



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2022. IV. évfolyam 4. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ 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

2022. IV. évfolyam 4. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László,
Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László,
Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Harmathy Attila

Eötvös Loránd Tudományegyetem; professor emeritus akadémikus

Dr. Varga Zs. András

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

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Dr. habil. 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

Gazdaságstratégiaért és szabályozásért felelős államtitkár

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, Közbeszerzési
Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

Dr. Szeiffert Gabriella

Közbeszerzési Hatóság, osztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, elnöki
tanácsadó

Szerkesztőségi titkár:

Lónyainé Kaczur Piroska

Ancsinné Dr. Sutyinszki Petra

Gazdasági Versenyhivatal,
Közszolgálati és Külkapcsolati Iroda,
irodavezető

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, informatikai
koordinátor

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, 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)	2
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai (Dr. Toma Barbara)	3
Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva)	14
D.18/21/2021. számú határozat	14
Közbeszerzési iránytű	23
A NAMA és társa ügyében hozott, C/771-19. számú ítélet és a hazai joggyakorlat az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő jogorvoslati jogának megítélése kapcsán (Dr. Orbán Fanni Irén L.L.M)	23
Közbeszerzési jogi témájú alkotmánybírói határozatok II. (Dr. Katona Margit)	33
Statisztika (Káli Gabriella Mária) Az eredményes közbeszerzési eljárások alakulása 2021- ben megynként.....	41



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

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

Nyomdai előkészítés:
Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:
Pátria Nyomda Zrt.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2022. áprilisában megjelenő negyedik számának a Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata – egyéb kérdések mellett – foglalkozik a Kbt. 5. § (2) bekezdése egyes előírásainak értelmezésével, az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés és a közbeszerzési szerződések módosításának, valamint az in-house tényállás megvalósulásának egyes eseteivel is.

A Jogorvoslati aktualitások rovatban ismertetett döntőbizottsági határozat az ajánlatkérő tájékoztatási kötelezettségével, az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatással, az ajánlatkérő indokoláskérési kötelezettségének terjedelmével foglalkozik.

A Közbeszerzési iránytű rovat első írása az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő jogorvoslati jogának megítélését vizsgálja az Európai Unió Bírósága NAMA és társa ügyében hozott, C/771-19. számú ítélet és a hazai joggyakorlat tekintetében. A második cikk a Közbeszerzési jogi témájú alkotmánybírósági határozatok című cikksorozat második része. A Szerző a közbeszerzési joggal foglalkozó alkotmánybírósági határozatok közül jelen cikkben a 3292/2021. (VII. 22.) AB határozatot ismerteti, amelyben a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjában rögzített kizáró ok alaptörvény-ellenességének vizsgálatát végezte el az Alkotmánybíróság.

A Statisztika rovat az eredményes közbeszerzési eljárások alakulását elemzi 2021-ben megyénként.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Toma Barbara, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2022.4.1

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

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

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

1. kérdés

Helyes-e az az értelmezés, mely szerint a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott „1. melléklet szerinti mélyépítési tevékenység” alatt kizárólag az 1. melléklet 45,21 pontjában meghatározott általános építési és mélyépítési munkákat kell érteni (figyelemmel arra, hogy a többi pontban szereplő építési munkák esetében nem szerepel a „mélyépítés” kitétel)?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott „1. melléklet szerinti mélyépítési tevékenység” alatt nem kizárólag a Kbt. 1. melléklet 45,21 pontjában meghatározott általános építési és mélyépítési munkákat kell érteni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 5. § (2) bekezdése szerint a támogatásból megvalósuló beszerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet vagy személy, amelynek

uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését többségi részben, uniós értékhatárokat el nem érő, de a nemzeti közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését 75%-ot meghaladó mértékben az (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet vagy személy közvetlenül támogatja, feltéve, hogy a beszerzés tárgya

- a) olyan építési beruházás, amely az 1. melléklet szerinti mélyépítési tevékenységet foglal magában,
- b) olyan építési beruházás, amely kórház, sportlétesítmény, szabadidős és szórakoztató létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület építési munkáit foglalja magában, vagy
- c) olyan szolgáltatás megrendelése, amely az a) vagy a b) pont szerinti építési beruházáshoz kapcsolódik.

A mélyépítés közbeszerzési fogalmára vonatkozóan sem az Európai Parlament és a Tanács a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU Irányelve (a továbbiakban: Irányelv), sem a Kbt., sem egyéb, építési beruházással összefüggő jogszabály nem tartalmaz fogalommeghatározást, így annak eldöntése, hogy egy adott építési tevékenység megfeleltethető-e mélyépítési munkának, szakkérdésnek minősül. Ennélfogva a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem jelenthető ki, hogy a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott „1. melléklet szerinti mélyépítési tevékenység” alatt kizárólag a Kbt. 1. melléklet 45,21 pontjában meghatározott általános építési és mélyépítési munkákat kell érteni.

2. kérdés

Helyes-e az az értelmezés, mely szerint a Kbt. 5. § (2) bekezdés c) pontjában meghatározott „a) vagy a b) pont szerinti építési beruházáshoz kapcsolódó” szolgáltatások alatt kizárólag az olyan szolgáltatások értendők, melyek nélkül az adott építési beruházás nem valósulhat meg (pl. tervezési, műszaki ellenőrzési szolgáltatások)?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 5. § (2) bekezdés c) pontjában szereplő szolgáltatások alatt az adott építési beruházáshoz közvetlenül kapcsolódó szolgáltatások értendők. Amennyiben az adott szolgáltatás nélkül az építési beruházás nem tud megvalósulni, azt az építési beruházáshoz közvetlenül kapcsolódó szolgáltatásnak kell tekinteni, amennyiben pedig egy szolgáltatás magához a támogatáspolitikai értelemben vett projekthez ugyan kapcsolódik, de az építési beruházással nincs közvetlen kapcsolata, akkor az nem tartozik a Kbt. 5. § (2) bekezdés c) pontjának hatálya alá.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. az előírt kapcsolódással összefüggésben nem tartalmaz korlátozást, illetőleg azt sem határozza meg, hogy magának a szolgáltatásnak mi lehet a tárgya. Ennek megfelelően az bármilyen, a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) vagy b) pontjában meghatározott építési beruházáshoz kapcsolódó tevékenység lehet.

A szolgáltatásmegrendelés Kbt. 5. § (2) bekezdés c) pontja hatálya alá tartozásának megítélése körében tehát a döntő szempont alapvetően nem a szolgáltatás tárgya, hanem az építési beruházáshoz történő – közvetlen – kapcsolódása. Egy építési beruházáshoz akkor kapcsolódik közvetlenül egy szolgáltatásmegrendelés, ha anélkül az adott építési beruházás nem valósítható meg.

3. kérdés

3.1.

A Kbt. 79. § (4) bekezdésének, valamint a Kbt. 131. § (4) bekezdésének értelmezése alapján szükséges-e az összegezés módosítása abban az esetben, ha az írásbeli összegezés megküldését követően a nyertes ajánlattevő eláll a szerződéskötéstől?

3.2.

Ha a fenti esetben az ajánlatkérő nem hirdetett második helyezettet, és így a szerződéskötésre nem kerül sor, szükséges-e az összegezés módosítása a közbeszerzési eljárás eredménytelensége vonatkozásában? Ha a fenti esetben az ajánlatkérő hirdetett második helyezettet, és vele szerződést kíván kötni, szükséges-e az összegezés módosítása a nyertes ajánlattevő személyére vonatkozóan (azaz meg kell-e jelölni az eredetileg második helyezett és szerződést végül megkötő ajánlattevőt nyertesként)?

3.3.

Amennyiben a fenti esetekben szükséges az összegezés módosítása, mi a teendő abban az esetben, ha a nyertes ajánlattevő szerződéskötéstől való elállására a Kbt. 79. § (4) bekezdésében meghatározott huszadik napot követően kerül sor?

3.1. - 3.3.

A Közbeszerzési Hatóság válasza

Amennyiben az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően a nyertes ajánlattevő a Kbt. 131. § (9) bekezdésében foglaltak teljesülése miatt mentesül a szerződéskötési kötelezettség alól, vagy bármely ezen az eseten kívüli, egyéb nyertes ajánlattevői visszalépés okán meghíúsul a szerződéskötés, abban az esetben - függetlenül attól, hogy az ajánlatkérő az ajánlatok értékelése során a következő legkedvezőbb ajánlatot tevőnek minősített ajánlattevőt az összegezésben megjelölte vagy sem - a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az összegezést nem kell módosítani. Ezekben az esetekben ugyanakkor a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmény „VI.3) További információk” rovatában - amennyiben az EKR technikai sajátosságaiából adódóan egyéb vonatkozó mezőkben, pontokban ez nem lehetséges - szükséges szerepeltetni és részletezni különösen az összegezés megküldését követően beállott változásokat a nyertes ajánlattevő személyét, illetőleg a szerződéskötést illetően.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 79. § (4) bekezdésének megfelelően az ajánlatkérő az írásbeli összegezést az ajánlattevők részére történő megküldésétől számított huszadik napig, a részvételi szakaszcélra készült összegezés esetén az ajánlattételi határidő lejártáig jogosult módosítani, szükség esetén az érvénytelenségről szóló tájékoztatást visszavonni, továbbá a már megkötött szerződéstől elállni, illetve ha az eredeti állapot nem állítható helyre, a szerződést azonnali hatállyal felmondani, ha az eredmény megküldését követően észleli, hogy az eredmény (eredménytelenség) jogszabálysértő volt és a módosítás a jogszabálysértést orvosolja. Ha a módosítás során az ajánlatkérő a részvételi jelentkezés érvénytelenségéről szóló tájékoztatást visszavonja, új ajánlattételi határidő kifizetésével jogosult a részvételre jelentkezőnek ajánlattételi felhívást küldeni. Az ajánlatkérő a módosított írás-

beli összegezést köteles haladéktalanul, egyidejűleg az összes ajánlattevőnek megküldeni.

A Kbt. 131. § (4) bekezdésével összhangban az ajánlatkérő csak az eljárás nyertesével kötheti meg a szerződést, vagy - a nyertes visszalépése esetén - az ajánlatok értékelése során a következő legkedvezőbb ajánlatot tevőnek minősített ajánlattevővel, ha őt az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezésben megjelölte. A Kbt. 131. § (5) bekezdésének megfelelően a nyertes ajánlattevő és - a (4) bekezdés szerinti esetben - a második legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő ajánlati kötöttsége az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezésnek az ajánlattevők részére történt megküldése napjától számított harminc - építési beruházás esetén hatvan - nappal meghosszabbodik.

A Kbt. 131. § (9) bekezdésének megfelelően az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevővel szemben csak abban az esetben mentesül a szerződés megkötésének kötelezettsége alól, valamint a nyertes ajánlattevő az (5) bekezdésben meghatározott időtartam alatt akkor mentesül szerződéskötési kötelezettsége alól (szabadul ajánlati kötöttségétől), ha az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.

Kiemelendő, hogy az összegezés megküldését követően a nyertes ajánlattevő a szerződéskötési kötelezettsége alól csak a Kbt. 131. § (9) bekezdésében foglalt, fent idézett feltételek megvalósulása esetén szabadulhat, vagyis a Kbt. 131. § (4) bekezdésében jelzett „visszalépés” esetére irányadó szabályok nem teszik a nyertes ajánlattevő visszalépését automatikusan jogszerűvé. A Kbt. 131. § (4) bekezdésben deklarált rendelkezés célja, hogy megfelelő megoldást adjon arra az esetre, ha az ajánlatkérő nem kívánja a visszalépő féllel való szerződéskötést kikényszeríteni, beszerzési igénye ugyanakkor változatlanul fennáll.

A Kbt. 37. § (1) bekezdés h)-i) pontja alapján az ajánlatkérő hirdetmény útján köteles közzétenni az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót, illetőleg a tervpályázati eljárás eredményéről szóló tájékoztatót.

A Kbt. 37. § (2) bekezdése alapján az (1) bekezdés h)-i) pontja szerinti eljárás eredményéről szóló tájékoztatót

az ajánlatkérő legkésőbb a szerződéskötést, ennek hiányában az eljárás eredménytelenné nyilvánításáról vagy a szerződés megkötésének megtagadásáról [131. § (9) bekezdés] szóló ajánlatkérői döntést követő három munkanapon belül köteles megküldeni közzétételre. Részekre történő ajánlattétel esetén a közzétételre megküldés határideje valamennyi rész tekintetében az utolsó szerződés megkötésétől, a teljes eljárás eredménytelensége esetén valamennyi rész tekintetében az utolsóként meghozott, az eljárás eredménytelenné nyilvánításáról szóló ajánlatkérői döntéstől kezdődik. A közbeszerzési eljárás e hirdetmény közzétételével zárul le.

A szerződéskötés megtagadása, vagyis a szerződéskötés alóli - Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti feltételek fennállása miatti - mentesülés esetén a közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánítására nem kerülhet sor, mivel egyebekben a közbeszerzési eljárás eredményes lett, az ajánlatkérő - az írásbeli összegezésben - megjelölte a nyertes ajánlattevőt. Az ajánlatkérőnek így a szerződéskötés - nyertes ajánlattevő általi - megtagadása esetén ezen tényről kell a nyilvánosságot tájékoztatnia a Kbt. 37. § (2) bekezdésnek megfelelően a szerződés megkötésének megtagadásától számított három munkanapon belül, az ajánlati kötöttség lejártát követően elmaradt szerződéskötés esetén pedig a szerződéskötés megtagadásáról való tudomásra jutástól számítva haladéktalanul.

Figyelemmel a fentiekre, illetőleg arra, hogy a nyertes ajánlattevő - összegezés megküldését követően történő - visszalépése a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem jelent olyan jogszabálysértő állapotot, mellyel összefüggésben a Kbt. 79. § (4) bekezdése lenne alkalmazandó, ezért a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérőnek ebben az esetben nem kell az összegezést módosítania.

4. kérdés

Helyes-e az az értelmezés, mely szerint, ha a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának feltételei fennállnak, abban az esetben a Kbt. 141. § (2) bekezdésben foglalt értékhatárokat nem kell figyelembe venni? Helyes-e az az értelmezés, hogy az ellenérték növekedése esetében - amennyiben a szerződés tartalmazott erre vonatkozó rendelkezést - az 50 %-os ellenérték növekedésbe a KSH által meghatározott infláció szerinti növekedést nem kell beleszámítani?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

Figyelemmel arra, hogy a szerződésmódosításra irányuló jogalapok között nincs hierarchikus viszony, illetőleg sorrendiség, vagyis az ajánlatkérő nincs kötve ahhoz, hogy mely szerződésmódosítási jogalapnak való megfelelést kell elsődlegesen vizsgálnia és alkalmaznia, ezért a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben fennállnak a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt konjunktív feltételek, abban az esetben az ajánlatkérőnek lehetősége van erre a jogalpra alapítottnan megvalósítani a szerződés módosítását. Ekkor az ellenérték változása tekintetében a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára irányadó szabályozás - ezen belül is a Kbt. 141. § (4) bekezdés cc) pontjában megadott százalékos mérték - lesz irányadó.

Amennyiben egy szerződés már módosításra került a Kbt. 141. § (2) bekezdése alapján, majd később, vagy ezzel egyidejűleg más okból eredően sor kerülne a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalpra alapítottnan egy másik szerződésmódosításra, abban az esetben főszabály szerint az egyes szerződésmódosítási jogalapok mértékét önmagukban, az eredeti szerződéses értékhez viszonyítva kell figyelembe venni, ugyanakkor tekintettel kell lenni a Kbt. alapelveinek való megfelelésre, illetőleg arra is, hogy az ajánlatkérő ezirányú magatartása nem irányulhat a közbeszerzési eljárás megkerülésére.

A Kbt. nem írja elő kógens módon a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának alkalmazhatósága tekintetében az abban foglalt konjunktív feltételek maradéktalan teljesülése esetén az annak való megfelelést is, hogy az ajánlatkérő nem léphet át olyan értékhatárt a módosítással, amelynek elérésével, vagy meghaladásával a megelőző eljárást más eljárási szabályok szerint kellett volna az ajánlatkérőnek lefolytatnia. Ebből adódóan tehát nem kizárt egy ilyen típusú szerződésmódosítás megvalósítása, ugyanakkor a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint csak szűk körben, rendkívül kivételes esetben, az eset összes körülményét figyelembe véve, gondos vizsgálatot követően kivitelezhető jogszerűen egy ilyen típusú szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Központi Statisztikai Hivatal által meghatározott infláció szerinti növekedést nem kell beleszámítani a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti 50 %-os mértékbe, amennyi-

ben a szerződés megfelelően tartalmazott az infláció szerinti ellenérték növekedésre vonatkozó rendelkezést a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjának is megfelelően. Ekkor az eredeti szerződéses érték az inflációval növelt összeg lesz, ehhez viszonyítva ítéltető meg az 50 %-os mérték.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján a (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés - a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

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

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

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

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont cc) alpontjának rendelkezései kimondják a jogalappal összefüggésben, hogy több, egymással nem összefüggő körülmény miatti szerződésmódosítási igény esetén az 50 %-os korlát az egyes módosítások nettó értékére alkalmazandó. Ebből is adódóan a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben ezekben az esetekben több módosítás értéke önállóan vehető figyelembe, akkor a más okból eredő, más szabályok alapján történő - így például a Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti - módosítások értékével sem kell összeadni az e jogalapon történő módosítást. Hozzá kell tenni, hogy mindez abban az esetben irányadó, ha az ajánlatkérő ilyen irányú újabb szerződésmódosítása nem ellentétes a Kbt. alapelveivel, illetőleg nem a közbeszerzési eljárás megkerülését célozza, illetőleg nem ehhez vezet.

Fontos ugyanakkor kiemelni azt is, hogy a Kbt. alapelvei, illetőleg a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének való teljeskörű megfelelés érdekében javasolt a Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti de minimis szabály-

nak megfelelő szerződésmódosítást követően ugyanazon körülményre alapított a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti szerződésmódosítás esetén az ellenérték növekedés mértékének vizsgálata során figyelembe venni, hogy a két módosítás együttes mértéke ne haladja meg az 50%-os küszöbértéket.

Fentiekből is látható, hogy a szerződésmódosítási jogalapok vizsgálata során kellő körültekintéssel kell eljárni, mellyel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet különösen egyrészt a - jelenleg aktuális - közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatójára (2021.05.06.), másrészt a Közbeszerzési Szemle 2015. évi 11-12. számában megjelent „A szerződésekre vonatkozó rendelkezések a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényben - különös tekintettel a szerződésmódosítás új szabályainak elemzésére” című cikkére, amely a kérdéssel kapcsolatos miniszterelnökségi szakértői álláspontot mutatja be részletesen.

5. kérdés

Egy, a Magyar Állam tulajdonában álló, a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja alapján ajánlatkérőnek minősülő korlátozott felelősségű társaság (a továbbiakban az 5. kérdés alkalmazásában: Társaság) bizonyos feladatok ellátása érdekében szerződést kíván kötni, amelynek becsült értéke eléri a nemzeti közbeszerzési értékhatárt. Az egyik piaci szereplő, aki alkalmas a feladatok ellátására, a Magyar Állam kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság (a továbbiakban az 5. kérdés vonatkozásában: Piaci Szereplő).

Helyes-e az az értelmezés a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) pontjára vonatkozóan a Kbt. 9. § (3) bekezdése alapján, hogy az in-house kivétel fennállhat a Társaság és a Magyar Állam tulajdonában álló Piaci Szereplő között arra tekintettel, hogy mind a Társaság, mind a Piaci Szereplő tekintetében ugyanaz a jogalany gyakorolja az Állam nevében a tulajdonosi jogokat, ha közöttük szervezeti kapcsolat nem áll fenn? Jogszerűen jár el az ajánlatkérő, ha a másik szerződő fél vonatkozásában egyeztet a rá vonatkozó feltételek fennállásáról (kontroll, árbevétel) és amennyiben azok megvalósulnak, közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül szerződik, illetve azt a Kbt. 43. § (1) bekezdés a) pontja alapján közzéteszi?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

Azzal összefüggésben, hogy a Társaság és a Piaci Szereplő között adott esetben megvalósulhatnak-e az in-house kivétel feltételei, elsősorban azt szükséges megvizsgálni, hogy a strukturális függés – akár közvetetten –, illetve a gazdasági függés ténylegesen megvalósul-e a Magyar Állam nevében a – közös – tulajdonosi jogokat gyakorló jogalany irányából mind a Társaság, mind a Piaci Szereplő felé.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 9. § (1) bekezdés h) pontjának megfelelően a Kbt.-t nem kell alkalmazni a Kbt. 5. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérő szervezet olyan jogi személlyel kötött szerződésére, amely felett az ajánlatkérő a saját szervezeti egységei felettihez hasonló kontrollt gyakorol, döntő befolyással rendelkezik annak stratégiai céljai meghatározásában és működésével kapcsolatos jelentős döntéseinek meghozatalában, valamint amelyben közvetlen magántőke-részesedés nincsen, és amely éves nettó árbevételének több mint 80%-a a kontrollt gyakorló ajánlatkérővel vagy az ajánlatkérő által e pont szerint kontrollált más jogi személlyel kötött vagy kötendő szerződések teljesítéséből származik. A Kbt. 9. § (2) bekezdés értelmében az (1) bekezdés h) pontja alkalmazandó abban az esetben is, ha a közbeszerzési szerződést a kontrollált jogi személy ajánlatkérőként eljárva köti meg a felette kontrollt gyakorló ajánlatkérővel vagy az ajánlatkérő által az (1) bekezdés h) pontja szerint kontrollált más jogi személlyel.

A Kbt. 9. § (3) bekezdésével összhangban az (1) bekezdés h) pontjában foglaltak irányadóak akkor is, ha a kontrollált jogi személy tagja az állam. Ebben az esetben az (1) bekezdés h) pontja szerinti feltételeknek a tulajdonosi jogokat gyakorló jogalany (miniszter vagy más központi államigazgatási szervet vezető személy esetén az általa vezetett szerv), mint ajánlatkérő vonatkozásában kell fennállniuk.

Az in-house kapcsolat megléte kettős függést feltételez. Egyrészt meg kell valósulnia a strukturális függésnek, melynek értelmében a szerződésnek olyan jogi személlyel kell létrejönnie, amely felett az ajánlatkérő saját szervezeti egységei felettihez hasonló kontrollt gyakorol, azaz döntő befolyással rendelkezik stratégiai céljai

meghatározásában és a működésével kapcsolatos jelentős döntéseinek meghozatalában, valamint amelyben közvetlen magántőke-részesedés nincsen. Másrészt fenn kell állnia a gazdasági függésnek is, amely alapján az in-house szervezet éves nettó árbevételetöbb, mint 80%-ának a kontrollt gyakorló ajánlatkérővel vagy az ajánlatkérő által e pont szerint kontrollált más jogi személlyel kötött vagy kötendő szerződése teljesítéséből kell származnia.

Az in-house tényállás megvalósulására hivatkozó ajánlatkérő köteles igazolni a feltételek fennálltát, illetve fontos megjegyezni azt is, hogy az azt megalapozó feltételek szigorúan szűken értelmezendők.

A stratégiai célok, és a működéssel kapcsolatos jelentős döntések köre az adott jogi személy vonatkozásában, mindig egyedileg állapítható meg. Az ajánlatkérő szervezet akkor gyakorol a saját szervezeti egységei feletti kontrollhoz hasonló kontrollt egy jogi személy felett, ha döntő befolyással rendelkezik a kontrollált jogi személynek mind a stratégiai céljai, mind a jelentős döntései tekintetében. A strukturális függés egyik pillére tehát a döntő befolyás megléte a stratégiai célok meghatározásával és a működéssel kapcsolatos jelentős döntések meghozatalában, azonban ezen döntő befolyást a Kbt. nem definiálja, ez az adott jogi személyre vonatkozó jogszabályok mentén vizsgálható.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az in-house feltételek fennállása tekintetében irányadó lehet a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 8:2. § (1)-(3) bekezdése, amely alapján többségi befolyás az olyan kapcsolat, amelynek révén természetes személy vagy jogi személy (befolyással rendelkező) egy jogi személyben a szavazatok több mint felével vagy meghatározó befolyással rendelkezik. A befolyással rendelkező akkor rendelkezik egy jogi személyben meghatározó befolyással, ha annak tagja vagy részvényese, és

a) jogosult e jogi személy vezető tisztségviselői vagy felügyelőbizottsága tagjai többségének megválasztására, illetve visszahívására; vagy

b) a jogi személy más tagjai, illetve részvényesei 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.

A Ptk. 8:2. § (3) bekezdése szerint a többségi befolyás akkor is fennáll, ha a befolyással rendelkező számára az (1)-(2) bekezdés szerinti jogosultságok közvetett befolyás útján biztosítottak.

Az Irányelv 12. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy az ajánlatkérő szervek által egy másik, a magánjog vagy a közjog hatálya alá tartozó jogi személynek odaítélt közbeszerzési szerződés nem tartozik az ezen irányelv hatálya alá az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén:

a) az ajánlatkérő szerv olyan kontrollt gyakorol az érintett jogi személy felett, amely hasonló ahhoz a kontrollhoz, amelyet saját szervezeti egységei felett gyakorol;

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

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

Az ajánlatkérő szerv az első albekezdés a) pontja értelmében akkor gyakorol a saját szervezeti egységei feletti kontrollhoz hasonló kontrollt egy jogi személy felett, ha döntő befolyással rendelkezik a kontrollált jogi személynek mind a stratégiai céljai, mind a jelentős döntései tekintetében. Az ilyen kontroll úgy is fennállhat, ha azt egy másik, az ajánlatkérő szerv által kontrollált jogi személy gyakorolja.

Mind a Ptk., mind az Irányelv kitér arra az esetre, ha a befolyás, illetve a kontroll közvetett módon valósul meg, így a fent leírtakra figyelemmel tehát a kontroll úgy is fennállhat, hogy azt egy másik, az ajánlatkérő szerv által kontrollált jogi személy gyakorolja. Vagyis nem csak közvetlen, hanem közvetett kontroll, döntő befolyás is lehetséges, azt azonban fokozottan vizsgálni kell, hogy az ajánlatkérő képes-e a közvetett tulajdonában álló szervezet Kbt. 9. § (1) bekezdés h) pontja szerinti döntéseinek befolyásolására.

Figyelemmel arra, hogy az állásfoglalás kérdésben foglaltak szerint nem áll fenn szervezeti kapcsolat a Társaság és a Piaci Szereplő között - melyből a Közbeszerzési

Hatóság arra következtet, hogy közvetlen strukturális függés nem állapítható meg közöttük - így azt szükséges megvizsgálni a Társaság és a Piaci Szereplő viszonya kapcsán, hogy a Magyar Állam tulajdonosi jogait gyakorló - ugyanazon - jogalany a Társaság és a Piaci Szereplő felett - akár közvetetten - ténylegesen a saját szervezeti egységei felettihez hasonló kontrollt tud-e gyakorolni, döntő befolyással rendelkezik-e annak stratégiai céljai meghatározásában és működésével kapcsolatos jelentős döntéseinek meghozatalában, valamint megvalósulnak-e a gazdasági függés árbevételi követelményei. Amennyiben ezek közül bármelyik feltétel nem valósul meg mind a Társaság, mind a Piaci Szereplő vonatkozásában, abban az esetben közöttük in-house szerződés jogszerűen nem köthető.

6. kérdés

Egy önkormányzat 100 %-os tulajdonában lévő, Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja alapján ajánlatkérőként eljáró, vagyongkezelési feladatokat ellátó Kft. (a továbbiakban a 6. kérdés alkalmazásában: Társaság) közműfejlesztést kíván megvalósítani a vagyongkezelésében lévő kizárólagos önkormányzati tulajdonhoz kapcsolódóan (szennyvíz-elvezető rendszer fejlesztése). A területen a szennyvíz-vezeték tulajdonosa a szintén az önkormányzat (kisebbségi) tulajdonában lévő vízközmű társaság.

Helyes-e az az értelmezés, hogy a Társaság és a közműszolgáltató, mint közszolgáltató ajánlatkérő között kötendő olyan szerződésre vonatkozik a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja, amelynek tárgya kizárólagosan a Társaság és a közszolgáltató ajánlatkérő tulajdonában és üzemeltetésében lévő szennyvíz-közmű-hálózat korszerűsítése, vagyis közbeszerzési eljárás lefolytatása nem szükséges a tárgyban? Helyes-e az az értelmezés, hogy a két ajánlatkérő között ezen egyszeri, szennyvízműtárgy fejlesztési beruházás nem értelmezendő úgy, hogy abból bármelyik félnek a szabad piacról bevétele származhat akkor, ha a szennyvíz-műtárgyat kizárólag a Társaság használja, és a közszolgáltató hálózatához kapcsolódik?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pont szerinti kivételi kör nem alkalmazható, ha az együttműködés alapvetően egy beszerzési típusú ügylet megvalósulását célozza.

