekhez is kapcsolódik költség, másrészt az indokoláskérési eljárás nem helyettesíthető ajánlatban csatolt nyilatkozattal.⁶⁷ Ugyancsak kiterjesztették a jogorvoslati eljárást (amely az ajánlati felhívás és a döntések megsemmisítéséhez vezetett) akkor, amikor az ajánlatkérő árándokolást kért, és ez alapján érvénytelenné nyilvánította az ajánlattevő ajánlatát, viszont az árrészletező táblázatban található ellentmondások miatt nem voltak egyértelműek az ajánlattétel feltételei.⁶⁸ (Pedig „A műszaki leírás, tartalom vonatkozásában releváns elvárás az, hogy megfelelő alapadatokat tartalmazzon a beruházás költségeinek, a

⁶¹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.972/2024/13. számú ítélete, [31].

⁶² A Kúria Kfv.III.37.191/2017/7. számú ítélete, [24].

⁶³ A KDB D.808/18/2015. számú határozata. Hatályon kívül helyezte és a szerződés érvénytelensége tárgyában a pert megszüntette a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.011/2016/23. számú ítélete, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.VI.38.058/2016/9. számú ítélete.

⁶⁴ A Kbt. 158. § (1) bekezdése.

⁶⁵ „Amennyiben pedig a nyílt eljárásban a közbeszerzés tárgya és mennyisége egyértelműen nem kerül meghatározásra és a tényleges feladatok a közbeszerzési szerződés tervezet értelmében külön kerülnek meghatározásra, amelyben a nyertes ajánlattevő újabb ajánlatot, egyben árajánlatot is tehet – még ha elemeiben a dokumentáció szerinti költségajánlatot kell elvileg alkalmaznia és így az ajánlati kötöttség sem valósul meg, ezen körülmények óhatatlanul magával vonják az 50. § (4) bekezdésének megsértését, amely ebben a körben a Kbt. 2. § (1)-(2) bekezdésében megfogalmazott alapvető követelményeket hivatott biztosítani.” A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.009/2016/17. számú ítélete.

⁶⁶ A KDB D.808/18/2015. számú határozata. Hatályon kívül helyezte és a szerződés érvénytelensége tárgyában a pert megszüntette a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.011/2016/23. számú ítélete, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.VI.38.058/2016/9. számú ítélete.

⁶⁷ A KDB D.305/28/2019. számú határozata, [30].

⁶⁸ Ld. a KDB D.358/19/2025. számú határozatát.

szolgáltatásnyújtás, áruszállítás feltételeinek megállapításához, az árképzéshez.”)⁶⁹ Egy további példaként említhető eljárásban a kiegészítő indokoláskérést vitatta az ajánlattevő jogorvoslati kérelemmel, és ez vezetett a hivatalbóli kiterjesztéshez, ugyanis olyan ellentmondások voltak az ajánlattételi feltételekben több értékelési szempontra nézve, amelyek nem tették lehetővé az egyenlő eséllyel történő ajánlattételt.⁷⁰ Fontos kiindulópont azonban a kiterjesztéssel kapcsolatban, hogy „a Döntőbizottságot e tekintetben kötelezettség nem terheli, tehát az alkalmazása felőli döntés kizárólag a Döntőbizottság elnökének diszkrecionális jogkörébe tartozik, a hivatalbóli kiterjesztésnek nem az a célja, hogy pótolja a be nem nyújtott jogorvoslati kérelmek alapján való eljárást.”⁷¹ Ennek megfelelően egy másik esetben megállapítást nyert, hogy „A jogorvoslati eljárás során – az indítvánnyal ellentétben – a jogorvoslati eljárás hivatalbóli kiterjesztésére nem került sor, tekintettel a jogintézmény diszkrecionális jellegére. A Döntőbizottság és a bíróság töretlen joggyakorlata szerint a hivatalból történő vizsgálat kiterjesztése nem terjedhet ki az egyébként a jogvesztő határidőn túl előterjesztett, elkésett jogorvoslati kérelem elbírálásának a lehetőségére, mivel az ellenkező álláspont a jogvesztő határidők tartalmi kiüresedéséhez, félretételéhez vezetne. A kérelmező ajánlattevő olyan vélt jogsértések (a közbeszerzési eljárás előkészítése, az árindokolás-kérés és a kiegészítő árindokolás-kérés megalapozottsága) tekintetében indítványozta a jogorvoslati eljárás kiterjesztését, amelyek esetében a Kbt.-ben foglalt jogorvoslati határidők betartásával jogorvoslati kérelmet terjeszthetett volna elő.”⁷²

Az érdemi határozat felépítése és tartalmi elemei

A következő lényegi kérdés az érdemi döntés, a határozat felépítése, megszövegezése, tartalmi elemei és részletessége. Jogsértés megállapítása esetén *rendelkező*

részen meg kell jeleníteni a megsértett jogszabályi rendelkezést, illetve rendelkezéseket, megjegyezve azt is, hogy egyébként „a jogsértés megállapítása nem a szankció.”⁷³ Aránytalanul alacsony árra vonatkozó eljárásokban ez jellemzően a bírálati kötelezettség, az érvényességről, érvénytelenségről való döntési kötelezettség, a további, kiegészítő indokoláskérést előíró jogszabályhely, illetve az érvénytelenség jogalapjának megjelölésére terjed ki, a jogvita tárgyától függően, szükség szerint összekapcsolva őket egymással. („A rendelkező részben nincs lehetőség a jogsértések további kifejtésére, ott kizárólag a jogsértésnek megfeleltethető jogszabályhely megjelölése történhet meg, a KDB erre a védíratban helytállóan hivatkozott.”)⁷⁴ Szintén a rendelkező részben kell rögzíteni – az esetleges feltételhez kötés, a további jogorvoslat lehetőségére való figyelemfelhívás, illetve az eljárási költségekről való rendelkezés mellett – a döntés megsemmisítését, illetve a bírság kiszabását, de ez utóbbi kettőről a következő bekezdésekben lesz szó. Feltételhez kötés is elképzelhető, de nem jellemző ebben a körben, hiszen nem szükségszerű a jogszerűség helyreállításához. Például az érvénytelenné nyilvánító döntés megsemmisítése mellett a KDB az eljárás folytatását ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az ajánlatkérő a kérelmező ajánlattevő ajánlatát vonja be a bírálathoz,⁷⁵ alkalmazza az indokoláskérésre vonatkozó eljárási cselekményt,⁷⁶ vagy kérjen bizonyos körben (a határozat adott pontja szerint) további, kiegészítő indokolást.⁷⁷ De említhető olyan példa is, amikor azt a feltételt írták elő, hogy az ajánlatkérő tisztázza további, kiegészítő indokoláskérés keretében azt, hogy megfelel-e az Sztv. egyes konkrét rendelkezéseinek az, hogy az ajánlattevő „eredménytartalékot” képezett a következő évi béremelések fedezetének biztosítására.⁷⁸ A határozat indokolásával szemben különleges követelmény, hogy úgy szerkeszszék meg, hogy az üzleti titkot ne fedjék fel, egyébként az általános szempontok, követelmények az irányadók azzal, hogy a felek által felvonultatott érvek szakmai,

⁶⁹ A KDB D.326/12/2013. számú határozata.

⁷⁰ Ld. a KDB D.719/17/2024. számú határozatát.

⁷¹ A KDB D.212/21/2013. számú határozata.

⁷² A KDB D.309/17/2025. számú határozata, [169].

⁷³ A KDB D.401/12/2025. számú határozata, [41].

⁷⁴ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.638/2021/9. számú ítélete, [66].

⁷⁵ Ld. pl. a KDB D.378/15/2019. számú határozatának rendelkező részét.

⁷⁶ Ld. pl. a KDB D.763/15/2025. számú határozatának vagy a D.762/15/2025. számú határozatának rendelkező részét.

⁷⁷ Ld. a KDB D.368/16/2021. számú határozatának rendelkező részét.

⁷⁸ Ld. a KDB D.691/17/2025. számú határozatának rendelkező részét.

pénzügyi megítélése, azokból megfelelő következtetések levonása és megindokolása különleges szakértelmet igényelhet, tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárás tárgya szerinti terület szakmai számításainak, érveinek, munkajogi követelményeinek átfogó elemzése összetett feladat lehet.

A KDB-nek *valamennyi kérelmi elemet érdemben el kell bírálania*. („A jogorvoslati kérelem minden kérelmi elemét külön-külön el kell bírálni.”)⁷⁹ Ebből az is következik, hogy a tényállást részletesen fel kell tárni az adott kérelmi elemnek megfelelően, nem kerülhet meg a döntéshozatal sem. Egy esetben a kérelmező ajánlattevő azt állította a jogorvoslati kérelmében, hogy a nyertes ajánlattevő a „felmerülő napidíjat illetően olyan pénzügyi machinációt mutatott be, amellyel megkerülte a szociális és munkajogi követelményeket és jogszerűtlen levezetést nyújtott az ajánlati ára alátámasztására. E vonatkozásban az ajánlattevő számos, különféle konkrét érvelést hozott fel. Ezekre nézve azonban a KDB a tényállást nem tárta fel, a napidíj közteher-vonzatával kapcsolatban sem ténybeli, sem jogi indokolást nem adott, döntését kizárólag azzal a sommás megállapítással támasztotta alá, hogy az adójogszabályok betartását nem köteles vizsgálni.”⁸⁰ A bíróság a KDB határozatát hatályon kívül helyezte, és a KDB-t új eljárásra kötelezte.⁸¹ A Kúria e döntést hatályában fenntartotta. Úgy fogalmaztak, hogy „A közbeszerzési jogorvoslati eljárásnak valóban nem tárgya sem az ajánlatkérő, sem az ajánlattevők adózási szempontú ellenőrzése, esetlegesen az adójogszabályok megsértésének megállapítása. Kétségtelen az is, hogy a Kbt. 72. § (4) bekezdése külön nevesíti a 73. § (4) bekezdés szerinti környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy elfogadható lenne az olyan indokolás, amely az adójogszabályok megsértésén, kiájtásán alapul. Ennél fogva a KDB e kérelmi elem ese-

tében sem kerülhetne volna meg a részletes tényfeltárást és döntéshozatalt.”⁸² (Megjegyzendő, hogy a megismélt eljárásban azonban érdemi döntés meghozatalára nem került sor, a hiánypótlási felhívásban foglaltak teljesítésének elmaradása okán.)⁸³

A jogsértő ajánlatkérői döntések megsemmisítése

Ha a KDB jogsértést állapít meg, és a szerződést még nem kötötték meg, akkor *megsemmisítheti az ajánlatkérői döntést*,⁸⁴ biztosítva ezzel a jogsértés orvosolhatóságát (reparálhatóságát). Nemcsak eljárást lezáró döntés (az összegezés) semmisíthető meg, hanem bármilyen más, az eljárás során hozott döntés (közbenső döntés, érvénytelenné nyilvánító döntés), de ebbe a körbe sorolható az eljárást megindító felhívás, egy kiegészítő tájékoztatás is vagy éppen egy árlejtési meghívó is.⁸⁵ Az ilyen döntés joghatása a következőképpen foglalható össze: a jogalkotó arra adott felhatalmazást a KDB-nek, „hogy megsemmisítse ajánlatkérőnek az eljárás során vagy annak lezárásaként meghozott döntését, döntéseit. A megsemmisítés azt jelenti, hogy ajánlatkérő döntése 'törlésre' kerül, ebből következően nincs már döntés.”⁸⁶ Ha egy döntést megsemmisítenek, akkor az eljárás abba a szakaszba (arra a pontra) kerül vissza, amelyet az adott jogsértő és megsemmisített ajánlatkérői aktus zárt le, tehát az utolsó jogszerű ajánlatkérői mozzanatig.⁸⁷ Ahogy említésre került korábban, eljárásjogi szempontból igen kellemetlen és sajátos helyzetet eredményezhet az, ha az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás megindítását követően módosítja az összegezést, de először a KDB csak az elsőt semmisíti meg, majd miután tudomást szerez a másodikról, akkor a határozatot ennek megfelelően módosítja úgy, hogy a második összegezést semmisíti meg, viszont az eredeti összegezés és az azt követő, Kbt. 80. § (4) bekezdése szerinti eljárás hatályban maradt.⁸⁸

⁷⁹ A Kúria Kfv.VI.38.358/2018/3. számú ítélete, [31].

⁸⁰ A Kúria Kfv.VI.38.358/2018/3. számú ítélete, [26].

⁸¹ Ld. a Fővárosi Törvényszék 25.K.700.306/2018/9. számú ítéletét.

⁸² A Kúria Kfv.VI.38.358/2018/3. számú ítélete, [27].

⁸³ Ld. a KDB D.96/3/2021. számú végzését.

⁸⁴ Ld. a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontját.

⁸⁵ Ld. a KDB D.362/16/2025. számú határozatát az árlejtési meghívó megsemmisítéséről.

⁸⁶ A KDB D.78/25/2010. számú határozata.

⁸⁷ Ld. a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.492/2009/4. számú ítéletét.

⁸⁸ Ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.070/2021/12. számú ítéletének [16]–[17] pontjait. Vö.: „A Döntőbizottság rámutat, hogy tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő az összegezését módosította, a módosított összegezés az eljárást lezáró döntés.” A KDB D.22/12/2023. számú határozata, [41].

Az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokoláskérés jogszerűsége is vita tárgyát képezheti, így, ha a KDB azt állapítja meg, hogy az ajánlattevő ára kapcsán nem merülhetett fel az aránytalanul alacsony jelleg gyanúja a viszonyítási pontokhoz képest, szükségtelen – és így jogsértő – volt az indokoláskérés, akkor az indokoláskérési felhívást is megsemmisítheti. Ennek megfelelően egy példaként említhető határozat rendelkező részében úgy fogalmaztak, hogy „A Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérő 2025. február 5-én kiadott árindokolás-kérését és a közbeszerzési eljárásban ezt követően hozott döntéseit.”⁸⁹ Az eljárást lezáró döntés közlésének formája az összegezés. „Az összegezés megsemmisítése megfelelően értelmezhető rendelkezés a Kbt. rendszerében, az nem egy jelentéktelen adminisztrációs teher, hanem az egyik legfontosabb dokumentumot érinti, ami a tájékoztatási kötelezettség megfelelő teljesítését biztosítani hivatott irat, amely bár formalizált, az abban rögzített döntések és indokok alapvető jelentőséggel bírnak, és amely tartalma jogorvoslással is támadható.”⁹⁰ Az összegezés egy jogsértő (például egy érvénytelenséget megállapító) pontja is megsemmisítésre kerülhet anélkül, hogy a KDB a teljes eljárást lezáró döntést megsemmisítené.⁹¹ Ha a szerződést már megkötötték, akkor a KDB nem tudja az érintett döntések megsemmisítésével a jogsértést orvosolni: ilyen helyzet állhat elő, ha a KDB bírósági ítélet folytán folytatja le a jogorvoslati eljárást.⁹² A kérelemhez kötöttség elvéből adódóan rendkívül lényeges azonban, hogy a jogorvoslati kérelem melyik ajánlatkérői döntést támadja. Egy esetben az ajánlatkérő két okból kifolyólag nyilvánította érvénytelenné az ajánlatot, egyrészt az aránytalanul alacsony ár, másrészt alapelvi sérelmen alapuló egyéb meg nem felelés okán. A KDB abból indult ki, hogy ha egyetlen ok is helytálló, akkor már jogszerű a döntés, tehát ahhoz, hogy az ajánlattevő „ajánlatának érvénytelenségét eredménnyel

vitassa, az szükséges, hogy valamennyi érvénytelenségi okot jogvita tárgyává tegye és sikerrel megdöntse.”⁹³ Az ajánlattevőnek „Az aránytalanul alacsony ár és egyéb lehetetlen vállalásra alapított érvénytelenségi ok megdöntésére ugyanakkor jogorvoslati kérelme kifejezetten nem irányult, önálló kérelmi elemet csak a kiegészítő árindokolás kérdéseinek jogszerűsége miatt terjesztett elő a negyedik kérelmi elemben, amellyel azonban önmagában az összegezésben kimondott érvénytelenségi okot nem támadta. Maga is akként foglalt állást, hogy a kiegészítő árindokolás az, ami önmagában jogsértő (harmadik kérelmi elem), vagy ha nem, akkor viszont maguk a kérdések (negyedik kérelmi elem).”⁹⁴ A jogorvoslati eljárás ennek megfelelően a további érvénytelenségi ok vizsgálata kapcsán okafogyottá vált, így az eljárás megszüntetésre került: „A Döntőbizottság rámutat, hogy a kiegészítő indokolás kérés jogszerűtlen alkalmazása, illetve az annak keretében feltett kérdések tartalmának jogszerű mivolta érdemi vizsgálatára az elkészttség miatt nem kerülhetett sor. Emiatt azonban a közvetlenül nem támadott érvénytelenségi ok (Kbt. 73. § (2) bekezdés) vitathatatlanul fennáll, amely miatt fennálló maradt az ajánlat érvénytelensége is, ezért a további érvénytelenségi ok – jelesül a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenség – vizsgálata a továbbiakban okafogyottá vált.”⁹⁵

Az eljárást lezáró döntés megsemmisítése esetén újra megnyílik a bírálat és az új döntés meghozatalának lehetősége, illetve kötelezettsége.⁹⁶ „Az ajánlatok újra értékelése, új döntés meghozatala azt jelenti, hogy az ajánlatkérő jogosulttá válik ismételtlen a bírálat elvégzésére és a megismételt bírálat során arra, hogy a Kbt. ajánlatok elbírálására vonatkozó szabályai alapján meghozza új eljárást lezáró döntését.”⁹⁷ E tekintetben tehát az általános szabályok az irányadóak. Ennek értelmében a bírálatot kötelező elvégezni – az eredménytelenség

⁸⁹ A KDB D.142/15/2025. számú határozatának rendelkező része. Ld. még pl. a KDB D.727/14/2025. számú határozatának rendelkező részét.

⁹⁰ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.638/2021/9. számú ítélete, [64].

⁹¹ Ld. a KDB D.44/13/2015. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 16.k.171/2016/3. számú ítéletét. Ld. még pl. a KDB D.214/34/2022. számú határozatát.

⁹² Ld. pl. a D.738/12/2025. számú határozatának [44] és [46] pontjait.

⁹³ A KDB D.683/13/2024. számú határozata, [114].

⁹⁴ A KDB D.683/13/2024. számú határozata, [114].

⁹⁵ A KDB D.683/13/2024. számú határozata, [115]–[116].

⁹⁶ Ld. a Kbt. 165. § (12) bekezdését.

⁹⁷ A KDB D.480/6/2010. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Bíróság 14.K.33.418/2010/5. számú ítéletét.

esetét⁹⁸ leszámítva –, amelynek keretében kibocsátható hiánypótlási felhívás, indokoláskérés, illetve felvilágosítás kérhető stb., ugyanakkor e lehetőség sem határtalan tekintettel arra, hogy ha a Döntőbizottság „csak” az eljárást lezáró döntést semmisíti meg, az nem érinti a korábban teljesített eljárási cselekményeket, valamint az arra adott ajánlattevői válaszokat. Ha tehát például az első döntést megelőzően sor került hiánypótlási felhívás kibocsátására, viszont az abban foglaltakat az ajánlattevő nem (vagy nem megfelelően) teljesítette, akkor az új döntés meghozatalánál az ajánlatkérőnek nincs lehetősége, illetve nem köteles újból hiánypótlási felhívást kibocsátani ugyanarra a hiányra vonatkozóan, hiszen „a jogalkotó megkülönbözteti az eljárást lezáró döntést a közbeszerzési eljárás folyamán hozott egyéb döntésektől, amelyek vonatkozásában a megsemmisítés jogkövetkezménye külön-külön is alkalmazható. A Döntőbizottság jogi álláspontja szerint ez egyben azt is jelenti, hogy az eljárást lezáró döntés megsemmisítése nem eredményezi annak egyenes következményeként a közbenső eljárási döntések, így a hiánypótlás elrendelésére vonatkozó döntés megsemmisítését.”⁹⁹

Ha az eljárást lezáró döntés keretében az ajánlatkérő tehát jogsértő döntést hozott valamely ajánlat érvényességéről, mert jogsértő módon mellőzte az indokoláskérést, vagy kért indokolást, de az nem lett volna elfogadható, vagy további, kiegészítő indokolást kellett volna kérni, illetve jogsértő módon nyilvánította érvénytelenné aránytalanul alacsony ár folytán az ajánlatot, akkor az eljárást lezáró döntés (összegezés) megsemmisítésével a *jogsértés reparálható*, hiszen új döntés hozható az érvényességről, érvénytelenségről, illetve a jogellenesen mellőzött eljárási cselekmények (indokoláskérések) teljesíthetők. A döntés megsemmisítésének alapját a KDB határozata képezi, a megsemmisítéssel – a lényeg megragadva, tömören és egyszerűen megfogalmazva – a KDB „visszaadja” az ajánlatkérőnek az ügyet, de akként, hogy „az ajánlatkérő bírálatban betöltött szere-

pét a Döntőbizottság nem veheti át, így az ajánlatkérő feladata továbbra is a tekintetben döntést hozni, hogy a kérelmező ajánlattevő ajánlatában van-e olyan dokumentum, amely az ajánlat megfelelőségét megalapozza.”¹⁰⁰ Ennek ellenére célszerű azonban a határozatban foglaltakat alapul venni. Egy esetben a következőképpen fogalmaztak: „A Döntőbizottság D.91/13/2019. számon kiadott döntésében előírta, hogy az ajánlatkérőnek a benyújtott indokolás alapján további kiegészítő indokolást kellett volna kérnie, mely során figyelemmel az áringdolásban megjelölt adatokra, valamint a közbeszerzés teljes tárgyára az ellentmondásokat, illetve a hiányosságokat fel kell tárnia, s amennyiben a benyújtott kiegészítő indokolás benyújtásra kerül, úgy döntést kell hoznia az áringdolás elfogadhatósága körében, figyelemmel a határozat fenti pontjaiban foglalt jogalkalmazói követelményekre.”¹⁰¹ A hivatkozott előzményi határozatban a KDB nem kötötte feltételhez az eljárás folytatását, egyébként ez nem is feltétlenül szükséges, hiszen a döntés megsemmisítésével visszakerült az eljárás egy olyan megelőző fázisba, amikor az ajánlatkérő jogosult a jogszerűtlenül elmulasztott eljárási cselekmények pótlására, és ezek folytán új döntés meghozatalára. A feltételhez kötés nélkül is levonhatók azonban rendszerint azok a következtetések azon ajánlatkérői feladatokra nézve, amelyek teljesítése az eljárás jogszerűségének helyreállításához, illetve az eljárás jogszerű befejezéséhez szükségesek.

