



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2025. VII. évfolyam 2. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFIGYELŐ • HIRDETMÉNYEK • HATÁROZATOK

Folyamatosan frissülő applikációnknak már több mint 6000 felhasználója van. Ha praktikus és sokoldalú segítségre van szüksége a közbeszerzések világában, töltse le Ön is a Napi Közbeszerzést!

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

2025. VII. évfolyam 2. 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
tanszékezet, egyetemi tanár

Dr. Navracsics Tibor

Közigazgatási és Területfejlesztési miniszter

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Prof. Dr. Boros Anita

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,
egyetemi tanár

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

Gazdaságstratégiai feladatokban való szakmai közreműködésért és a
Tanácsunk Magyarországért program koordinációjának ellátásáért
felelős kormánybiztos

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtájtár

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

Lónyainé Kaczur Piroška

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, képzési
asszisztens

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtájtár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető

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

TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László PhD) 2

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

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva LL.M.)..... 14

A Döntőbizottság D.450/14/2023. számú határozata 14

Közbeszerzési iránymű..... 23

A közbeszerzési jogorvoslati ügyfélképesség – a
kérelmezői beleszólásszabadság határai egy sajátos
közigazgatási hatósági eljárásban V. rész
(Dr. Pfeffer Zsolt PhD) 23

A közbeszerzési törvény 2024 novemberében
elfogadott módosítása
(Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD) 40

Statisztika (Rezső Orsolya)

Az árubeszerzés tárgyú közbeszerzések főbb statisztikái
2024 I-III. negyedévében 53



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

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

Nyomdai előkészítés:
Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:
Pátria Nyomda Zrt.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2025. év februárjában megjelenő második számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – egyéb kérdések mellett – foglalkozik a kizáró ok alkalmazását és igazolását, a tartalékkeret felhasználását és a dinamikus beszerzési rendszer működését érintő egyes kérdésekkel.

A *jogorvoslati aktualításokat bemutató rovatban* ismertetett jogeset a Kbt. 72. §-ában szabályozott indokoláskérési eljárással kapcsolatos. Az indokoláskérés és kiegészítő indokolás célja, hogy a szerződések teljesíthetők legyenek. Ne lehessen olyan ajánlattevő ajánlatát érvényesnek nyilvánítani, aki a szerződés teljesítésére utólag nem lesz képes.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* két írás kerül publikálásra. Az első írás a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban megjelenő ügyfélképesség fogalmát elemző cikksorozat ötödik, befejező része. Az ügyfélképesség, mint eljárási akadály kérdése a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban különleges hangsúlyt kap, hiszen ez a tételes jogban meg nem jelenő, ugyanakkor az elméletben, illetve a joggyakorlatban széles körben használt fogalom határolja be, hogy mely kérelmezők jogosultak kérelmet benyújtani a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. Az Országgyűlés 2024. november 26-án fogadta el a közbeszerzési törvény módosítását az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény részeként. A módosító törvény két alapvető közbeszerzési jogintézmény értelmezésének az uniós joghoz közelítését, a verseny és az átláthatóság növelését, valamint a közbeszerzések hatékonyabb megvalósítását és egyes gyakorlati jogértelmezési kérdések rendezését szolgálja. A második szacikk a módosító törvény által bevezetett legfontosabb változásokat ismerteti.

A *Statisztika* rovat az árubeszerzés tárgyú közbeszerzési szerződések főbb adatainak statisztikai elemzését tartalmazza 2024 I-III. negyedéveire vonatkozóan.

Dr. Kovács László PhD
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Vén Gergely, vezető jogi tanácsadó, Közbekzerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2025.2.1

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

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

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

1. kérdés

A Kbt. 25. § (10) bekezdésében szereplő „hozzátartozó” fogalman mit (kit) kell érteni?

A Közbekzerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a hozzátartozó fogalma alatt a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) meghatározottakat kell érteni.

A Kbt. 25. § (10) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az ajánlatkérő az e § szerinti kötelezettségeinek teljesítéséhez kért nyilatkozatokban vagy egyéb dokumentumokban foglalt, egyes személyek összeférhetlenségének vizsgálata szempontjából releváns, e személyek vagy hozzátartozóik pénzügyi, gazdasági és személyi viszonyaira vonatkozó adatok kezelésére a 46. § (2) bekezdése szerinti iratmegőrzési kötelezettség lejártáig jogosult.”

A Kbt. nem definiálja a hozzátartozó fogalmát, mint ahogyan korábban sem tette, továbbá a közbekzerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelv (a továbbiakban: 2014/24/EU irányelv) összeférhetlenségről szóló 24. cikke sem említi azt. Ezért további uniós és magyar háttérjogszabályok vizsgálata szükséges a kérdés megítéléséhez. A Kbt. 2. § (8) bekezdése értelmében a Ptk., mint háttérjogszabály a közbekzerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazandó, ezért szükséges megvizsgálni annak rendelkezéseit, különös tekintettel a Ptk. 1:2. § (2) bekezdésére, miszerint a polgári jogi viszonyokra vonatkozó jogszabályokat a Ptk.-val összhangban szükséges értelmezni.

A Ptk. 8. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„E törvény alkalmazásában

1. közeli hozzátartozó: a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér;
2. hozzátartozó: a közeli hozzátartozó, az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, és a testvér házastársa;”

A Közbekzerzési Hatóság keretében működő Tanács által az összeférhetlenségről kiadott útmutató szerint mivel sem a Kbt., sem a 2014/24/EU irányelv nem tartalmaz a hozzátartozó fogalmára vonatkozó definíciót, így a Ptk. foglmainak alkalmazása javasolt, tekintettel arra is, hogy nem egységes a jogalkotási gyakorlat sem a tekintetben, hogy egy adott jogszabály, ami a hozzátartozó fogalmát használja, visszahivatkozza-e a Ptk. értelmező rendelkezéseit. Ezen útmutató utal arra is, hogy a Bizottság vonatkozó – Iránymutatás az összeférhetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről (2021/C 121/01) című – közle-

ményének 3.2.1. Az összeférhetetlenség fogalmának meghatározása alcím alatt található családi kapcsolatokra vonatkozó iránymutatások figyelembe vétele is célszerű lehet adott esetben.

2. kérdés

Amennyiben a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti feltételek fennállnak, akkor az együttműködésből származó bevétel piacról származó bevételnek minősül-e annál az ajánlatkérőnél, amely részére a fizetés történik, azaz amely a szolgáltatást elvégzi?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontjában meghatározott együttműködés a részt vevő ajánlatkérők valódi és tényleges együttműködése esetén akkor állapítható meg, ha a megállapodás célja nem egy szolgáltatásnak a díjazás ellenében történő igénybevétele. Tekintettel arra, hogy a kérdésben megfogalmazott bevétel az ajánlatkérők Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti együttműködéséből származik, így ennélfogva nem tekinthető a piacról származó bevételnek.

A Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„E törvényt nem kell alkalmazni

j) az 5. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérő szervezet másik ajánlatkérővel vagy ajánlatkérőkkel kötött szerződésére, amelynek célja közfeladatok teljesítésére, közszolgáltatások nyújtására vagy közös közérdekű célok megvalósítására irányuló együttműködés kialakítása az ajánlatkérők között, ahol az ajánlatkérők együttműködéssel érintett tevékenységből származó éves nettó árbevételének kevesebb mint 20%-a származik a nyílt piacról;”

A Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kivételi kör nem beszerzési típusú ügyletek esetén alkalmazható, hanem abban az esetben, ha – a Kbt. 5. § (1) bekezdés szerinti – ajánlatkérő egy másik – Kbt. 5. § (1) bekezdés szerinti – ajánlatkérővel közösen valósít meg közfeladatot, nyújt közszolgáltatást.

A 2014/24/EU irányelv 12. cikk (4) bekezdése tartalmazza az ennek megfeleltethető uniós szabályozást. Ennek értelmezéséhez szükséges még a 2014/24/EU irányelv (33) preambulumbekkezdésének második albekezdése, amely az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A közszolgáltatások közös nyújtására vonatkozó szerződéseknek nem kell az ezen irányelvben meghatározott szabályok hatálya alá tartozniuk, feltéve, hogy megkötésükre kizárólag ajánlatkérő szervek között kerül sor, hogy az adott együttműködés végrehajtása kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolások alapján történik, és hogy általuk egyetlen magánszektorbeli szolgáltató sem kerül a versenytársainál előnyösebb versenyhelyzetbe.”

Az együttműködés során az egyik követelmény az, hogy a közösen teljesített közszolgáltatást vagy közérdekű célt ne piaci körülmények között teljesítsék, más-képpen szólva az együttműködés ne abból álljon, hogy az egyik ajánlatkérő egyszerűen megrendeli a másik ajánlatkérőtől valamilyen tevékenység végzését, mivel ebben az esetben a közbeszerzés megkerüléséről beszélhetünk. Ezért nem vezethet továbbá az ilyen együttműködés arra, hogy az ajánlatkérők valójában piaci tevékenységet végezzenek annak keretében. Az együttműködés sem irányulhat másra, mint az ajánlatkérő feladatát képező közérdekű tevékenység ellátására. Az együttműködés nem jelenti szükségszerűen, hogy minden részt vevő hatóság köteles a főbb szerződésbeli kötelezettségek teljesítéséből részt vállalni, csak valamilyen kötelezettségvállalással hozzá kell járulnia a szóban forgó közszolgáltatás együttműködés keretében való ellátásához. Az együttműködés végrehajtását továbbá – ideértve a részt vevő ajánlatkérő szervek közötti pénzügyi transfereket is – kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolások vezérelhetik.

3. kérdés

Amennyiben az együttműködés többféle szolgáltatás végzésére irányul, akkor a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pont esetében az „együttműködéssel érintett tevékenységből” származó kitélt szolgáltatásonként külön-külön kell-e vizsgálni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ebben az esetben a Kbt. 9. § (1) j) pontja szerinti, ajánlatkérők közötti együttműködésre irányuló szerződés alapján az együttműködés keretében végzett szolgáltatások összességét kell vizsgálni a bevétel megoszlása szempontjából, és nem az elvégzendő szolgáltatásokat egyenként, mivel egy adott együttműködés keretében több szolgáltatás végzésére is van lehetőség.

A Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja a törvény szóhasználatára szerint a Kbt. 5. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérő szervezet másik ajánlatkérővel vagy ajánlatkérővel kötött szerződésére vonatkozik. E szerződés alapján jön létre az ajánlatkérők között az az együttműködés, melynek keretében végzett bármilyen, akár több szolgáltatást együttesen kell vizsgálni abban a tekintetben, hogy a végzésükért kapott árbevétel mekkora hányada származik a nyílt piacról.

4. kérdés

Milyen feltételekkel vonhat be alvállalkozó(ka)t a Kbt. 7. § (1) bekezdése szerinti közszolgáltatóval a Kbt. 12. § (1) bekezdés a) vagy b) pontja alapján közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül kötött közszolgáltatói szerződés teljesítésébe az egyébként Kbt. alanyi hatálya alá nem tartozó in-house szervezet?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ebben az esetben – mivel a kapcsolt vállalkozás nem minősül a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérőnek – az alvállalkozó szabadon bevonható, a korlátozást egyedül a Kbt. alapelvei jelentik.

A közszolgáltató ajánlatkérők esetében alkalmazandó további kivételek között található Kbt. 12. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„12. § (1) E törvényt nem kell alkalmazni

a) a kapcsolt vállalkozással megkötött közszolgáltatói szerződésre,

b) a kizárólag közszolgáltató ajánlatkérők részvételével, e törvény szerinti közszolgáltató tevékenység folytatása céljából létrehozott közös vállalkozás által ezen közszolgáltató ajánlatkérők valamelyikének kapcsolt vállalkozásával megkötött közszolgáltatói szerződésre,

feltéve, hogy az Európai Unión belüli árubeszerzések, szolgáltatások, vagy építési beruházások terén az a) vagy a b) pont szerinti szervezet előző háromévi átlagos összárbevételének legalább 80%-a a vele az a) pont szerinti viszonyban álló más szervezettel vagy a közszolgáltató ajánlatkérővel folytatott gazdasági tevékenységből származott.”

A Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja csak a Kbt. 9. § (1) bekezdés h)-i) pontja szerinti jogi személyeket (kontrollált vagy in-house szervezeteket) vonja a Kbt. hatálya alá, a Kbt. 12. § (1) bekezdése szerinti gazdasági szereplőket nem.

A Kbt. 12. § (4) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Ha a közszolgáltató ajánlatkérővel az (1) bekezdés szerinti viszonyban álló szervezet nem minősül e törvény szerinti ajánlatkérőnek, e szervezetnek az (1) bekezdés szerinti szerződés teljesítésében ténylegesen részt kell vennie, a szerződés nem irányulhat kizárólag harmadik személy által nyújtott áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások továbbértékesítésére.”

A Kbt. 12. § (4) bekezdésének jelenlegi szövegét a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: 2020. évi CXXVIII. törvény) 5. §-a iktatta be, 2021. február 1-től. Ezt megelőzően a szabály az volt, hogy amennyiben a Kbt. 12. § (1) bekezdése szerinti szerződést a közszolgáltató nem a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérővel köti, és e szervezet 25%-ot meghaladó mértékben alvállalkozót kívánt igénybe venni, akkor a Kbt. 5. § (4) bekezdése szerint közbeszerzési eljárást kellett a szerződő félnek az alvállalkozó kiválasztásakor lefolytatnia. Ehhez képest tehát a jelenlegi szabály lényegesen kevésbé szigorú. Ugyanakkor a 2020. évi CXXVIII. törvény 5. §-ához fűzött indokolás szerint sem vezethet a Kbt. 12. § (1) bekezdése alapján megkötött szerződés visszaélésekhez. Az alvállalkozó bevonása tehát nem vezethet ahhoz, hogy a tevékenységet valójában kiszervezzék egy, a Kbt. 12. § (1) bekezdés a) vagy b) pontja szerinti személyi körön kívüli gazdasági szereplőnek, egy ilyen megoldás egyúttal már a Kbt. megkerüléséhez és a Kbt. 2. § (3) bekezdésében meghatározott, joggal való visszaélés tilalmának megsértéséhez vezethet.

Megjegyezni szükséges, hogy a Kbt. 12. § (1) bekezdése szerinti, a közszolgáltató ajánlatkérővel szerződést kötő szervezetek nem in-house szervezetek, hanem úgynevezett kapcsolt vállalkozások. Az in-house szervezetek a Kbt. 9. § (1) bekezdés h)-i) pontjában meghatározott szervezetek, a rájuk vonatkozó szabályozás jelentősen különbözik a Kbt. 12. § (1) bekezdése szerinti kapcsolt vállalkozásoktól.

5. kérdés

Tekintettel arra, hogy a hatályos Kbt. 12. § (4) bekezdése nem korlátozza az alvállalkozói bevonás mértékét, jogszerű-e például az, hogy egy kivitelezés során csak a felelős műszaki vezetőket biztosítja az in-house szervezet?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ilyen esetben a szerződés már vélhetően nem felel meg a Kbt. 12. § (4) bekezdésének.

A jelenleg hatályos Kbt. 12. § (4) bekezdése valóban nem tartalmaz olyan automatizmust, amely egy bizonyos mértékű alvállalkozói részvétel esetén közbeszerzési eljárás lefolytatását tenné szükségessé. Ez nem jelenti azt, hogy a Kbt. 12. § (4) bekezdése ne tartalmazna e téren korlátozást. A Kbt. 12. § (4) bekezdése 2021. február 1-jét követően úgy került kialakításra, hogy ne a részvétel %-os mértéke, hanem a tényleges helyzet legyen az alapja a külső szervezetek részvételi korlátozásának.

A Kbt. 12. § (1) bekezdése a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelv (a továbbiakban: 2014/25/EU irányelv) 29. cikk (3) bekezdés a) és b) pontjának magyar jogba történő átültetését jelenti. Ehhez kapcsolódik a 2014/25/EU irányelv (39) preambulumbekkezdése, amely az alábbiakat tartalmazza:

„Számos olyan közszolgáltató ajánlatkérő létezik, amely felépítését tekintve több különálló vállalkozásból álló gazdasági csoport, és gyakori, hogy e különálló vállalkozások mindegyikének speciális szerepe van a gazdasági csoporton belül. Indokolt ezért kizárni egyes olyan, szolgáltatásnyújtásra, árubeszerzésre és építési beruházásra irányuló szerződéseket, amelyeket olyan kapcsolt vállalkozásnak ítélnék oda, amelynek fő tevékenysége ilyen szolgáltatás, árubeszerzés vagy építési beruházás teljesítése azon csoport részére, amelyhez tartozik, ahelyett, hogy azokat a piacon kínálná fel. Szintén indokolt kizárni egyes olyan szolgáltatásnyújtásra, árubeszerzésre és építési beruházásra irányuló szerződéseket, amelyeket a közszolgáltató ajánlatkérő olyan közös vállalkozásnak ítélt oda, amelyet több közszolgáltató ajánlatkérő az ezen irányelv által szabályozott tevékenységek végzése céljából hozott létre, és amelynek az adott közszolgáltató ajánlatkérő is tagja. Helyénvaló azonban biztosítani, hogy ez a kizárás ne vezessen a versenynek a közszolgáltató ajánlatkérőkhöz kapcsolt vállalkozások, illetve közös vállalkozások javára történő torzulásához; indokolt megfelelő szabályrendszert megállapítani különösen az árbevétel azon hányadára vonatkozó felső határokat illetően, amelyet a vállalkozások a piacon szerezhettek meg, és amelynek megha-

ladása esetén elveszítenék annak lehetőségét, hogy az eljárást megindító felhívás nélkül ítélnék oda nekik szerződést, továbbá a közös vállalkozások alapítása tekintetében, valamint e közös vállalkozások és az azokat alkotó közszolgáltató ajánlatkérők közötti kapcsolatok stabilitása tekintetében.”

Abban az esetben, ha a felelős műszaki vezetőkön kívül minden, az építési beruházással összefüggő feladatot alvállalkozóval végeztetnek el, az már az építési beruházás továbbértékesítésének tekinthető, illetve ezt a beruházást felkínálták a piacon, így a Kbt. 12. § (4) bekezdésébe ütközhet.

6. kérdés

Amennyiben a szerződés csak annyit rögzít a tartalékkerettel kapcsolatban, hogy hány százalék tartalékkeretet biztosít megrendelő, akkor a rendeltetésszerű és biztonságos használatához szükséges pótmunkák ellenértékének elszámolása is csak szerződésmódosítás keretében történhet-e, tekintettel arra, hogy a szerződésben nem kerültek rögzítésre egyértelműen, minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon a tartalékkeret felhasználásának lehetséges esetei és pénzügyi feltételei, és önmagában nem alapozza-e meg a szerződésmódosítás szükségességét az, hogy a pótmunkák a rendeltetésszerű és biztonságos használatához szükségesek?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint egy ilyen kikötés pótmunka felmerülése esetén valóban a szerződés módosítását igényli. A szerződésmódosítás elkerülése érdekében nem elegendő kizárólag a tartalékkeret százalékos mértékét rögzíteni a szerződésben, hanem mind a tartalékkeretből elszámolható munkáknak, mind pedig a fizetendő ellenérték összegének a szerződéses rendelkezésekből levezethetőnek kell lenniük. A szerződésben részletesen meg kell határozni, hogy a tartalékkeret mely munkákra használható fel és hogyan történik a tartalékkeret terhére végzendő munkák megrendelése és elszámolása. Konkrétan rögzíteni szükséges a tartalékkeret terhére megrendelésre kerülő munkák elszámolásának pénzügyi feltételeit is.

Tartalékkeret jellemzően építési beruházások esetében kerül szerződésben rögzítésre. Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 20.

§ (1) bekezdése szerint, ha az ajánlatkérő tartalékkeretet kíván a szerződésbe foglalni, a közbeszerzési dokumentumok részét képező szerződésben vagy szerződéses feltételekben részletesen rögzíteni szükséges a tartalékkeret felhasználásának szabályait, valamint meg kell jelölni annak mértékét.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárások szabályairól szóló útmutatója szerint a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 20. § (4) bekezdése szerint a (3) bekezdésben meghatározott keretek között a tartalékkeret felhasználása a Kbt. alapján nem vonja maga után szerződésmódosítás vagy közbeszerzési eljárás lefolytatásának szükségességét, és az (5) bekezdés szerint a tartalékkeret pótmunka elvégzésére is felhasználható. Ez természetesen nem vonatkozik általánosan valamennyi pótmunkára, csak arra, amely a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 20. § (3) bekezdésének keretei között marad. Vagyis a feleknek abban az esetben nem kell a szerződésüket módosítani, amennyiben a tartalékkeret felhasználására a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 20. § (3) bekezdésének keretei között kerül sor, ugyanis amennyiben egy előre nem rögzített, ennél fogva előzetesen nem megismerhető eset bekövetkezésére tekintettel, illetve pénzügyi feltétel mellett kívánják a felek a tartalékkeretet felhasználni, ehhez a szerződés módosítása – a választott jogalap feltételeinek fennállása igazolása mellett – elengedhetetlen. A szerződés rendelkezéseiből mind a tartalékkeretből elszámolható munkáknak, mind az azért fizetendő ellenérték összegének levezethetőnek kell lennie, nem elegendő a változtatási javaslatok kezelési mechanizmusát rögzíteni a szerződésben. Fontos továbbá, hogy a tartalékkeret kizárólag a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 20. § (3) bekezdése szerinti tevékenységekre használható fel, erre tekintettel szükséges megfogalmazni a vonatkozó szerződéses előírásokat.

Ezzel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatója kiemeli, hogy amennyiben az ajánlatkérő ennek megfelelően jár el, a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti módosulásról beszélhetünk, és ha a tartalékkeret felhasználásán túl a szerződés módosítása válik szükségessé, akkor arra

csak a Kbt. 141. §-ának valamely jogalapja fennállása esetén kerülhet jogszerűen sor.

A tartalékkeret felhasználási szabályainak tehát – akár építési beruházás a szerződés tárgya, akár szolgáltatás – meg kell felelniük a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjának, amely az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

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

a) ha a szerződés minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, egyértelműen rögzíti a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának (ideértve az opció gyakorlásának) pontos feltételeit és tartalmát. Az ilyen szerződéses feltételek azonban nem rendelkezhetnek olyan módosításokról, amelyek megváltoztatnák a szerződés általános jellegét;”

A Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjának jogszerű alkalmazásához 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 20. § (4) bekezdése szerint a közbeszerzési dokumentumokban minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon rögzíteni kell a tartalékkeret felhasználásának lehetséges eseteit és pénzügyi feltételeit.

A fenti előírásoknak nem felel meg teljeskörűen önmagában az a rendelkezés, amely csak annyit rögzít, hogy a tartalékkeret a rendeltetésszerű és biztonságos használatához szükséges pótmunkák ellenértékéül szolgál.

A pótmunka fogalma a Ptk. 6:244. § (2) bekezdése szerint: „A vállalkozó köteles elvégezni az utólag megrendelt, különösen tervmódosítás miatt szükségessé váló munkát is, ha annak elvégzése nem teszi feladatát aránytalanul terhesebbé.”

Pótmunka elsősorban tehát a vállalkozási szerződés részét nem képező, különösen tervmódosítás miatt szükségessé váló plusz feladatok tekintetében merülhet fel. Erre tekintettel a tartalékkeret felhasználásának lehetséges eseteit javasolt minél konkrétabban, akár példázó jellegű felsorolással meghatározni.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 20. § (1) bekezdésében előírt tartalékkeret felhasználás szabályai körébe tartozik továbbá a felhasználás pénzügyi feltételeinek rögzítése a közbeszerzési dokumentumokban, így különösen a pótmunka költségeinek igazolása, azok

jóváhagyási folyamata, a pótmunkára vonatkozó számlázási és elszámolási szabályok rögzítése. Továbbá a munka volumenének, mennyiségi számainak a megállapítási módszerét, továbbá a tartalékkeret terhére történő megrendeléssel kapcsolatos javaslat indokolási kötelezettségét, annak igazolási és jóváhagyási folyamatát, valamint dokumentálásának rendjét is javasolt szabályozni a közbeszerzési dokumentumokban.

A fentiek hiányában pótmunka megrendelésekor (és a tartalékkeret felhasználásához) szerződést kell módosítani a Kbt. 141. § alapján, vagy – amennyiben a Kbt. 141. §-ában szereplő jogalapok egyike sem áll fenn – új közbeszerzési eljárás lefolytatása szükséges.

7. kérdés

A Kbt. 115. § szerinti eljárás tárgya lehet-e tervezés és kivitelezés együtt?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint lehet a Kbt. 115. § szerinti eljárás tárgya tervezés és kivitelezés együtt is, amennyiben az eljárás fő tárgya a Kbt. 8. § (3) bekezdése szerinti építési beruházás.

A Kbt. 115. § (1) bekezdés első mondata szerint, ha az építési beruházás becsült értéke nem éri el a háromszázmillió forintot, az ajánlatkérő – választása szerint – a közbeszerzési eljárást lefolytathatja a nyílt vagy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás nemzeti eljárásrendben irányadó szabályainak a jelen §-ban foglalt eltérésekkel történő alkalmazásával is, kivéve, ha a beszerzés részben vagy egészben európai uniós alapokból finanszírozott.

A Kbt. 22. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Ha a közbeszerzés többféle, a 8. § (2)–(4) bekezdései szerinti beszerzési tárgyat foglal magában, a közbeszerzési eljárásra a beszerzés fő tárgya szerinti szabályokat kell alkalmazni.”

Amennyiben a vegyes tárgyú közbeszerzés fő tárgya építési beruházás, akkor a közbeszerzési eljárás lefolytatható a Kbt. 115. § szabályai szerint (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.244/12/2023. sz. határozatának 58-62. pontjait; e határozatában a Közbeszerzési Döntőbizottság kimondta ugyan a Kbt. 115. § (1) bekezdésének megsértését, azonban ezt éppen azért tette, mert

a közbeszerzés tárgya még építési beruházás fő tárgyú vegyes beszerzésnek sem volt minősíthető).

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet továbbá arra, hogy a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdés b) pontja szerint lehetséges ugyan a tervezés és a kivitelezés egyazon közbeszerzésben történő beszerzése, azonban a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 14. § (2) bekezdése az alábbiakat tartalmazza:

„Az ajánlatkérő

a) az (1) bekezdés b) pontja szerinti eljárási formát csak kivételesen indokolt esetben alkalmazhatja, vagy

b) eltekinthet az a) pont szerinti indokolástól,

ba) ha a Kormány az adott beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról szóló kormányrendeletben kifejezetten ekként rendelkezik, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások, valamint

bb) a villamos energia vagy földgáz elosztóhálózat, illetve víziközmű-törzshálózat tervezésére és kivitelezésére irányuló közbeszerzési eljárás esetén.”

Tehát az ajánlatkérő csak akkor folytathat le a Kbt. 115. § szerinti közbeszerzési eljárást tervezés és kivitelezési eljárás tárgyban, ha az eljárás fő tárgya építési beruházás, egyúttal a tervezés és a kivitelezés egyazon eljárásban történő szerepeltetése megfelel a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 14. § (2) bekezdésének is.

8. kérdés

A dinamikus beszerzési rendszer (a továbbiakban: DBR) felállítására irányuló eljárást megindító hirdetmény feladásakor hatályos Kbt. – illetve valamennyi vonatkozó jogszabály – az irányadó-e a rendszer felállítását követően annak működése alatt indított egyes beszerzések tekintetében?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a DBR felállítására irányuló részvételi felhívás feladásakor hatályos Kbt. alkalmazandó a későbbi ajánlattételi felhívásokra is. Ez alól az az eset képez kivételt, ha a Kbt.-t vagy a kapcsolódó közbeszerzési jogszabályt módosító jogszabály a folyamatban lévő eljárásokra, szerződésekre is elrendeli a módosított rendelkezés alkalmazását.

A Kbt. 197. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„E törvény rendelkezéseit a hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra kell alkalmazni. A 139. §, a 141. §, a 142. §, a 153. § (1) bekezdés c) pontja és a 175. § rendelkezéseit alkalmazni kell e törvény hatálybalépését megelőzően megkezdett beszerzések vagy közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül történő módosításának lehetőségére, valamint a módosítás és teljesítés ellenőrzésére, továbbá a XXI. fejezet rendelkezéseit az ezekkel összefüggő jogorvoslati eljárásokra.”

A Kbt. 197. § (14) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Ha e törvény és az e törvény felhatalmazása alapján alkotott jogszabály eltérően nem rendelkezik, úgy az e törvény és az e törvény felhatalmazása alapján alkotott jogszabály módosítása esetén a módosító törvény vagy jogszabály által megállapított rendelkezéseit a módosító törvény vagy jogszabály hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra, valamint a módosító jogszabály jogorvoslati szervek eljárására vonatkozó rendelkezéseit a hatálybalépését követően kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra kell alkalmazni.”

A Kbt. 3. § 23. pontja szerint közbeszerzés megkezdése: a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást megindító vagy meghirdető hirdetmény feladásának időpontja, a hirdetmény nélkül induló eljárás esetében pedig az eljárást megindító felhívás vagy a tárgyalási meghívó megküldésének, ennek hiányában a tárgyalás megkezdésének időpontja.

A Kbt. 107. § (8b) bekezdése szerint, ha a Kbt. vagy jogszabály a kizáró okok fennállásának hiányát vagy az alkalmassági követelményeknek való megfelelést igazoló dokumentumok körében időponthoz vagy időszakhoz köti az igazolás megfelelőségét, – kivéve a dinamikus beszerzési rendszer felállításakor a rendszerbe felvett gazdasági szereplők esetében – az adott időpont vagy időszak meghatározásához használt referencia-időpontnak a részvételi jelentkezés benyújtásának időpontja minősül. Ebből a rendelkezésből is az következik,

hogy a közbeszerzés a részvételi felhívással vagy az előzetes tájékoztatóval kezdődik. Ha az ajánlattételre történő felhívás egy-egy újabb közbeszerzés megkezdése lenne, akkor a referencia-időpont az ajánlattételi határidő lenne.

A Kbt. 106-107. §-a szerinti DBR egy folyamatot képez, amelyben az egyes ajánlattételi felhívások nem tekinthetők önálló közbeszerzéseknek. A Kbt. 107. § (1) bekezdése szerint a dinamikus beszerzési rendszerbe történő felvételre az ajánlatkérő a meghívásos eljárás részvételi szakaszának szabályait kell, hogy alkalmazza. A Kbt. 107. § (2) és (8) bekezdése pedig az eljárást megindító felhívásról vagy – előzetes tájékoztatóval meghirdetett eljárás esetén – meghirdető felhívásról szól. Tehát a DBR a részvételi felhívással vagy az előzetes tájékoztatóval indul. Ezen időpont jelöli ki az alkalmazandó Kbt.-t és az egyéb közbeszerzési jogszabályokat.

Ezen kívül a Kbt. 197. §, valamint az egyéb közbeszerzési jogszabályok tartalmazzak olyan rendelkezéseket is, amelyek néhány kiemelt módosítás esetén egyedileg ettől eltérő hatályba léptető rendelkezéseket tartalmazzak, amelyek akár a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazandók.

9. kérdés

A DBR-ben történő egyes közbeszerzések során jogfolytonosság hogyan biztosítható a szerződés teljesítésére vonatkozó más egyéb jogszabályok kapcsán?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a szerződés teljesítésére vonatkozó jogszabályok változása módosítja az anyagi jogi jogviszonyokat, ez azonban a közbeszerzési eljárási szabályokat nem befolyásolja.

A Kbt. 197. §-a a Kbt., illetve az azt módosító törvények hatályba lépéséről szól, illetve a Kbt. 197. §-a az egyéb közbeszerzési jogszabályok módosításának a hatályba lépéséről. Ezen kívül a Kbt. felhatalmazása nyomán megalkotott jogszabályok is tartalmazhatnak speciális hatályba léptető rendelkezéseket. Ezeknél két lehetőség állhat fenn: vagy a hatályba lépésüket követően megindult közbeszerzési eljárásokban, illetve az azok alapján megkötött szerződésekben kell alkalmazni, vagy a már folyamatban lévő eljárásokban, megkötött szerződésekben. Mindkét eset egyértelmű helyzetet teremt a szerződés teljesítésére vonatkozó szabályok tekintetében.

Megállapítható az is, hogy a Kbt. és az egyéb közbeszerzési jogszabályok csak csekély mértékben tartalmaznak a szerződés teljesítésére vonatkozó szabályokat. Egyéb esetekben az adott szerződésre vonatkozó ágazati szabályok alkalmazandók, illetve a Kbt. 2. § (8) bekezdése alapján a Ptk.

Amennyiben az anyagi jogi szabályok megváltoznak, a rájuk vonatkozó hatályba léptető rendelkezések az irányadók. Amennyiben érintik a közbeszerzési eljárás alapján megkötött vagy megkötni kívánt szerződést, annak tartalmát megváltoztatják, akkor ez közvetlenül, minden egyéb eljárási cselekmény, a felek erre vonatkozó megállapodása nélkül a jogszabály erejénél fogva kötelezi a feleket. Ebben az esetben nincs szükség a szerződés Kbt. 141. §-a szerinti módosítására sem, mivel az a szerződéses jogviszony felek általi módosítására vonatkozik, nem pedig a jogszabály erejénél fogva kötelezően bekövetkező változtatásokra.

10. kérdés

Egy helyi önkormányzat, mint ajánlatkérő a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pont szerinti nemzeti eljárásrendben bonyolított, hirdetménnyel induló, nyílt közbeszerzési eljárást indított. Az ajánlatkérő előírta a Kbt. 114. § (11) bekezdése értelmében, hogy a tárgybeli közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát fenntartja az előző évben, egymilliárd forint általános forgalmi adó nélkül számított árbevételt el nem érő azon ajánlattevők számára, akik teljesítésükhöz az ezen bekezdés szerinti feltételnek ugyancsak megfelelő alvállalkozót vesznek igénybe, és akik az előírt alkalmassági követelményeknek a jelen bekezdés szerinti feltételeknek ugyancsak megfelelő más szervezet kapacitására támaszkodva felelnek meg. Az eljárás során egy olyan ajánlattevő is nyújtott be ajánlatot, amely gazdasági szereplő nyilatkozata és beszámolója alapján megállapítható, hogy a cég, mint önálló jogi személy megfelel a Kbt. 114. § (11) bekezdésében foglalt előírásnak. Azonban az ajánlattevő az ajánlatában maga is rögzítette, hogy egy konszern tagja, ami egyébként a beszámolójának kiegészítő mellékletéből is megállapítható, melyben megjelölt egyes cégek beszámolóinak ellenőrzése alapján látható, hogy ezen cégek viszont nem felelnek meg a Kbt. 114. § (11) bekezdésében rögzített előírásnak. A Kbt. 114. § (11) bekezdésében foglalt előírás kizárólag az ajánlattevőre (alvállalkozóra/kapacitást nyújtó szervezetre), mint önálló jogi személyre vonatkozik-e, tehát csak az adott jogi személy szintjén kell-e értelmezni és vizsgálni az előírásnak való megfelelést?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a Kbt. 114. § (11) bekezdésében foglalt előírás kizárólag az ajánlattevőre, az alvállalkozóra és a kapacitásait rendelkezésre bocsátó szervezetre vonatkozik.

A Kbt. 114. § (11) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát fenntarthatja az előző évben, árubeszerzés és szolgáltatás esetén százmillió forint, építési beruházás esetén egymilliárd forint, általános forgalmi adó nélkül számított árbevételt el nem érő azon ajánlattevők számára, akik teljesítésükhöz a jelen bekezdés szerinti feltételnek ugyancsak megfelelő alvállalkozót vesznek igénybe, és akik az előírt alkalmassági követelményeknek a jelen bekezdés szerinti feltételeknek ugyancsak megfelelő más szervezet kapacitására támaszkodva felelnek meg.”