A rendelkezésre álló információk alapján a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az állásfoglalás kérés szerinti egyszeri szennyvízközmű-hálózat korszerűsítés egy beszerzési típusú ügyletnek tekinthető, ugyanakkor - valamennyi releváns körülményt együttesen figyelem-

be véve és mérlegelve - erre vonatkozóan a Társaságnak szükséges döntést hoznia, különösen az alábbiakra is tekintettel.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja alapján a Kbt-t nem kell alkalmazni a Kbt. 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 kivétel teljesülésének egyik feltétele, hogy az együttműködésben csak ajánlatkérők vehetnek részt, annak célja közfeladatok teljesítése, közszolgáltatások nyújtása vagy közös közérdekű célok megvalósítása lehet. Az együttműködés nem torzíthatja a versenyt, azaz annak eredményeképp nem kerülhet valamely magán-szektorbeli szolgáltató a versenytársainál előnyösebb versenyhelyzetbe. Tekintettel arra, hogy a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja csak az egyik ajánlatkérő vonatkozásában követeli meg kifejezetten a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőséget, és a másik ajánlatkérő/ajánlatkérők vonatkozásában ilyen szűkítő rendelkezést nem tartalmaz a jogszabályhely, ezért a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint alapvetően - a további, Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti feltételek maradéktalan fennállása esetén - megvalósulhat a kivételi kör hatálya alá tartozás egy Kbt. 5. § (1) bekezdés valamely pontja szerinti, és egy - szintén Kbt. 5. § (1) bekezdés, vagy ettől eltérő jogszabályhely alapján - ajánlatkérőnek minősülő másik szervezet/szervezetek között megkötött szerződés (együttműködési megállapodás) tekintetében is.

Az Irányelv (33) preambulumbekkezdése az alábbiak szerint rendelkezik a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontjában szabályozott kivételi kör alkalmazhatósága kapcsán:

„Az ajánlatkérő szervek számára lehetővé kell tenni - anélkül, hogy kötelesek lennének meghatározott jogi formát választani -, hogy úgy dönthessenek, hogy együttműködés keretében, közösen biztosítják közszolgáltatásaikat. Az együttműködés kiterjedhet a részt vevő hatóságokra ruházott vagy általuk vállalt szolgáltatások vagy felelősségi körök ellátásával kapcsola-

tos összes tevékenységtípusra, így például a helyi vagy regionális hatóságok kötelező vagy önkéntes feladataira vagy a közjog által bizonyos szervekre bízott szolgáltatásokra is. A különböző részt vevő hatóságok által nyújtott szolgáltatásoknak nem kell szükségszerűen azonosaknak lenniük; lehetnek egymást kiegészítő jellegűek is.

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 említett feltételek teljesítése érdekében az együttműködést kooperatív koncepcióra kell alapozni. Az együttműködés nem jelenti szükségszerűen, hogy minden résztvevő 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.”

A „valódi együttműködés” követelménye kitűnik az Irányelv (33) preambulumbekzdésének harmadik albekezdéséből, amely szerint az együttműködést a „kooperatív koncepcióra kell alapozni”. Ez a meghatározás az ilyen módon létrehozott vagy végrehajtott együttműködés ténylegességének a követelményére utal. Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a C-429/19. Remondis II ügyben hozott ítéletben megállapította az együttműködés ténylegességének követelményét, amely szerint valamennyi részes fél együttes részvétele elengedhetetlen az együttműködés megvalósulásához, az együttműködés alapját pedig egy közös stratégiának kell képeznie (lásd C-429/19. 29. pont). Az ítélet szerint nem valósulhat meg az ajánlatkérő szervezetek közötti együttműködés kivételi körben, amennyiben az ajánlatkérő szervezet nem maga látja el a nemzeti jog értelmében kizárólag rá bízott több művelet végrehajtását magában foglaló közérdekű feladatot, hanem az egyik szükséges művelettel díjazás ellenében megbíz egy olyan más ajánlatkérő szerve-

zetet, amely tőle független, és amely szintén felelős ennek a közérdekű feladatnak a saját területén való ellátásáért (lásd C-429/19. 39. pont).

Az együttműködésre irányuló szerződés előkészítése azt feltételezi, hogy a közszférába tartozó azon szervezetek, amelyek ilyen megállapodás megkötését tervezik, közösen határozzák meg szükségleteiket és az azokat érintő megoldásokat. Ezzel szemben a szükségletek értékelésének és meghatározásának ilyen szakasza egy közbeszerzés keretében főszabály szerint egyoldalú. Ez utóbbi esetben ugyanis az ajánlatkérő szerv csupán közlésezi a - saját maga által kialakított és elfogadott dokumentációt tartalmazó - eljárást megindító felhívást. A közszférába tartozó szervezetek közötti együttműködés fennállása az ezen együttműködésben részt vevő partnerek közös stratégiáján alapul, és megköveteli, hogy az ajánlatkérő szervek egyesítsék az erőfeszítéseiket a közfeladatok teljesítése, közszolgáltatások nyújtása, vagy a közös közérdekű célok megvalósítása érdekében. Ebből adódóan tehát a kivételi kör nem alkalmazható az ajánlatkérők egymás közötti megrendeléseinek a megvalósítására.

Szükséges felhívni a figyelmet a Bíróság C-159/11. Lecce ügyben hozott ítéletére is, mely alapján az esetben, ha az együttműködés kizárólag arra irányul, hogy az egyik ajánlatkérő a másik erőforrását használja saját céljai megvalósítására, az egy szolgáltatás megrendelésének minősül. A Bíróság megállapította azt is, hogy a szerződés tárgyát képező tevékenységek harmadik személyektől is beszerezhetők lettek volna közbeszerzési eljárás lefolytatásával (lásd C-159/11. 37. pont).

Fentiek mellett az ajánlatkérői együttműködés kivételi körbe tartozásának további feltétele, hogy az ajánlatkérők együttműködéssel érintett tevékenységből származó éves nettó árbevételének kevesebb, mint 20%-a származzon a nyílt piacról.

Az állásfoglalás kérésben foglaltakból nem derül ki, hogy az egyszeri szennyvízkezelő-hálózat korszerűsítése milyen pénzügyi forrásból kerülne megvalósításra, mint ahogyan az sem egyértelmű például, hogy a teljesítésben ténylegesen a Társaság hogyan venne részt, illetőleg hogyan alakulna a feladat elvégzéséért járó ellenérték kifizetése. A rendelkezésre álló információk alapján ugyanakkor arra lehet következtetni, hogy egy beszerzési típusú ügylet megvalósítása lenne a szerződés tárgya, ugyanakkor erre vonatkozóan -

valamennyi releváns körülmény ismeretében - a Társaságnak szükséges döntést hoznia.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmét, hogy a Bíróság és a hazai ítélkezési gyakorlat következetesen szigorúan és megszorítóan rendeli értelmezni a kivételi körök fennállását, melyek csak a szükséges mértékre korlátozva alkalmazhatóak és nem célozhatják a közbeszerzés megkerülését.

7. kérdés

Amennyiben egy szervezet (a továbbiakban a 7. kérdés alkalmazásában: Szervezet) a Kbt. 5. § (4) bekezdése alkalmazása mellett dönt és a jövőben ennek megfelelően járna el, abban az esetben hogyan értelmezendő az a rendelkezés, mely szerint „e törvény rendelkezését köteles betartani [...]”? Ebben az esetben az önkéntes vállalás csak az adott – az érintett esetben egy konkrét projektből támogatott – beszerzésre/eljárásra vonatkozik, vagy generális jelleggel valamennyi, a szervezet bármilyen forrásból megvalósuló beszerzésére?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 5. § (4) bekezdés szerinti esetben az ajánlatkérői minőség nem generális jelleggel - tehát valamennyi, a szervezet bármilyen forrásból megvalósuló beszerzése vonatkozásában - keletkezik, hanem csak az adott projekt eljárásához/eljárásaihoz kapcsolódóan.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 5. § (4) bekezdésének megfelelően a Kbt. rendelkezését köteles betartani az a Kbt. 5. § (1)-(2) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet, amely a Kbt. szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatását önként vagy szerződésben vállalja, illetve számára jogszabály közbeszerzési eljárás lefolytatását kötelezővé teszi.

A fenti jogszabályhely azon szó szerinti fordulata, mely szerint „e törvény rendelkezését köteles betartani [...]”, azt jelenti, hogy azon eset(ek)nél, ahol egy - Kbt. 5. § (1)-(2) bekezdés hatálya alá nem tartozó - szervezetet érintően a Kbt. szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatását kötelezővé teszi egy jogszabály, illetve ezt az ilyen szervezet önként vagy szerződésben vállalja, abban az esetben a szervezet nem választhatja meg, hogy a Kbt. szabályai közül melyeket alkalmazza, és melyeket nem, hanem köteles valamennyi, a Kbt.-ben foglalt rendelkezésnek megfelelően eljárni.

Figyelembe kell venni a részekre bontás tilalmát is az ilyen eljárások lefolytatása során, azaz az önkéntesen, illetve szerződésben vállalt vagy jogszabályban meghatározott, konkrét eljárásra vonatkozó vállalás más közbeszerzési eljárással összekapcsolódhat például a becsült érték meghatározása szempontjából.

8. kérdés

Egy támogatás keretében olyan útszakasz kerül felújításra, amely egymással határos két közigazgatási területet köt össze, tehát a két beruházás szükségszerűen "találkozik", vagyis a két út összeér, bizonyos tekintetben tehát műszaki-funkcionális egységet képez (egy összefüggő külterületi útszakasz kerül felújításra), ugyanakkor külön-külön is megvalósíthatók és funkcionálók az útszakaszok. A konzorciumi partnerek közösen nyerték a támogatást, de a pályázati elszámolást külön-külön valósítják meg, az építési beruházáshoz rendelt költségek külön-külön jelennek meg a pályázatban, a tervek külön-külön készültek (de egyidejűleg) a két önkormányzat részére.

Helyes-e az az értelmezés, hogy - egy támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében - ha két önkormányzat, mint konzorciumi partnerek nyertek külterületi útfelújítási célú támogatást, és a két önkormányzat a saját közigazgatási területén külön-külön valósítja meg a beruházást, akkor a két beszerzést nem kell egybeszámítani arra tekintettel, hogy az ajánlatkérők személye különböző?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint önmagában az eltérő - ugyanakkor az útfelújításra irányuló támogatást közösen, konzorciumi partnerként elnyerő - ajánlatkérők személye nem alapozza meg a jogszervi részekre bontást.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint elsődlegesen a műszaki-gazdasági funkcionális egység - építési beruházás esetében az „egy építési beruházás” ténye fennállásának - vizsgálata során ítéltethető meg a részekre bontás tilalma, mely a rendelkezésre álló információk alapján a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint adott esetben megvalósulhat, ugyanakkor ebben a kérdésben - valamennyi releváns körülményt, és a jelen állásfoglalásban leírtakat együttesen figyelembe véve és mérlegelve - az ajánlatkérőnek szükséges döntést hoznia.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Bíróság a C-16/98. számú ítéletében kimondta, hogy az egy építési beruházás fennállásának megítélésékor a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont. A Bíróság rámutatott, azt kell vizsgálni, hogy a külön szerződésekben foglalt építési munkák együtt egy funkciót töltenek-e be, mind műszaki, mind gazdasági értelemben. Az ítéletből következik, hogy a közbeszerzés tervezésekor az építési munkák eredményének gazdasági és műszaki rendeltetése, funkciója a kiindulópont.

A műszaki tartalom vizsgálatához – a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában (2021. október 7.) iránymutatásainak is megfelelően – a Kbt. 8. § (3) bekezdésében foglaltak jelentik a kiindulópontot. A Kbt. 8. § (3) bekezdése szerint az építési beruházás a következő valamely munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről:

- a) a Kbt. 1. mellékletében felsorolt tevékenységek egyikehez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- b) építmény kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- c) az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel vagy módon történő kivitelezése.

Az állásfoglalás kérelemben foglalt esettel összefüggésben kiemelendő továbbá a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdése szerinti részekre bontás tilalmával kapcsolatosan a Közbeszerzési Hatóság-Miniszterelnökség-EUTAF-Megyei Jogú Városok Szövetsége által kiadott közös példatár 5. 2. példája, mely az alábbiakat tartalmazza:

„Kérdés:

Amennyiben egy több ajánlatkérő által megvalósított projekt (konzorciumi pályázat) elemei eltérő ajánlatkérők beszerzései révén valósulnak meg, fennáll-e a különböző ajánlatkérők beszerzései között a részekre bontás tilalma?

Pl. egy uniós támogatásból megvalósuló projektben több kedvezményezett is megjelenik, a beszerzéseket ugyanakkor minden kedvezményezett maga, saját ajánlatkérésben valósítja meg.

Mindegyik város kerékpárutat épít, melyek összekapcsolódnak, de funkcionálnak önállóan is.

Elfogadott álláspont:

Fennáll a részekre bontás tilalma, pl. ha az eredeti cél egy nagy kerékpárkört vagy egy x km hosszúságú egységes kerékpárút volt. Ha viszont pl. tematikus túra útvonalat kell megvalósítani több településen, és azok fizikailag nem kapcsolódnak, azok értéke jogszerűen részekre bontható. Vagy ha nem egybefüggő turisztikai kerékpárutat kell megvalósítani több településen, és azok a pályázati konstrukció szerint nem kell, hogy fizikailag kapcsolódjanak, azonban mégis kapcsolódnak, azok értéke jogszerűen részekre bontható.”

Az állásfoglalás kérelemben foglaltak szerint két önkormányzat közösen - mint konzorciumi partnerek - külterületi útfelújítási célú támogatást nyertek, melynek keretében olyan útszakasz kerül felújításra, amely egymással határos két közigazgatási területet köt össze, tehát a két beruházás szükségszerűen "találkozik", vagyis a két út összeér, emellett az állásfoglalás kérelemben foglaltak szerint „bizonyos tekintetben tehát műszaki-funkcionális egységet képez (egy összefüggő külterületi útszakasz kerül felújításra), ugyanakkor külön-külön is értelmesen megvalósíthatók és funkcionálók az útszakaszok”.

Fenti információkat figyelembe véve nem egyértelmű, hogy ezen útszakasz „két fele” - ami kifejezetten két közigazgatási terület összekötését szolgálja, és amely tény által fizikailag szükségszerűen összeérnek, emellett az állásfoglalást kérő álláspontja szerint is bizonyos tekintetben műszaki funkcionális egység áll fenn, tekintettel arra, hogy egy összefüggő útszakasz kerül felújításra - hogyan, milyen módon képes önállóan funkcionálni. Megjegyzendő emellett, hogy ugyan az ajánlatkérők személye eltérő, azonban a rendelkezésre álló információk alapján egyazon támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében, mint konzorciumi partnerek valósítják meg a külterületi útfelújítást. Ennek eredményeképpen az az információ, hogy „a pályázati elszámolást külön-külön valósítják meg, az építési beruházáshoz rendelt költségek külön-külön jelennek meg a pályázatban, a tervek külön-külön készültek”, nem bír relevanciával a részekre bontás tilalma megítélése szempontjából, tekintettel arra is, hogy ezen tényezők olyan technikai, pénzügyi, elszámolási jellegű kérdések, amelyekről függetlenül a támogatást a

konzorciumi partnerek közösen nyerték el, illetőleg közösen fogalmazták meg és vállalták az elérendő célokat. Végsősoron az eset összes körülményét figyelembe véve és mérlegelve az ajánlatkérőnek szükséges döntést hoznia arról, hogy fennáll-e a részekre bontás tilalma,

melynek megállapíthatósága esetén a – Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdésére figyelemmel megállapított – becsült értéknek megfelelően alkalmazandó eljárási szabályokra tekintettel szükséges az ajánlatkérőnek a beszerzési igényét kielégítenie.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2022.4.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett Döntőbizottsági határozat az ajánlatkérő tájékoztatási kötelezettségével, az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatással, az ajánlatkérő indokoláskérési kötelezettségének terjedelmével foglalkozik.

E határozat bírósági felülvizsgálata során hozott bírósági ítélet olyan fontos kérdésekre is kitér, mint a Döntőbizottság hatásköre a releváns jogszabályi rendelkezéseken alapuló megállapítások megtételére, továbbá az üzleti titok védelme mellett az ajánlatkérő tájékoztatási kötelezettsége az ajánlattevő és az eljárás további résztvevői számára az ajánlat érvénytelenségének indokáról, és a jogsértés jogkövetkezményeként alkalmazott bírság mérlegelési szempontjai.

D.18/21/2021. számú határozat

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: A Kbt. 79. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek kötelessége lett volna részletes indokolással tájékoztatni a kérelmezőt az ajánlatának érvénytelenné nyilvánításáról. Az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (2) bekezdését, mivel anélkül döntött a kérelmező ajánlatának aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás miatti érvénytelenítéséről, hogy meggyőződött volna az érvénytelenítés jogalapjának fennállásáról.

Tényállás

Az ajánlatkérő (közszolgáltató) a Kbt. 112. § (1) bekezdésének b) pontja alapján nyílt közbeszerzési eljárást indított élőerős őrzés és portaszolgálati feladatok ellátása szolgáltatás megrendelés tárgyában.

Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban a részajánlat tételére nem adott lehetőséget.

Az ajánlatkérő a felhívásban ismertette a közbeszerzés tárgyát.

A felhívás szerint az értékelési szempontok:

„Minőségi szempont – Az M/2 pontban bemutatott szakmai vezető őrzés-védelmi területenszerzett szakmai többlettapasztalata (min.0-24 hónap) Súlyszám: 15

Költség szempont –

Ár szempont – Megnevezés: Nettó ajánlati ár (HUF/fő/óra) / Súlyszám: 85”

Az ajánlatkérő a felhívásban közölte, hogy a szerződés nem kapcsolatos Európai Unió alapokból finanszírozott programmal.

Az ajánlatkérő a felhívás III.1.3) M2. pontjában a műszaki, illetve szakmai alkalmasság alábbi minimumkövetelményét adta meg:

„Alkalmatlan az ajánlattevő, ha nem rendelkezik legalább 1 fő, az őrzés-védelmi szolgáltatás koordinálásáért és felügyeletéért felelős vezető beosztású szakemberrel, aki felsőfokú rendvédelmi vagy katonai végzettséggel vagy felsőfokú biztonságszervezői (OKJ száma: 52 861 01) vagy a 22/2006. (IV.25.) BM rendelet 10/A. § (1)-(5) bekezdéseiben foglalt közép-, vagy felsőfokú végzettséggel és/vagy képzettséggel, illetve ezekkel egyenértékű végzettséggel és/vagy képzettséggel, valamint őrzés-védelmi tevékenység terén szerzett minimum 24 hónap szakmai gyakorlattal.”

Az ajánlatkérő a felhívás III.1.3) M3. pontjában a műszaki, illetve szakmai alkalmasság alábbi minimumkövetelményét adta meg:

„Alkalmatlan az ajánlattevő, ha nem rendelkezik legalább 3 fő teljesítésbe bevont szakemberrel, akik rendelkeznek legalább 36 hónap állami objektumban szerzett vagyoni szakmai gyakorlattal és az alábbi képzettségek, vagy azzal egyenértékű képesítések valamelyikével:

- személy-és vagyonőr (OKJ 32 861 01)

- biztonságszervező (OKJ 52 861 01)

A bemutatott szakemberek rendelkezzenek alapvető számítógép-kezelői ismeretekkel, valamint kamerás megfigyelő rendszer és kártyás beléptető rendszer kezelésében való jártassággal.”

Az ajánlatkérő a felhívásban egyebek mellett rögzítette az alábbi előírást:

„Ajánlatkérő a Kbt. 114/A. §-a alapján előírja, hogy ajánlattevők az igazolásokat ajánlatukban nyújtsák be. Ajánlatkérő alkalmazza a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdését.”

Az ajánlattételi határidőre 12 ajánlat érkezett, köztük a kérelmező nyújtotta be az ajánlatát.

A kérelmező az ár értékelési szempontra 1.480.- Ft/fő/óra ajánlatot tett.

A kérelmező az ajánlatában azt a nyilatkozatot közölte a Kbt. 66. § (6) bekezdésének a) pontja alapján az ajánlata részeként, hogy a közbeszerzés tárgyának azon része, amellyel összefüggésben alvállalkozót kíván igénybe venni: őrzés és portaszolgálat. A kérelmező a Kbt. 66. § (6) bekezdésének b) pontja alapján nem jelölt meg e részek tekintetében igénybe venni kívánt és az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés benyújtásakor már ismert alvállalkozókat.

A kérelmező az ajánlata részeként négy szakembert mutatott be az eljárást megindító felhívás III.1.3) M2. és M3. pontjai szerinti műszaki, illetve szakmai alkalmassági minimumkövetelmények igazolására.

Az ajánlatkérő árandokolást kért – többek között – a kérelmezőtől a Kbt. 72. §-a alapján az alábbiak körében:

„A közbeszerzési dokumentáció szerint:

„Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti indoklás kérése keretében köteles arra vonatkozóan is tájékoztatást kérni, hogy az aránytalanul alacsony árat benyújtó ajánlattevő ajánlatában milyen összegű rezsioradíjjal számolt, és a rezsioradíj kiszámításakor egyes költségeket milyen összeggel és módon vett figyelembe.

Ajánlatkérő a Kbt. 72. § (1)-(6) bekezdéseiben foglaltakat alkalmazza abban az esetben is, ha az ajánlatnak valamely egyéb eleme tartalmaz teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalást; ebben az esetben az ajánlatkérő érvénytelennek nyilvánítja az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy az adott kötelezettségvállalás teljesíthető.”

Kérjük az ajánlati árat megalapozó adatokat rendelkezésre bocsátani, ide értve az ajánlati ár megalapozottságára vonatkozó minden adatot, tény, kalkulációt, különösen a munkavállalónak fizetendő munkabért, különös tekintettel a garantált bérminimum összegére, részletezve a munkabérre eső közterheket tételesen.

Árandokolásában részletesen térjen ki a bérköltségen felüli, a tevékenységgel járó valamennyi állandó és változó költség elemre.

Ezen felül kérünk feltüntetni minden olyan árat befolyásoló tényezőt, körülményt, melyeket az ár megállapításánál az ajánlattevő figyelembe vett!

Az indoklás során kérjük, legyenek tekintettel a Kbt. 72. § (4) bekezdésében foglaltakra.”

A kérelmező benyújtotta táblázatos mellékletekkel ellátott árandokolását, amelynek egészét üzleti titokká nyilvánította. A kérelmező az árandokolásában kizárólag a munkavállalóra vonatkozóan mutatta be és indokolta a költségeket. A kérelmező az árandokolásában két adatot határozott meg az alvállalkozóra vonatkozó költségekre nézve a táblázatos melléklet „Nyereség alvállalkozóval együtt összesen” és „Alvállalkozó nyeresége” elnevezésű tételsoraiban, indokolást viszont nem fűzött hozzájuk. A kérelmező nyilatkozott, hogy a munkavállalói 50%-a öregségi nyugdíjas lenne, továbbá a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 145. § (1) bekezdése alapján megállapodna az összes munkavállalóval arról, hogy az alapterület az Mt. 140-142. §-a szerinti bérpótlékokat is magában foglalja.

Az ajánlatkérő megküldte az ajánlattevők részére az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezést, amely szerint az eljárást eredményesnek nyilvánította.

Az összegezés szerint a nyertes ajánlatot tevő a jelen ismertetés szerint T Kft. lett.

Az összegezés szerint érvénytelen ajánlatot nyújtott be a kérelmező. Az érvénytelenítés indoka az alábbi volt:

„Ajánlattevő a Kbt. 66. § (6) bekezdés a) és b) pontja vonatkozásában tett nyilatkozata alapján alvállalkozót vesz igénybe az alábbi szolgáltatásokhoz: őrzés és portaszolgálat.

Az ajánlattételi felhívás III.1.3 Műszaki illetve szakmai alkalmasság pontjában foglaltak alapján:

„Ajánlatkérő a Kbt. 65. § (10) bekezdés rendelkezései alapján kizárja annak lehetőségét, hogy ajánlattevő az M/2. és az M/3. pontokban meghatározott alkalmassági követelménynek való megfelelés érdekében más szervezet kapacitására támaszkodjon, egyebekben a Kbt. 65. § (9) bekezdésében foglaltak alkalmazása mellett a Kbt. 65. § (7) bekezdése alkalmazandó.”

A fentiekre tekintettel ajánlattevő ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdésének e) pontja alapján érvénytelen, mely szerint az ajánlat egyéb módon nem felel meg az eljárást megindító felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályban meghatározott feltételeknek foglaltaknak.”

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be az ajánlatkérőhöz, amelyben részben az összegezésben foglalt érvénytelenítést kifogásolta.

Az ajánlatkérő a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére adott válaszában – többek között – kifejezte, hogy a kérelmező ajánlatát az alvállalkozó bevonása miatt jogellenesen nyilvánította érvénytelennek.

Az ajánlatkérő megküldte az ajánlattevők részére az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezés módosítását, változatlanul hagyva a nyertes személyét.

Az összegezés szerint a kérelmező ajánlata továbbra is érvénytelen, viszont az érvénytelenítés indoka az alábbira változott:

„Ajánlatkérő a Kbt. 72. § alapján az ajánlati ár indoklásra hívta fel az ajánlattevőket. A beérkezett árindoklások vizsgálatára az ajánlatkérő külső igazságügyi könyvszakértőt vont be. A külső igazságügyi könyvszakértő értékelése alapján a benyújtott árindoklást az ajánlatkérő nem találta megfelelőnek.

A fentiekre tekintettel az ajánlattevő ajánlata a Kbt. 73. § (2) pontja alapján érvénytelen, mely szerint az (1) bekezdésben foglaltakon túl az ajánlat érvénytelen, ha aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást vagy más teljesíthetetlen feltételt tartalmaz.”

Az ajánlatkérő az összegezés VI.1.4) pontját nem töltötte ki.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező jogorvoslati kérelmének első kérelmi elemében kifejtette, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdését, mert nem megfelelően bírálta el az ajánlatát.

A kérelmező a jogorvoslati kérelme második kérelmi elemében előadta, hogy az ajánlatkérő megsértette egyrészt a Kbt. 73. §-át, mert jogellenesen nyilvánította az ajánlatát érvénytelennek. Az ajánlatkérő megsértette másrészt a Kbt. 79. § (1) bekezdését, mert nem adta meg az ajánlat érvénytelenségének valós és részletes indokát.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő kérte az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában az első kérelmi elem tekintetében megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 79. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság megállapította a második kérelmi elem tekintetében, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (2) bekezdése második mondatának utolsó fordulatát.

A Döntőbizottság az eljárást lezáró döntést megsemmisítette.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 1.000.000.- Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket tartalmazta:

A Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő megfelelően végezte-e el a kérelmező ajánlatának a bírálását, valamint ennek részeként jogszerűen és kellően részletes indokolással nyilvánította-e az ajánlatát érvénytelenné.

A Döntőbizottságnak e kérdések eldöntéséhez először a Kbt. 3. § 16. pontja szerint azt kellett megvizsgálnia, hogy a jogorvoslati kérelem mely kérelmi elemekből áll.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező által megjelölt mindkét kérelmi elem arra irányult, hogy az ajánlatkérő nem megfelelően végezte el a kérelmező ajánlatának a bírálását. Azonban a Kbt. 3. § 16. pontja alapján e kifogásolt bírálati eljárásból két jogsértőnek vélt ajánlatkérői döntést lehet elkülöníteni. Egyrészt azt, hogy az ajánlatkérő nem kellően részletes és világos indokolással nyilvánította a kérelmezői ajánlatot érvénytelenné. A Döntőbizottság ezt tekintette az első kérelmi elemnek. Másrészt azt, hogy az ajánlatkérő jogsértően nyilvánította a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján a kérelmezői ajánlatot érvénytelenné, mivel a kérelmező ajánlati ára az árindokolás alapján megalapozott, és ha erről az ajánlatkérő nem tudott meggyőződni, akkor kiegészítő indokolást kellett volna kérnie. A Döntőbizottság ezt tekintette a második kérelmi elemnek. Ez alapján a kérelmező által második kérelmi elemként meghatározott kérelemrész második fele az első kérelmi elem, a kérelmező által első kérelmi elemként meghatározott kérelemrész és a kérelmező

által második kérelmi elemként meghatározott kérelemrész első fele pedig a második kérelmi elem.