A bírság

A jogsértés jogkövetkezményei közül a következő lényeges elem a *bírság*. A Kbt. 165. § (11) bekezdésében adott jogalkotói felhatalmazás a mérlegelési jogkörben hozott határozat klasszikus példája a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban, hiszen e jogszabályhely jogosítja fel a KDB-t arra, hogy a törvényi keretek között és a megadott szempontok figyelembevételével – a bírságolási

⁹⁸ Ld. a Kbt. 75. § (2) bekezdés d) pontját.

⁹⁹ A KDB D.441/12/2011. számú határozata. A döntést keresettel támadták.

¹⁰⁰ A KDB D.15/16/2020. számú határozata, [73].

¹⁰¹ A KDB D.332/17/2019. számú határozata, [45].

elveket tartalmazó közleményben¹⁰² foglaltakra is tekintettel – döntsön a jogsértés megállapítása esetében a bírság kiszabásáról. (E felhatalmazás egyébként uniós irányelvi rendelkezésen alapul, hiszen a 2007/66/EK irányelv is rögzíti, hogy a tagállamok széles mérlegelési jogkört ruházhatnak a jogorvoslati szervre tekintetben, hogy valamennyi lényeges tényezőt figyelembe vegye, ideértve a jogsértés súlyossági fokát, az ajánlatkérő magatartását, valamint a szerződés hatályban maradásának mértékét.) Ennek megfelelően a Kbt. említett bekezdése arra hatalmazza fel a KDB-t, hogy a törvényi maximumérték határán belül bírságot szabjon ki, vagy azt mellőzze. („Az KDB-t kétirányú mérlegelési kötelezettség terheli, egyrészt, hogy a feltárt jogsértésre tekintettel szankciót alkalmaz-e, másrészt hogyha igen, annak mértékét illetően.”)¹⁰³ A törvény említ olyan súlyos jogsértéseket is (például a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzését vagy a szerződéskötési moratórium megsértésével történő szerződéskötést), amelyek megvalósítása esetében a bírság kiszabásától nem lehet eltekinteni, viszont az összecszerűség szintén mérlegelés tárgyát képezi.¹⁰⁴ A KDB-nek az „eset összes körülményét” kell vizsgálnia, és a törvény meghatározza azokat a szempontokat, amelyeket „különösen” figyelembe kell venni. (A „különösen” kifejezés használatából az is következik, hogy „a határozatában nem elegendő az ‘eset összes körülménye’ kitételekre hivatkozni a bírság kiszabása körében,” hanem a körülményeket számba is kell venni és indokolni is kell).¹⁰⁵ A Kúria egyik ítéletében megfogalmazta, hogy „tételes mérlegelésre” van szükség, vagyis az összes szempontot az ajánlatkérői érvekre reagáló módon értékelni kell. („A bírságösszeg ilyen módon való meghatározása alapján vizsgálható a jogsértés egészének súlyossági minősíté-

se.”)¹⁰⁶ A bírságolási gyakorlat, illetve az azokat megalapozó egyedi körülmények részletes tárgyalása meghaladná a kereteket, ezért csak két alapvető mérlegelési szempontot érdemes kiemelni: a jogsértés súlyát és a reparálhatóságot, bár említhető olyan példa is, amikor az előbbi kifejezetten nem kerül értékelésre. („Az ajánlatkérő e körben kizárólag aránytalanságra hivatkozott és arra, hogy a jogsértés nem volt súlyos. A bíróság azonban az iratok alapján megállapította, hogy a KDB nem minősítette az ajánlatkérő jogsértését súlyosnak, lévén azt nem mondta ki a határozatában.”)¹⁰⁷ Ha az aránytalanul alacsony árral kapcsolatos jogsértés kerül megállapításra, akkor annak eredményeként rendszerint bírság kerül kiszabásra. Így egy döntésében például „A Döntőbizottság a bírság kiszabását szükségesnek tartotta, tekintettel arra, hogy az érvénytelen ajánlat érvényessé nyilvánítása súlyos jogsértésnek minősül.”¹⁰⁸ Tehát „jelentős súlyú jogsértésnek minősül,” ha az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban jogsértően végzi el az ajánlatok bírálatát.¹⁰⁹ Egy másik esetben a KDB a bírság kiszabását ugyancsak „indokoltnak tartotta, mivel az ajánlatkérő súlyos jogsértést követett el azzal, hogy bírálatát során nem megfelelően járt el a nyertes ajánlattevő ajánlatának vizsgálatát során. A Döntőbizottság az eljárást lezáró döntés megsemmisítése mellett döntött, tekintettel arra, hogy a jogsértés az eljárást lezáró döntésre befolyást gyakorolt és a jogsértés csak ekképp reparálható.”¹¹⁰ És bár a jogsértő döntések megsemmisítésével a jogsértés általában orvosolható, ez nem elegendő ok a bírság mellőzésére: „Önmagában az ajánlatkérő által hivatkozott azon körülmény, hogy az általa elkövetett jogsértés reparálható a KDB által alkalmazott szankció mellőzésére kellő alapul nem szolgálhat.”¹¹¹

¹⁰² A közlemény kiadásáról ld. a Kbt. 165. § (14) bekezdését. „A Közbeszerzési Döntőbizottság által kiadott közleményben szereplő bírság mértékek nem bírnak ugyan kötelező erővel, viszont ezek közzététele hozzájárul a jogorvoslati rendszer transzparens működéséhez. Az irányadónak tartott bírság mérték tartományának megadása nem jelenti azt, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság ne alkalmazhatja a megadottnál alacsonyabb vagy magasabb mértéket, amennyiben ezt a jogsértés egyedi körülményei indokolják.” Az európai uniós forrásokhoz való hozzáférés érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2026. évi XVIII. törvény 92. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

¹⁰³ A Kúria Kfv.III.37.179/2015/5. számú ítélete.

¹⁰⁴ Ld. a Kbt. 165. § (5) bekezdését.

¹⁰⁵ A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.323/2016/30. számú ítélete.

¹⁰⁶ A Kúria Kfv.IV.37.737/2018/13. számú ítélete, [59].

¹⁰⁷ A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.167/2024/11. számú ítélete, [41].

¹⁰⁸ A KDB D.61/15/2017. számú határozata.

¹⁰⁹ A KDB D.13/19/2025. számú határozata, [84].

¹¹⁰ A KDB D.7/15/2021. számú határozata, [56]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.638/2021/9. számú ítéletét.

¹¹¹ A Kúria Kfv.III.37.179/2015/5. számú ítélete.

A korábbi joggyakorlat hivatkozása

A következő kérdés a precedensképes (precedensértékű) döntések hivatkozása, hivatkozhatósága. Az eddigi példákból, részletes elemzésekből kitűnik, hogy meglehetősen sok bizonytalan körülmény lehet a jogviták forrása, és nehéz igazodási pontokat találni. Hiába állnak rendelkezésre különböző döntőbizottsági és bírósági döntésekben kimunkált elvek, az egyedi ügyek megítélésénél szembesülni kell azokkal a korlátokkal, amelyek gátat vetnek a más ügyekben megfogalmazott elvi tételek adott esetre alkalmazásának. Általában a tényállások különbözősége az, aminek folytán eredménytelen a korábbi döntésre való valamelyik fél általi hivatkozás, de az ellenkezőjére is említhető példa: „A jogorvoslati eljárás során több ízben hivatkozott D.559/20/2011. számú határozat nem vitathatóan eltérő tényállás mellett született, annak általánosságban érvényesülő megállapítása azonban jelen eljárásban is helytálló.”¹¹² Az indokolásban rögzített egy-egy mondatra való hivatkozás azonban nem feltétlenül vezet eredményre. („A Döntőbizottság D.185/23/2016. számon kiadott döntése tekintetében kiragadott egy mondatból állított döntőbizottsági gyakorlatra történő hivatkozás alapatlan...”)¹¹³ Általánosságban azonban feltétel, hogy a megítélendő tényállás, illetve jogkérdés azonos (hasonló) legyen. Értelemszerűen akkor használható hivatkozási alapként egy-egy korábbi döntés, ha a korábbi döntés és a folyamatban lévő jogorvoslati eljárás alapjául szolgáló tényállás nem eltérő, illetve hasonló. Abban az esetben, ha az alapul fekvő tényállások különbözőek vagy más elkülönítő ismérv merül fel a jogkérdés tekintetében, a KDB rendszerint visszautasítja a hivatkozott döntésben megfogalmazottak figyelembevételét. Ennek megfelelően kell az ugyanazonosság fennállását vizsgálni. „A Kúria Jpe.I.60.002/2021/7. számú határozatában fektette le az ügyazonosság megállapításának kritériumait. Eszerint az ügyazonosság több tényező által befolyásolt, összetett jogfogalom, amelyet mindig esetről esetre kell vizsgálni. Ennek során szigorúan kell venni az összehasonlított bírói döntésekben az alkalmazott anyagi jogszabály egyezőségét (hatály, normatartalom)

és a jogértelmezés szempontjából releváns tények lényegi hasonlóságát, továbbá közigazgatási perben – a kérelemhez kötöttség és a közigazgatási ügy tárgya által meghatározott vizsgálat miatt – a hatósági, a kereseti és a felülvizsgálati kérelem ténybeli és jogi azonosságot befolyásoló elemeit. Nincs ügyazonosság: eltérő anyagi jogi háttérű, azonos anyagi jogi háttér mellett eltérő kérelmet tartalmazó, vagy azonos anyagi jogi háttér mellett eltérő tényállású közigazgatási ügyek és annak alapján indult közigazgatási jogviták között. Alappal kérdőjelezhető meg az ügyazonosság továbbá: azonos anyagi jogi háttér mellett eltérő kereseti vagy eltérő felülvizsgálati érvelés esetén.” {Jpe.I.60.002/2021/7. [20]-[21]}¹¹⁴ Alapvető jelentőségű az a kérdés is, hogy a felek által hivatkozott – jellemzően egy döntőbizottsági – döntés nem került-e megváltoztatásra, illetve megsemmisítésre (hatályon kívül helyezésre) később egy felsőbb fórum által, ugyanis az is lehetséges, hogy az adott döntést valamelyik fél nem fogadta el, és igénybe vette a bírósági jogorvoslati eszközöket. („A kérelmező ajánlattevő által hivatkozott D.196/15/2022. számú határozatban foglaltakat a Döntőbizottság nem vette figyelembe, a határozatot a bíróság megsemmisítette és a Döntőbizottságot új eljárásra kötelezte.”)¹¹⁵ Az is előfordulhat, hogy egy-egy jogvita csak évek múlva zárul le véglegesen, akár megismételt eljárások eredményeként, így az adott ügy teljes történetének áttekintése, megismerése vezethet el a tényleges joggyakorlat, a bírói alkotta jog tényleges megismerhetőségéhez.

Így vannak olyan jogorvoslati eljárások, amelyekben elfogadják a korábbi döntésre való hivatkozást valamelyik fél részéről, és vannak olyanok, amelyekben nem. Az első lehetőség kapcsán a következő példák említhetők: „Helyesen mutatott rá az ajánlatkérő a Döntőbizottság D.653/8/2017. számú határozatára, mely jelen ügyben is figyelembe veendő, mivel ebben az esetben is külön kérte az ajánlatkérő az ajánlattevőktől az alvállalkozói közreműködésre vonatkozó adatok bemutatását és annak alátámasztását; és jelen ügyben sem adott meg az ajánlattevő a kifejezett kérés ellenére az alvállalkozókra vonatkozó adatokat, dokumentumokat, amelyekkel az ajánlat elkészítése során kalkulált.”¹¹⁶ Egy másik példa:

¹¹² A KDB D.273/18/2012. számú határozata.

¹¹³ A KDB D.732/12/2016. számú határozata.

¹¹⁴ A Kúria Kfv.IV.37.489/2024/8. számú ítélete, [46].

¹¹⁵ A KDB D.440/13/2022. számú határozata, [26].

¹¹⁶ A D.285/26/2025. számú határozata, [60].

„A Döntőbizottság ezen a ponton hangsúlyozza, hogy az ajánlatkérő mindezek körében helytállóan hivatkozott a D.179/19/2020. számú és a D.471/11/2019. számú döntőbizottsági határozatokban foglaltakra, mely döntésekben kifejezetten rögzítésre került azon általános elv, miszerint az indokolások közötti ellentmondások kétségesse teszik az objektív, megalapozott árándokolást, mely minden kétséget kizáró módon alátámasztja az ajánlati árat.”¹¹⁷ Hasonlóan fogalmaztak egy másik jogorvoslati eljárásban: „Az ajánlatkérő az összegezés ekörben előadott indokolása során helyesen hivatkozott a Döntőbizottság következetes joggyakorlatára, amely szerint az árándokolás kérésre adott hiányos válasz érvénytelenséget okoz, ugyanis az ajánlattevőknek az ajánlatkérő által megküldött árándokolás kérésben, illetve kiegészítő árándokolás kérésben feltett kérdésekre maradéktalanul, teljeskörűen kell válaszolniuk. A Döntőbizottság D.193/15/2020. számú határozatában kimondta, hogy nincs helye az olyan ajánlat érvényessé nyilvánításának, mely esetében a feltett kérdések nem kerültek teljeskörűen megválaszolásra.”¹¹⁸ Végül egy további eset is említhető: „A Döntőbizottság helytállónak ítélte meg az ajánlattevő által hivatkozott uniós bírósági ítéletek és döntőbizottsági határozatok alkalmazhatóságát a jelen eljárásban, ugyanis egy, az általánosság szintjén megfogalmazott árándokoláskérés nem tekinthető objektívnak, mivel az nem biztosít lehetőséget arra, hogy az ajánlatkérő a megadott válasz alapján megállapíthassa a megadott áron való teljesíthetőséget, ellenben lehetőséget teremt annak szubjektív elbírálására.”¹¹⁹ Ugyanakkor kérdésként merülhet fel, hogy az utóbbi lehetőség választása (*a hivatkozás visszautasítása*) esetén milyen részletes indokát adjon ennek a KDB. Ez esettől függő. Az is lehet, hogy e körben nem végez vizsgálatot, mégpedig az alábbi érvre hivatkozással: „A Döntőbizottság utal a Kúria Kfv.VI.37.730/2018/11. számú ítéletében kifejtett és a joggyakorlatban meghonosodott gyakorlatra, mely szerint a 'jogalkalmazói gyakorlat jogszabálynak nem minősül', ezért a Döntőbizottság az

ajánlatkérő által hivatkozott konkrét korábbi döntőbizottsági határozat, illetve bírósági ítéletek elemzésétől és azok jelen ügy tényállásával való összevetésétől eltekintett.”¹²⁰ A következőkben néhány olyan – jellemzően a fentiekben is elemzett, idézett, hivatkozott – döntésből kerülnek kiemelésre olyan összegző megállapítások, amelyek megvilágíthatják a korábbi esetek hivatkozhatóságára, figyelembevételére vonatkozó gyakorlatot, illetve korlátokat.

Különbözőbb összevetés nélküli legegyszerűbb megfogalmazásra idézhető a következő részlet: „A Döntőbizottság nem vette figyelembe a kérelmező ajánlattevő által hivatkozott korábbi Döntőbizottsági határozatokat azok eltérő tényállására tekintettel.”¹²¹ Egy másik ügyben a következőképpen fogalmaztak: „A Döntőbizottság rögzíti, hogy döntése során – az Előzményi határozat kivételével – nem tudta figyelembe venni a felek által hivatkozott határozatokat, mivel azok tényállása nem volt azonos a tárgyi jogorvoslati eljárás tényállásával, az azokban található megállapítások nem voltak maradéktalanul vonatkoztathatók jelen ügyre.”¹²² Egy harmadik is idézhető példaként: „A Döntőbizottság utal arra, hogy a kérelmező ajánlattevő által hivatkozott döntőbizottsági határozatok tényállása eltérő azzal, hogy a határozatok általános megállapításokat tartalmaznak az alkalmazandó jogszabályhelyek értelmezésére vonatkozóan, ugyanakkor jelen ügy egyedi körülményeit a Döntőbizottság megvizsgálta, és ennek során a fentiekben részletezettek alapján hozta meg döntését a jogorvoslati eljárás során.”¹²³

További részletek tehát nem derülnek ki, nem tartalmaznak e döntések bármilyen közlést arra nézve, hogy mennyiben más a tényállás és annak milyen hatása van az adott ügy megítélésére. Van olyan határozat is, amely azonban már kissé bővebb indokolást tartalmaz ebben a körben: „A Döntőbizottság nem fogadta el a kérelmező ajánlattevő hivatkozását a D.479/12/2008. számú jogorvoslati ügyben hozott döntésre, figyelemmel a két ügy tényállásában lévő különbségekre,

¹¹⁷ A KDB D.185/27/2024. számú határozata, [53].

¹¹⁸ A KDB D.121/24/2026. számú határozata, [141].

¹¹⁹ A KDB D.299/17/2025. számú határozata, [36].

¹²⁰ A KDB D.525/13/2024. számú határozata, [52]. A döntést keresettel támadták.

¹²¹ A KDB D.163/18/2023. számú határozata, [91].

¹²² A KDB D.480/15/2022. számú határozata, [73].

¹²³ A KDB D.471/11/2019. számú határozata, [34]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.536/2019/13. számú ítéletét.

nevezetesen arra, hogy a hivatkozott közbeszerzési eljárás nem keretmegállapodásos eljárás volt, a bírálat szempontja nem a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás, hanem az összességében legelőnyösebb ajánlat volt és abban az eljárásban az ajánlatkérő az egyes szolgáltatások díját alszempontokban értékelte.”¹²⁴ Egy másik példa: „A Döntőbizottság az ajánlatkérő által hivatkozott döntőbizottsági határozatok kapcsán megjegyzi, hogy a kérelmező ajánlattevő részéről nem történt költségelemek közötti átcsoportosítás (és eként a hivatkozott határozatok tényállása eltér jelen ügy tényállásától).”¹²⁵ Egy további példa: „Az ajánlatkérő által hivatkozott döntőbizottsági határozat jelen ügyben nem volt mérvadó, mivel abban az ajánlatok egymáshoz való eltérése kapcsán tett a Döntőbizottság megállapításokat, nem a becsült értékhez képest.”¹²⁶ A bírósági joggyakorlatból is idézhető egy döntésrészlet: „Alaptalanul hivatkozott az ajánlatkérő a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.051/2013/8. számú ítéletére, mert a hivatkozott ítélet alapjául szolgáló tényállás eltérő volt, jelen ügyben ugyanis az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelem folytán a kérelemben előadott kifogások alapján eljárási cselekményt végzett, és az előzetes vitarendezési kérelemben hivatkozott árándokolási hiányosságokat alaposnak ítélve elrendelte a nyertes ajánlattevő árándokolásának kiegészítését.”¹²⁷ Említhető egy további megfogalmazás is: „Az ajánlatkérő által kiemelt D.522/24/2017. számú határozatban kimondottak a jelen perben azért nem alkalmazhatók, mert a jelen perben vizsgált esetben az ajánlattevő nem módosította az értékelésre kerülő vállalási elemeket, azokat nem változtatta meg hiánypótlás, felvilágosítás, árándokolás során.”¹²⁸

Említhetők még ennél részletesebb indokolást tartalmazó döntések is. Például: „A Döntőbizottság megállapította, hogy a D.527/21/2017. számú határozatban foglalt tényállás teljes mértékben eltér a jelen közbeszerzési eljárás tényállásától. A hivatkozott jogorvoslati

eljárás során egy szolgáltatás hatósági ára vonatkozásában adott 0.-Ft megajánlást egy ajánlattevő. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó jogorvoslati eljárás során valamennyi közbeszerzési eljárás tényállását önállóan kell megvizsgálni, az azzal kapcsolatban benyújtott konkrét jogorvoslati kérelemben foglaltak alapján.”¹²⁹ Ehhez képest még részletesebb megállapításokat tartalmaz a következő döntés: „A D.440/12/2012. számú határozatban foglalt tényállás szerint az árándokolás alapját képező egyik földrajzi, utazási viszonylat kihagyásra került, nem pedig téves adatot javítottak. A D.852/11/2014. számú határozat tényállása szerint az árándokolás során a szakmai ajánlat nagymértékű számszaki változtatására került sor. A D.45/7/2015. számú határozat tényállása szerint az árándokolás során a szakemberek létszáma, a mérnöknapi száma és üzemanyagköltség tárgyában került sor adatváltoztatásra. A D.361/8/2015. számú határozat tényállása szerint a kérelmező árándokolásában és kiegészítő árándokolásában a szakemberekre jelentős mértékben eltérő munkanapokkal kalkulált és ezzel összefüggésben került sor gépkocsi költségcsökkentésre. A D.171/18/2016. számú határozat tényállása szerint az árándokolásban alvállalkozó bevonására került sor. A Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmező ajánlattevő az árándokolás tartalmi kontrolljához szükséges adatokon nem változtatott, mert nem az ajánlati helyszínektől eltérő földrajzi helyekre adott meg alapadatot, távolságadatot, illetőleg eltérő földrajzi helyeken számolt helyszíni megjelenésekkel, hanem az ajánlatkérő által meghatározott ajánlati helyszínekre vonatkozóan adott költségszámítást, melyre vonatkozó számítási hibát javíthatott, amire az ajánlatkérő részben fel is hívta.”¹³⁰ Ugyancsak bővebb kifejtést tartalmaz a következő döntés: „Az ajánlatkérő a kérelmezők ajánlatát érvénytelenítő döntésében hivatkozott a D.34/19/2019. számú döntőbizottsági határozatra (helyesen D.4/19/2019. számú határozat) és az abban

¹²⁴ A KDB D.494/15/2009. számú határozata.