Az állásfoglalás-kérés alapján az ajánlatkérő jelen esetben az árbevétel tekintetében a beszámoló adatait vizsgálja, amelyre a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Számtv.) rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Számtv. 72. § (1) bekezdésében az alábbiak szerepelnek:

„Az értékesítés nettó árbevételeként kell kimutatni a szerződés szerinti teljesítés időszakában az üzleti évben értékesített vásárolt és saját termelésű készletek, valamint a teljesített szolgáltatások ártámogatással és felárral növelt, engedményekkel csökkentett – általános forgalmi adót nem tartalmazó – ellenértékét.”

Az értékesítés nettó árbevétele tehát az adott gazdasági szereplő saját tevékenységéből – és nem más gazdasági szereplők, például az adott gazdasági szereplő tulajdonosának tevékenységéből – származó árbevétel.

Amennyiben a gazdasági szereplő nem készít a Számtv. VI. fejezete szerinti konszolidált (összevont) éves beszámolót, amelyben az anyavállalat és a leányvállalat(ok) árbevételei nem különülnek el, akkor az árbevétel összegét az adott gazdasági szereplő beszámolója tartalmazza. A levelében foglaltak szerint az ajánlattevő beszámolójából megállapítható, hogy megfelel a Kbt. 114. § (11) bekezdése szerinti feltételnek. A más – adott esetben a Kbt. 114. § (11) bekezdése szerinti feltételeknek nem megfelelő – gazdasági szereplőkkel való

tulajdonosi, irányítási összefonódása ebből a szempontból irreleváns.

11. kérdés

Az ajánlatkérő kizáró okok igazolására formanyomtatványt tett közzé. Ennek hitelesítése szükséges. Amennyiben az ajánlattevő, mint kamarai tag a kamarához fordul hitelesítésért, úgy ők csupán az aláírás tényét hitelesítik?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a kamara a képviselő képviseleti jogosultságát és a képviselő személyazonosságát ellenőrzi, illetve azt, hogy kamarai tagról van-e szó, a kamarának nem szükséges vizsgálnia a nyilatkozat valóságtartalmát.

A Kbt. 69. § (14) bekezdés utolsó mondata szerint, a kizáró okok hiányának igazolásához benyújtandó, külön jogszabályban foglalt nyilatkozat gazdasági, valamint szakmai kamara előtt annak tagja által tett nyilatkozat is lehet.

A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 8. § a), b) és d) pontja az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Magyarországon letelepedett ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező esetében a Kbt. Második Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő a Kbt. 62. §-a tekintetében a következő igazolásokat és írásbeli nyilatkozatokat köteles elfogadni, illetve a következőképpen köteles ellenőrizni a kizáró okok hiányát:

a) a Kbt. 62. § (1) bekezdés a) és e) pontja tekintetében – amelyet kizárólag természetes személy gazdasági szereplő köteles igazolni –, valamint a Kbt. 62. § (2) bekezdésében említett személyek esetén közjegyző vagy gazdasági, illetve szakmai kamara által hitelesített nyilatkozatot;

c) a Kbt. 62. § (1) bekezdés c) és d) pontja tekintetében a céginformációs és az elektronikus cégeljárásban közreműködő szolgáltatótól (a továbbiakban: céginformációs szolgáltató) ingyenesen, elektronikusan kérhető cégjegyzékadatok alapján az ajánlatkérő ellenőrzi; a Kbt. 62. § (1) bekezdés c) pontja és a 62. § (1a) bekezdése alkal-

mazása esetén az ajánlatkérő szükség esetén a gazdasági szereplő nyilatkozatában megadott információkon kívül a gazdasági szereplő szerződés teljesítésére való képességének igazolására más dokumentum benyújtását is kérheti; a Kbt. 62. § (1) bekezdés d) pontja tekintetében, ha a gazdasági szereplő a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény értelmében nem minősül cégnek, vagy ha az adott szervezet tevékenységének felfüggesztésére a cégbíróságon kívül más hatóság is jogosult, közjegyző vagy gazdasági, illetve szakmai kamara által hitelesített nyilatkozatot;

d) a Kbt. 62. § (1) bekezdés f) pontja tekintetében a kizáró ok hiányát a céginformációs szolgáltatótól ingyenesen, elektronikusan kérhető cégjegyzék-adatok alapján az ajánlatkérő ellenőrzi; ha a nem természetes személy gazdasági szereplő nem minősül cégnek, közjegyző vagy gazdasági, illetve szakmai kamara által hitelesített nyilatkozatot;”

Sem a Kbt., sem a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet nem tartalmaz rendelkezést arról, hogy a hitelesítésnek miként kell történnie. Így ebben a kérdésben az adott kamarára vonatkozó jogszabályok az irányadók. Ugyanakkor a kamarai hitelesítés csak annak az igazolására szolgál, hogy a kamarai tag vagy a képviseletében eljáró személy által kerül megtételre a nyilatkozat. A kamara – a közjegyzőkhöz vagy az ügyvédekhez hasonlóan – az ilyen nyilatkozatok valóságtartalmáért nem felel, kizárólag azért, hogy a nyilatkozatot az arra jogosult tette-e, és milyen időpontban.

12. kérdés

Amennyiben a kamara saját formanyomtatvánnyal rendelkezik és nem hajlandó az ajánlatkérő formanyomtatványán történő aláírást hitelesíteni, az ajánlattevőt érheti-e hátrány?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ajánlattevőt ebből fakadóan hátrány nem érheti.

A Kbt. 41/A. § (1) bekezdésének utolsó mondata szerint ahol a Kbt. végrehajtási rendelete közjegyző vagy szakmai, illetve gazdasági kamara által hitelesített nyilatkozat benyújtását írja elő, a dokumentum benyújtható a papíralapon hitelesített dokumentum egyszerű elektronikus másolataként, vagy olyan formában is, ahol a papíralapon vagy legalább fokozott biztonságú

elektronikus aláírással elektronikus úton megtett nyilatkozatot közjegyző vagy szakmai, illetve gazdasági kamara – legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással vagy bélyegzővel – elektronikusan látta el hitelesítéssel.

Ebből következően az ajánlatkérőnek a kamara formanyomtatványát is el kell fogadnia, amennyiben a tartalma a jogszabályoknak megfelel és az aláírást megfelelően hitelesítették.

13. kérdés

Amennyiben a kamara hitelesíti az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott dokumentumot, akkor hová teheti a záradékolt szöveget?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint nincs formai megkötés a hitelesítési záradék helye tekintetében.

Sem a Kbt., sem a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendeletek nem rendelkeznek arról, hogy miképpen történjék a közjegyzői vagy a kamarai hitelesítés. Ebből következően kamarai hitelesítés esetén az adott kamarára vonatkozó szabályok jelölik ki annak kereteit, hogy hol és milyen módon jelenjék meg az adott iraton a hitelesítési záradék.

Megjegyzendő, hogy a közjegyzői hitelesítésre vonatkozó szabályok tartalmazzak rendelkezést ebben a kérdésben. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a kizáró okok tekintetében benyújtandó igazolásokról, nyilatkozatokról, nyilvántartásokról és adatokról a Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők vonatkozásában kiadott útmutatója¹ szerint a „közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény, továbbá a közjegyzői ügyvitel szabályairól szóló 29/2019. (XII. 20.) IM rendelet vonatkozó rendelkezései alapján a záradék nem csak a fél által aláírt nyilatkozattal azonos oldalon, hanem a nyilatkozat túloldalán is szerepelhet, valamint külön íven is hozzáfűzhető a fél nyilatkozatához. Nincs olyan jogszabályi kötelezettsége a közjegyzőnek, amely szerint, ha nem közvetlenül a nyilatkozat alatt helyezi el a hitelesítési záradékot, akkor a nyilatkozaton el kellene helyeznie a saját hivatali bélyegzőlenyomatát, vagy a „hitelesítés a túloldalán” szöveget, mely utóbbi kifejezetten helytelen gyakorlatot

eredményezne, mivel az eredeti okiraton eszközölne változást. E megállapításokra tekintettel a közjegyzői aláíráshitelesítési záradékkal összefüggésben nem indokolt hiánypótlás kibocsátása a fentieknek megfelelően hitelesített nyilatkozat kapcsán.”

Az ajánlattevőnek kamarai hitelesítés esetén figyelembe kell vennie az adott kamarai hitelesítésre vonatkozó megfelelő szabályokat, és ez alapján kell a hitelesítési záradékot elhelyeztetnie az érintett kamarával.

14. kérdés

Probléma-e, ha a kamarai hitelesítési záradék rálóg a kizáró okokról szóló nyilatkozat szövegére?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ilyen igazolás nem elfogadható, ha a nyilatkozat egy része emiatt nem olvasható és ezáltal nem állapítható meg a kizáró okokról szóló nyilatkozat tartalma.

Alapvetően a kamarára vonatkozó jogszabályok határozzák meg, hogy milyen hitelesítési záradékot alkalmaznak. Azonban ha a nyilatkozat egy része nem olvasható és ezáltal nem állapítható meg a kizáró okokról szóló nyilatkozat tartalma, akkor azt az ajánlatkérő nem fogadhatja el. Ebben az esetben hiánypótlásra kell felhívnia az ajánlattevőt, és ha az igazolása ezt követően sem megfelelő, az ajánlatot érvénytelenné kell nyilvánítania.

15. kérdés

Teheti-e a kamara a kizáró okokról szóló nyilatkozat hitelesítési záradékát a dokumentum hátoldalára, függetlenül attól, hogy az aláírás nem azon az oldalon szerepel?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ezt a kamara megteheti, ha ennek ellenére egyértelmű, hogy a hitelesítési záradék és az aláírás ugyanahhoz a dokumentumhoz tartozik.

Amennyiben a körülményekből egyértelmű, hogy a hitelesítési záradék az ajánlattevő által aláírt dokumentumot hitelesíti, akkor elfogadható, ha egyébként a kamarai hitelesítésre vonatkozó jogszabályoknak megfelel. Ebben az esetben nincs jelentősége, hogy az ajánlatkérő aláírásához képest a hitelesítési záradék hol helyezkedik el. Amennyiben a hitelesítési záradékról

¹ Lásd

https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/utmutato_a_kizaro_okokkal_kapcsolatos_igazolasokrol_mod_honlapra_0512.pdf

ellenben nem állapítható meg, hogy az összetartozik az ajánlattevő által aláírt, kizáró okokról szóló nyilatkozattal, akkor az ajánlatkérő nem fogadhatja el.

Amennyiben továbbá a kamara hitelesítési záradéka elektronikusan kerül rögzítésre a szintén elektroniku-

san feltöltött dokumentumra, akkor az összetartozásuk a jellegénél fogva megállapítható, függetlenül attól, hogy az adott elektronikus dokumentumban hol helyezkedik el a hitelesítési záradék.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva LL.M., közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2025.2.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogeset a Kbt. 72. §-ában szabályozott indokoláskérési eljárással kapcsolatos.

A Döntőbizottság D.450/14/2023. számú határozata

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: Az indokoláskérés és kiegészítő indokolás célja, hogy a szerződések teljesíthetők legyenek. Ne lehessen olyan ajánlattevő ajánlatát érvényesnek nyilvánítani, aki a szerződés teljesítésére utólag nem lesz képes.

Tényállás

Az ajánlatkérő (közjogi szervezet) a 2022. december 7. napján feladott ajánlati felhívással a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított épületbontásra irányuló építési beruházás tárgyában.

Az ajánlati felhívásban az ajánlatkérő egyebek mellett meghatározta a közbeszerzés tárgyát és az értékelési szempontokat.

A felhívás további információként rögzítette, hogy az ajánlathoz csatolni kell az árazatlan költségvetést a kiadott minta szerint. Az ajánlatkérő tájékoztatta az ajánlattevőket arról, hogy helyszíni bejárást tart.

Az ajánlatkérő egyéb közbeszerzési dokumentumokat (a továbbiakban: dokumentáció) is az érdeklődő gazdasági szereplők rendelkezésére bocsátott, mely tartalmazta a műszaki leírást, a bontási tenderterv részét képező felmérési tervet, illetve az engedélyezési tervet is.

A közbeszerzési eljárás során sor került kiegészítő tájékoztatásra.

Az ajánlattételi határidőre 11 ajánlattevő – köztük a kérelmező és a jelen ismertetés szerint C Zrt. (a továbbiakban: egyéb érdekelt) – nyújtott be ajánlatot.

A bontási jegyzőkönyvben az is rögzítésre került, hogy a kérelmező ajánlata nettó 1.517.575.589.-Ft ajánlati árat tartalmazott.

Az ajánlatkérő aránytalanul alacsony ár okán indokolást kért a kérelmezőtől a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján.

A kérelmező benyújtotta az indokolását, melyet teljes terjedelmében üzleti titokká nyilvánított.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti kiegészítő indokolást kért a kérelmezőtől (a továbbiakban: 1. sz. kiegészítő indokoláskérés).

A kérelmező határidőben benyújtotta az 1. sz. kiegészítő indokolását, melynek egész tartalmát üzleti titokká minősítette.

Az ajánlatkérő további kiegészítő indokolást kért a kérelmezőtől (a továbbiakban: 2. sz. kiegészítő indokoláskérés).

A kérelmező a 2. sz. kiegészítő indokolását is üzleti titokká nyilvánította.

Az ajánlatkérő ismét kiegészítő indokoláskérést (a továbbiakban: 3. sz. kiegészítő indokoláskérés) bocsátott ki a kérelmező részére.

A kérelmező szintén üzleti titokká minősítette a 3. sz. kiegészítő indokolását.

Az ajánlatkérő újabb kiegészítő indokolást kért a kérelmezőtől (a továbbiakban: 4. sz. kiegészítő indokoláskérés).

A kérelmező üzleti titokká nyilvánította a 4. sz. kiegészítő indokolását is.

Az ajánlatkérő a közbenső döntésében a Kbt. 73. § (2) bekezdésére hivatkozva a kérelmező ajánlatát az alábbi indokolással érvénytelenné nyilvánította:

„Érvénytelenségre vezető, nem megfelelően indokolt árelemek:

1. A Kiegészítő indokolás³ és az Árindokolás alapján azonosítást nyert, hogy mely alvállalkozó végzi a (szűk értelemben vett) bontással kapcsolatos feladatokat, ezek között a dízel tartály (esetleges) bontását, amit megerősített a Kiegészítő indokolás⁴ szerinti ajánlattevői

nyilatkozat is, amely szerint az R. alvállalkozó végzi a dízel tartály bontását, elszállítását és ártalmatlanítását. A dízel tartály a terveken nem került megjelölésre, mivel annak elhelyezkedése nem (volt) ismert Ajánlatkérő előtt, ugyanakkor a közbeszerzési dokumentumok részeként a műszaki leírás valószínűsítette annak létét és felhívta a figyelmet az azzal kapcsolatos teendőkre („Az organizációs és bontási terv része kell legyen az esetleges dízel tartály mielőbbi feltárása, hogy a bontási munkák előrehaladtával annak mindennemű egyeztetése, engedélyeztetése meg tudjon történni, mire a bontási munkák státusza lehetővé teszi a tartályok kiemelhetőségét, elbontását, ártalmatlanítását.”). Az Árindokolásban Ajánlattevő csatolta R. alvállalkozói ajánlatát, amely szerint „az esetlegesen szükséges terven nem jelölt (...) tartályok kiemelése, (...) ártalmatlanítása nem képezi a vállalkozás tárgyát”. Előbbiek alapján tehát Ajánlattevő Árindokolása és Kiegészítő indokolásai között fel nem oldható ellentmondás áll fenn (Ajánlattevő nyilatkozatának ellentmond a vonatkozó alvállalkozói ajánlat), és így Ajánlattevő nem indokolta megfelelően, hogy a Meglévő épületek bontása, kompletten költségvetési tétel a megadott áron teljesíthető, illetőleg hogy a megjelölt, nevesített (rész) feladatra/tevékenységre az ajánlat kétséget kizáróan kiterjed, Ajánlatkérő pedig a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

2. Az Árindokolásban (a vonatkozó ajánlatkérői felhívás II.1. pontja szerint) Ajánlattevő részletesen és tételesen megadta (a 14-15. oldalakon) a tervezés keretében kalkulált munkafeladatokat (a költségvetés soraihoz rendelt) az ajánlatkérői felhívásnak megfelelő részletettséggel a kompetenciák, az időigények és a költségek megadásával is (az ajánlatkérő felhívás értelmében az ajánlatban benyújtott árazott költségvetés 01_Tervezés munkalapon a) „Bontási terv és technológia leírás készítése”, b) „Üreg tömedékelés technológiájának tervezése, a tömedékelési vázlattervek alapján”, valamint c) „Munkatérhatárolási kiviteli terv készítése” költségsorok esetében – költségsoronként – kellett kifejtetni, illetve ismertetni – egyebek mellett – az adott költségsorokban elszámolt munkafeladatok tételes felsorolását). Ugyanakkor Ajánlattevő ezen pontos és tételes kimutatásában nem szerepel(t) az egyebekben teljesítési részhatáridővel is érintett, a műszaki leírásban külön nevesített azbesztmentesítési terv elkészítése.

Ajánlattevő Árindokolásában nyilvánvalóan nem szerepeltette ezt a nevesített külön részfeladatot, így nem állapítható meg, hogy az azbesztmentesítési terv költségével Ajánlattevő kalkulált a Tervezési Munkák valamelyik költségvetési tételében, így az e körben közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

3. Az Árindokolásban (annak 11. oldalán) – Ajánlatkérő felhívására – Ajánlattevő megadta a teljesítés során igénybe venni kívánt gépeket, eszközöket, megadva azok tulajdonosát is azzal, hogy ezek az eszközök (így a kotrógépek) az ajánlattevő által érintett konszernen belüli társcégek tulajdonában vannak. A Kiegészítő indokolás² alapján (10. oldal, táblázat) azonban a teljesítéshez jelentős mértékben igénybe vesznek a konszernen kívüli tulajdonban álló kotrógépeket is. Ezen ellentmondást Ajánlattevő az ajánlatkérő kifejezett felhívása ellenére sem oldotta fel, pusztán hivatkozott arra, hogy „az alvállalkozói érdekkörben megvalósuló teljesítések tartalmazzák az alvállalkozók által használt gépek és eszközök költségét”, ugyanakkor nem adott magyarázatot arra, hogy Árindokolásában miért csak saját (illetve konszernen belüli) kotrógépek bevonásával kalkulált. A Kbt. 72. § (3) bekezdése szerint az ajánlattevő kötelessége 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. Ajánlattevő azonban vagy Árindokolásában nem adott teljeskörű választ, vagy a későbbi árindokolásában (Kiegészítő indokolás²) módosította korábbi kalkulációját. Miután kotrógép használatát számos munkanem/költségvetési tétel igényli (bontás/vízcsatornaszerelés/gázellátás/erősáram/hírközlés/munaktérhatárolás/kiegészítő földmunka), így e költségvetési tételek (és alábontásaik) tekintetében az Ajánlattevő által a kotrógép alkalmazása tekintetében közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

4. Ajánlattevő Árindokolásának mellékletében (a 30-31. oldalon) csatolásra került olyan alvállalkozói ajánlat, amelynek egy része releváns a Kiegészítő indokolás³ szerint, azaz annak költségeivel kalkuláltak ajánlati árak kialakításakor (az alvállalkozói költségekre rátéve az Árindokolás 12. oldalának 4) pontjába foglalt költségeket). Az alvállalkozói ajánlat 'Anyag' és 'Díj' megbontásban tartalmazta az alvállalkozói ajánlati árat,

azonban ezen tételek egyike sem hozható összhangba a kotrógép megadott alvállalkozói költségeivel (a Kiegészítő indokolás², 10. oldal) az alábbi költségvetési tételek esetében: - Bontás/ Meglévő támfal és vb. Kerítés bontása; - Bontás/ Főbejárat lépcső elbontás alapozással, burkolattal kompletten; - Bontás/ Telken belüli burkolt felületek bontása (aszfalt, térkő stb.). Ajánlatkérő megállapította, hogy a kotrógép megadott költsége önmagában a fenti tételek mindegyike esetén meghaladja a vonatkozó 'Anyag' vagy 'Díj' összegét. Ajánlattevő Kiegészítő indokolás⁴ szerinti magyarázatát Ajánlatkérő nem fogadja el, mivel ugyanolyan költségneveket (üzemanyagköltség, illetve gépkezelő költség) egyaránt besorol 'Anyag' és 'Díj' tétel alá is, ami egyrészt lehetetlen (ugyanaz a költségfajta nem tartozhat egyszerre két kategóriába), másrészt nyilvánvalóan nem megfelelő (hiszen az üzemanyagköltség nem vitásan 'Anyag', a gépkezelő költsége pedig 'Díj'). A Kiegészítő indokolás⁴ előbbiei szerinti nyilvánvalóan nem megfelelő felbontása pedig azt támasztja alá, hogy a fent nevezett költségvetési tételek tekintetében bemutatott költségekre vonatkozó információk ellentmondásosak, azok nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

5. Ajánlattevő ellentmondásosan nyilatkozott a „Meglévő épületek bontása” költségvetési tételhez alkalmazni kívánt kotrógép időszükségletét illetően (a Kiegészítő indokolás² 10. oldalán, illetve a Kiegészítő indokolás⁴ 11. oldalán). Utóbbi nyilatkozatában nagyobb időszükséglettel kalkulált, mint korábban, így vonatkozó költségei tekintetében egyértelmű megállapítás nem tehető. Így pedig e költségvetési tétel (és annak alábontása) tekintetében az Ajánlattevő által a kotrógép alkalmazása tekintetében közölt információk – a megjelölt időszükséglet összegeinek és az abból fakadó költségek különbségére figyelemmel – nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

6. Ajánlattevő ellentmondásosan nyilatkozott a „Kiegészítő földmunka/Földvisszatöltés tömörítéssel a cölöpfal, fejgerenda és támfal mellé külső oldalról, végleges terv szerinti állapotnak megfelelően” költségvetési tétel megvalósítása érdekében használni kívánt döngölőgép költségei/kalkulált időigénye tekintetében, ugyanis a Kiegészítő indokolás² során úgy nyilatkozott (a 13. oldal, alulról negyedik bekezdésben), hogy a megadott

munkaidő magában foglalja a döngölőgépre kalkulált munkaidőt is. Ezzel szemben a következő nyilatkozatban (Kiegészítő indokolás³, 9-10. oldal) már azt jelezte, hogy a két megadott munkaidő összeadásával kalkulált, tehát a döngölőgépre kalkulált időigény nem foglaltatik benne a kotrógép korábban megadott időigényében. A Kiegészítő indokolás⁴ a fentiek közül az utóbbit választja, azonban a kettős nyilatkozat ellentmondása nem kerül feloldásra. Így a jelen pontban nevezett költségvetési tétel tekintetében az Ajánlattevő által a döngölőgép alkalmazása tekintetében közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

A jogszerű felhívást követően az ajánlattevő felelőssége, hogy a megajánlás teljesíthetőségét alátámasztó adatokat a kellő részletességgel az ajánlatkérő által ellenőrizhető módon benyújtsa, és költségeit a felmerülési helyükön bemutassa, azonban Ajánlattevő a fent részletezettek szerint az ajánlatkérői felhívásoknak teljeskörűen nem tett eleget, illetőleg ellentmondásosan nyilatkozott, és így Ajánlatkérőt nem hozta abba a helyzetbe, hogy megítélhesse ajánlati ára megalapozottságát, továbbá a jelzett elemeknél a kiírás szerinti, illetve okszerűen felmerülő költségekkel nem kalkulált.”

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében a kérelmező ajánlatát érvénytelenné nyilvánító közbenső ajánlatkérői döntés megsemmisítését kérte.

Álláspontja szerint az ajánlatkérő mind a hat érvénytelenségi ok, illetve azok indokolása tekintetében megsértette a Kbt. 2. §-át, a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését, a Kbt. 72. §-át és a Kbt. 73. § (2) bekezdését.

Az ajánlatkérő észrevétele

Kérte a jogorvoslati kérelem elutasítását, alaptalanság miatt.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet elutasította.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

A Döntőbizottság rögzítette, hogy az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzési eljárását 2022. december 7. napján

indította meg, így a jelen jogorvoslati eljárásra a Kbt. és más releváns jogszabályok e napon hatályos rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Döntőbizottság az érdemi vizsgálatot megelőzően elsődlegesen rögzítette, hogy a kérelmező az indokolását és a négy kiegészítő indokolását egyaránt teljes terjedelmében üzleti titokká minősítette. A Döntőbizottságnak ezért az Ákr. 27. § (2) bekezdés szerint kellett eljárnia.

A Döntőbizottság rögzítette továbbá, hogy a kérelmező jogorvoslati kérelmében az ajánlata érvénytelenné nyilvánításának valamennyi indokát vitatta. A Kbt. 3. § 16. pontja szerinti kérelmi elem fogalom második fordulatára tekintettel a kérelmező jogorvoslati kérelme egy kérelmi elemet tartalmaz azzal, hogy az érvénytelenségi okok mindegyike elbírálás tárgyát képezi, azonban ha bármelyik indok jogszerűsége megállapítást nyer, a kérelmező ajánlata érvénytelen marad.

A Döntőbizottságnak az ügy érdemét tekintve – valamennyi érvénytelenségi ok kapcsán – abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 73. § (2) bekezdésére hivatkozással, aránytalanul alacsony ár okán jogszerűen nyilvánította-e érvénytelenné a kérelmező ajánlatát.

A Döntőbizottság mind a hat érvénytelenségi ok tekintetében vizsgálta az ajánlatkérő egyes előírásait, indokoláskéréseit, illetve a kérelmező által benyújtott indokolások tartalmát, valamint az ajánlatkérő ezekre vonatkozó vizsgálatát, mérlegelését és döntését.

Az 1. érvénytelenségi ok körében megállapította, hogy a dokumentáció részét képező engedélyezési terv környezetvédelmi szakága műszaki leírásának „Felszín alatti és felszín feletti tartályok” címében található a következő szövegrészek:

- „A bejárás során 1 db felszín alatti gázolaj tartályt azonosítottunk a terület ÉK-i részén az intézményi épület és kerítés közötti területen.”

- „A helyszíni bejárás során a tartályt felnyitottuk, a tartály alján min. 40-50 cm vastagságban szénhidrogén származékot azonosítottunk.”

- „A tartály és a kapcsolódó csővezetékek tisztításának és eltávolításának becsült költsége, részletes műszaki dokumentációval és elszállítással megközelítőleg 1 000 000 - 2 000 000 Ft.”

Ezek egyértelműen beazonosíthatóvá tették a dízel-tartály kiemelésével összefüggő feladatokat a bontási terv tevékenység részeként.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megítélése szerint ahhoz, hogy a hivatkozott műszaki leírás a terv/tervlap részét képezze, nem férhet kétség, mivel

- egyrészt az ajánlatkérő a tárgyi eljárás közbeszerzési dokumentumaiban nem határozta meg sem a terv, sem a tervlap fogalmát, melynél fogva nem szűkítheti le ezen dokumentumok fogalmát úgy, hogy azokba nem tartoznak bele az adott feladatokat részletesen tartalmazó műszaki leírások,

- másrészt az ide vonatkozó jogszabályok (mindenekelőtt az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 8. számú, „Az építészeti-műszaki dokumentáció tartalma” címet viselő melléklete) és a kamarai szabályozás sem tartalmaz olyan definíciót, amely alapján a terv/tervlap fogalmába ne tartozna bele az annak részét képező műszaki leírás.

E körben rögzítette továbbá a Döntőbizottság, hogy a kérelmező az ajánlatkérése keretében az érintett alvállalkozó részére megküldte a jelen eljárás teljes dokumentációját, ezért a Döntőbizottság megállapította, hogy az alvállalkozó azon nyilatkozata, hogy „az esetlegesen szükséges terven nem jelölt (...) tartályok kiemelése, (...) ártalmatlanítása nem képezi a vállalkosunk tárgyát” nem vonatkozik a kérdéses dízel-tartályra, mivel az a fent leírtak alapján egyértelműen szerepelt a terveken. Ebből kifolyólag a fenti nyilatkozat csak úgy értelmezhető, hogy az alvállalkozó ajánlata kiterjedt a dízel-tartály bontására.

Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy kérelmező az indokolásaiban végrehajtandó feladatként tervezte a dízel-tartály bontását és annak költségét is, ezért a közbenső döntés 1. érvénytelenségi oka nem volt helytálló.

A 2. érvénytelenségi ok tekintetében a Döntőbizottság rögzítette, hogy a felhívás II.2.4) pontja a jelen közbeszerzés tárgyaként egyebek mellett tartalmazta, hogy

„Teljesítendő tervezési munkák (fő mennyiségek):

- teljes körű bontási terv és technológiai leírás (azbeszt-mentesítési terv).”

A Döntőbizottság rögzítette továbbá, hogy az ajánlatkérő a dokumentáció részét képező „Bontás, értékmentés, munkatér határolás és üreg tömedékelés tender műszaki leírása” cím alatt a következőket is meghatározta:

- 3.1.3. „A Komplet bontási kiviteli tervdokumentáció – amelynek része az azbesztmentesítési terv is”,

- 3.1.3.5. „azbesztmentesítési terv - külön felmérés szükséges azzal, hogy az Ajánlatkérő a bontás során várhatóan előkerülő azbeszt mennyiségére vonatkozóan nem rendelkezik információval, és annak mennyisége a bontás megkezdése előtt pontosan nem határozható meg. Ajánlatkérő ugyanakkor a megfelelő ajánlattétel érdekében meghatározza az azbeszt nagyságrendi mennyiségét (10 tonna) és azt kéri a T. Érdeklődő Gazdasági Szereplőktől/Ajánlattevőktől, hogy az árazott költségvetésben 1 tonna egységre szíveskedjenek árazni az azbeszt elszállítását és mentesítését.”

A Döntőbizottság releváns tényként megállapította, hogy

- az ajánlatkérő az indokoláskérés I. pontjában azt is konkrétan előírta, hogy a kérelmező mutassa be a teljesítéshez szükséges humánerőforrást, az egyes szakemberek munkavégzésére kalkulált időszükségletet (munkaórán) a munkaerő-költségek ismertetésével, és a közterheket,

- a kérelmező indokolásában az azbesztmentesítési terv sehol, így a 14-15. oldalon elhelyezett „Bontási terv és technológia” elnevezésű dokumentumban sem került nevesítésre, illetve beárazásra,

- az ajánlatkérő a 4. sz. kiegészítő indokoláskérésben arra vonatkozóan kért választ a kérelmezőtől, hogy miért nem kalkulált az azbesztmentesítési terv elkészítésével, mint elvégzendő feladattal,

- a kérelmező a 4. sz. kiegészítő indokolásában erre azt a választ adta, hogy „Sem a költségvetésben nem kellett külön tételsoron árazni az azbesztmentesítési terv elkészítését, sem pedig az eddigi árindokolás kérések során nem kérték külön kiemelni az azbesztmentesítési munkák tervezését”, illetve hogy „Természetesen az azbesztmentesítési terv elkészítésével is kalkulált a „Bontási terv és technológia leírás készítése” című tétel során, ld. a kapcsolódó tevékenységet az Árindokolás 15.

oldalán az Irányító mérnök feladatai között részletezve.”

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő az azbesztmentesítési terv elkészítését mind a felhívásban, mind a dokumentációban egyértelműen az ajánlattevők által elkészítendő feladatként határozta meg. Az indokoláskérés I. pontjában az is konkrétan előírásra került a kérelmező részére, hogy valamennyi feladat tekintetében – függetlenül attól, hogy az költségvetési tételsoron szerepel-e vagy sem – mutassa be a humánerőforrást, az egyes szakemberek munkavégzésére kalkulált időszükségletet (munkaórán) a munkaerő-költségek ismertetésével, és a közterheket. Az indokolásból egyértelműen megállapítható volt, hogy a kérelmező nem kalkulált az azbesztmentesítési tervvel, mint a jelen közbeszerzés tárgyát képező feladattal, és annak – az ajánlatkérő által konkrétan, részletesen meghatározott – költségeivel. Miután az ajánlatkérő a 4. sz. kiegészítő indokoláskérésben rákérdezett, hogy a kérelmező miért nem kalkulált az azbesztmentesítési tervvel, erre a kérelmező azt a választ adta, hogy ezt a költséget az Irányító mérnök feladatai között tervezte be.

A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy az indokolás meg nem felelősége nem pusztán azt jelenti, hogy az adatok számszaki levezetése alapján az állapítható meg, hogy a megajánlott ár aránytalanul alacsony, hanem ha azért nem objektív a kérelmező indokolása, mert egy, az eredeti indokolásban tervezni elmulasztott költségelemet egy másik költségvetésbe igyekszik beszámítani. Ez a magatartás ellentétes többek között azon számviteli alapelvvel, hogy minden költséget ott kell elszámolni, ahol az ténylegesen felmerül, mert ellenkező esetben keresztfinanszírozás valósul meg. Az indokolás akkor objektív és megfelelő, ha abból az ajánlatkérő meg tudja állapítani, hogy az ajánlati ár tartalmaz valamennyi előírt feladatra vonatkozó költségkalkulációt.

Jelen esetben nem foghatott helyt a kérelmező azon érvelése, hogy az azbesztmentesítési terv nem volt önálló költségvetési tételsor, mivel egyrészt az ajánlatkérő egyértelműen a közbeszerzés tárgyaként, ellátandó feladatként határozta meg az azbesztmentesítési tervet, így arra vonatkozóan is egyértelműnek minősült az indokoláskérése, másrészt az indokolások objektivitására vonatkozó kötelezettség teljesítése szempontjából nincs

jelentősége annak, hogy a kérdéses árelem önálló költségvetési tétel, vagy esetleg értékelési szempont volt-e.

A Döntőbizottság mindezek alapján megállapította, hogy az azbesztmentesítési terv tekintetében a kérelmező indokolása és kiegészítő indokolásai nem tartalmaztak minden olyan tény, adatot és kalkulációt, amelyek alapján az árindokolás egésze kellően objektívnek, azaz megfelelőnek minősülhetett volna, ezért az ajánlatkérő a 2. érvénytelenségi ok miatt jogszerűen nyilvánította érvénytelenné a kérelmező ajánlatát.

A 3. érvénytelenségi ok körében a Döntőbizottság az ide vonatkozó indokoláskéréseket, illetve az azokra adott válaszokat vizsgálva megállapította, hogy a kérelmező az indokolása 11. oldalán bemutatta, hogy a teljesítéshez összesen mekkora költséggel vesz igénybe saját tulajdonában lévő kotrógépeket, majd az indokolása a továbbiakban tartalmazta azt a nyilatkozatot, hogy „Az alvállalkozói érdekkörben megvalósuló teljesítések tartalmazzák az alvállalkozók által használt gépek és eszközök költségét.”

A kérelmező, eleget téve a 2. sz. kiegészítő indokoláskérésnek, a 2. sz. kiegészítő indokolása 2. pontjában lévő táblázatban költségvetési soronként bemutatta, hogy mely tételekhez vesz majd igénybe kotrógépet, és megjelölte, hogy mely tevékenységet végez saját, illetve mely tevékenységet alvállalkozói teljesítésben.

A Döntőbizottság e körben megállapította, hogy a saját teljesítéshez megadott költségek összege megegyezik az indokolásban megadott költségekkel, továbbá a kérelmező megadta a kotrógép kalkulált költségeit az alvállalkozói teljesítések vonatkozásában is.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a teljesítés során igénybe venni kívánt kotrógépek számát és költségét illetően nem állt fenn ellentmondás a kérelmező indokolásai között, ezért a közbenső döntés 3. pontjában nevesített érvénytelenségi ok nem volt helytálló.

A 4. érvénytelenségi ok vonatkozásában a Döntőbizottság kiemelte, hogy önmagában a költségfelosztás kérelmező által alkalmazott módja nem alapozhatja meg az indokolások meg nem felelőségét, mivel jelenleg nincs hatályban sem olyan jogszabály, sem olyan ágazati szabályozás, amely meghatározná, hogy egy adott költségvetési tételnél mely költségelemeket kell az anyag-, és melyeket a díj-költség kategóriájába sorolni.