A Döntőbizottságnak az első kérelmi elem alapján abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő kellően részletes és világos indokolással nyilvánította-e a kérelmezői ajánlatot érvénytelenné.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 79. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek kötelessége lett volna részletes indokolással tájékoztatni a kérelmezőt az ajánlatának érvénytelenné nyilvánításáról.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a hatályos összegezésben az ajánlatkérő annyit közölt a kérelmezővel, hogy az ajánlata érvénytelen a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján, és e döntése indokál kizárólag azt határozta meg, hogy külső igazságügyi könyvszakértő értékelése alapján a benyújtott árandokolást nem találta megfelelőnek. A Döntőbizottság az ajánlatkérő e közlése alapján azt állapította meg, hogy a döntés indokának a tartalma nem felel meg a Kbt. 79. § (1) bekezdésében előírt feltételeknek, mert teljességgel hiányzik belőle annak indokolása, hogy a kérelmező ajánlata miért tartalmaz aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást. Az indokolás helyett az ajánlatkérő kizárólag az érvénytelenítési döntés forrását jelölte meg. Ebből következően a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 79. § (1) bekezdését, mert nemhogy részletes indokolással nem tájékoztatta a kérelmezőt az ajánlatának érvénytelenné nyilvánításáról, de egyáltalán nem fűzött indokolást e döntéséhez. Ezáltal a kérelmező nem tudott olyan helyzetbe kerülni, hogy érdemben kifogásolhassa az ajánlatkérő döntését, mivel az ajánlatkérő az érvénytelenné nyilvánítás indokáról először a jogorvoslati eljárás során tájékoztatta őt. A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy a Kbt. 79. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatás útján az ajánlatkérő jogszerűen tudta volna kizárólag a kérelmezővel ismertetni az érvénytelenné nyilvánítás indokát, és ezáltal nem sérült volna a kérelmező üzleti titokhoz való joga sem. Ezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az első kérelmi elem alapos.

A Döntőbizottság megállapította, hogy attól függetlenül, hogy az ajánlatkérő jogszerűen nem tájékoztatta a kérelmezőt az ajánlatának érvénytelenné nyilvánítása indokolásáról, maga az érvénytelenné nyilvánító döntés alkalmas joghatás kiváltására, mert egyértelmű, hogy az ajánlatkérő azért hozta meg, mert álláspontja szerint a

kérelmezői ajánlat aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz. Ebből következően a Döntőbizottságnak érdemben kellett vizsgálnia a második kérelmi elemet is.

A Döntőbizottságnak a második kérelmi elem alapján abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő jogszerűen nyilvánította-e a kérelmezői ajánlatot érvénytelenné azon okból, hogy meggyőződött arról, hogy aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz.

Tekintettel arra, hogy a kérelmező az árandokolása egészét üzleti titokká nyilvánította, a Döntőbizottságnak az Ákr. 27. § (2) bekezdése alapján kellett eljárnia, és ebből következően jelen döntése nem tartalmazhatta az üzleti titokká nyilvánított adatokat.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a Döntőbizottság kifejezett felhívására három indokát adta meg a kérelmező ajánlata érvénytelenítésének a külső igazságügyi könyvszakértő értékelése alapján. Emiatt a továbbiakban a Döntőbizottság egyenként vizsgálta meg a kérelmező ajánlata érvénytelenítése három indokának a jogszerűségét.

A kérelmező ajánlata érvénytelenítése első indokaként az ajánlatkérő rögzítette, hogy a kérelmező megsértette az Mt. 145. § (2) bekezdését, mert az alapbér egy bizonyos – üzleti titoknak nyilvánított – összegben felül nem tartalmaz pótlékot. Továbbá a kérelmező megsértette az Mt. 140. § (1) bekezdését, 141. § (1) bekezdését és 142. §-át – amelyekben a jogalkotó előírta a munkavállalóknak járó pótlékok megfizetését – valamint a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 367/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdését.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező – az ajánlatkérő által is elismerten – az árandokolása alapján az alapbért akként határozta meg, hogy az a bérpótlékot magában foglalja az Mt. 145. § (1) bekezdése szerint.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az Mt. 145. § (1) bekezdése alapján jogszerűen lehet az Mt. 140-142. §-aiban meghatározott bérpótlékot is magában foglaló alapbért megállapítani.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a jogalkotó az Mt. 140-142. §-aiban a bérpótlékok fajtáit határozta meg.

Mivel a kérelmező az árandokolásában kifejezetten azt határozta meg, hogy az Mt. 145. § (1) bekezdése alapján

az alapbér az Mt. 140-142. §-ai szerinti bérpótlékokat foglalja magában, ezért a Döntőbizottság megállapította, hogy e bérpótlékok nem hiányoznak az alapbérből, ezért a kérelmező emiatt nem sértette meg az Mt. 140. § (1) bekezdését, 141. § (1) bekezdését és 142. §-át.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a jogalkotó az Mt. 145. § (2) bekezdésében egy havi átalány megállapítására adott lehetőséget a szerződő feleknek, ezért e jogszabályi rendelkezés nem tartalmaz olyan előírást, amelynek a kérelmező eljárása nem felelt volna meg.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező ajánlata megfelelt a 367/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdésében alapbérként megállapított garantált bérminimum összegének is.

A Döntőbizottság összességében megállapította, hogy a kérelmező jogszerűen határozta meg a bérpótlékokat az alapbérben, és ebből következően a kérelmező ajánlata érvénytelenítése első indoka jogsértő. Az ajánlatkérőnek e döntése meghozatala előtt a Kbt. 72. § (3) bekezdésének első mondata szerint kiegészítő indokolást kellett volna kérnie a kérelmezőtől, ha az árándokolás bírálata során kétségesse vált számára az, hogy az Mt. 140. § (1) bekezdésében, az Mt. 141. § (1) bekezdésében és az Mt. 142. §-ában meghatározott bérpótlék mértékeknek a kérelmező árájánlata megfelel.

A kérelmező ajánlata érvénytelenítése második indokaként az ajánlatkérő rögzítette, hogy az árándokolásban bemutatott szociális hozzájárulási adó összege alapján kiszámítható adókulcs (a bér 7,76%-a) nem éri el a 2018. évi LII. törvény 2. § (1) bekezdésében előírt 15,5%-ot, a szakképzési hozzájárulás összege alapján kiszámítható adókulcs (a bér 0,73%-a) pedig a 2011. évi CLV. törvény 4. § (2) bekezdésében előírt 15,5%-ot, ezért a kérelmező ajánlata nem felel meg e jogszabályi rendelkezéseknek, valamint 2011. évi CLV. törvény 4. § (1) bekezdésének. A kérelmező az árándokolásában előadta, hogy a munkavállalók 50%-a öregségi nyugdíjas lenne, azonban a műszaki, illetve szakmai alkalmassági minimumkövetelmény igazolásához bemutatott egyik személy sem éri el az öregségi nyugdíjkorhatárt.

A 2018. évi LII. törvény 2. § (1) bekezdése szerint az adó mértéke az adóalap 15,5 százaléka, az 1. § (4) bekezdésben foglalt esetekben a juttatások adóalapként meghatározott összegének 15,5 százaléka.

A 2011. évi CLV. törvény 4. § (2) bekezdés e szerint a szakképzési hozzájárulás mértéke a szakképzési hozzájárulás alapjának 1,5 százaléka (a továbbiakban: bruttó kötelezettség).

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő kizárólag a kérelmező által az ajánlata részeként az eljárást megindító felhívás III.1.3) M2. és M3. pontjai szerinti műszaki, illetve szakmai alkalmassági minimumkövetelmények igazolására bemutatott négy szakember életkora alapján határozta meg az általa vélt adókulcsok értékét, és ez alapján azt, hogy ezen értékek nem érik el a jogszabályi rendelkezésekben előírt mennyiséget. Az ajánlatkérő kizárólag általa vélt, de bizonyítékokkal alá nem támasztott adatok (a szakemberek száma és az öregségi nyugdíjra való jogosultságaik) alapján hozta meg a döntését az árándokolás meg nem feleléséről. Azonban a kérelmező állítása szerint nem csak ennyi szakemberrel végeznék a szerződés teljesítését, és az ajánlatkérő nem vizsgálta meg a teljesítésben részt vevő szakemberek tényleges számát.

Fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő anélkül döntött a kérelmező ajánlatának az érvénytelenítéséről, hogy meggyőződött volna az érvénytelenítés jogalapjának fennállásáról. Az ajánlatkérőnek e döntése meghozatala előtt a Kbt. 72. § (3) bekezdésének első mondata szerint kiegészítő indokolást kellett volna kérnie a kérelmezőtől a kérdéses adatok tekintetében. Ebből következően a kérelmező ajánlata érvénytelenítése második indoka is jogsértő.

A kérelmező ajánlata érvénytelenítése harmadik indokaként az ajánlatkérő rögzítette, hogy a kérelmező az árándokolásában nem mutatta be az alvállalkozó igénybevételenek a költségét annak ellenére, hogy a kérelmező az ajánlatában akként nyilatkozott, hogy alvállalkozót kíván igénybe venni. A kérelmező kizárólag egy „Alvállalkozó nyeresége” megnevezésű tételt tüntetett fel az árándokolása táblázatos mellékletében, de annak értéke olyan csekély, hogy nyilvánvalóan nem lehet az alvállalkozó teljes díja.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő akkor köteles árándokolást kérni az ajánlattevőtől, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár tekintetében, azaz ha az ajánlatkérő az ár vizsgálata eredményeképpen nem tud arról

meggyőződni, hogy a szerződés az adott áron teljesíthető. Ezen esetben az ajánlatkérő olyan adatokra vonatkozóan kér alátámasztott indokolást, amelyek indokolása elemzéséből következően e meggyőződési kötelezettségének eleget tud tenni. Ezen ajánlatkérői kötelezettség teljesítés fényében kell értelmezni a Kbt. 72. § (3) bekezdésének második mondatába foglalt ajánlattevői kötelezettséget: 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. Ezen adatcsoportba legfőképpen azon adatok és a rájuk vonatkozó indokolások tartoznak, amelyek az ajánlatkérő meggyőződési kötelezettségének a teljesítéséhez szükségesek, azaz az indokoláskérésben felsorolt adatok. A Kbt. 72. § (3) bekezdésének harmadik mondata alapján az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron teljesíthető, azaz ha az ajánlattevő nem bocsátotta az ajánlatkérő rendelkezésére mindazon adatokat és a rájuk vonatkozó indokolásokat, amelyeket az ajánlatkérő az indokoláskérésben felsorolt, és amelyek az ajánlatkérő azon meggyőződési kötelezettségének a teljesítéséhez szükségesek, hogy a szerződés az adott áron teljesíthető.

Az előbbi megállapítások alapján a Döntőbizottság azt vizsgálta meg, hogy az ajánlatkérő a kérelmező ajánlata érvénytelenítése harmadik indoka alapjául meghatározott, hiányzó adatokat előírta-e bemutatni az indokoláskérésben.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő egyrészt általánosságban kért bemutatni adatokat (rezióradíj és az ajánlati ár megalapozottságára vonatkozó minden adat), másrészt a konkrétan meghatározott adatok esetében kizárólag a munkavállalóknak fizetendő munkabér költségelemeit kérte ismertetni. Ebből következően megállapítható, hogy az ajánlatkérő alvállalkozók igénybevételének a költségéről, alvállalkozói díjról nem kért indokolást a kérelmezőtől.

Fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő anélkül döntött a kérelmező ajánlatának az érvénytelenítéséről, hogy meggyőződött volna az érvénytelenítés jogalapjának fennállásáról. Az ajánlatkérőnek e döntése meghozatala előtt a Kbt. 72. § (3) bekezdésének első mondata szerint kiegészítő indokolást kellett volna kérnie a kérelmezőtől a kérdéses

adatok tekintetében. Ebből következően a kérelmező ajánlata érvénytelenítése harmadik indoka is jogsértő.

A Döntőbizottság megállapította a Kbt. 69. § (2) bekezdése második mondatának utolsó fordulata alapján, hogy az ajánlatkérő köteles a 71-72. § szerinti bírálati cselekményeket elvégezni.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a kérelmező ajánlatát nem a Kbt. 72. §-ában előírtaknak megfelelően bírálta el abból a szempontból, hogy az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz-e, mert anélkül érvénytelenítette azt, hogy meggyőződött volna arról, hogy az érvénytelenítés feltételei fennálltak-e. Az ajánlatkérő ezen eljárásával megsértette a Kbt. 69. § (2) bekezdése második mondatának utolsó fordulatát.

A Döntőbizottság határozata ellen az ajánlatkérő nyújtott be keresetet a bírósághoz.

A Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság a 2022. január 12-én kelt 103.K.703.004/2021/9. számú ítéletében a keresetet elutasította.

Az ítélet indokolása a következőket tartalmazta:

A bíróság a kereseti állítások közül először az alperesi hatáskör részleges hiányának kérdését vizsgálta, figyelemmel a Kp. 85. § (3) bekezdés a) pontjára és az Ákr. 123. § (1) bekezdés a) pontjára. Az alperes feladata a közbeszerzésekkel és a tervpályázati eljárásokkal kapcsolatos jogsértő vagy vitás ügyek miatti jogorvoslat intézése. Az alperes a hatáskörének gyakorlása, a kérelemre indult eljárásokban a jogorvoslati kérelmek, a kérelmi elemek elbírálása során azokhoz kötötten jár el, függetlenül a kérelem tartalma szerinti elbírálásának elvéhez (Ákr. 38. §) igazodó eljárásától: azaz attól, hogy a tartalom szerinti elbírálás elve alapján a jogorvoslati kérelem kérelmi elemeit azonosítja, struktúrálja és rendszerbe helyezi. Mindennek következtében lehetséges és a joggyakorlat által megerősített az, hogy e rendszerben alaposnak értékelt, előrébb elbírálandó kérelmi elemek joghatása lehet az, hogy a jogorvoslati kérelem további kérelmi elemeit nem szükséges vizsgálni, elbírálni, ha az ügy egyedi körülményei alapján ez az adekvát jogalkalmazói eljárás az alperes részéről. A jogorvoslati kérelmek érdemben elbírált része/i vonatkozásában azonban az előadott jogi érvelésre reflektálnia szükséges az alperesnek. Nem jelent hatáskörrelvonást és hatáskörön kívüli eljárást az alperes részéről e feladatának teljesítése során a releváns

jogszabályi rendelkezéseken alapuló olyan megállapítás megtevése, amely a saját hatáskörébe tartozó, az előadott jogi érvelésnek, a jogorvoslati eljárásban részes ügyfél által helyesként állított jogértelmezésnek és jogalkalmazásnak a közbeszerzési jog szempontjából való megítélését jelenti. E hatáskörgyakorlás pedig nem is kontroll nélküli, hanem a közigazgatási perben eljáró bíróság által felügyelt, figyelemmel az érdemi jogorvoslat alkotmányos követelményére (17/2015. (VI. 5.) AB határozat [87] pont). Mindezek miatt a felperes alaptalanul állította, hogy az alperes a felperes által felhívott munkajogi és kapcsolódó szabályozás (járulék, garanciális előírások) rendelkezéseinek értelmezésével és alkalmazásával a releváns tényállás szempontjából tett megállapítása hatáskörén kívül esne, mivel hatáskörében eljárva a jogorvoslati kérelemnek az érdemben is vizsgált és vizsgálandó, az árindokolás nem megfelelőségére alapított érvénytelenítés körében tett felperesi jogállítást ítélte meg az alperes, a felperes által hivatkozott jogszabályi rendelkezések értelmezésének és az adott tényállásra való mikénti alkalmazásának, annak helyessége szempontjából. A felperes az alperes felhívására, az összegezés V.2.12) pontjában rögzített külső igazságügyi könyvszakértőnek az érvénytelenítéshez alapul vett megállapítások megjelölésére hívta fel a munkajogi szabályokat, ekként az érvénytelenítés érdemi indokolása körében tett jogállítástokat a felperes, amely ilyen módon, a második kérelmi elem érdemi vizsgálata folytán vált a jogorvoslati eljárásban elbírálandó, megítélendő kérdéssé.

A bíróság ítélete szerint az első kérelmi elemre vonatkozó alperesi döntés megalapozott, a Kbt. 79. § (1) bekezdésének megsértésére vonatkozó alperesi megállapítás nem jogszabálysértő, a felperes azt alaptalanul vitatta. A bíróság nem fogadta el a felperesnek sem a jogi megkötésekre, sem a technikai feltételek hiányára vonatkozó érvelését. A Kbt. 79. § (1) és (2) bekezdésnek a jogkérdés szempontjából releváns elemeinek a jogértelmezés többféle (teleologikus és rendszertani) módszerével végzett vizsgálata eredményeként ugyanis megállapítható, hogy az ajánlatkérő részletes indokolási kötelezettsége az üzleti titok védelmének biztosításához szükséges mértékig együttesen teljesítendő az ajánlattevők megfelelő tájékoztatása és az írásbeli összegezés elkészítése vonatkozásában. A közbeszerzési eljárás alapelveinek, különösen az átláthatóság és a nyilvánosság, az egyenlő bánásmód, valamint tisztességesség követelményének jogalkalmazói teljesítése az ajánlatkérő által elvégzett értékelési folyamat adott szaka-

szában, végső soron az összegezésben speciálisan megjelenő tájékoztatási kötelezettség folyamán együttesen kell megvalósuljon. A Kbt. 79. § (1) és (2) bekezdésének kógens rendelkezései egyértelműek, az ajánlat érvénytelenné nyilvánításának részletes indokát kell adni, közbenső döntés hiányában az összegezésben foglaltan, nem csak az érintett számára. A részletes indokolási kötelezettség mikénti teljesítését természetesen befolyásolják az egyéb jogszabályi előírások, megkötések. A felperes helytállóan hivatkozott arra, hogy jogalkalmazóként a jog által védett üzleti titok óvása érdekében is el kellett járnia, és ezzel együtt kellett teljesítenie az indokolási kötelezettségét. Az e körben végzett jogalkalmazói mérlegelése eredményeként azonban helytelen eredményre jutott, a konkuráló kötelezettségek között aránytalanul korlátozta az indokolási kötelezettség teljesítését az üzleti titok védelméből fakadó kötelezettség javára, lényegében teljes előnyben részesítve ez utóbbit. Az indokolási kötelezettséget nem teljesítette, aminek eredményeként sem a kérelmező, sem az eljárás további résztvevői számára sem vált megismerhetővé a lehetséges terjedelemben a kérelmező ajánlata érvénytelenségének indoka. Helytállóan utalt arra az alperes, hogy megfelelő jogszabályi lehetősége lett volna a kérelmező tájékoztatására a Kbt. 79. § (1) bekezdésének az alkalmazásával, ugyanakkor a (2) bekezdés szerinti tartalmakat indokolatlanul korlátozta, ezzel elzárta a lehetőségét annak, hogy az érvénytelenítés indokait érdemben vitatni lehessen, hatását tekintve ezen ajánlatkérői eljárás korlátozta a kérelmező ajánlata érvénytelenítésével szembeni, érdemi jogorvoslat lehetőségét.

Megjegyezte a bíróság, hogy a törvényalkotó az Ákr.-nek az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Ejht.) általi módosításával elő kívánta segíteni a közigazgatási szervek eljárásának, a hatáskörgyakorlás, különösen a döntési kötelezettség mikénti teljesítését az eljárás során zártan kezelt és védendő adatokhoz kapcsolódó eljárási kötelezettségek (védelem) teljesítésével. Különösen az Ákr. 81. § (1) bekezdéséből látható, hogy egy hatósági döntés indokolása sem mellőzheti a zártan kezelt és védett adatok mikénti értékelésére vonatkozó indokolást, mert a megismerhetetlenné tett zártan kezelt és védett adatokkal együtt kell megállapítani a tényállást, a mérlegelés és a döntés indokainak azokra is kiterjedő kifejtésével. E jogszabály módosítás során a jogalkotó már elvégzett egy jogi mérlegelést amiatt, hogy az

eljárásokban egyre gyakrabban felmerült a titokvédelem és az indokolási kötelezettség (tényállás megállapítása és jogi indokolás) ütközése, az ügyfelek egyre gyakrabban minősítenek teljes nyilatkozatokat titokvédelem hatálya alá esőként. Az Ákr. szabályozás analógia útján való alkalmazására, a teljesítés formájára példa maga az alperesi határozat, amely az üzleti titok körébe sorolható konkrét tényadatok feltárása nélkül valószínűsítette meg az érdemi indokolás kötelezettségét. Miután létezik az indokolási kötelezettség teljesítésének olyan formája, amely az üzleti titok védelme mellett is az árintoklás érdemi értékelését jelenti az érvénytelenné nyilvánítás szempontjából, nincs perdöntő jelentősége annak, hogy az EKR rendszer hogyan, milyen módon biztosít lehetőséget olyan egyedi kommunikációra, amely csak az ajánlatkérő és egy eljárásban résztvevő között maradna, védett csatornát biztosítva. A Kbt. 79. § (2) bekezdése szerinti írásbeli összegezésben megjelenítendő indokolás elégséges mértéke a rendszer alkalmassága/alkalmatlansága, mint bizonyítási indítvány szempontjából megelőző kérdés a Kbt. 79. § (1) bekezdése szerinti részletes indokoláshoz, annak az összegezéssel való összefüggéséhez képest. Emiatt a perbeli ügy egyedi tényállása mentén hipotetikus maradt a Kbt. 79. § (1) bekezdése szerinti kötelezettség és az elektronikus rendszert érintő technikai kérdések összefüggése, perdöntő jelleggel e kérdés nem bírt.

A bíróság ítélete szerint a második kérelmi elem körében kifejtettek, a megtett megállapításokat is eredménytelenül támadta a felperes. Az indokoláskérés formális jogszerűsége, vitatásának elmaradása önmagában nem igazolja, hogy e jogintézménynek az adott tényállásra vetített alkalmazása megfelelő, célra rendelt volt, és be is töltötte funkcióját, azaz a további indokoláskérés szükségessége fel sem merült volna. Az indokoláskérés szabályozása és kialakult joggyakorlata alapján rögzíthető, hogy a kérdésfeltevés hiányából vagy nem megfelelő megfogalmazásából, hiányos voltából eredő adathiánnyal megvalósított olyan értékelés, amely utóbb nem ad választ az érvénytelenséget megalapozó okra/okokra, vagy azok egy részére, nem elfogadható és nem tekinthető jogszerűnek. A Kbt. 72. § (1) és 72. § (3) bekezdésének okszerű, a joggyakorlattal is összhangban álló értékelését adta az alperes a határozatában. Azt csak kiegészíti az a felperesi érvelés, hogy ha és amennyiben releváns egy, az ajánlati árat, annak elemeit befolyásoló ágazati szabályozás (pl. rögzített óradíj vagy költségelem, szabott hatósági ár),

akkor az egy további indoka lehet a további indokoláskérésnek, noha nem feltétlenül eredményezi annak kötelezettségét a felperesi érveléssel szemben, ha egy egyedi és indokolt ajánlat okszerű magyarázatot tartalmaz például egy rögzített óradíjtól, egy szabott ártól való eltérésre nézve, és a speciális jogszabályi előírástól eltérés vonatkozásában igazolt, hogy az például csak látszólagos. Az ügy irányadó tényállása alapján azonban helytállóan utalt az alperes a védekezésében arra, hogy az idézett indokoláskérésből, annak tartalmából nem elvárható a kérelmező (egy ajánlattevő) terhére esően annak felismerése, hogy az az alvállalkozói költségek részletesebb bemutatását célozza. Az árintoklásában ugyanis az „Alvállalkozó nyeresége” tételsor, és emiatt az azt is tartalmazó össznyereség tételsornak („Nyereség alvállalkozóval együtt összesen”) kibontását nem várhatta el a felperes „a bérköltségen felüli, a tevékenységgel járó valamennyi állandó és változó költség elem” megjelölésére vonatkozó felhívására. Annak ellenére sem, hogy a kérelmező az alvállalkozót humán erőforrásra vette volna igénybe, mivel a kérelmező okszerűen feltételezte, hogy a saját humán erőforrására vonatkozóan szükséges a kért részletezést megadnia, és az alvállalkozó igénybevételevel járó költség megjelölése egybevetően is elégséges, kibontás nélkül. A felperesnek kellett volna további indokoláskérést kiadnia, mivel e tétel vonatkozásában nem áll rendelkezésre az a szükséges tényadat, ami az általa megfogalmazott kérdésekre választ adna. Ennek hiányában az érdemi értékelés csak a hiányzó elemekre vonatkozó feltételezés mellett lehetséges, ami azonban hipotetikus teszi az ajánlatnak az árintoklással együttes értékelését az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás, mint az érvénytelenné nyilvánítás törvényi feltétele megítélése szempontjából. Mindez épp azt erősíti meg, hogy az alperes okszerűen rótt fel az alvállalkozói költség-elem vonatkozásában a további indokoláskérés elmaradását. A bíróság ezért mellőzte a felperesnek az igazságügyi könyvszakértő kirendelésére, illetve az alkalmazott szakértő meghallgatására vonatkozó indítványát, mert a hiányzó és szükséges tényadatok hiányában a szakértői bizonyítás idő előtti lett volna, a szakértő meghallgatása pedig nem eredményezhetett olyan magyarázatot, amely a szükséges tényadatok hiányát orvosolhatta volna.

A felperes a kifejtettek miatt megalapozatlanul állította, hogy a Kbt. 69. § (2) bekezdése második mondat utolsó fordulata ne sérült volna, mivel a Kbt. 72. §-a szerinti

ajánlatkérői kötelezettségét nem teljesítette a kérelmező ajánlatának érvénytelenítéséhez. Az összefüggésekre és a jogorvoslati kérelem második kérelmi eleme szempontjából releváns kérdésre helyesen következtetett az alperes a határozatában. A részletes bírálathoz kérdése nem csak formálisan, az elvégzett cselekmények és azok száma, megléte, ezek ellenőrzése alapján megítélhető, hanem az is vizsgálendő, hogy azok a jogi szabályozás célja szerint nyertek-e alkalmazást, betöltötték-e a törvényalkotó általi rendeltetésüket, ami pedig érdemi és nem csak formális ellenőrzéssel állapítható meg. A perbeli ügyben az indokoláskérésnek az érvénytelenítéshez elvezető ajánlatkérői vizsgálathoz, mérlegeléshez szükséges tartalmi alkalmatlansága igazolta vissza a közbeszerzési eljárásjogi jogsértést, ennél fogva épp a felperes állította iratellenesen, hogy a kérelmezői ajánlat megfelelőségének ellenőrzését – a jogi szabályozás céljának megfelelően – ténylegesen meg tudta volna valósítani.

A jogkövetkezményként alkalmazott bírságot az alperes mérlegelési jogkörében eljárva alkalmazta, illetve állapította meg annak mértékét. Az ilyen közigazgatási szankciódöntéseknek vagy döntésrészeknek a közigazgatási bírósági vizsgálati szempontjait tartalmazza a Kp. 85. § (5) bekezdése. A bírság kiszabásának kérdése

körében az alperes mérlegelte, hogy a jogsértés nem csak jogsértő érvénytelenné nyilvánításban valósult meg, hanem a felperest, mint ajánlatkérőt terhelő – közbenső döntés hiányában az összegezésben részletesen megjelenítendő – indokolási kötelezettség tényleges elmulasztásában is, amely az érdemi jogorvoslat lehetőségét elvonta a kérelmezőtől. Mindezek együttes mérlegelésével, a súlyossá minősítéssel az alperes okszerű indokát adta a bírságszankció alkalmazásának. A bírság összegének megállapítása körében végzett mérlegelés során az alperes a Kbt. 165. § (11) bekezdésében a külön nevesített szempontokat felismerte, azonosította és mérlegelésbe vonta, ezen túl az eset összes körülményei között a felperes javára vett figyelembe enyhítő körülményt. A pénzügyi érdeksérelem többszempontú mérlegelése, köztük a felperesre gyakorolt hatások és következmények az eset összes körülményének mérlegelési szempontján keresztül nyertek értékelést. A közbeszerzés tárgyának becsült értékéhez képest számított bírságmaximumtól a kiszabott bírság jelentősen elmarad, így az aránytalanság, az eltúlzott jelleg sem megállapítható.