¹²⁵ A KDB D.222/17/2021. számú határozata, [92].

¹²⁶ A KDB D.65/13/2024. számú határozata, [21]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.119/2024/13. számú ítélete.

¹²⁷ A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.160/2016/12. számú ítélete.

¹²⁸ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítélete, [31].

¹²⁹ A KDB D.276/19/2020. számú határozata, [46]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.953/2020/7. számú ítéletét.

¹³⁰ A KDB D.164/14/2018. számú határozata, [14]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.853/2018/17. számú ítéletét.

foglaltakat megerősítő, a Fővárosi Törvényszék által kiadott 103.K.700.175/2019/10. számú ítéletre is. Azonban a D.4/19/2019.számú határozat alapjául szolgáló tényállás nem azonos a jelen jogorvoslati eljárás tárgyát képező közbeszerzési eljárás tényállásával, ezért az abban foglalt megállapításokat az ajánlatkérő nem vehette volna figyelembe az érvénytelenné nyilvánító döntése meghozatala során. A hivatkozott ügyben az ajánlattevő olyan jelentős mértékben változtatta meg a kiegészítő árindokolásában az eredeti árindokolása költségelemeit (pl. az adminisztrációs költségek és a nyereség mértékét, annak az ajánlati árhoz, illetve összköltséghez viszonyított arányát, az egy órára kalkulált bérköltség összegét, az iparüzési adót és nyereségadót új tételként kalkulálta stb.) amely alapján a Döntőbizottság jogszerűnek ítélte az ajánlatkérő árindokolás objektivitásának hiányára alapított érvénytelenné nyilvánító döntését.”¹³¹ Az idézett példákban látható tehát, hogy a korábbi esetek ismerete, elemzése is bizonytalan támpontokat jelent a felek számára, semmiképpen nem nyújtanak biztosítékot egy sikeres jogorvoslati eljárásra vagy egy döntés jogszerűségének a megalapozására, megvédésére, hiszen a hivatkozást az eljáró fórum nem biztos, hogy elfogadja. Hogy mennyire ad részletes indokolást a KDB vagy a bíróság a korábbi döntések alkalmazhatóságának visszautasítására, az nemcsak a hivatkozó fél meggyőzése szempontjából lehet lényeges, hanem azok számára is, akik a jövőben támpontokat keresnek a saját eljárásaik jogi kérdéseinek megoldásához.

Összegző, záró, értékelő gondolatok

Az árképzési szabadság a közbeszerzési jogban több oldalról is korlátozott, azonban alapvetően a *szabad árképzési stratégia* érvényesülhet az ajánlattevők részéről. Az árképzési szabadság egyik rendkívül fontos korlátja az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának ajánlatkérői kötelezettsége a bírálat időszakában, hiszen a vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával kiküszöbölhetők és megelőzhetők a szerződés teljesítéséhez kapcsolódó kockázatok. Alapvető jelentőségű ugyanis annak a követelménynek az érvényesítése, amely szerint a megajánlott árak fedezetet kell nyújtania a szerződés előírás- és szerződésszerű teljesítésének valamennyi költségére, ideértve a szabályszerű foglalkoztatásból eredő

közterheket is. E követelmény egyik garanciája az árak aránytalanul alacsony jellegének megítélése, adott esetben a szükséges bírálati cselekmények elvégzése és ezek következményeinek megállapítása. Hogy pontosan mi jellemzi ezt a kötelezettséget, érdemes néhány bővített mondatot tartalmazó bekezdésben összegző jelleggel áttekinteni, néhány főbb következtetés levonásával egyidejűleg.

a) A közbeszerzési jogban az *aránytalanul alacsony ár vizsgálatának célja* többes. Egyrészt védeni kell az ajánlatkérő érdekeit, vagyis azt, hogy a szerződés teljesítése ne szakadjon félbe, ne valósuljon meg szerződésszegés, ne merüljön fel jogosulatlan szerződésmódosítási igény vagy ne maradjanak rendezetlen tartozások, például az alvállalkozók vagy az adóhatóság irányába. Másrészt védeni kell az ajánlatkérők által képviselt közösségeket – azaz a különböző közszolgáltatásokat, infrastruktúrát élvezőket – érdekeit, hiszen a megfelelő minőségű teljesítés számukra is kulcskérdés. Harmadszor, az ajánlattevőket „saját maguktól” is képesek lehetnek a szabályok megvédeni, ha esetleg később ismerik fel, hogy hibát vétettek az ajánlati árak kiszámításakor. Tehát lehet, hogy egy ár kifejezetten alacsonynak, kedvezőnek, rendkívüli lehetőségnek tűnik, később azonban ez csak visszasságokhoz, jogvitákhoz, minőségi kifogásokhoz, félbeszakadt teljesítéshez vezethet. Ebben az értelemben tehát a túlságosan kedvező ár valóban – Marcel Mauss után használva az elnevezést – „mérgezett ajándék”, amely idővel megbosszulhatja önmagát, elégtételt vehet a nyereszkeskedni szándékozókban. Azonban az ajánlattevői árképzést nagyban befolyásolják a közbeszerzés tárgyának piaci viszonyai és az általános gazdasági körülmények, így egy gazdasági válság, a rendkívüli infláció, egyes nyersanyagok, termékek jelentős és kiszámíthatatlan áremelkedése, vagy éppen hiánya. Nehéz gazdasági helyzetben az ajánlati árak megalapozottságának, a vonatkozó indokolás elfogadhatóságának vizsgálata, és jogi álláspontjuk jogorvoslati eljárásokban történő megvédése az ajánlatkérőket feltehetőleg gyakrabban állítja kihívás elé, mint azokban az időszakokban, amikor a gazdasági szereplők számára magasabb profitok elérését teszi lehetővé a kedvező gazdasági környezet a keresleti-kínálati viszonyokból kifolyólag. A profit pedig kulcskérdés a piacgazdaságban, számos esetben túlzásoktól sem mentesen,

¹³¹ A KDB D.15/25/2024. számú határozata, [77].

„aranyborjúként” is imádják egyes gazdasági szereplők.¹³²

b) Az aránytalanul alacsony árra vonatkozó *törvényi szabályozás* nem tartozik a legterjedelmesebben és kazuisztikus módon szabályozottak közé, rendkívül kevés tételes jogi szabály áll az ajánlatkérői és az ajánlattevői oldal rendelkezésére ahhoz képest, hogy mennyi gyakorlati, gazdasági és árképzési kérdésre kell olyan választ találni, amely adott esetben kiállja a jogorvoslati eljárás próbáját is. Ebből az is következik, hogy rendkívüli jelentősége van a jogvitákban eljáró fórumok által kimunkált elveknek, megközelítéseknek, fogalom meghatározásoknak. Mivel a „jogalkalmazói gyakorlat jogszabálynak nem minősül”,¹³³ ezért szembesülni kell az ügyszabálynak (a tényállások hasonlóságára stb.) vonatkozó követelményből fakadó azon korláttal, amely a korábban közzétett döntések más eljárásokban való hivatkozhatóságának és alkalmazhatóságának határát jelöli ki. Olyan fogalom számonkérhető jellegével és tartalmával is tisztában kell lenni, amely már hosszú évek óta nem része a hatályos szabályozásnak, mégis egyfajta fantomszabálykénti továbbélésével számolni kell: ez pedig a gazdasági észszerűség, amelynek vizsgálatát is el kell végezni egy árándokolás bírálata és elfogadhatósága során. Hogy ez pontosan mit jelent, az eljáró fórumok töltik meg tartalommal, hiszen értelmező rendelkezés sem áll vele kapcsolatban rendelkezésre.

c) A jogi szabályozatlanságból erednek a *fogalmi meghatározás nehézségei*. „A közösségi jog alapján az ajánlatok kirívóan alacsony összegűnek tűnnek, ha az építési beruházások, áruk vagy szolgáltatások tekintetében műszakilag, gazdaságilag vagy jogilag tisztességtelen feltételezéseken vagy gyakorlatokon alapulnak.”¹³⁴ Azonban „Az aránytalanul alacsonynak látszó ajánlati árat a jogszabály nem definiálja pontosan, azt minden esetben az adott közbeszerzés kapcsán az eset összes körülményének ismeretében kell megítélni.”¹³⁵ Vagyis „A Kbt. rendelkezései nem határozzák meg pontosan az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás fogalmát, egy ajánlati ár irreálisan alacsony voltának megállapítá-

sához a jelenlegi szabályozás szerint a szerződés tárgyát kell kiindulópontnak tekinteni. Annak megítéléséhez, hogy a szerződés tárgya milyen ajánlati ár esetén valószínűsíthető meg, az ajánlatkérő a korábbi tapasztalataira, a becsült érték meghatározásakor figyelembe vett adatokra, valamint az adott piaci viszonyokra tud támaszkodni.”¹³⁶ Ebből adódóan választ kell adni arra a kérdésre, hogy mi az aránytalanul alacsony ár, az milyen viszonyítási pontok alapján közelíthető meg? „Az aránytalanul alacsony ár közbeszerzési jogi fogalom, amely mögött a Kbt. 72. §-a szerint szabályozott, az ajánlatkérő számára kötelező értékelési folyamat és az ajánlati ár megalapozottságát igazoló feltételrendszer húzódik. Ha az ajánlattevői magyarázat e rendelkezések valamelyikének nem felel meg, az ajánlat érvénytelenségét e jogcímen kell megállapítani.”¹³⁷ Sajátos, a közbeszerzések területén alkalmazandó jogintézményről, kötelezettségek összességéről van tehát szó, hiszen más jogterületek is foglalkoznak az árak és értékek problémájával, azok rendellenességeivel és szükség szerint az állami beavatkozást lehetővé tevő eszközök alkalmazásával. A polgári jogban például a feltűnő értékaránytalanság, a versenyjogban pedig a dömpingárak jelenthetik az alacsony árak meghatározására vonatkozó korlátokat. Minden jogágnak, jogterületnek megvannak a maga kihívásai; ezekre kell a jogalkotónak megfelelő válaszokat kínálni. Ennek elméleti, etikai háttere is biztosított, az értékek és árak viszonyáról szóló filozófiai támpontok is felhasználhatók.

A törvény azonban nem határozza meg az alapvető fogalmakat sem, így azt sem, hogy mit jelent az aránytalanul alacsony ár, annak egyáltalán gyanúja mikor merül fel, semmilyen pontos, matematikai módszerrel, valamilyen egzakt értékhez képest megállapítható törvényi zsinórmérték nem áll rendelkezésre a hatályos szabályozásban. „Az Európai Unió Bírósága a C-669/20. számú (Veridos) ügy kapcsán kiemelte, hogy az ajánlatkérő szervnek az érintett ajánlati felhívás tárgyának valamennyi jellemzőjére tekintettel kell azonosítania a 2009/81 irányelv 49. cikkében előírt kontradiktórium

¹³² „A korlátlan, szabályozatlan profit a globális egyenlőtlenség gyökere, mivel a kapzsiságot és az önérdelhajhászást hajtja. A profit a magánszektor adója, amelyet a lakosság fizet.” Balhidea, Robert: The profit problem. Counterpoints, The Economic Gulag: Patriarchy, Capitalism, and Inequality 2018, 129. o.

¹³³ A KDB D.525/13/2024. számú határozata, [52]. A döntést keresettel támadták.

¹³⁴ A KDB D.65/30/2026. számú határozata, [142].

¹³⁵ A KDB D.694/16/2025. számú határozata, [42].

¹³⁶ A KDB D.52/15/2026. számú határozata, [75].

¹³⁷ A Fővárosi Törvényszék K.707.389/2020/17. számú ítélete, [29].

vizsgálati eljárás alá vont nyilvánvalóan gyanús ajánlatokat.”¹³⁸ A gyanú, az aggály – amely „nem közbeszerzési jogi kategória”¹³⁹ – felmerülése esetén indokolást kell kérni, de lényeges kérdés, hogy mely ajánlati árak milyen *viszonyítási pontok* alapján hogyan és mikor minősíthetők az aránytalanul alacsony jelleg gyanújával. „Az ajánlatkérő e körben vizsgálhatja a megajánlás becsült értékhez, illetve a többi ajánlathoz való viszonyát, az értékelési szempontokat, a beszerzés egyedi sajátosságait, de nem vizsgálhatja az ajánlattevő szerződés teljesítésére való alkalmasságát. A teljesítőképesség az alkalmassági követelmények körében vizsgálható.”¹⁴⁰ Fontos, hogy először csak gyanúról van szó, hiszen az ajánlatkérői felhívás alapján benyújtandó ajánlattevői indokolás feladata az, hogy a felmerült kételyeket eloszlassa, és a részletes kalkulációkkal, adatokkal, valamint az alátámasztó dokumentumokkal meggyőzze az ajánlatkérőt, bizonyítsa azt objektív módon, hogy igenis teljesíthető a megajánlott áron megfelelő módon a szerződés.

Tehát az ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlatok bontását követően meg kell vizsgálni, hogy van(nak)-e egyáltalán közöttük olyan(ok), amely(ek) kapcsán felmerül az aggály. A Kbt. egyetlen viszonyítási pontot említ – a közbeszerzés tárgyát – amely kiindulópontként („mérceként”) használható, azonban ez meglehetősen általános, semmilyen konkrét támpontot nem tartalmaz. Ebből következően a joggyakorlat formálta a további lehetséges viszonyítási pontokat, illetve azt, hogy azok mikor hogyan alkalmazhatók, illetve milyen esetben nem szolgálhatnak ekként. Így vizsgálni kell, illetve lehet a becsült értéket¹⁴¹ (a megalapozó piacfelmérések, korábbi szerződések¹⁴² tapasztalatait), egy keretösszeget,¹⁴³ az ajánlati árak szóródását, átlagát (az ezekből leszűrhető piaci körülményeket, némely esetben csak az érvényes ajánlatokra szűkített számítások elvégzésével,¹⁴⁴ illetve a legmagasabb ár kihagyásával, súlyozva)¹⁴⁵ vagy egy konkrét ajánlati adatot (például, ha a gyártó is ajánlatot tett, de ennél kedvezőbb egy másik ajánlattevő ajánlata). A vizsgálatok kiindulópontja kapcsán elmondható ennek

¹³⁸ A KDB D.694/16/2025. számú határozata, [41].

¹³⁹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.638/2021/9. számú ítélete, [63].

¹⁴⁰ A KDB D.757/25/2025. számú határozata, [77].

¹⁴¹ „A Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. 2. § (2) bekezdésében foglalt arányosság elve megsértését kizárólag az alapján nem lehet megállapítani, hogy az ajánlatkérő kizárólag a becsült értékhez viszonyította az ajánlati árakat és ezért olyan ajánlattevőtől is kért árindokolást, amelynek az ajánlati ára nem volt aránytalanul alacsony más viszonyítási alaphoz mérten. Nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely szerint a benyújtott ajánlatokban szereplő ajánlati árak átlagához kell viszonyítani az egyes ajánlati árakat és ez alapján eldönteni, hogy melyik aránytalanul alacsony. [...] az ajánlatkérő – az észrevételében foglaltak szerint – az árindokolás-kérés kibocsátása során nem kizárólag a becsült értékhez viszonyította az ajánlati árakat, hanem több szempontot is figyelembe vett.” A KDB D.497/9/2025. számú határozata, [49]. Más esetben a becsült érték nem szolgálhatott az árlejtés eredménye alapján viszonyítási pontként: „A tárgyi eljárásban a becsült érték és az árlejtés utáni árajánlatok között jelentős eltérés mutatkozott, amely körülmény alkalmatlanná tette a becsült értéket arra, hogy az ajánlatok realitásának, illetve az árindokolás-kérés szükségességének megítélése során megbízható viszonyítási pontként szolgáljon. Egy olyan becsült értékhez történő viszonyítás ugyanis, amely a tényleges ajánlati áraktól számottevő mértékben eltér, szükségszerűen torz eredményre vezethet, és ezáltal alkalmas lehet az ajánlatok objektív értékelésének befolyásolására.” A KDB D.151/23/2026. számú határozata, [96].

¹⁴² Ld. a KDB D.151/23/2026. számú határozatának [99]–[102] pontjait.

¹⁴³ „A Döntőbizottság nem osztotta az [ajánlattevő] azon álláspontját, amely értelmében az ajánlati árak vizsgálata tekintetében a keretösszeget, mint viszonyítási alapot határozta meg. [...] az indokoláskérés szükségessége nem vizsgálható a keretösszeghez viszonyítva, mert az nem feltétlenül tükrözi a piaci viszonyokat vagy a teljesítés tényleges költségeit. Az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának célja annak megállapítása, hogy az ajánlattevő a vállalt áron képes-e a szerződés megfelelő teljesítésére, ezért az ajánlat realitását és megalapozottságát kell vizsgálni, nem a keretösszegetől való eltérését.” A KDB D.151/23/2026. számú határozata, [103].

¹⁴⁴ Ld. a KDB a KDB D.763/15/2025. számú határozatának [36]–[37] pontjait vagy a KDB D.762/15/2025. számú határozatának [49]–[60] pontjait. „Az ajánlatkérő az árlejtés utáni érvényes ajánlati árakat vette figyelembe. A Döntőbizottság osztotta az ajánlatkérő által alkalmazott módszertan megfelelőségét a tekintetben, hogy kizárólag az érvényes ajánlatok ajánlati árai kerültek figyelembevételre a viszonyítási alap meghatározása során, és az ajánlati átlagárat ezen ajánlatok alapján számította ki. [...] A Döntőbizottság e körben hangsúlyozta, hogy az érvénytelennek minősített ajánlatok ajánlati árai a tárgyi eljárásban nem szolgálhattak megfelelő összehasonlítási alapként. Az érintett ajánlatok érvénytelenné nyilvánítására ugyanis azért került sor, mert az ajánlattevők az ajánlati árakat alátámasztó végleges ártáblázatokat a meghatározott határidőn belül nem nyújtották be. Ennek következtében az ajánlatkérő ezen ajánlatok tekintetében nem rendelkezett olyan információkkal és dokumentumokkal, amelyek alapján az ajánlati árak megalapozottságát, realitását és piaci megfelelőségét ellenőrizni tudta volna. Ilyen körülmények között az érvénytelen ajánlatokban szereplő árak figyelembevétele nem biztosította volna az összehasonlítás objektivitását és megbízhatóságát, ezért azok viszonyítási alapként történő alkalmazásának mellőzése indokolt volt.” A KDB D.152/24/2026. számú határozata, [95]–[96].