Azt is hangsúlyozta a Döntőbizottság, hogy az ajánlati ár megalapozottságát alapvetően az határozza meg, hogy a számszakilag bemutatott költség nagysága, mértéke mennyire mutat egyezőséget a későbbi ármagyarázatok során. Az a körülmény pedig, hogy egyes költségnemeket az ajánlattevő egyik szempont szerint anyag-, másik szempont szerint esetleg díjköltségként kezel, nem teheti érvénytelenné az amúgy matematikailag helyes indokolást.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező indokolásának 30. oldalán szereplő ártáblázatban a kérdéses tételek anyag- és díjköltségei egybeszámítva ugyanakkora összeget tettek ki, mint a 4. sz. kiegészítő indokolásban, továbbá az anyag- és díjtételek részletezése is teljes mértékben megegyezett az előbbivel.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a közbenső döntés 4. érvénytelenségi oka nem volt helytálló.

A Döntőbizottság megállapította az 5. érvénytelenségi ok körében, hogy az ajánlatkérő kotrógép idősükségletére vonatkozó kérdése mind a 2. sz., mind a 4. sz. kiegészítő indokoláskérésben egyértelmű volt. Ennek ellenére a kérelmező az időigény kalkulációja tekintetében ellentmondásosan nyilatkozott, mivel az első esetben 2.800, míg a második esetben 2.832 órát tervezett be.

A Döntőbizottság a 2. érvénytelenségi oknál kifejtetteket fenntartva rögzítette, hogy az indokolásban és a kiegészítő indokolásokban kell az ajánlattevőnek minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő tudomására hoznia az ajánlati ár megalapozottságáról való meggyőződéshez, és nem a bírálatot követően az előzetes vitarendezés során, illetve a jogorvoslati kérelemben.

E körben szintén nem foghatott helyt a kérelmező azon érvelése, hogy a kotrógép idősükséglete nem volt önálló költségvetési tételsor, mivel az indokolások objektivitására vonatkozó kötelezettség teljesítése szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a kérdéses árelem önálló költségvetési tétel, vagy esetleg értékelési szempont volt-e.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a kérelmező előadásától eltérően van ellentmondás a kotrógép idősükséglete tekintetében, melynél fogva a hozzá rendelt költség kapcsán sem lehet egyértelműen megítélni, hogy az 2800, avagy 2832 órára vonatkozik-e.

Ebből következően a kotrógép időszükségletének indokolása nem megfelelő, ugyanis nem támasztja alá objektív módon az ajánlati árat, ezért az ajánlatkérő az 5. érvénytelenségi ok alapján jogszerűen nyilvánította érvénytelenné a kérelmező ajánlatát.

A Döntőbizottság a 6. érvénytelenségi ok körében az érintett kiegészítő indokoláskérések és az azokra adott kiegészítő indokolások vizsgálata alapján megállapította, hogy valóban volt ellentmondás a 2. sz. kiegészítő indokolásban a későbbi kiegészítő indokolásokhoz képest, azonban az kizárólag a döngölőgép időigényét érintette, a költségének beszámítását nem. Továbbá a kérelmező többször is hivatkozott arra, hogy mely indokolása a mérvadó, azaz a 2. sz. kiegészítő indokolása ellentmondását tisztázta a 3-4. sz. kiegészítő indokolásaiban úgy, hogy az érintett tevékenység költsége tekintetében nincs hiány, illetve ellentmondás.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a közbenső döntés 6. érvénytelenségi oka nem volt helytálló.

A kérelmező az alapelvek megjelölésén túl nem adott elő olyan többlettényállási elemet, amely alapján a Kbt. 2. § szerinti bármelyik alapelvi jogsérelem megállapítható lett volna.

Mindezekre figyelemmel a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a 2. és 5. érvénytelenségi ok tekintetében jogszerűen nyilvánította érvénytelenné a kérelmező ajánlatát a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján, ezért az alaptalan jogorvoslati kérelmet elutasította.

A Döntőbizottság határozata ellen a kérelmező nyújtott be keresetet a bírósághoz, melyben kérte a Döntőbizottság határozatának megváltoztatását oly módon, hogy a bíróság állapítsa meg, hogy a felperesi kérelmező ajánlata nem tartalmaz aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást.

A Fővárosi Törvényszék a 2024. szeptember 17. napján kelt 103.K.700.071/2024/17. számú ítéletével a keresetet elutasította.

Az ítélet indokolása a következőket rögzítette:

A 2. érvénytelenségi ok körében a bíróság megállapította, hogy a felperes az indokoláskérésre adott válaszában a felek által nem vitatottan az azbesztmentesítési tervet nem szerepeltette. A 4. számú kiegészítő indokoláskérésben az alperesi érdekelt ajánlatkérő ezért konkrétan arra kérdezett rá, hogy az azbesztmentesítési tervvel miért nem kalkulált, mint elvégzendő feladattal.

A felperesnek a 4. számú kiegészítő indokoláskérésre adott válasza, amely azt tartalmazta, hogy sem a költségvetésben nem kellett külön tételsoron árazni az azbesztmentesítési terv elkészítését, sem pedig az alperesi érdekelt az árindokolás kérése során nem kérte azt kiemelni, azért nem fogadható el, mert az azbesztmentesítési terv önálló feladatként a „Bontási terv és technológia leírás készítése” cím alatt előírásra került. Az indokoláskérés I. pontja pedig kifejezetten valamennyi teljesítendő feladat vonatkozásában előírást tartalmazott arra, hogy feladatonként a felperesnek mit kell bemutatnia [szükséges humánerőforrás egyes szakemberek munkavégzésre kalkulált időszükséglete (munkaórákban), munkaerő-költségek, közterhek ismertetése]. Ezt a felhívást a felperes által hivatkozottakkal szemben nem lehetett akként értelmezni, hogy az azbesztmentesítéssel mint elvégzendő tevékenységgel ne kellett volna e tekintetben önállóan számolni függetlenül attól, hogy a költségvetésben nem szerepelt külön tételsoron. Az árindokoláskérés során az ajánlatkérőnek az ajánlati áron teljesíthetőségről kell meggyőződnie, az objektív alapú árindokolásnak pedig valamennyi, az árat meghatározó elem része kell legyen, amellyel az ajánlati kiírás szerint számolni kell. Az indokoláskérés II.1. pontja alapján az azbesztmentesítési terv megadása, mint önálló részfeladat a „Bontási terv és technológia leírás készítése” költségvetési sor részeként pedig nem kétségesen olyan elem volt, amellyel az ajánlati ár meghatározásakor a felperesnek kalkulálnia kellett.

Egyetértett ezért a bíróság az alperessel abban, hogy a felperes indokoláskérésre adott válasza nem volt kellően objektív, a felperesnek a 4. kiegészítő indokoláskérésre adott válaszában értékelése helytálló volt, miután a felperes a korábban általa nem szerepeltetett tételt utóbb az Irányító mérnöki feladatokba kívánta betudni.

Az indokoláskérés, kiegészítő indokolás célja, hogy a szerződések teljesíthetőek legyenek. Ne lehessen olyan ajánlattevő ajánlatát érvényesnek nyilvánítani, aki a szerződés teljesítésére utólag nem lesz képes. Ugyanakkor az ajánlatkérő indokoláskérési, kiegészítő indokoláskérési kötelezettsége nem parttalan. Mindezt támasztja alá a Kbt. 72. §-ához kapcsolódó joggyakorlat is. [...] „Lényeges továbbá, hogy a Kbt. 72. §-ának alkalmazása nem lehet szelektív, azaz ha az ajánlatkérő annak alkalmazásáról, az ajánlati elemek vizsgálatáról dönt, ezen döntés alapján valamennyi ajánlatot [az egyéb előírt rendelkezéseknek megfelelően, lásd például

Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdését] és valamennyi ajánlati elemre tekintettel vizsgálnia kell, továbbá a Kbt. 72. §-ának valamennyi szabályát alkalmaznia kell. Ajánlatkérőnek tehát a vizsgálat melletti döntése esetén a teljes vizsgálatot végig kell vinnie, és annak eredményét illetően döntést is kell hoznia.

Megjegyezte a bíróság, hogy kellően gondos eljárása esetén ajánlatkérőnek a döntését a beérkezett ajánlatok Kbt. 72. §-a szerinti vizsgálata felől a hatékony és felelős gazdálkodás elvét is szem előtt tartva kell meghoznia, mivel abban az esetben, ha egy általa elfogadott ajánlatról a szerződés teljesítése során derül ki, hogy teljesíthetetlen kötelezettségvállalást tartalmazott, az komoly többletkiadásokat és a tervezett szolgáltatás vagy beszerzési cél ellátatlanságát jelentheti számára, ami a Kbt. 72. §-ának esetleges alkalmazásával megelőzhető vagy elkerülhető lett volna. [...] A 2011-es Kbt., de még az azt megelőző közbeszerzési szabályozás talaján kialakult joggyakorlat is az ajánlatkérő indokoláskérési kötelezettségét számos esetben olyan módon értelmezte, miszerint ajánlatkérő az indokoláskérést mindaddig köteles folytatni és - a korábbi megfogalmazás szerint - további tájékoztatást kérni, amíg ajánlattevő minden olyan információt meg nem ad, amelyek alapján ajánlatkérő megalapozottan tud dönten az ajánlati vállalat teljesíthetőségéről. Ezen értelmezés nem volt tekintettel az indokoláskérés céljára, arra, hogy amint arra fentebb már rámutattunk - ajánlattevőnek szintén érdeke és kötelezettsége a megfelelő tartalmú indokoláskérésre teljes körű tájékoztatást adni. A legutóbbi bírósági döntések azonban már egyensúlyt teremtenek a felek jogai és kötelezettségei között, ezzel a tételes szabályozáson keresztül érvényt szerezve a jóhiszeműség és tisztesség követelményének, valamint a joggal való visszaélés tilalmának. A Fővárosi Törvényszék Kf.650.120/2014/8. számú ítéletében rámutatott, hogy amennyiben ajánlatkérő indokoláskérése egyértelmű a tekintetben, hogy mely ajánlati elemek vonatkozásában és milyen információk megadását várja el, és ajánlattevő nem adja meg a kért információkat, ajánlatkérőnek nem kell további tájékoztatáskérés keretében bekérni az ár megalapozottságának megítéléséhez szükséges adatokat. A további tájékoztatáskérésre csak az ajánlattevő által megadott indoklás tekintetében kerülhet sor. [...]” (Dezső Attila Szerk., Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 72.§-ához 2016.)

Az indokoláskérés, kiegészítő indokoláskérés eredményének értékelése az ajánlatkérő feladata.

Az ajánlatok teljessége, az ajánlatkérő által észlelt hiányosságok megfelelő pótlása azért kiemelkedően fontos, hogy az ajánlatkérő az ellentmondásmentes és hiánytalan, megfelelően, teljeskörűen indokolt ajánlatok tükrében tudjon értékelni és a közbeszerzési eljárás nyertesét kiválasztani. Ezért az indokoláskérés, kiegészítő indokoláskérés mikénti teljesítéséhez kiemelt érdek fűződik. A kapcsolódó joggyakorlat alapján [...] „A vizsgálat szempontjait illetően az alapvetően stabil alapokon nyugvó és hosszabb ideje azonos elvek mentén formált korábbi hazai szabályozáshoz képest több jelentős változást is találunk. Egyrészt a jogszabály, bár megtartotta azon követelményt, miszerint ajánlatkérő kizárólag az objektív alapokon nyugvó indokolást fogadhatja el, a 2003-as Kbt.-vel és a 2011-es Kbt.-vel ellentétben már semmilyen formában nem utal a gazdasági észszerűsége, mint zsinórmértékre. Ehelyett a vizsgálat esetleges negatív kimenetele felől közelítve a Kbt. 72. § (3) bekezdés utolsó mondata a szerződés adott áron vagy költséggel történő teljesíthetőségét tekinti olyan minőségi kritériumnak, amely alapján az ajánlat érvénytelensége felől ajánlatkérő megalapozott döntést hozhat. Megfordítva, köteles érvénytelenné nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem igazolják, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető. Hasonlóan a teljesíthetőséget helyezi középpontba az egyéb ajánlati vállalatok megítélésére vonatkozó Kbt. 72. § (7) bekezdésének szövegezése. A Kbt. 72. § (3) bekezdése egyszersmind rögzíti azt is, hogy ajánlatkérőnek ezt a döntését a közölt információk alapján kell meghoznia, amely megerősíti azt a fentebb már említett körülményt, miszerint a megfelelő és teljes körű indoklás és bizonyítás terhet a jogalkotó az ajánlattevőre, mint az ajánlat összeállításával kapcsolatos információk teljes körével rendelkező személyre telepíti. [...] Megállapítható az is, hogy a gazdasági észszerűség a bíróságok gyakorlatában sokszor nem a már említett sui generis közbeszerzési „zsinórmértéket” jelent, hanem magának az előadott állításnak, érvelésnek az általában vett életszerűségét, egyúttal az ajánlatkérő által a felhívásban vagy a dokumentációban tett előírásokat, elvárt teljesítményeket is ennek szűrőjén keresztül kell megítélni (Kúria Kfv.II.37.747/2014/9.). A Kbt. 72. § (2) bekezdése értelmében, mint arra már utalás történt, továbbra is csak az objektív alapú indoklás

vehető figyelembe a vitatott ajánlati elem elfogadhatóságának megítélésakor. Objektív alapú e tekintetben mindaz, ami tényleges és a külvilág számára felismerhető, érzékelhető, ekképpen pedig az ajánlat összeállításának időpontjában rendelkezésre állt és az indoklás idején is rendelkezésre áll, továbbá valamilyen hiteles formában igazolható vagy legalábbis tényyszerű és konkrét indok. Ehhez képest nem objektív indok az, ami nem alátámasztott vagy alátámasztható, bizonytalan jövőbeli eseménytől vagy egyéb feltételtől függ, továbbá az is, ami nincs kapcsolatban az adott közbeszerzéssel vagy annak adott részével.[...]” (Dezső Attila Szerk., Nagykomentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 72.§-ához 2016.)

Az ajánlati dokumentáció része volt, ezért az indoklaskérés II.1. pontja kifejezetten nevesítetten az azbesztmentesítési terv elkészítésére, mint elvégzendő feladatra nézve is kért magyarázatot, így azt a „Bontási terv és technológia leírás készítése” költség soron önállóan, külön részfeladatként szerepeltetnie kellett volna, a hozzá kapcsolódó humánerőforrás szükségletet, szakemberek munkavégzésre kalkulált időigényét, munkaerő-költségeket külön kiemelten a felperesnek meg kellett volna adnia az indoklaskérés I. pontjában foglaltaknak megfelelően.

Okszerűen nem hivatkozhat arra, hogy mindezeket a „Bontási terv és technológia leírás készítése” tételsorban összesítetten szerepeltette. Az általa megadott árin-doklás 15. oldalán pedig, a rendelkezésre álló iratokból megállapíthatóan az Irányító mérnöki feladatok között az általa hivatkozottakkal ellentétben az azbesztmentesítési terv nem került részletezésre. A rendelkezésre álló dokumentumokból így nem volt megállapítható, hogy az azbesztmentesítési terv teljesíthetőségének feltételei miként és mennyiben adóttak. Azt pedig az alperes ugyancsak helyesen állapította meg, hogy a felperes alaptalanul hivatkozott az indoklaskérés, kiegészítő indoklaskérés tartalmának jogszerűtlenségére, mivel azt az eljárást lezáró döntés keretei között már nem támadhatja.

Az 5. érvénytelenségi indok tekintetében a bíróság megállapította, hogy helyesen állapította meg az alperes a határozatban, hogy az alperesi érdekelt mind a 2. számú, mind a 4. számú kiegészítő indokolásban egyértelműen a „Meglévő épület bontása” munkavégzéshez kapcsolódó, de eltérő tételekhez a kotrógép időszükségletre kérdezett rá. A felperesi válaszokból azonban az volt megállapítható, hogy a kotrógép időszükségletre más időtartamot adott. Az egymásnak ellentmondó adatokból fakadó ellentmondás feloldása nem történt meg, így nem volt egyértelmű, hogy a munka elvégzéséhez az ajánlat benyújtásakor ténylegesen mekkora kotrógép időszükséglettel kalkulált a felperes, vagyis annak teljesíthetősége, objektivitása gazdasági észszerűséggel való összeegyeztethetősége nem volt megállapítható.

Az ellentmondás feloldása körében nem foghatott helyt a felperesnek a keresetben kifejtett azon álláspontja, hogy a 2. számú és a 4. számú kiegészítő indoklás tárgya más volt, mivel ez nem változtatott azon, hogy mindkettő a „Meglévő épületek bontása” körében felmerülő kotrógép időszükségletre is rákérdezett. A felperes pedig alappal nem hivatkozhat a számítási eltérések oka körében arra, hogy az a párhuzamos munkavégzésből adódott - a 2832 munkaórát magában foglalja a 2. számú kiegészítő indoklás körében megadott 2800 munkaóra - figyelemmel arra, hogy a 4. számú kiegészítő indoklás 5. pontja kifejezetten a „Meglévő épületek bontása” tétel esetén előírta, hogy a felperes tüntesse fel azt, amennyiben párhuzamos munkavégzéssel is kalkulál. Ezt azonban a felperes nem jelezte az időigények azonosíthatósága érdekében, átfedésekre nem mutatott rá, ezzel a perben is adós maradt. A felperes az indoklaskérés, kiegészítő indoklaskérés tartalma jogszerűségének vitatására a 2. számú érvénytelenségi oknál kifejtettek miatt az 5. számú érvénytelenségi ok esetében sem jogosult.

Minderre tekintettel a bíróság megállapította, hogy jogszerű döntést hozott az alperes, amikor a jogorvoslati kérelmet elutasította.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

A közbeszerzési jogorvoslati ügyfélképeség – a kérelmezői beleszólásszabadság határai egy sajátos közigazgatási hatósági eljárásban V. rész

Client capability for public procurement legal remedies - the limits of the applicant's freedom of intervention in a specific public administrative authority procedure Part V.

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

DOI: 10.37371/KEP.2025.2.3

Címszavak: közbeszerzési jogorvoslat, eljárási akadály, ügyfélképeség, Közbeszerzési Döntőbizottság, kérelmező

Keywords: public procurement remedy, procedural obstacle, client capability, Public Procurement Arbitration Board, applicant

Absztrakt

Az ügyfélképeség (*actoratus realis*) mint eljárási akadály kérdése a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban különleges hangsúlyt kap, hiszen ez a tételes jogban meg nem jelenő, ugyanakkor az elméletben, illetve a joggyakorlatban széles körben használt fogalom határolja be, hogy mely kérelmezők jogosultak kérelmet benyújtani a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. A jogorvoslati alapjogot korlátozza a jogalkotó az ügyfélképeségre vonatkozó szabályok megalkotásakor, így az csak arányos és szükséges lehet. Az Európai Unió irányelvi szabályainak megfelelően kell kialakítani a tagállami előírásokat. A magyar közbeszerzési jog meglehetősen szűkszavú, a történeti tényállások rendkívül sokféleségére tekintettel óriási jelentősége van a vonatkozó joggyakorlatnak, valamint az általa kimunkált, ügyfélképeségi elveknek nevezhető rendező megközelítéseknek. A tanulmány ezen elvek leírására, rendszerezésére és részletes bemutatására törekszik a joggyakorlat minél teljesebb körű feldolgozásával, a szükséges elméleti kitekintésekkel, valamint a vonatkozó feltevések megtételével.

Abstract

The issue of client capability (*actoratus realis*) as a procedural obstacle holds special significance in public procurement remedy procedures. Although this concept does not explicitly appear in statutory law, it is widely used in theory and legal practice to delineate which applicants are entitled to submit requests to the Public Procurement Arbitration Board. The legislator restricts the fundamental right to remedies when establishing rules on client capability, meaning these rules must be proportionate and necessary. National regulations must be aligned with the European Union's directive-based rules. Hungarian public procurement law is relatively concise, and given the wide variety of historical situations, the relevant jurisprudence and the guiding principles on client capability hold great importance. This study aims to describe, systematize, and present these principles, providing a comprehensive analysis of the legal practice, necessary theoretical insights, and the related hypotheses.

A rendelkezésre álló anyagi fedezet és az ügyfélképeség összefüggései

A közbeszerzésekhez kapcsolódó egyik alapvető ajánlatkérői feladat a *pénzügyi alap és háttér* meghatározása, kidolgozása. Ebben a körben hangsúlyos a becsült érték, valamint az ajánlatkérő részéről a szerződés teljesítésé-

hez rendelkezésre álló anyagi fedezet mértéke, forrása és ezek dokumentálása. A fedezet nem azonos a becsült értékkel, de nem azonosítható az ajánlatkérői ellenszolgáltatással sem. Az ellenérték az, amit az ajánlatkérő

„fizetni” akar, a fedezet pedig annak forrása.¹ „A becsült érték jellegénél fogva egy prognosztizált összeg, mellyel ellentétben a fedezetnek számszakilag kimutathatónak kell lennie, a pénzösszeg rendelkezésre állása vagy forrás megjelölése formájában.”² A KDB egyetértett egy esetben az ajánlatkérő azon álláspontjával, amely szerint az ajánlatkérő autonóm döntése a fedezet meghatározása.³ Az autonómia határait azonban az alapvető rendelkezésre tekintettel kell meghatározni. Egy esetben például az ajánlatkérő 15%-kal megemelte a fedezet mértékét, a következő ajánlat ellenszolgáltatása 1%-kal volt magasabb, mint a nyertes ajánlaté. Ez utóbbit az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította, és az eljárás eredménytelenségéről döntött fedezethiányra hivatkozva. A Kúria szerint azonban az ajánlatkérő alapvető sérelmet valósított meg ezzel, mert ilyen csekély mértékben ki lehetett volna egészíteni a fedezetet a szükséges mértékűre.⁴ (Egyébként általános elv, hogy a „Közbeszerzési eljárásban több érvényes ajánlat mellett az eljárást mégis eredménytelenné nyilvánítani csak az esetben lehet, ha az eredménytelenség konjunktív jogszabályi feltételei az eredménytelenség megállapítása idején maradéktalanul fennállnak.”)⁵ Garanciális szabály a fedezet rögzítése, valamint rendkívül lényeges lehetőség a bontási jegyzőkönyvben történő közlésének lehetősége.⁶ Hiszen „Ilyen módon nem használható ez az eredménytelenségi ok olyan esetben, ha esetleg ennek útján szeretné az ajánlatkérő elkerülni, hogy ne egy általa preferált ajánlattevővel kössön szerződést.”⁷ A részek tekintetében pedig a következő megállapítás lehet irányadó: „Mivel az ajánlatkérő szuverén döntése a saját anyagi lehetőségeinek meghatározása, ezért abból, hogy a közbeszerzési eljárás egy másik részében megemeli a rendelkezésre álló fedezetet nem

következik, hogy a közbeszerzési eljárás bármely más részében is így kell eljárnia.”⁸

A fedezet összege behatárolja az eljárás eredményessé nyilvánításának lehetőségét is, hiszen az ajánlatkérő dönthet úgy, hogy nem kíván vagy nem tud pótlólagos fedezetet bevonni, és ennél fogva nem áll rendelkezésre például többlettámogatás, költségvetési forrás (átcsoportosítás) vagy hitellehetőség. Ebből adódóan az eljárás eredménytelen lesz, és a legkedvezőbb ajánlatot tevő hiába tett érvényes ajánlatot, nem kerül nyertes ajánlattevőként megjelölésre az összegezésben. Az elfogadott joggyakorlati álláspont az, hogy az ajánlatkérő jogosult a fedezet utólagos megemelésére annak érdekében, hogy az eljárást eredményessé minősíthesse. „Az anyagi fedezet összege módosítható, emelhető az ajánlatok bontását követően az ajánlatkérő által, de a Döntőbizottság fokozottan vizsgálja, hogy történt-e visszaélés, és az ajánlatkérőnek az összegezés megküldéséig a megemelt anyagi fedezet biztosítását dokumentálnia kell.”⁹ Egy másik esetben pedig megfogalmazást nyert, hogy „Ha az ajánlatkérő más forrásból – átcsoportosítással stb. – tudja biztosítani a szerződés fedezetét, nem kell, hogy kötelezően alkalmazza ezen eredménytelenségi indokot. Ez a jogszabályhely tehát csupán a lehetőségét teremti meg annak, hogy az ajánlatkérő abban az esetben, ha az anyagi fedezet mértékére tekintettel nem megfelelő ajánlatok érkeztek, akkor az eljárást eredménytelenné nyilvánítsa.”¹⁰

Ha az eljárás eredménytelen (fedezethiány miatt), akkor a kedvezőbb helyzetbe kerülés lehetősége ugyanúgy hiányozhat, így hiába állítja alapvető sérelemre is hivatkozva a kérelmező a másik ajánlattevő – egyébként más okból kifolyólag érvénytelen – ajánlata kapcsán a hamis

¹ Ld. a Fővárosi Ítélőtábla 3.Kf.27.451/2007/18. ügyszámú ítéletét.

² A KDB D.968/15/2011. számú határozata.

³ A KDB D.22/14/2014. számú határozata. A felülvizsgálatról ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.33.629/2013/9. számú ítéletét. Ld. még a KDB D.241/7/2015. számú határozatát, amelynek felülvizsgálatára sor került, erről ld. a KDB D.688/6/2016. számú határozatát.

⁴ Ld. a Kúria Kfv.III.38.069/2015/3. számú ítéletét (BH2016. 185.).

⁵ A Kúria Kfv.VI.37.216/2017/3. számú ítélete, [42].

⁶ Ld. a Kbt. 68. § (4) bekezdését.

⁷ A régi Kbt.-hez fűzött általános miniszteri indoklás, II. 2.

⁸ A KDB D.533/23/2022. számú végzése, [48].

⁹ A KDB 1/2014. (IV.4.) számú kollégiumi állásfoglalása.

¹⁰ A KDB D.571/40/2012. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.27.578/2013/10. számú ítéletét.

adatszolgáltatást. „Az érintett közbeszerzési eljárásban a kérelmezett ajánlata érvénytelenné nyilvánításra, az eljárás pedig – fedezet hiánya miatt – eredménytelenné nyilvánításra került. A Döntőbizottság megjegyzi, hogy a kérelmező ajánlati ára több, mint duplája az ajánlatkérő rendelkezésére álló, és a bontáson ismertetett anyagi fedezetnek. [...] Annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a kérelmezett a tárgyi eljárásban a kérelmező kérelme szerinti hamis adatszolgáltatást, illetve nyilatkozattételt megvalósította-e, és ezáltal kizáró ok hatálya alá került-e, a jelen jogorvoslati eljárás érdemére tartozna, ekként ez a kérelmező által hivatkozott 'többlét-tényállási elem' a kérelmező ügyfélképessége, mint eljárásjogi előkérdés alátámasztására nem szolgálhat.”¹¹ A bíróság is megállapította, hogy „A [kérelmező] sem a kérelmezett ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását, sem pedig a közbeszerzési eljárás fedezethiány miatti eredménytelenné nyilvánítását nem vitatta, az ajánlatkérő e döntései jogszerűségét a jogorvoslati eljárásban nem támadta. [...] Helyesen érvelt a [KDB] azzal, hogy az alapelvek sérelmének állítása nem generál olyan 'többlét tényállási elemet', amely a kizáró okok érdemi vizsgálatához a [kérelmező] jogorvoslati kérelme következtében eljuttathatná az eljárást. Az, hogy a [kérelmező] által jogszerű ajánlatkérői döntésként hivatkozott kizárás jelen közbeszerzési eljáráson túlmutató következményeiből a [kérelmezőnek] a gazdasági életben milyen, számára kedvező pozícióváltozások következnek be, csak közvetett jogi, gazdasági érdek, mely jelen jogorvoslati eljárásban nem alapozhatta meg az ügyfélképességét.”¹²

Az eljárás eredményessége ellenére előfordulhat, hogy az értékelési rangsorban hátrébb álló ajánlatokban meghatározott ellenszolgáltatásra már nem elegendő a fedezet. Ebben a körben az ügyfélképesség kérdése akkor merül fel a fedezettel összefüggésben, ha a kérelmező által tett ajánlatban meghatározott ellenszolgáltatás meghaladja az ajánlatkérői fedezet összegét. Ilyenkor tehát csak abban az esetben kerülhetne a kérelmező kedvezőbb helyzetbe (nyertes ajánlattevői pozícióba), ha az ajánlatkérő megemelné a fedezetet, amire azonban a pénzügyi autonómia feljebb ismertetett elvi alapjaiból kiindulva

nem köteles. Mint azonban a későbbiekben látható lesz, a joggyakorlat eltérő válaszokat fogalmazott meg az egyes különböző tényállások alapján.

Az első fontos kiindulópont, hogy „[a] bíróságok ítélezési gyakorlata töretlen és egységes a fedezethiány miatti eredménytelenségi ok esetében fennálló ügyfélképesség megítélése tekintetében.”¹³ Ahogyan arról szó volt korábban, e jog gyakorlása törvényileg szabályozott, a jogorvoslatihoz való jogot mint alapjogot *nem lehet ajánlatkérői döntéssel korlátozni vagy kizárni*, továbbá nem lehet jövőben bekövetkező döntésére vonatkozó „előzetes jóslásra” alapítva meghatározni.¹⁴ Ezt kell összeegyeztetni az ajánlattevői érdekekkel és azzal, hogy az ajánlatkérő különböző döntéseket hozhat a fedezet kapcsán, az ajánlati árak és a pénzügyi lehetőségei függvényében. Egy esetben az ajánlatkérő képviselő-testületi határozatban rögzítette, hogy nem igényel többlettámogatást, az ajánlatkérő hivatkozott arra, hogy a fedezethiány miatti eredménytelenség nem egy jövőbeni eseményen alapul, hanem egy bekövetkezett körülmény. Egyúttal az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban rendelkezett a közbeszerzési eljárás feltételes jellegéről. A kérelmező második helyen állt, és a nyertes ajánlat érvényességét vitatta (azon az alapon, hogy a kétszeres hiánypótlás tilalmába ütközött az ajánlatkérői felvilágosításkérés). A KDB áttekintette a különböző döntéseket és a nyilvános képviselő-testületi jegyzőkönyveket, és az ügyfélképességet megállapította, mégpedig az alábbi indokok alapján. A vonatkozó testületi ülésről készített jegyzőkönyvben – amely az előzetes vitarendezési kérelem benyújtását követően került megtartásra – kifejezetten rögzítette az ajánlatkérő a következőket is többek között: „Az a félelmünk, hogy ha nem áll meg itt [a jövőbeli kérelmező], hanem elindít egy jogorvoslati eljárást a közbeszerzési hatóságnál, ami hónapokat vesz majd igénybe, veszélybe kerülhet a határidőben történő kivitelezés, hiszen a jogorvoslat lezárásáig szerződést sem köthetünk. Felmerült, hogy esetleg foglalmazzuk bele a mostani döntésünkbe, hogy [a jövőbeli kérelmező] által benyújtott, második legjobb ár-érték arányú érvényes ajánlatban szereplő ajánlati ár meghaladja a szerződés teljesítéséhez rendelkezésre álló

¹¹ A KDB D.439/30/2020. számú végzése, [60]–[63]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.707.826/2020/10. számú ítéletét.

¹² A Fővárosi Törvényszék 103.K.707.826/2020/10. számú ítélete, [21]–[22].

¹³ A KDB D.175/24/2024. számú határozata, [73]. A döntést keresettel támadták.

¹⁴ A KDB D.175/24/2024. számú határozata, [78]. A döntést keresettel támadták.

fedezetet. [...] Azért merült fel, hogy esetleg ezt is fogalmazzuk bele a határozatba, hogy nincs elegendő fedezet a [jövőbeli kérelmező] ajánlati összegére és így a szerződés teljesítéséhez, hogy hátha jobb belátásra fordítaná őket és nem indítaná jogorvoslati eljárást.” A határozatban az is szerepelt, hogy „A képviselő-testület rögzíti, hogy fedezeten felüli nyertes ajánlati ár esetében sem igényelne többlettámogatást, tekintettel arra, hogy az elbírálás hosszadalmas, a kimenetele bizonytalan, ami a projekt megvalósítását és lezárását veszélyeztetné.” A következő napon elutasították az előzetes vitarendezési kérelmet. Ezek alapján a KDB megállapította, hogy az ajánlatkérő célja „[a] képviselő-testületi határozat elfogadásával az volt, hogy korlátozza, kizárja a kérelmező jogorvoslathoz való jogát, ugyanis a közbeszerzési dokumentumok előírásai alapján az ajánlatkérőnek lehetősége volt többlettámogatás igénylésére, a közbeszerzést eleve feltételeesként írta ki. A Döntőbizottság rögzíti továbbá, hogy az ajánlatkérő sem a [...] képviselő-testületi határozatban, sem a [...] képviselő-testületi ülésről felvett jegyzőkönyvben, sem a jogorvoslati eljárásban benyújtott észrevételeiben nem szolgáltat semmilyen konkrét adattal a projektzárás dátumát, a többlettámogatási kérelem elbírálásának becsült időszükségletét érintően. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő [a] képviselő-testületi határozattal jogsértő módon vonta el a kérelmező jogorvoslathoz való jogát. Az ajánlatkérőben ugyanis azt követően merült fel, hogy a rendelkezésre álló fedezetet nem kívánja kiegészíteni, miután a kérelmező benyújtotta az előzetes vitarendezési kérelmét.” A KDB nem fogadta el az ajánlatkérő azon hivatkozását, hogy a határozat még a jogorvoslati kérelem benyújtását megelőzően született, mert a célja az ajánlatkérőnek a KDB szerint az volt, hogy a kérelmező ne tudjon kérelmet benyújtani. „A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel megállapította, a kérelmező jogorvoslati kérelmének kedvező irányú elbírálása esetén jogszerű lehetőség áll fenn arra, hogy a kérelmező a szerződést a jelen közbeszerzési eljárásban elnyerje és vele az ajánlatkérő szerződést kössön, tehát a kérelmező a közbeszerzési eljárásban kedvezőbb helyzetbe kerülhessen. Nem vonható el a kérelmező jogorvoslati joga az alapján, hogy az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési

eljárás folyamán a fedezetkiegészítés kérdéséről milyen döntést hoz.”¹⁵ Egyébként az EKR-ben nyilvánosan köz-zétett adatokból (összegezésekből) megállapítható, hogy az ajánlatkérő a kérelmezőt az új összegezésében nyertes ajánlattevőként jelölte meg, egyúttal rögzítette a „További információk körében”, hogy az ajánlatkérő „a Támogatóhoz fordul többletforrásért a szerződés megkötöttsége érdekében.”¹⁶ Tehát bekövetkezett a kedve-zőbb helyzet, a szerződéskötési pozíciót elnyerte végül a kérelmező, a pénzügyi forrás rendelkezésre állásától függő végeredménnyel.