A bíróság a kifejtettek miatt a felperes keresetét a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

A NAMA és társa ügyében hozott, C/771-19. számú ítélet és a hazai joggyakorlat az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő jogorvoslati jogának megítélése kapcsán

Judgement C/771-19 of the ECJ and the national practice of the courts related to the right to legal remedy of an unsuccessful tenderer

Dr. Orbán Fanni Irén L.L.M, bírósági titkár, Fővárosi Törvényszék Közigazgatási Kollégiuma

DOI: 10.37371/KEP.2022.4.3

Címszavak: közbeszerzés, joggyakorlat, ajánlat, érvénytelenség, jogorvoslat

Absztrakt

Azon ajánlattevő, amelyet a közbeszerzési szerződés odaítélésének szakaszát megelőző szakaszban zártak ki a közbeszerzési eljárásból, és amely ajánlattevőnek az ezen eljárásból való kizárásáról szóló határozat végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelmét elutasították, a valamely másik ajánlattevő ajánlattételét megengedő határozat végrehajtásának felfüggesztése iránti, az előbbi kérelemmel együtt előterjesztett kérelmében bármely olyan jogalapra hivatkozhat, amely a közbeszerzésre vonatkozó uniós jog vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályok megsértésén alapul, ideértve azon jogalapokat is, amelyek nem állnak kapcsolatban azokkal a szabálytalanságokkal, amelyek miatt az ajánlatát kizárták. E lehetőséget nem érinti az a körülmény, hogy az ezen ajánlattevő által a kizárásáról szóló határozattal szemben a nemzeti jog értelmében ezt megelőzően valamely független nemzeti szervhez benyújtandó, pert megelőző közigazgatási jogorvoslati kérelmet elutasították, amennyiben ezen elutasítás nem emelkedett jogerőre.

Abstract

A tenderer who has been excluded from a procurement procedure for the award of a public contract at a stage prior to the final contract award stage and whose request for suspension of the decision to exclude it from the procedure has been refused, may advance, in its request for suspension of the decision to admit the bid of another tenderer, introduced simultaneously, any plea based on the infringement of EU law concerning public procurement or of national rules transposing that law, including pleas which have no connection with the shortcomings for which its own bid was excluded. That option is not affected by the fact that the application for an administrative review before an independent national authority, which must, under national law, first be brought by the tenderer against the decision to exclude it, has been rejected, provided that that rejection has not become definitive.

Bevezető

A közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban időről-időre visszatérő kérdés az ajánlattevők – különösen a közbeszerzési eljárásban érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevők – jogorvoslati jogának megítélése. E kérdésben mind a közigazgatási jogorvoslati eljárást lefolytató Közbeszerzési Döntőbizottság, mind pedig a jogorvoslati határozatok jogszerűségét vizsgáló közigazgatási bíróság is kialakult joggyakorlat mentén jár el. A közelmúltban az Európai Unió Bírósága ismételt fog-

lalkozott ezzel a jogkérdéssel a 2021. március 24-én kelt, a NAMA és társa ügyében hozott C-771/19. számú ítéletében, visszaulva számos, a korábbi évek joggyakorlatát bemutató, a tárgykörben hozott döntésére is.

Előljáróban fontos megemlíteni azt, hogy a C-771/19. számú ítélet alapjául szolgáló előzetes döntéshozatali eljárás nyelve a görög volt. Az ítélet magyar nyelvű szövegváltozata következetesen a közbeszerzési eljárásban elutasított, esetenként pedig az eljárásból kizárt

ajánlattevő jogorvoslati jogára hivatkozik. A hazánkban jelenleg hatályos, közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) eltérő jogintézményként kezeli az ajánlattevő kizárását, illetve a benyújtott ajánlat érvénytelenné nyilvánítását. A NAMA-ügyben hozott ítélet, bár az ajánlattevő kizárását említi, tartalmilag, illetve az ügy tényállását tekintve azonban az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő jogorvoslati joga kérdésével vonható párhuzamba.

Kitekintés az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező Görögország közbeszerzési jogorvoslati rendszerére

Az Európai Bíróság a cikkben feldolgozott C-771/19. számú, NAMA és társai ügyben hozott ítélet meghozatala során görög kezdeményezésre járt el. Görögországban a 4415/2016. számú törvény rögzíti az építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések szabályait. A hivatkozott jogszabály által felépített, a magyar közbeszerzési jogorvoslati rendszerhez egyébként sok tekintetben hasonló felépítésű görög szervezetrendszerben a független központi közigazgatási hatóság¹ hatáskörébe tartozik a szerződések odaítélését megelőző eljárási szakaszban felmerülő viták rendezése, vagyis az ajánlatkérői döntések felülvizsgálatára irányuló közigazgatási jogorvoslat. A működésében független, adminisztratív és pénzügyi autonómiával rendelkező, kizárólag a Parlament által ellenőrzött hatóság jogorvoslati kérelmekről hozott döntése előzi meg a közbeszerzésekkel kapcsolatos pert.² A közigazgatási határozatok elleni bírósági felülvizsgálat az előzetes döntéshozatali eljárást is kezdeményező Görög Államtanács³ útján biztosított.

A C-771/19. számú ítélet alapjául szolgáló, jogilag releváns tényállás

A hivatkozott előzetes döntéshozatali eljárás alapjául szolgáló nyílt közbeszerzési eljárást az Attico Metro AE, mint ajánlatkérő az erről szóló hirdetmény 2018. január

24-i közzétételével indította meg. A közbeszerzési eljárás tárgyát az athéni metró rendszerének bővítéséhez kapcsolódóan megvalósítandó műszaki tanácsadási szolgáltatások képezték, összesen megközelítőleg 21,5 millió euró értékben. Az ajánlattételi felhívás szerint a legjobb ár-minőség, vagyis a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztása volt az irányadó szempont. Az ajánlatok értékelése és bírálata két szakaszban történt, a műszaki ajánlatok vizsgálatát követően került sor a gazdasági ajánlatok átfogó értékelésére. A négy gazdasági szereplő – köztük a NAMA és társa⁴ – által benyújtott ajánlatokat az ajánlatkérő által felállított bizottság értékelt. A bizottság az igazoló dokumentumok vizsgálatakor az egyik jelentkező ajánlatát, a műszaki ajánlatok áttekintését követően pedig két másik jelentkező – köztük a NAMA és társa – ajánlatának az elutasítását indítványozta. A bizottság a fentiek mellett javaslatot tett az eljárásban részt vevő másik gazdasági szereplő, a SALFO és társai ajánlattevőknek⁵ a második szakaszban való részvételére is.

Az ajánlatkérő 2019. március 6-án a bizottság javaslatának megfelelő döntés meghozatalával a NAMA és társa által benyújtott ajánlatot arra az indokra hivatkozva zárta ki a második szakaszból, hogy a csoport egyes tagjainak tapasztalata nem felelt meg a hirdetményben meghatározott követelményeknek. A NAMA a közigazgatási jogorvoslati eljárás során a saját műszaki ajánlatának elutasítását, emellett pedig a SALFO ajánlattevő ajánlattételének megengedését (vagyis az eljárás további szakaszába juttatását) kifogásolta. A közigazgatási hatóság a jogorvoslati kérelem azon részének adott helyt, mely a csoport tagjának tapasztalatára vonatkozó bizonyításával kapcsolatos ajánlatkérői döntés ellen irányult. Ezt meghaladóan a jogorvoslati kérelmet elutasította. A közigazgatási döntést támadva a NAMA keresetet nyújtott be a Görög Államtanácsához, melyben a hatóság és az ajánlatkérő határozata végrehajtásának felfüggesztését, emellett pedig minden olyan intézkedés megtételét kérte, mely érdekei ideiglenes védelmét biztosítja.

¹ Archi Exetasis Prodikastikon Profigon (röviden: AEPP).

² 4412/2016. számú törvény 347. cikk (1)-(2) bekezdései – hivatkozva a C-771/19. számú ítélet 9. pontjában.

³ Symvoulio tis Epikrateias, Epitropi Anastolon.

⁴ NAMA Symvouloi Michanikoi kai Mlelitites AE és LDK Somvouloi Michanikoi AE.

⁵ SALFO kai Synergates Anonymi Etairia Meletitikon Ypiresion Technikon Ergon, a Grafeio Doxiadi Shymvouloi gia Anaptyxi kai Oikistiki AE, a TPF Getinsa Euroestudios SL.

Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére okot adó körülmények

A kérdést előterjesztő Görög Államtanács a fenti tényállás jogi értékelésekor saját, következetes joggyakorlatát tekintette kiindulópontnak. Eszerint a közbeszerzési eljárás kizárt ajánlattevője nem igazolhatja az eljáráshoz fűződő érdekét egy másik ajánlattevő eljárásban való részvétele jogszerűségének vitatása körében, kivéve azt az esetet, ha az egyenlőség elvének az ajánlatok értékelése során történő megsértésére hivatkozik. A kezdeményező bíróság előtt ismertek voltak az Európai Bíróság tárgykörben született döntései (maga is hivatkozott az Archus és Gama ügyben hozott C-131/16. számú ítéletben kifejtettekre), azonban úgy ítélte meg, hogy a perbeli tényállás annak lényeges körülményeit tekintve eltér az Európai Bíróság által korábban vizsgált, a kialakult joggyakorlat alapjául szolgáló hasonló tényállásoktól, ugyanis a perbeli esetben a NAMA (végrehajtás felfüggesztésére irányuló) kérelme nem az eljárás utolsó szakaszában, hanem már korábban, a részvételhez szükséges igazoló dokumentumok vagy a műszaki ajánlatok vizsgálatakor került benyújtásra. Álláspontja szerint ebből az eltérő körülményből fakad az az értelmezésbeli eltérés, mely alapján indokoltnak tartotta az előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatását.⁶

A kérdést előterjesztő bíróság abból indult ki, hogy az ajánlattevőt abban az esetben kell a közbeszerzési eljárásból véglegesen kizártnak tekinteni, ha az erről rendelkező határozat jogerőre emelkedett. Ezzel szemben az ajánlattevő nem tekinthető véglegesen kizártnak mindaddig, ameddig az általa benyújtott jogorvoslati kérelem elutasítását követően a keresetindítási határidő még nem járt le, vagy a keresetet elutasító határozat még nem emelkedett jogerőre. Fentiek mellett rámutatott arra is, hogy a kizárt ajánlattevőnek a versenytárs ajánlattételét megengedő és a szerződést ez utóbbinak odaítélő határozattal szembeni eljáráshoz fűződő érdeke elismerésének az a feltétele, hogy a jogvita ne vezessen az érintett közbeszerzési eljárás végleges megsemmisítéséhez, vagyis az eljárás újbóli megindításának

lehetetlenné válásához. Nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy az ajánlattevőt a közbeszerzési eljárás mely szakaszában zárták ki, mivel az eljáráshoz fűződő érdek az eljárás valamennyi szakaszában fennáll. Ebből álláspontja szerint a perbeli tényállásra vonatkozóan az a következtetés vonható le, hogy a NAMA-nak főszabály szerint jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy a második szakaszban résztvevő másik gazdasági szereplővel, a SALFO-val szemben általa felhozott többi kifogásra is hivatkozhasson azon álláspontjának kifejtésén túlmenően, amelyek az egyenlőség elvének az értékelés során való megsértésére vonatkoznak.⁷

Fentiek mellett a per alapjául szolgáló eljárásban a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet elutasította annak azon részében, amely a NAMA-nak a közbeszerzési eljárásból való kizárásának jogszerűségét és a SALFO ajánlattételének megengedését azon jogalapra hivatkozva vitatta, miszerint a megtámadott határozatok úgy hozták meg, hogy az értékelés során megsértették az egyenlőség elvét. Ezzel szemben a kérdést előterjesztő bíróság arra kereste a választ, hogy a NAMA a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmének alátámasztása érdekében hivatkozhat-e a SALFO ajánlattételét megengedő határozattal szemben felhozott, a hirdetményben meghatározott feltételeknek, a 4412/2016. sz. törvény rendelkezéseinek, valamint az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód és az átláthatóság elvének megsértésére alapított jogalapokra.⁸

A kezdeményezés jogi háttere – a 92/13.⁹ Irányelv vonatkozó előírásai és a görög szabályozás alapjai

A Bíróság döntésének alapját – a kezdeményezésben feltett kérdések tükrében – a tárgykörben kialakított korábbi joggyakorlata, emellett pedig a 92/13. irányelv 1. cikk (3) bekezdése, a 2. cikk (1) bekezdés a) és b) pontjának, illetve a 2a cikk (2) bekezdésének az értelmezése adta.

Az Irányelv 1. cikk (3) bekezdése szerint a tagállamok biztosítják, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon

⁶ C-771/19. számú ítélet 17. pontja.

⁷ C-771/19. számú ítélet 18. pontja.

⁸ C-771/19. számú ítélet 19. pontja.

⁹ A Tanács 92/13/EGK Irányelve (1992. február 25.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról.

jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekében áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akinek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll.

A 2. cikk (1) bekezdés szerint a tagállamok biztosítják, hogy az 1. cikkben meghatározott jogorvoslati eljárások érdekében hozott intézkedések hatáskört adjanak: vagy a) a lehető legrövidebb időn belül és közbenső határozat útján ideiglenes intézkedések megtételére az állítólagos jogsértések orvoslása vagy az érintett érdekek további sérelmének elkerülése céljából, beleértve a beszerzési szerződés odaítélésére vonatkozó eljárásnak vagy az ajánlatkérő által meghozott bármely határozat végrehajtásának a felfüggesztését vagy felfüggesztetését; és b) a jogellenesen meghozott határozatok megsemmisítésére vagy megsemmisíttetésére, beleértve a megkülönböztető műszaki, gazdasági vagy pénzügyi előírások törlését a hirdetményből, az időszakos tájékoztató hirdetményből, a tanúsítási rendszer meglétéről szóló hirdetményből, az ajánlati felhívásból, az ajánlattételhez szükséges dokumentációból, illetve minden egyéb, a kérdéses szerződés-odaítélési eljárásra vonatkozó dokumentumból.

A 2a. cikk (2) bekezdése szerint a 2014/25/EU irányelv vagy a 2014/23/EU irányelv hatálya alá tartozó szerződésnek a szerződés odaítéléséről szóló döntést követő megkötésére nem kerülhet sor a szerződés odaítéléséről szóló döntésnek az érintett ajánlattevők és részvételre jelentkezők részére faxon vagy elektronikus úton való megküldését követő naptól számított legalább tíz naptári nap lejártá előtt, illetve egyéb kommunikációs eszköz felhasználása esetén a szerződés odaítéléséről szóló döntésnek az érintett ajánlattevők és részvételre jelentkezők részére való megküldését követő naptól számított legalább tizenöt naptári nap lejártá előtt, illetve a szerződés odaítéléséről szóló döntés kézhezvételét követő naptól számított legalább tíz naptári nap lejártá előtt. Az ajánlattevők akkor tekintendők érintettnek, ha még véglegesen nem lettek kizárva. A kizárás akkor végleges, ha arról az érintett ajánlattevőket értesítették, továbbá, ha a kizárást egy független jogorvoslati szerv jogszerűnek ítélte, vagy ha a kizárás ellen jogorvoslati eljárásnak többé már nincs helye. A részvételre jelentkezők akkor tekintendők érintettnek, ha a jelentkezésük elutasítására vonatkozó tájékoztatást

az ajánlatkérő nem tette hozzáférhetővé az érintett ajánlattevőknek a szerződés odaítéléséről szóló döntésről való értesítését megelőzően. A szerződés odaítéléséről szóló döntésről való tájékoztatásban minden egyes érintett ajánlattevővel és részvételre jelentkezővel közölni kell: – a lényeges indokok összefoglalását a 2014/25/EU irányelv 75. cikkének (2) bekezdésében rögzítettek szerint – az említett irányelv 75. cikke (3) bekezdésének rendelkezései szerint –, vagy a 2014/23/EU irányelv 40. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében rögzítettek szerint és az említett irányelv 40. cikke (2) bekezdésének rendelkezéseire figyelemmel, és – az e bekezdést átültető nemzeti jogszabályok értelmében alkalmazandó szerződéskötési tilalmi időszak pontos tartamára vonatkozó egyértelmű nyilatkozatot.

Az Európai Unió előbbieken ismertetett szabályozásához kapcsolódóan a kezdeményező Görögország jogrendszerében a 4412/2016. törvény 360. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy bármely érdekelt, akinek érdekében áll vagy állt valamely, e törvényben említett konkrét szerződés elnyerése, és akit az ajánlatkérő szervnek a nemzeti vagy uniós szabályozást sértő végrehajtható aktusa vagy mulasztása következtében sérelem ér, ért, vagy ennek veszélye fennáll, a 3. cím szerinti kereset benyújtását megelőzően köteles az AEPP előtt az ajánlatkérő szerv említett aktusával vagy mulasztásával szemben pert megelőző közigazgatási jogorvoslattal élni. Ehhez kapcsolódóan a (2) bekezdése előírja, hogy a pert megelőző közigazgatási jogorvoslat benyújtása az ajánlatkérő szerv végrehajtható aktusával, vagy mulasztásával szemben a 3. cím alapján benyújtható kereset előfeltételét képezi. A (3) bekezdés szerint az ajánlatkérő szervnek a közbeszerzési eljárásban hozott végrehajtható aktusaival vagy mulasztásaival szemben csak az (1) bekezdésben említett, pert megelőző közigazgatási jogorvoslattal lehet élni.¹⁰

A Görög Államtanácsnak az előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelmében az Európai Bírósághoz feltett kérdései

Az előzetes döntéshozatali eljárást is a korábbi joggyakorlattól némiképpen eltérő, az Európai Bíróság által korábban nem értékelt körülmények okán látta

¹⁰ 4412/2016. törvény 360. cikk (1)-(3) bekezdéseit a C-771/19. számú ítélet 10. pontjában hivatkozták szerint.

szükségesnek, ezért a kérdések megfogalmazásával a 92/13. Irányelv megjelölt rendelkezéseinek értelmezésére a korábbi joggyakorlat alapjául szolgáló ítéletek tükrében keresett választ.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban a nemzeti bíróság az alábbi kérdésekre várt választ:

1. A 2013. július 4-i Fastweb ítéletben ([C-100/12](#)), a 2016. április 5-i PFE-ítéletben ([C-689/13](#)), a 2017. május 11-i Archus és Gama ítéletben ([C-131/16](#)), valamint a 2019. szeptember 5-i Lombardi ítéletben ([C-333/18](#)) levont következtetések tükrében úgy kell-e értelmezni a 92/13 Irányelv 1. cikkének (3) bekezdését, 2. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontját, valamint 2a. cikkének (2) bekezdését, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti bírósági gyakorlat, amelynek értelmében abban az esetben, ha az ajánlatkérő szerv határozatával valamely ajánlattevőt nem a szerződés odaítélésének végső szakaszában, hanem a közbeszerzési eljárás egy korábbi szakaszában (mint például a műszaki ajánlatok vizsgálatának szakaszában) zárja ki, viszont egy másik érdekelt fél (versenytárs) további részvételét megengedi, a kizárt ajánlattevőnek abban az esetben, ha a hatáskörrel rendelkező bíróság elutasítja a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmét ezen ajánlattevő közbeszerzési eljárásból történő kizárására vonatkozó részében, továbbra is jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy ugyanezen felfüggesztés iránti kérelemben a másik ajánlattevővel szemben pusztán arra hivatkozzon, hogy e másik ajánlattevő további részvételét az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód elvének megsértésével engedték meg?

1/b Az a) pontban szereplő kérdésre adott igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a fent említett rendelkezéseket, hogy a fentiek tükrében a kizárt ajánlattevő a felfüggesztés iránti kérelemben – elsősorban abból a célból, hogy felfüggeszék a közbeszerzési eljárást és a szerződésnek a versenytárs javára olyan határozattal történő odaítélését, amelyet az eljárás későbbi szakaszában kellene meghozni, másodlagosan pedig abból a célból, hogy az elsődleges

bírósági jogorvoslati kérelem (megsemmisítés iránti kérelem) sikeressége esetén a szóban forgó versenytársat kizárják, a szerződés odaítélésével hagyjanak fel, és esetlegesen ugyanezen okból olyan új közbeszerzési eljárást indítsanak, amelyben részt vesz a kizárt ajánlattevő – a versenytárs közbeszerzési eljárásban való részvételének bármilyen hibájára, vagyis a versenytárs ajánlatában szereplő más olyan szabálytalanságokra is hivatkozhat, amelyek eltérnek azoktól a szabálytalanságoktól, amelyek miatt a saját ajánlatát kizárták?

2. Az előző kérdésre adandó válasz tekintetében – a 2016. december 21-i Bietergemeinschaft Technische Gebäudebetreuung und Caverion Österreich ítéletben ([C-355/15](#)) tett megállapításokra is tekintettel – releváns-e az a tény, hogy az ideiglenes (és a végleges) bírói jogvédelemhez való hozzáférés annak van alárendelve, hogy a közigazgatási jogorvoslatok vizsgálatáért felelős független nemzeti szerv az elé terjesztett jogorvoslatot ezt megelőzően elutasítsa?
3. Az első kérdésre adandó válasz tekintetében releváns-e az a tény, hogy abban az esetben, ha helyt adnak a kizárt ajánlattevő által a versenytárs közbeszerzési eljárásban való részvételével szemben felhozott kifogásoknak:
 - a) előfordulhat, hogy nincs lehetőség új közbeszerzési eljárás lebonyolítására, vagy
 - b) az az ok, amely miatt a felperest kizárták, nem teszi lehetővé ez utóbbi részvételét az esetleges új közbeszerzési eljárásban?

(Utóbbi, harmadik kérdést a Bíróság nem vizsgálta arra hivatkozva, hogy a kérdést feltevő bíróság nem jelölte meg, hogy az erre adandó válasz mely okok miatt szükséges az alapügy elbírálásához.)

Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban hozott döntése

A 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól¹¹ szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1992. február 25-i 92/13/EGK tanácsi irányelv 1. cikké-

¹¹ Helyesen: közbeszerzési eljárásairól.

nek (1) és (3) bekezdését, 2. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontját, valamint 2a. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azon ajánlattevő, amelyet a közbeszerzési szerződés odaítélésének szakaszát megelőző szakaszban zártak ki a közbeszerzési eljárásból, és amely ajánlattevőnek az ezen eljárásból való kizárásáról szóló határozat végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelmét elutasították, a valamely másik ajánlattevő ajánlat-tételét megengedő határozat végrehajtásának felfüg-gesztése iránti, az előbbi kérelemmel együtt előterjesz-tett kérelmében bármely olyan jogalapra hivatkozhat, amely a közbeszerzésre vonatkozó uniós jog vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályok megsértésén alapul, ideértve azon jogalapokat is, amelyek nem állnak kapcsolatban azokkal a szabálytalanságokkal, amelyek miatt az ajánlatát kizárták. E lehetőséget nem érinti az a körülmény, hogy az ezen ajánlattevő által a kizárásáról szóló határozattal szemben a nemzeti jog értelmében ezt megelőzően valamely független nemzeti szervhez benyújtandó, pert megelőző közigazgatási jogorvoslati kérelmet elutasították, amennyiben ezen elutasítás nem emelkedett jogerőre.

Az Európai Bíróság döntésének indokai

A Bíróság az ítélete indokolásaként a 92/13. Irányelv releváns előírásainak értelmezése mellett – a Görög Államtanács által feltett kérdéseknek megfelelően – egyrészt visszautalt a 89/665/EGK Irányelv¹² kapcsán kifejtett álláspontjára, másrészt pedig a tárgykörben kialakult joggyakorlatát tükröző korábbi, 2005. januárja és 2019. szeptembere között meghozott döntéseire is.

A Bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelem első és második kérdését együtt vizsgálta, visszautalva arra, hogy a kérdésekkel az előterjesztő bíróság alapvetően arra kereste a választ, hogy a 92/13 Irányelv 1. cikkének (3) bekezdését, 2. cikke (1) bekezdésének a) és b) pont-ját, valamint 2a. cikkének (2) bekezdését – a Bíróság íté-lkezési gyakorlata ismeretében – úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti gyakorlat, amely értelmében azon ajánlattevő, amelyet a közbeszerzési szerződés odaítélésének szakaszát megelőző szakasz-ban zártak ki a közbeszerzési eljárásból, és amely ajánlattevőnek az ezen eljárásból való kizárásáról szóló

határozat végrehajtásának felfüggesztése iránti kérel-mét elutasították, eljáráshoz fűződő érdek hiányában nem hivatkozhat a valamely másik ajánlattevő ajánlat-tételét megengedő határozat végrehajtásának felfüg-gesztése iránti, az előbbi kérelemmel együtt előterjesz-tett kérelmében olyan jogalapokra, amelyek nem kapcsolódnak a saját ajánlatának kizárását eredmé-nyező szabálytalanságokhoz, kivéve azon jogalapot, miszerint az ezen ajánlattételt megengedő határozat sérti az ajánlatok értékelése során biztosítandó egyenlő-ség elvét. Ezenkívül a kérdést előterjesztő bíróság arra is választ várt, hogy az elutasított ajánlattevő eljáráshoz fűződő érdekét érinti-e az a körülmény, hogy a kizárá-sáról szóló határozattal szembeni, a nemzeti jog értelmében független nemzeti szervhez benyújtandó, pert megelőző közigazgatási jogorvoslati kérelmet elu-tasították.

A Bíróság kiemelte, hogy a 92/13 Irányelv 2a. cikke az azon határidőkre vonatkozó szabályokat állapítja meg, amelyeket az 1. cikk (3) bekezdésében említett szemé-lyek számára biztosítani kell ahhoz, hogy az ajánlatké-rők szerződés odaítéléséről szóló döntéseivel szemben hatékony jogorvoslattal élhessenek. A 2a. cikk (2) be-kezdése előírja, hogy szerződésnek a szerződés odaítéléséről szóló döntést követő megkötésére nem kerülhet sor a szerződés odaítéléséről szóló döntésnek az érintett ajánlattevők és részvételre jelentkezők részére történő megküldésének módja alapján kiszámí-tott határidő lejárta előtt, és többek között meghatá-rozza azon feltételeket, amelyek mellett az ajánlattevőt vagy a részvételre jelentkezőt érintettnek kell tekinteni. Az ajánlattevők e rendelkezés második bekezdése szerint akkor tekintendők érintettnek, ha még végle-gesen nem lettek kizárva, a kizárás pedig akkor végle-ges, ha arról az érintett ajánlattevőket értesítették, továbbá ha a kizárást egy független jogorvoslati szerv jogszerűnek ítélte, vagy ha a kizárás ellen jogorvoslati eljárásnak többé már nincs helye.

A Bíróság a 89/665/EKG Irányelv kapcsán kialakított joggyakorlata kapcsán az alábbi, a C-771/19. számú ítélet 31. pontjában ismertetett alapvetéseket tette:

1. A közbeszerzési eljárás keretében azon ajánlat-tevőknek, akiknek a kizárását kérik, a szerző-

¹² A Tanács 89/665/EGK Irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról.

dés elnyerése érdekében egyenértékű jogos érdekük fűződik a többi ajánlattevő ajánlatának kizárásához.¹³

2. Az egyik ajánlattevő kizárása azt eredményezheti, hogy a másik ajánlattevő a szerződést közvetlenül ugyanezen eljárás végén nyeri el, másrészt abban az esetben, ha mindkét ajánlattevőt kizárják, és új közbeszerzési eljárás indul, azon mindegyik ajánlattevő részt vehet, és ezáltal közvetetten elnyerheti a szerződést.¹⁴
3. Az érintett közbeszerzési eljárásban résztvevők száma, hasonlóan a keresetet indító résztvevők száma, valamint az általuk felhozott jogalapok különbözősége nem releváns az 1. pontban hivatkozott elv alkalmazása szempontjából.¹⁵

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a 89/665/EGK irányelv kapcsán kialakított, fentiekben hivatkozott gyakorlat átültethető a 92/13. Irányelv rendszerébe is annak vizsgálata mellett, hogy ez abban az esetben is alkalmazható-e, ha valamely ajánlattevő ajánlattételét megengedő határozat szabályszerűségét a szerződés odaítélését megelőző szakaszban vitatja egy olyan ajánlattevő, akinek az ajánlatát kizárták. A 92/13 Irányelv ugyanis nem határozza meg pontosan, hogy az ajánlattevő mely szakaszban élhet jogorvoslattal az ajánlatkérő szerv ilyen tartalmú határozatával szemben.