¹⁴⁵ Ld. a KDB D.757/25/2025. számú határozatának [77] pontját.

alapján, hogy „Az érintett ajánlati elemnek a szerződés tárgyával való összevetése során az ajánlatkérő elsősorban a közbeszerzési eljárás előkészítése során végzett, egyben a becsült érték meghatározásának alapját is képező helyzet- és piacfelmérési, illetve előzetes piaci konzultációból származó adatokra támaszkodhat. Annak megítélése tehát, hogy egy ajánlat valamely eleme aránytalanul alacsony-e, egyrészt az eljárás előkészítése során beszerzett és dokumentált adatok, másrészt az adott eljárásban felmerülő adatok alapján lehetséges.”¹⁴⁶ Az ajánlatkérőnek tehát mindezek alapján meg kell húznia egy elméleti, hipotetikus értékhatárt, küszöbértéket, amely alatt az ár aránytalanul alacsonynak tűnik. Ezt helyesen kell megtennie, ellenkező esetben indokolatlanul kér indokolást, vagy jogtalanul mellőzi egyes ajánlatok esetében az indokoláskérést. Azok a kísérletek, amelyeket a jogalkotó a korábbi közbeszerzési törvényekben arra nézve határozott meg, hogy egy bizonyos objektív érték (fedezet, becsült érték, ajánlati árakból számított átlag) bizonyos, számszerűen egyértelműen megállapított százalékat el nem érő árak esetén automatikusan beállt az indokoláskérési kötelezettség, nem bizonyultak tartósnak, a későbbi jogalkotás nem tartotta meg ezeket a megoldásokat, teljes mértékben az ajánlatkérő döntési kompetenciájába és felelősségi körébe utalva ezzel a kérdés eldöntését. Mindazonáltal vannak joggyakorlati támpontok, amelyek a százalékos eltérés megállapításához felhasználhatók a fent említett viszonyítási pontokból kiindulva. Hogy mely az a százalékos eltérés, amely már megalapozza az indokoláskérést, és mely eltérések még nem, elfogadható-e a korábbi törvényben pontosan rögzített húsz százalékos mértékű eltérés egyfajta „lélektani határként”, mi számít határesetnek, az vita tárgyát képezheti, azonban a

joggyakorlat alapján kirajzolódhatnak különböző százalékos értékek,¹⁴⁷ ugyanakkor mindig figyelembe kell venni a viszonyítási pontok helyes alkalmazásának követelményét és azok egymáshoz fűződő viszonyát is.

d) Az indokoláskérés is illeszkedik a *bírálati cselekmények* rendszerébe. E körben is meg kell azonban vonni a határokat. Egyrészt általános elvárás, hogy „Az elbírálás során az ajánlatkérőnek teljeskörűen meg kell vizsgálnia az ajánlatok érvényességét...”,¹⁴⁸ ugyanakkor „[a]ltalánosságban a bírálat nem eredményezhet túlzott vizsgálódást, ún. nyomozati cselekményeket.”¹⁴⁹ Ebből az is következhet az aránytalanul alacsony árhoz kapcsolódóan, hogy „az ajánlatkérőt a nyertes ajánlattevő gazdálkodásának felügyelete, a nyereséges működés biztosítása, illetve bármiféle tulajdonosi, államháztartási vagy állami ellenőrzési kötelezettség semmilyen formában nem terheli.”¹⁵⁰

A bírálat körében a főbb összehasonlítási pontok a következők: határidő tűzése, megfelelő minőségű, egyértelmű, a jogszabályi és a közbeszerzési dokumentumokban megfogalmazott kereteken belül maradó felhívás elkészítése, ugyanazon tartalomra nézve kétszeres felhívás tilalma. A többi eljárás cselekménytől (hiánypótlástól, felvilágosításkéréstől, számítási hiba javításától) eltérően az ajánlati árról való ajánlatkérői meggyőződés és ajánlattevői meggyőzés sokkal inkább hasonlítható egy párbeszédhez, „kontradiktórius” eljáráshoz, egy olyan konzultációhoz, amely azonban nem irányulhat tárgyalásokra. („Az adott ajánlati elemekkel kapcsolatban felmerült kétségeket kell az adott indokolásban az ajánlattevőnek eloszlatnia, amelyhez, ha szükséges, olyan bizonyítékokkal kell szolgálnia, amely az állításait alátámasztja. Ez nem jelenti az ajánlathoz képest a kiírás feltételrendszerét meghaladó dokumentáció

¹⁴⁶ A KDB D.497/9/2025. számú határozata, [42].

¹⁴⁷ „Az ajánlattevő ajánlata 10,2%-kal alacsonyabb, mint a fedezet, ami nem számít aránytalanul alacsony megajánlásnak. Az [ajánlattevő] ajánlata 16,271%-kal alacsonyabb, mint a becsült érték, ami a Döntőbizottság gyakorlata szerint nem számít aránytalanul alacsony megajánlásnak. [...] A másik két ajánlattevő ajánlata szerint átlagolt [értéktől] az [ajánlattevő] ajánlata 13,31%-kal tér, amely eltérés nem tekinthető aránytalanul alacsonynak.” A KDB D.727/14/2025. számú határozata, [76]–[79]. A döntést keresettel támadták. Másik, ellentétes következtetést tartalmazó példa: „A legmagasabb érvényes ajánlati [árhoz] képest a [nyertes ajánlattevő] ajánlati ára 74%-ot tesz ki, azaz 26%-kal alacsonyabb, míg a [nyertes ajánlattevő] kívüli két másik érvényes ajánlati ár átlagához képest az egyéb érdekelt által megajánlott ellenszolgáltatás 76%-ot képvisel, azaz 24%-kal alacsonyabb ennél az átlagárnál. A Döntőbizottság megállapította, hogy a fentiek alapján a [nyertes ajánlattevő] ajánlati árát aránytalanul alacsonynak kellett volna minősítenie az ajánlatkérőnek, és ennek okán indokolást kellett volna kérnie a [nyertes ajánlattevőtől], melynek elmulasztásával az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. § (1) bekezdését.” A KDB D.740/20/2016. számú határozata, amelyet megváltoztatott a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.355/2016/33. számú ítélete, amelyet megváltoztatott Székesfehérvári Törvényszék 2.Kf.10/2017/4.számú ítélete.

¹⁴⁸ A KDB D.796/23/2025. számú határozata, [43].

¹⁴⁹ A KDB D.773/36/2025. számú határozata, [78].

¹⁵⁰ A KDB D.757/25/2025. számú határozata, [77].

csatolásának kötelezettségét, csupán a vállalat adott áron történő teljesíthetőségének objektív igazolását.”)¹⁵¹ A merevebb keretek hiánya azonban nem jelenti azt, hogy parttalan folyamatról lenne szó, azonban mindaddig folytatni kell az indokoláskérést, amíg bizonytalan elemek vannak az indokolásban, biztosítani kell a lehetőséget arra újabb indokoláskéréssel, -kéresekkel, hogy az esetleg fennmaradó kételyeket eloszlassák. Az ajánlattevő dönthet úgy is azonban, hogy semmilyen indokolást nem nyújt be, kísérletet sem tesz az ajánlatkérő meggyőzésére, vagy az is egy lehetőség, hogy vitatja az ajánlatkérő felhívását. Azonban az esélyt meg kell adni az ajánlattevőnek, indokoláskérés nélkül nem lehet automatikusan az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítani azon az alapon, hogy aránytalanul alacsonynak tűnik az ár.

Az árindokolások bírálata összetett feladat, hiszen a klasszikus közbeszerzési és jogi szakértelem határait, kereteit rendszerint meghaladja ennek teljesítése, ennél fogva a hangsúly a pénzügyi, valamint az adott piac sajátos árképzési viszonyait ismerő, közbeszerzés tárgya szerinti szakmai szakértelemmel rendelkező bírálóbizottsági tagok munkájára helyeződik, tekintettel arra, hogy a benyújtott indokolásokat érdemben kell vizsgálni, elemezni, mivel a folyamat „nem mechanikus” kérdés-válasz egyszerű összevetése. Kulcskérdés tehát az, hogy e bírálóbizottsági tagok megfelelően átlássák a feladat jogi jellemzőit és ismerjék az ebből eredő köve-

telményeket. A meg nem nevezett, átláthatatlan módon bevont külső szakértőre való ajánlatkérői hivatkozás önmagában nem elegendő, nem fogadható el egy érvénytelenségre vonatkozó döntés jogszerűségének alátámasztására.

Hogy pontosan milyen fogalmakat kell ismerni a megfelelő bírálathoz? Ezeket sem határozza meg a törvény, hanem a joggyakorlatra hárult ezek felsorolása, kidolgozása, tartalommal való megtöltése. Objektivitás, gazdasági észszerűség, keresztfinaanszírozás és annak tiltott változata, irathiany, adathiany – hogy csak néhány fontosabb kerüljön említésre.

Az ajánlatkérőnek döntést kell hoznia az indokolás elfogadhatóságáról. Ha az indokolás nem objektív, nem fogadható el, nem egyeztethető össze a gazdasági észszerűséggel, nem válaszol az ajánlattevő teljeskörűen az egyértelműen és megfelelő módon feltett kérdésekre,¹⁵² hiányzik a szolgáltatott adatok, számítások között a koherencia,¹⁵³ vagy felmerül az adatok jogellenes módosítása,¹⁵⁴ akkor az ajánlatkérő köteles az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítani. Ha így dönt, akkor megfelelő részletességű indokolást kell rögzítenie akár a közbenső, akár az eljárást lezáró döntésében (az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezésben), hiszen később, egy esetleges előzetes vitarendezés, illetve jogorvoslati eljárás során nem egészítheti ki az érveit, indokait, hiszen a megfelelő indokolás alapvetően érinti az ajánlattevők jogorvoslat-hoz való jogát. Ugyanez egyébként igaz az ajánlattevői

¹⁵¹ Legfelsőbb Bíróság a Kfv.VI.37.118/2009/6. számú ítéletét idézi a KDB D.332/17/2019. számú határozatának [41] pontja.

¹⁵² „nincs helye az olyan ajánlat érvényessé nyilvánításának, mely esetében a feltett kérdések nem kerültek teljeskörűen megválaszolásra. A félbehagyott mondatra való utalás önmagában nem értékelhető úgy, hogy a kérdésre adott válasz nem került megválaszolásra, ezért ez az ok önmagában nem alapozhatta volna meg az ajánlat érvénytelenítését, ha a vállalási ár alátámasztása egyebekben megfelelt volna és nem állt volna fenn az érvénytelenség korábbiakban ismertetett indoka.” Ld. a KDB D.121/24/2026. számú határozatának [141]–[142] pontját. Egy másik példa is említhető a válaszadási kötelezettség megfelelő értékeléséhez kapcsolódóan: „Az ajánlatkérő a kiegészítő árindokolásban rákérdezett arra, hogy az ajánlattevő kalkulált-e bármilyen műszaki-szakmai normaidővel, és ha igen, melyik program szerinti normagyűjteményt alkalmazta. Az ajánlattevő erre a kérdésre egyértelmű választ adott: nem alkalmazott külső normagyűjteményt, tapasztalata szerint azok nem reálisak, a fizikai megvalósításhoz szükséges munkaórát a megajánlott díj és az általa kimutatott rezsióradíj hányadosaként határozta meg, tapasztalata szerint járt el. A Döntőbizottság álláspontja szerint ez a válasz – még ha nem is normagyűjteményen alapul – a feltett kérdésre teljes körű válasz, és elegendő ahhoz, hogy az indokolás objektív alapúnak minősüljön. A Kbt. és az ajánlatkérő sem írta elő, hogy az ajánlattevő csak normagyűjtemény szerinti tételes normaidőkkel támaszthatja alá ajánlatát; az ajánlatkérő kérdése sem írta elő normaidő-táblázat vagy program alkalmazását, a kérdés arra irányult, hogy az ajánlattevő használt-e normaidő kalkulációt. Az ajánlattevő válasza tehát a kérdés tartalmának megfelelt.” A KDB D.35/34/2026. számú határozata, [278]–[280].

¹⁵³ Ld. pl. a KDB D.150/15/2026. számú határozatának [55] pontját. Az ajánlattevő „indokolása és kiegészítő indokolása nem koherens, nem egymást alátámasztó, megerősítő adatokat tartalmaz, hanem az indokolás és kiegészítő indokolás közötti ellentmondások kétséggé teszik az indokolás objektív voltát, így az nem alkalmas a megalapozott ajánlat, a megajánlott áron való teljesítés alátámasztására.”

¹⁵⁴ Ld. pl. a KDB D.150/15/2026. számú határozatának [57] pontját. „A Döntőbizottság megvizsgálta az indokolásban és a kiegészítő indokolásban foglaltakat a védőcső vonatkozásában és rögzíti, hogy az azokban szereplő változás egy tartalmi, nagy mértékű módosítás, mely nem minősülhet elírásnak, pontosításnak. A fentiek alapján rögzíthető, hogy az ajánlattevő indokolása, kiegészítő indokolása nem objektív, így nem teszik megalapozottá a kérelmező ajánlatát, azok nem alkalmasak a megajánlott áron való teljesítés alátámasztására. Az ajánlatkérő ajánlattevő ajánlatát érvénytelenné nyilvánító döntése a védőcső tekintetében is megalapozott, nem jogsértő.”

oldalra is: az ajánlatkérőnek az indokolásban megadott adatok, dokumentumok alapján kell döntést hoznia, a később kifejtett ajánlattevői érvek sem vehetők figyelembe sem az ajánlatkérő, sem a KDB részéről.

e) Az *árindokolások tartalmi elemeiről* is szükséges ennek megfelelően áttekintést nyújtani. Az ajánlatkérő és az ajánlattevő feladata a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés feltételeihez igazodó költségek felmérése, megnevezése, e körben az árképzés levezetése és ellenőrzése. Az ajánlattevőnek tehát nem általános válaszokat kell adnia, hanem konkrét ajánlatkérői kérdésekre konkrét válaszokat kell megfogalmaznia. E válaszadási kötelezettség magában foglalja a részletes számítások közlését, szükség szerint dokumentumokkal (bérlapokkal, alvállalkozói szerződésekkel, beszállítói árajánlatokkal stb.) alátámasztva, szöveges magyarázatokkal kiegészítve, hiszen meg kell adni olyan további adatokat is, amelyek alapján a költségek kiszámíthatók. Például számot kell adni arról, hogy milyen foglalkoztatási jogviszony keretében hány főt vonna be a teljesítésbe az ajánlattevő, a munkaviszony tartalma, a munkakör jellege és a munkajogi jogszabályokból fakadó kötelezettségek és az erre alapított számítások helyessége munkaszerződések csatolásával ellenőrizhető. Az indokolások nem lehetnek ellentmondásosak egymással vagy az ajánlattal, a további, kiegészítő indokolásokban alapvetően a továbbra is fennálló kételyek oszlathatók el, jelentősebb hibák, figyelmen kívül hagyott, számításba nem vett költségek nem pótolhatók, rosszul számolt költségek vagy éppen árak nem módosíthatók. Számos jogvita kiindulópontja volt az, hogy jogellenesen módosította-e a korábbi indokolását az ajánlattevő, vagy csak további részletezést adott, illetve csekély mértékű számítási korrekciót hajtott-e végre.

Az árindokolásoknak a szükséges költségeket, árelemeket kell tartalmaznia. Ebbe a körbe a legkülönbözőbbek tarthatnak, így például a következők: a kimutatott szükséges létszámhoz, végzettséghez, képzettséghez, tapasztalathoz igazodó munkabérek (alátámasztva a kötelező legkisebb munkabérek, garantált bérminimumok kifi-

zethetőségét), közterhek (adók, járulékok, vámok stb.), beszerzési árak, fuvar költségek, biztosítási díjak, adminisztrációs, jogi, ügyvezetési költségek, munkadíjak, energia, telekommunikáció, gépjárművek, szállásköltségek, licenszdíjak, szoftverek költségei. Ezek kiegészíthetők különböző, a ténylegesen előre nem tervezhető kiadások fedezésére szolgáló tartalékokkal, valamint a nyereséggel. Azonban „Az ajánlatkérőnél a szerződés teljesítését követően felmerülő költségekről a nyertes ajánlattevőnek nem kell számot adnia az árindokolásban.”¹⁵⁵ Olyan szabály sincs, amely megkövetelné, hogy minden egyes tételnél ugyanolyan mértékű nyereséggel kellene számolni. („Az ajánlatkérő érvénytelenségi indokolásában nem hivatkozik jelen esetben kötelezően alkalmazandó olyan módszertanra, jogszabályra, amely szerint minden tételnél egységes nyereségrátának kell szerepelni, egyáltalán nem tiltott, hogy azok különbözzenek egymástól.”)¹⁵⁶ Emellett „az árindokolásnak nem feladata, hogy az ajánlattevő irreális, alá nem támasztott feltételezéseire adjon választ.”¹⁵⁷ Az ajánlattevők döntenek el, hogy milyen mértékű profittal számolnak, arról milyen arányban mondanak le, illetve önköltségi áron vállalják-e a teljesítést, azonban a veszteség nem engedhető meg, figyelemmel a tiltott keresztfinanszírozás kizárásának követelményére. Közgazdasági értelemben különbség van gazdasági profit és számviteli profit között, a gazdasági profit mutatja meg, hogy valóban megéri-e az adott tevékenység végzése, vagy megéri-e más jövedelmezőbb tevékenységet választani és folytatni.¹⁵⁸ A szélsőséges versenyhelyzetben elérhető alacsony ajánlati árral szemben állnak a monopóliumok extraprofitjai. Ez utóbbi versenyjogi vetületein túlmenően megemlíthetők a túlárazásokkal szembeni védelem jogi eszközei és az egyajánlatos közbeszerzésekkel szembeni intézkedések szükségessége.

Fontos elv, hogy *minden költséget ott kell kimutatni, ahol az felmerül*. E tétel ahhoz igazodva alkalmazható, hogy az ajánlatkérő pontosan mit írt elő a közbeszerzési dokumentumokban. Így milyen értékelési szempontokat határozott meg, adott-e ki további részletezés, alábon-tás érdekében árazatlan ártáblázatot, költségvetést,

¹⁵⁵ A KDB D.52/15/2026. számú határozata, [97].

¹⁵⁶ A KDB D.125/15/2026. számú határozata, [29].

¹⁵⁷ A KDB D.52/15/2026. számú határozata, [106].

¹⁵⁸ „A gazdasági profittal ellentétben a számviteli profit kiszámításakor nem vonják le azt az értéket, amit a tulajdonosok által nyújtott szolgáltatások más tevékenység során érnének.” Hirshleifer, Jack – Glazer, Amihai – Hirshleifer, David: Mikroökonomia. Árelmélet és alkalmazásai – döntések, piacok és információ (Osiris Kiadó, Budapest, 2009) 206–208. o.

átalánydíjas elszámolású szerződést kíván-e kötni, és mindezek tükrében milyen kérdéseket tett fel az indokoláskérésében. Az egyösszegű ár értékelése, az át-alánydíj, az árazatlan ártáblázatok és költségvetések mellőzése, a csomagajánlatok sajátosságai tehetik rugalmasabbá az ajánlattevői kimutatások kereteit és a hivatkozott elv alkalmazhatóságához való kötöttséget.

Végül fontos tartalmi elemként határozhatók meg az *alátámasztó dokumentumok*, hiszen – ahogyan arról korábban már szó volt – dokumentumhiány is vezethet érvénytelenséghez. Fontos, hogy az ajánlatkérő milyen dokumentumok csatolását írja elő, és arra a kérdésre is választ kell adni, hogy miképpen kell eljárni akkor, ha az ajánlattevő valamilyen dokumentumot nem csatolt. Ebben a körben egyrészt figyelemmel kell lenni, hogy pontosan mi volt az ajánlatkérői elvárás,¹⁵⁹ és mennyiben lehet az adminisztratív okok folytán több, hivatkozott iratból egy csatolásának az elmulasztását orvosolni, egy további, kiegészítő indokoláskérés keretében.

f) Az árindokolások az árazott költségvetésekhez hasonlóak, hiszen az árképzés megismerhető belőlük. Mivel olyan részletes adatokat, magyarázatokat kell megosztani az ajánlatkérővel, amelyek mások általi megismerése érzékenyen érintheti az adatokat közlő ajánlattevő jövőbeli gazdasági helyzetét, versenyeseit – hiszen átláthatóvá, kiszámíthatóvá válik mások számára az árképzési stratégiája, képzett, tapasztalt szakembereinek anyagi megbecsültsége, alvállalkozói kapcsolatai és díjai –, ezért biztosítani kell az *üzleti titokra* vonatkozó szabályok megalkotásával azt, hogy bizonyos adatokat megfelelő indokolással alátámasztva az ajánlattevő üzleti titokká nyilváníthatson, és azokat a versenytárs ajánlattevők ne ismerhessék

meg. Mivel azonban a közbeszerzésekben a nyilvánosság és az átláthatóság fontos alapelv, ezért határt kell szabni az ajánlattevők ezen szándékának, egyensúlyt kell teremteni a köz- és a magánérdek között. A közbeszerzési eljárásban való részvétel és a közbeszerzési szerződés megkötésére vonatkozó jog elnyerésének az „ára”, egyik „költsége” az, hogy az ajánlattevő nem nyilváníthat minden adatot üzleti titokká, kénytelen olyan adatok nyilvánosságra kerülésébe belenyugodni, amelyek hozzáférhetővé válása valóban sértheti az érdekeit, de még nem éri el a közbeszerzési jogban meghatározott védelem szintjét. Ha valamely ajánlattevő vitatni kívánja az ajánlatkérő döntését, akkor az *iratbetekintés* alapvető jelentőségű, hiszen ezáltal ellenőrizheti az ajánlattevő – az üzleti titok keretei között – azt, hogy az ajánlatkérő jogszerűen fogadott-e el például egy indokolást. Az ajánlattevőnek nem feladata az ajánlatkérő helyett elvégezni a bírálatot, vagy azt teljes ellenőrzés alá vonni, azonban a *jogorvoslati joga* gyakorlása szempontjából rendkívül lényeges, hogy megismerje a döntés alapjául szolgáló adatokat, dokumentumokat, hiszen ezek nélkül nem tudja felmérni a jogorvoslati eljárás esélyeit. Az iratbetekintés azonban arra is használható tényleges vitatási szándék nélkül, hogy a versenytársak egymásról egyszerűen információt szerezzenek: hogyan számolnak a konkurens gazdasági társaságok, kikkel milyen áron állnak kapcsolatban, milyen források milyen kedvezményeket biztosítanak számukra stb. Ha azonban ténylegesen fennáll az üzleti titok jogszabályban megállapított feltételrendszere, akkor biztosítani kell ezen adatok megfelelő kezelését, nem tehetők elérhetővé mások számára.

¹⁵⁹ „Az ajánlatkérő az árindokolás-kérésben nem csak az alvállalkozók díjazása költségelemet kérte ismertetni, hanem mögöttes adatok, indokok, esetlegesen dokumentumok becsatolását is kérte. [...] A Döntőbizottság megállapította, hogy az alvállalkozók árajánlatának csatolása elmaradt. Ezt követően az ajánlatkérő nem kért kiegészítő árindokolást, vagyis – az [ajánlattevő] ajánlatának elbírálása során – semmilyen eljárási cselekményt nem tett annak érdekében, hogy az [ajánlattevő] az alvállalkozók árajánlatát benyújtsa.” A KDB D.22/15/2026. számú határozata, [54].