Egy másik esetben az ügyfélképesség hiányzott. A kérelmező érvényes ajánlatot tett, azonban az ajánlati ár meghaladta a fedezet összegét, amelyet az ajánlatkérő először az ajánlatok bontása során közölt. Az összegezésében hivatkozott arra, hogy csak egy bizonyos mértékig képes kiegészíteni a szerződés teljesítéséhez szükséges fedezet összegét, a kérelmező ajánlati áraig nem. Mindezt a jogorvoslati eljárásban is fenntartotta. A kérelmező az ajánlatkérői értékelést vitatta, mert az újraértékelés esetén egy, az ajánlati áron kívüli szempont 0-tól eltérő pontszámot kaphatna. A KDB az ajánlatkérőt felhívta a *tényállás-tisztázási kötelezettsége* alapján, hogy közöljön a fedezethez kapcsolódóan bizonyos adatokat, illetve küldjön meg különböző okiratokat annak érdekében, hogy megállapíthassák azt, hogy a fedezet hogyan áll rendelkezésre, illetve megemmelhető-e. Megvizsgálva az ajánlatkérői adatokat és nyilatkozatokat, a KDB arra a következtetésre jutott, hogy „[a]z ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja alkalmazásával, tekintettel arra, hogy az igazolt fedezet összegét meghaladó ajánlati árak érkeztek. Bár a kérelmező a jogorvoslati eljáráshoz fűződő jogi érdeke alátámasztása körében nem tett olyan nyilatkozatot, hogy amennyiben a Döntőbizottság kérelmének helyt ad, ő lenne a közbeszerzés nyertese, amennyiben ez a legkedvezőbb helyzet mégis bekövetkezne, a jelen tények alapján a kérelmező tulajdonképpen akkor is csak a tárgyi közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánítását érné el, nem lenne lehetősége arra, hogy nyertessé váljon, és a szerződést elnyerje.” Az ajánlatkérő döntésétől függ, hogy megemeli-e a fedezetet, ha erre nem képes, akkor eredménytelenné nyilvánít

¹⁵ A KDB D.175/24/2024. számú határozata, [88]–[91]. A döntést keresettel támadták.

¹⁶ <https://ekr.gov.hu/eljarastar/eljaras/EKR001589072023>.

níthatja az eljárást, viszont az ajánlatkérő „[a] kérelmező ajánlati ára ismeretében egyértelműen úgy nyilatkozott, hogy ezt meg fogja tenni, okirattal támasztotta alá, hogy a fedezet bizonyos mértékű emelésére nincs lehetősége – és a kérelmező ajánlati ára jelentősen ezen érték felett áll.”¹⁷

Ebben az ügyben felmerült egy másik határozatra való hivatkozás, ezt azonban a KDB nem fogadta el: „A Döntőbizottság nem látta a jelen esetre irányadónak a kérelmező által hivatkozott D.321/16/2020. számú határozatot, tekintettel arra, hogy az annak alapjául szolgáló tényállás szerint az ajánlatkérő csak nyilatkozatot tett arról, hogy a fedezetet nem kívánja kiegészíteni a kérelmező ajánlati árának mértékére, de azzal összefüggésben nem igazolta, hogy a fedezet kiegészítésére valós lehetősége nincs.”¹⁸ Abban a jogorvoslati eljárásban az ügyfélképesség fennállt. „A Döntőbizottság – az ajánlatkérői előadással ellentétben – megállapította, hogy a kérelmező közvetlen jogos érdekét az a körülmény nem befolyásolja, hogy a kérelmező árajánlata a rendelkezésre álló fedezet mértékét meghaladta, mivel a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja szerinti *eredménytelenségi* ok nem a törvény erejénél fogva beálló eredménytelenség, hanem *pusztán egy lehetőséget* biztosít az ajánlatkérő számára, hogy eredménytelenné nyilvánítsa az eljárást, amennyiben a nyertes ajánlat összegére tekintettel fedezethiány áll elő. Az ajánlatkérő jelen esetben *pusztán az észrevételében tett egy jövőre vonatkozó nyilatkozatot* arra vonatkozóan, hogy a kérelmező nyertes pozícióba kerülése esetén a megállapított fedezet összegét nem kívánja megemelni, mely nem jelenti azt, hogy adott esetben – a nyertes ajánlattevő ajánlata érvénytelenségének megállapítása esetén – ezt a döntést fogja hozni, és nem biztosít pótfedezetet, ezáltal *mellőzve az eljárás eredménytelenné nyilvánítását*. Mindebből következik, hogy egy eshetőleges ajánlatkérői döntés nincs kihatással a közvetlen, jogos érdeksérelem fennállásának megítélésére, így nem teszi közvetetté a kérelmező fennálló jogos érdekének közvetlenségét.”¹⁹ Fontos tehát, hogy az ajánlatkérő hogyan igazolja a rendelkezésre álló fedezet összegét, azzal kapcsolatban

milyen dokumentumok állnak rendelkezésre, illetve milyen nyilatkozatokat tett e körben.

A fentiek szerint tehát nem állapítható meg az ügyfélképesség hiánya automatikusan abban az esetben, ha a második helyezett a nyertes ajánlat érvényességét vitatja, és a kérelmezői ajánlatban meghatározott ellenszolgáltatás a rendelkezésre álló anyagi fedezet mértékét meghaladja. A KDB a következőket fogalmazta meg egy ilyen esetben: „A kérelmező jelen esetben érvényes és a második legkedvezőbb ajánlatot nyújtotta be, így vitathatatlan érdeke fűződik ahhoz, hogy ajánlatkérő a nyertesnek kihirdetett ajánlattevő ajánlata értékelése, bírálata során jogszerűen járjon el és jogszerű döntést hozzon. A Kbt., mint jogszabály tartalmazza az értékelés és bírálat konkrét szabályait, így annak nem megfelelő döntés meghozatala érdeksérelemet okoz. A kérelmező jelen esetben az eljárás nyertesének pozíciójába kerülhet, ha a nyertesnek kihirdetett ajánlattevő ajánlata érvénytelenségének megállapítására sor kerül. Adott esetben, ha az ajánlati ára meghaladja a fedezet mértékét, ajánlatkérő mentesülhet a szerződéskötési kötelezettség alól, de ez nem befolyásolja az eljárási pozícióját és az érdeksérelmét a kérelmezőnek.”²⁰ Ahogy a bíróság fogalmazott, „A [KDB] a kijavított végzéséből kitűnően részben arra alapította a [kérelmező] közvetlen joga, jogos érdeke sérelmének hiányát, hogy az ajánlatkérőnek a nyertes ajánlat kiesése folytán szükségszerűen az eljárás eredménytelenségét kellene megállapítania a fedezet hiánya miatt. Levezetésének alátámasztásaként azonban a jogszabályi rendelkezés lényegét nem a tartalom iránti hűség igényével rögzítette akkor, amikor a jogszabály által biztosított lehetőséget kötelezettséggé rögzítette, és később, a kijavítást követően is akként értelmezte, létrehozva ezzel egy megkerülhetetlen akadályt a [kérelmező] eljárásnyertessége megállapíthatóságára nézve. Ez az eljárása azonban nem fogadható el jogszerűnek.”²¹

Viszont az is jelentőséggel bírhat a KDB szerint, hogy az ajánlatkérő *megjelölte-e a kérelmezőt az összegezésben második helyezettként* vagy sem, és az is elegendőnek bizo-

¹⁷ Ld. pl. a KDB D.165/17/2021. számú végzésének [21] bekezdését.

¹⁸ A KDB D.165/17/2021. számú végzése, [17].

¹⁹ A KDB D.321/16/2020. számú határozata, [43].

²⁰ A KDB D.483/14/2012. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.33.802/2013/4. számú ítéletét, ennek megváltoztatásáról ld. a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.024/2014/5. számú ítéletét.

²¹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.705.499/2021/23. számú ítélete, [18].

nyult, hogy az ajánlatkérő nyilatkozott a fedezet megemelésére való képtelenségéről. „Az ajánlatkérő kizárólag abban az esetben tud a közbeszerzési eljárás eredményeként szerződést kötni, amennyiben az ahhoz szükséges anyagi fedezet rendelkezésére áll. Az ajánlatkérő nyilatkozott arról, hogy a rendelkezésre álló anyagi fedezetet a [...] nyertes ajánlat egyösszegű ajánlati ára összegének erejéig [...] tudja megemelni. Az ajánlatkérő arról is egyértelműen nyilatkozott, hogy ugyanakkor nincs módjában további anyagi fedezetet, pénzügyi forrást a szerződéskötéshez hozzárendelni.” Emellett vizsgálták az összegezésben megjelölt adatok jelentőségét is: „A Döntőbizottság nem tudta elfogadni a kérelmező álláspontját az ügyfélképessége fennállása tekintetében. A kérelmező által hivatkozott D.441/26/2022. számú határozat tényállása eltér a jelen közbeszerzési eljárás tényállásától, ugyanis a megjelölt ügyben az ajánlatkérő az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezésben rögzítette, hogy a kérelmező a második legkedvezőbb ajánlatot tette. A jelen ügyben az ajánlatkérő ilyen megállapítást nem tett, annak ellenére, hogy a Kbt. biztosította számára ennek jogszabályi lehetőségét.”²² A bíróság azonban másképp ítélte meg a helyzetet. Egyrészt úgy foglaltak állást, hogy a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdése szerinti fordított értékelés nem eredményezheti azt, hogy két ajánlattevő közül a nem nyertes ajánlattevő semmilyen módon nem gyakorolhat tényleges jogorvoslati jogot azon okból, mert az ajánlattevő nem bírálta el az ajánlatát, ugyanis az ajánlatkérő köteles elvégezni a legkedvezőbb ajánlat bírálatát, és ha ennek eredményeképpen a legkedvezőbb ajánlat kapcsán érvénytelenségi ok merül fel, akkor a sorrendben következő ajánlatot is el kell bírálnia. Másrészt „[a] pótfedezetről való döntés az ajánlatkérő diszkrecionális jogköre, azonban az ajánlatkérő akkor kerül az erről való döntési helyzetbe, ha a [KDB] a jogorvoslati kérelemnek helyt ad és megsemmisíti a korábbi eljárást lezáró döntést a nyertes ajánlat érvénytelensége észlelésének elmulasztása miatt. Mivel ez a döntési pont a jövőben következhet be és nem az ügyfélképesség vizs-

gálatakor, annak szempontjából nem lehet releváns.” Így az ajánlatkérő részéről a fedezet kiegészítésére vonatkozó nemleges nyilatkozata sem kötőerővel, sem bizonyító erővel nem bír, mivel az esetlegesen új bírálati eljárásban nem köti az ajánlatkérőt, továbbá az uniós támogatásból történő beszerzésre tekintettel a pénzügyi fedezet összegéről való döntés nem kizárólag az ajánlatkérő kompetenciájába tartozik. Rendkívül fontos, hogy „[a] fedezet kiegészítése lehetőségének vagy az erre irányuló ajánlatkérői szándék hiányának bizonyítása irreleváns a [kérelmező] ügyfélképessége vizsgálata szempontjából, mivel attól nem függ az ajánlatok jogszerű elbírálására fennálló közvetlen jogos érdekének fennállása. A fedezet kiegészítése vagy az eljárás eredménytelenné nyilvánítása a jogorvoslati eljárást meghaladó jövőbeni kérdés, amelytől nem tehető függővé a jogorvoslati kérelem érdemi elbírálása.”²³ Tehát eredményes eljárás esetén „A fedezethiány önmagában nem jelenti azt, hogy a kérelmező ne kerülhetne abba a helyzetbe, hogy az eljárás nyertesévé váljon, ugyanis az ajánlatkérőnek lehetősége van pótfedezetről dönteni. Az, hogy az ajánlatkérő akként nyilatkozik, hogy a rendelkezésére álló fedezete nem elegendő a kérelmezővel való szerződéskötésre, nem bír kötőerővel...”²⁴ A második helyezett feltüntetése kapcsán fontos egyébként az a bírósági megközelítés is, amely szerint „A [KDB] alaptalanul tartotta relevánsnak azt, hogy az ajánlatkérő nem nevezett meg második legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevőt...”²⁵

Más megítélés alá esik az a helyzet, ha az ajánlatkérő a *fedezet elvonása* okán a szerződés megkötését utóbb megtagadta, és a kérelmező – aki nem volt nyertes ajánlattevőként megjelölve – egyrészt a nyertes ajánlat érvényességét, másrészt a szerződés megkötésének megtagadását vitatja. A KDB az ügyfélképesség hiányát a következők szerint állapította meg egy ilyen esetben: „[a]z anyagi fedezet hiányára tekintettel az ajánlatkérő beszerzési igénye már nem áll fenn, az összegezés esetleges megsemmisítése esetén sem kerül az aján-

²² A KDB D.533/23/2022. számú végzése, [46]–[47]. Megsemmisítette és új eljárásra kötelezte a KDB-t a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.739/2023/9. számú ítélete. Ld. még a KDB D.543/21/2021. számú végzését, amelyben nem jelölt meg az ajánlatkérő második helyezettét, és úgy nyilatkozott, hogy nem képes a fedezetet megemelni.

²³ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.739/2023/9. számú ítélete, [43]–[44].

²⁴ A KDB D.284/21/2024. számú határozata, [149].

²⁵ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.682/2023/9. számú ítélete, [41].

latkérő abba a helyzetbe, hogy nyertes ajánlattevőként bármelyik ajánlattevőt kihirdesse. A jogorvoslati kérelem 1. és 2. kérelmi eleme [...] vonatkozásában nem áll fenn jogos érdeke kérelmezőnek, mivel a nyertes ajánlattevővel az ajánlatkérő nem fog szerződést kötni. A Döntőbizottság a konkrét esetben a közvetlen érdekselelem fennállását nem látta megvalósulni, mivel a kérelmező jogos érdekét nem befolyásolta a vélt jogsértés.”²⁶

Az eljárás eredménytelenné nyilvánításához kapcsolódóan említhető még egy további példa. Az eljárás eredményes volt, azonban az eljárást lezáró döntést a KDB megsemmisítette. Az ajánlatkérő új döntést hozott, eredménytelenné nyilvánítva az eljárást, két jogalapot is megjelölve (előre nem látható körülmények okán a szerződés teljesítésére képtelenné válás, valamint fedezethiány). A döntéssel szemben jogorvoslati kérelmet terjesztettek elő. A kérelmező előadta, hogy az ajánlata érvényes, és eredményes eljárás esetén ő lenne a nyertes ajánlattevő. Mindkét eredménytelenségi jogalap fennállását vitatta, a fedezet kapcsán előadta, hogy az azért nem elég a szerződés megkötéséhez, mivel az ajánlatkérő az általa rögzített anyagi fedezet összegét úgy értette, hogy az az opciós mennyiség finanszírozására is kiterjed. A KDB e kérelmi elem kapcsán megállapította az ügyfélképeség hiányát, mivel az ajánlatkérő a fedezetet és a becsült értéket egyező összegben állapította meg, a Kbt. 16. § (1) bekezdése és a közbeszerzési dokumentumok vizsgálata alapján az ajánlatkérő a becsült érték összegének erejéig vállalt pénzügyi kötelezettséget a beszerzési igénye megvalósítására, ennek megfelelően arra a következtetésre jutottak, hogy az ajánlatkérő a becsült értéket (mely pontosan megegyezik a rendelkezésre álló fedezet összegével) a teljes (opciós) időtartamra és a teljes opciós mennyiségre képezte. A kérelmező ajánlatában megadott ajánlati ár meghaladta a rendelkezésre álló fedezet mértékét is, így az ajánlatkérő fedezet hiányában nem tud szerződést kötni. Ebből következően megállapította a KDB, hogy nem kerülhet a kérelmező kedvezőbb pozícióba, mert az ajánlatkérő nem tud vele szerződést kötni, az eljárás fedezethiány miatt mindenképpen eredménytelenül zárul, így hiányzik a kérelem előterjesztéséhez fűződő

közvetlen jogos érdek. Ebből az is következett, hogy az első kérelmi elem vizsgálata (amely a másik eredménytelenségi jogalap jogszerűségét vitatta) oka foggyottá vált, e tekintetben ezt az eljárási akadályt állapították meg.²⁷

A fedezet és az eljárásrend választására jogosító értékhátár átlépése esetén is hiányzik az ügyfélképeség: „Abban az esetben, ha a kérelmező jogorvoslati kérelme alapos lenne, azaz a Döntőbizottság megállapítaná, hogy az ajánlatkérőnek érvénytelenné kellett volna nyilvánítania az egyéb érdekelt ajánlatát, a kérelmező ajánlata lenne az egyetlen érvényes, azaz legkedvezőbb ajánlat. Mivel az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzési eljárást nemzeti eljárásrendben folytatta le, a kérelmező ajánlati ára alapján viszont a Kbt. Második Része szerinti uniós eljárásrend lett volna alkalmazandó, ezért a kérelem alapos volta esetén az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárást a Kbt. 114. § (8) bekezdése alapján eredménytelenné kellene nyilvánítania.” Másrészt „A Döntőbizottság megállapította továbbá, hogy a kérelmező ajánlati ára – a becsült értékkel egyezően – 85%-kal meghaladta a rendelkezésre álló fedezet mértékét, mellyel kapcsolatban az ajánlatkérő az összegezésben rögzítette, hogy ezért sem bírálta el a kérelmező ajánlatát, illetve a jogorvoslati eljárás során tett észrevételében úgy nyilatkozott, hogy a fedezet kiegészítéséhez nem áll rendelkezésre a szükséges forrás.”²⁸

A második helyezettel történő szerződéskötés vitatása

Miután áttekintésre kerültek különböző példák bemutatásával a főbb szakaszok és időszakok a közbeszerzésekhez, illetve közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódóan, érdemes megvizsgálni a szerződéskötés elmaradásának ügyfélképeségi kérdéseit is. Vannak olyan helyzetek, amikor a nyertes ajánlattevő kifogásolja, hogy az ajánlatkérő jogellenes módon tagadta meg a szerződés megkötését a Kbt. 131. § (9) bekezdése alapján, és vannak olyan esetek, amikor az ajánlatkérő állítja ugyanezt a nyertes ajánlattevő terhére.

Sajátosan alakult az eljárási akadályok közül az *elkészítettség és az ügyfélképeség viszonya* egy jogorvoslati eljárásban. A tényállás szerint az ajánlatkérő megküldte az ajánlattevőknek az ajánlatok elbírálásáról szóló

²⁶ A KDB D.75/13/2017. számú végzése.

²⁷ A KDB D.218/13/2024. számú végzése, [74]–[78], [85].

²⁸ A KDB D.377/16/2022. számú végzése, [26]–[27]. A döntést keresettel támadták.

összegezést, amelyben második helyezett ajánlattevőt is feltüntettek. A szerződéskötés részleteit (a szerződéskötési adatokat) egyeztették a felek, azonban az ajánlati kötöttség lejártáig nem került sor a szerződés aláírására. A jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő csatolta azt a levelezést, amelyben kérték a megjelenésre a nyertes ajánlattevő képviselőjét, a kérelmező viszont azt állította, hogy nem kapott semmilyen tájékoztatást, pedig a szerződéskötési szándékukat többször is kifejezésre juttatták, a szerződéskötéstől való elállásról soha semmilyen nyilatkozatot nem tettek. Az ajánlatkérő a szerződést megkötötte a második helyezettel, és erről tájékoztatta a kérelmezőt, de ezt megelőzően, napokkal korábban az ajánlati kötöttség utolsó napján még egyszer kérte a kérelmezőt (határidő tűzésével), hogy még aznap keressék meg az ajánlatkérő képviselőjét, illetve tájékoztassák a visszalépésről, mert második helyezettet is megjelöltek az összegezésben. A kérelmező azt állította, hogy jogsértő módon nem vele kötötték meg a szerződést mint kihirdetett első helyezett nyertes ajánlattevővel.

A KDB az elkésettséget állapította meg e kérelmi elemhez kapcsolódóan, mivel a kérelmező nem a második helyezettel történő szerződéskötésről szóló tájékoztatással szerzett tudomást a feltételezett jogsértésről, hanem korábban. Ugyanis a kérelmezőnek tudomása volt arról, hogy az ajánlati kötöttség mikor járt le, ezt az ajánlatkérő is közölte vele, de egyébként is elvárható az, hogy a nyertes ajánlattevő tudja azt, hogy mikor ér véget az ajánlati kötöttsége. Ennek megfelelően kérelmező legkésőbb az ajánlati kötöttség lejártának napján, a hivatali nap végén tudomást szerzett arról, hogy az ajánlatkérő vele – az ajánlati kötöttség ideje alatt – nem kötött szerződést. Mivel a 15 napos jogvesztő határidő nem került megtartásra, így eljárási akadály folytán nem vizsgálhatták érdemben ezt a feltételezett jogsértést.

A következő kérelmi elem arról szólt, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon kötötte meg a szerződést a második helyezettel. Ez esetben is felmerült az elkésettség kérdése, ugyanis a kérelmező az ajánlatkérő leveléből nem tudhatta, hogy mikor történt meg a második helyezettel a szerződéskötés, erről csak egy későbbi ajánlatkérői levélből szerzett tudomást, így e kérelmi elem nem volt elkésett. Viszont az ügyfélké-

pesség hiánya mint eljárási akadály már felmerült: „Jelen esetben a kérelmező ügyfélképességének megítélése során nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a kérelmező jogorvoslati kérelmének első elemében azt kifogásolta, hogy az ajánlatkérő nem kötött vele szerződést. A második kérelmi elemben azt kifogásolta, hogy a második helyezettel kötött jogsértően szerződést az ajánlatkérő. A Döntőbizottság az elkésetten előterjesztett első kérelmi elem vonatkozásában megállapította, hogy a szerződéskötés elmaradásának a jogszerűségét nem vizsgálhatja. A kérelmező abban az esetben sem kerülne kedvezőbb helyzetbe – azaz a szerződést vele az ajánlatkérő nem kötné/köthetné meg – ha a második kérelmi elem vonatkozásában jogsértés kerülne megállapításra. A kérelmező, tekintettel arra, hogy elkésetten kifogásolta azt, hogy az ajánlatkérő vele jogsértő módon nem kötött szerződést, nem kerülhet olyan helyzetbe, hogy az ajánlatkérő vele kötné/köthetné meg a szerződést. A kérelmező az ügyfélképessége körében arra hivatkozott, hogy mint nyertes ajánlattevő, a szerződéskötéstől nem lépett vissza, s a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti visszalépési feltételek nem valósultak meg. A kérelmezőnek tehát jogos érdeke fűződött ahhoz, hogy a szerződést vele és ne a második helyezettel kösse meg az ajánlatkérő, ezáltal a szerződés teljesítését követően annak az eredményével (referencia, gazdasági haszon) gazdagodjon. A Döntőbizottság rá kíván mutatni, hogy az elkésetten előterjesztett első kérelmi elemre tekintettel, a kérelmező nem tud olyan helyzetbe kerülni – ha a második kérelmi elem vonatkozásában jogsértés is kerülne megállapításra – hogy a szerződést az ajánlatkérő vele kösse meg és a szerződés teljesítését követően annak az eredményével (referencia, gazdasági haszon) gazdagodjon.”²⁹

A harmadik kérelmi elem a szerződés Kbt. 137. § (4) bekezdése szerinti semmisségére vonatkozott, azonban ügyfélképesség hiánya miatt ezt sem bírálták el. „A kérelmező abban az esetben sem kerülhet szerződéskötési pozícióba, amennyiben a Döntőbizottság alaposnak találja a jogorvoslati kérelem harmadik elemében foglaltakat. A kérelmezői jogosultságának alátámasztásaként a kérelmező előadta, [hogy] a második helyezettel való szerződéskötésre a Kbt. 131. § (4) bekezdésben foglaltakra tekintettel csak akkor kerülhet sor, ha a nyertes ajánlattevő visszalép és az ajánlatkérő az

²⁹ A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [75]–[76].

összegezésben megjelölt második helyezettet. Mint-hogy az ajánlatkérő jogsértő módon kötötte meg a szerződést a második helyezettel, így a semmisség kimondásához a kérelmezőnek jogos érdeke fűződik, ugyanis a szerződés semmisségének kimondása alapot teremt a kérelmező számára egyéb jogérvényesítési eszközök alkalmazására (pl. kártérítési per). A Döntőbizottság rá kíván mutatni, hogy az elkésetten előterjesztett első kérelmi elemre tekintettel, a kérelmező nem tud olyan helyzetbe kerülni – ha a harmadik kérelmi elem vonatkozásában jogsértés is kerülné megállapításra – hogy a szerződést az ajánlatkérő vele kösse meg. Az *egyéb jogérvényesítési eszközök alkalmazhatóságának a lehetősége csak közvetett jogi érdekként értékelhető, az a jogorvoslati kérelem benyújtásához szükséges közvetlen jogos érdeksérelmét nem alapozza meg és nem is pótolja*. Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező nem rendelkezik ügyfélképeséssel a harmadik kérelmi elem vonatkozásban, mely szerint a második helyezettel megkötött szerződés semmis, mert hiányzik a jogorvoslati kérelem benyújtásához szükséges közvetlen jogos érdeksérelme, mint a kérelem előterjesztéséhez szükséges törvényi feltétel.”³⁰

A szerződés módosításához és teljesítéséhez kapcsolódó ügyfélképeség

A szerződés módosításának vitatásához kapcsolódó ügyfélképeség

Szintén lényegesek a Kbt.-be ütköző szerződésmódosítások kifogásolásához kapcsolódó ügyfélképeségi kérdések. Vagyis meg kell ítélni azt, hogy a vesztes ajánlattevő(k) nyújthat(nak)-e be jogorvoslati kérelmet azon az alapon, hogy az ajánlatkérőként és a nyertes ajánlattevőként szerződő felek a Kbt.-ütköző módon módosították az eljárás eredményeként megkötött szerződésüket?

Jogtörténeti előzményként megemlíthető ezzel kapcsolatban, hogy a régi Kbt. még ismert egy sajátos, kontrollt biztosító szabályt. A korábbi szabályozás szerint az ajánlatkérőként szerződő félnek ugyanis nemcsak hirdetmény útján kellett számot adni a szerződés módosításáról, hanem a szerződés előzményét képező

közbeszerzési eljárásban résztvevő gazdasági szereplőket – nevezetesen a nyertes ajánlattevőként szerződő fél versenytársait – is értesítenie kellett abban az esetben, ha a szerződés olyan eleme változott a módosítás eredményeként, amely a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelésének alapjául szolgált.³¹ Ennek az értesítési kötelezettséget megállapító rendelkezésnek célja a szerződésmódosítások nagyobb kontrolljának biztosítása volt, ugyanis az érdekelt versenytársak jogorvoslati eljárás indítása útján egymást is rászoríthatták a jogszerűtlen utólagos szerződésmódosítások gyakorlatának megszüntetésére.³² Tehát a jogalkotó kifejezetten támogatni kívánta az ajánlattevői kör jogorvoslati kérelem benyújtására vonatkozó szándékát. Ebből nem következik, hogy az ügyfélképeség egyértelmű lehet ilyen esetekben minden további nélkül. A közvetlen érdeksérelmen kívül például vizsgálható, hogy ajánlattevői státusz kell-e (vagyis kellett-e ajánlatot tenni), érvényes ajánlatot kellett-e tenni, számít-e az értékelési rangsor vagy mi a joghatása annak, ha a kérelmező korábban az ajánlatát visszavonta?

A KDB egy bírósági perben azzal érvelt, hogy a jogalkotó nem állapított meg specifikus ügyfélképeségi szabályokat a szerződésmódosítással kapcsolatos jogsértésekre, így azt a Kbt. 148. §-ának (2) bekezdése szerint kell megítélni. A bíróság ezt az érvet elfogadta: „A Kbt. a jogorvoslatokat egységesen szabályozza; a jogorvoslati kérelem előterjesztésére jogosultak körének meghatározásánál a közbeszerzési eljárás egyes szakaszai szerint nem differenciál, de e vonatkozásban a szerződés megkötését követő időszakra nézve sem ad eltérő rendelkezéseket.” Ennél fogva közvetlen jogos érdeke fűződött a kérelmezőnek ahhoz, hogy „[a]z ilyen szolgáltatás nyújtására vonatkozó közbeszerzési eljárás jogszerű legyen, a szerződés tiltott módosítása folytán ne zárják ki őt a szerződés megkötésére irányuló versenyből. Érdekelt abban is, hogy az ajánlatkérő által meghatározott feltételeknek megfelelően történjen ténylegesen a teljesítés, vagyis, hogy a nyertes a valóságban is azt, annyit és úgy szolgáltatasson, ahogy azt a nyertes ajánlatában vállalta. Más mennyiségre vonatkozó, eltérő feltételekkel meghirdetett eljárásban ugyanis más

³⁰ A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [87]–[89].

³¹ Ld. a régi Kbt. 132. § (2) bekezdését.

³² A régi Kbt. javaslati állapotához fűzött általános miniszteri indokolás 4. pontja, valamint a 132. §-hoz kapcsolódó részletes indokolás.

versenyhelyzet alakulhatott volna ki; más ajánlatkérői elvárás mellett az ajánlattevők más-más ajánlatot tettek volna.”³³

Egy esetben – több szerződésmódosítást követően – a felek meghosszabbították a szerződés időtartamát (az újabb eredményes eljárás lezárásáig), a keretösszeget már nem is rögzítették, továbbá érintették ezzel a mennyiséget és a tárgyat is. E harmadik szerződésmódosítás jogszerűségét kívánta vitatni több kérelmező. Az eset főbb jogkérdéseket felvető pontjai a következők:

- A kérelmezők részesei voltak az azonos tárgyban megindított másik (újabb) eljárásnak, amely folyamatban volt a kérelem benyújtásakor. A kérelmezők „[a] közbeszerzési eljárás 1. részét módosító 3. szerződésmódosítást kifogásolták, amely közbeszerzési eljárásban ők is nyújtottak be ajánlatot minden részre és az 1. részre vonatkozóan az ajánlati kötöttségüket nem tartották fenn. [...] A jogorvoslati kérelem benyújtásakor még fennállt reális lehetőségük valamennyi részben arra, hogy a közbeszerzési eljárás nyertesei legyenek. A korábbi eljárás alapján megkötött szerződés módosításával azonban ez az esélyük jelentősen csökkent tekintettel a 3. szerződésmódosítás tartalmára és indokára, mivel a kérelmezett a szerződésmódosítások alapján azokat a munkákat teljesíti, amit az ajánlatkérő [az újabb] közbeszerzési eljárásban, annak 1. részében kívánt az előminősített ajánlattevőktől beszerezni és ahol a [...] kérelmezőknek is van, illetve az ismert tények alapján már csak volt esélye az eljárás nyertesének lennie.”
- A kérelmezők potenciális ajánlattevők voltak, esélyük is volt a szerződés elnyerésére.
- Az a helyzet állt elő, hogy a 3. szerződésmódosítással kiterjesztették az újabb közbeszerzési eljárás alapján beszerzendő mennyiségre és tárgyra az előző szerződést, így az közvetlen érdeksérelmet okozott a kérelmezőknek.
- Nem eredményezte az 1. és a 2. szerződésmódosítás kifogásolásának hiánya az ügyfélképeség hiányát, hiszen egyrészt az indokok eltérőek voltak, másrészt a „Kbt. sem követeli meg azt, hogy minden vélt vagy

valós jogsértés esetén kötelező jogorvoslati kérelmet előterjeszteni.”

- A szerződéskötést eredményező közbeszerzési eljárásban az ajánlat fenn nem tartásának ténye nem érintette az ügyfélképeséget.³⁴

A bíróság a KDB-vel értett egyet az ügyfélképeség kérdésében, hiszen „[a] kérelmezőknek a jogorvoslati kérelmük benyújtásakor még fennállt a reális esélyük valamennyi részben arra, hogy az eljárás nyertesei legyenek, ez az esélyük csökkent a 3. szerződésmódosítás tartalmára és indokára tekintettel. A bírói gyakorlat szerint is elegendő a közvetlen jog- vagy érdeksérelme megállapításához, hogy a kérelmezők potenciális ajánlattevők, és ahogy a jelen ügyben is ténylegesen ajánlatot nyújtottak be, tárgyi esetben a két hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás továbbá a tárgyakat, mennyiségüket, a részek számát, az értékelés szempontját tekintve azonos volt. [...] Helyesen összegezte tehát a Döntőbizottság, hogy a szerződésmódosítással az a helyzet következett be, hogy az [újabb] közbeszerzési eljárás 1. részében beszerezni kívánt mennyiségre és tárgyra került kiterjesztésre a kötelezően ellátandó feladatokra figyelemmel a [...] megkötött keretszerződés, így a módosítás közvetlen érdeksérelmet okozott – a hatály kitolásával is – a kérelmezőknek.”³⁵

Egy másik esetben nem fogadták el azt az ajánlatkérői érvet, amely szerint az érvényes ajánlattétel nem elegendő, tekintettel arra, hogy ha az eljárás lezárult szerződéskötéssel, akkor az ezt követő jogcselekményekkel kapcsolatban nem minősíthető ajánlattevőnek a kérelmező, legfeljebb az eljárást lezáró döntést vitathatná. A bíróság ezt nem fogadta el, hiszen e „[j]ogértelmezés valóban ahhoz vezetne el, hogy a szerződő feleken kívül megszűnne a további kérelmezői lehetőség szerződésmódosítással kapcsolatos kérdésekben, illetve csak az maradna meg jogorvoslati lehetőségként, hogy a közbeszerzési döntőbizottság vagy hivatalból történő eljárás kezdeményezésére jogosult szervek indítványa alapján a közbeszerzési döntőbizottság eljárhasson. Nyilvánvaló, hogy a szerződő feleknek nem áll érdekében az, hogy a szerződésmódosítást kifogásolják. Így a jogorvoslati kérelmet

³³ Ld. a Fővárosi Ítéletábrla 2.Kf.27.321/2011/5. számú ítéletét.

³⁴ A KDB D.199/18/2014. számú határozata.

³⁵ A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.32.458/2014/19. számú ítélete.

előterjesztők köréből nem zárhatók ki azok a személyek illetve szervezetek, amelyeknek közvetlen jogos érdekük fűződik a szerződés módosítással kapcsolatos jogsértések megállapításához.” Rámutatott a bíróság arra is, „[h]ogy a közbeszerzési eljárás a szerződés megkötésével valóban lezárul, ugyanakkor a Kbt. egész jogorvoslati rendszere magát a szerződés teljesítésére vonatkozó rész tekintetében is kiterjesztő, hiszen a szerződés teljesítését, illetve a szerződés módosítását az ajánlatkérőnek meg kell jelentetni, innen értesülhetnek a szerződés módosítással közvetlenül érintett egyéb érdekeltnek arról, hogy a szerződést valóban a közbeszerzési eljárásnak megfelelően kötötték-e meg illetve azt, hogy annak megfelelően teljesítették-e.”³⁶

A szerződés teljesítésének vitatásához kapcsolódó ügyfélképesség

Az is felmerült már a joggyakorlatban, hogy a közbeszerzési eljárásban ajánlatot tevő (nem nyertes) gazdasági szereplő nyújtott be jogorvoslati kérelmet a szerződés teljesítése során bekövetkezett jogsértések miatt. Azt feltételezte, hogy a vállalt műszaki tartalommal, szerződésmódosítás nélkül nem teljesülhetett a szerződés. Ügyfélképessége körében arra hivatkozott, hogy ő lett volna az eljárás nyertese, a nyertes ajánlattevőnek már az ajánlata bírálatakor úgy kellett volna módosítania műszaki ajánlatát, mint ahogyan azt a teljesítés során tette meg. Ebből kifolyólag a kérelmezőnek jelentős kára, elmaradt haszna keletkezett, melyet csak polgári perben érvényesíthet, azonban a polgári peres eljárás megindításának alapfeltétele a Kbt. 177. §-a alapján a jogsértés KDB részéről történő megállapítása. A KDB azonban nem fogadta el ezt az érvelést, és az ügyfélképességet nem látta fennállónak. A Döntőbizottság elsődlegesen rögzíti, hogy a kérelmező jelen kérelmében a szerződés módosítását állítja, mivel a leszállított termékek gyári számából arra következtet, hogy nem a megajánlott műszaki paraméterrel történt a szállítás, azaz a felek szerződést módosítottak, aminek jogszerű feltételei nem álltak fenn. [...] Egy olyan eljárásban, ahol a szerződés már megkötésre került, sőt a szerződést a felek kölcsönösen teljesítették, a korábbi eljárásban részt vett ajánlattevő vonatko-

zásában a szerződés elnyerése, mint cél nem valósulhat meg. Az az ajánlattevői igény – a fenti kúriai ítélet szerint –, hogy az ajánlatkérő az ajánlatok bírálatát a Kbt. szerint, a jogszabályoknak megfelelően végezze el, nem eredményezi a kérelmező ügyfélképességét. A közbeszerzési eljárás eredményeként elmaradt haszon megtérítésére irányuló polgári peres eljárás indítása pedig nem minősül olyan közvetlen jogos érdeknek, ami a kérelmező ügyfélképességét megalapozná, hiszen ezzel kedvezőbb helyzetbe nem kerülne a közbeszerzési eljárásban.” Ebben az esetben is említette a KDB azt az érvet, amely szerint a Kbt. „[n]em biztosítja az ajánlattevők részére a közbeszerzési szabályok betartatásának általános felügyeletét/ellenőrzését, hiszen a jogalkotó ezen szerepkört a hivatalbóli kezdeményezők számára biztosította.”³⁷

Az ügyfélképesség elméleti és gyakorlati összegezése

Az elméleti jellemzők áttekintése

Az ügyfélképességre vonatkozó igen tekintélyes mennyiségű hatósági és bírósági döntés strukturált elemzését követően – tekintettel a szakirodalmi megközelítésekre is – lehetőség nyílik a főbb elméleti sajátosságok, elvek leírására és ezeknek megfelelően a bevezetőben megfogalmazott kérdések megválaszolásának megkísérlésére.

a) A közigazgatási hatósági eljárások egyik lényeges eljárási alapkérdése az ügyfélképesség, amely a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó jogorvoslati eljárások tekintetében a *kérelmezői jogosultság* kereteit jelöli ki úgy, hogy az „ügyfélképesség” – amely nem azonos például az ügyféli jogállással – kifejezést nem ismeri a tételes jog, elméleti és joggyakorlati fogalomként létezik. Fontos ebben a körben, hogy „[a]z ügyféli minőség nem azonos a Kbt. 148. § (2) bekezdése szerinti ügyfélképességgel, amely azt rögzíti, hogy ki élhet érdemi jogorvoslati kérelemmel. Az ügyfélképesség, mint a közbeszerzési jogban a Kbt. által megteremtett speciális fogalom, szűkebb személyi kört jelent az Ákr. szerinti – az eljárásban egyébként résztvevő – ügyfelek körénél.”³⁸ Olyan további jogi sajátosságokat kell vizsgálni a joggyakorlat alapján továbbá, hogy „osztatlan”, „füg-

³⁶ A Fővárosi Bíróság 14.K.31.081/2009/24. számú ítélete. Helybenhagyta a Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.321/2011/5. számú ítélete.