A 92/13 Irányelv második preambulumbekkezdéséből kiindulva mutatott rá arra, hogy maga az Irányelv célja is a már meglevő mechanizmusok megerősítése a közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos irányelvek hatékony alkalmazásának biztosítása érdekében. Ennek érdekében az Irányelv 1. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdése annak biztosítására kötelezi a tagállamokat, hogy „a közszolgáltató ajánlatkérő által hozott döntésekkel szemben [...] hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető”.¹⁶ Az ezen irányelv által követett, különösen ideiglenes intézkedések útján megvalósuló hatékony és

gyors bírói jogvédelemre irányuló célkitűzés tehát nem teszi lehetővé a tagállamoknak, hogy a jogorvoslat lehetőségét alávessék annak a feltételnek, hogy az adott közbeszerzési eljárás formálisan egy meghatározott szakaszba érjen.¹⁷

Fentiek értelmezéseként arra a megállapításra jutott, hogy az a nemzeti szabályozás, amely minden esetben megköveteli, hogy az ajánlattevő a másik ajánlattevő részvételét megengedő határozattal szembeni jogorvoslat kezdeményezése előtt megvárja az adott közbeszerzési szerződést odaítélő határozatot, sérti a 92/13 Irányelv rendelkezéseit.¹⁸

Fentiekből a Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy az elutasított ajánlattevő az ajánlatkérő szervnek az egyik versenytárs ajánlattételét megengedő határozatával szemben jogorvoslati kérelmet nyújthat be, függetlenül attól, hogy a közbeszerzési eljárás mely szakaszában kerül sor e határozatra, másrészt pedig, hogy az ilyen jogorvoslat keretében alkalmazni kell az ítélkezési gyakorlatban kialakított, a C-771/19. számú ítélet 31. pontjában felidézett alapvetéseket. Az elutasított ajánlattevő által felhozható jogalapokat illetően nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a 92/13 Irányelv nem ír elő az 1. cikkének (1) bekezdésében meghatározottakon felül további követelményt, vagyis csak azt írja elő, hogy ezen ajánlattevő a közbeszerzésre vonatkozó uniós jog vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályok megsértésére alapított jogalapokra hivatkozhat.

A C-689/13. számú, PFE ítéletre visszautalva hivatkozott a korábban kialakított azon álláspontjára, miszerint a közbeszerzési eljárásból kizárt ajánlattevők által felhozott jogalapok különbözősége nem releváns az ítélkezési gyakorlatban kialakított, a C-771/19. számú ítélet 31. pontjában felidézett elv alkalmazása szempontjából.¹⁹ Ebből pedig az a következtetés vonható le, hogy az elutasított ajánlattevő egy másik ajánlattevő részvételét megengedő határozattal szemben bármilyen jogalapot felhozhat, ideértve azokat is, amelyek nem

¹³ Lásd 2013. július 4-én kelt, C-100/12. számú Fastweb ítélet 33. pont.

¹⁴ 2016. április 5-én kelt, C-689/13. számú PFE-ítélet 27. pontja.

¹⁵ 2016. április 5-én kelt, C-689/13. számú PFE-ítélet 29. pontja.

¹⁶ Analógiaként utalt a 2017. április 5-én kelt, C-391/15. számú Marina del Mediterraneo és társai ítélet, C-391/15, 30. pontjára.

¹⁷ Analógiaként utalt a 2005. január 11-én kelt, C-26/03. számú Stadt Halle és RPL Lochau ítélet 38. pontjára és a 2017. április 5-én kelt, C-391/15. számú Marina del Mediterraneo és társai ítélet 31. pontjára.

¹⁸ Analógiaként utalt a 2017. április 5-én kelt, C-391/15. számú Marina del Mediterraneo és társai ítélet 34. pontjára

¹⁹ A PFE ügyben 2016. április 5-én hozott C-689/13. számú ítélet 29. pontja.

állnak kapcsolatban azokkal a szabálytalanságokkal, amelyek miatt az ajánlatát kizárták.

Míndemellett az ítélet 31. pontjában hivatkozott, ítélezési gyakorlat által kialakított elv csak annyiban érvényes, amennyiben az ajánlattevő kizárását jogerős határozat nem hagyta helyben.²⁰ Fentiek alapján arra a megállapításra jutott, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megvizsgálása, hogy a jelen ügyben a NAMA kizárását jogerősnek kell-e tekinteni azzal az indokkal, hogy azt jogerős határozattal helybenhagyták. Amint arra a jelen ítélet 18. pontja emlékeztetett, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból azonban nem tűnik ki, hogy ez a helyzet állna fenn.

Fentiek ismeretében rámutatott arra is, hogy az a körülmény, hogy a nemzeti jog előírja, hogy az elutasított ajánlattevőnek pert megelőző közigazgatási jogorvoslatot kell kezdeményeznie annak érdekében, hogy ezt követően a kérdést előterjesztő bírósághoz fordulhasson, nem befolyásolja a jelen ítéletben kifejtett értelmezést. A 92/13 irányelv 2. cikkének (9) bekezdése ugyanis felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy nem bírói testületekre bízzák az ezen irányelvben előírt jogorvoslatok első fokon történő elbírálásának feladatát, amennyiben az e testület által hozott bármely, állítólagosan jogellenes intézkedést vagy a testületre átruházott hatáskörök gyakorlása során elkövetett bármilyen állítólagos hibát bírói jogorvoslat, vagy az EUMSZ 267. cikk értelmében bíróságnak minősülő olyan testülethez benyújtott jogorvoslat tárgyává lehet tenni, amely mind az ajánlatkérőtől, mind pedig az első fokon eljáró nem bírói testülettől független.

A Bíróság megítélése szerint a fenti jogértelmezést nem cáfolja a kezdeményező bíróságnak a C-355/15. számú, *Bietergemeinschaft Technische Gebäudebetreuung und Caverion Österreich* ügyben hozott ítéletére hivatkozása sem. A hivatkozott ítélet²¹ szerint azon ajánlattevővel szemben, amelynek az ajánlatát az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásból kizárta, meg lehet tagadni a közbeszerzési szerződés odaítéléséről szóló határozat elleni jogorvoslatot, meg kell állapítani, hogy az ezen

ítélet alapjául szolgáló ügyben, amelyben nem egy pert megelőző jogorvoslatot elbíráló nemzeti szervhez benyújtott jogorvoslatról volt szó, az említett ajánlattevő kizárásáról szóló határozatot helybenhagyta egy azt megelőzően jogerőssé vált határozat, hogy a szerződés odaítéléséről szóló határozat elleni keresetet elbíráló bíróság határozatot hozott volna, ily módon úgy kellett tekinteni, hogy az említett ajánlattevő véglegesen ki van zárva a szóban forgó közbeszerzési eljárásból.²²

Fenti indokokra alapítva a Bíróság a feltett kérdésekre azt a választ adta, hogy a 92/13 irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdését, 2. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontját, valamint 2a. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azon ajánlattevő, amelyet a közbeszerzési szerződés odaítélésének szakaszát megelőző szakaszban zártak ki a közbeszerzési eljárásból, és amely ajánlattevőnek az ezen eljárásból való kizárásáról szóló határozat végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelmét elutasították, a valamely másik ajánlattevő ajánlattételét megengedő határozat végrehajtásának felfüggesztése iránti, az előbbi kérelemmel együtt előterjesztett kérelmében bármely olyan jogalapra hivatkozhat, amely a közbeszerzésre vonatkozó uniós jog vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályok megsértésén alapul, ideértve azon jogalapokat is, amelyek nem állnak kapcsolatban azokkal a szabálytalanságokkal, amelyek miatt az ajánlatát kizárták. E lehetőséget nem érinti az a körülmény, hogy az ezen ajánlattevő által a kizárásáról szóló határozattal szemben a nemzeti jog értelmében ezt megelőzően valamely független nemzeti szervhez benyújtandó, pert megelőző közigazgatási jog-orvoslati kérelmet elutasították, amennyiben ezen elutasítás nem emelkedett jogerőre.

Kitekintés a magyar joggyakorlata

A Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárása a Kbt. 148. § (1) bekezdése alapján kérelemre vagy hivatalból indul, a jogorvoslati kérelmet benyújtók körét – köztük az ajánlattevőét – a (2) bekezdés rögzíti.

²⁰ Lásd: 2017. május 11-i, C-131/16. számú *Archus és Gama* ítélet 57. és 58. pont; 2019. szeptember 5-i, C-333/18. számú *Lombardi* ítélet 31. és 32. pontjai.

²¹ A 2016. december 21-én kelt C-355/15. számú, *Bietergemeinschaft Technische Gebäudebetreuung und Caverion Österreich* ítélet 13-16., valamint 31. és 36. pontjai.

²² E körben utalt a C-333/18. számú ítélet 31. pontjára.

A Kbt. 148. § (2) bekezdése²³ alapján kérelemre induló jogorvoslati eljárásokban megkövetelt a kellően közvetlen jog vagy jogos érdek sérelmének valószínűsítése. A Kúria az ajánlattevők ügyféli minőségét, illetve jogorvoslati jogát is több eseti döntésében vizsgálta. A Kbt. 148. § (2) bekezdése értelmezésével kapcsolatos álláspontja szerint a közbeszerzési eljárásban részt vett ajánlattevő jogorvoslati kérelme kapcsán a jog, vagy jogos érdek igazolása nem követelmény, az ajánlattevőt az eljárásban betöltött szerepére tekintettel illeti meg az ügyféli jogállás. Ettől azonban eltérő kérdés az, hogy a közbeszerzési eljárásban érvényesíteni kívánt jogsértéshez kapcsolódóan a jogos érdek fennáll-e, vagyis az állított jogsértés érinti-e a kérelmező jogát vagy jogos érdekét.²⁴

Fentiekhez kapcsolódóan egy másik eseti döntésében a Kúria azt hangsúlyozta, hogy az ügyfélképesség a közbeszerzési gyakorlatban is elterjedt, illetve a bíróságok által is használt kifejezés, és utal arra, hogy ki lehet a jogorvoslati eljárás kérelmezője, de nem arra, hogy ki lehet az ügyfele. Ehhez kapcsolódóan Kbt. törvényi indoklására utalt azzal, hogy a jog vagy jogos érdek sérelmének, veszélyeztetésének kellően közvetlennek kell lennie ahhoz, hogy a jogorvoslati kérelem benyújtásának jogát megalapozza, ugyanis csak azon személyek nyújthatnak be jogorvoslati kérelmet, akiknek jog,- vagy érdeksérelem a vitatott közbeszerzési eljárással összefüggésben közvetlenül kimutatható. Az ajánlattevőnek nem vitatható érdekeltisége fűződik az eljárás jogszerű lefolytatásához, ez azonban nem jelenti azt, hogy feltétel nélkül jogorvoslati eljárás kezdeményezője is lehet. A Kúria a felmerülő egyes tényállás-típusokat elemezve fejtette ki azt, hogy függetlenül attól, hogy az amúgy érvényes ajánlatot benyújtó, de nem nyertes (általában második helyezett) ajánlattevő

vitatja az ajánlatkérői döntést, vagy a saját ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását vitatja, az ajánlattevő státusza akkor eredményez ügyfélképességet, amennyiben a kérelmező igazolni tudja, hogy jogszerű eljárás esetén kedvezőbb helyzetbe kerülhet/kerülhetett volna.²⁵ A hivatkozott kúriai döntés alapjául szolgáló elsőfokú ítéletben²⁶ a bíróság azt állapította meg, hogy a saját ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását nem vitató ajánlattevő az eljárás eredménytelensége megállapításához fűződő jogos érdekére nem hivatkozhat alappal. Az, hogy egy esetlegesen kiírandó új közbeszerzési eljárás számára kedvezőbb végkimenetellel zárul, olyan jövőbeli és bizonytalan esemény, mely alapján közvetlen jogi érdeke nem valószínűsíthető.

A Kúria rámutatott arra, hogy a jogorvoslati kérelem kapcsán a közvetlen jogi érdek fennállását az befolyásolja, hogy az az eljárás melyik szakaszában és milyen döntés ellen kerül benyújtásra. Más a megítélése annak, ha az eljárást lezáró, vagy az eljárás folyamán hozott döntés ellen nyújtják be.²⁷

A Kúria a fenti álláspontjával összhangban álló másik eseti döntése alapjául szolgáló tényállásban az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő az érvénytelenné nyilvánítást nem vitatta, kizárólag az eljárást lezáró döntést, ezáltal pedig közvetlen jog és érdeksérelemét általában nem tudja valószínűsíteni, mivel nem lenne esélye a szerződés elnyerésére. A hivatkozott ítéletében a Kúria arra mutatott rá, hogy a jogorvoslati kérelmet előterjesztő ajánlattevő esetében is vizsgálni kell, hogy az általa állított jogsértés közvetlenül sérti-e vagy veszélyezteti-e a jogát vagy jogos érdekét. A fentiek kiegészítéseként rögzítette azt is, hogy a jog,- vagy érdeksérelem akkor közvetlen, ha a jogsértés megállapítása esetén az ajánlattevőnek reális esélye van az adott közbeszerzési eljárásban a szerződés elnyerésére.²⁸

²³ A Kbt. 148. § (2) bekezdése szerint kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. Az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdek-képviselői szervezet is. (E bekezdésben foglaltak a továbbiakban együtt: kérelmező.)

²⁴ Nagykomentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez (szerkesztette: Dezső Attila).

²⁵ Kúria Kf.III.37.383/2019/5. számú ítéletének 45-47. pontjai (közzétéve KJD20205.5. számon is).

²⁶ Fővárosi Törvényszék 25.K.700.307/2018/19. számú ítélete.

²⁷ Kúria Kfv.II.37.487/2017/3. számú ítéletének 26. pontja.

²⁸ Kf.III.835/2019/4. számú ítélet 26., 28. 31 és 35 pontjai.

Fentiek mellett a Kúria másik eseti döntésében is²⁹ arra mutatott rá, hogy szükséges annak valószínűsítése, hogy az ajánlattevő jogszerű eljárás lefolytatásával kedvezőbb helyzetbe kerülhetett volna. A hivatkozott ítélet alapjául szolgáló tényállás érdekessége abban rejlett, hogy a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban egyéb érdekeltként eljáró felperes nem az eljárást lezáró döntést támadta, hanem azt sérelmezte, hogy az ajánlatkérő a beszerzés tárgyát jogsértően minősítette építési beruházásnak, az erre hivatkozva megindított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás helyett pedig nyílt eljárásnak lett volna helye. A jogos érdekét abban látta, hogy míg a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban részére ajánlattételi felhívás nem került megküldésre, addig a nyílt eljárásban részt vehetett volna ajánlattevőként. A fenti tényállás mellett a Kúria annak tulajdonított jelentőséget, hogy a felperes igazolta a közbeszerzés tárgya szerinti tevékenység végzését, az eljárásban való részvétel reális lehetőségét, illetve azt is,

hogy az eljárástípus jogsértő kiválasztása következtében szenvedett jog,- vagy érdeksérelem. Az Európai Bíróság NAMA ügyben hozott döntése vélhetően nem fog gyökeresen új iránt adni a hazai jogorvoslati eljárások már kialakult joggyakorlatának. Az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő jogorvoslati joga kapcsán ugyanis a hazai joggyakorlat is annak tulajdonított jelentőséget, hogy az ajánlattevő az eljárás melyik szakaszában, és pontosan mely tartalmú ajánlatkérői döntést vitat a jogorvoslati kérelmében. Fenti kúriai döntésekből az a következtetés vonható le, hogy a közvetlen jog,- és érdeksérelem megítélése minden esetben alapos vizsgálatot kívánó mérlegelési kérdés, mely egyedileg, az adott eljárásra vonatkozó összes körülmény alapos és körültekintő vizsgálata alapján ítéltető meg, mely körben nem mellőzhető annak elemzése, hogy az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő az adott közbeszerzési eljárásban kerülhet-e a nyertes ajánlattevő pozíciójába.

²⁹ Kfv.III.37.647/2020/5. számú ítélet.

Közbeszerzési jogi témájú alkotmánybíróági határozatok II.**Decisions of the Constitutional Court on public procurement II.****Dr. Katona Margit**, kamarai jogtanácsos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2022.4.4

Címszavak: *kizáró okok, végleges és végrehajtható közigazgatás határozat, azonnali jogvédelem*Keywords: *grounds for exclusion, enforceable administrative decision with administrative fault, immediate legal protection***Absztrakt**

A Fővárosi Törvényszék idén januárban meghozott ítéletében arra a kérdésre kereste a választ, hogy az azonnali jogvédelem hogyan hat a versenyjogi jogsértéshez kapcsolódó kizáró ok hatályosulására. A per során az Alkotmánybíróság is vizsgálta a kizáró ok megfogalmazását alkotmányjogi szempontból. A cikkben bemutatásra kerül az alkotmánybíróági határozat mellett a törvényszéki ítélet is.

Abstract

In its judgment handed down in January this year, the Budapest-Capital Regional Court sought an answer to the question of how immediate legal protection affects the enforcement of a ground for exclusion related to an infringement of competition law. In connection with the lawsuit, the Constitutional Court also examined the wording of the ground for exclusion from a constitutional point of view. In addition to the decision of the Constitutional Court, the judgment of the court is also presented in the article.

A témaválasztás indoka

A közbeszerzési joggal foglalkozó alkotmánybíróági határozatok közül a jelen cikkben a 3292/2021. (VII. 22.) AB határozatot (a továbbiakban: AB határozat) ismertetem, amelyben a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 62. § (1) bekezdés n) pontjában rögzített kizáró ok alaptörvény-ellenességének vizsgálatát végezte el az Alkotmánybíróság.

Az AB határozat előzményét képező alapügyben (a továbbiakban: alapügy) felmerült jogkérdés lényege, hogy hogyan értékelhető egy közbeszerzési eljárást lezáró döntés meghozatala során az a körülmény, hogy egy versenyhatósági határozat alapján kizáró ok hatálya alá került ajánlattevő a határozat megtámadása iránt pert indít, és a per során azonnali jogvédelem iránti kérelmet terjeszt elő.

Előjáróban, az AB határozat megállapításainak részletesebb bemutatását megelőzően, megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság a hivatkozott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést elutasította, és a kizáró ok

alkalmazása tekintetében felmerült jogkérdés megválaszolását a bírói jogértelmezésre bízta.

A cikk megírásának aktualitását az adja, hogy a normakontrollt kezdeményező bíróság idén januárban hozta meg a döntését, ítéletében részletesen ismertette és elemezte a vonatkozó közbeszerzési jogi és közigazgatási peres eljárásjogi rendelkezéseket. A bíróság ítéletében a releváns perjogi rendelkezések alapján a kizáró ok hatályosulása tekintetében fontos megállapításokat tett, amelyek ismerete - véleményem szerint - egyaránt hasznos mind az ajánlatkérői, mind az ajánlattevői oldal számára. Annak érdekében, hogy az olvasó minél teljesebb képet kapjon a kizáró ok alkalmazhatóságát érintő kérdést illetően, a cikkben az alapügy tényállásának és az AB határozat ismertetése mellett a kapcsolódó közbeszerzési döntőbizottsági és a bírósági határozatok legrelevánsabb megállapításait, valamint a hivatkozott döntésekben ismertetett felperesi és a közbeszerzési döntőbizottsági érvelés lényegét is bemutatom.

Az alapügyek tényállásának összefoglalása¹

A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) a 2019. december 19. napján kelt versenyfelügyeleti határozatában² (a továbbiakban: GVH határozat) az alapügyek felperesével (a továbbiakban: felperes) szemben megállapította, hogy a KEOP-5.6.0/E/15-2015 azonosító számú, „Egészségügyi eszközök energia-megtakarítást célzó beszerzésének támogatása” elnevezésű pályázati konstrukcióhoz kapcsolódóan kiírt, képkalkuló diagnosztikai eszközök beszerzésére szóló közbeszerzési eljárások kapcsán a status quo fenntartására irányuló, az egyes tenderek felosztása révén megvalósuló, versenykorlátozó célú egységes, folyamatos jogsértést tanúsított, mely magatartás a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-ában foglalt tilalomba ütközik és vele szemben versenyfelügyeleti bírságot szabott ki.

A felperes a GVH határozat ellen 2020. február 4. napján keresetlevelet nyújtott be. A Fővárosi Törvényszéken indult közigazgatási perben a felperes halasztó hatály elrendelésére irányuló azonnali jogvédelem iránti kérelmet nem a keresetlevélben, hanem a per során, 2020. június 8. napján terjesztett elő. A keresetlevél benyújtásának halasztó hatályát a bíróság a 2020. június 26. napján kelt végzésével rendelte el, amelyet a Kúria 2020. szeptember 28. napján kelt végzésével hagyott helyben.

A keresetlevél benyújtását követően, de az azonnali jogvédelem iránti kérelem előterjesztése előtt a felperes ajánlattevőként vett részt közbeszerzési eljárásokban. Az egyik eljárásban az azonnali jogvédelem iránti kérelem előterjesztését megelőző időpontban, 2020. április 23-án, a másikban az azonnali jogvédelem iránti kérelem előterjesztését követően, de a halasztó hatályt elrendelő végzés jogerőre emelkedése előtt, 2020. június 15-én elkészített összegezés szerint – a GVH határozatra figyelemmel – az ajánlatkérők a felperest a Kbt. 74. § (1) bekezdés a) pontja alapján kizárták az eljárásokból, és a felperes ajánlatait a Kbt. 73. § (1) bekezdés b) pontja alapján érvénytelenné nyilvánították.

Az ajánlatkérők a felperesre vonatkozó döntéseik meghozatala során figyelemmel voltak a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjában rögzített kizáró okra, amely

kizáró okot 2018. január 1. napjától a Kbt. az alábbiak szerint határozza meg: *Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmaság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki a Tpv. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti - három évnél nem régebben meghozott - véglegessé vált és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság véglegessé vált és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el; vagy ha az ajánlattevő ilyen jogszabálysértését más versenyhatóság végleges döntésében vagy bíróság jogerősen - három évnél nem régebben - megállapította és egyúttal bírságot szabott ki.*

Az összegezésekben előadott ajánlatkérői érvelések lényege az volt, hogy a GVH a közléssel véglegessé vált és végrehajtható határozatában a Tpv. 11. §-a szerinti jogsértést állapított meg és egyúttal bírságot is kiszabott a felperessel szemben. A versenyhatóság döntése az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 82. § (1) bekezdés alapján a közléssel véglegessé válik. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 39. § (6) bekezdése értelmében a keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya, eltérő rendelkezést a Tpv. sem tartalmaz, mindezekre tekintettel a felperessel szemben a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjában rögzített kizáró ok fennállt.

A jogorvoslati eljárás

Az ajánlatkérői eljárást lezáró döntések ellen a felperes előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be mindkettő közbeszerzési eljárásban, amelyek elutasítását követően a felperes a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz (a továbbiakban: Döntőbizottság) fordult. A jogorvoslati eljárásokban kifejtett álláspontja szerint a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjában foglalt kizáró ok alkalmazására mindaddig nem kerülhet sor, amíg a GVH határozat felülvizsgálata miatt a közigazgatási per folyamatban van, vagyis a perindítás ténye kizárja a kizáró ok alkalmazhatóságát. A felperes utalt a kizáró ok súlyos szankciós jellegére, amelyből következik, hogy ha a GVH döntését az érintett gazdasági szereplő vitatja, és

¹ Az összefoglalás a 104.K.704.511/2021/4. számú és a 104.K.704.658/2021/6. számú ítéletben rögzített tényállás alapján készült.

² Vj/19-1405/2016. számú versenyfelügyeleti határozat.

bírószági felülvizsgálatot kér, a kizáró ok kizárólag a bíróság jogerős döntéséhez kapcsolódhat.³

A Döntőbizottság nem fogadta el a felperesi érvelést, a 2020. június 3-án kelt D.169/13/2020. számú⁴ és a 2020. július 30-án kelt D.227/23/2020. számú⁵ határozatokban a felperes jogorvoslati kérelmét elutasította.

A Döntőbizottság (a későbbi alperes) döntését azzal indokolta, hogy a felperes esetében a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjának első fordulója fennállt, a versenyfelügyeleti határozat végleges, abból jogok és kötelezettségek fakadnak. A Döntőbizottság határozatai indokolásában kiemelte, hogy az ajánlattevő a Kbt. 64. § (1) bekezdése szerinti öntisztázással nem élt.⁶ A D.227/2020. számú jogorvoslati eljárásban a felperes megküldte a GVH határozat bírósági felülvizsgálata iránti közigazgatási perben benyújtott azonnali jogvédelem iránti kérelme mellett a Fővárosi Törvényszék 2020. június 26. napján kelt végzését a GVH határozat rendelkező része I. pontja II. rendű felperesre vonatkozó része, valamint a határozat e rendelkezéséhez kapcsolódó indokolása vonatkozásában a II. rendű felperes keresetlevelének halasztó hatályáról. Erre figyelemmel a D.227/23/2020. számú határozat 28. pontjában a Döntőbizottság értékelte ezt a körülményt, és összevetve az ajánlatkérői eljárást lezáró döntés és a Fővárosi Törvényszék halasztó hatályt elrendelő végzésének keltét megállapította, hogy a GVH határozat az ajánlatkérő eljárást lezáró döntése meghozatalának időpontjában nem állt halasztó hatály alatt. Az ajánlatkérők a fentiekre tekintettel a felperessel szemben jogszerűen állapították meg a kizáró ok fennálltát.

A keresetlevél és a védírat

A hivatkozott döntőbizottsági határozatok ellen a felperes keresetlevelet nyújtott be. A felperes perben kifejtett álláspontja - hasonlóan a jogorvoslati eljárásokban előadottakhoz - azon alapult, hogy a végleges és végrehajtható, bírságkiszabást tartalmazó versenyfelügyeleti határozat alapján csak akkor zárható ki a

közbeszerzési eljárásból, ha a versenyfelügyeleti határozattal szemben kereset benyújtására nem került sor. Azonban, ha közigazgatási per indul, a kizáró ok alkalmazásához végleges és végrehajtható bírósági ítéletre van szükség. Mivel a GVH határozat ellen indított közigazgatási per folyamatban van, esetében így a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjának második fordulója alkalmazandó, vagyis a bírósági felülvizsgálat időtartama alatt vele szemben a kizáró ok nem áll fenn. A felperes kifogásolta, hogy a Döntőbizottság a határozatában figyelmen kívül hagyta a közigazgatási per indításának tényét.⁷

Hivatkozott arra is, hogy a versenyfelügyeleti határozat bírósági felülvizsgálata során nincs szükség azonnali jogvédelem keretében a határozat halasztó hatályának elrendelésére, mert a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjában foglaltakból következően maga a közigazgatási per folyamatban léte akadályozza a határozat alkalmazhatóságát.⁸

A Döntőbizottság a felperesi álláspontot vitatva arra hivatkozott, hogy mivel a GVH határozat a Tpv. 46. § (2) bekezdés i) pontja szerint alkalmazandó Ákr. 82. § (1) bekezdése alapján véglegessé vált, a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjában foglalt egyik vagylagos tényállás megvalósult. A GVH határozat az ajánlatkérő eljárást lezáró döntése meghozatalának időpontjában nem állt halasztó hatály alatt, ezért a kizáró ok jogszerűen került megállapításra a felperessel szemben.⁹ A Döntőbizottság szerint a kizáró ok fennállását a közigazgatási per folyamatban léte nem zárja ki.¹⁰

A D.169/13/2020. számú határozat jogszerűségének vizsgálatára irányuló perbe a Döntőbizottság pernyertességének előmozdítása érdekében perbe lépő Közbeszerzési Hatóság elnöke álláspontja szerint a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjának első fordulója szerint, ha a jogsértést a GVH végleges határozata állapítja meg, akkor a kizáró ok a döntés közzétételével áll be. A második fordulat pedig arra az esetre vonatkozik, amikor a GVH

³ D.169/13/2020. sz. határozat 21. pont. és D.227/23/2020. sz. határozat 12. pont.

⁴ https://dontobizottsag.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatározat/portal_422934/.

⁵ https://dontobizottsag.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatározat/portal_431934/.

⁶ D.169/13/2020. sz. határozat 30. pont. és D.227/23/2020. sz. határozat 24. pont.

⁷ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [11] bekezdés és 104.K.704.658/2021/6. sz. ítélet [12] bekezdés.

⁸ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [12] bekezdés és 104.K.704.658/2021/6. sz. ítélet [13] bekezdés.