A közbeszerzési jogorvoslati eljárás során hozott döntések eljárásjogi elemzése

A Procedural Analysis of Decisions Rendered in Public Procurement Review Proceedings

Dr. Szekeres Vanda, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság

DOI: 10.37371/KEP.2026.10.4

Címszavak: *Közbeszerzési Döntőbizottság, közbeszerzési jogorvoslat, közigazgatási döntések*

Keywords: *Public Procurement Arbitration Board, public procurement review, administrative decisions*

Absztrakt

A Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság, KDB) által hozott határozatok és végzések jogi természetüket tekintve közigazgatási döntések, mégis a jogi hatásukat és a bírósági eljárásokban jogi forrásként való alapulvételüket nézve kiemelkedő szakmai döntésnek minősülnek. A döntőbizottsági határozatok több tekintetben is jelentősek, legfontosabb lenyomatuk a gazdasági, kereskedelmi, piaci szférában van. A döntési jogkör összetettségére figyelemmel a téma részletesebb bemutatást kíván. A jogorvoslati eljárás jelenleg hatályos jogi szabályrendszerének keretein belül elhelyezve és az eljárás menetét követve kerül a lehető legtöbb típusú döntésforma a továbbiakban bemutatásra.

Abstract

The decisions and orders issued by the Public Procurement Arbitration Board (hereinafter referred to as the "Arbitration Board" or "PPA Board") are, in terms of their legal nature, administrative decisions. Nevertheless, having regard to their legal effects and the extent to which they serve as a legal reference in judicial proceedings, they constitute decisions of considerable professional and legal significance.

The decisions of the Arbitration Board are significant in several respects, with their most substantial impact being felt in the economic, commercial and market spheres. In view of the complexity of the decision-making powers vested in the Arbitration Board, the subject matter warrants a more detailed examination. Accordingly, within the framework of the legal rules currently governing the available legal remedies, and following the procedural stages of the relevant proceedings, the following sections will provide an overview of the widest possible range of types of decisions issued by the Arbitration Board.

Bevezető

A közbeszerzési jog a gazdaság valamennyi területét áthatja, átfogja. Egy az Európai Unió joga által körülhatárolt magyar jogterületről beszélünk. Ezen a jogterületen a piaci szereplők egymással, közbeszerzési kötelezettség alá eső áruk beszerzése, szolgáltatások megrendelése és építési beruházások kivitelezése tárgyában törekednek, a kógens szabályok betartása mellett, megállapodni. A megegyezéshez vezető úton azonban több akadály is a felek elé tárulhat, mely akadályokon áthaladás érdekében a piaci szereplők sokszor a szabályok mellőzésének, vagy nem pontos követésének eszközéhez nyúlnak. Az ilyen szabályszegések esetén nyújt segítséget a közbeszerzési jogorvoslat rendszere. A Döntőbizottság

jogilag releváns döntéseivel a jogsértések kapcsán gyors jogi rendezési lehetőséget ad.

A közbeszerzési jogorvoslatok során a Döntőbizottság az egész országra kiterjedő illetékességgel rendelkezik, azaz valamennyi, Magyarországon megvalósult közbeszerzési jogsértés kapcsán döntések meghozatalára jogosult és a megindított eljárásaiban a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényben [a továbbiakban: Kbt.] meghatározott feltételek fennállása esetén köteles is.

A jogalkotó egy olyan közbeszerzési jogorvoslati eljárást alakított ki Magyarországon, amelyben a Közbeszerzési Döntőbizottság, mint jogorvoslati szerv jár el első körben és biztosítja a jogviták lehetőség szerinti

végleges lezárását. A jogi anomáliák „első fokon” tehát nem a bírósági szervezetrendszerbe tagozódott szerv útján nyernek megoldást, hanem a KBD gyors megoldást nyújt a közbeszerzési viták rendezésében.

Jogorvoslati eljárás megindításához fűződő döntések

Ákr., Kbt. szabályairól általában (szubszidiaritás)

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) és a Kbt. általános és különös viszonyban áll egymással. Az Ákr. valamennyi, az alanyi hatálya alá tartozó szervvel szemben fogalmaz meg eljárási követelményeket. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására azonban a Kbt. Hatodik részében foglalt speciális szabályok is vonatkoznak. A Kbt. kógens, szabályaitól eltérést csak ritkán engedő törvény. Ez az eltérést nem engedő előírás, a Kbt. 145. § (1) bekezdésében foglaltan jelenik meg. A hivatkozott jogszabályhely nyújt lehetőséget arra, hogy a közbeszerzésekre vonatkozó jogorvoslatok során, az Ákr.-tól eltérő speciális szabályokat alkalmazhasson a Döntőbizottság.

A Kbt. 145. § (1a) pontja már az eljárásjogi szabályozás elején meghatározza azokat a főbb eseteket, mikor a Kbt. -ben foglalt speciális szabályok érvényesülése nyer elsőbbséget az Ákr.-rel szemben. A fent rögzített speciális rendelkezések egyike, hogy a KDB előtti eljárás kontradiktórius, tehát ellenérdekű felek jelenléte miatt nincs helye sommás eljárásnak. A hiánypótlás szabályai is speciálisak, ugyanis a Közbeszerzési Döntőbizottság meghatározott korlátok mellett, több ízben is hiánypótlásra hívhatja fel a kérelmezőt, vagy a hivatalbóli eljárást kezdeményező szervet. A nyilatkozási elv is eltérő szabályozás alá kerül, mivel a hiányzó közbeszerzési dokumentumok az ügyfél nyilatkozatával nem pótolhatók.

A hiánypótlás intézménye

A jogorvoslati eljárás két fő formában kezdeményezhető. Egyik formája a kérelem. A jogorvoslati kérelmet benyújthat az ajánlatkérő, ajánlattevő, közös ajánlattevők, részvételre jelentkező, közös részvételre jelentkezők, egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét a Kbt.-be ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. Az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű

kamara vagy érdek-képviselői szervezet is. A másik formája a hivatalbóli kezdeményezés. Hivatalbóli eljárást kezdeményező iratot nyújthat be, ezáltal a KDB hivatalból indított eljárását kezdeményezhetik a Kbt. 152. § szakaszában meghatározott szervezetek, így például a Közbeszerzési Hatóság elnöke, az Állami Számvevőszék, a Magyar Államkincstár, ha a feladatkörük ellátása során a Kbt.-be, illetve a felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra.

A KDB előtti eljárás megindításának feltétele az, hogy a Kbt. 149. § szerinti valamennyi kötelező kelléket tartalmazza a jogorvoslati kérelem a következők szerint:

- a kérelmező adatai, a kérelmezői jogosultságot alátámasztó tények;
- az eljárás azonosítása: ajánlatkérő (beszerző) neve, székhelye, a közbeszerzés tárgya és a jogorvoslattal érintett rész;
- a jogsértésről való tudomásszerzés időpontja;
- a megsértett jogszabályhely kérelemi elemenkénti megjelölése (bizonyítékokkal alátámasztottan);
- a KDB döntésére vonatkozó indítvány; ideiglenes intézkedés elrendelésére irányuló indítvány és indokai;
- egyéb érdekelt megjelölése;
- esetleges előzetes vitarendezési kérelem (EVK) és az ajánlatkérő válasza.

Hiányos kérelem esetén a KDB végzés formájában hiánypótlásra hívhat fel vagy visszautasíthatja a kérelmet. A hiánypótló végzés a KDB aktusa, nem az ügy érdemét érintő döntéstípus, ezért végzés formájában kerül kibocsátásra. Az Ákr. a hatálya alá tartozó szervek kettő döntési típusát különíti el, így a határozatot és a végzést. A határozat az ügy érdemi részének elbírálására irányul, egyéb, érdemi kérdést nem érintő döntést végzésbe foglaltan hoz meg az eljáró szerv. Az Ákr. szabályozása e tekintetben is eltér a Kbt. szabályaitól, hiszen az Ákr. csupán egy hiánypótlási lehetőséget biztosít az eljárás megindítója számára. A hiánypótlás intézményénél fontos rögzíteni azt is, hogy annak címzettje az eljárás kezdeményezője (kérelmező, vagy hivatalbóli eljárás kezdeményezője), minden egyéb eljárási szereplő (ügyfél) felhívás útján kereshető meg nyilatkozat tétele, vagy eljárási cselekmény kifejtése iránt.

A jogorvoslati kérelem mellékleteinek hiánya is vezethet hiánypótlás kibocsátásának szükségességéhez. E körben példaként említhető a KDB eljárásáért fizetendő, a Kbt. 150. § (4)-(6) bekezdéseiben meghatározott

mértékű igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére vonatkozó igazolás. A kérelmezőnek a kérelem informatikai eszköz alkalmazásával megszerkesztett, szerkeszthető formátumú változatát (Word formátum) is a Döntőbizottság rendelkezésére kell bocsátani. Formai követelményt a kérelem tekintetében a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (Dáptv.) határoz meg, miszerint az okiratot a kötelező jogi képviselőnek megfelelő elektronikus aláírással kell ellátnia. A kötelező jogi képviselőt az eljárásban ügyvéd, kamarai jogtanácsos, állami közbeszerzési szaktanácsadó (ÁKSZ) vagy felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó látja el. A jogi képviselő törvényi előírásának oka az, hogy az ügyek jogi összetettsége és az eljárás komplexitása miatt elengedhetetlen a speciális jogterület mélyebb ismerete.

A hiánypótló végzés formája, tartalma

A hiánypótló végzés formai követelménye az írásbeliség, a Dáptv.-ben foglalt követelmények megléte. Tartalmi szempontból szükséges az eljárás azonosítása, az ügyfelek (kérelmező, hivatalbóli kezdeményező, ajánlatkérő, beszerző, egyéb érdekelt) és képviselőjük megnevezése, a vizsgált eljárás azonosítása, így az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) azonosítójának feltüntetése. A Kbt. szabályainak mellőzések esetében is elmaradhatatlan az eljárás azonosítása. A döntésben szerepelnie kell a döntés formájának, azaz meg kell jelölni, hogy végzés meghozatalára kerül sor, valamint a döntési jogkör alapjául szolgáló Kbt. szabályhely rögzítése is szükséges. A hiánypótlás, ahogy az már a korábbi pontokban kifejtésre került, irányulhat formai hiba javítására, valamint a kötelező kérelmi mellékek, az igazgatási szolgáltatási díj megfizetési igazolás, meghatalmazás, vagy EVK dokumentumok pótlására.

Önálló jogorvoslat kérdése

A hiánypótlás nem teljesítése a jogorvoslati kérelem visszautasításának következményét vonja maga után. Az ilyen tárgyban hozott végzés ellen önálló jogorvoslatnak van helye. Ez a körülmény nem jelent mást, mint, hogy a nem érdemben meghozott döntésekkel szemben önálló bírósági jogorvoslati eljárás lefolytatására kerülhet sor, vagyis keresettel megtámadhatók. A KDB döntései ellen benyújtott keresetek elbírálására a Fővá-

rosi Törvényszék rendelkezik kizárólagos hatáskörrel. Az eljárási szabályokat a KDB határozatai és végzései elleni bírósági eljárásban a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) tartalmazza. A Kp. eljárásjogi törvényként a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez (Pp.) viszonyítva speciális szabályozásnak tekinthető, a Pp. a Kp. háttérjogszabálya.

Az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás

Bármely hiány nem határidőre történő és nem megfelelő pótlása esetén a Döntőbizottság nem „fogadja be” a jogorvoslati kérelmet, a korábban részletesen bemutatott hiányok fennmaradása esetén a kérelmet visszautasítja. A visszautasítás tárgyában hozott KDB végzések, abban különböznek el a többi eljárási végzéstől, hogy a kérelmet bár érdemben nem vizsgálják, azok keresettel külön megtámadhatók.

Az eljárást megindító végzés

Amennyiben a Döntőbizottsághoz beérkező kérelem hiánytalan, minden törvényi feltételnek megfelelő, vagy bár hiányosan érkezett a kérelem, azonban hiánypótlást követően utóbb hiánytalanul benyújtásra kerül, a Döntőbizottság az eljárást megindítja. Az eljárás megindítása tárgyában a KDB végzést bocsát ki.

Az elektronikus úton beérkező, KRID számmal rendelkező, cégkapun (pl.: ha a kötelező jogi képviselőt ügyvéd látja el), vagy hivatali kapun (pl.: ÁKSZ által ellátott képviselő esetén) benyújtott kérelmet a KDB elnöke a fennálló ügyteher figyelembevételével hozott döntése alapján az ügyben eljáró tanácshoz szignálja. Az ügyelosztást követően a tanács tagjai megvizsgálják a kérelmet atekintetben, hogy hiánypótlás kibocsátása szükséges-e vagy esetleg a Kbt.-ben meghatározott jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő eltelt-e. Amennyiben a vizsgálat alapján minden feltétel adott az eljárás megindításához, a Kbt. 151. § (1) bekezdésében foglalt nagyon szűk határidő áll a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezésére az eljárása megindítására. A jogszabály alapján a kérelem beérkezését követő munkanapon az eljárást megindító végzést a KDB-nek ki kell adnia. A jogalkotói szándék a rövid határidő meghatározásával az eljárás minél gyorsabb megkezdése és az érdemben történő vizsgálati lehetőség biztosítása volt.

Ajánlatkérő felhívása, egyéb érdekelt megjelölése

Az eljárást megindító végzés alapján a KDB megkezdheti az érdemi jogi munkáját. Az eljárás megindításához több joghatás is fűződik. Ez az a pontja az eljárásnak, amikortól a Kbt. és az Ákr. által meghatározott eljárási határidők számíthatók. Bizonyos feltételek fennállása esetén a folyamatban lévő, jogorvoslattal érintett közbeszerzési eljárás határideje a döntőbizottsági eljárás befejezéséig felfüggesztésre kerülhet, amely a közbeszerzési eljárásban a határidő nyugvásához vezethet. Az eljárás megindulásával az Ákr. és a Kbt. szerinti ügyfelek jogorvoslati eljárásban biztosított jogaikat gyakorolhatják, kötelezettségeik teljesítésére pedig kötelezetté válnak.

Az eljárást megindító végzés tartalmi elemei szempontjából a Kbt. több előírást is rögzít. A végzésben a Döntőbizottság tájékoztatja az ajánlatkérőt arról, hogy a tárgybani eljárás megindult. Felhívja a KDB az ajánlatkérőt (mellőzés esetén beszerzőt) arra, hogy biztosítsa az eljárásban a kötelező jogi képviselét, valamint igazolja is azt meghatalmazás útján. Nem elegendő ez esetben az ajánlatkérő részéről megbízási szerződés, vagy SZMSZ (azaz szervezeti és működési szabályzat) csatolása. A Döntőbizottság részéről a tanácsstagoknak meg kell győződnie arról, hogy a képviselőnek az adott tárgyú eljárásra vonatkozóan van-e érvényes, Dáptv.-ben előírt követelményeknek megfelelő meghatalmazása. Az eljárás során előterjesztett valamennyi észrevétel, vagy érdemi nyilatkozat joghatályosan csak ilyen meghatalmazás birtokában tehető meg.

Az eljárást megindító végzés mellékletét képezi a hiánytalan jogorvoslati kérelem, valamint a hivatalbóli eljárást kezdeményező irat. A Kbt. általános jelleggel előírja a feleknek valamennyi nyilatkozatuk másik félnek közvetlenül történő megküldési kötelezettségét. Az eljárás megindítása előtt ez a kötelezettség a kérelmező, vagy hivatalbóli kezdeményező részéről is fennáll. A végzés tartalmaz felhívást arra is, hogy a felek az ügyre vonatkozó irataikat szerkeszthető (Word) formátumban - az üzleti titok feltüntetése és pontos megjelölése mellett - küldjék meg a Döntőbizottság részére.

Az üzleti titok megtartása a jogorvoslati szerv eljárása szempontjából azért is fontos kérdés, mert a titok az eljárásban részt vevő többi ügyfél jogainak korlátját képezi. A titok sérülését, más eljárási résztvevőnek a tudomására jutásának lehetőségét több eljárási cselekmény is magában rejtheti. A tényállás feltárása során a Döntőbizottság bizonyítási eljárási cselekményeket végez.

Ezek közül kiemelkedő a tárgyalás tartásának lehetősége, mely során a titok figyelembevételével kell eljárni a KDB-nek. Az üzleti titok sérülésére egy másik cselekmény is lehetőséget nyújt, ez pedig az iratbetekintés. Az iratbetekintés lehetősége arra irányuló kérelem alapján, meghatározott feltételek mellett és határidőig - pl. a betekinteni kívánt iratok, iratrészek megjelölése a betekinteni kívánó által - az ügyfelek jogosultsága. Ezen jog biztosítása azért szükséges, hogy az eljárás résztvevői valamennyi, részükről lényeges információ birtokában tehessenek nyilatkozatot, illetve észrevételt. Az eljárás többi résztvevőjének ezért olyan iratrészekbe, melyek védendő információt tartalmaznak, betekinteni a jogorvoslati eljárás során nincsen lehetőségük.

A Microsoft Word programmal elérhető szerkeszthető iratformátum megküldésére felhívás, a Döntőbizottság adminisztratív terheinek csökkentését segíti elő. Ilyen formátum előterjesztése csak akkor kötelező, ha az rendelkezésre áll az ajánlattevőnél. A szerkeszthető forma főképp az érdemi döntés tényállási részének ismertetésénél biztosít segítséget a biztosok számára. A közbeszerzési tárgyú ügyekben sokszor terjedelmes iratanyag feldolgozása szükséges ahhoz, hogy az érdemi döntés indokolási része a tényállásban fogalt információkkal megfelelőképp alátámasztott legyen.

A közbeszerzési eljárás lefolytatása során keletkező dokumentumok (néhány kivételtől eltekintve) az EKR rendszerében elektronikusan elérhetők. A Döntőbizottság részéről a tényállás tisztázási kötelezettsége teljesítése miatt elengedhetetlen valamennyi irat hiteles formában történő elérése. Ehhez a körülményhez nyújt segítséget az a végzésben foglalt felhívás, miszerint az eljárás tekintetében az adatokhoz való hozzáférést az ajánlatkérő az EKR rendszerében biztosítsa a KDB részére.

Az EKR jogosultsági feltételek biztosítása a KDB részére az előterjesztett iratok hiánytalansága, teljessége és esetleg más, a tényállás feltárása során szükséges dokumentum beszerzése miatt jelentős.

Ajánlatkérőt a fentiekén túlmenően terheli annak közlése is, hogy a Kbt. 165. § (7c) bekezdése szerint "a jogorvoslat tárgyává tett cselekményt a jogszabályban foglaltak szerint folyamatba épített ellenőrzést végző szervnek az érintett eljárásban adott előírása vagy az Integritás Hatóság ajánlása alapján teljesítette", továbbá a közbeszerzés támogatásból valósult-e meg. Ezen információk megadása azért szükséges, mert ha adott jogsértés kapcsán más szerv eljárásában bírság vagy pénzügyi

hátrány meghatározására is sor került, akkor az az adott jogorvoslati eljárás során a bírság mértékének csökkentő hatásával járhat.

Az eljárást megindító végzésben foglalt felhívások közül a legjelentősebb talán az ajánlatkérő által ismert eljárás egyéb érdekeltjének megjelölésére és elektronikus elérhetőségének megadására felhívás.

Értesítés, részvételi szándék jelzés, elmaradásának jogkövetkezménye

A közbeszerzési jogorvoslati eljárás ügyfél fogalmába az Ákr. kategóriáját szűkítve csak a Kbt. 154. § (1b) pontjában foglalt személyek, egyéb érdekeltnek tartozhatnak bele. Az egyéb érdekelt fogalmi körét tovább szűkíti a Kbt. 154. § (1a) bekezdése, mely alapján a KDB felhívja az érdekeltet, hogy a részvételi szándék jelzésére felhívó végzés átvételét követő három munkanapon belül a Dáptv.-ben meghatározott elektronikus kapcsolattartás útján jelezhetik a részvételi szándékukat. Amennyiben az érdekelt nem jelzik a Kbt.-ben előírt határidőnek és formának (elektronikus kapcsolattartás szabályai) megfelelően részvételi szándékukat, úgy a továbbiakban saját döntésük alapján az eljárásban nem vehetnek részt. A jogorvoslati eljárás egyéb érdekeltjévé válni és későbbiekben nyilatkozni, valamint az eljárásban ügyfélként valamennyi nyilatkozatról és eljárási cselekményről a KDB útján értesülni csak az tud, aki részvételi szándékát jelző nyilatkozatot tett.

Az eljárást megindító végzés és az ügyintézési határidő megindulásáról történő értesítés nem azonos eljárásjogi cselekmények. Az ügyintézési határidő (Kbt. 164. §) az EKR-beli iratokhoz való ajánlatkérői hozzáférés KDB részére megadásától az érdemi döntés meghozásáig nyitva álló határidőt jelenti. Az ügyintézési határidő indulása tekintetében a KDB további (keresettel külön nem megtámadható) végzést bocsát ki.

Jogorvoslati eljárás megindítását követően hozott döntések

A tárgyalást tűző végzés

A Közbeszerzési Döntőbizottság egyik legfontosabb feladata, hogy az előtte folyamatban lévő jogorvoslati eljárásban a tárgyi közbeszerzési üggyel kapcsolatos tényállási elemek mindegyikét feltárja és azokra alapozottan érdemi döntést hozzon. Erre ad lehetőséget a KDB-nek a bizonyítási eljárás lefolytatása. Az Ákr., mint általános

eljárási szabályokat tartalmazó törvény lehetőséget ad az eljáró szerv részéről tárgyalás tartására.

