



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2025. VII. évfolyam 3. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ STATISZTIKÁK FELHÍVÁSFIGYELŐ HIRDETMÉNYEK HATÁROZATOK

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

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

2025. VII. évfolyam 3. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Varga Zs. András

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

Dr. Navracsics Tibor

Közigazgatási és Területfejlesztési miniszter

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Prof. Dr. Boros Anita

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,
egyetemi tanár

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

A gazdasági stratégiáért és a Tanítunkunk Magyarországért program
irányításáért felelős kormánybiztos

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítokár

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

Lónyai Kacur Piroksa

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, képzési
asszisztens

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítokár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető

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

TARTALOM

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

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai
(Dr. Kiss-Kaszás Ágnes Roxán) **3**

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva LL.M.) **13**

A Döntőbizottság D.550/9/2023. számú határozata .13

A Döntőbizottság D.77/8/2024. számú határozata ...18

Közbeszerzési iránytű **22**

A Közbeszerzési Döntőbizottság döntései bírósági
felülvizsgálatával kapcsolatos perek jogértelmezési
kérdései

(Dr. Fáry Zoltán) **22**

A Közbeszerzési Hatóság szerepe a közbeszerzések
integritásának növeléséhez kapcsolódó RRP vállalkozások
végrehajtásában

(Dr. Teket Mária LL.M.) **36**

Statisztika (Mikó Zsófia)

A szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzési
szerződések főbb statisztikái 2024 I-III. negyedévében **49**



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 2025. év márciusában megjelenő, harmadik számának a Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata – egyebek mellett – a következő témákkal összefüggésben nyújt eligazítást a jogalkalmazók számára: alkalmassági követelmény vonatkozásában bemutatott referencia teljesítése, közbeszerzési szerződés módosítása, alvállalkozói teljesítés mértéke, alvállalkozó teljesítésbe történő bevonása és részekre bontás tilalma.

A jogorvoslati aktualításokat bemutató rovatban ismertetett jogesetekben a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásfajta jogsértő alkalmazása került megállapításra. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásfajta jelentősége, hogy csak kivételesen, a közbeszerzési törvényben meghatározott szigorú feltételek betartása esetén alkalmazhatók, különös tekintettel arra, hogy ezen eljárásfajtákban a nyílt verseny korlátozására kerül sor.

A Közbeszerzési iránytű rovatban két szakcikk kerül publikálásra. A közbeszerzések során elkövetett jogsértések vizsgálatára Magyarországon a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezik kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel. Az első írás a Közbeszerzési Döntőbizottság által hozott döntésekkel szembeni közigazgatási perek eljárásjogi kérdésekre vonatkozó összefoglalását célozza. A második szakcikk áttekintést ad a Közbeszerzési Hatóság szerepvállalásáról a Kormány által a kondicionalitási eljárás, valamint a magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv keretében vállalt intézkedések végrehajtására vonatkozóan, amely nagymértékben hozzájárul a hazai közbeszerzések integritásának erősítéséhez, továbbá támogatja a verseny fokozására irányuló központi törekvéseket.

A Statisztika rovat a szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzési szerződések főbb adatainak statisztikai elemzését tartalmazza 2024 I-III. negyedévében.

Dr. Kovács László PhD
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Kiss-Kaszás Ágnes Roxán, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2025.3.1

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

Ha a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 321/2015. Korm. rendelet] 21. § (1) bekezdés a) pontja és a 321/2015. Korm. rendelet 21. § (1a) bekezdés a) pontja alapján előírt alkalmassági követelmény vonatkozásában bemutatott referencia teljesítését a felhívás feladásától visszafelé számított 3 évnél korábban (de legfeljebb 6 éven belül) kezdték meg, e referencia vonatkozásában helytálló-e az az értelmezés, hogy az alkalmasság igazolása körében csak az a „teljesítési volumen” vehető figyelembe, amit e referencia részeként a felhívás feladásától visszafelé számított 3 év alatt teljesített az érintett gazdasági szereplő?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A 321/2015. Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján előírt alkalmassági követelmény vonatkozásában bemutatott referencia esetében a referencia teljesítésére vonatkozó szerződésben meghatározott „telje-