⁹ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [13] bekezdés és 104.K.704.658/2021/6. sz. ítélet [15] bekezdés.

¹⁰ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [23] bekezdés és 104.K.704.658/2021/6. sz. ítélet [27] bekezdés.

határozatát a bíróság megváltoztatja és a bíróság állapítja meg a jogsértést a közigazgatási per keretében.¹¹

A bírói kezdeményezés és az Alkotmánybíróság határozata

A perben eljáró bíróság a felek által előadott jogértelmezést ütköztetve arra a megállapításra jutott, hogy a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjában rögzített kizáró okokra vonatkozó szövegrész ellentétes az Alaptörvénnyel, mert annak nem létezik olyan értelmezése, amely nem sértené a jogállamiság absztrakt elvéből levezethető normavilágosság követelményét, ezért a peres eljárást felfüggesztve az Alkotmánybírósághoz fordult.¹² A normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés indokolásában hivatkozott arra, hogy álláspontja szerint a többszörösen összetett mondatból álló jogszabályi rendelkezés értelmezése nem lehetséges. Megjegyezte, hogy álláspontja szerint a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pont első fordulatának értelmezése nem okoz problémát, amely szerint a kizáró ok akkor áll fenn, ha az ajánlattevő a Tpvt. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti - három évnél nem régebben meghozott - véglegessé vált és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el.¹³ A bíróság szerint a második fordulat viszont az ajánlatkérők számára értelmezhetetlen és megfelelő módon alkalmazhatatlan.¹⁴ Álláspontja alátámasztására az indítványában számos érvet sorol fel, ezek közül kiemelném az alábbiakat. A bíróság hivatkozott arra, hogy a Kp. vonatkozó rendelkezései szerint a versenyfelügyeleti határozat megtámadása iránti indult közigazgatási perben a bíróság megállapítást tartalmazó ítéletet nem hozhat, a határozat megváltoztatására csak a versenyfelügyeleti határozat és a kereseti kérelem korlátai között van lehetősége, vagyis a gazdasági versenyt korlátozó megállapodások tilalma körében jogsértést nem állapíthat meg és ezzel összefüggő bírságot sem szabhat ki. Kiemelte továbbá, hogy a bíróság ítélete a hatóság

döntésének és nem a versenyfelügyeleti eljárás alá vont jogalany magatartásának jogszerűségét érinti.¹⁵ A bíróság álláspontja szerint a megfogalmazásból nem állapítható meg, hogy az első fordulatban meghatározott kizáró ok fennálltát a második fordulat első része megakadályozza.¹⁶ Utalt a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjának terminológiai pontatlanságára, jelezve, hogy a bíróság által meghozott döntés végleges nem, csak jogerős lehet.¹⁷

Hivatkozott továbbá arra is, hogy abban az esetben, amikor a versenyfelügyeleti határozat ellen perindításra került sor, a kizáró ok megállapíthatósága a közbeszerzési eljáráshoz nem kapcsolódó perben eshetőleges eljárásjogi intézkedések megtételétől függ (azonnali jogvédelem iránti kérelem benyújtása, halasztó hatály elrendelése), amely intézkedésekre vonatkozó információt a kizáró ok fennállásának ellenőrzésére szolgáló, a GVH honlapján lévő adatbázis nem tartalmaz, ezáltal az ajánlatkérők nehézségekbe ütköznek a kizáró ok fennálltának vizsgálata során. A bíróság utalt továbbá arra is, hogy az azonnali jogvédelem iránti kérelem benyújtása következtében függő jogi helyzet áll be. Az ajánlatkérő - figyelemmel a Kbt. kógens rendelkezéseire - nem várhatja meg az eljárást lezáró döntésével a GVH határozata elleni perindítási határidő lejártát, az azonnali jogvédelem iránti kérelem benyújtását, a halasztó hatályt elrendelő végzés jogerőre emelkedését.¹⁸

A bírói indítványban foglaltak tekintetében az Alkotmánybíróság döntésének elősegítése, támogatása érdekében a Döntőbizottság, a Közbeszerzési Hatóság és a Miniszterelnökség is ismertette saját álláspontját. Mindannyian akként foglaltak állást, hogy a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontja nem okoz jogértelmezési problémát, ezért a bírói indítványt az Alkotmánybíróság utasítsa el.

A Miniszterelnökség amicus curiae beadványában utalt az Alkotmánybíróságnak a normavilágosság alkotmányjogi követelménye tekintetében kialakított követ-

¹¹ 104.K.704.658/2021/6. sz. ítélet [18] bekezdés.

¹² 3292/2021. (VII. 22.) AB határozat [9] bekezdés.

¹³ 104.K.706.074/2020/19. sz. végzés [36]-[37] bekezdés.

¹⁴ 104.K.706.074/2020/19. sz. végzés [47] bekezdés.

¹⁵ 104.K.706.074/2020/19. sz. végzés [40] bekezdés.

¹⁶ 104.K.706.074/2020/19. sz. végzés [41] bekezdés.

¹⁷ 104.K.706.074/2020/19. sz. végzés [43] bekezdés.

¹⁸ 104.K.706.074/2020/19. sz. végzés [44] -[45] bekezdés.

kezetes gyakorlatára, amelyre figyelemmel álláspontja szerint a kifogásolt jogszabályhely egyértelmű, világosan megfogalmazott, amelynek értelmezése nem az Alkotmánybíróság, hanem az indítványozó bíróság feladata.

A Közbeszerzési Hatóság az Alkotmánybíróság elé terjesztett véleményében hivatkozott a Kbt. 64. § (1) bekezdése szerinti öntisztázás jogintézményére is, amelynek tárgyi hatálya a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjában foglalt kizáró okra is kiterjed. Az öntisztázás lehetősége biztosítja, hogy a gazdasági szereplő a hátrányos következmény alól mentesülhessen, ha működése valójában nem jelent veszélyt a közérdekre. A Közbeszerzési Hatóság utalt arra is, hogy ha a GVH véglegessé vált határozatának megtámadása halasztó hatállyal bírna, az elhúzódó peres eljárás alatt a jogsértést elkövető gazdasági szereplőknek lenne ideje és lehetősége felkészülni az öntisztázásra és a kizáró ok következményeinek elhárítására (pl. jogutódlásra vonatkozó szabályok kihasználásával).

Az Alkotmánybíróság a bírói indítvány vizsgálata alapján meghozott határozatában rögzítette, hogy a jogi norma megfogalmazásából eredő terminológiai zavar nem éri el az alaptörvény-ellenesség szintjét, ezért a bírói kezdeményezést elutasította. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a jogbiztonság a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetők és követhetők legyenek.¹⁹ Az Alkotmánybíróság áttekintette a vonatkozó joggyakorlatát és hivatkozva a korábbi döntéseiben kifejtett megállapításaira utalt arra, hogy értelmezésében a jogbiztonság sérelme akkor állapítható meg, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető. Az Alkotmánybíróság hivatkozott arra, hogy a szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt

szubjektív, önkényes jogalkalmazásra. A jogbiztonság sérelmét jelentheti az is, ha a normaszöveg ugyan érthető, de végrehajthatatlan.²⁰

Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy annak megállapítása során, hogy a szabályozás módja, a normatartalom sérti-e a jogbiztonságot, minden esetben figyelembe kell venni a szabályozás célját és a címzettek körét is.²¹

Megállapította továbbá, hogy a Kbt. és a Kp. rendelkezései nem okoznak olyan mélységű ellentmondást, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabályértelmezés ne lenne elegendő. Az azonnali jogvédelem tárgyában meghozott kúriai végzésre²² utalva megjegyezte, hogy a rendes bíróságok által elvégezhető törvényértelmezéssel is lehetséges a támadott jogszabályi rendelkezéshez olyan jelentéstartalmat társítani, ami nemcsak a közbeszerzési eljárás tisztaságát, a versenyfelügyeleti eljárás alá vont vállalkozás eljárási jogait, de az Ákr. és a Kp. jogintézményeinek az érvényesülését is tiszteletben tartja.²³

A bíróság ítélete

Az AB határozatból következően a bíróságnak kellett tehát a perben állást foglalni a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontja szerinti kizáró ok fennálltának kezdetéről, a GVH határozat ellen benyújtott keresetlevél joghatásairól, a közigazgatási perrendtartás azonnali jogvédelemre vonatkozó rendelkezései értelmezésével a versenyfelügyeleti határozatot érintő halasztó hatály kezdetéről.

A bíróság a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pont első fordulatának értelmezését illetően megerősítette, hogy annak megvalósításához végleges határozat szükséges, amely közigazgatási cselekmény csak akkor nem hatályosulhat, ha erről jogszabály vagy külön eljárásrendben meghozott bírósági döntés külön rendelkezik.²⁴ A versenyfelügyeleti határozat véglegessé válása tehát a kizáró ok megállapíthatóságát a határozat közlésének időpontjától kiváltja. A bíróság rögzítette azt is, hogy a második fordulat szerinti esetben a

¹⁹ 3292/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [31].

²⁰ 3292/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [32].

²¹ 3292/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [33].

²² Kpkf.VI.39.737/2020/2.

²³ 3292/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [46].

²⁴ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [33] bekezdés.

versenyfelügyeleti határozat közigazgatási perben való megtámadása – mivel a keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya – önmagában automatikusan nincs akadályozza a GVH határozat joghatásának érvényesülését.²⁵ A törvényi fordulatban szereplő „vagy a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén” kitétel nem az első fordulat alkalmazását zárja ki, azaz nem eredményezi az első törvényi fordulatban rögzített kizáró ok alkalmazhatóságának elenyészését,²⁶ valamint a GVH határozatának halasztó hatályáról nem rendelkezik.²⁷

A bíróság egyetértve a Döntőbizottság értelmezésével, arra a következtetésre jutott, hogy a perbeli tényállásokat illetően a kizáró ok első törvényi fordulata az azonnali jogvédelem iránti kérelem benyújtásáig, 2020. június 8. napjáig mindenképpen fennállt.²⁸

A bíróság a jogértelmezés körében utalt arra is, hogy a második fordulatban szereplő „a” határozott névelővel rendelkező kitétel azt a célt szolgálja, hogy a GVH döntéseinek jogszerűségét közigazgatási perben elbíráló bíróságot megkülönböztesse a harmadik törvényi fordulatban jelzett egyéb bíróságoktól, más versenyhatóságtól (például az Európai Unió Bizottsága, vagy más tagállami versenyhatóság).²⁹

Ezt követően a bíróság abban a kérdésben foglalt állást, hogy a felperesi kérelem alapján az azonnali jogvédelem keretében utóbb elrendelt halasztó hatály kifejtette-e joghatását a közbeszerzési eljárást lezáró döntés meghozatalának időpontjában és a Döntőbizottság határozata vonatkozásában.

E körben a bíróság rögzítette, hogy a Kp. a keresetlevél benyújtásához fűzi a halasztó hatály joghatását, figyelemmel arra, hogy a keresetlevél benyújtásának önmagában és főszabály szerint ilyen joghatása nincs. A bíróság utalt arra, hogy a felperesnek az azonnali jogvédelem iránti kérelem előterjesztésére elsőként a keresetlevélben van lehetősége, de ilyen kérelmet a peres eljárás során bármikor benyújthat, ahogyan azt a

felperes is tette. A bíróság mindezekre figyelemmel arra a következtetésre jutott, hogy az elrendelt azonnali jogvédelem – jóllehet a végzés a keresetlevél benyújtásának halasztó hatálya elrendeléséről rendelkezett – legkésőbb az azonnali jogvédelem iránti kérelem benyújtásának időpontjától mindenképpen alkalmas volt arra, hogy kifejtse célzott joghatását. A bíróság álláspontja szerint legkésőbb az azonnali jogvédelem iránti kérelem 2020. június 8-i benyújtásával vitathatatlanul létrejött egy függő jogi helyzet, amely 2020. szeptember 28. napján nyert végleges rendezést a keresetlevél benyújtása halasztó hatályának azonnali jogvédelem keretében történő elrendelésének jogerőre emelkedésével.³⁰

A bíróság rámutatott, hogy a GVH határozat azonnali jogvédelemmel érintett, a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjának alkalmazási körében egy olyan, végrehajtható kötelezést (önmagában) nem tartalmazó, onerózus döntésnek minősül, melynek joghatása, hogy a felperes esetében alkalmazhatóvá tette a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontja szerinti kizáró okot a perbeli közbeszerzési eljárásban. Így az azonnali jogvédelem keretében elrendelt halasztó hatály a kérelem benyújtásának időpontjától azt a joghatást váltotta ki, hogy a felperes vonatkozásában semmilyen módon nem hatályosulhatott a GVH határozata.³¹

A bíróság álláspontja szerint az azonnali jogvédelem keretében utóbb a bíróság által a kérelem benyújtásának időpontjára nézve jogerősen elrendelt halasztó hatály az azonnali jogvédelem iránti kérelem benyújtásától joghatást fejtett ki, kizárva a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pont első fordulatának alkalmazását is. A kérelem benyújtásának tényéről a Döntőbizottság a jogorvoslati eljárásban tudomást szerzett, amely tény ismeretében a Döntőbizottság állapíthatta volna meg a kizáró ok fennálltát a felperessel szemben.³²

A bíróság 104.K.704.511/2021/4. számú ítéletében, - amely tényállása szerint az ajánlatkérő eljárást lezáró

²⁵ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [26],[29] bekezdés.

²⁶ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [32] bekezdés.

²⁷ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [33] bekezdés és 104.K.704.658/2021/6. sz. ítélet [35] bekezdés.

²⁸ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [34] bekezdés.

²⁹ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [32] bekezdés és 104.K.704.658/2021/6. sz. ítélet [34] bekezdés.

³⁰ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [38] bekezdés.

³¹ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [43] bekezdés.

³² 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [42] bekezdés.

döntését megelőzően került sor az azonnali jogvédelem iránti kérelem benyújtására - megállapította, hogy az alperes téves jogértelmezéssel jutott arra a helytelen következtetésre, hogy a GVH határozat az ajánlatkérői döntés meghozatalának időpontjában nem állt halasztó hatály alatt. Tekintettel arra, hogy a GVH határozat tekintetében elrendelt halasztó hatály okán a kizáró ok fennállása a felperessel szemben nem lett volna megállapítható, a bíróság az ezen ajánlatkérői döntést jogszerűnek minősítő határozatot megsemmisítette, és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte.³³

A fenti megállapítások alapján a 104.K.704.658/2021/6. számú ítéletben a bíróság a felperes keresetét elutasította, figyelemmel arra a tényállásbeli különbségre, miszerint az ajánlatkérői eljárást lezáró döntés meghozatalának idején a felperes az azonnali jogvédelem iránti kérelmet még nem nyújtotta be a Fővárosi Törvényszékhez. Ekként a felperes tekintetében a közbeszerzési eljárásban történő részvételének teljes időtartama alatt - ajánlatának megtételétől az eljárásból történő kizárásáig - a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontja első fordulata megállapítható volt, így a Döntőbizottság döntése jogszerűnek minősül.

Összefoglalva az ítélet leglényegesebb megállapításait, a kizáró ok fennállásának ténye az eljárást lezáró döntés meghozatala időpontjáig vizsgálendő. A gazdasági szereplővel szemben meghozott véglegessé vált GVH határozat alkalmas a hozzá rendelt joghatás kiváltására, a kizáró ok megállapíthatóságára. A bíróság álláspontja szerint a GVH határozat ellen indított közigazgatási per indítása nem rontja le a versenyfelügyeleti határozat véglegességét és végrehajthatóságát, tekintettel arra, hogy a keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya a versenyfelügyeleti határozat hatályosulására.³⁴ A kizáró ok megállapíthatósága tekintetében a keresetlevélben, vagy a per folyamán azonnali jogvédelem iránti kérelem keretében indítványozott halasztó hatály elrendelése változást eredményezhet. A perbeli tényállást illetően a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az azonnali jogvédelem keretében utóbb a bíróság által a kérelem benyújtásának időpont-

jára nézve jogerősen elrendelt halasztó hatály az azonnali jogvédelem iránti kérelem benyújtásától joghatást fejtett ki.³⁵ Vagyis az azonnali jogvédelem iránti kérelem előterjesztésének időpontja meghatározó jelentőségű a kizáró ok megállapíthatósága tekintetében.

A bírósági megállapításokat szem előtt tartó ajánlatkérői döntéshozatalt könnyíti, hogy a fentiekben ismertetett közbeszerzési eljárások lefolytatása és a bírósági ítélethozatal között eltelt idő alatt megváltozott a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontja szerinti kizáró okra vonatkozó GVH nyilvántartás elérhetősége mellett a nyilvántartás adattartalma. A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdés j) pontja 2021. július 1-jétől akként rendelkezik, hogy a GVH honlapja helyett az EKR-ben található a kizáró okra vonatkozó nyilvántartás. Jelentős, a jogalkalmazást segítő változás a nyilvántartást illetően, hogy a közzétett információk köre kibővült. Ekként az EKR ezen felületén³⁶ a GVH döntésének kelte, a versenyfelügyeleti bíróság összege, a kizáró ok hatályának kezdő és végdátuma mellett megtalálható az arra vonatkozó információ is, hogy keresettel támadták-e a GVH határozatát, perindítás esetén mi a per státusza, továbbá azonnali jogvédelem iránti kérelem került-e benyújtásra, annak elbírálása megtörtént-e, ha igen, a halasztó hatály elrendelésére sor került-e. Érdeemes a kizáró ok fennállásának ellenőrzése kapcsán megjegyezni, hogy a bíróság a hivatkozott ítéletében megerősítette, hogy az ajánlatkérőnek a Kbt. 71. § (1) bekezdése alapján jogszerű lehetősége van a nyilvántartás szerint kizáró okkal érintett ajánlattevőtől további felvilágosítás kérésére a kizáró ok fennálltának, a GVH határozat hatályosulásának vizsgálata érdekében, fontos azonban azt is szem előtt tartani, hogy a GVH nyilvántartása szerint kizáró okkal nem érintett ajánlattevőtől a kizáró ok fenn nem állásának igazolását kérni a Kbt. 69. § (11) bekezdésében foglaltak szerint továbbra sem megengedett.³⁷

³³ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [45] bekezdés.

³⁴ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [35] bekezdés.

³⁵ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [44] bekezdés.

³⁶ <https://ekr.gov.hu/kh-gvh-nyilvانتartasok/hu/gvh>.

³⁷ 104.K.704.511/2021/4. sz. ítélet [44] bekezdés.

Össességében megállapítható, hogy a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontja szerinti kizáró okra vonatkozó jogszabályi rendelkezés alkalmazásához komplex jogértelmezés szükséges, amely a vonatkozó perjogi szabályok ismeretét is feltételezi. A hivatkozott ítéletek jelentőségét az adja, hogy a felmerült jogkérdést a Kp. talaján még nem vizsgálták a közigazgatási bíróságok,

így a jogalkalmazói jogértelmezéshez, a kizáró ok alkalmazhatóságának, hatályosulásának vizsgálatához segítségül szolgálhatnak az ítéletekben foglalt megállapítások. Fontos figyelemmel lenni azonban arra, hogy ezek az ítéletek még kúriai megerősítéssel nem rendelkeznek, így a kérdés még nem tekinthető véglegesen eldöntöttnek.

STATISZTIKA

Az eredményes közbeszerzési eljárások alakulása 2021-ben megyénként¹

Káli Gabriella Mária, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2022.4.5

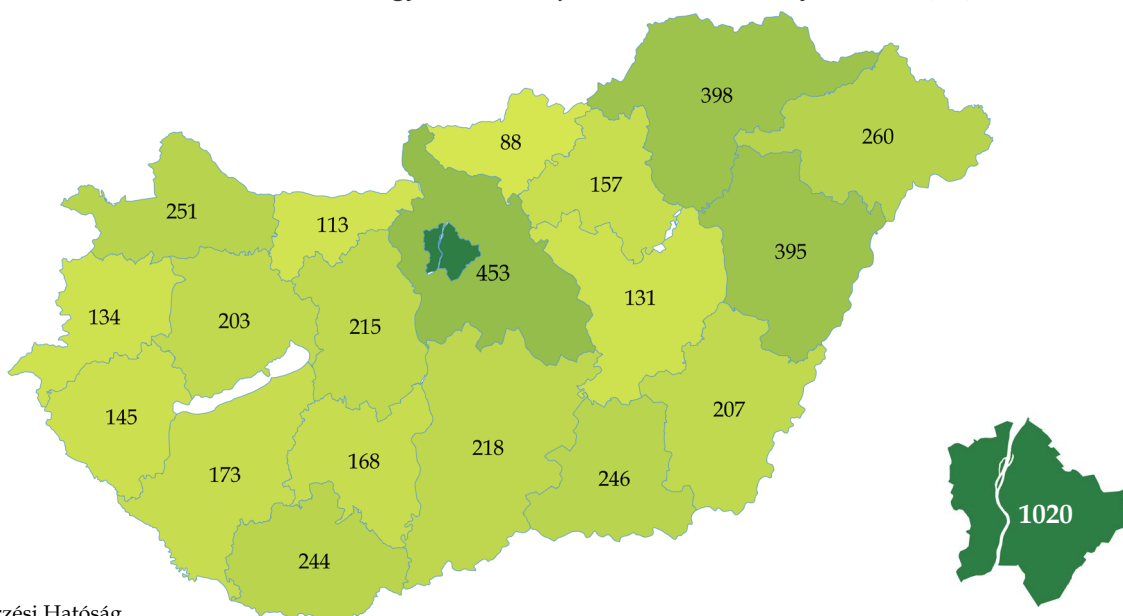
Címszavak: közbeszerzés, statisztika, eredményes közbeszerzés, székhely szerinti megoszlás, megyénkénti eloszlás

2021-ben 7676 eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le 4221,8 milliárd forint értékben. Azonban ahhoz, hogy ezeket az adatokat megyénként bemutassam, szükség volt arra, hogy a főváros adatait² korrigáljam. A budapesti székhelyű ajánlatkérők között jelentős azoknak a száma, akik a központi költségvetés alá tartoznak, ezért az általuk lefolytatott közbeszerzések megvalósulása az egész ország területét lefedik (1079 db, 1855,3 Mrd Ft). Ezen kívül sok olyan ajánlatkérő volt, aki nem kapcsolódik sem a központi költségvetéshez, sem a helyi önkormányzatokhoz (1378 db, 890,2 Mrd Ft). Ezért a budapesti adatokat úgy módosítottam, hogy ennek a két csoportnak az adatait kiemelttem, és így csak a fővárosi és a kerületi önkor-

mányzatokhoz szorosan köthető közbeszerzések jelennek meg budapesti adatként (1020 db, 263,4 Mrd Ft).³ Ezért az országos összesen helyett ebben a cikkben a megyék összesített adatai 5219 eljárást jelentenek 1476,3 milliárd forint értékben.

Az első ábrából látható, hogy Budapest még ezzel a módszerrel is messze kiemelkedik az eredményesen lefolytatott közbeszerzések terén. 1020 közbeszerzéssel több, mint kétszer annyi eljárást bonylított le, mint az öt követő Pest megye (453). Harmadik helyen a sorban Hajdú-Bihar megye található, 395 eljárással, míg a legkevesebb közbeszerzést Nógrád megye bonyolította le (88 eljárás).

1. ábra A közbeszerzések száma megyénként az ajánlatkérők székhelye szerint (db), 2021



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

¹ Az eredményes közbeszerzési eljárások adatai keretmegállapodás nélkül az ajánlatkérők székhelye szerint. Az ajánlatkérők székhelye nem minden esetben azonos a teljesítés helyével.

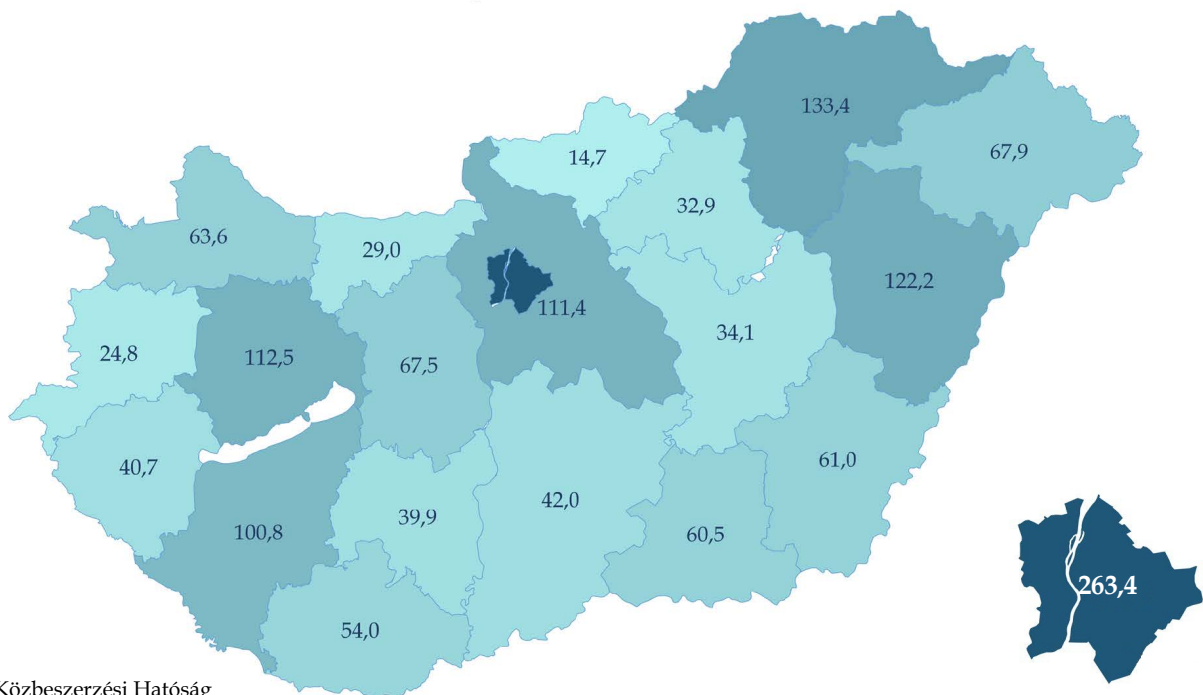
² Budapest adatai összesen 3477 eredményes közbeszerzés, 3008,9 Mrd Ft értékben.

³ A módszer részletes leírása a Közbeszerzési Értesítő Plusz 2021. III. évfolyam 3. szám 56. o.

A közbeszerzések értékének a nagy része, közel húsz százaléka, Budapestre került (263,4 Mrd Ft, 17,8%), amint ez a 2. ábrából látható. A megyék sorrendje a következő: Borsod-Abaúj-Zemplén megye (133,4 Mrd, 9,0%), Hajdú-Bihar (122,2 Mrd, 8,3%), Veszprém megye (112,5 Mrd, 7,6%), Pest (111,4 Mrd, 7,6%), Somogy (100,8 Mrd, 6,8%), Szabolcs-Szatmár-Bereg (67,9 Mrd, 4,6%), Fejér (67,5 Mrd, 4,6%), Győr-Moson-Sopron (63,6 Mrd,

4,3%), Békés (61,0 Mrd, 4,1%), Csongrád-Csanád (60,5 Mrd, 4,1%), Baranya (54,0 Mrd, 3,7%), Bács-Kiskun (42,0 Mrd, 2,8%), Tolna (39,9 Mrd, 2,7%), Jász-Nagykun-Szolnok (34,1 Mrd, 2,3%), Heves (32,9 Mrd, 2,2%), Zala (40,7 Mrd, 2,8%), Komárom-Esztergom (29,0 Mrd, 2,0%), Vas (24,8 Mrd, 1,7%). A legkisebb rész a közbeszerzések értékéből, Nógrád megyének jutott, mindössze egy százalék (14,7 Mrd, 1,0%).