³⁷ A KDB D.54/19/2023. számú végzése, [79], [82], [84].

³⁸ A Fővárosi Törvényszék 104.K.702.284/2021/12. számú ítélete, amelyet idéz a KDB D.218/13/2024. számú végzésének [24] bekezdése.

gő” vagy éppen „szünetelő” ügyfélképesség értelmezhető-e vagy sem, és ha igen, akkor hogyan.

A jogorvoslathoz való jog nemzetközi, illetve uniós dokumentumokban (Alapjogi Charta) és az Alaptörvényben is biztosított jog. Az ügyfélképességre vonatkozó szabályok megalkotásával e jogot korlátozzák. Ez mindaddig jogszerű, amíg ez a korlátozás arányos és szükséges. Az uniós jogban pedig rendkívül lényeges, hogy a tagállamoknak az irányelvi szabályokhoz és az EUB ítéleteiben megfogalmazott elvekhez kell igazodniuk, azokon túlmenően nem állapíthatnak meg további szűkítéseket.

Az ügyfélképesség tehát egy olyan *skálán* helyezkedik el, amelynek egyik végén a közérdekű kereset áll. Ilyen esetben a jogalkotó bárkinek bármilyen feltételezett jogsértés kapcsán lehetővé tenné a kérelem benyújtását, korlátlan beavatkozási lehetőséget engedve. A másik végpont – amely az uniós jogi környezetben az irányelvekkel teljesen összeegyeztethetetlen lenne – a jogorvoslati jog megtagadása, vagyis a jogi immunitás deklarálása lenne. E két szélsőséges eset között kell megtalálni az egyensúlyi pontot, állapotot. Ha ezt a pontot a jogalkotó inkább a közérdekű keresethez közelebb helyezi, akkor azzal nagyobb teret engedhet a visszaélésszerű, a közbeszerzési eljárást akadályozó, valós szerződéskötési lehetőség, illetve szándék nélküli kérelmeknek, de akár „törvényességi óvás” jelleget is biztosíthat számukra ezáltal. Ha viszont a kizárás felé mozdítja el a szabályozási súlypontot, akkor megnehezíti az érdekérvényesítést, adott esetben olyannyira, hogy a ténylegesen indokolt kérelmeket benyújtókat is elzárja a jogorvoslat lehetőségétől.

b) Az ügyfélképesség az *eljárási akadályok* rendszeréhez tartozik, a KDB-nek ezeket a kérdéseket is vizsgálnia kell, hiszen súlyos eljárási jogsértés az, ha eljárási akadály fennállása ellenére érdemben elbírálják a kérelmet. A Kbt. szerinti egyik kötelező tartalmi eleme a jogorvoslati kérelemnek a kérelmezői jogosultság alátámasztása, tehát elsőként a kérelmezőre hárul a feladat, hogy az ezzel kapcsolatos jogi álláspontját előadja. Ha a KDB ezt nem találja elegendőnek, vagy továbbra is bizonytalannak tartja, akkor hiánypótlási felhívásban kérheti a további indokolást, de már megindított jogorvoslati eljárásban is sor kerülhet újabb nyilatkozattételre való felhívásra a teljes körű alátá-

masztottság érdekében. Ha az ajánlatkérői oldalról nem merül fel eljárási kifogás, illetve a KDB szerint is elfogadható a kérelmező érvelése, akkor nem szükséges a KDB-nek részletesen megindokolnia a határozatában, hogy miért tartotta elfogadhatónak a kérelmező e körben tett előadását, ellenkező esetben – ajánlatkérői eljárási kifogás esetében – azonban már kötelezettsége számot adni a döntésében arról, hogy a felmerült érveket hogyan ítélte meg.

Másrészt az ügyfélképesség az eljárási akadályok között sajátos funkcióval bír, összehasonlításukkal egy példa említhető. Az elkészttség mint akadály körében például a kérelem benyújtására nyitva álló rövid (objektív és szubjektív) jogvesztő határidőket szabályoz a törvény. Ennek célja, hogy az eredmény közlését követő bizonytalan, függő jogi helyzet ne álljon fenn huzamosabb ideig, és a beszerzési igény kielégítését lehetővé tevő szerződéskötés ne húzódhasson el egy hosszabb szerződéskötési tilalom alá tartozó időszak folytán. Az ügyfélképesség feladata viszont a kérelmezői kör „megszűrése”, vagyis azok kirekesztése, akik számára – köznapi, nem jogi kifejezésekkel összegezve – értelmetlen, célszerűtlen, vagy éppen szükségtelen biztosítani a jogorvoslati út lehetőségét. Ennek indokai között szerepelhet a kizárólag az eljárás elhúzását célzó kérelmek visszaszorítása, valamint a KDB munkaterhének mérséklése. Az ügyfélképesség a visszaélésszerű jogorvoslati kérelmek benyújtása elleni küzdelem egyik lehetséges eszköze, a kérelemre induló eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértékére és viselésére vonatkozó szabályok mellett. Vagyis vizsgálható az is, hogy melyik eljárási akadálynak mi a funkciója, illetve a vonatkozó szabályok alakításával hogyan lehet a nemkívánatos, káros jelenségeket kiküszöbölni.

c) A *jogforrások* tekintetében a kiindulópontot az említettek szerint az uniós irányelvi szabályok és törvénykezési elvek képezik, ezeknek megfelelően kell kialakítani a jogharmonizáció eredményeként a tagállami szabályokat. Az Ákr. általános ügyféli előírásait kiegészítve, speciális szabályozásként a magyar Kbt. az irányelvi szabályokat átvette, kiegészítve azokat, például a kamarai jogosultsággal. Azonban a törvényi szabályozás rendkívül szűkszavú, így az eljáró fórumokra hárult lényegében az a feladat, hogy kidolgozzák

(„kiműveljék”)³⁹ az ügyfélképessegre vonatkozó irányvonalat, megközelítéseket, a fogalmi elemek tartalmát és az alkalmazható alapelveket. Azonban mivel minden tényállást egyedileg kell megítélni, és mivel a tényállások rendkívül sokfélék lehetnek, ezért szembesülni kell nemcsak a jogszabályalkotási korlátokkal, hanem azzal is, hogy korábbi döntések mennyiben hivatkozhatók, alkalmazhatók egy adott jogorvoslati eljárásban. Ilyenkor a tényállások különbözőségeinek áttekintése, illetve a hivatkozott döntésekben kimunkált elvek számbavétele és elfogadásuk vagy elvetésük melletti érvek szoktak megjelenni az adott ügyben hozott döntés indoklásában.⁴⁰ Azonban ez sem szükségszerű, hiszen számos esetben csak annyi jelenik meg, hogy egy korábbi döntés azért nem vehető figyelembe, mert a tényállás különböző, vagy nem teljesen egyező, és a részletesebb összevetés hiányzik, pedig ez utóbbi is az indoklás fontos elemének lenne tekinthető. Arra is említhető példa, amikor a korábbi szabályozásra épült joggyakorlattól tagadják meg az alkalmazhatóságot részletek nélkül: „A Kúria hangsúlyozza, hogy az [ajánlatkérő] 2018. április 13. napján indította meg a közbeszerzési eljárást, ezért eljárásának jogszerűségét az e napon hatályos Kbt. szabályai szerint kell megítélni. Ennél fogva a korábbi szabályozáson alapuló – az Összefoglaló véleményben és a határozatban felhívott eseti döntésekben megnyilvánuló – joggyakorlat jelen ügyben nem irányadó.”⁴¹

A *törvényi szabályozás egységes*, tehát nem vonatkoznak különleges szabályok az egyes jogsértésekre, eljárási szakaszokra, ajánlatkérői cselekményekre, de a jogalkotó nem állapított meg specifikus ügyfélképessegi szabályokat a szerződés módosításával kapcsolatos jogsértésekre sem.⁴² Ez azt jelenti, hogy valamennyi esetben ugyanazokkal a részleteiben nem szabályozott alanyokkal és fogalomkészlettel (közvetlenség, jog, jogos érdek stb.) és joggyakorlati ügyfélképessegi alapelvekkel kell megítélni a legkülönbözőbb történeti tényállásokat. Megjegyzendő, hogy egyáltalán nem jellemző a szerződésmódosítások gazdasági szereplők általi kifogásolása, a hivatalból kezdeményezések nyomán

indult jogorvoslati eljárások az újabb joggyakorlatban (a hatályos Kbt. hatályba lépésétől számítva) kizárólagosnak tekinthetők ebben a körben.

Emellett azt is figyelembe kell venni, hogy a jogszabályi szöveg változatlansága mellett is előfordulhat, hogy a joggyakorlat megváltozik, és korábban kimunkált és alkalmazott elveket, megközelítéseket felülír. A *joggyakorlat* megértéséhez a későbbiekben is összegzésre kerülő ügyfélképessegi alapelvek leírása szolgálhat alapul.

d) Az ügyfélképesseg – a gazdasági szereplők tekintetében – alapvetően *három oldalról* vizsgálható. Az *alanyi (személyi) oldal*on olyan jellemzők merülnek fel, amelyek a kérelmező saját elhatározásán alapulnak. Például végzi-e a közbeszerzés tárgya szerinti tevékenységet (szakcégnak tekinthető-e), teljesíti-e a vitatni szándékozott alkalmassági vagy műszaki követelményt, vagy az is ide sorolható, hogy az adott eljárásban milyen pozícióban kíván részt venni (ajánlattevőként, közös ajánlattevőként, vagy kapacitást nyújtó szervezetként, alvállalkozóként), tesz-e ajánlatot, teljesíti-e a hiánypótlást, visszavonja-e az ajánlatát. Fontos, hogy „[a]z állandósult joggyakorlat szerint önmagában a kérelmező közbeszerzési eljárásbeli ajánlattevői minősége nem alapozza meg a Kbt. 148. § (2) bekezdés szerinti jog vagy jogos érdek sérelmét.”⁴³ Az *eljárási oldal* jellemzői inkább az ajánlatkérő döntései felől közelíthetők meg, illetve jellemzően függetlenek a kérelmező döntésétől. Milyen szakaszban tart a közbeszerzési eljárás, mi az eljárás fajtája, hogy alakul a fedezet rendelkezésre állása, annak igazolása, továbbá milyen értékelési rangsor alakult ki a megtett ajánlatok alapján, sor került-e a szerződés megkötésére. Nemcsak a közbeszerzési eljárás, hanem a jogorvoslati eljárás néhány jellemzője is jelentőséggel bírhat, például ha az ajánlat több okból érvénytelen, és egyes elemei a kérelemnek elkésztetnek minősülnek, akkor ez már a többi elem tekintetében is előidézheti az ügyfélképesseg hiányát. Végül a *tárgyi oldal*hoz sorolható az, hogy mi a kifogásolt, feltételezett jogsértés, ugyanis „[a]z ügyfélképesseg fennállása tekintetében a jogorvoslat tárgyává tett jogsértésnek is

³⁹ A KDB D.474/15/2023. számú végzése, [121].

⁴⁰ Ld. pl. a KDB D.567/17/2023. számú határozatnak [19] bekezdését.

⁴¹ A Kúria Kf.III.37.835/2019/4. számú ítélete, [25].

⁴² A Fővárosi Bíróság 14.K.31.081/2009/24. számú ítélete.

⁴³ A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [71].

jelentősége van.”⁴⁴ Vagyis „Az ügyféli státusz és az ahhoz kapcsolódó jogorvoslati kérelem előterjesztésének jogosultsága szempontjából a döntő kérdés az, hogy a kifogásolt, Kbt.-be ütköző ajánlatkérői magatartás a kérelmező jogát vagy jogos érdekét sérti vagy veszélyezteti-e. Akinek a közbeszerzési eljárásból, illetőleg a közbeszerzési döntésből származó jog- vagy érdekséreleme közvetlenül nem mutatható ki, nem jogosult jogorvoslati kérelem benyújtására. Azt, hogy a közvetlen érdekeltiség fennáll-e, minden esetben konkrétan, a kifogásolt ajánlatkérői magatartás vonatkozásában kell megítélni.”⁴⁵ Vagyis rendkívül lényeges, hogy mi a jogvita tárgya. A közbeszerzési dokumentumokat, a kérelmezői ajánlat érvénytelenségét, a nyertes ajánlat érvényességét, vagy más eljárási cselekményt, közbenső döntést kíván a kérelmező kifogásolni?

e) A Kbt. az ügyfélképeségre vonatkozó rendelkezésében alkalmazott fogalmakat nem részletezi, a „[j]ogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti” kitétel értelmezésének megfelelő értelmezése alapvető jelentőségű. Egyrészt „A jogos érdek olyan törvényes érdek, mely nem jelenik meg konkrét jogként.”⁴⁶ Másrészt vizsgálni kell „[a]z ügyfélképeséghez szükséges jogsérelem és a jogsérelem közötti oksági” kapcsolatot, így például „[a] kérelmező jogos érdekét sérti az ajánlatkérő által alkalmazott eredménytelenség, annak hiányában a közbeszerzés nyertese is lehetne.”⁴⁷ Emellett rendelkezésre állnak a különböző szakirodalmi álláspontok is a jog, illetve jogos érdek kérdésének elmélyítéséhez, megértéséhez.

f) Végül fontos megtartani a *hatósági jogalkalmazás lépéseinek sorrendjét*. Vagyis nem lehet előzetesen, érdemi vizsgálat nélkül állást foglalni a vitás kérdésben és az érdemi eljárás előrevetített eredményéből visszavezetni az érdemi eljárás eljárási akadályát, az ügyfélképeség hiányát.⁴⁸

A közbeszerzési jogorvoslati ügyfélképeségi alapelvek

A vonatkozó kiterjedt joggyakorlat áttekintését követően lehetőség nyílik azon ügyfélképeséget befolyásoló

megközelítések, álláspontok összegezésére, amelyek alapelvekként használhatók a joggyakorlat számára a konkrét, egyedi tényállások megítéléséhez. Megemlíthető, hogy lehetnek még olyan további elvek is, amelyeket például az EUB dolgozott ki, azonban a magyar joggyakorlatra azok nem jellemzőek (például a kölcsönös kérelmek keretében követett érdekek egyenrangúságára vonatkozó megközelítések értelmezése).⁴⁹

a) Az első elv a *kedvezőbb helyzetbe kerülés elve*, amely leginkább alkalmas arra, hogy a közbeszerzési jogorvoslat *értelmét* megragadja. Vagyis az általános ajánlattevői célhoz (a szerződéskötés jogának elnyeréséhez) igazodva ez szolgálhat elsődleges kiindulópontként, hiszen a vitatott döntés, követelmény, előírás (vagy éppen szerződés, szerződésmódosítás) megsemmisítésével mentesül a kérelmező valamilyen hátrány (például ajánlat érvénytelensége) vagy az ajánlattételt ellehetetlenítő, indokolatlanul korlátozó előírástól, vagy orvosolható a jogainak gyakorlásában bekövetkezett sérelem (például jogsértő iratbetekintési korlátozás, kizárás, nem elégséges, jogsértő előzetes vitarendezési kérelemre adott válasz). A legfontosabb ebben a körben a nyertes ajánlattevői pozíció megszerezhetősége. Bár rendkívül fontos elvről van szó, látható lesz, hogy a további elvek lényegében a kedvezőbb helyzet elvének a felülírását, háttérbe szorítását jelentik, kijelölve ezen elv alkalmazási határait.

b) A következő elv a *jövőbeli bizonytalanság (a bizonytalan jövőbeli események) elve*. Kérelmezői szempontból például teljesen legitim lehetne az a célkitűzés is, hogy ha az ajánlata már nem lehet érvényes, akkor még elérheti azt, hogy a nyertes ajánlat is érvénytelen legyen, és ebből adódóan valamilyen jogalapból kifolyólag az eljárást az ajánlatkérő esetleg eredménytelenné nyilvánítsa. Ha pedig az eljárás eredménytelen, akkor az ajánlatkérő újat indíthat, amelyen a kérelmező már újból esélyt kap egy érvényes és nyertes ajánlat megtételére. Ez is egy kedvezőbb helyzetnek minősülhetne a kérelmező szempontjából. Viszont „Az irányadó döntőbizottsági és bírósági gyakorlat szerint

⁴⁴ A KDB D.359/6/2024. számú végzése, [5].

⁴⁵ A KDB D.382/27/2024. számú határozata, [81].

⁴⁶ A KDB D.382/27/2024. számú határozata, [82].

⁴⁷ A KDB D.398/14/2024. számú határozata, [22].

⁴⁸ A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.121/2023/18. számú ítélete, [38]–[41], [46].

⁴⁹ Ld. pl. az EUB C-333/18. számú ügyben hozott ítéletének [25] és [35] bekezdését, ECLI:EU:C:2019:675.

az, hogy az eljárás eredménytelensége esetén egy új közbeszerzési eljárásban a kérelmező kedvezőbb helyzetbe kerülhetne, egyértelműen nem állapítható meg, mert egy jövőbeni bizonytalan esemény, amely egyértelmű, jelenleg megállapítható végkimenetellel nem zárulhat, ezért nem vezethet annak megállapítására, hogy a kérelmező feltétlenül kedvezőbb helyzetbe kerülne. Ennek bekövetkezése csak esetleges, ezért ez közvetlen jogi érdeknek szintén nem minősíthető, akként figyelembe sem vehető.”⁵⁰ Tehát a kedvezőbb helyzetbe kerülés értelmezési keretei korlátozottak, különösen úgy, hogy nem lehet például a jövőben bekövetkező döntésére vonatkozó – a KDB megfogalmazásával élve – „előzetes jóslásra” alapítva meghatározni az ügyfélképességet.⁵¹

Erre az elvre való hivatkozás sem lehet ugyanakkor parttalan: egy esetben „A bíróság nem fogadta el a [KDB] hivatkozását a kialakult joggyakorlatra nézve a bizonytalan jövőbeni esemény, az újabb közbeszerzési eljárás lehetséges kiírása és az ahhoz kapcsolódó közvetlen érdek hiánya megállapításával összefüggésben, miután a perbeli eset annak éppen az ellenkezője. A jelen jogorvoslati eljárás tárgyát az eljárást lezáró döntés jogszerűsége képezte, amellyel szembeni jogorvoslati jogot a [KDB] korlátozta egy bizonytalan jövőbeni ajánlatkérői döntésre alapozva.”⁵²

c) A saját ajánlat érvénytelenségének vitatása külön esetkört képez, önálló elvként határozható meg. A kiindulópont az, hogy „Az ajánlattevő az ajánlata érvénytelenné nyilvánítását közvetlen jogi érdek megjelölése nélkül támadhatja a Kbt. 148. § (2) bekezdése alapján. Téves az az [ajánlatkérői] hivatkozás, hogy ilyen esetben csak az élhet jogorvoslattal, aki a jogorvoslat eredményessége esetén az eljárás nyertese lehetne.”⁵³ Vagyis „A Döntőbizottság álláspontja szerint a közvetlen jog- vagy jogos érdek sérelme, annak veszélye a közbeszerzési eljárást, vagy annak meghatározott részét

lezáró döntés kifogásolása esetén csak akkor áll fenn valamely ajánlattevő vonatkozásában – kivéve a saját ajánlata érvénytelenségének a kifogásolását –, ha az adott ajánlattevőnek reális esélye van a jogsértés esetleges megállapítása mellett arra, hogy adott esetben az eljárás nyertese legyen.”⁵⁴

Az azonban feltétel, hogy valamennyi érvénytelenségi okot vitatnia kell a kérelmezőnek. „Egyértelműen megállapítható egy ajánlattevő ügyfélképessége abban az esetben, ha a jogorvoslati kérelmében az ajánlatára vonatkozó minden egyes érvénytelenségi okot érdemben kifogásol, viszont akkor nem, ha a jogorvoslati kérelme csak bizonyos érvénytelenségi okokra irányul, mivel a nem vitatott okok miatt az ajánlata továbbra is érvénytelen marad, hiszen az ajánlat érvénytelenségét egy ok is megalapozza. [...] A jogkövetkezményként esetlegesen alkalmazható jogsértés megállapítása, továbbá emiatt az eljárást lezáró döntés megsemmisítése közvetlenül és konkrétan nem érinti a kérelmező jogi érdekét.”⁵⁵

d) A következő ügyfélképességi elv az azonos szakmai-jogi ellenőrzés elve, amely szintén felülírhatja a kedvezőbb helyzetbe kerülés elvét akkor, ha a nyertes ajánlat érvényességét kifogásolja az érvénytelenné nyilvánító döntéssel érintett ajánlattevő. Méltányolható elvárás ugyanis az, hogy az ajánlatkérő azonos mércét alkalmazzon az ajánlattevőkkel szemben azonos ajánlati elemek megítélése kapcsán. Fontos feltétel, hogy ugyanolyan ok képezze a jogvita tárgyát, például úgy, hogy az egyik ajánlattevő aránytalanul alacsony árára vonatkozó indokolást az ajánlatkérő elfogadta, míg a másik ajánlattevő esetében nem.

e) Lényeges az időbeliség elve, vagyis az, hogy milyen időállapot szerint kell az ügyfélképesség fennállását vizsgálni. Korábban a kiindulópont az volt, hogy ha időközben megváltoztak az eljárás körülményei (például a szerződést megkötötték), akkor már a szerződéskötési

⁵⁰ A KDB D.439/30/2020. számú végzése, [61] A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.707.826/2020/10. számú ítéletét.

⁵¹ A KDB D.175/24/2024. számú határozata, [78]. A döntést keresettel támadták.

⁵² A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.739/2023/9. számú ítélete, [43].

⁵³ A Kúria Kfv.II.37.487/2017/3. számú ítélete, [30] Ld. pl. a KDB D.549/16/2021. számú végzésének [85] bekezdését.

⁵⁴ A KDB D.536/14/2015. számú határozata.

⁵⁵ A KDB D.66/2/2015. számú végzése. Ld. még a Kúria Kfv.III.37.459/2012/11. számú ítéletét: „A közbeszerzési eljárást lezáró döntés megsemmisítése önmagában hatáskör hiányt nem eredményez... alapvetően tényállásfüggő annak megítélése, hogy egy eljárást lezáró döntés megsemmisítése után indokolt-e egy időben később előterjesztett jogorvoslati kérelem vonatkozásában az eljárás megszüntetése. Ez semmi esetre sem tekinthető automatizmusnak.”

lehetőség nem állhat fenn, tehát az ügyfélképesség is hiányzik, még az sem alapozhatta meg, ha a kérelmező további jogi eljárások feltételeként kívánt a jogsértést megállapító határozatra támaszkodni. („Az egyéb jogérvényesítési eszközök alkalmazhatóságának a lehetősége csak közvetett jogi érdekként értékelhető, az a jogorvoslati kérelem benyújtásához szükséges közvetlen jogos érdeksérelmét nem alapozza meg és nem is pótolja.”)⁵⁶ Ezt a joggyakorlat felülírta, hiszen az ügyfélképességet a kérelem benyújtásakor kell megítélni, tehát elviekben nem lehet az ügyfélképesség elenyészéséről beszélni. Összegezve: „A [kérelmezőnek] a jogorvoslati kérelem benyújtása időpontjában fennálló ügyfélképessége ugyanis nem veszik el azáltal, hogy a hatósági eljárás megismétlésének szükségessége folytán a közbeszerzési eljárás aktuális állapota megváltozott.”⁵⁷

f) Végül megemlíthető az ajánlatkérői döntésektől való függetlenség elve is. Ez azt jelenti, hogy a jogorvoslati jogot mint alapjogot nem lehet ajánlatkérői döntéssel korlátozni vagy kizárni, továbbá nem lehet jövőben bekövetkező döntésére vonatkozó „előzetes jóslásra” alapítva meghatározni.⁵⁸ Ez az elv szolgálhat kiindulópontként például az ún. fordított értékelés vagy a kérelmezői ajánlatban megadott árnál alacsonyabb fedezet ügyfélképességre gyakorolt hatásának megítéléséhez, de példaként említhető az is, hogy miképpen érintheti az ügyfélképességet az, hogy az ajánlatkérő saját döntésével megjelöl-e az összegezésben nyertes ajánlattevőt követő második helyezett ajánlattevőt vagy sem.

Záró, összegző gondolatok és a feltevések megválaszolása

Az ügyfélképesség (*actoratus realis*) mint eljárási akadály kérdése a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban különleges hangsúlyt kap, hiszen ez a tételes jogban meg nem jelenő, ugyanakkor az elméletben, illetve a joggyakorlatban széles körben használt fogalom határolja be, hogy mely kérelmezők jogosultak kérelmet benyújtani a KDB-hez. A jogorvoslati alapjogot korlátozza a jogalkotó az ügyfélképességre vonatkozó szabályok megalkotásakor, így e korlátozás csak arányos és szükséges lehet. Az Európai Unió irányelvi szabályainak meg-

felelően kell kialakítani a tagállami előírásokat. A magyar közbeszerzési jog meglehetősen szűkszavú, a történeti tényállások rendkívül sokféleségére tekintettel óriási jelentősége van a vonatkozó joggyakorlatnak, valamint az általa kimunkált, ügyfélképességi elveknek nevezhető rendező megközelítéseknek. A tanulmány ezen elvek leírására, rendszerezésére és részletes bemutatására törekedett a joggyakorlat minél teljesebb körű feldolgozásával, a szükséges elméleti kitekintésekkel, a vonatkozó feltevések megtételével. A részletes joggyakorlati és elméleti elemzéseket követően végezetül választ kell adni a bevezetőben megfogalmazott feltevésekre.

Az első kérdés esetében az a válasz adható, hogy egyértelműen elkülöníthetők olyan elvek, amelyekkel leírható a tételes jogon túlmutató jelleggel az ügyfélképesség jogi fogalma. Mindezek alapján pedig három oldala különíthető el az ügyfélképességnek, mégpedig az alanyi (személyi), az eljárási és a tárgyi oldal.

A második kérdésre az a válasz adható, hogy a leírt ügyfélképességi elvek egymással *versengenek* adott esetben, *hierarchia* is kialakítható közöttük. A kedvezőbb helyzetbe kerülés elve tekinthető kiindulópontnak és a közbeszerzési jogorvoslat értelmét leginkább megalapozó elvnek, azonban szinte az összes ezen kívüli elv lényegében felülírhatja az adott tényállás és kérelem tükrében. Tehát hierarchia is kimutatható ezen elvek között.

A harmadik feltevés szerint az elvek mozgásban vannak annak ellenére, hogy a jogszabály a régi Kbt. óta változatlan. Vagyis ami korábban elvi tétel volt, azt felsőbb bírósági döntés megváltoztathatja. Ilyen lehet az eljárás eredménytelenségének elérésére vonatkozó célkitűzés elfogadhatatlanná válása (ez a kedvezőbb helyzet elvének részeként értelmezhető), vagy az időbeliség elvének érvényre juttatása.

Bármely közigazgatási ágazatban az ügyfélképesség azt is meghatározza, hogy mennyire lehet valamely ügy valaki sajátja. Ha az ügy valakitől idegen, nem érinti, akkor az is elvárható, hogy ne avatkozzon bele, tartózkodjon az indokolatlan eljárásindítástól, hátráltatástól, még akkor is, ha szubjektív módon igazságtalannak,

⁵⁶ A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [87]-[89].

⁵⁷ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.682/2023/9. számú ítélete, [21]-[22]. Ld. még pl. a KDB D.206/5/2023. számú végzését és az azt megsemmisítő és új eljárásra kötelező, a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.647/2023/8. számú ítéletét.

⁵⁸ A KDB D.175/24/2024. számú határozata, [78]. A döntést keresettel támadták.

méltánytalannak vagy számára bármely okból kedvezőtlennek, hátrányosnak érez valamilyen döntést. A kiindulópont a jogszabály, egyéb, általa nem említett körülménynek, így például a közérdeknek, a közbizalomnak, piaci érdekeknek vagy éppen méltányosságnak nincs jelentősége a kérelmezői oldalról, a közérdek kép-

viselésének letéteményesei más szervezetek – a közbeszerzési jogorvoslat esetében a Kbt.-ben tételesen felsorolt hivatalbóli kezdeményezők – lehetnek. Még általános szólásszabadság esetén sincs tehát általános beleszólásszabadság, a jognak kell kialakítani a jogorvoslati jog korlátozását arányos és szükséges módon.

A közbeszerzési törvény 2024 novemberében elfogadott módosítása The 2024 November amendment of the Hungarian Public Procurement Act

Várhomoki-Molnár Márta

DOI: 10.37371/KEP.2025.2.4

Címszavak: Kbt., módosítás, közjogi intézmény, aránytalanul alacsony ár, kizáró ok, közbeszerzési tero, eljárás eredményéről szóló tájékoztató, érvénytelenség, ajánlati kötöttség, kivételi kör

Absztrakt

Az Országgyűlés 2024. november 26-án fogadta el a közbeszerzési törvény módosítását az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény részeként. A módosító törvény két alapvető közbeszerzési jogintézmény értelmezésének az uniós joghoz közelítését, a verseny és az átláthatóság növelését, valamint a közbeszerzések hatékonyabb megvalósítását és egyes gyakorlati jogértelmezési kérdések rendezését szolgálja. Jelen cikk a módosító törvény által bevezetett legfontosabb változásokat ismerteti.

Abstract

On 26 November 2024, the Hungarian Parliament adopted the amendment of the Hungarian Public Procurement Act, as part of Act LXIV. of 2024. The objective of the amending law is to align the interpretation of two key public procurement legal instruments with that of EU law, to enhance competition and transparency, to improve the efficiency of public procurement, and to resolve certain practical issues of legal interpretation. This article presents the most important changes introduced by the amendment.

Az Országgyűlés 2024. november 26-án fogadta el a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) módosítását az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: módosító törvény) részeként. A módosító törvény több eleme a hazai közbeszerzési szabályok uniós joggal való összhangjának megteremtését szolgálja. Az uniós jogra tekintettel két okból vált szükségessé módosítás: egyrészt két alapvető közbeszerzési jogintézmény, az ajánlatkérő fogalma és az aránytalanul alacsony ár szabályainak kiigazítása volt szükséges az uniós jognak való megfelelés érdekében, másrészt egy 2023-ban elfogadott uniós rendelet¹ a közbeszerzési kizáró okok körének bővítését is eredményezi. Az uniós jogi megfelelésen túl lényeges még a

módosítások háttereként megemlíteni az utóbbi években tett, a magyar közbeszerzési rendszer integritásának erősítését és a verseny növelését célzó kormányzati vállalkozásokat, illetve az ezekhez kapcsolódóan létrejött, önálló mechanizmusok útján született jelentéseket és javaslatokat is, amelyekre a módosító törvény egyes elemei reflektálnak.² A gyakorlat számára betöltött jelentőségére tekintettel érdemes azt is kiemelni, hogy a módosító törvény előkészíti az utat az elektronikus hirdetmények rendszerének a nemzeti eljárásrendben történő bevezetéséhez. Egyes jogértelmezési problémákra reagáló módosítások a szabályok egyértelművé tételét szolgálják.

Az alábbiakban a módosító törvény elemeit tekintjük át, jelentőségénél fogva részletesebben is kitérve az uniós jogi háttérű rendelkezések elemzésére. A módosító tör-

¹ Az erdőirtáshoz és az erdőpusztuláshoz kapcsolódó egyes áruk és termékek uniós piacon történő forgalmazásáról és Unióból történő kiviteléről, valamint a 995/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2023. május 31-i (EU) 2023/1115 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

² Lásd: Integritás Hatóság: 2023 Éves Elemző Integritásjelentés. (2024. június 20.) elérhető: <https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2024/06/2023-Eves-Elemzo-Integritasjelentés.pdf> (2025. január 10.) és az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény által létrehozott Korruptióellenes Munkacsoport 2023. évről szóló jelentése. Budapest, 2024. március. Elérhető: <https://kemcs.hu/jelentesek/> (2024. december 20.).

vény rendelkezéseinek többsége 2025. március 1-jén lép hatályba, egyes szabályok azonban már 2025. január 1-től alkalmazandóak, bizonyos rendelkezések pedig csak 2025. december 30-ától vagy 2026. január 1-jétől hatályosak. Az ismertetésben csak a 2025. március 1. napjától eltérő hatályba lépési időpontokra hívjuk fel külön a figyelmet.

A közjogi intézmény fogalmának pontosítása

A módosító törvény újra megállapítja a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjában definiált, az uniós terminológia alapján „közjogi intézmény”-nek nevezett ajánlatkérői kategória fogalmát, amely alapvető jelentőségű a közbeszerzési ajánlatkérői minőség – és ezáltal a közbeszerzési kötelezettség hatályának – meghatározásában. Ez az a kategória ugyanis, amely funkcionálisan, azaz tartalmi kritériumokkal írja le a klasszikus ajánlatkérők körét, minden olyan szervezetre kiterjedően, amelyet nem sorol fel a Kbt. egyedileg, speciálisan a közzszférára jellemző jogi személy típusként az ajánlatkérők fajtái között. Olyan, az uniós jog által meghatározott fogalomról van szó, amelyet, illetve annak egyes elemeit is az Európai Unióban egységesen és önállóan, az uniós jog céljainak megfelelően kell értelmezni.³ Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) számos ítéletében foglalkozott a fogalom értelmezésével, amelyek elsődleges forrást jelentenek a jogalkalmazás során felmerülő kérdések megválaszolásához. A Kbt. módosítására azért volt szükség, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt fogalom megfeleljen az uniós irányelvi meghatározásnak és annak az uniós bírósági gyakorlatban foglalt értelmezésének. Természetesen a közjogi intézmény irányelvi fogalmát a jogalkotó már hosszabb ideje átültette a Kbt.-ben, a jelenleg hatályos fogalom kisebb pontosításokkal még a 2003. évi CXXIX. törvényben kialakított megfogalmazásra épített.⁴ Ez a megfogalmazás – feltehetően a jogalkalmazás számára

konkrétabb iránymutatást adó átültetés érdekében – részben eltért az irányelvi megfogalmazástól, az időközben született uniós bírósági ítéletek fényében azonban mostanra egyértelművé vált, hogy a megoldáson változtatni szükséges.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontját a módosító törvény a következők szerint állapítja meg:

[E törvény alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek:]

„e) az a jogképes szervezet, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, feltéve, hogy irányítása az 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,”

A közjogi intézmény fogalma összetett: a jogképesség mellett fenn kell állnia a szervezet tevékenységére vonatkozó együttes feltételeknek (*nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység*), valamint legalább egynek azon három feltétel közül, amelyek az államtól való függőséget fejezik ki (*irányítása egy klasszikus ajánlatkérő 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*). A módosító törvénnyel a 2025 márciusáig hatályos törvényszöveghez képest a fogalomnak kizárólag azon elemei változtak, amelyek az utóbbi körbe tartoznak, azaz az adott szervezet államtól való függőségét fejezik ki. Ez utóbbi feltételek értelmezésének változása ugyanakkor vezethet ahhoz, hogy a szervezet tevékenysége jellegére

³ Az EUB C-214/00. Bizottság kontra Spanyolország ügyben, 2003. május 15-én hozott ítélete, EU:C:2003:276, 55. és 56. pont; az EUB C-373/00. Adolf Truley ügyben, 2003. február 27-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2003:110, 45. pont.