Az Ákr. 74. §-ában az alábbi szabályokat rögzíti a tárgyalás tekintetében:

Ákr. 74. § „ (1) A hatóság tárgyalást tart, ha

- a) a tényállás tisztázásához jogvitás eljárásban szükség van a felek együttes meghallgatására,
- b) az ügy természete lehetővé teszi, ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásban, vagy
- c) a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására (...)”

A Kbt. az Ákr. általános szabályai figyelembevételével sok tekintetben speciálisabb eljárási cselekményként határozza meg a tárgyalást. Tárgyalás tartására sor kerülhet az ügyfelek kérelmére, vagy ha a Döntőbizottság azt szükségesnek ítéli meg. A tárgyalás bár a tényállás felderítésének sokszor egyetlen eszköze és az eljárás gyorsítását, tisztázását is célozza az összetettebb ügyekben, de a jogalkotó a Kbt.-ben pontos határidőket határoz meg arra vonatkozóan, hogy ha a KDB tárgyalást tart, azt legkorábban mikor, és többszöri tárgyalás esetén milyen időközökkel szükséges megtartani, biztosítva ezzel azt, hogy az eljárás ne húzódjon el túlzott mértékben.

A Kbt. alapján az első tárgyalás időpontját úgy kell meghatározni, hogy arra az eljárás ügyintézési határidőjének megindításától számított 15 napon belül sor kerüljön, valamint ismételt tárgyalást a korábbi követő 8 napon belül kell kitűzni.

A KDB a bizonyítási eljárásban a tárgyalás tűzésére vonatkozó döntését végzés formájában hozza. A tárgyalást tűző végzés ellen önálló jogorvoslatnak helye nincs. A végzés tartalmazza a tárgyalás pontos idejét (év, hónap, nap) és pontos helyét. A tárgyalás helyszíne jelenleg a KDB 1026 Budapest, Riadó u. 5-11. szám alatti székhelye. A pontos helyszín megjelölés tartalmazza a tárgyaló számát is, ahol a tanács tagjai és az ügyfelek tartózkodnak az eljárási cselekmény alatt. A Döntőbizottság az esetek közel 80-90%-ában ezt az eljárási cselekményt elektronikus hírközlő hálózat útján folytatja le. A hírközlő hálózat útján történő lefolytatásról rendelkezés, vagy az, hogy a tárgyaláson a felek részéről személyes megjelenés szükséges, az idéző végzés kötelező tartalma. Az elektronikus hírközlő hálózat útján tartott tárgyalást a KDB Teams program keretén belül biztosítja. A végzés tartalmazza azokat a technikai azonosítókat, melyek az elektronikus jelenléthez szükségesek. Ilyen

formában megtartott tárgyaláson a személyes jelenlét hiánya miatt elengedhetetlen a felek azonosítása. A felek személyazonosítása a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i 2016/679. számú rendelete [GDPR] rendelkezéseinek megfelelő ügyfél-azonosítás keretén belül történik. A végzés kötelező eleme tehát az azonosítás módjának közlése. Mindezekre tekintettel a KDB végzésében felhívja a feleket, hogy a képviselők az elektronikus hírközlő hálózattal lefolytatott tárgyaláson személyazonosságukat a személyazonosításra alkalmas okmányok felmutatásával, elektronikus úton kell, hogy igazolják.

A fentebb írtak szerint Teams alkalmazáson keresztül, a kép és a hang együttes biztosításával zajlik le a tárgyalások nagy százaléka. Az utóbb készült jegyzőkönyvben a tárgyalás helyszínéül a tanács a KDB székhelyét és tárgyalóját jelöli meg, ahonnan az eljárás elektronikus hírközlő hálózat útján biztosított. A Közbeszerzési Hatóság honlapján elérhető a Döntőbizottság tárgyalási naptára, az ügyszám és időpont megjelölésével. Mivel a benyújtott kérelmeket a kérelmező és ügy tárgya, valamint ügyszám megjelöléssel a KDB közzéteszi a Hatóság honlapján, így a tárgyalás tényéről a nyilvános honlapon bárki tudomást szerezhet. Nagyon fontos garanciális elem az eljárásban a tárgyalások nyilvánosságának általános szabálya, csak az üzleti titok és védett adat tekintetében rendelhető el zárt tárgyalás. A titok vagy adat védelmét és zártan kezelését a tárgyalási jegyzőkönyvnek is megfelelően tartalmaznia kell. A végzés a fentiekre vonatkozó tájékoztatást is tartalmazza, így felhívja a feleket, hogy közöljék, ha valamely adat kezelését zártan kéri.

Annak biztosítása érdekében, hogy a tárgyalás célját elérhesse és a döntőbiztosok megfelelő felkészültsége biztosított legyen, a végzés szükséges kelléke a felek arra vonatkozó felhívása, hogy a nyilatkozataikat és az ügyre vonatkozó irataikat a tárgyalást megelőzően bocsássák a Döntőbizottság rendelkezésére.

Megkeresés (diszkrecionális jogkör)

A Döntőbizottság diszkrecionális jogkörrel rendelkezik döntéshozatali folyamatában. A diszkrecionális jogkör saját elhatározás, saját belátás alapján való eljárást és döntéshozatalt jelent. Ez a körülmény nem az önkényes, visszaélészerű joggyakorlásra okot adó körülmény, épp ellenkezőleg, a jogszabályok döntési szabadságot nyújtanak a Döntőbizottság részére oly módon, hogy a feladatai ellátásához szükséges valamennyi információ rendelkezésére állhasson. Ilyen esetben van lehetősége a KDB-nek a tények, információk nyújtása érdekében más szervek megkeresésére. A megkeresés formája végzés, amely azonosítja a megkereséssel kért adatok körét. Eljárás kiterjesztése, az eljárás hivatalból való folytatása. Az eljárás kiterjesztésére vonatkozó végzés a Döntőbizottság azon döntései közé tartozik, mely a diszkrecionális jogkörének további megnyilvánulását jelenti. Más szempontból is rendhagyó végzés típusról beszélünk. A Kbt. szabályai szerint ilyen tárgyú végzés meghozatalára csak tanácsban van lehetőség, ami mutatja, hogy az ügy érdemét érintő eljárási végzésről beszélünk.

A Kbt. 146. § (3) bekezdésében pontosan nevesíti azokat a végzéseket, amelyek esetén a végzésben foglalt döntés tartalma kollektív akaratot kíván meg a tanács tagjai részéről. A Kbt. szóban forgó szakaszában akként rendelkezik, hogy az „(...) ideiglenes intézkedésen, a közbeszerzési ügy befejezését eredményező végzésen, az eljárás kiterjesztéséről szóló döntésen [158. § (1) bekezdés], valamint az ügy érdemében hozott határozaton (a továbbiakban: érdemi határozat) [165. §] kívül az eljáró tanács elnöke megtehet minden olyan intézkedést és meghozhat minden olyan végzést, amelyet a törvény a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe utal.¹

A Kbt. 158. § (1) bekezdése a KDB döntési terjedelmét az eljárása kiterjesztési lehetősége körében úgy szabályozza, miszerint „Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgáltakon túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat [165. §] meghozatala előtt, ezek vonatkozásában is eljárhat hivatalból. Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők

¹ Kbt. 146. § (3).

esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. „²

A Kbt. fent idézett bekezdésének pontos megértéséhez, illetve ahhoz, hogy egyértelmű választ adhassunk arra, miért tanácsi jogkörben meghozható döntésről beszélünk, fontos visszanyúlni a korábban részletezett jogorvoslati kérelem kötelező elemeihez. A kérelem kötelező tartalma közé tartozik annak meghatározása, hogy a kérelmező álláspontja szerint az ajánlatkérő mely jogszabályi rendelkezést sértette meg pontosan. A kérelmezőnek a megsértett jogszabályi rendelkezéseket kérelmi elemenként szükséges megjelölnie. A kérelmi elem tehát a KDB jogsértést megállapító döntésére vonatkozó kérelem, mely konkrétan megjelöli a jogsértést, amely megvalósulásáról a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi döntést fog hozni. A KDB a kérelemhez a kérelmi elemek tekintetében kötve van, megállapíthatja eljárását lezáró döntésében azt, hogy az ajánlatkérő (beszerző) valóban megvalósította-e a kérelemben foglalt jogsértést. Az ilyen döntés tehát érdemi és ehhez a Döntőbizottság tanácsának döntése szükséges.

A diszkrecionális jogkör és ebben a jogkörben hozott döntés további példája az eljárás hivatalból való folytatása. Ilyen végzés meghozatalára - szemben a kiterjesztéssel - a tanács elnökének döntése alapján is sor kerülhet. A döntés meghozatalához szükséges, hogy a kérelmező, vagy a hivatalból kezdeményező éljen azzal a Kbt.-ben biztosított jogával, hogy a kérelmét, vagy a hivatalból kezdeményezését visszavonja az eljárás egy bizonyos szakaszáig. A visszavonás esetén a Döntőbizottság helyezkedhet arra az álláspontra, hogy az eljárásban addig feltárt tényállás alapján megállapítható lenne a jogsértés megtörténte, tehát az érdemi döntés meghozatalának feltétele fennáll. A jogsértés orvoslására vagy a következményei elhárítására az eljárás megszüntetése miatt, a folytatás kérdésében hozott döntés hiányában, nem lenne mód.

Ideiglenes intézkedés

Közbeszerzési szerződés megkötésének engedélyezése

A KDB a jelenleg hatályos Kbt. alapján jogosult a kérelemben „*halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdek vagy*

közérdek (nemzetgazdasági ok)”³ megjelölése és egyben igazolása esetén a közbeszerzési szerződés megkötését engedélyezni. A Döntőbizottság döntése meghozatalakor mérlegelni köteles azt a körülményt, hogy egy ilyen szerződés megkötésének elmaradása több hátrányt okozna-e, mint amennyi annak megkötéséből származik. A Kbt. 156. § (4) bekezdésében példálózó jelleggel kiemeli, hogy a KDB mit tekinthet döntése szempontjából halasztást nem tűrő, kiemelkedően fontos közérdeknek. E fogalom alá „közzszolgáltatási tevékenység ellátásbiztonsága folyamatosságának fenntartása, valamint az egészségügyi ellátás biztosítása kapcsán az emberi élet és egészség védelme”⁴ került.

Egy olyan döntéstípusról beszélünk, amely a szerződéskötési moratórium, a Kbt. kógens szerződés megkötését tiltó időszaka alatt ad lehetőséget megállapodás létrejöttére.

Az eljárás megindulását követően hozott döntések közül az ilyen tárgyú végzés kiemelkedő jellegét mutatja az is, hogy ellene önálló jogorvoslatnak van helye. E körben kell kitérni arra, hogy az önálló jogorvoslat lehetőségéhez egy korábbi Kbt. rendelkezés Alaptörvény ellenességét kimondó AB döntésen keresztül vezetett az út.

Az Alkotmánybíróság döntése, önálló jogorvoslat közbeszerzési szerződés megkötését engedélyező döntés vonatkozásában

Az Alkotmánybíróság 2021. évben hozott döntést egy olyan Kbt. rendelkezés tekintetében, mely a Döntőbizottság szerződés megkötését engedélyező végzése vonatkozásában nem engedte annak önálló jogorvoslattal való megtámadhatóságát.

A jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítása tárgyában hozott 3111/2021. (IV. 14.) AB határozat a 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) 144. § (4) bekezdése utolsó mondatának utolsó tagmondata „a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását mondta ki.

Az AB döntés alapján a Kbt.-ben jogorvoslati jogosultság az érdemi döntés és a szerződés megkötését engedélyező végzés tekintetében szétválik, a külön jogorvoslat

² Kbt. 158. § (1).

³ Kbt. 156. § (4).

⁴ Kbt. 156. § (4).

biztosítja, hogy indokolt döntés (végzés) születhessen abban az esetben, amikor a KDB engedélyezi a szerződés megkötését és akkor is, ha elutasítja az engedélyezés iránti kérelmet.

A fentebb hivatkozott AB határozat több gyakorlati kérdést is felvet. Egyrészről meg kell említeni, hogy az önálló jogorvoslat lehetőségének biztosítása alapvetően fontos garancia a felek számára azért, hogy képviselt érdekeinek megfelelő döntés születhessen. Fontos annak a rögzítése is - másik szempontból is vizsgálva a kérdést -, hogy mi a szerződéskötés engedélyezésének célja. A közbeszerzési eljárás célja ugyanis egy, az ajánlatkérő beszerzési igényét kielégítő szerződés megkötése. Az ajánlatkérő célja tehát egy érdekeinek megfelelő szerződés megkötése és teljesítése. A piaci környezetben a körülmények gyakran változnak, az ajánlatkérő tehát érdekelt abban, hogy ha lefolytat egy közbeszerzési eljárást, az minél hamarabb igényei kielégítésére szolgáló szerződés megkötésével és annak teljesítésével záruljon. Ajánlatkérői részről tehát nagy eséllyel megtörténhet, hogy ha önálló jogorvoslattal élnek a szerződés megkötésének engedélyezése kérdésében, mikorra az önálló jogorvoslati szakasz lezárul, már a szerződés megkötéséhez és teljesítéséhez nem fűződik gazdasági, pénzügyi vagy egyéb érdeke, így az eredetileg felmerült és szükséges igénye már nem áll fenn, érdekmúlás következik be.

Közbeszerzési eljárás felfüggesztése

Az ideiglenes intézkedések között szót kell ejteni az eljárás felfüggesztéséről, melyről a Kbt. értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság ugyancsak végzésben határoz. A végzés meghozatalára a KDB tanácsstagjainak kollektív döntése szükséges. Ideiglenes intézkedések elrendelésére azonban csak abban az esetben kerülhet sor, ha valószínűsíthető a Kbt. rendelkezéseinek vagy abban foglalt alapelvek sérelme, illetve annak veszélye. A felfüggesztő végzés, ahogy az ideiglenes intézkedések ismertetésénél említettem, az idő tényezőt befolyásoló döntés. Ilyen döntés mellett az alapjául szolgáló közbeszerzési eljárásban a határidők nyugszanak.

Jogorvoslati eljárás megszüntetése (a Kbt. speciális megszüntető okai)

A jogorvoslati eljárás megszüntetése a Közbeszerzési Döntőbizottság döntési jogkörébe tartozó olyan, végzés formájában meghozható döntés, amely az utolsó az érdemi kérdésekben döntő határozat meghozatala előtt. A Kbt. szerinti speciális megszüntetési ok tehát a jogsértéssel érintett eljárás ajánlatkérő oldalán felmerült okból való megszüntetése. Amennyiben a jogorvoslati eljárás tárgyát képező közbeszerzési eljárás megszűnik, úgy a kérelem alapján a közbeszerzési eljárásban való jogsértés megállapítása is okafogyottá válik.

A Kbt. egy további megszüntetési okot is nevesít, miszerint a kérelmező oldalán felmerülő okból nem folytatódik az eljárás. Ilyen esetben a kérelem visszavonása, vagy fokozatosan valamennyi kérelmi elem visszavonása miatt esetleg kiüresedik a kérelem, ezáltal az érdemi döntés alapját képező egyes kérelmi elemek hiányában, alátámasztott döntés nem hozható.

Érdemi döntés, a határozat

Mely tárgyakban (hatáskör) hozható érdemi döntés?

A határozat meghozatala az eljárás záró akkordja. A Döntőbizottság tanácsának tagjai a KDB hatáskörébe tartozó ügyekben határozat meghozatalával zárják le a felek közötti jogvitát. A döntési jogkör csak a Döntőbizottság hatáskörébe tartozó ügyekre terjed ki. A hatásköri szabályokat a Kbt. taxatív határozza meg az alábbiak szerint.

A Kbt. 145. § (2) bekezdésébe foglaltan kimondja, hogy a „(...) közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt indult eljárás lefolytatása a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás tekintetében – ideértve (...) előminősítési ügyekben indított jogorvoslati eljárás) – a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.”⁵

A határozat formai és tartalmi követelményei

A KDB határozatai letisztultak, logikus felépítésűek. Elkülönült, de konzekvensen egymásra épülő részeivel, minden felmerült jogsértésben egyértelmű álláspontot alakít ki a Döntőbizottság.

A könnyebb követhetőség érdekében, a Közbeszerzési

⁵ Kbt. 145. § (2).

Hatóság honlapján elérhető és nyilvános határozatok alapján azok felépítése, főbb részei és a részek kötelező tartalma vázlatos formában a következő:

- Határozat fejléce (A KDB adatainak feltüntetése)
- Határozat eljárás adatait tartalmazó része (eljáró tanács adatai, ügyfelek adatai, beszerzés adatai)
- Határozat meghozatalára felhatalmazó rendelkezés, Közbeszerzési Hatóság nevében hozott HATÁROZAT (Kbt. 165. § (1) bekezdése)
- Rendelkező rész, bírság megállapítása, bírság megfizetésére vonatkozó rendelkezések, rendelkezés a költségviselésről, tájékoztatás a jogorvoslatról
- Indokolási rész (a tényállás ismertetése), jogorvoslati kérelem, hivatalbóli kezdeményezés, az ajánlatkérő észrevétele/ a beszerző észrevétele, az egyéb érdekelt észrevétele
- A Döntőbizottság döntése és annak indokai: az eljárásban figyelembe vett anyagi és eljárásjogi szabályok ismertetése, az egyes kérelmi elemenként történő lebontásban döntés és indokolás, esetleges bírság kiszabására vonatkozó rendelkezések, költségviselésre vonatkozó szabályok ismertetése, hatáskörre és illetékességre vonatkozó szabályok ismertetése, jogorvoslati tájékoztatás.

Tényállás, mérlegelési jogkör

A Döntőbizottság érdemi döntését a feltárt tényállás alapulvételével hozza meg. A tényállás alatt az eljárás ügyfeleinek nyilatkozataiban és csatolt mellékleteiben foglaltakat, tárgyalás tartása esetén az arról készült jegyzőkönyvben szereplő nyilatkozatokat, adatokat értjük. A tényállás megállapításakor fontos források a közhiteles nyilvántartások hiteles adatai, valamint a közbeszerzési eljárások legfontosabb adatait tartalmazó EKR rendszerében szereplő információk és dokumentumok. A tényállás rögzítése során az eljárás menetének bemutatása történik (általában időrendben, ügyfelek szerinti megosztásban). Ismertetésre kerül az eljárás szempontjából jelentős valamennyi tény, cselekmény.

A tényállás megállapítása szempontjából fontos a döntést megalapozó tények kérelmi elemekhez kötése is. Ehhez a témakörhöz kapcsolódva kell megemlíteni a korábban kifejtett kiterjesztés intézményét is. Ilyen ese-

tekben, a Döntőbizottság belátásától függően, olyan jogsértések kérdésében is születik döntés, mely nem képezte a kérelem, vagy kezdeményezés részét.

Jogkövetkezmény, bírság megállapításának gyakorlata

A Döntőbizottság határozatában az alábbi döntések meghozatalára jogosult a Kbt. 165. § (2) bekezdése alapján.

„ A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában

- a) az alaptalan kérelmet elutasítja;
- b) a hivatalból indított vagy folytatott eljárásban megállapítja a jogsértés hiányát;
- c) megállapítja a jogsértés megtörténtét;
- d) megállapítja a jogsértés megtörténtét és alkalmazza a (3) bekezdésben felsorolt jogkövetkezményeket;
- e) a (6) bekezdésben meghatározott esetekben a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki;
- f)
- g) hivatalból megállapítja a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés esetén a szerződés semmisségét vagy a 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt, hogy az érintett szerződés nem semmis;
- h) megállapítja, hogy a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.”⁶

A Döntőbizottság tehát a főbb felosztást tekintve kérelem alaptalanságát megállapító, jogsértést megállapító, illetve jogsértést megállapító és jogkövetkezményt alkalmazó (marasztaló) döntések meghozatalára jogosult. A Döntőbizottság által megállapítható jogkövetkezményeket a Kbt. 165. § (3) bekezdése határozza meg, miszerint a KDB jogosult a jogsértőt a Kbt-nek megfelelő eljárásra felhívni, az ajánlatkérő döntését feltételhez kötni, meg nem kötött szerződés esetén az ajánlatkérői döntést megsemmisíteni, törlést rendelhet el a minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékéből, valamint bírság kiszabására van lehetősége.

A bírság kiszabása tehát jogkövetkezmény, melyet alkalmazhat a KDB. A Döntőbizottság részére a Kbt. bizonyos esetekben kötelezővé teszi a bírság kiszabását. A leg súlyosabb jogsértések, így a Kbt. szabályainak mellőzése, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás feltételeinek

⁶ Kbt. 165. § (2).

hiányában kötött szerződés, a Közbeszerzési Hatóság előzetes értesítésének elmaradása HNT esetén, és a Közbeszerzési Hatóság elnökének hivatalbóli kezdeményezése alapján indult eljárásban kötelező a bírság kiszabása a Döntőbizottság részéről.

A Döntőbizottság a bírság kiszabásánál - ugyancsak az összes jogkövetkezmény megállapításánál - az eset összes körülményét vizsgálja. A bírság százalékos mértékét a Kbt. bizonyos körülmények fennállása esetén meghatározza.

A bírság összegének a meghatározása is az eset összes körülményétől függ, de a Kbt. kifejezetten nevesít körülményeket, melyek a bírság összegére pozitív, illetve negatív hatással lehetnek. Ezen szempontok például a jogsértés súlya, ismétlődő jellege, a beszerzés értéke, vagy a jogsértés ajánlatkérő eljárást lezáró döntésére gyakorolt hatása. Fontos megemlíteni az akarattartalmat is, a szándékos jogsértés az összeg megítélésénél nagyobb súllyal esik latba.