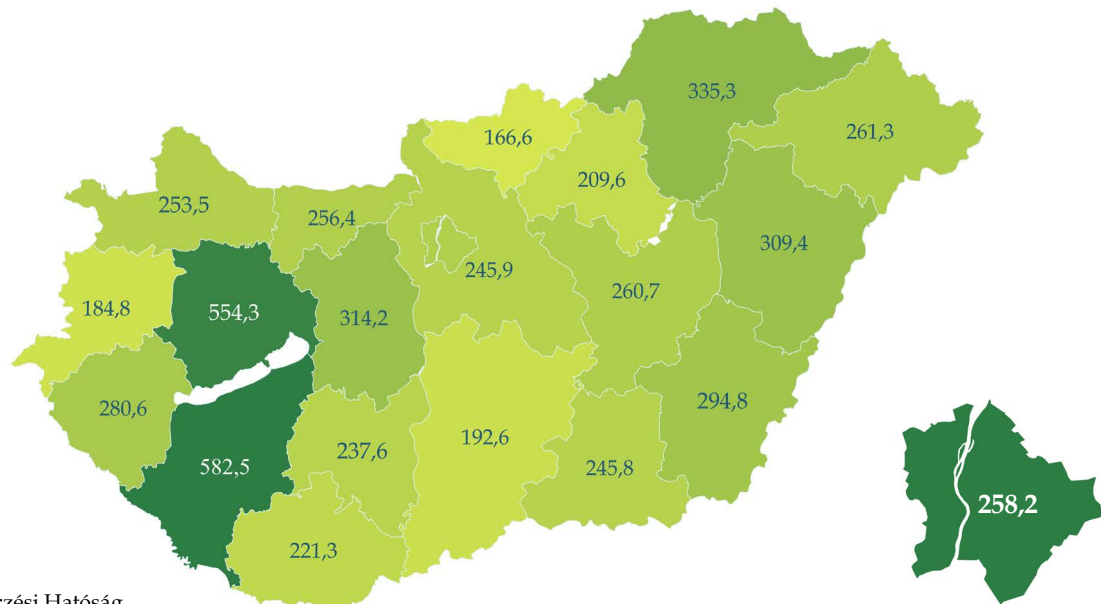
2. ábra A közbeszerzések értéke megyénként az ajánlatkérők székhelye szerint (Mrd Ft), 2021



Az egy eredményes közbeszerzési eljárásra jutó érték esetében Somogy megye vezet a sort 582,5 millió forint értékben, ahogy ez a 3. ábrán megfigyelhető. Őt Veszprém megye követi 554,3 millió forint, majd Borsod-Abaúj-Zemplén megye 335,3 millió forint értékben. A megyék sorrendje a következő: Fejér (314,2 M Ft), Hajdú-Bihar (309,4 M Ft), Békés (294,8 M Ft), Zala (280,6 M Ft), Szabolcs-

Szatmár-Bereg (261,3 M Ft), Jász-Nagykun-Szolnok (260,7 M Ft), Budapest (258,2 M Ft), Komárom-Esztergom (256,4 M Ft), Győr-Moson-Sopron (253,5 M Ft), Pest megye (245,9 M Ft), Csongrád-Csanád (245,8 M Ft), Tolna (237,6 M Ft), Baranya (221,3 M Ft), Heves (209,6 M Ft), Bács-Kiskun (192,6 M Ft), Vas (184,8 M Ft), Nógrád (166,6 M Ft).

3. ábra Egy eredményes közbeszerzésre jutó átlagos érték megyénként az ajánlatkérők székhelye szerint (millió Ft), 2021

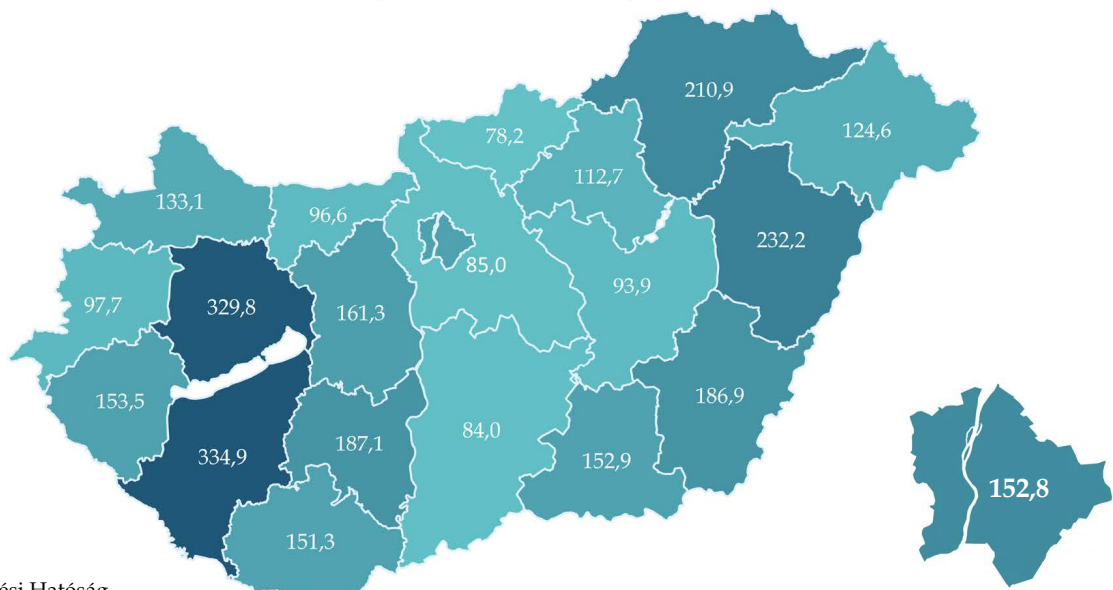


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 4. ábra azt mutatja, hogyan alakultak a közbeszerzések, ha az egy-egy megyére jutó értéket összevetjük a megye lakosságával.⁴ Az egy lakosra jutó érték Somogy megyében a legmagasabb 334,9 ezer forint. Közel ugyanennyi Veszprém megye értéke, 329,8 ezer Ft/fő.

Őket Hajdú-Bihar megye követi 232,2 ezer Ft/fő-vel. A legkisebb értékek csupán a negyedét teszik ki a legmagasabbaknak. A legkisebb érték Nógrád megyéé (78,2 e Ft/fő), a következő Bács-Kiskun megyéé (84,0 e Ft/fő), majd Pest megyéé (85,0 e Ft/fő).

4. ábra A közbeszerzések egy főre jutó értéke megyénként az ajánlatkérők székhelye szerint (ezer Ft/fő), 2021



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

⁴Forrás: KSH Statinfo – A továbbszámított népesség száma megyék és a település jogállása szerint 2021. január 1-én.

1. táblázat: Az eredményes közbeszerzések régióként összesített adatai, 2021-ben

Régió megnevezése	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Egy eljárásra jutó érték (M Ft)	Egy lakosra jutó érték (E Ft)
Észak-Magyarország	643	181,0	281,5	162,7
Észak-Alföld	786	224,2	285,2	156,2
Dél-Alföld	671	163,5	243,7	133,8
Pest	453	111,4	245,9	85,1
Budapest	1020	263,4	258,2	152,8
Közép-Dunántúl	531	209,0	393,6	197,2
Nyugat-Dunántúl	530	129,1	243,6	129,5
Dél-Dunántúl	585	194,7	332,8	223,5
Összesen	5219	1476,3	282,9	151,7

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az első táblázat az eddig tárgyalt adatokat mutatja be régiós összesítésben.

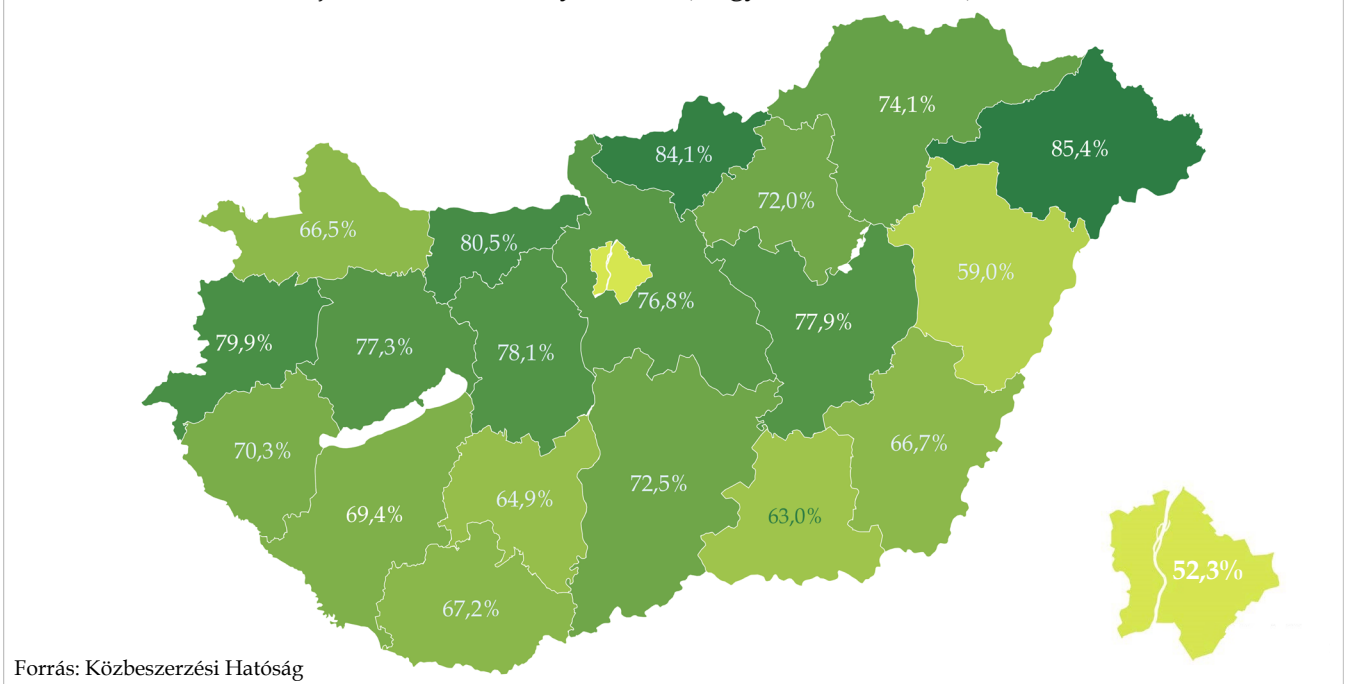
A régiók szintjén vizsgálva a kérdést, a legtöbb eljárást (1020 db) Budapest bonyolította le 263,4 milliárd forint értékben, az egy eljárásra jutó érték 258,2 millió forint volt. Ezt követte az észak-alföldi régió 786 db eljárása 224,2 milliárd forint értékben, az egy eljárásra jutó érték 285,2 millió forintot tett ki. A dél-alföldi régióban 671 közbeszerzés végződött eredményesen, melynek értéke 163,5 milliárd forint, az egy eljárásra jutó értéke 243,7 millió forint volt. Az észak-magyarországi régióban az eljárások száma 643, értéke 181,0 milliárd forintot, egy eljárásra jutó érték 281,5 millió forintot tett ki. A dél-dunántúli régióban az eredményes közbeszerzések száma 585, az eljárások értéke 194,7 milliárd forintot, az egy eljárásra jutó érték 332,8 millió forintot ért el. A közép-dunántúli és a nyugat-dunántúli régióban az eljárások száma közel azonos (531 db, 530 db). Értékét tekintve jelentősen több pénzről döntöttek Közép-Du-

nántúlon, itt az eljárások értéke 209,0 milliárd forint, az egy eljárásra jutó érték 393,6 millió forint, míg Nyugat-Dunántúlon az eljárások értéke 129,1 milliárd forint, az egy eljárásra jutó érték 243,6 millió forint volt. A legkevesebb eljárás Pest megyében zárult eredményesen (453 db), melyhez értékét tekintve 111,4 milliárd forint, egy eljárásra vetítve 245,9 millió forint tartozott.

Lakosság arányosan vizsgálva a kérdést a legnagyobb összegről a dél-dunántúli régióban döntöttek (223,5 E Ft). Ezt követte a közép-dunántúli régió (197,2 E Ft), az észak-magyarországi régió (162,7 E Ft), az észak-alföldi régió (156,2 E Ft), Budapest (152,8 E Ft), a dél-alföldi régió (133,8 E Ft), a nyugat-dunántúli régió (129,5 E Ft) és legutolsóként Pest megye (85,1 E Ft).

Az ezután következő ábrák esetében az egyes eseteket megyénként vizsgáltam. Az egyes vizsgálandó kérdést mindig az adott megye összesített értékeivel hasonlítottam össze. Ezért az egyes megyékben feltűnő érték mindig az adott megyére jellemző értéket mutatja.

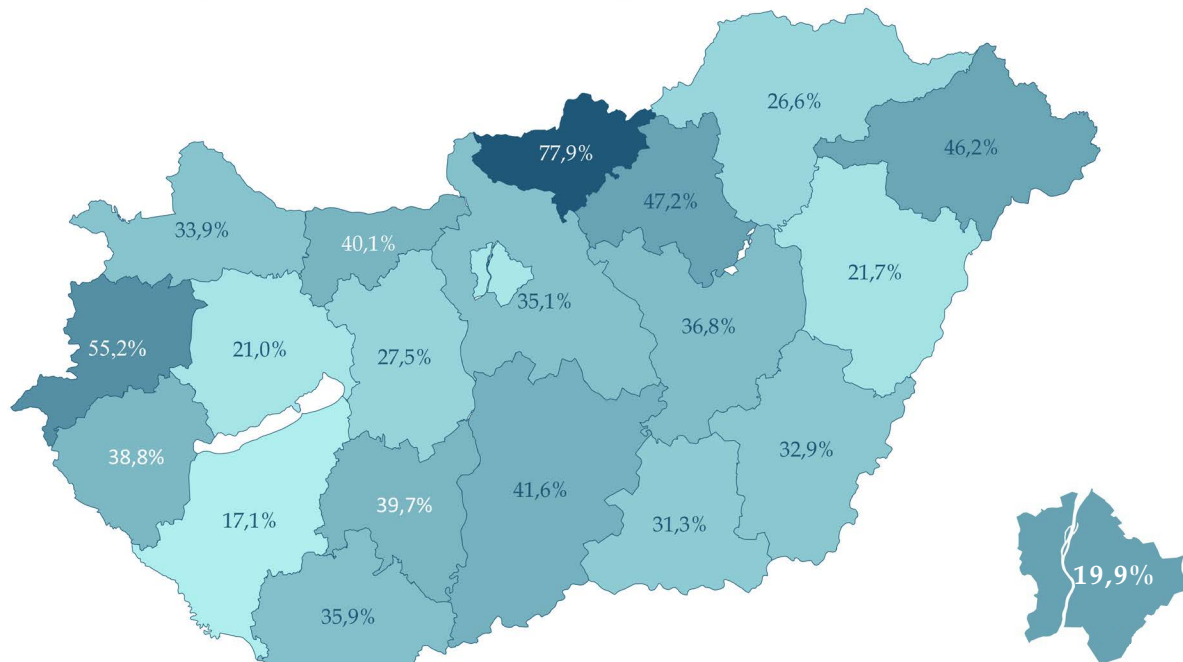
5. ábra A nemzeti eljárásrendben lebonyolított közbeszerzések számának aránya megyénként ajánlatkérők székhelye szerint (megye összesen=100%), 2021



Az ötödik ábrából látható, hogy minden megyében az eljárások több, mint a fele nemzeti eljárásrendben bonyolódott le. A legkisebb arány Budapesten volt (52,3%), a legnagyobb Szabolcs-Szatmár-Beregen (85,4%). A két érték között az ország vegyes képet mutat. Az országos átlag (68,1%) alatt Budapesten kívül még hat megyét találunk: Hajdú-Bihar (59,0%), Csongrád (63,0%), Tolna (64,9%), Győr-Moson-Sopron (66,5%), Békés 66,7%, Baranya (67,2%). Tíz olyan megyét találunk, ahol az érték meghaladja az országos átlagot, de nem éri el a 80 százalékot: Somogy (69,4%), Zala (70,3%), Heves (72,0%), Bács-Kiskun (72,5%), Borsod-Abaúj-Zemplén (74,1%), Pest megye (76,8%), Veszprém (77,3%), Jász-Nagykun-Szolnok (77,9%), Fejér (78,1%), Vas (79,9%). Nyolcvan százalék fölött Szabolcs-Szatmár-Beregen kívül (85,4%) még Komárom-Esztergom (80,5%) és Nógrád (84,1%) található.

A 6. ábrán látszik, hogy míg az eljárások többsége nemzeti eljárásrendben indul, az így elnyert összegek megyénként általában nem érik el az 50 százalékot a megye teljes eredményes közbeszerzéseinek értékén belül. Csupán Nógrád megye (77,9 %) és Vas megye (55,2%) értékének aránya volt magasabb ennél. Hat megyében találunk 30 százalék alatti értéket: Somogy (17,1%), Budapest (19,9%), Veszprém (21,0%), Hajdú-Bihar (21,7%), Borsod-Abaúj-Zemplén (26,6%), Fejér (27,5%). Harminc és negyven százalék közötti tartományba tartozott: Csongrád-Csanád (31,3%), Békés (32,9%), Győr-Moson-Sopron (33,9%), Pest (35,1%), Baranya (35,9%), Jász-Nagykun-Szolnok (36,8%), Zala (38,8%), Tolna (39,7%). Negyven és ötven százalék közé a következő megyék értékei esnek: Komárom-Esztergom (40,1%), Bács-Kiskun (41,6%), Szabolcs-Szatmár-Bereg (46,2%), Heves (47,2%).

6. ábra A nemzeti eljárásban lebonyolított közbeszerzések értékének aránya megyénként ajánlatkérők székhelye szerint (megye összesen=100%), 2021



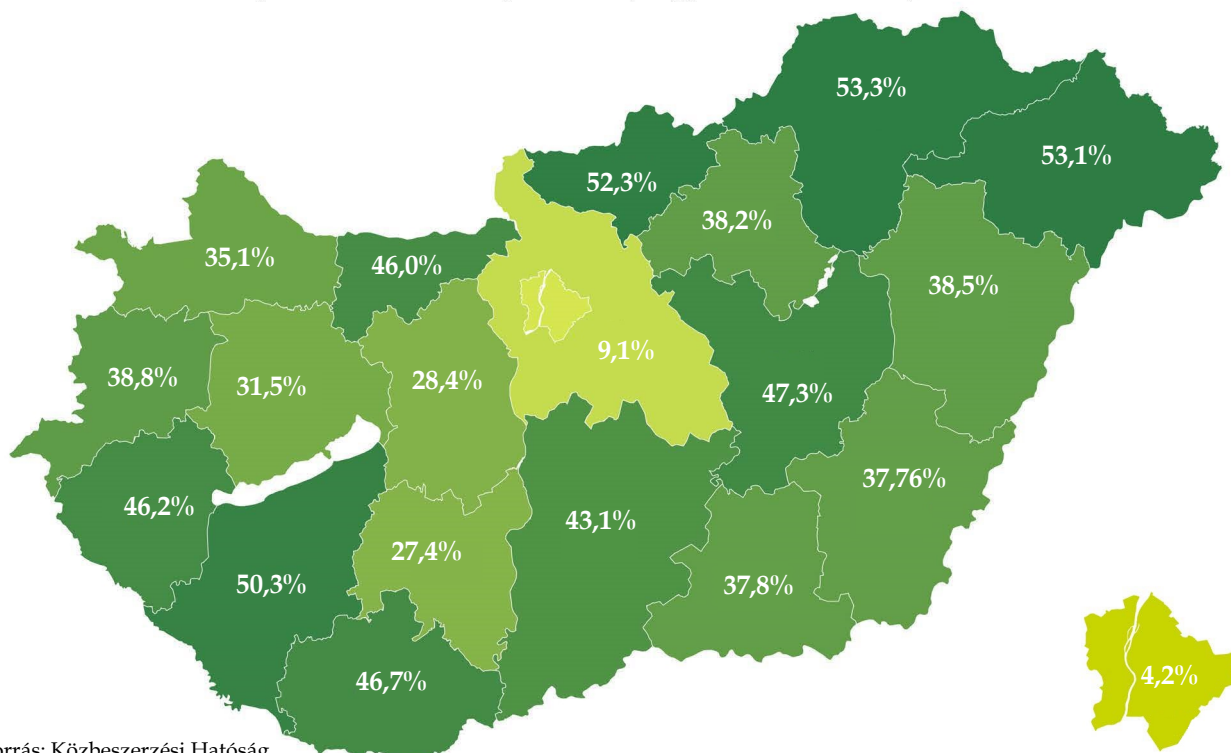
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 7. és 8. ábra mutatja mekkora szerepe volt az európai uniós forrásoknak a közbeszerzések esetében. Számát tekintve arányaiban a legtöbb uniós forráshoz köthető közbeszerzés Borsod-Abaúj-Zemplén megyében volt (53,3%). Ez az értékét tekintve 27,1 százalékot tett ki. Értékarányát tekintve Bács-Kiskun megyében volt a legnagyobb szerepe az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseknek. Ez a közbeszerzések értékének 61,3 számának arányát tekintve 43,1 százaléka. Ebben a tekintetben az ország középső része, Budapest és Pest megye értékei a legalacsonyabb, lévén ez az ország legfejlettebb területe. Pest megyében a közbeszerzések

számát tekintve 9,1, értékét tekintve 10,8 százalék volt az arány. Budapesten ez számát tekintve 4,2, értékét tekintve 7,9 százalék. A többi megye adatai a következőképpen alakultak: Tolna (27,4%, 18,0%), Fejér (28,4%, 21,5%), Veszprém (31,5%, 13,8%), Győr-Moson-Sopron (35,1%, 38,0%), Békés (37,7%, 25,0%), Csongrád-Csanád (37,8%, 33,6%), Heves (38,2%, 38,0%), Hajdú-Bihar (38,5%, 20,6%), Vas (38,8%, 53,7%), Komárom-Esztergom (46,0%, 33,5%), Zala (46,2%, 43,0%), Baranya (46,7%, 57,7%), Jász-Nagykun-Szolnok (47,3%, 58,6%), Somogy (50,3%, 43,2%), Nógrád (52,3%, 55,3%), Szabolcs-Szatmár-Bereg (53,1%, 50,7%).⁵

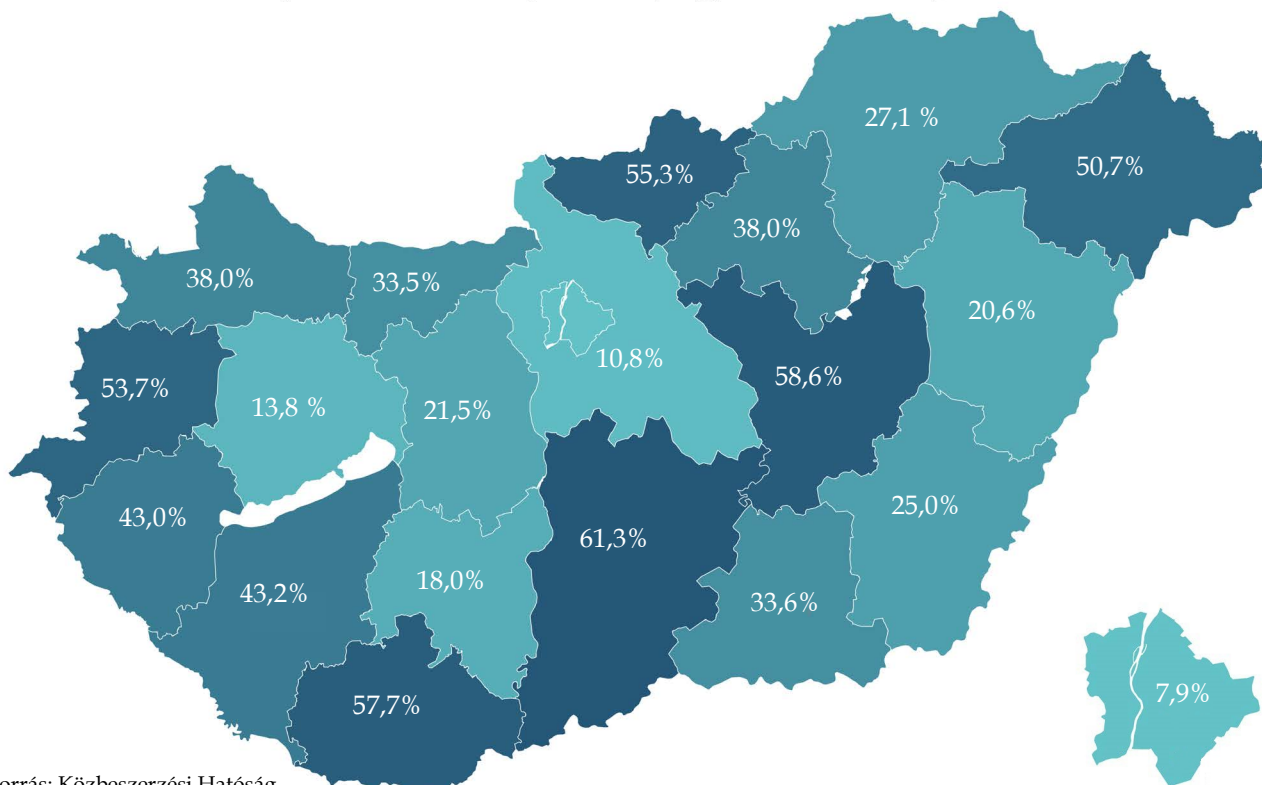
⁵ Az első érték az adott megyében az uniós forrásból megvalósuló eljárások számarányát, második az értékarányát fejezi ki.

7. ábra Európai Unió forrásból megvalósult közbeszerzések számának aránya megyénként ajánlatkérők székhelye szerint (megye összesen=100%), 2021



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

8. ábra Európai Unió forrásból megvalósult közbeszerzések értékének aránya megyénként ajánlatkérők székhelye szerint (megye összesen=100%), 2021



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A második táblázat mutatja régióként összesítve az adatokat. A legtöbb uniós forrásból megvalósuló közbeszerzést az észak-alföldi régióban valósították meg (352 db), melyhez a második legmagasabb összeg tartozott (79,6 Mrd Ft). A következő, észak-magyarországi régióban az eljárások száma 318 darabot, értéke 56,8 milliárd forintot tett ki. Őt követte a dél-alföldi régió 265

közbeszerzéssel, 61,3 milliárd forint értékben. Negyedik a dél-dunántúli régió, ahol 247 közbeszerzés, 81,9 milliárd összegben zárult eredményesen. Utána a nyugat-dunántúli régió található 207 db eljárással 55,0 milliárd forint értékben. Utolsóként a közép-dunántúli régió végzett, ahol 177 eljárás keretében 39,7 milliárd forintról döntöttek.

2. táblázat: Az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések régióként, 2021-ben

Régió megnevezése	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)
Észak-Magyarország	318	56,8
Észak-Alföld	352	79,6
Dél-Alföld	265	61,3
Pest	41	12,0
Budapest	43	20,7
Közép-Dunántúl	177	39,7
Nyugat-Dunántúl	207	55,0
Dél-Dunántúl	247	81,9
Összesen	1650	407,0

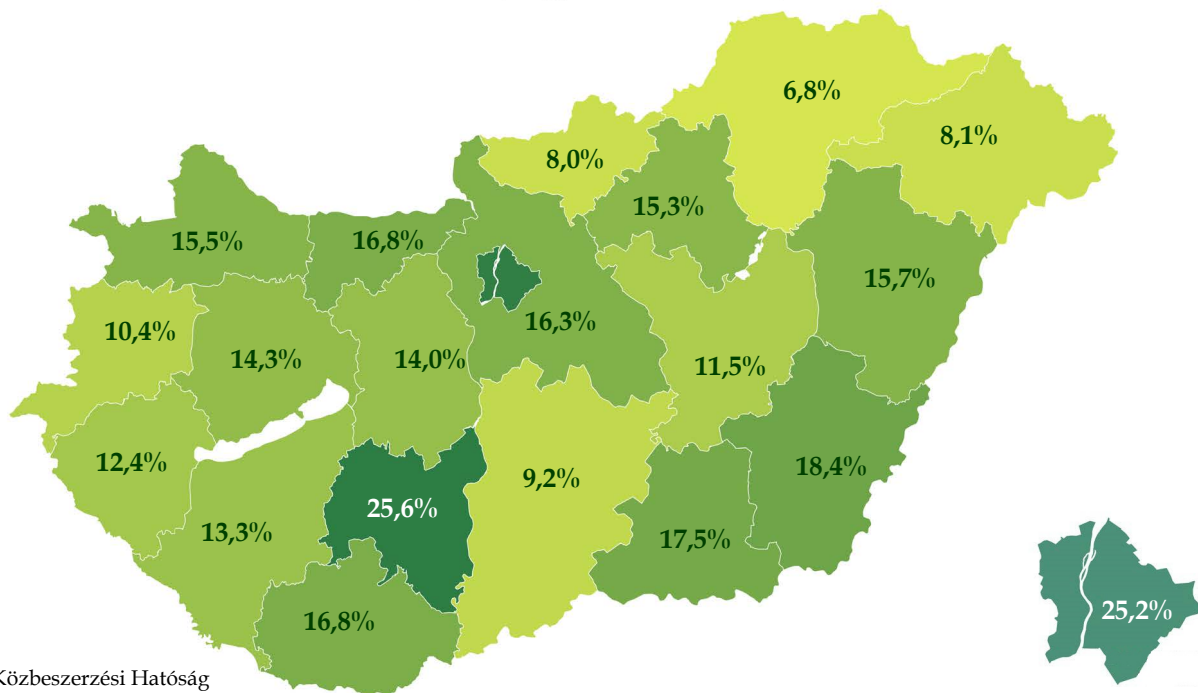
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 9. és a 10. ábra az egyajánlatos közbeszerzési eljárások alakulását mutatja.⁶ A 9. ábrából látható, hogy az egyajánlatos közbeszerzések leginkább Tolna megyére jellemzők. Itt 25,6 százalék volt az eredményes közbeszerzéseken belül az egyajánlatos eljárások aránya.