⁴ Lásd a 2003. évi CXXIX. törvény 22. § (1) bekezdés i) pontja.

vonatkozó feltételek helyes alkalmazásának is nagyobb szerep jut.⁵

Az államtól való függőséget kifejező feltételek a módosító törvény révén az irányelvi szöveggel megegyezően, három külön feltételként jelennek meg a Kbt-ben (*irányítása egy klasszikus ajánlatkérő 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*).⁶ A 2025 márciusig hatályos törvényi megfogalmazás a többségi finanszírozásra vonatkozó feltétel mellett a klasszikus ajánlatkérők meghatározó befolyására utalt, amelyet a Kbt. értelmező rendelkezései között definiál.⁷ Ezáltal a korábbi törvényi szöveg azt az esetet, amelyet az irányelv egy szervezet irányítása feletti felügyeletként említ, a vagyoni hozzájárulás, illetve a szavazatszám alapján konkrétan

meghatározott feltételekhez kötötte. Ez azonban nem fedett le minden olyan helyzetet, amelyben az irányelvi feltételek teljesülnek.⁸

Az „irányítás felett gyakorolt felügyelet” fogalmi elemének értelmezése kapcsán az EUB már korábban kimondta, hogy az valamely szervezetnek az államtól, területi vagy települési hatóságtól, vagy egyéb közjogi intézménytől való erős függését tükrözi, és hogy az a szóban forgó intézménynek a közhatalmat gyakorló szervektől való olyan függését hozza létre, amely megegyezik a másik két vagylagos kritérium (azaz a többségi finanszírozás vagy a döntéshozók többségének megválasztása) teljesülésekor fennálló helyzettel, ami lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy befolyásolják a közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos döntéseit. Önmagában az utólagos ellenőrzés nem felel meg e kritériumnak, az a helyzet azonban igen, ha a hatóságok nemcsak az érintett szerv éves beszámolóját, hanem

⁵ A közérdekű tevékenység feltétele kapcsán az EUB kifejtette, hogy olyan közérdekű szükségletekről van szó, amelyet az állam vagy a területi önkormányzat közérdekhez kapcsolódó indokokból általánosságban maga kíván biztosítani, illetve amelynek a tekintetében meghatározó befolyás gyakorlásának a fenntartására törekszik. Az ugyanakkor, hogy valamely tevékenységet magánvállalkozások is ellátnak vagy elláthatnának, nem akadályozza meg a közérdekű tevékenység fennállását. (Az EUB C-360/96. BFI Holding ügyben 1998. november 10-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:1998:525). A 2014/24/EU Irányelv (10) preambulumbekzdése a tevékenység ipari-kereskedelmi jellege kapcsán rögzíti, hogy „E célból egyértelművé kell tenni, hogy az olyan szerv, amely szokásos piaci feltételekkel működik, nyereségorientált, és a tevékenysége végzéséből eredő veszteségeket maga viseli, nem tekintendő „közjogi intézménynek”, mivel azok a közérdekű célok, amelyek teljesítésére létrehozták, vagy amelyek teljesítésével megbízták, gazdasági vagy üzleti jellegűnek minősülhetnek.” A közjogi intézményként való minősítés szempontjából irreleváns, hogy a nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, közérdekű tevékenységek az adott jogalany összes tevékenységének mekkora részét képezik. (Lásd az EUB C-44/96. Mannesmann Anlagenbau ügyben 1998. január 15-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:1998:4). A Kbt. módosításával párhuzamosan elfogadott, az 1997. évi CXXIV. törvény új 11. § (3)-(4) bekezdései az egyházak kapcsán két kérdésben, köztük a tevékenységre vonatkozó feltétel értelmezésében segítik a Kbt. alkalmazását.

⁶ A 2014/24/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés 4. pontja szerint:

„közjogi intézmény”: olyan intézmény, amelyre a következők mindegyike jellemző:

a) amely kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű;

b) amely jogi személyiséggel rendelkezik; és

c) amelyet többségi részben állami, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi intézmény finanszíroz; vagy amelynek irányítása e hatóságok vagy intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét állami, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki;

⁷ Kbt. 3. § 28. meghatározó befolyást képes gyakorolni az a szervezet, amely az alábbi feltételek közül legalább eggyel rendelkezik egy másik szervezet tekintetében: a) vagyoni hozzájárulása, illetve részvénytársaság esetében a tulajdonában lévő részvények névértéke meghaladja a jegyzett tőke felét, b) a tagok szavazatának többségével egyedül rendelkezik, vagy más tagok a befolyással rendelkezővel kötött megállapodás alapján a befolyással rendelkezővel azonos tartalommal szavaznak, vagy a befolyással rendelkezőn keresztül gyakorolják szavazati jogukat, feltéve hogy együtt a szavazatok több mint felével rendelkeznek, c) jogosult arra, hogy a vezető tisztségviselőket (döntéshozókat, ügyvezetőket) vagy a felügyelőbizottság (felügyeleti, ellenőrző szerv, testület) tagjainak többségét megválassza (kijelölje) vagy visszahívja;

⁸ Az EUB alább ismertetett FIGC ítélete kapcsán a szakirodalom is felhívta a figyelmet az inkohereciára. Ferencz Nándor: A közjogi intézmény fogalma a C-155/19. és C-156/19. számú egyesített ügyekben hozott uniós bírósági ítélet tükrében. Közbeszerzési Értesítő Plusz 2021/8. pp. 29-34. és Németh Anita: Közbeszerzési ajánlatkérő-e a sportszövetség? A közjogi szervezetnek minősülés függőségi kritériuma az ügyvezetés felett gyakorolt ellenőrzés szempontjából: Az Európai Unió Bírósága által a C-155/19. és C-156/19. FIGC és Consorzio Ge.Se.Av. egyesített ügyekben 2021. február 3-án hozott ítélet. Közbeszerzési Jog 2023/6. Jogtár Online. (2025. január 4.).

annak tevékenységét is felügyelik a pontos könyvelés, a szabályszerűség, a gazdaságosság, a hatékonyság és a célszerűség szempontjából, és ha e hatóságok felhatalmazást kapnak arra, hogy ellenőrizzék e szerv üzemhelyiségeit és létesítményeit, és az ellenőrzések eredményéről beszámoljanak egy olyan regionális hatóságnak, amely egy másik társaságon keresztül a szóban forgó szerv összes részvényével rendelkezik.⁹

Nemrégiben az EUB az „irányítás feletti gyakorolt felügyelet” értelmezését a FIGC ügyben tovább pontosította.¹⁰ Az EUB ebben az ügyben megvizsgálta, hogy az Olasz Labdarúgó Szövetség (FIGC) feletti az olasz olimpiai bizottság milyen jogosítványokat gyakorol, és az ajánlatkérői minőség fennállása kérdésében azt tartotta vizsgálандó szempontnak, hogy e jogosítványok olyan aktív ellenőrzést jelentenek-e a szövetség felett, amellyel befolyásolhatja ez utóbbi közbeszerzési szerződéseket érintő határozatait. Az ítélet szerint a sportszövetségek működésére vonatkozó általános szabályok és iránymutatások megalkotása, valamint önmagában a szabályosság ellenőrzése nem alapoz meg ilyen irányítást. A Bíróság tisztázta, hogy minden esetben a fennálló hatáskörök átfogó és együttes értékelésével hozható döntés arról, hogy fennáll-e olyan aktív ellenőrzés, amely lehetővé teszi a közbeszerzési szerződések tárgyában hozott határozatok befolyásolását, és az ilyen beavatkozás fennállását főszabály szerint több azt valószínűsítő körülmény együttes fennállása támaszthatja alá.

A fent ismertetett ítéletek az „irányítás feletti felügyelet” fennállásának meghatározásakor számos tényezőt vesznek figyelembe, ezért a hazai jogalkalmazásban is az adott szervezettel kapcsolatos konkrét jogosítványok összességét figyelembe véve szükséges azt megítélni, hogy azok olyan aktív ellenőrzést tesznek-e lehetővé e szervezet felett, amely akár a szerződéskötési döntésekre is befolyást gyakorolhat. »Az egyes ellenőrzési indikátorok elemzését „együttesen kell értékelni”, mivel „bár – bizonyos esetekben – egyetlen indikátor elegendő lehet az ellenőrzés megállapításához, az

esetek többségében az indikátorok együtt jelzik az ellenőrzés meglétét.”¹¹ Ez a megközelítés a jogalkalmazás számára nem ad olyan konkrét és könnyen alkalmazható kritériumokat, mint a korábbi szövegben hivatkozott, a Kbt. 3. § 28. pontja szerinti meghatározó befolyás fogalma, hanem átfogóbb vizsgálatot és önálló értékelést követel meg két szervezet viszonyát illetően. Csak ez a megközelítés azonban az, amely képes az uniós jog funkcionális szemléletének megfelelően minden olyan helyzet azonosítására, ahol fennáll az állam részéről a beszerzési döntések befolyásolásának lehetősége.

Az államtól való függőséget kifejező feltételek között változott a klasszikus ajánlatkérők általi többségi finanszírozás feltételének megfogalmazása is, így a Kbt. a jövőben nem utal a „működés” finanszírozására. A Bíróság a C-380/98. University of Cambridge ügyben hozott ítélete szerint a többségi állami finanszírozás vizsgálatakor az adott szervezet valamennyi jövedelmét figyelembe kell venni.¹² Ezen belül állami finanszírozásnak azokat, a klasszikus ajánlatkérőktől származó bevételeket kell tekinteni, amelyeket nem valamely kereskedelmi ügylet ellenszolgáltatásaként nyújtanak.¹³ A hazai gyakorlatban az elmúlt években olyan szűkítő értelmezés is megjelent, amely a fenti bírósági gyakorlattól eltérően a Kbt. szövegét a „működését” szó alapján úgy értelmezte, hogy a többségi állami finanszírozás fennállásának megítéléséhez csak az adott szervezet bevételeinek egy részét, az operatív működést szolgáló bevételeket, ezek összetételét szükséges vizsgálni. A „működését” kifejezés törlésével a módosító törvény azt kívánja elősegíteni, hogy a Kbt. megfogalmazása alapján ne alakulhasson ki ilyen eltérő gyakorlat az uniós bírósági gyakorlat szerinti, (annak alapján egyébként eddig is alkalmazandó) helyes értelmezéstől. A bevételek összességének figyelembevétele elsősorban azon, nem állami tagságú/alapítású szervezetek tekintetében lényeges, amelyek közérdekű, nem ipari vagy kereskedelmi típusú tevékenységet végeznek és valamely konkrét projekt megvalósítására kapnak nagy összegű állami támogatást. Attól függetlenül ugyanis,

⁹ Az EUB C-373/00. Adolf Truley ügyben 2003. február 27-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2003:110.

¹⁰ Az EUB C-155/19. és C-156/19. sz. FIGC egyesített ügyekben 2021. február 3-án hozott ítélete. ECLI:EU:C:2021:88.

¹¹ Manuel Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok indítványának 66. pontja a C-155/19. és C-156/19. sz. FIGC egyesített ügyekben. 2020. október 1. ECLI:EU:C:2020:775.

¹² Az EUB C-380/98. University of Cambridge ügyben 2000. október 3-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2000:529, az ítélet 36. pontja.

¹³ az ítélet 26. pontja.

hogy az irányelvek és a Kbt. a támogatás nyújtása révén keletkező közbeszerzési kötelezettségre külön szabályt is tartalmaz,¹⁴ egy nagy összegű támogatás olyan hatással is járhat, hogy átbillenti az érintett szervezet finanszírozását többségében állami forrásúvá, és ezáltal általános ajánlatkérői minőséget eredményez.¹⁵

Azon szervezetek esetében, amelyek finanszírozása évről-évre változó összetételű, így például ahol egy egyszeri projekthez kapott támogatás eredményezne ajánlatkérői minőséget, kérdésként merülhet fel, hogy ez milyen időtartamra áll fenn. A már idézett University of Cambridge ügyben a Bíróság következtetése, hogy a finanszírozási arányt annak az évnek az adatai alapján kell megállapítani, amelyikben az adott beszerzés történik. A Bíróság azt is kimondja, hogy a transzparencia és a jogbiztonság megköveteli, hogy az ajánlatkérői minőséget évente, a költségvetési év elején határozzák meg, az akkor rendelkezésre álló költségvetési adatok alapján, még ha azok csak ideiglenesek is. Az ítélet ugyanakkor azt is rögzíti, hogy a jogbiztonság elvéből következően a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjában ajánlatkérőnek minősülő szervezet a már megkezdett közbeszerzési eljárás tekintetében nem veszítheti el ajánlatkérői státuszát az eljárás befejezéséig.¹⁶ Változó összetételű finanszírozás esetén tehát az is előfordulhat, hogy adott költségvetési évben az adott szervezet már nem ajánlatkérő, korábbi évben már megkezdett beszerzései tekintetében azonban még igen.

Sajnos a bírósági ítéletek sem adnak egyértelmű választ minden felmerülő értelmezési kérdésre a többségi finanszírozási kritérium alkalmazása kapcsán. Főleg azon esetekben, ahol egy támogatás juttatása eredményez ajánlatkérői minőséget, kérdéses lehet, hogy hogyan alkalmazható az egy költségvetési év logikája. A University of Cambridge ítélet következtetéseit alkalmazva, a támogatást feltehetően, a szerző álláspontja szerint, csak abban az évben kell figyelembe venni a közjogi intézményi státusz megállapítása szempont-

jából, amikor az érintett szervezet a támogatást megkapja (a támogatási szerződés aláírása ugyanis még nem eredményez az ítélet szerinti bevételt). Ha a támogatásra tekintettel az ajánlatkérői minőség időtartama és a támogatott projekt megkezdése nem esik egybe, az azért nem feltétlenül probléma, mivel a közjogi intézmény minőség nem egy támogatás felhasználásához kötődően áll fenn, azokra az esetekre, ahol a jogalkotói szándék az volt, hogy a támogatást mindenképpen közbeszerzés útján költsék el, a jogalkotó külön szabályt határozott meg erre. Különösen uniós támogatás esetén javasolt azonban nagyon körültekintően eljárni annak kapcsán, hogy mikor tekinthető egy beszerzés megkezdettnek, ebben az esetben ugyanis a közbeszerzési kötelezettség már nem szűnik meg az adott beszerzések kapcsán. A Bíróságnak az irányelvek alkalmazására vonatkozó ítélkezési gyakorlata szerint már az az időpont relevánsnak tekinthető az eljárás megkezdéseként, amikor az ajánlatkérő döntést hozott az alkalmazandó eljárásfajtról.¹⁷ Ezt az ítélkezési gyakorlatot az ajánlatkérői minőség kapcsán még nem alkalmazták, de álláspontunk szerint az uniós jogi kockázatra tekintettel akár ezen időpontban, akár a felhívás feladásának évében fennáll a többségi finanszírozás kritériuma, az egyébként közérdekű, nem ipari-kereskedelmi jellegű szervezeteknek érdemes a közbeszerzési szabályok alkalmazásával eljárnia a támogatások felhasználásakor.

Az aránytalanul alacsony ár vizsgálata

A módosító törvény újfogalmazza az aránytalanul alacsony ár ajánlatkérő általi vizsgálatára, illetve annak kapcsán indokolás kérésére vonatkozó rendelkezést a Kbt. 72. § (1) bekezdésében. A módosítás célja ebben az esetben is a jogintézménynek az uniós irányelvi rendelkezésekhez, valamint a kapcsolódó EUB gyakorlat-hoz való közelítése volt. Az új megfogalmazás szerint „(1) Ha az ajánlattevő ajánlata az adott közbeszerzés tárgyát képező építési beruházáshoz, szállítandó áru-

¹⁴ 2014/24/EU irányelv 13. cikk és Kbt. 5. § (2) bekezdés.

¹⁵ Alber főtanácsnok a C-380/98. University of Cambridge ügyben előterjesztett indítványának 70. pontjában kifejezetten utal arra az esetre, amikor egy építési projekt finanszírozása eredményez ajánlatkérői minőséget. 2000. május 11. ECLI:EU:C:2000:229.

¹⁶ Az EUB C-380/98. University of Cambridge ügyben 2000. október 3-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2000:529. Az ítélet 41-44. pontjai.

¹⁷ Az EUB C-337/98. Bizottság kontra Francia Köztársaság ügyben 2000. október 5-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2000:543 Az ítélet 36-37. pontjai.

hoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest aránytalanul alacsonynak látszik, az ajánlatkérő köteles az ár vagy költségek tartalmát megalapozó adatokat és indokolást írásban kérni és erről a kérésről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni.”

Az aránytalanul alacsony ár kapcsán irányadó irányelvi szabályok több lépésből álló eljárást írnak le. Az ítélkezési gyakorlat szerint az irányelvi szabályozás az ajánlatkérő számára előírja azon kötelezettséget, hogy először is azonosítsa a gyanús ajánlatokat (1.), másodszor tegye lehetővé az érintett ajánlattevők számára az ajánlat komolyságának bizonyítását, az általa megfelelőnek ítélt pontosítások bekérésével (2.), harmadszor értékelje az érdekeltek által adott magyarázatok relevanciáját (3.), és negyedszer határozzon ezen ajánlatok elfogadásáról vagy elutasításáról (4).¹⁸

A módosító törvény kizárólag a fenti első lépésre vonatkozó szabályozást változtatja meg. A módosítás leglényegesebb eleme, hogy a jövőben az aránytalanul alacsony ár vizsgálata nincsen kifejezetten az értékelési szempontokhoz kötve. Az aránytalanul alacsony árak az értékelési szempontokhoz kötése a magyar jogban – hasonlóan a közjogi intézmény definíciós elemeihez –, már a 2003. évi közbeszerzési törvény óta megtalálható volt, azonban az uniós ítélkezési gyakorlatra tekintettel a jövőben már nem tartható fenn. Az EUB gyakorlata szerint „valamely ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegét az érintett szolgáltatáshoz képest kell értékelni. Ennek megfelelően az ajánlatkérő hatóság az ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegének vizsgálata keretében, az egészséges verseny biztosítása érdekében az összes, e szolgáltatás tekintetében releváns tényezőt is figyelembe veheti (...) az ajánlatkérő szervnek az érintett ajánlati felhívás tárgyának valamennyi jellemzőjére tekintettel kell azonosítania a 2009/81 irányelv 49. cikkében előírt kontradiktórius vizsgálati eljárás alá vont nyilvánvalóan gyanús ajánlatokat.”¹⁹ Az előbbiekben idézett Veridos ítéletben az EUB azt is megállapította, hogy ha az aránytalanul alacsony árak megállá-

pítására a nemzeti jog előír valamely matematikai módszert, amely az adott esetben a többi benyújtott ajánlattal való összehasonlítás volt, az – bármennyire is hasznos lehet bizonyos esetekben a rendellenességek felderítésére – nem lehet az ajánlatkérő által alkalmazott egyetlen szempont.

A fentiekből következik, hogy az aránytalanul alacsony ár vizsgálata nem korlátozható azon ajánlati elemekre, amelyek önálló értékelési szempontot képeznek, hanem az aránytalanul alacsonynak látszó ajánlatokat a szerződés minden jellemzőjére tekintettel kell azonosítani. Az esetek többségében az adott szerződésben foglalt építési beruházáshoz, szolgáltatáshoz vagy áruhoz képest aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás akkor fordul elő, amikor az önállóan értékelt árak alacsonyak. Nem zárható ki azonban az az eset sem, elsősorban a keret jellegű szerződéseknel, hogy valamely, az ajánlatban foglalt olyan ár- vagy költségelem látszik túlzottan alacsonynak, amely nem önálló értékelési szempont, de az adott szerződés jellemzőire figyelemmel alkalmas arra, hogy az ajánlat komolyságát kétségbe vonja.²⁰ Az ajánlatkérőt a fenti uniós bírósági gyakorlatnak megfelelően ilyenkor is terheli az indokoláskérési kötelezettség, hiszen az ajánlat egésze, az adott helyzet minden körülményének figyelembevételével szükséges a gyanús ajánlatokat azonosítani.²¹ A módosító törvény javaslatához fűzött indokolás szerint mivel az arányosság elvére tekintettel kell alkalmazni a Kbt. 72. §-ának szabályait is, az ajánlatkérőnek mindig egyedileg kell mérlegelnie, hogy ha egy sok tételből álló szerződésben csupán egy-két tételre vonatkozó ár látszik alacsonynak, az kétségbe vonja-e az ajánlat komolyságát, azaz felvethet-e gyanút annak technikai, jogi vagy gazdasági megalapozottságát illetően. Ez előfordulhat akkor, ha az adott tételek megrendelésére például egy keretmegállapodás alapján az azokhoz tartozó egységáron kerül sor és az adott egységár kétségbe vonja a keretmegállapodás alapján köthető szerződések teljesíthetőségét. A módosító törvény javaslatához fűzött indokolás hangsúlyozza, hogy az

¹⁸ Az EUB C-669/20. Veridos ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2022:684. Az ítélet 36. pontja.

¹⁹ Az EUB C-669/20. Veridos ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2022:684. Az ítélet 35. és 37. pontjai. Az ítélet a védelmi beszerzési irányelv értelmezésére vonatkozott, a Bíróság azonban hangsúlyozta, hogy az értelmezés átvihető a 2014/24 irányelv rendelkezéseire, mivel azok lényegében azonosak a 2009/81 irányelv rendelkezéseivel.

²⁰ Ez volt a helyzet például a Törvényszék T-4/01. Renco ügyben 2003. február 25-én hozott ítéletében. ECLI:EU:T:2003:37.

²¹ Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához fűzött miniszteri indokolás. Elérhető: <https://njt.hu/jogszabaly/2024-64-K0-00> (2025. január 5.).

ajánlat teljesíthetőségét azon egységarak alacsony volta vonhatja kétségbe, amelyek az ajánlatkérő által fizetendő ellenszolgáltatást rögzítik a szerződésekben. Átárlánydíjas építési szerződés esetén ugyanakkor, ha a megajánlott átárlányár egyébként nem vet fel gyanút, az ajánlatkérőnek nem kell az árazott költségvetés egyes tételeit egyenként vizsgálnia, hiszen az adott szerződéses konstrukció, az átárlányáras jelleg miatt azok eltérései nem teszik a teljesítendő építési beruházáshoz képest aránytalanul alacsony árat.²²

A módosítás eredményeként a Kbt. úgy fogalmaz, hogy az indokolás kérését megelőzően az ajánlatkérő azt állapítja meg, hogy az érintett ajánlat aránytalanul alacsonynak látszik. Az ajánlatkérő az indokolás benyújtását és értékelését követően lesz majd abban a helyzetben, hogy kimondja az ellenszolgáltatás aránytalanul alacsony voltát, amely érvénytelenségi okot képez, illetve adott esetben az ajánlattevő megfelelő indokolása annak ellenkezőjéről is meggyőzheti.

A 72. § (1) bekezdésének változásához speciális átmeneti rendelkezés is kapcsolódik a Kbt. 197. § (28) bekezdésében. Ennek értelmében az új szabályt kell alkalmazni a módosítás hatálybalépését megelőzően indult közbeszerzési eljárások alapján kötött keretmegállapodások és létrejött dinamikus beszerzési rendszerek esetében is akkor, ha ezen keretmegállapodások és dinamikus beszerzési rendszerek alapján a módosítás hatályba lépését követően indul beszerzés.

A módosítás nem érinti kifejezetten az aránytalanul alacsony árra vonatkozó eljárás fent jelölt 2-4. lépéseit, így az indokoláskérés konkrét módját, az indokolást és az ajánlatkérő döntését, bár ezen eljárási lépések kapcsán is számos jogalkalmazási nehézség merül fel, és a gyakorlat néha eltávolodik a jogintézmény eredeti céljától. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő

Tanács útmutatója – többek között az arányosság elve alkalmazásának hangsúlyozásával – igyekszik elősegíteni ezek feloldását.²³ A szabályok arányos és az uniós jog céljával összhangban álló alkalmazása érdekében célszerű lehetne az előzetes döntéshozatali eljárások gyakoribb kezdeményezése a jogorvoslati szervek részéről egyes, az aránytalanul alacsony árak megítéléséhez kapcsolódó jogértelmezési kérdések kapcsán.

A módosító törvény hatályon kívül helyezi azt a szabályt, amely szerint nemzeti eljárásrendben az ajánlatkérő nem köteles az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatára.²⁴ Ez a szabály 2021 februári hatályba lépéssel nemrégiben még az egyszerűsítés céljával került a törvénybe, figyelemmel arra, hogy a jogintézmény megfelelő alkalmazása az ajánlatkérőknek gyakran nehézséget okoz (különösen mert nem rendelkeznek kellő szakértelemmel az ár aránytalanul alacsony volta vagy éppen az ajánlattevői indokolás megalapozottságának megítéléséhez). Az alkalmazás alóli mentesítés azonban kérdéseket vetett fel, figyelemmel arra, hogy a jogintézmény az ajánlatkérő önkényességének elkerülése mellett a vállalkozások közötti egészséges verseny biztosítását is szolgálja.²⁵ A Veridos ügyben a főtanácsnoki indítvány a következőképpen fogalmazott: "Az összes versengő ajánlat komolyságának vizsgálatára vonatkozó kötelezettség célja az átláthatóság, a megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód elve tiszteletben tartásának biztosítása".²⁶ Végső soron tehát az egyenlő bánásmód elvét sértheti, ha az ajánlatkérő nem folytat semmilyen vizsgálatot egy teljesíthetetlennek látszó árajánlat kapcsán. Ugyanez az alapelv indokolja a Kbt. 76. § (13) bekezdésében azt, a 72. § (1) bekezdésével párhuzamos kötelezettséget, hogy az értékelési szempontokra tett megajánlások megalapozottságát ellenőrizni kell. Az alacsony ár indoka lehet a vonatkozó környe-

²² Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához fűzött miniszteri indokolás.

²³ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával kapcsolatban. 2024. szeptember 12. elérhető: <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-aranytalanul-alacsony-ar-vizsgalataval-kapcsolatban-2024-09-13/> (2024. december 29.) Az útmutató jelen cikk megjelenésekor még a Kbt. módosító törvényt megelőző állapothoz kapcsolódik.

²⁴ Kbt. 114. § (6a) bekezdése.

²⁵ Az EUB 599/10. SAG ELV Slovensko a.s. és társai ügyben 2012. március 29-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2012:191. Az ítélet 29. pontja.

²⁶ Manuel Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok indítványának 42. pontja a C-669/20. Veridos ügyben. 2022. február 24. ECLI:EU:C:2022:136.

zetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek való meg nem felelés, amelyhez a cikk megjelenésekor hatályos Kbt. 73. § (4) bekezdése az érvénytelenség szankcióját fűzi. Az előbbi alapelvekkel és konkrét szabályokkal való koherencia azonban csak akkor áll fenn, ha az ajánlatkérő köteles az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára, ezért az nemzeti eljárásrendben is újra kötelezően alkalmazandóvá vált.

Új kizáró ok az erdőirtás-rendelet megszegéséhez kapcsolódóan

A módosító törvény a Kbt. 62. §-át egy új, kötelezően alkalmazandó kizáró okkal egészíti ki 2025. december 30-tól. Az új kizáró ok az erdőirtáshoz és az erdőpusztuláshoz kapcsolódó egyes áruk és termékek uniós piacon történő forgalmazásáról és Unióból történő kiviteléről, valamint a 995/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2023. május 31-i (EU) 2023/1115 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: Erdőirtás-rendelet) 25. cikk (2) bekezdés d) pontjának végrehajtását szolgálja. Bár az Erdőirtás-rendelet eredetileg 2024. december 30-tól lett volna alkalmazandó, összefüggésben a rendelet által a gazdasági szereplőkre rótt jelentős többlet-kötelezettségekkel, az uniós jogalkotó a piaci szereplők felkészülésének lehetővé tétele érdekében végül egy évvel elhalasztotta annak alkalmazását.²⁷

Az Erdőirtás-rendelet szabályokat állapít meg az olyan termékeknek az uniós piacon történő forgalomba hozatalára és forgalmazására, valamint az Európai Unióból történő kivitelére, amelyek leginkább összefüggésbe hozhatóak a globális erdőirtás és erdőpusztulás jelenségével (szarvasmarhát, kakaót, kávé, olajpalmát, gumit, szóját és fát tartalmazó termékek, ideértve az azok felhasználásával készült termékeket és a szarvasmarhák takarmányát is).²⁸ Az új szabályok célja biztosítani, hogy az uniós piacon csak olyan termékek legyenek forgalomban, amelyek előállítása nem kapcsolódik erdőirtáshoz vagy erdőpusztuláshoz. Ennek

érdekében az Erdőirtás-rendelet számos kötelezettséget ró a hatálya alá tartozó termékeket forgalomba hozó piaci szereplőkre és az azokat forgalmazó kereskedőkre. Az említett szereplőknek kellő gondossággal kell eljárniuk annak érdekében, hogy bizonyítsák a termékek megfelelőségét, amely kötelezettség magában foglal minden érintett termék kapcsán adatok és az említett adatokat alátámasztó dokumentáció gyűjtésére vonatkozó kötelezettséget, kockázatbecslési és kockázatcsökkentési kötelezettséget.

Az Erdőirtás-rendelet szerint a tagállamok által kijelölt hatóság(ok) ellenőrzik, hogy a piaci szereplők és kereskedők, illetve a forgalmazott vagy forgalomba hozni kívánt termékek megfelelnek-e a rendeletnek. A tagállamoknak meg kell állapítaniuk a rendeletnek a piaci szereplők és a kereskedők általi megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, és meg kell tenniük minden szükséges intézkedést azok végrehajtásának biztosítása érdekében. Az említett szankcióknak magukban kell foglalniuk a közbeszerzési eljárásokból és a közfinanszírozáshoz való hozzáféréstől – beleértve a pályázati eljárásokat, a támogatásokat és a koncessziókat – való ideiglenes, legfeljebb 12 hónapig tartó kizárást.

A fenti rendelkezéseknek való megfelelést szolgálja a Kbt. 62. § (1) bekezdés új g) pontja. Az új kizáró ok értelmében az eljárásban nem lehet majd ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, amelynek esetében az Erdőirtás-rendelet 25. cikk (2) bekezdés d) pontja értelmében az illetékes erdészeti hatóság véglegessé vált közigazgatási – vagy annak megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság jogerős bírósági – határozatban legfeljebb 12 hónapra a közbeszerzésektől való eltiltásról döntött, a határozatban megállapított időtartam végéig.

Látható, hogy más kizáró okoktól eltérően nem közvetlenül az Erdőirtás-rendelet szerinti kötelezettségek

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/3234 rendelete (2024. december 19.) az (EU) 2023/1115 rendeletnek az alkalmazás kezdőnapjára vonatkozó rendelkezések tekintetében történő módosításáról.

²⁸ A Magyar Logisztikai, Beszerzési és Készletezési Társaság szerint „a rendelet érintheti például az autóiipart (gumibroncs, bõrhuzatok), nyomdaipart (nyomtatott kiadványok), elektronikai ipart (gumitömítés, gumidugó), kozmetikai ipart (sztearinsav és palmitinsav) a gyógyszeripart (glicerin, kávé tartalmú gyógyszerek és vitaminok) vagy a bútortipart (faalapanyagok, bútorok). Emellett szinte az összes iparág és azon belül a teljes ellátási lánc érintett lehet a kötelezettségekben egyes gumiból készített alkatrészekre, illetve a csomagolóanyagokra (kartonpapír, raklap stb.) tekintettel.” Forrás: <https://logisztika.hu/2024/07/25/eu-erdoirtas-elleni-rendelete/> (2025. január 5.).

megsértéséhez, illetve annak hatóság által történt megállapításához kapcsolódik a kizáró ok, hanem kizárás akkor kapcsolódik az említett jogsértésekhez, ha a közbeszerzésektől eltiltást, mint szankciót a hatóság, annak időtartama meghatározása mellett az adott ügyben kifejezetten kimondja. Az erdészeti hatósági hatáskörében a NÉBIH jár majd el országos illetékességgel,²⁹ a hatóság kijelölésén túl jelen cikk írásakor még nem születtek meg azok a további jogszabályi rendelkezések, amelyek a hatóság eljárásának szabályozása oldaláról is kimondják majd a közbeszerzésektől eltiltás, mint szankció alkalmazásának lehetőségét. Az a megoldás, hogy az eltiltás szankció alkalmazása és annak időtartama meghatározása kapcsán a hatóság dönt az egyedi ügy sajátosságainak figyelembevételével, jobb lehetőséget ad a kizárási szankció tekintetében az arányosság elvének érvényesítésére. Olyan esetekben, amikor más ágazati uniós szabályok határoznak meg közbeszerzési kizáró okot, nem mindig egyértelmű, hogy azok hogyan illeszkednek az irányelvi szabályozás rendszerébe, például van-e helye öntisztázásnak az adott kizáró okok tekintetében. Az arányosság és az egyenlő bánásmód elvének érvényesítése érdekében a hazai jogalkotási megoldás lehetővé teszi az öntisztázást az új kizáró ok fennállása esetén.³⁰

Az új kizáró okhoz kapcsolódóan az adminisztratív terhek növekedésének elkerülése érdekében lényeges, hogy a közbeszerzési eljárásban történő igazoláshoz elektronikus adatbázis álljon rendelkezésre. Ennek érdekében a módosító törvény úgy rendelkezik, hogy az erdészeti hatóság a kizáró okot megalapozó határozatokra vonatkozó, a kizáró ok hiányának ellenőrzését szolgáló információkat az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben közzéteszi. A hazai letelepedésű gazdasági szereplők esetében a kizáró okhoz kapcsolódó igazolást a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendeletet módosító 427/2024. (XII. 23.) Korm. rendelet³¹ e nyilvántartás ajánlatkérő általi ellenőrzésével és az ESPD-be foglalt ajánlattevői nyilatkozattal írja elő teljesíteni.

Az „offshore” kizáró ok pontosítása

A módosító törvény a bizalmi vagyonkezelésre és a zártkörű befektetési alapokra hivatkozással bővíti azokat a tényleges tulajdonosi esetköröket, amelyekre a Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb) alpontja hivatkozik.³²

A Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb) alpontjában foglalt kizáró ok az átláthatóság érvényesítése érdekében megköveteli az ajánlattevők tényleges tulajdonosának megnevezését. A tényleges tulajdonos fogalmát a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Pmt.) 3. § 38. pontja határozza meg, a Kbt. fenti pontja ugyanakkor nem hivatkozta vissza a definíció minden elemét a tényleges tulajdonos megnevezése kapcsán. Ez részben indokolt, hiszen a pénzügyi jogszabályok szempontjaitól eltérően közbeszerzési eljárásban nem lenne értelme például a jogi személy felett a Pmt. szerinti tényleges irányítást, ellenőrzést gyakorló természetes személy hiányában a vezető tisztségviselő személyéről külön nyilatkozatot kérni. Nem volt indokolt azonban a bizalmi vagyonkezelés esetkörének kimaradása a Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb) alpontjából, mivel a társasági részesedés bizalmi vagyonkezelése esetén a közbeszerzésekben is felmerülhet a Pmt. 3. § 38. e) pontja szerinti tényleges tulajdonos megnevezése.