Rendelkezés az eljárási költségekről (igazgatási szolgáltatási díj)

Eljárási költségek alatt valamennyi, a jogorvoslati eljárással kapcsolatban felmerült költséget értünk. A költségek közé a megfizetett igazgatási szolgáltatási díj és a kötelező képviselőt ellátása körében felmerült költség (pl.: ügyvédi munkadíj) értendő.

Az igazgatási szolgáltatási díj a Döntőbizottság eljárásáért fizetett díj, mértékét a beszerzés becsült értékéhez számítva, és sávosan, kérelmi elemek számától függően határozza meg a Kbt. mind az uniós, mind a nemzeti eljárásrendben, azzal, hogy mindkét rendszerben annak minimum és maximum értéke is meghatározásra kerül. A díj mértékét tehát a kérelmi elemek számához is igazítja a közbeszerzési törvény. Az eljárás során azonban előfordulhat, hogy a kérelmező a kérelme bizonyos

kérelmi elemeit visszavonja az arra nyitva álló határidőben, ekkor az igazgatási szolgáltatási díj visszafizetéséről határoz a KDB. Amennyiben az igazgatási szolgáltatási díj befizetése nem történt meg, mivel annak megfizetésére az eljárás megindításakor - mentesség okán - nem volt szükség, úgy a határozatban erre a körülményre utalni szükséges.

A határozat elleni jogorvoslat (bíróági felülvizsgálatról tájékoztatás)

Az érdemi határozatban a KDB tehát döntést hozhat a kérelem alaptalansága, vagy jogsértés megállapítása kérdésében. A Döntőbizottság döntései jogi és szakmai teljességre törekednek, de az ügyfeleknek a döntéssel való egyet nem értése esetén, törvényi szinten biztosított lehetőségük van keresetet benyújtani a közigazgatási határozat ellen, bíróági felülvizsgálat iránt. A Döntőbizottság kötelezettsége, hogy döntései tartalmába a jogorvoslati lehetőséget, vagy annak kizártságát belefoglalják. Nem csak a jogorvoslati lehetőségről ad tájékoztatást, hanem annak benyújtási módjára vonatkozóan is tájékoztatást nyújt a tanács az ügyfél részére.

Záró rész

A Döntőbizottság, mint jogorvoslati szerv a közbeszerzési joggyakorlatban kiemelkedő és iránymutató szerepet tölt be. Olyan szerv, mely kizárólag jogi, szakmai alapon vizsgálódva, lezárást, megoldást hozó döntések kialakítására hivatott. Döntéseik joggyakorlatban betöltött jelentőségét mutatja, hogy bíróági eljárások során is gyakori hivatkozási alapként jelenik meg. A Közbeszerzési Hatóság honlapján publikált, nyilvánosan is elérhető döntések téma pedig iránymutatást adhat a közbeszerzési álláspontok kialakításában.

STATISZTIKA

Az európai uniós finanszírozású közbeszerzési szerződések adatainak statisztikai elemzése 2021 és 2025 között

Mikó Zsófia, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

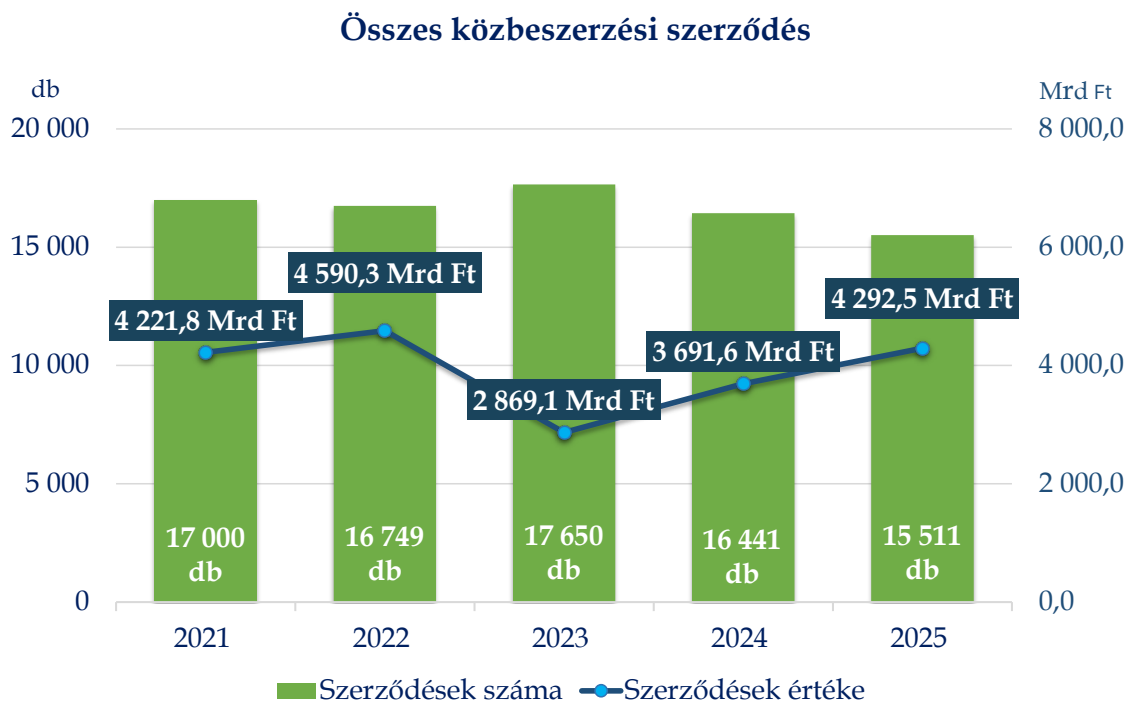
DOI: 10.37371/KEP.2026.10.6

Címszavak: közbeszerzés, statisztika, európai uniós finanszírozás, pályázat, eljárásrend

Az európai uniós (EU) finanszírozás olyan pénzügyi támogatási rendszert jelent, amely során az Európai Unió a tagállamok gazdasági, társadalmi és területi kohézióját, valamint fejlesztési céljait támogatja különböző alapokból. Ezek a források közvetlenül hozzájárulnak a hazai infrastruktúra, az oktatás, a digitalizáció, valamint a környezetvédelmi projektek megvalósulásához, és a tagállami gazdaságok egyik legfontosabb motorjának számítanak.

Mivel e támogatások elosztása és felhasználása jelentős részben a nyilvános pályázati rendszeren keresztül történik, az EU források jelenléte vagy hiánya alapvetően határozza meg a nemzeti piacok működését. A következőkben azt fogjuk részletesen vizsgálni, hogy az európai uniós finanszírozás¹ miként alakult Magyarországon a 2021 és 2025 közötti ötéves időszakban.

1. ÁBRA: AZ ÖSSZES KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉS ÉS AZ EURÓPAI UNIÓS FINANSZÍROZÁSÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ÉS ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) ALAKULÁSA 2021 ÉS 2025 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

¹ Az adatok azt mutatják, hogy a közbeszerzések darabszámának illetve összértékének mekkora részéhez kapcsolódott európai uniós forrás, tehát nem a közbeszerzési eljárásokban felhasznált európai uniós források támogatási intenzitását fejezik ki.

EU finanszírozású szerződések



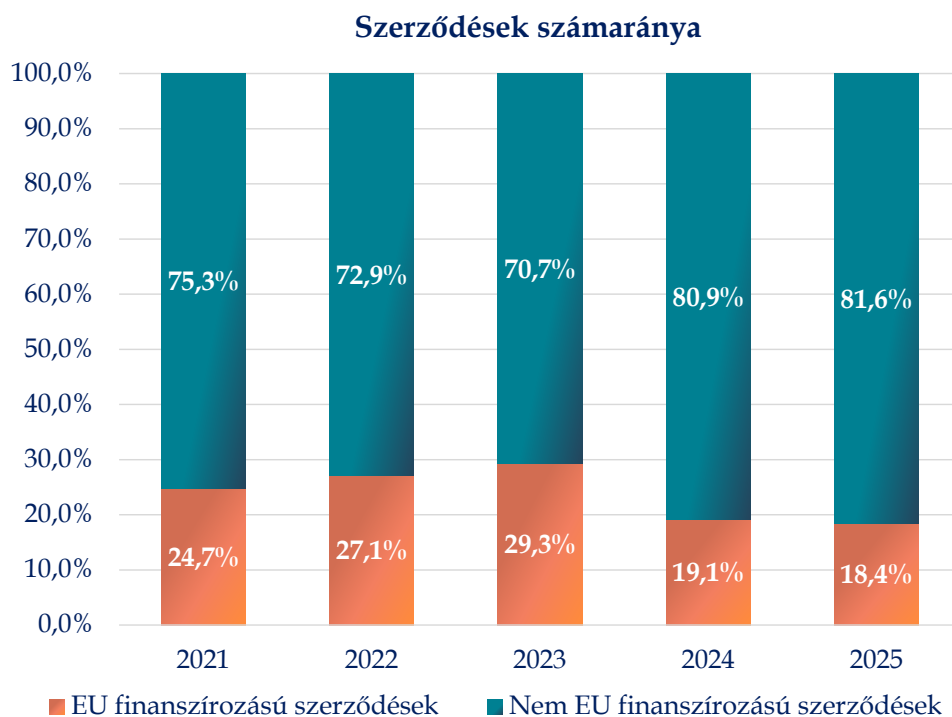
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az összes közbeszerzési szerződés tekintetében az elmúlt öt évben a szerződések darabszáma viszonylag egyenletes szinten mozgott, míg az összérték jelentősen hullámozott. A szerződések száma, a 2021-es 17 000 darabról – egy enyhe emelkedés után – 2025-re 15 511 darabra csökkent. Ezzel szemben szerződések összértéke erősen ingadozott: a 2022-es legmagasabb érték (4 590,3 milliárd forint) után 2023-ban a szerződéses állomány drasztikusan, 2 869,1 milliárd forintra zsugorodott, annak ellenére, hogy ekkor kötötték a legtöbb szerződést. Ezt követően, 2024-ben és 2025-ben jelentős növekedés indult meg, aminek eredményeként

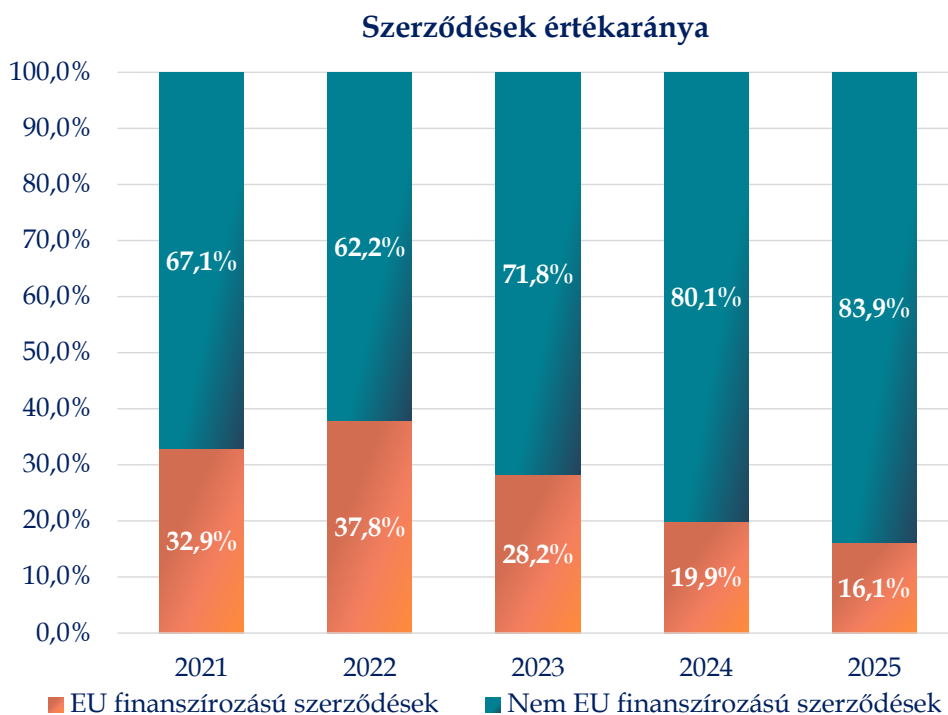
az összérték 4 292,5 milliárd forintot elérve visszatért a korábbi szintre.

Ezzel teljesen ellentétes, folyamatosan csökkenő tendenciát mutattak az európai uniós finanszírozású szerződések. A 2022-es csúcstól mind a darabszám, mind a pénzügyi érték meredek zuhanásnak indult. A szerződések száma a 2022-es 4 547-ről 2025-re 2 856 darabra esett vissza, ami több mint 36 százalékos visszaesést jelent. Még látványosabb a pénzügyi keret szűkülése: a 2022-es 1 737,3 milliárd forintos érték 2023-ra kevesebb mint a felére esett vissza, majd 2025-re 691,3 milliárd forintra zsugorodott.

2. ÁBRA: AZ EURÓPAI UNIÓS FINANSZÍROZÁSÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA (%), 2021 ÉS 2025 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

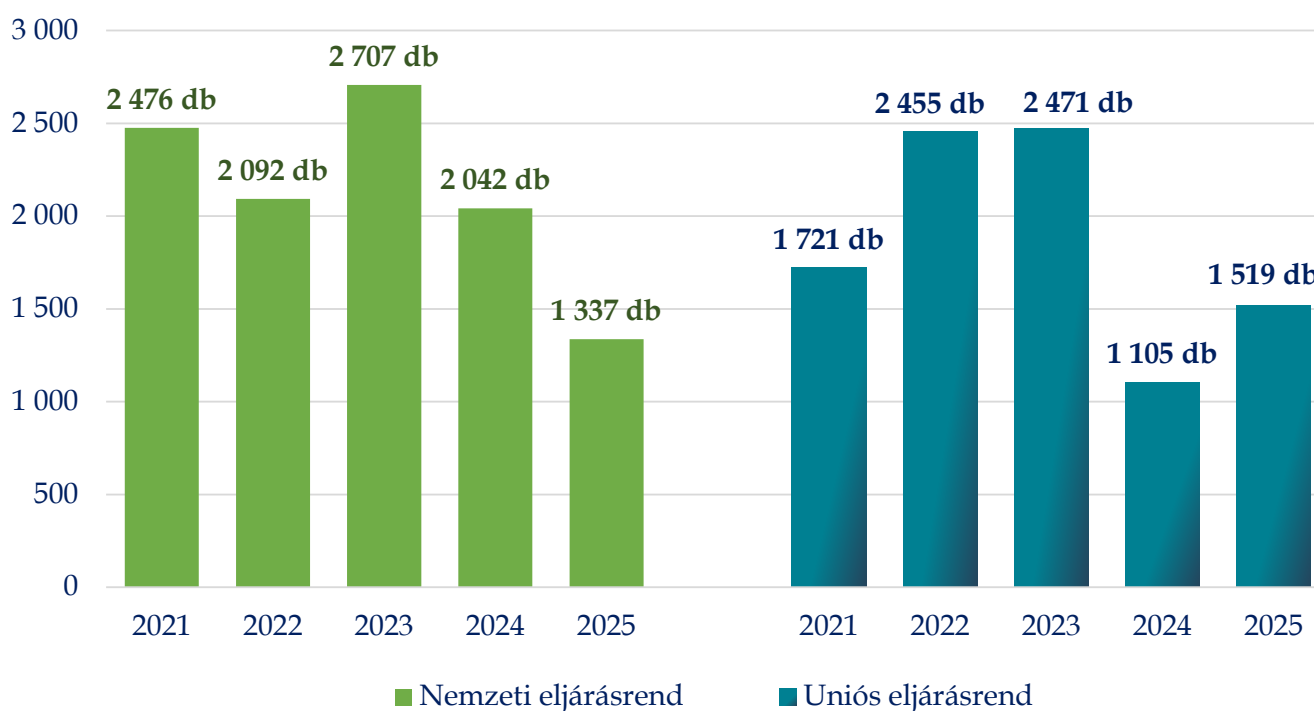


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az adatok alapján egyértelmű átrendeződés rajzolódik ki a hazai és az uniós források arányában. A megállapodások darabszámát tekintve az EU-finanszírozású szerződések aránya a 2021-es 24,7 százalékról folyamatosan mérséklődve 2025-re mindössze 18,4 száza-

lékra zsugorodott. Az értékbeli súlycsökkenés még látványosabb: az uniós források aránya a 2021-es 32,9 százalékról csaknem a felére, 16,1 százalékra esett vissza a vizsgált időszak végére.

3. ÁBRA: AZ EURÓPAI UNIÓS FINANSZÍROZÁSÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ALAKULÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2021 ÉS 2025 KÖZÖTT



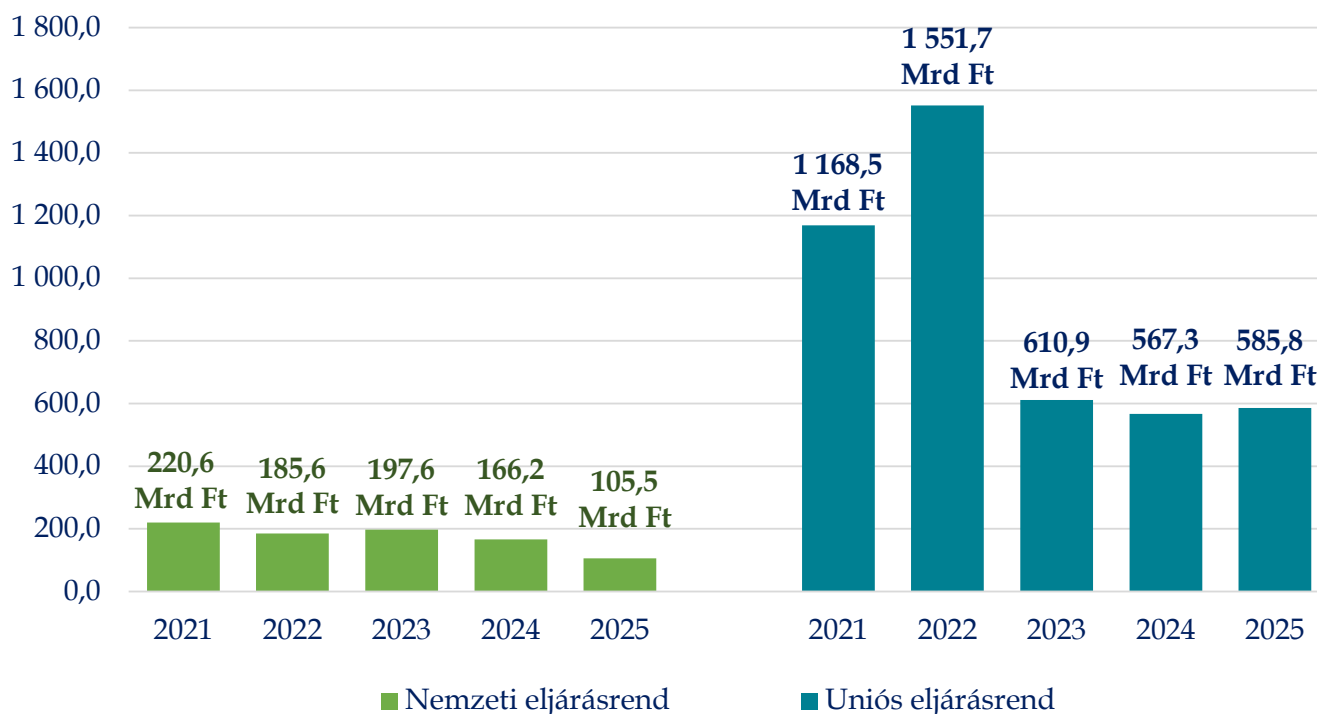
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2021-2025 között az európai uniós szerződések számának nemzeti és az uniós eljárásrendek szerinti alakulása jelentősen különbözött egymástól.

A nemzeti eljárásrendbe tartozó, uniós forrású megállapodások száma 2021-ben 2476 darab volt, amely 2022-re átmenetileg 2092 darabra mérséklődött, majd 2023-ban jelentősen emelkedve elérte a 2707 darab szintet. Ezt követően egyértelmű és tartós csökkenő tendencia vette kezdetét: a kontraktusok száma 2024-ben 2042 darabra esett vissza, a vizsgált időszak végére, 2025-re pedig 1337 darabra csökkent, ami a 2023-as legmagasabb ér-

tékhez képest mintegy a felére történő visszaesést jelent. Az uniós eljárásrend alá tartozó szerződések száma a 2021-es 1721 darabról a következő két évben jelentősen megugrott: 2022-ben 2455, míg 2023-ban 2471 darabbal érte el a legmagasabb szintet. A 2024-es évben látványos, 55,3 százalékos csökkenés után a szerződések száma mindössze 1105 darabra esett vissza. A nemzeti eljárásrenddel ellentétben azonban az uniós eljárásrendű szerződések száma az utolsó évben, 2025-ben ismét növekedésnek indult, és 1519 darabot elérve már meghaladta a nemzeti eljárásrend szerinti darabszámot.