Ehhez az eljárások értékének 40,2 százaléka tartozott. Ezt követi Budapest, ahol szintén a közbeszerzések több, mint negyede (25,2%) volt egyajánlatos eljárás, ez a közbeszerzések értékében 20,4 százalékot jelentett.

⁶ A statisztika azokból a közbeszerzési eljárásokból készült, amelyben a megindított eljárásra csak egy érvényes ajánlat érkezett be. Ez különbözik a hatályos 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet módszertanától.

9. ábra Az egyajánlatos közbeszerzések számának aránya megyénként ajánlatkérők székhelye szerint, 2021 (megye összesen=100%)

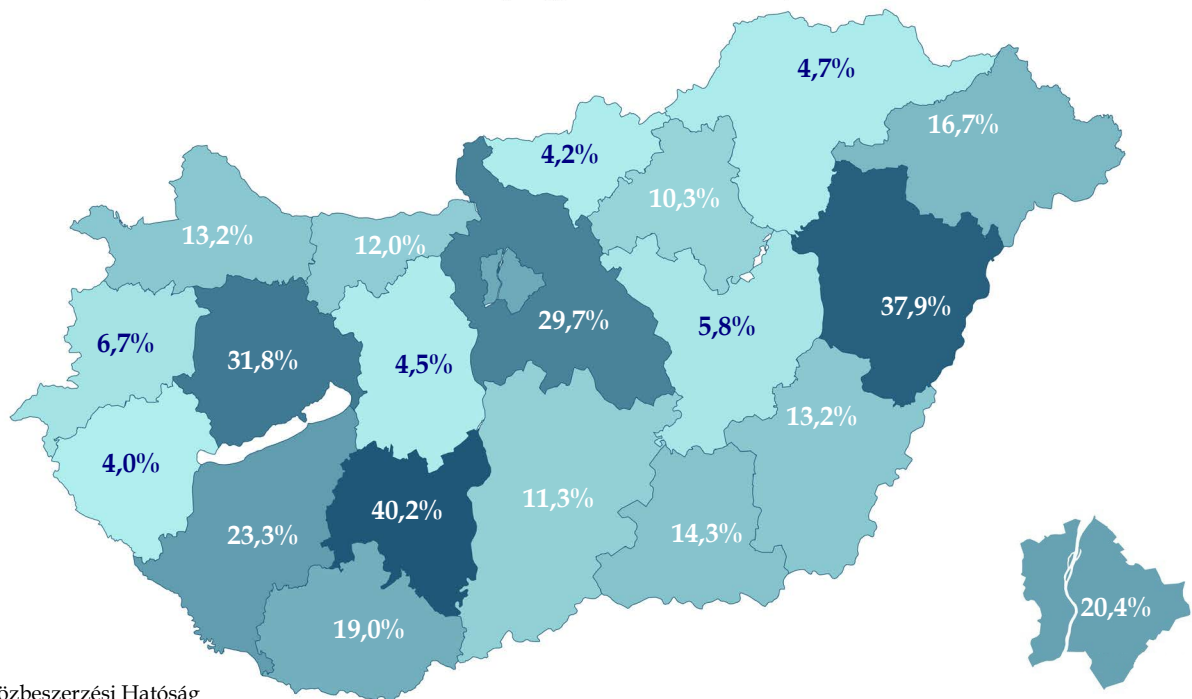


A többi megyében az egyajánlatos közbeszerzések aránya 20 százalék alatt maradt. A megyék sorrendje számarányuk alapján: Békés (18,4%, 13,2%), Csongrád-Csanád (17,5%, 14,3%), Komárom-Esztergom (16,8%, 12,0%), Baranya (16,8%, 19,0%), Pest (16,3%, 29,7%), Hajdú-Bihar (15,7%, 37,9%), Győr-Moson-Sopron

(15,5%, 13,2%), Heves (15,3%, 10,3%), Veszprém (14,3%, 31,8%), Fejér (14,0%, 4,5%), Somogy (13,3%, 23,3%), Zala (12,4%, 4,0%), Jász-Nagykun-Szolnok (11,5%, 5,8%), Vas (10,4%, 6,7%), Bács-Kiskun (9,2%, 11,3%), Szabolcs-Szatmár-Bereg (8,1%, 16,7%), Nógrád (8,0%, 4,2%), Borsod-Abaúj-Zemplén (6,8%, 4,7%).⁷

⁷ Az első érték az adott megyében az egyajánlatos eljárások számarányát, második az értékarányát fejezi ki.

10. ábra Az egyajánlatos közbeszerzések értékének aránya megyénként ajánlatkérők székhelye szerint, 2021 (megye összesen=100%)

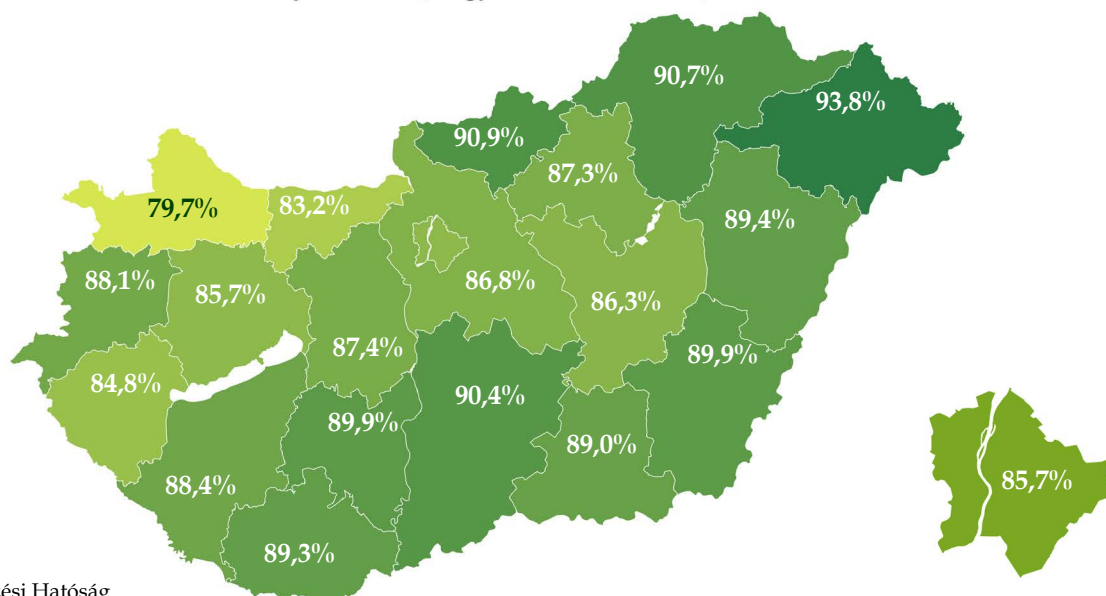


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 11. ábrából látható, hogy a megyék felében a KKV nyertesek számának aránya az országos átlag (87,7%) felett volt. A legalacsonyabb érték Győr-Moson-Sopron megyéhez tartozik, ahol még a 80 százalékot sem éri el a KKV-k aránya (79,7%), míg a másik végén Szabolcs-Szatmár-Bereg (93,8%) áll. Az átlag alatt található még: Komárom-Esztergom (83,2%), Zala (84,8%), Budapest és

Veszprém (85,7%), Jász-Nagykun-Szolnok (86,3%), Pest (86,8%), Heves (87,3%), Fejér (87,4%). Átlag fölött Vas (88,1%), Somogy (88,4%), Csongrád-Csanád (89,0%), Baranya (89,3%), Hajdú-Bihar (89,4%), Békés és Tolna (89,9%), Bács-Kiskun (90,4%), Borsod-Abaúj-Zemplén (90,7%), Nógrád (90,9%).

11. ábra A KKV nyertes közbeszerzések számának aránya megyénként ajánlatkérők székhelye szerint (megye összesen=100%), 2021

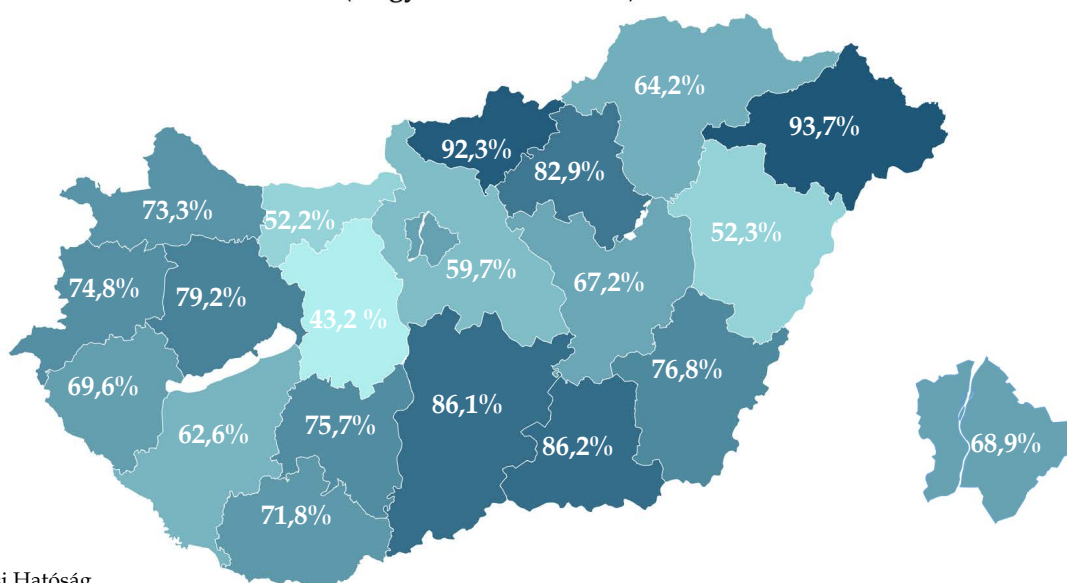


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzési eljárások értékét tekintve már nagyobb különbségek láthatók (12. ábra). Az országos átlag 69 százalék volt. A kis- és középvállalkozások arányaiban a legkevesebb összeget Fejér megyében nyerték el. Itt csupán az összes érték 43,2 százaléka került ilyen vállalkozásokhoz. Az országos átlag alatt található Komárom-Esztergom (52,2%), Hajdú-Bihar (52,3%), Pest (59,7%), Somogy (62,6%), Borsod-Abaúj-Zemplén (64,2%), Jász-Nagykun-Szolnok (67,2%), Budapest

(68,9%). Az országos átlag felett Zala (69,6%), Baranya (71,8%), Győr-Moson-Sopron (73,3%), Vas (74,8%), Tolna (75,7%), Békés (76,8%), Veszprém (79,2%), Heves (82,9%), Bács-Kiskun (86,1%), Csongrád-Csanád (86,2%), Nógrád (92,3%) található. A legmagasabb arányt Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében érte el, ahol a kis és középvállalkozások részesedése a közbeszerzések értékéből 93,7 százalékot tett ki.

12. ábra A KKV nyertes közbeszerzések értékének aránya megyénként ajánlatkérők székhelye szerint (megye összesen=100%), 2021



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

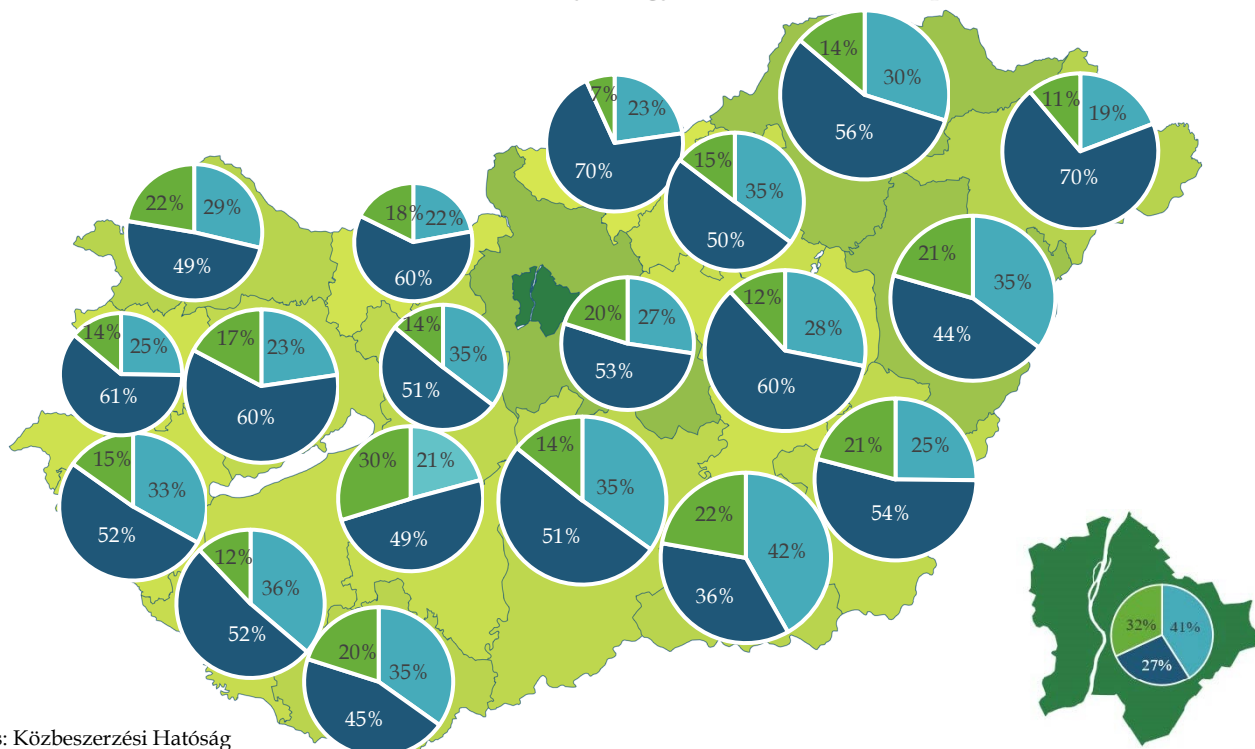
A 13. és 14. ábra⁸ megyénként mutatja be az eredményes közbeszerzéseket szerzési tárgyanként. A 13. ábrából látható, hogy a közbeszerzéseket jellemző módon építési beruházások elvégzésére bonyolították le, átlagosan 39 százalékban. A legkevesebb építési beruházás Budapestre jellemző, itt csupán 27 százalékot ért el az összes közbeszerzésen belül. Ezen kívül ötven százalék alatti volt az építési beruházások számának aránya Csongrád-Csanád (36%), Hajdú-Bihar (44%), Baranya (45%), Győr-Moson-Sopron (49%), Tolna (49%) megyékben. Különösen magas, 70 százalék volt az építési beruházások számának aránya Szabolcs-Szatmár-Bereg és Nógrád (70%) megyében.

A számarány tekintetében az árubeszerzések kerültek a második helyre, átlagban 34 százalék. Húsz és negyven százalék között volt az eredményesen lefolytatott közbeszerzések számának aránya ezen a területen. A legkisebb arány Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéhez tartozik (19%), míg a két legmagasabb értéket Csongrád-Csanád megye (42%) és Budapest (41%) grafikonján láthatjuk. Az átlagnál kisebb az arány a következő

megyékben: Tolna (21%), Komárom-Esztergom (22%), Veszprém és Nógrád (23%), Vas (25%), Békés (25%), Pest (27%), Jász-Nagykun-Szolnok (28%), Győr-Moson-Sopron (29%), Borsod-Abaúj-Zemplén (30%), Zala (33%). Az átlag felett a következő megyék találhatók: Baranya (35%), Bács-Kiskun (35%), Heves (35%), Hajdú-Bihar (35%), Fejér (35%), Somogy (36%).

Számarányát tekintve a szolgáltatások aránya a megyéknél 7 (Nógrád) és 32 (Budapest) százalék közötti értéket mutat, átlagosan 27 százalék. A szolgáltatások aránya nem éri el a húsz százalékot a következő megyékben: Szabolcs-Szatmár-Bereg (11%), Jász-Nagykun-Szolnok (12%), Somogy (12%), Vas (14%), Borsod-Abaúj-Zemplén (14%), Fejér (14%), Bács-Kiskun (14%), Heves (15%), Zala (15%), Veszprém (17%), Komárom-Esztergom (18%). Húsz százalék vagy annál nagyobb aránya volt a szolgáltatásoknak Baranya (20%), Pest (20%), Hajdú-Bihar (21%), Békés (21%), Győr-Moson-Sopron (22%), Csongrád-Csanád (22%), Tolna (30%) megyében.

13. ábra A közbeszerzések számának aránya megyénként a szerződés típusa szerint, 2021



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

⁸ A 13. és 14. ábrában minél sötétebb egy-egy megye színe, annál nagyobb érték tartozik hozzá. A kördiagrammok mérete a megyék területéhez igazodik.

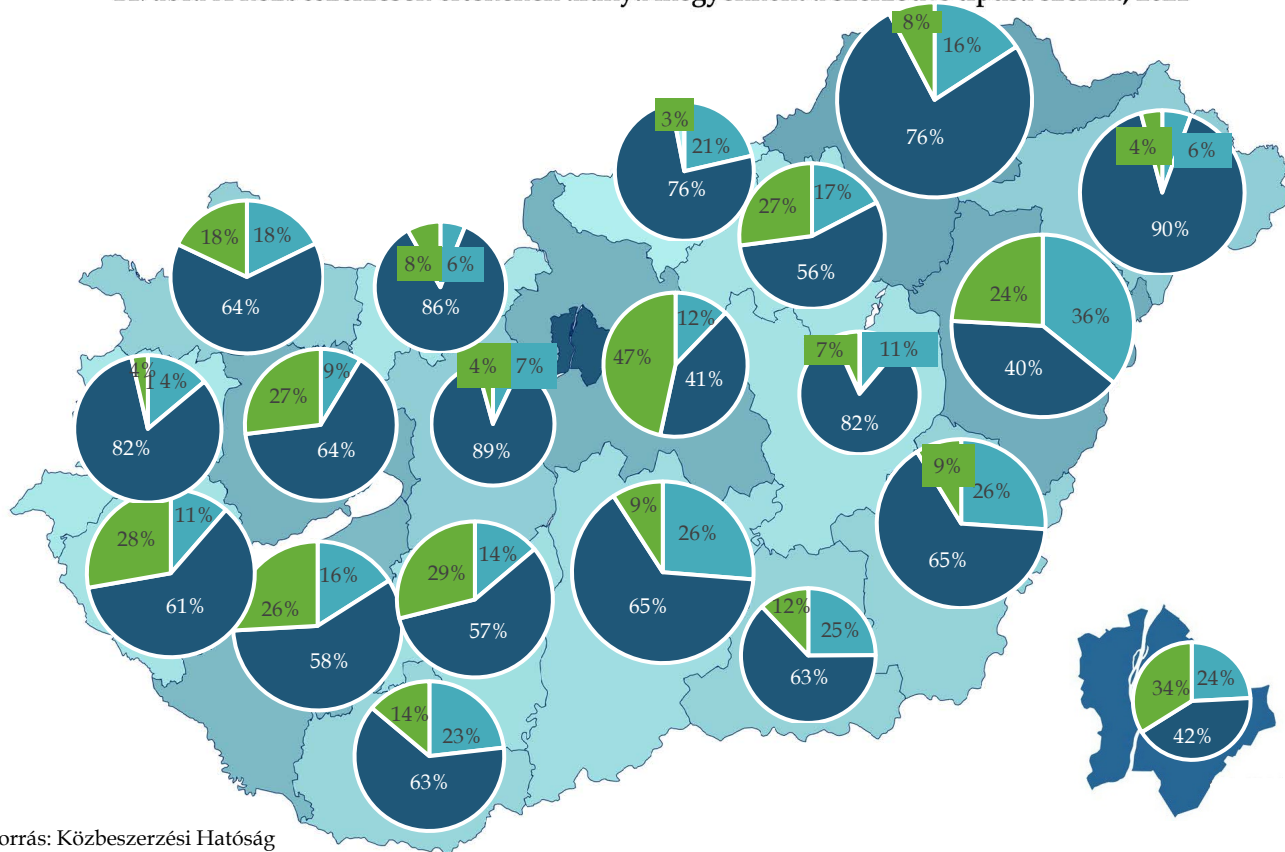
A 14. ábra bemutatja, hogy hasonlóan a számarányhoz, az értékarány tekintetében is az építési beruházások jelentik a legnagyobb részt, átlagosan 62 százalékot. A legmagasabb arány Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéhez köthető (90%), míg a legalacsonyabb Hajdú-Bihar megye értéke (40%). Az átlag alatti megyék a következők: Pest (41%), Budapest (42%), Heves (56%), Tolna (57%), Somogy (58%), Zala (61%). Átlag feletti értékek láthatóak Csongrád-Csanád (63%), Baranya (63%), Győr-Moson-Sopron (64%), Veszprém (64%), Bács-Kiskun (65%), Békés (65%), Nógrád (76%), Borsod-Abaúj-Zemplén (76%), Jász-Nagykun-Szolnok (82%), Vas (82%), Komárom-Esztergom (86%), Fejér (89%) megyéknél.

Értékarány tekintetében a szolgáltatások kerültek a második helyre, átlagban 21 százalék. A megyék aránya széles skálán mozog. A legnagyobb arány Pest megyében volt, amely megközelítette az ötven százalékot (47%). Következő helyen Budapest található, ahol az értékarány 34 százalékot ért el. További hat megyében volt húsz százalék fölött az érték: Tolna (29%), Zala

(28%), Heves (27%), Veszprém (27%), Somogy (26%), Hajdú-Bihar (24%). Három megye értéke tíz és húsz százalék közé esett: Győr-Moson-Sopron (18%), Baranya (14%), Csongrád-Csanád megye (12%). A további kilenc megye esetében az értékarány a tíz százalékot sem érte el: Bács-Kiskun (9%), Békés (9%), Komárom-Esztergom (8%), Borsod-Abaúj-Zemplén (8%), Jász-Nagykun-Szolnok (7%), Fejér (4%), Szabolcs-Szatmár-Bereg (4%), Vas (4%), Nógrád (3%).

Az árubeszerzések esetében a legkisebb arány Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéhez (6%), míg a legnagyobb Hajdú-Bihar megyéhez (36%) tartozik. Az átlagos érték alatti megyék a következők: Komárom-Esztergom (6%), Fejér (7%), Veszprém (9%), Jász-Nagykun-Szolnok (11%), Zala (11%), Pest (12%), Vas (14%), Tolna (14%), Borsod-Abaúj-Zemplén (16%), Somogy (16%). Az átlagos érték közelében volt Heves (17%) és Győr-Moson-Sopron (18%) megye. Húsz százalék értékarány fölött voltak a következő megyék: Nógrád (21%), Baranya (23%), Budapest (24%), Csongrád-Csanád (25%), Békés (26%), Bács-Kiskun (26%).

14. ábra A közbeszerzések értékének aránya megyénként a szerződés típusa szerint, 2021



A harmadik táblázat tartalmazza a megyék számszerű adatait megyénként és régióként felsorolva, a szerződés típusát is figyelembe véve. Régióként elemezve az adatokat látható, hogy az árubeszerzések esetében mind a számát, mind az értékét tekintve Budapest közel negyedrészt foglal el (418 db, 25%; 63,7 Mrd Ft 19%). A fővárost követi a Dél-Alföld (231 db, 14%; 41,9 Mrd Ft

15%), Észak-Alföld (226 db, 13%; 51,1 Mrd Ft 11%), Észak-Magyarország (194 db, 12%; 30,0 Mrd Ft 11%), Dél-Dunántúl (183 db, 11%; 34,2 Mrd Ft 13%), Nyugat-Dunántúl (154 db, 9%; 19,4 Mrd Ft 7%), Közép-Dunántúl (147 db, 9%; 16,3 Mrd Ft 6%) és legvégül Pest (124 db, 7%; 13,6 Mrd Ft 5%).

3. táblázat: Az eredményes közbeszerzések megyénként és régióként összesített adatai a szerződés típusa szerint, 2021-ben

	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)
	árubeszerzés		építési beruházás		szolgáltatás	
Borsod-Abaúj-Zemplén	119	21,1	224,0	102,0	55,0	10,3
Heves	55	5,8	79,0	18,2	23,0	8,9
Nógrád	20	3,1	62,0	11,1	6,0	0,5
Észak-Magyarország összesen	194	30,0	365,0	131,3	84,0	19,7
Hajdú-Bihar	139	43,4	175,0	48,8	81,0	30,0
Jász-Nagykun-Szolnok	37	3,8	79,0	28,0	15,0	2,3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	50	3,9	181,0	61,2	29,0	2,8
Észak-Alföld összesen	226	51,1	435,0	138,0	125,0	35,1
Bács-Kiskun	76	11,0	111,0	27,1	31,0	3,9
Békés	53	15,9	111,0	39,8	43,0	5,3
Csongrád-Csanád	102	15,0	89,0	37,9	55,0	7,6
Dél-Alföld összesen	231	41,9	311,0	104,8	129,0	16,8
Pest	124	13,6	238,0	45,9	91,0	51,9
Budapest	418	63,7	277,0	110,5	325,0	89,2
Fejér	76	4,8	109,0	59,9	30,0	2,9
Komárom-Esztergom	25	1,8	68,0	24,8	20,0	2,4
Veszprém	46	9,7	122,0	72,6	35,0	30,1
Közép-Dunántúl összesen	147	16,3	299,0	157,3	85,0	35,4
Győr-Moson-Sopron	72	11,3	123,0	40,9	56,0	11,4
Vas	34	3,5	82,0	20,5	18,0	0,9
Zala	48	4,6	75,0	24,7	22,0	11,3
Nyugat-Dunántúl összesen	154	19,4	280,0	86,1	96,0	23,6
Baranya	85	12,5	110,0	34,0	49,0	7,5
Somogy	63	16,2	89,0	58,9	21,0	25,7
Tolna	35	5,5	83,0	22,8	50,0	11,6
Dél-Dunántúl összesen	183,0	34,2	282,0	115,7	120,0	44,8
Összesen	1677	270,2	2487	889,6	1055	316,5

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az építési beruházások számát tekintve az észak-alföldi régió bonyolította le a legtöbb közbeszerzést (435 db, 17%; 138 Mrd Ft 16%). Ezt követi Észak-Magyarország (365 db, 15%; 131,3 Mrd Ft 15%), Dél-Alföld (311 db, 13%; 104,8 Mrd Ft 12%), Közép- Dunántúl (299 db, 12%; 157,3 Mrd Ft 18%), Dél-Dunántúl (282 db, 11%; 115,7 Mrd Ft 13%), Nyugat-Dunántúl (280 db, 11%; 86,1 Mrd Ft 10%), Budapest 277 db, 11%; 110,5 Mrd Ft 12%), és legvégül Pest (238 db, 10%; 45,9 Mrd Ft 5%).

A szolgáltatásokat vizsgálva a legelső helyen szintén Budapest végzett (325 db, 31%; 89,2 Mrd Ft 28%). Ezt követően a régiók sorrendje a következő: Dél-Alföld (129 db, 12%; 16,8 Mrd Ft 5%), Észak-Alföld (125 db, 12%; 35,1 Mrd Ft 11%), Dél-Dunántúl (120 db, 11%; 44,8 Mrd Ft 14%), Nyugat-Dunántúl (96 db, 9%; 23,6 Mrd Ft 8%), Pest (91 db, 9%; 51,9 Mrd Ft 17%), Közép- Dunántúl (85 db, 8%; 35,4 Mrd Ft 11%), és legvégül Észak-Magyarország (84 db, 8%; 19,7 Mrd Ft 6%).



ZÖLD KÖZBESZERZÉS



SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉS



INNOVATÍV KÖZBESZERZÉS





**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**