Az előbbiek mellett az Országgyűlés a módosító törvénnyel időben párhuzamosan a Pmt. tényleges tulajdonosi fogalmának kiegészítéséről is döntött a zártkörű befektetési alapokra vonatkozó tényleges tulajdonosi definíció megalkotásával, így a módosító törvény ezen új esetre is kiterjesztette a Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb) alpontját. A Pmt-t módosító 2024. évi LVI. törvény indokolása szerint „az Európai Unió pénzmosás elleni szabályozásának megfelelő átültetése érdekében – és összhangban a felügyeleti szervek és a piaci szereplők szakmai javaslataival – szükséges továbbá annak biztosítása, hogy a tényleges tulajdonosi adatok központi

²⁹ 351/2024. (XI. 21.) Korm. rendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet módosításáról.

³⁰ A 2014/24/EU irányelv 57. cikk 6. bekezdésének utolsó albekezdése csak jogerős bírósági ítélettel kimondott eltiltás esetén nem tesz lehetővé öntisztázást. Mivel jelen esetben az erdészeti hatóság eljárásában nem kerül sor a megbízhatóság közbeszerzési szempontú értékelésére, indokoltnak látszik az öntisztázás lehetőségének biztosítása.

³¹ 427/2024. (XII. 23.) Korm. rendelet közbeszerzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról

³² A kizáró ok kiegészítésére vonatkozó javaslatot fogalmazott meg az Integritás Hatóság: 2023 Éves Elemző Integritásjelentése. (2024. június 20.).

nyilvántartása tartalmazza a zártkörű befektetési alapok tényleges tulajdonosainak adatait is. Ehhez szükséges az ezen alapok sajátosságait figyelembe vevő egyedi tényleges tulajdonosi meghatározás rögzítése a [Pmt.](#)-ben.”³³ A 2024. évi LVI. törvény a Pmt-t már 2025. január 1-jétől kiegészítette a zártkörű befektetési alapok esetkörével, a tényleges tulajdonosi nyilvántartás kapcsán pedig úgy rendelkezett, hogy már nyilvántartásba vett zártkörű befektetési alapok esetében a tényleges tulajdonosi adatok első adatszolgáltatási időszaka 2026. július hónap. A Kbt. szerinti kizáró ok változása 2026. január 1-jén lép hatályba, ezen időpontig értelmezési kérdésként jelentkezhet, hogy a zártkörű befektetési alapok esetében a Pmt. 3. § 38. pont a)-b) pontjai alapján történik-e a tényleges tulajdonos megnevezése.

A közbeszerzési terv készítésére vonatkozó kötelezettség alanyi hatályának bővülése

A Kbt. a korábbiakban csak a klasszikus ajánlatkérők számára írta elő közbeszerzési terv készítésének kötelezettségét, a központi beszerző szervezetet pedig mentesítette ez alól. A módosító törvény kiterjeszti a közbeszerzési terv készítésének és közzétételének feladatát egyrészt a közszolgáltató ajánlatkérőkre, másrészt a központi beszerző szervekre is. Utóbbiak tekintetében ugyanakkor figyelembe veszi, hogy a több ajánlatkérő számára megvalósított, pl. nagy keretmegállapodások kötésén vagy dinamikus beszerzési rendszer felállításán túl adott esetben egyedi beszerzéseket is megvalósítanak az általuk ellátott szervezetek számára, amelyek nem feltétlenül tervezhetőek a központi beszerző szervnél, illetve amelyek az ellátott szervezetek közbeszerzési tervében szerepelnek. Központi beszerző szervek esetén ezért az általuk ellátott ajánlatkérők részére megvalósítandó egyedi beszerzésekre vonatkozó információkat a közbeszerzési tervnek nem kell tartalmaznia.

A közbeszerzési terv készítésére vonatkozó kötelezettség alanyi hatályának bővítése a piac jobb infor-

málását célozza a beszerzési lehetőségekről, amely hozzájárulhat a piaci szereplők jobb felkészüléséhez és ezáltal a verseny fokozásához. Az OECD hazai közbeszerzési versenyhelyzetre vonatkozó jelentésében rámutatott, hogy a legtöbb OECD-tagországban a központi beszerző szervek ugyanolyan kötelezettségekkel rendelkeznek a közbeszerzési tervek elkészítése kapcsán, mint más ajánlatkérők, ezért javasolta a közbeszerzési tervek vonatkozó szabályok megerősítését és ennek keretében a központi beszerző szervekre vonatkozó kivétel felülvizsgálatát.³⁴

Az eljárás eredményéről szóló tájékoztató és az összegezés közbeszerzési eljárási részenként történő elkészítésének lehetővé tétele a nemzeti eljárásrendben

A módosító törvény alapján a 2026. január 1-je után indított közbeszerzési, illetve koncessziós beszerzési eljárásokban a nemzeti eljárásrendben lefolytatott eljárásoknál is lesz arra lehetőség, hogy ha az ajánlatkérő lehetővé tette a részekre történő ajánlattételt, az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezést részenként is elkészítheti, valamint az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót is közzéteheti külön az egyes részekre vonatkozóan.

A fenti lehetőség a szabályozásban, valamint az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben már 2024. április 1-jétől bevezetésre került, az új uniós, elektronikus hirdetményekre történő áttéréssel párhuzamosan.³⁵ A nemzeti eljárásrendben várhatóan szintén az elektronikus hirdetnyminták bevezetésével párhuzamosan valósulhat majd meg a részenkénti összegezés, illetve eredményről szóló tájékoztató készítése.

A lehetőség akkor lehet hasznos, ha valamelyik részben az ajánlatok bírálata elhúzódik olyan okból, amely a többi részt nem érinti, és szükség lenne arra, hogy a gyorsabban befejezhető részekhez kapcsolódó szerződéseket a többi rész bevárása nélkül megköthessék a felek. A szabályozási megoldásnak az uniós eljárásrend-

³³ Indokolás az egyes pénzügyi és vagyongazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló 2024. évi LVI. törvényhez. Elérhető: <https://njt.hu/jogszabaly/2024-56-K0-00> (2025. január 7.).

³⁴ OECD: Improving Competitive Practices in Hungary's Public Procurement: Reducing Single-bids and Enhancing Supplier Participation, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Párizs, 2024. elérhető: <https://doi.org/10.1787/5d1c1ec1-en>. (2025. január 7.) p. 84.

³⁵ A Bizottság (EU) 2019/1780 Végrehajtási Rendelete (2019. szeptember 23.) a közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetnyminták (e-hirdetmények) létrehozásáról és az (EU) 2015/1986 végrehajtási rendelet hatályaon kívül helyezéséről 2023. október 25-től az irányelvi hirdetmények új rendszerét vezette be, amely szintén lehetővé teszi a részek külön kezelését.

ben történt bevezetésekor részletesebben is foglalkoztunk annak eljárási következményeivel, illetve a szabályozás kialakítása mögött álló megfontolásokkal.³⁶

Az érvénytelenségi okok átsztruálása

A módosító törvény újra megállapítja a Kbt. 73. §-át annak érdekében, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések érvénytelenségének okait átláthatóbb és logikusabb módon sorolja fel. A módosítást megelőzően a szakasz a 73. § (1) bekezdésében csak az érvénytelenség eseteireinek egy részét sorolta fel, amelyeket azután további bekezdések egészítettek ki. Az is következtetlennül jelent meg, hogy az érvénytelenségi okok egy része utalt a megelőző hiánypótlás lehetőségére, míg más része nem.

A módosítással nem csak áttekinthetőbbé válik az érvénytelenség eseteireinek felsorolása, hanem az kiegészül a műszaki leírásnak vagy a szerződéses feltételekben foglalt ajánlatkérői előírásoknak való meg nem felelésre vonatkozó indokkal is. Mivel az érvénytelenséghez vezető problémák, hiányosságok kimerítő felsorolása nem lehetséges, továbbra is fennmarad az „egyéb” okból az előírásoknak nem megfelelő ajánlat, illetve részvételi jelentkezés kategóriája, azonban az érvénytelenség jogcímeiként várhatóan ritkábban kerül majd megjelölésre az ajánlatok vagy a részvételi jelentkezések elbírálásáról szóló összegezésben.

Az egyes érvénytelenségi okoknál a Kbt. a módosítást követően nem utal a hiánypótlás lehetőségére. Ez semmilyen változást nem eredményez a hiánypótlhatóság kérdésében, hiszen ez utóbbit a Kbt. önálló szabályai rendezik (Kbt. 71. §). A Kbt. 73. § szerinti bármely indok alapján csak akkor nyilvánítható érvénytelennek egy ajánlat vagy részvételi jelentkezés, ha a Kbt. hiánypótlásra vonatkozó szabályai szerint az adott hiba vagy hiány nem lehet hiánypótlás tárgya, illetve ha azt nem, vagy nem megfelelően teljesítették.

A módosítás elősegíti az adatok jobb elemezhetőségét, és az ajánlatok érvénytelenségének okaira vonatkozó

pontosabb adatok rendelkezésre állása később hozzájárulhat a szakpolitikai döntéshozatal megalapozásához is. A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer adatai alapján 2019 és 2023 között az egyes években benyújtott ajánlatok 12-15%-a volt érvénytelen.³⁷ A legtöbb érvénytelen ajánlat a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti „egyéb” kategóriába tartozott, azaz a Kbt-ben kifejezetten nem nevesített esethez kapcsolódott, így a rendelkezésre álló adatok nem nyújtottak elegendő információt az ajánlatok hibáinak leggyakoribb okairól. A módosítást követően a teljesítménymérési keretrendszer adataiban is részletesebben megjelenhetnek a korábban a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné nyilvánított ajánlatokban jellemzően megjelenő hibák, melyek alapján azonosíthatók lesznek azok a további intézkedések, amelyek elősegíthetik az érvényes ajánlattételt.³⁸

A változás az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer kapcsolódó fejlesztési igényére tekintettel 2026. január 1-jén lép hatályba, a teljesítménymérési keretrendszerben az összegezés űrlapból származó adatok rendelkezésre állása pedig várhatóan további egy-két évet igénybe vesz.

Az ajánlati kötöttség szabályainak rendezése elektronikus árlejtés esetén

A korábbiakban nem volt egyértelmű, hogy amennyiben az ajánlatkérő elektronikus árlejtést alkalmaz a közbeszerzési eljárásban, akkor az ajánlati kötöttség beálltának időpontjaként az ajánlat benyújtásához kapcsolódó, az adott eljárásfajta szabályai szerint megállapítható időpontot vagy az elektronikus árlejtés lezárását kell-e figyelembe venni. A kérdés jelentőségét az adja, hogy a Kbt. bizonyos határidőket az ajánlati kötöttség beálltához kapcsol, így különösen ezen időpontig szükséges az ajánlati biztosítékot rendelkezésre bocsátani, innentől kezdődik az ajánlati kötöttség időtartama, amely alatt a bírálatot el kell végezni, illetve amelytől kezdődnek a Kbt-ben a bírálat elhúzóadásához

³⁶ Várhomoki-Molnár Márta: A közbeszerzési törvény 2023. év végi módosításai a 2023. évi CXVII. törvény alapján. Közbeszerzési Értesítő Plusz 2024/2. pp. 38-47.

³⁷ Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium: A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei 2023., 2024. február 28. elérhető: <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798812927320> (2025. január 8.). p. 143.

³⁸ A 2024. évi LXIV. törvény 55. §-ához kapcsolódó indokolás.

kapcsolt jogkövetkezmények határidői.³⁹ Mivel az elektronikus árlejtés esetén az ajánlati kötöttség speciálisan érvényesül és az elektronikus árlejtésre vonatkozó részletes szabályokat kormányrendelet rendezi, amely szintén szabályozza az ajánlati kötöttség beálltát, a módosító törvény a szabályozás koherenciája érdekében a kérdés szabályozását kiveszi a Kbt. rendelkezései közül, így a jövőben az elektronikus árlejtés esetén az ajánlati kötöttségre alkalmazandó speciális szabályokat kormányrendelet rendezi. A Kormány egyúttal elfogadta a 424/2017. Korm. rendelet módosítását,⁴⁰ amely egyértelművé teszi, hogy elektronikus árlejtés alkalmazása során az ajánlattevő ajánlati kötöttsége az adott eljárásfajtára irányadó szabályok szerint áll be, az árlejtést megelőzően benyújtott ajánlata tekintetében. Az elektronikus árlejtés lebonyolítása során az ajánlattevő ajánlati kötöttsége annyiban megszűnik, hogy kizárólag az árlejtés tárgyát képező szempontok tekintetében módosíthatja ajánlatát – ezen szempontok tekintetében az árlejtés lezárásakor az ajánlati kötöttség ismét beáll. Az ajánlat egyéb részei tekintetében az ajánlati kötöttség fennáll az árlejtés ideje alatt is. A Kbt. 54. § (1) bekezdése és a Kbt. 70. § (2a) bekezdése alkalmazásában az ajánlati kötöttség beállításának időpontjaként az árlejtést megelőzően benyújtott ajánlatra vonatkozó kötöttség beállításának időpontját kell figyelembe venni.⁴¹

A közbeszerzési eljárás lezárulásának a szerződés megkötéséhez kötése

A módosító törvény változást hoz abban, hogy a közbeszerzési eljárás lezárulásának időpontja eredményes eljárás esetén nem az eljárás eredményéről szóló tájékoztató közzététele, hanem a szerződés megkötése lesz. Eredménytelen eljárás esetén továbbra is az eredményről szóló tájékoztató közzétételét kell a lezárás időpontjának tekinteni.

A változás indoka, hogy a szerződés megkötésével a felek jogviszonya megváltozik, azt alapvetően – a Kbt. egyes szabályaival kiegészülve – a szerződés határozza meg, és már nincs mód a közbeszerzés eljárási szakaszához hasonlóan eljárási cselekmények gyakorlására. Így például ha a nyertes ajánlattevő kizáró ok hatálya

alá kerül a szerződés megkötését követően, ennek jogkövetkezményei eltérnek attól, mintha a kizáró ok az eljárás során következne be. A változás – összefüggésben azzal, hogy az érintett szakaszok az eredményről szóló tájékoztató részenkénti kezelése kapcsán 2026. január 1-től változnak – szintén 2026. januárjától lép majd életbe.

A közbeszerzési szaktanácsadókat érintő változások

A módosító törvény több ponton a gyakorlat igényeire tekintettel módosítja a közbeszerzési szolgáltatókra vonatkozó szabályokat, amely változások már 2025. január 1. napjától alkalmazandóak. Az állami közbeszerzési szaktanácsadó intézményét bevezető, az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Ábtv.) megszüntette annak lehetőségét, hogy az ajánlatkérők az uniós értékhatár eléréséig a közbeszerzési szabályok alkalmazása nélkül köthessenek szerződést közbeszerzési tanácsadási feladatokra. A módosító törvény a [Kbt. 111. § c\) pontja](#) szerinti kivételt kiegészítette a járulékos közbeszerzési szolgáltatás beszerzésének esetével, így a [Kbt. 3. § 14. pontja](#) által definiált szolgáltatások – függetlenül attól, hogy azokat akkreditált formában nyújtják-e – uniós értékhatárig közbeszerzés nélkül szerezhetőek be. A módosító törvény indokolása arra is felhívja a figyelmet, hogy a szintén kivételi körbe tartozó jogi szolgáltatások a 3. mellékletbe tartoznak, viszont a járulékos közbeszerzési szolgáltatások nem, így ez utóbbiakra alacsonyabb uniós értékhatár vonatkozik, mint a jogi szolgáltatásokra.⁴² Továbbra is van ezért jogi jelentősége a járulékos közbeszerzési szolgáltatás és a jogi szolgáltatás elhatárolásának. Ezzel összefüggésben lehet szerepe az értelmezésben annak, hogy a módosító törvény kiigazítja az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvényt is, amely az *ügyvédi tevékenység gyakorlása keretében kiegészítő jelleggel folytatható tevékenységek* között sorolja fel a Kbt. szerinti közbeszerzési szolgáltatói tevékenységet, azaz a járulékos közbeszerzési szolgáltatás nyújtását.⁴³

Az Ábtv. 2023. november 8-ától úgy módosította a Kbt.-t, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvos-

³⁹ Lásd a Kbt. 54. § (1) és (7) bekezdéseit, 70. § (2a) bekezdését, 75. § (1) bekezdés c) pontját, 81. § (11) és 87. § (4) bekezdését.

⁴⁰ 427/2024. (XII. 23.) Korm. rendelet közbeszerzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról.

⁴¹ 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól. 31. § (1)-(3) bekezdések.

⁴² A 2024. évi LXIV. törvény 63. §-ához fűzött indokolás.

⁴³ Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 65. §-a.

lati eljárásban megszüntette a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó (FAKSZ) általi képviselői lehetőségét, annak ellenére, hogy a FAKSZ intézményét a közbeszerzési eljárásokban egy átmeneti ideig, 2026. június 30-ig még fenntartotta. A Kbt. 197/E. §-a alapján ezen időpontig a FAKSZ árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelése esetén az állami közbeszerzési szaktanácsadó alternatívájaként eljárhat, illetve annak sincs akadálya, hogy az állami közbeszerzési szaktanácsadó közreműködésére kötelezett eljárási körön kívül végezzen közbeszerzési szolgáltatói tevékenységet. A módosítás az ajánlatkérők és gazdasági szereplők jogorvoslati jogának hatékonyabb gyakorlásának elősegítése céljából⁴⁴ lehetővé teszi, hogy a FAKSZ jogosultsággal rendelkező személy is elláthassa az ügyfél képviselőt a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt 2026. június 30. napjáig.

A módosító törvény egy további kiegészítő szabályt is megállapít a központi beszerző szervek működése kapcsán. Ha a közbeszerzésre központi beszerző szerv által nyújtott járulékos közbeszerzési szolgáltatás keretében kerül sor, akkor az állami közbeszerzési szaktanácsadó bevonására kötelezett ajánlatkérők számára a szaktanácsadót a központi beszerző szerv biztosítja.

A jogorvoslatokra vonatkozó szabályok változásai

A jogorvoslatok tekintetében legfontosabb változás, hogy a módosító törvény lehetővé teszi a Közbeszerzési Döntőbizottság önálló jogorvoslattal megtámadható végzése ellen indított közigazgatási perben hozott bírósági ítélet ellen a kúriai felülvizsgálatot.

Az egyébként önálló jogorvoslattal megtámadható végzésekkel kapcsolatban a Kbt. eddig kizárta a kúriai felülvizsgálatot. Több esetben, így különösen az ügyfélképesség tárgyában hozott döntéseknél előfordul ugyanakkor, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság által hozott végzés alapvetően érinti a jogorvoslathoz való jog gyakorlását. A jövőben adott esetben a Kúria elé kerülő esetek így hozzájárulhatnak mások mellett az ügyfélképességre vonatkozó jogértelmezés egységesítéséhez, illetve fejlesztéséhez.

A módosító törvény az Integritás Hatóság javaslata alapján egyszerűsíti a Közbeszerzési Döntőbizottság összkollégiumi állásfoglalás kiadására vonatkozó el-

járását. A jogintézmény alkalmazására az utóbbi években egyáltalán nem került sor, az összkollégium működésére vonatkozó szabályok egyszerűsítése esetlegesen elősegítheti az állásfoglalások kiadását.

A Kbt. 156. § (4) bekezdésében a törvényi szöveg pontosítása egyértelművé teszi, hogy az emberi élet és egészség védelme okán az egészségügyi ellátáshoz kapcsolódó beszerzések is olyan közérdeknek minősülnek, amelyek esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság engedélyezheti a szerződés megkötését még a jogorvoslati eljárás lezárulását megelőzően. Ez – természetesen továbbra is az adott helyzet és beszerzés jellemzőit figyelembe véve – elősegítheti, hogy az egészségügyi ellátás biztosítása érdekében szükséges beszerzéseket a jogorvoslat elhúzódása ne veszélyeztethesse.

Ezen a helyen is megemlíjtük a jogorvoslati eljárás szabályai kapcsán, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban a módosító törvény alapján a képviselőt FAKSZ is elláthatja.

A kivételi körök változásai

A módosító törvény több ponton is érinti a Kbt.-nek az uniós értékhatár alatt alkalmazható kivételeket rögzítő 111. §-át, amely változások már 2025. január 1-től alkalmazhatóak.

A fentiekben már bemutattuk, hogy nemzeti eljárásrendben kivételi körbe kerül a járulékos közbeszerzési szolgáltatás megrendelése.

A Kbt. 111. § d) pontjában a Kbt. 3. mellékletében foglalt szociális és egyéb szolgáltatások esetében alkalmazható kivételi értékhatár harmincmillió forintról ötvenmillió forintra emelkedik.

A 111. § m) pontjában szereplő, megújuló technológiák alkalmazásával megvalósuló villamos energia termelését közvetlenül szolgáló beszerzésre vonatkozó kivétel pontosítására is sor kerül. Korábban a kivétel csak a klasszikus közszolgáltatókra utalt vissza, a piac kiegyenlítése, valamint az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében azonban indokolt volt a megújuló technológiák alkalmazásával megvalósuló villamosenergia-termelés piacán jelen lévő valamennyi közszolgáltató ajánlatkérőkre kiterjeszteni a vonatkozó kivételt.

⁴⁴ A 2024. évi LXIV. törvény 61. §-ához fűzött indokolás.

STATISZTIKA

Az árubeszerzés tárgyú közbeszerzések főbb statisztikái 2024 I-III. negyedévében

Rezső Orsolya, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.2.5

Címszavak: árubeszerzés, közbeszerzés, statisztika, közbeszerzési szerződés, beszerzési tárgy, eljárásrend, kis- és középvállalkozás

A közbeszerzési szerződések¹ a tárgyak alapján irányulhatnak árubeszerzésre, szolgáltatás-megrendelésre vagy építési beruházásra. A Közbeszerzési Értesítő Plusz januári számában az építési beruházás tárgyú szerződések főbb statisztikáinak elemzése jelent meg 2024 első három negyedévére vonatkozóan, az alábbi cikkben pedig az árubeszerzés tárgyú közbeszerzési szerződéseket vesszük górcső alá ugyanazon statisztikai mutatók alapján, ugyanarra az időszakra.

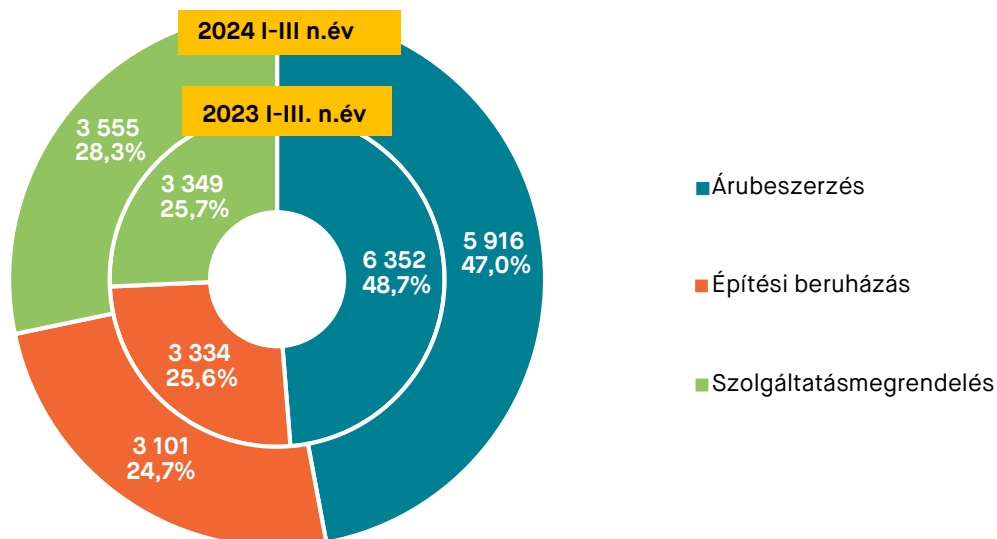
2024 I-III. negyedévében a legtöbb közbeszerzési szerződést árubeszerzés tárgyában kötötték az ajánlatkérők, összesen 5916 darabot, ami közelítőleg a felét, 47 százalékát tette ki az összes közbeszerzési szerződés darabszámának, míg az építési beruházások és a szolgáltatás-megrendelések körülbelül csak az egynegyedét jelentették a lebonyolított közbeszerzéseknek. Az 1. ábráról látható az is, hogy 2023 I-III. negyedévében szintén hasonló arányok alakultak ki. 2024 első három negyedévében az előző év azonos időszakához képest 436

darabbal kevesebb árubeszerzést folytattak le, ami mintegy 7 százalékos csökkenést eredményezett, de az arányuk tekintetében csak 1,7 százalékponttal kisebb hányadot testesítettek meg az árubeszerzések.

A közbeszerzési szerződések értékét tekintve az árubeszerzések alulmaradtak, annak ellenére, hogy a legtöbb közbeszerzés hozzájuk kapcsolódott, mindösszesen 715 milliárd forintot értek el, ami csupán a negyedét jelentette a 2024 első három negyedévi összértéknek. Ez az előző év azonos időszakának adatához képest, ami volumenben szinte megegyező volt, az arányok tekintetében több, mint 10 százalékpontos csökkenést jelentett. A 2. ábrán az is szembeűnő, hogy az egyes beszerzési tárgyak értékarányai már jobban eltérnek egymástól, mint a számarányaik e két vizsgált időszak esetében. Amúgy az építési beruházások értéke érte el a legmagasabb szintet, de ezt szorosan követték a szolgáltatás-megrendelések.

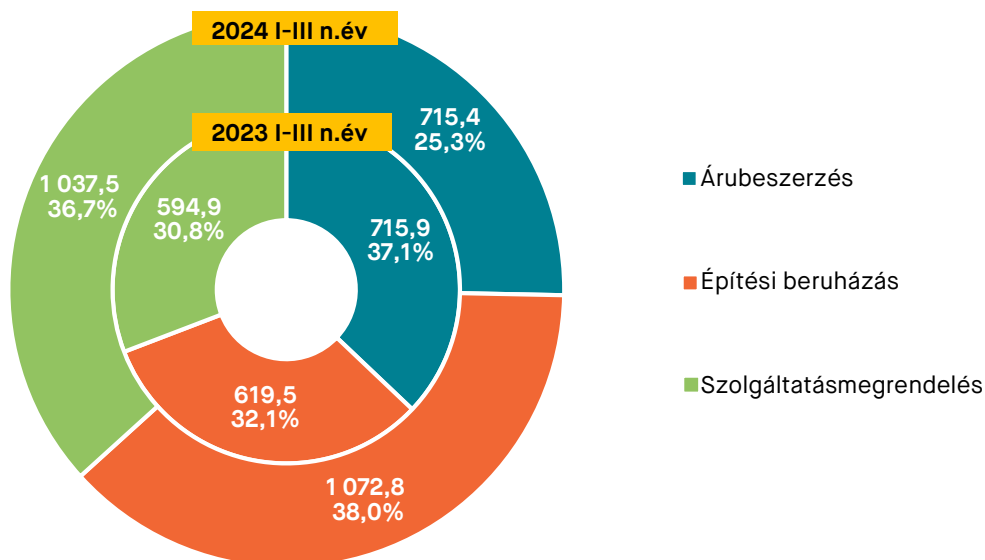
¹ 2024 első félévétől kezdődően a Közbeszerzési Hatóság a statisztikáit szerződésalapon készíti és publikálja, azaz az egyes szerződéssel eredményesen lezárult részekhez kapcsolódó eredménytájékoztató hirdetmények alapján. A statisztikában – az Európai Bizottság által alkalmazott statisztikai gyakorlatnak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

1. ÁBRA AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZLÁSA 2023 ÉS 2024 I.-III. NEGYEDÉVÉBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2. ÁBRA AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZLÁSA 2023 ÉS 2024 I.-III. NEGYEDÉVÉBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Havi bontásban vizsgálva az árubeszerzési szerződéseket megállapítható, hogy számuk 2024-ben enyhén csökkenő tendenciát mutatott az év első kilenc hónapjában, míg 2023-ban inkább stagnálás volt megfigyelhető. Ugyanakkor az is látszik a 3. ábráról, hogy mind

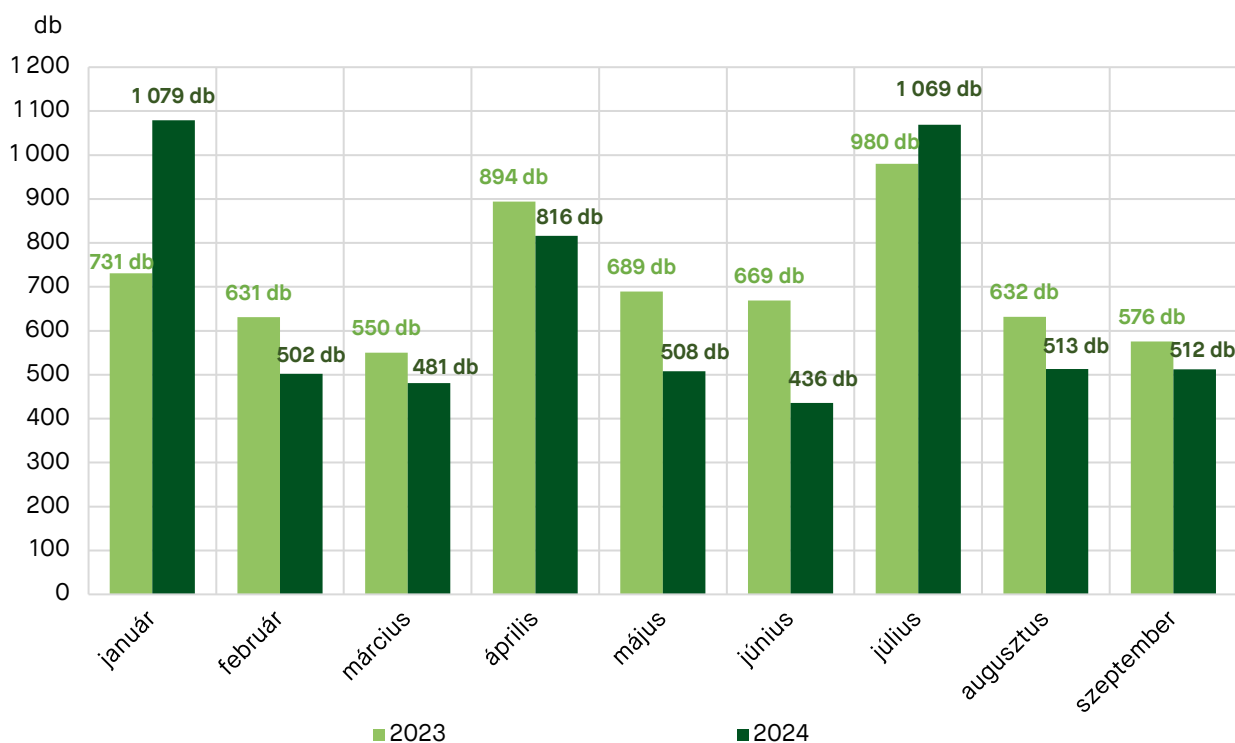
2023-ban, mind 2024-ben az egyes negyedévek első hónapjaiban a legmagasabb a szerződések száma és az utolsó hónapokban a legalacsonyabb. A 2024-es havi adatok a január és a július kivételével rendre alulmaradtak a 2023-as értékekhez képest, viszont 2024 első

hónapjában szinte másfélszer annyi árubeszerzési szerződés kötött (1079 db), mind az előző év azonos időszakában, és az eddigi adatok alapján ez volt 2024 maximuma. A legnagyobb negatív eltérés a 2 vizsgált év között pedig június hónapban következett be, amikor 2024-ben a kétharmadára esett vissza az árubeszerzés tárgyú szerződések száma az egy évvel korábbihoz képest, 2024-ben ekkor érte el a minimumát a darabszám grafikonon.

Az összértékek havi megoszlása (lásd: 4. ábra) már hektikusabb képet mutat, az esetek körülbelül felében,

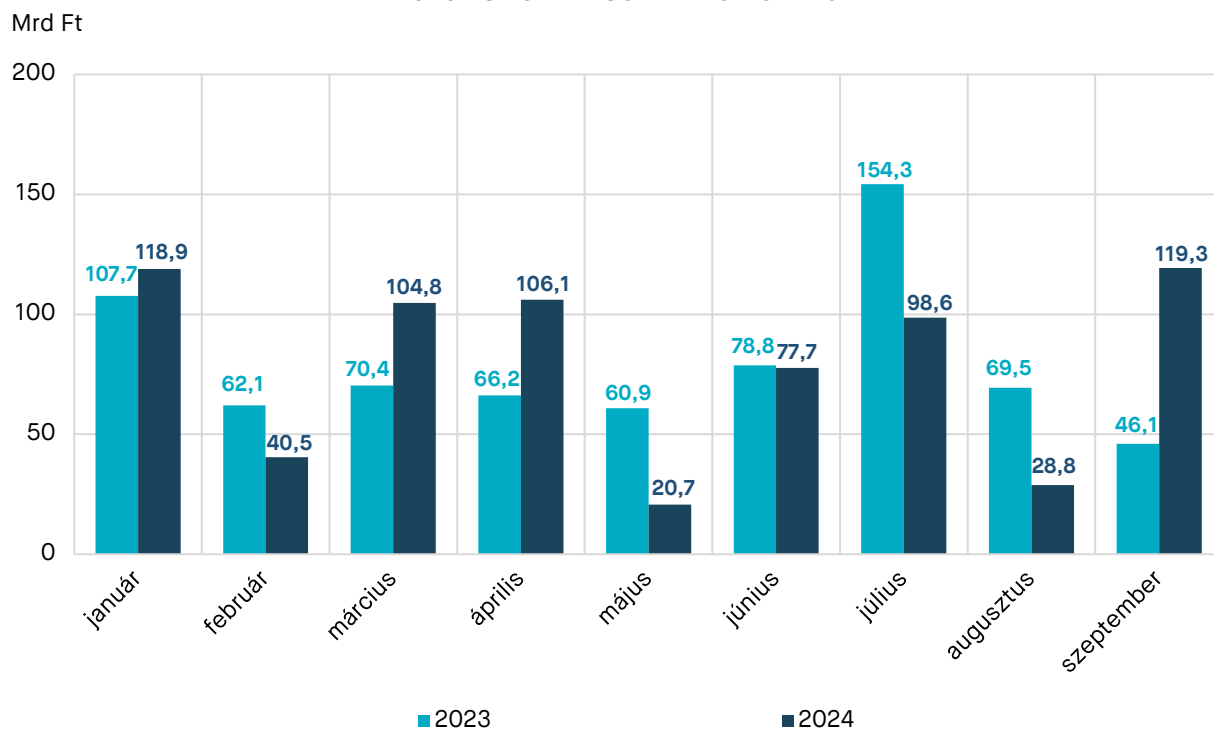
4 hónapban a 2024-es értékek meghaladták az előző éveket, júniusban közel azonos szintet értek el és a többi 4 hónapban alulmaradtak. 2024 első kilenc hónapjára vonatkozó maximum éppen szeptemberben volt mérhető, amikor az árubeszerzési szerződések összértéke több, mint 2 és félszerese lett az előző év azonos időszaki adatának. 2024 első három negyedévi minimuma májusban következett be, amikor mintegy harmadára csökkent a szerződések összértéke 2023-ról 2024-re, és ekkor mutatkozott a legnagyobb eltérés a 2 vizsgált év között.