4. ÁBRA: AZ EURÓPAI UNIÓS FINANSZÍROZÁSÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) ALAKULÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2021 ÉS 2025 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

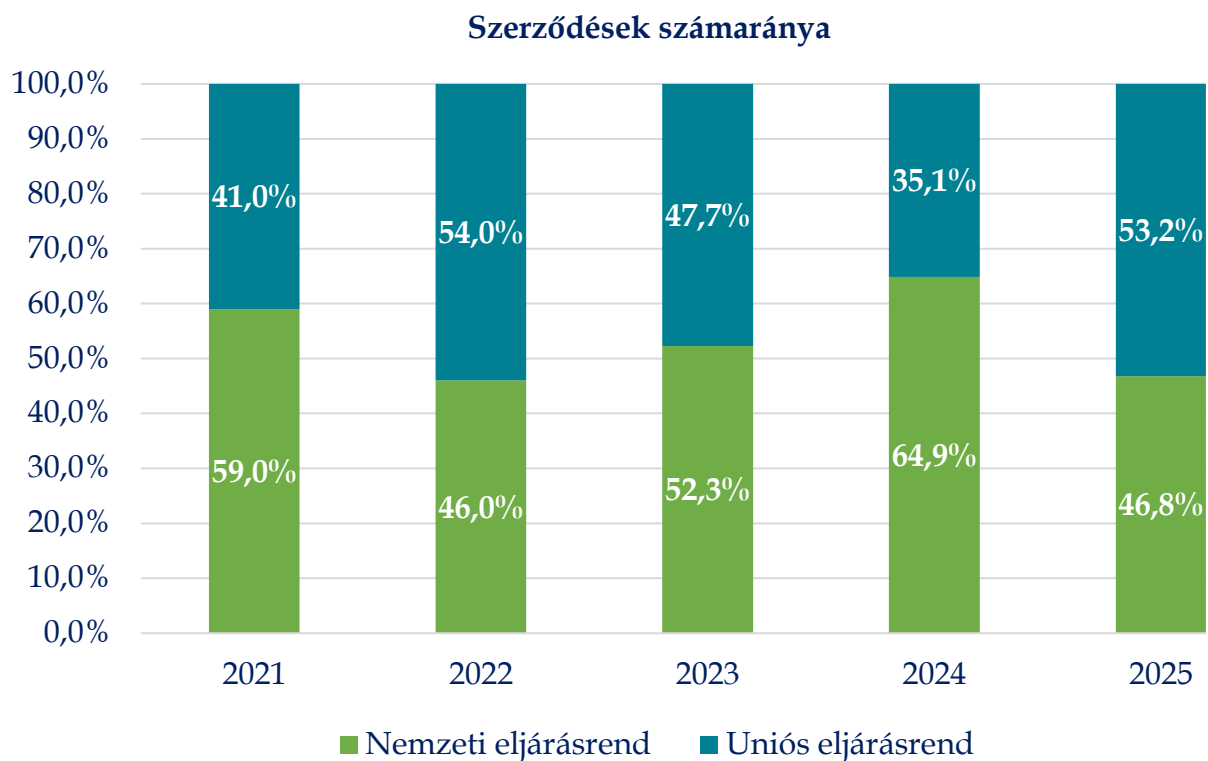
A szerződések értékének nemzeti és az uniós eljárásrendek szerinti alakulása – a darabszámokhoz hasonlóan – szintén jelentős különbségeket mutatott 2021 és 2025 között.

A nemzeti eljárásrendbe tartozó szerződések összértéke szinte végig mérséklődött a vizsgált időszakban. A 2021-es 220,6 milliárd forintos kiinduló érték 2022-ben 185,6 milliárd forintra csökkent, majd egy minimális 2023-as emelkedést (197,6 milliárd forint) követően tartós visszaesés vette kezdetét. A megkötött szerződések értéke 2024-ben 166,2 milliárd forintra, 2025-re pedig egészen 105,5 milliárd forintra esett vissza, ami a kezdeti értékhez képest több mint ötven százalékos csökkenést jelent.

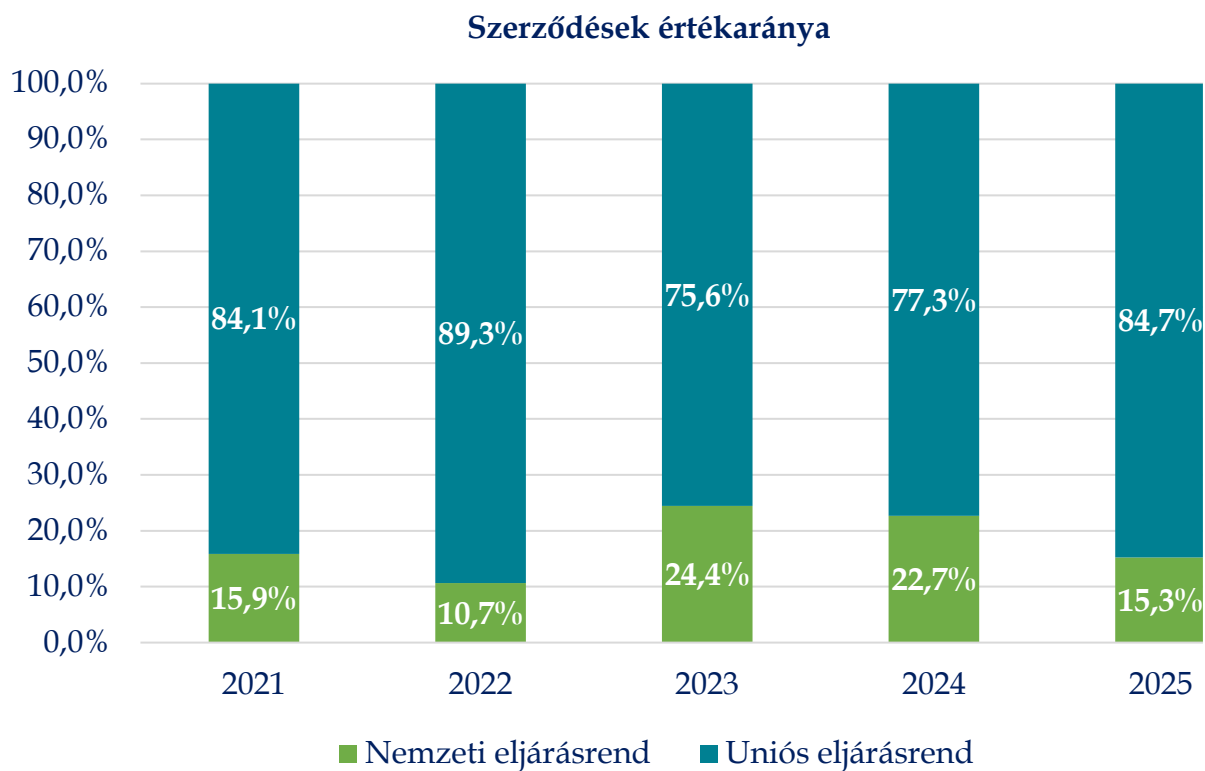
Az uniós eljárásrend alá tartozó szerződések értéke

lényegesen nagyobb volument képviselt, ám rendkívül komoly ingadozások jellemezték. A 2021-es 1168,5 milliárd forintos szintről 2022-ben egy kiugró, 1551,7 milliárd forintra emelkedett az összeg, ami közel 33 százalékos növekedést jelent. Ezt követően drasztikus zuhanás következett: 2023-ban az összérték kevesebb mint a felére, 610,9 milliárd forintra esett vissza, a csökkenés pedig 2024-ben is folytatódott, egészen 567,3 milliárd forintra. A nemzeti eljárásrenddel ellentétben azonban az uniós eljárásrendű szerződések értéke az utolsó évben, 2025-ben kismértékben növekedni tudott, és 585,8 milliárd forintot ért el, bár ez az összeg továbbra is több mint 62 százalékkal elmaradt a vizsgált időszakban, 2022-ben mért legmagasabb értéktől.

5. ÁBRA: AZ EURÓPAI UNIÓS FINANSZÍROZÁSÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%) ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2021 ÉS 2025 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A szerződések darabszámának és értékének nemzeti, valamint uniós eljárásrendek szerinti százalékos megoszlása szintén eltérő képet mutatott 2021 és 2025 között. Amíg a szerződések száma alapján az eljárásrendek aránya évről évre változott, addig a szerződéses értékek döntő többsége minden évben az uniós eljárásrendhez kapcsolódott.

A megkötött szerződések számaránya a nemzeti eljárásrend esetében az évek során 46,0 és 64,9 százalék között mozgott, az uniós eljárásrend részesedése pedig 35,1 és 54 százalék között változott és csupán két évben (2022-ben és 2025-ben) volt magasabb az arányuk, mint a nemzeti eljárásrendé. Ezzel szemben az összegek megoszlásánál már egyértelmű az uniós eljárásrend dominanciája, amely az időszak alatt átlagosan a teljes szerződéses érték 82,3 százalékát tette ki, szemben a nemzeti eljárásrend 17,7 százalékos átlagos részarányával.

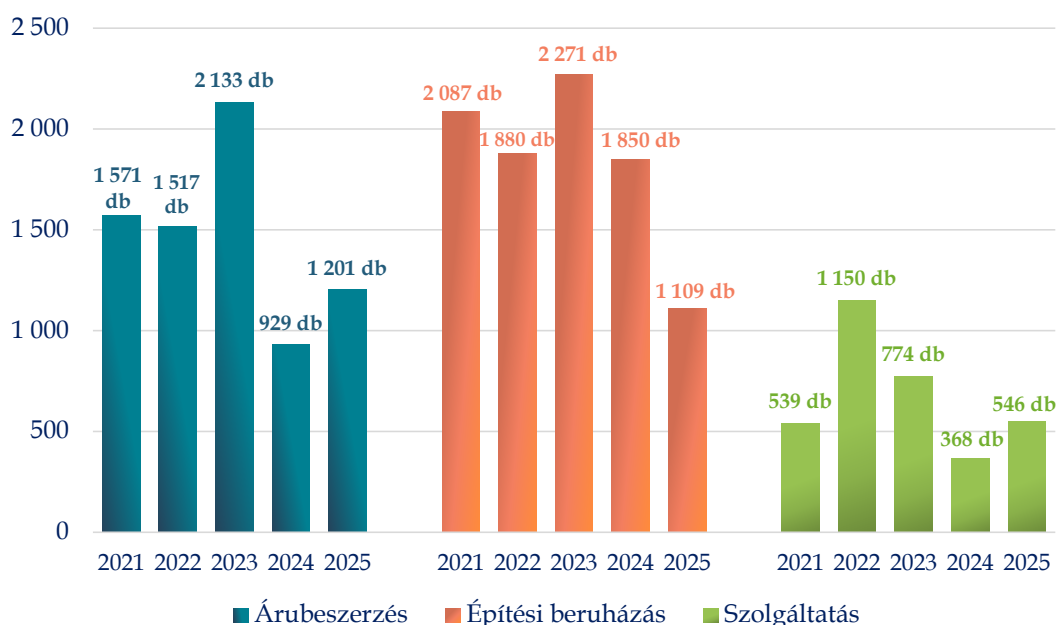
Az Európai Unió által finanszírozott szerződések darabszáma hullámzó tendenciát mutatott a 2021 és 2025 közötti években a beszerzés tárgya tekintetében. Az adatok alapján általánosságban elmondható, hogy a szerződéskötések száma 2023-ban érte el a csúcspontját, míg 2024 a legtöbb területen jelentős visszaesést hozott. A vizsgált időszakban az árubeszerzések terén 2021-ben 1571 darab szerződés megkötésére került sor, ami a következő évben kismértékben, 1517 darabra mérséklődött. Ez a beszerzési tárgy 2023-ban érte el a legma-

gasabb szerződésszámot 2133 darabbal – ami a teljes akkori uniós szerződésállomány 41,2 százalékát fedte le –, ám ezt követően 2024-ben komoly visszaesés történt, amikor a mutató kevesebb mint a felére, 929 darabra zuhant. Az időszak utolsó évében, 2025-ben az árubeszerzési szerződések száma ismét növekedésnek indult, és végül 1201 darabot tett ki.

Az építési beruházások képviselték a legnagyobb volumenű a három kategória közül. Ebben a típusban 2021-ben 2087 szerződést kötöttek, amely 2022-ben 1880-ra csökkent, majd 2023-ban elérte a teljes időszak legmagasabb értékét 2271 darabbal. Bár 2024-ben itt is csökkenés látható 1850 darabra, a többi beszerzési tárggyal ellentétben ez a terület 2025-re sem tudott növekedésnek indulni, hanem jelentős csökkenéssel, közel negyven százalékkal mérséklődve 1109 darabig esett vissza. Ezáltal az építési beruházások részaránya a teljes uniós szerződésszámon belül a 2021-es 49,7 százalékról 2025-re 38,8 százalékra szűkült.

A szolgáltatási szerződések mutatták a legalacsonyabb kiinduló értékeket, hiszen 2021-ben mindössze 539 szerződés jött létre. Ez a szám 2022-ben hirtelen több mint a duplájára, 1150 darabra ugrott, majd 2023-ban 774-re mérséklődött. A szolgáltatások terén a 2024-es év hozta a legalacsonyabb szerződésszámot 368 darabbal, amelyből 2025-re egy mérsékelt növekedéssel 546 darabra bővült.

6. ÁBRA: AZ EURÓPAI UNIÓS FINANSZÍROZÁSÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ALAKULÁSA A BESZERZÉSEK TÁRGYA SZERINT 2021 ÉS 2025 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az EU finanszírozott szerződések értéke szintén hullámzó tendenciát mutatott a vizsgált években. Az adatok alapján általánosságban elmondható, hogy a szerződéskötések összege az építési beruházásoknál az időszak elején rendkívül magas szintet mutatott, míg a másik két kategóriában jóval egyenletesebb eloszlás látható.

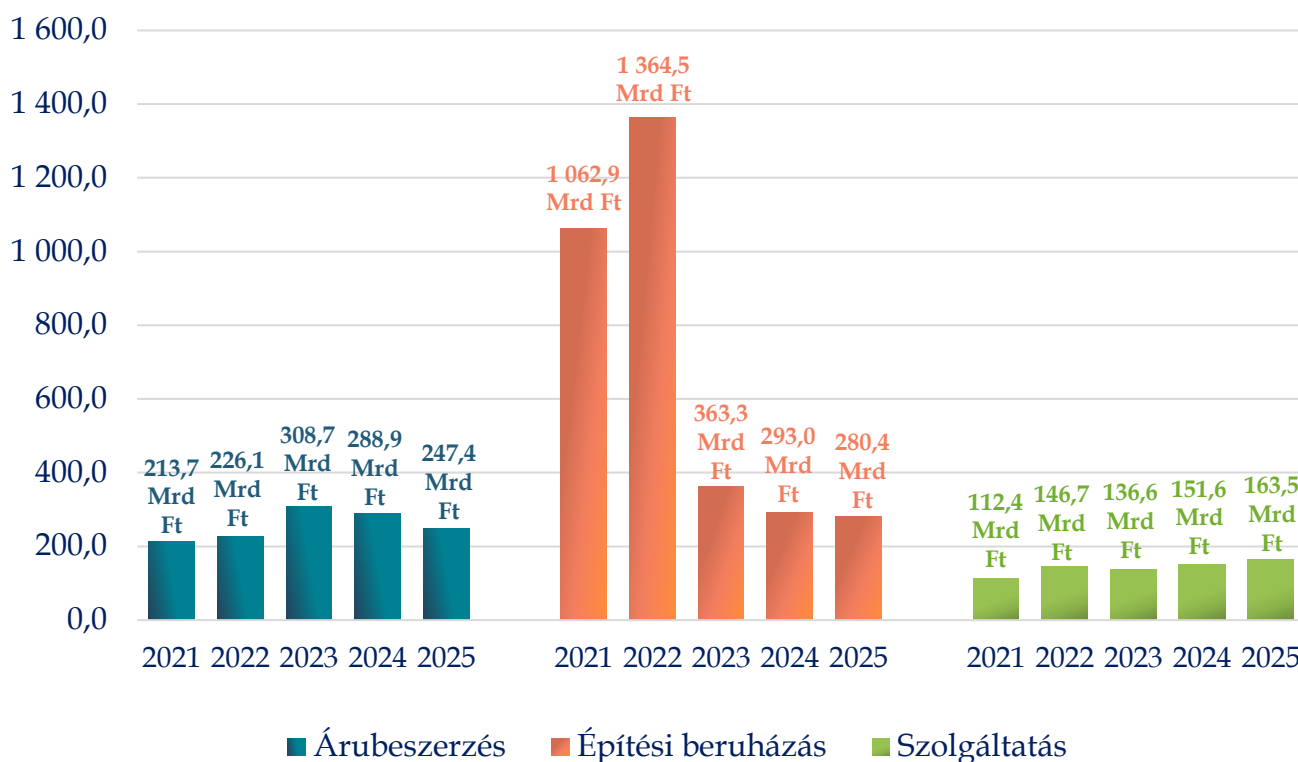
Az árubeszerzések terén 2021-ben 213,7 milliárd forint értékű szerződés megkötésére került sor, ami a következő évben kismértékben, 226,1 milliárd forintra növekedett. Ez a beszerzési tárgy 2023-ban érte el a legmagasabb szerződéses értéket 308,7 milliárd forinttal – ami az adott évi teljes uniós forrásállomány több mint 38 százalékát fedte le –, ám ezt követően 2024-ben mérséklődés történt, amikor az összeg 288,9 milliárd forintra csökkent. 2025-ben az árubeszerzési szerződések forrásigénye tovább mérséklődött, és végül 247,4 milliárd forintot tett ki.

Az építési beruházásokhoz kapcsolódtak a legmagasabb összegek a kategóriák közül. Ebben a típusban 2021-

ben 1062,9 milliárd forint értékben kötöttek szerződést, amely 2022-ben tovább emelkedett, és elérte a teljes időszak legmagasabb értékét 1364,5 milliárd forinttal, amely a teljes akkori uniós kontraktusérték 78,5 százalékát adta. Bár 2023-ban egy drasztikus zuhanás látható 363,3 milliárd forintra, a többi beszerzési tárggyal ellentétben ez a terület az időszak végére sem tudott növekedésnek indulni, hanem jelentős csökkenéssel, kevesebb mint a negyedére zsugorodva 280,4 milliárd forintig esett vissza. Ez az érték a 2022-es maximumhoz képest megközelítőleg 79,5 százalékos elmaradást mutat.

A szolgáltatási szerződések mutatták a legalacsonyabb kiinduló értékeket, hiszen 2021-ben mindössze 112,4 milliárd forint értékben kötöttek szerződést. Ez a szám 2022-ben 146,7 milliárd forintra ugrott, majd 2023-ban kismértékben, 136,6 milliárd forintra mérséklődött. A szolgáltatások terén a 2025-ös év hozta a legmagasabb szerződéses összeget, amely az előző évhez képest egy mérsékelt növekedéssel 163,5 milliárd forintra bővült, ami a teljes uniós érték 23,7 százalékát tette ki.

7. ÁBRA: AZ EURÓPAI UNIÓS FINANSZÍROZÁSÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRFD FT) ALAKULÁSA A BESZERZÉSEK TÁRGYA SZERINT 2021 ÉS 2025 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Össességében elmondhatjuk a 2021 és 2025 közötti ötéves időszak közbeszerzési adatainak elemzése alapján, hogy az európai uniós finanszírozású szerződések száma és összértéke jelentős átalakulást mutatott. Miközben a teljes közbeszerzési piac összértéke a 2021-es 4 221,8 milliárd forintos szintről 2025-re 4 292,5 milliárd forintra módosult, ezen belül az uniós forrású szerződések értéke 1 389,1 milliárdról 691,3 milliárd forintra mérséklődött. Ez a változás az uniós források értékbeli részarányának 32,9 százalékról 16,1 százalékra történő szűkülését eredményezte, miközben a hazai költségvetési finanszírozás súlya a teljes értékből 67,1 százalékos szintről 83,9 százalékra emelkedett a vizsgált időszak végére.

Az eljárásrendek belső megoszlását tekintve kettős dinamika érvényesült: amíg a megállapodások száma alapján a nemzeti eljárásrend részaránya az évek során 46,0 és 64,9 százalék között mozgott, addig a pénzügyi források összértékének döntő többsége, átlagosan 82,3 százaléka minden vizsgált évben az uniós eljárásrendhez kapcsolódott. A vizsgált időszak végére, 2025-re a nemzeti eljárásrendű uniós megállapodások száma a 2023-as 2707-es maximumról 1337-re mérséklődött, ami

az uniós finanszírozású szerződések 46,8 százalékát, a teljes közbeszerzési piacnak pedig mindössze 8,6 százalékát tette ki. Ezzel párhuzamosan ezen szerződések összértéke a 2021-es 220,6 milliárdról 2025-re 105,5 milliárd forintra csökkent, ami az uniós forrásokból 15,3 százalékos belső részarányt, a teljes közbeszerzési piac egészéből pedig mindössze 2,5 százalékos részesedést jelentett az időszak végén.

A beszerzési tárgyak tekintetében szintén szerkezetbeli eltolódás látható. Az építési beruházások számára a teljes közbeszerzési megállapodások számán belül a 2021-es 12,3 százalékról 2025-re 7,1 százalékra mérséklődött. Ezzel párhuzamosan az építési beruházások értéke a 2022-es 1364,5 milliárd forintos maximumról 280,4 milliárd forintra esett vissza, bár a szerződések darabszámát tekintve ez a terület továbbra is a legjelentősebb maradt az időszak egésze alatt. Az árubeszerzések a 2023-as 308,7 milliárd forintos értékbeli maximum után 2025-re 247,4 milliárd forintig mérséklődtek, míg a szolgáltatások – az időszak alatti kisebb ingadozások mellett – emelkedő tendenciát mutatva, 163,5 milliárd forintos összeggel zárták az ötéves ciklust.