3. ÁBRA AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB)
2023 ÉS 2024 ELSŐ KILENC HÓNAPJÁBAN



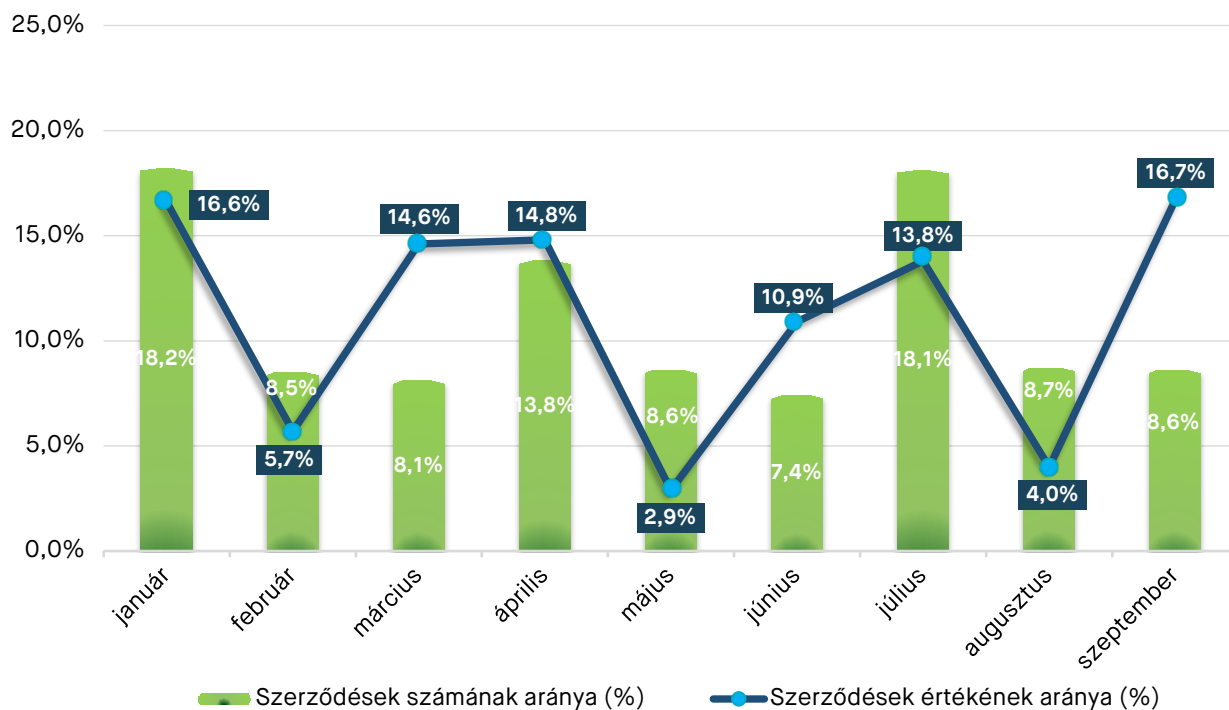
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

4. ÁBRA AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKE (MRD FT)
2023 ÉS 2024 ELSŐ KILENC HÓNAPJÁBAN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

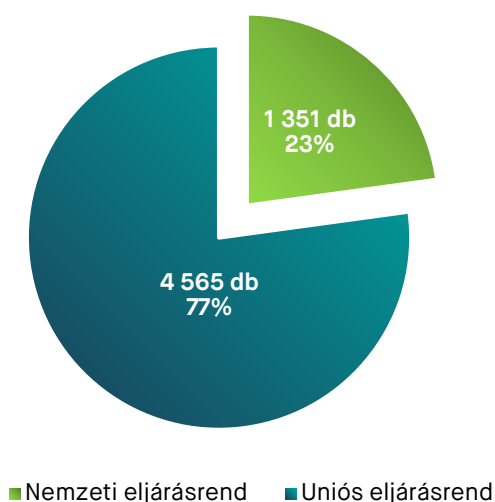
5. ÁBRA AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS
ÉRTÉKÉNEK MEGOSZTLÁSA 2024 I.-III. NEGYEDÉVÉBEN, HAVI BONTÁSBAN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2024 I-III. negyedévében, amennyiben az árubeszerzés tárgyú közbeszerzések megoszlását havi bontásban tekintjük (5. ábra) a számarány és az értékarány szempontjából, a II. negyedév bizonyult a leggyengébbnek, mindkét mutatónak ekkor következett be a minimuma. Az árubeszerzés tárgyú közbeszerzések darabszámát illetően a legnagyobb hányad pedig a januári (18,2%) és a júliusi (18,1%) hónapokhoz kapcsolódott, ugyanakkor ezeket a hónapokat leszámítva viszonylag egyenletes eloszlás volt megfigyelhető az árubeszerzések számarányait tekintve az egyes hónapok között. A legnagyobb eltérés az eljárások számarányában több, mint 10 százalékpontot tett ki és január-június között volt megfigyelhető.

6. ÁBRA AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2024 I.-III. NEGYEDÉV

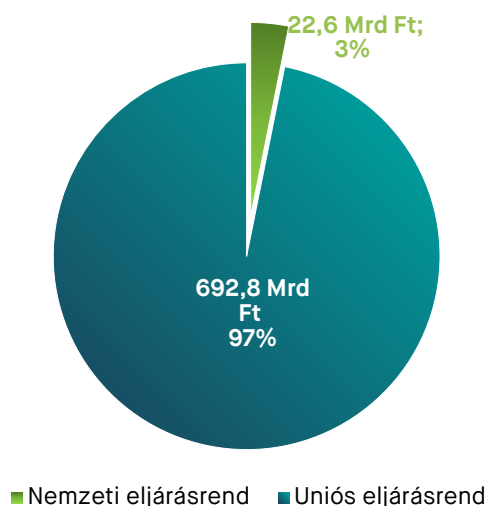


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az árubeszerzés tárgyú közbeszerzési szerződések eljárásrendek szerinti megoszlása alapján megállapítható, hogy a vizsgált időszakban az árubeszerzések túlnyomó többsége, több, mint háromnegyede (77%) a nagyobb értékű közbeszerzéseket magába foglaló uniós eljárásrend alá tartozott, ebből következően a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések az árubeszerzéseken belül kevesebb, mint negyedrészt tettek csak ki. Amennyiben a szerződések értékét vesszük alapul, még jobban érvényesül az uniós eljárásrendű szerződések dominanciája

Az 5. ábrán szembevetve, hogy az árubeszerzésekhez kapcsolódó közbeszerzések értékaránya jobban ingadozott 2024 I-III. negyedévében, mint a szerződések számaránya. Az értékarányt tekintve szintén a január hónap bizonyult az egyik jelentősebbnek (16,6%), de a szeptemberi értékarány megelőzte 0,1 százalékponttal. Az árubeszerzésekhez kapcsolódó legalacsonyabb értékhányad pedig a májusi (2,9%) hónaphoz tartozott, ami jelentős mértékben, 13,8 százalékponttal volt kevesebb a legmagasabbnak számító szeptemberi értékarányhoz képest.

7. ÁBRA AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2024 I.-III. NEGYEDÉV



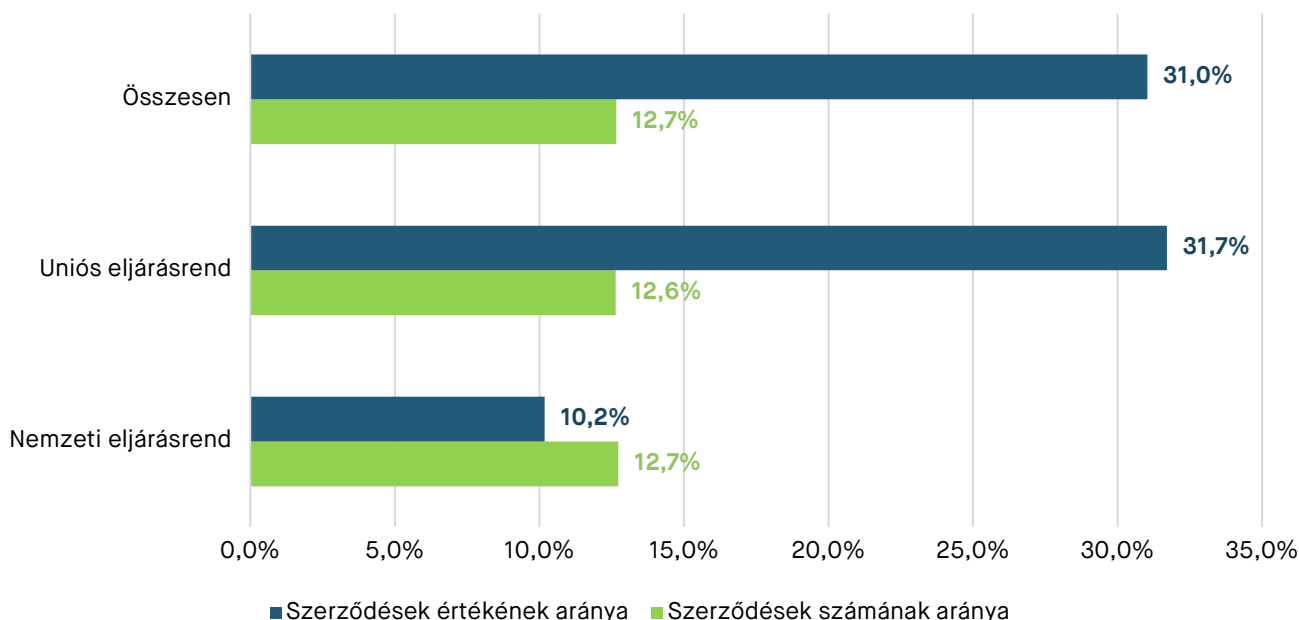
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

(692,8 Mrd Ft, 96,8%), míg a nemzeti eljárásrendű szerződések értéke 5 százalék alatt maradt (22,6 Mrd Ft, 3,2%). Tehát az árubeszerzésekhez kapcsolódó közbeszerzési szerződések esetén mind a darabszám, mind pedig az érték tekintetében egyértelműen az uniós eljárásrend bizonyult jelentősebbnek 2024 I-III. negyedévében, ami ilyen mértékben általában nem jellemző a közbeszerzések megoszlására vonatkozóan. Európai uniós forrás az árubeszerzésekhez kapcsolódó közbeszerzések közelítőleg nyolcadához tartozott mind

a nemzeti-, mind az uniós eljárásrendben, így az ilyen típusú támogatások közel azonos arányt alkottak az egyes eljárásrendeken belül 2024 I-III. negyedévében a darabszám tekintetében (lásd 8. ábra). Értékalapon viszont jobban eltértek az egyes eljárásrendekhez tartozó arányok, a nemzeti eljárásrendű árubeszerzések csupán mintegy 10 százaléka volt köthető európai uniós finanszírozáshoz, miközben a relatív nagyobb értékű közbeszerzéseket magába foglaló uniós eljárásrendben jóval magasabb, háromszor akkora (31,7%) értékarányt tettek ki az ilyen típusú közbeszerzések.

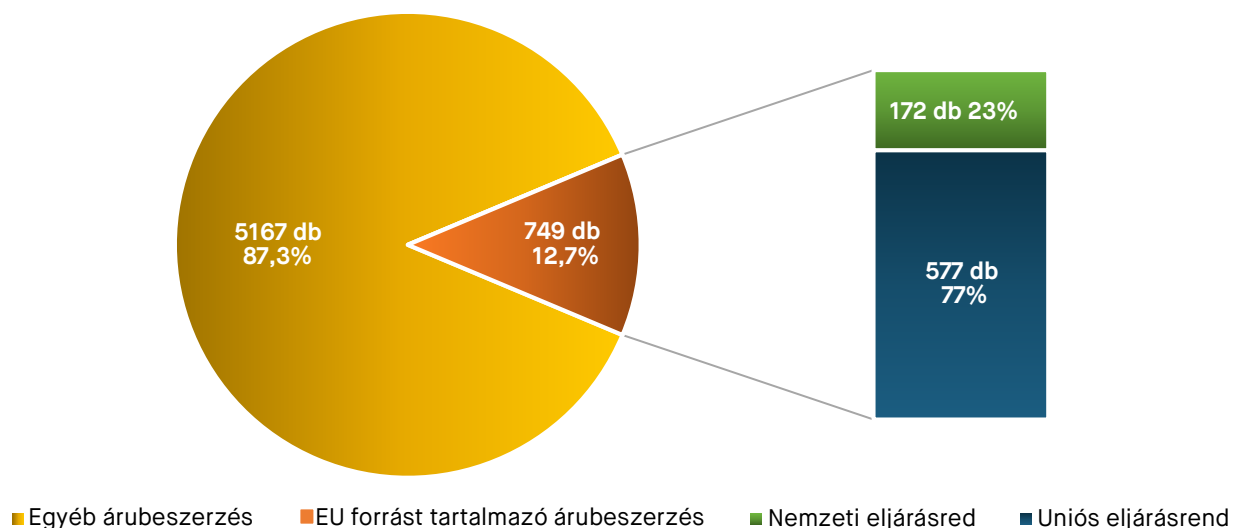
Amennyiben az EU finanszírozást tartalmazó árubeszerzés tárgyú közbeszerzések körében vizsgáljuk az egyes eljárásrendekhez tartozó szerződések arányát, azt kapjuk, hogy darabszám tekintetében ugyanazok az arányok adódnak, mint az összes árubeszerzés esetében, tehát 23%-77% a nemzeti-uniós arány, amint az a 9. ábrán látható is. A 10. ábra az összérték vonatkozásában szemlélteti a megfelelő arányokat, itt szembetűnő, hogy mennyire elhanyagolható a nemzeti eljárásrendű szerződések összértéke (1%), 99 százalékban az uniós eljárásrendhez volt köthető az EU forrást tartalmazó árubeszerzések értéke.

8. ÁBRA EU FORRÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ ÁRUBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA AZ ELJÁRÁSRENDEKEN BELÜL, 2024 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



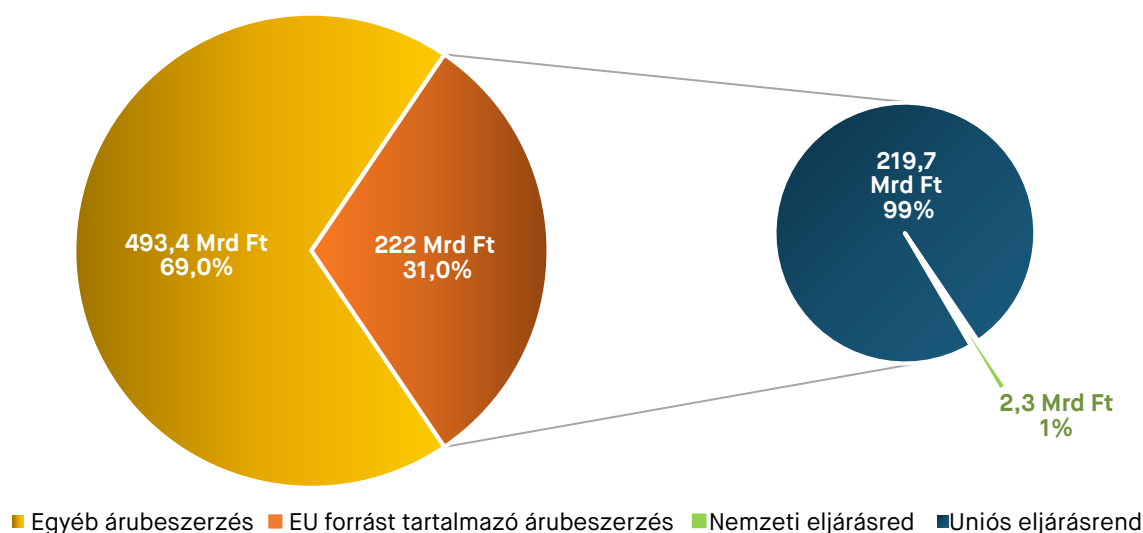
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

9. ÁBRA AZ EU FINANSZÍROZÁST TARTALMAZÓ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2024 I.-III. NEGYEDÉV



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

10. ÁBRA AZ EU FINANSZÍROZÁST TARTALMAZÓ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2024 I.-III. NEGYEDÉV



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

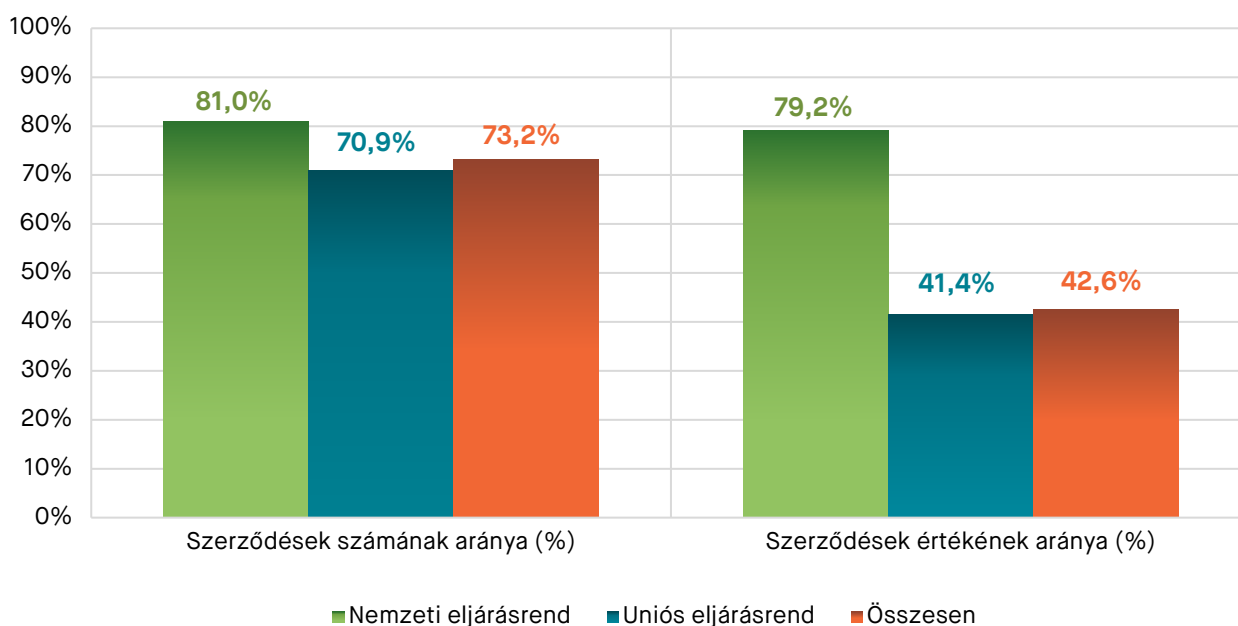
A vizsgált időszakban az árubeszerzés tárgyú közbeszerzések 81 százaléka tartalmazott nyertes kis- és középvállalkozást a nemzeti eljárásrendben, amihez

szintén közel 80%-os értékarány kapcsolódott, így megközelítőleg 100 db nemzeti eljárásrendű árubeszerzésből átlagosan 81 db foglalt magába nyertes kkv-t és

100 forintból 79 került a nyertes kkv-khoz ebben az eljárásrendben. 10 százalékkal kisebb hányad jellemezte 2024 I-III. negyedévében a kkv-k által elnyert uniós eljárásrendű árubeszerzéseket a darabszám tekintetében (70,9%), ami azt jelenti, hogy az uniós eljárásrendű árubeszerzések körében 100 darab szerződésből csak 71

darabot nyertek el a kkv-k, miközben az értékarány itt jóval alacsonyabb szintűnek bizonyult: 41,4%, ami 100 forintból 41 forintot jelentett a kkv-knek. A 11. ábra jól szemlélteti a hazai árubeszerzések esetén a kkv-k által betöltött jelentős szerepet.

11. ÁBRA A NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2024 I.-III. NEGYEDÉV

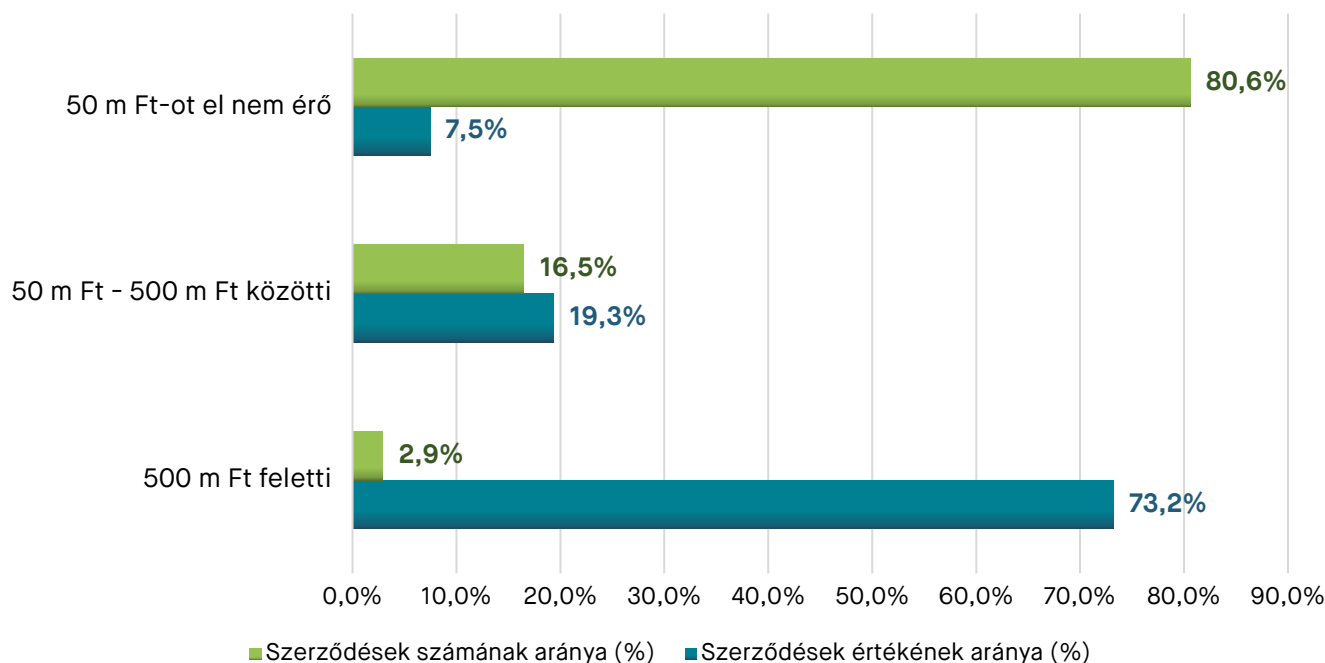


Az árubeszerzésekhez köthető szerződéseket érték kategóriák szerint elemelve megállapítható, hogy 2024 I-III. negyedévében az 50 millió forintnál kisebb összértékű szerződések képezték az összes árubeszerzés tárgyú közbeszerzés több, mint 80 százalékát, ugyanakkor ehhez a kategóriához az összérték csupán 7,5 százaléka kapcsolódott. A középső csoportba, az 50 millió és 500 millió forint közötti összértékű árubeszerzések körébe, az összes árubeszerzés hatoda esett és az összérték közel ötöde tartozott ezekhez a szerződésekhez. Az 500 millió forint feletti érték kategória közbeszerzéseire tartozott a legnagyobb érték hányad (73,2%), az öss-

zérték közel háromnegyede, de ehhez az árubeszerzési szerződések csupán 3 százaléka kapcsolódott.

2024 I-III. negyedévében tehát az árubeszerzések jellemzően sok, relatív alacsony értékű közbeszerzéshez kötődtek, miközben azért néhány nagy értékű szerződés is lebonyolításra került az árubeszerzéseket illetően. A 12. ábrán látható arányszámok ugyanakkor jól szemléltetik, hogy az árubeszerzések darabszámának és értékének megoszlása tipikusnak mondható az egyes érték kategóriák szerint a vizsgált időszakban.

12. ÁBRA AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYAI ÉRTÉKKATEGÓRIÁK SZERINT, 2024 I.-III. NEGYEDÉV



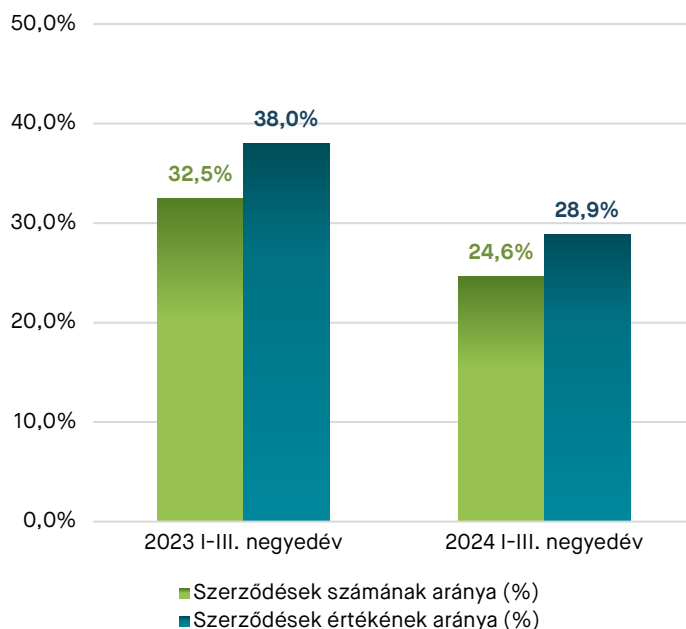
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

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

2024 I.-III. negyedévében az előző év azonos időszákhhoz viszonyítva a nemzeti eljárásrendbe eső egy-

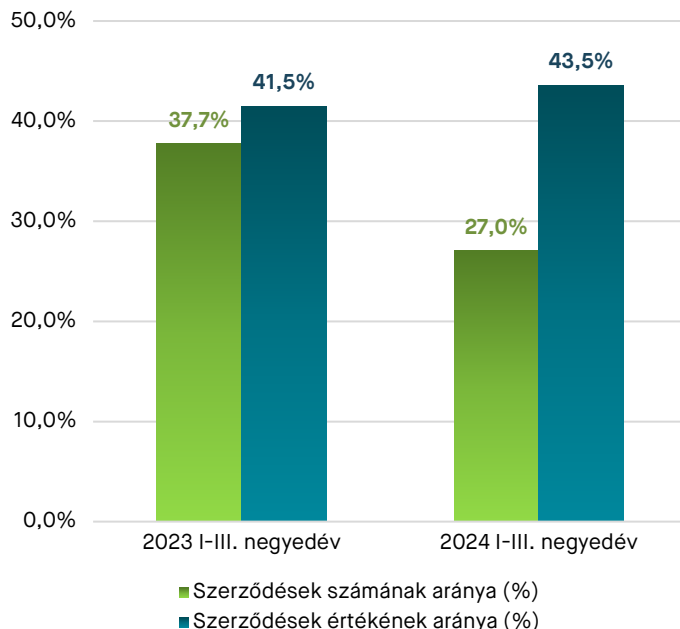
ajánlatos árubeszerzés tárgyú közbeszerzési szerződéseket vizsgálva megállapítható, hogy mind a számarányuk, mind az értékarányuk jelentősen csökkent, az előbbi közel 8 százalékponttal, az utóbbi több, mint 9 százalékponttal. A Bizottság által is vizsgált uniós eljárásrendben megkötött egyajánlatos szerződések számaránya az árubeszerzések esetében 10,7 százalékponttal lett kevesebb, mint 2023 első három negyedévében, az értékarányuk pedig csak nagyon csekély mértékben, 2 százalékponttal emelkedett egy év alatt.

13. ÁBRA AZ EGYAJÁNLTATOS ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDEN 2023 ÉS 2024 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

14. ÁBRA AZ EGYAJÁNLTATOS ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA AZ UNIÓS ELJÁRÁSRENDEN 2023 ÉS 2024 I-III. NEGYEDÉVÉBEN

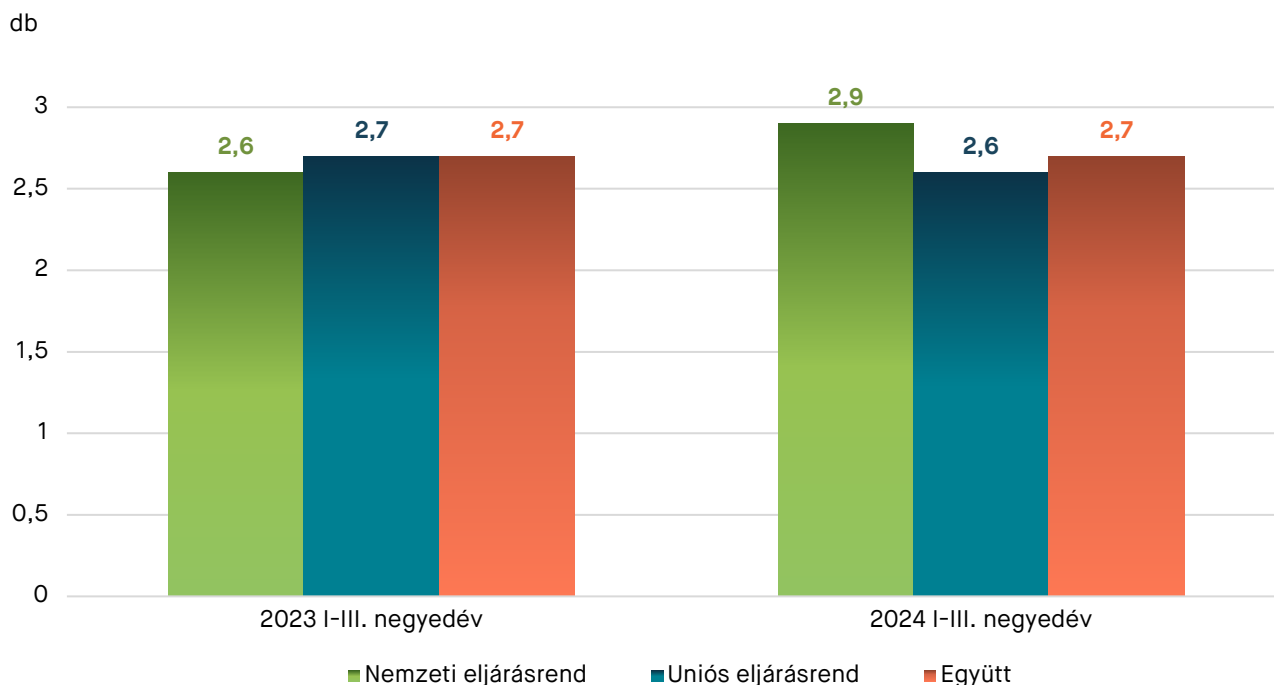


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Másik fontos mutató a piaci versenyhelyzet vizsgálatában az egy közbeszerzésre jutó ajánlatok átlagos száma. Az árubeszerzések körében 2024 I-III. negyedévében az előző év azonos időszakához viszonyítva az ajánlatok fajlagos száma, azaz az egy szerződésre jutó darabszámuk összességében stagnálást mutatott: 2,7 darab volt a vizsgált időszakban és egy évvel korábban is. A 15. ábra eljárásrendek szerinti bontásban is

szemlélteti az egy árubeszerzési szerződésre jutó ajánlatok számát és látható, hogy mind a nemzeti-, mind az uniós eljárásrendben nagyon hasonlóan alakult az értékük, az előbbiben kissé nőtt, az utóbbi esetben minimális mértékben csökkent, de összességében elmondható, hogy 2024 I-III. negyedévében árubeszerzési szerződésenként átlagosan közel 3 ajánlat érkezett.

15. ÁBRA EGY ÁRUBESZERZÉSI SZERZŐDÉSRE JUTÓ AJÁNLATOK ÁTLAGOS SZÁMA (DB) ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2023 ÉS 2024 I.-III. NEGYEDÉVÉBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

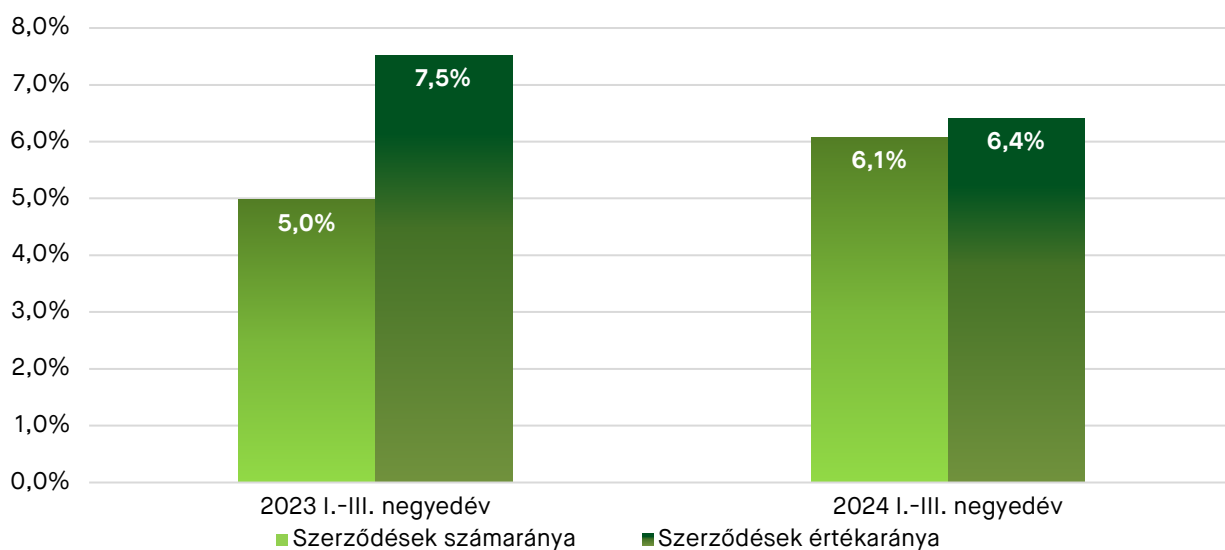
A környezetvédelmi szempontokat tartalmazó közbeszerzések adatainak gyűjtésére a régi hirdetmény-minták alapján csak a nemzeti eljárásrendben volt lehetőség, miután az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű eljárásokról nem álltak rendelkezésre az ilyen jellegű információk. A 2023. október végén bevezetett új e-Forms mintákban már elvileg szerepelnek a stratégiai szempontú közbeszerzésekre vonatkozó kérdések, de mivel opcionálisak, a gyakorlat eddig sajnos azt mutatta, hogy ezek szinte teljes mértékben kitöltetlenek maradtak, így továbbra sem lehet megadni ilyen típusú adatokat az uniós eljárásrendű közbeszerzésekre vonatkozóan.

A 16. ábra grafikonja is csak a nemzeti eljárásrendben ábrázolja a 2024 I.-III. negyedévében zajlott árubeszerzés tárgyú közbeszerzési szerződések körében a környe-

zetvédelmi (zöld) szempontokat tartalmazó szerződések számának, illetve értékének arányát az előző év azonos időszakához képest. Látható, hogy a szerződések számaránya 1,1 százalékponttal növekedett, míg az értékarányuk ugyanennyivel csökkent egy év alatt. Az összes szerződés körét tekintve viszont közel kétszer akkora mértékben, 2,1 százalékponttal: 17,5 százalékról 19,6 százalékra emelkedett a zöld szempontú közbeszerzések értékaránya, míg a számarányuk stagnálást mutatott.

A szociális szempontoknak az árubeszerzés tárgyú közbeszerzések körében elhanyagolható volt a jelentőségük, csupán egyetlen darab szerződés tartalmazott ilyen jellegű szempontot, védett foglalkoztatók számára fenntartott közbeszerzés címen.

**16. ÁBRA A KÖRNYEZETVÉDELMI SZEMPONTOKAT TARTALMAZÓ ÁRUBESZERZÉS
TÁRGYÚ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA A NEMZETI
ELJÁRÁSRENDEN, 2023 ÉS 2024 I.-III. NEGYEDÉVÉBEN**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság



**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**