sítési egységek” tekintetében külön-külön kell vizsgálni a teljesítés megkezdésének és befejezésének az időpontját. Amennyiben a szerződésben meghatározott teljesítési egység teljesítését a felhívás feladásától visszafelé számított 3 éven belül fejezték be és a felhívás feladásától visszafelé számított 6 éven belül kezdték meg, azt a 321/2015. Korm. rendelet 21. § (1a) bekezdés a) pontja szerint előírt alkalmassági minimumkövetelmény igazolása körében figyelembe kell venni. A teljesítés megkezdése és befejezése közé eső teljesítési részcsелеkmények időbelisége nem releváns. Tehát az adott teljesítési egységhez tartozó „teljesítési volumen” az ajánlatkérő nem bonthatja meg az egységesnek tekintendő teljesítés befejezésének és megkezdésének időpontja közé eső időinformációk alapján. A teljesítés abban az időpontban minősül megkezdettnek, illetve befejezettnek, amely időpont vonatkozásában ezt a szerződéskötő másik fél a szerződés rendelkezéseivel összhangban elismerte. Az ajánlatkérőnek a rendelkezésre álló, Kbt. 71. § és a Kbt. 69. § (13) bekezdése szerinti bírálati cselekmények segítségével tisztázni kell a teljesítés megkezdésének és befejezésének időpontját, valamint az alkalmassági követelmény vonatkozásában bemutatott referenciára vonatkozó teljesítési egység(ek) tárgyát, illetve tartalmát, amennyiben ezek az információk a benyújtott igazolások alapján nem egyértelműek.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Ha az ajánlatkérő a 321/2015. Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés a) pontja szerinti alkalmassági követelmény kapcsán három év teljesítéseinek igazolását írja elő, a 321/2015. Korm. rendelet 21. § (1a) bekezdés a) pontjában foglalt előírások alapján a vizsgált időszak alatt befejezett, de legfeljebb hat éven belül megkezdett szállításokat veheti figyelembe.

A 321/2015. Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés a) pontja szerinti alkalmassági követelménynek, illetve a teljesítés időbeliségét érintően a 321/2015. Korm. rendelet 21.

§ (1a) bekezdés a) pontjában foglalt előírásoknak való megfelelést a referencia tárgyában kötött szerződés által meghatározott teljesítési egységek vonatkozásában szükséges vizsgálni.

Amennyiben az alkalmasság igazolása kapcsán bemutatott referencia esetében nem egyértelmű az alkalmasság vizsgálata szempontjából releváns teljesítési egység vagy a teljesítés megkezdésének és befejezésének időpontja, ezt az ajánlatkérőnek a rendelkezésre álló, Kbt. 71. § és a Kbt. 69. § (13) bekezdése szerinti bírálati cselekmények segítségével szükséges tisztázni.

Az ajánlatkérőnek a közbeszerzési dokumentumokban a 321/2015. Korm. rendelet előírásaival összhangban szükséges előírni azon információk rendelkezésre bocsátását, amelyek alapján a 321/2015. Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés a) pontja szerinti alkalmassági követelmény kapcsán bemutatott referenciák megfelelősége megítélhető. E körben javasolt a közbeszerzési dokumentumok részeként olyan nyilatkozatminták rendelkezésre bocsátása, amelyek elősegítik az alkalmasság megfelelő igazolását.

2. kérdés

Előírhatja-e az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban a Kbt. 65. § (10) bekezdése szerinti kikötés alkalmazását olyan alapvető fontosságú feladatok esetében, amelyekhez nem kapcsolódik alkalmassági követelmény?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Kbt. 65. § (10) bekezdése azt nem teszi kötelezővé, hogy az alapvető fontosságú feladatokra minden esetben kerüljön előírásra alkalmassági követelmény, az alkalmassági követelmények meghatározása ajánlatkérő feladata és felelőssége a beszerzési igényének ismeretében a Kbt. 65. § (3) bekezdésében foglaltakra tekintettel.

Ugyanakkor a vonatkozó gyakorlat azt mutatja, hogy a Kbt. 65. § (10) bekezdése szerinti kikötés alkalmazását megalapozó alapvető fontosságú feladathoz általában kapcsolódik alkalmassági követelmény. Az esetleges auditkockázatok elkerülése érdekében javasolt minden esetben fokozott körültekintéssel vizsgálni azt, hogy az érintett tevékenység valóban alapvető fontosságú-e, továbbá azt is, hogy az adott feladat alapvető fontosságával ténylegesen összhangban van-e a vonatkozó alkalmassági követelmények meghatározásának elmaradása.

Az alapvető fontosságú feladatok tekintetében előírt alkalmassági követelményeket javasolt más – nem alapvető fontosságú feladatokhoz kapcsolódó – alkalmassági követelményektől elkülöníteni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 65. § (10) bekezdése értelmében a szolgáltatással, építési beruházással és árubeszerzéssel kapcsolatos beállítási vagy üzembehelyezési művelet esetében az ajánlatkérő előírhatja, hogy e tárgy-, illetve tevékenységi körökön belül bizonyos alapvető fontosságú feladatokat az ajánlattevő vagy a közös ajánlattevők egyike végezzen el. E feladatokat érintő alkalmassági követelmények igazolása tekintetében kapacitást nyújtó szervezet bevonására nincs lehetőség, és alvállalkozó sem vehető igénybe ezek teljesítése során.

Azok a tevékenységek minősíthetők alapvető fontosságú feladatnak, amelyek elvégzése ténylegesen kritikus jelentőséggel bír az érintett beszerzési igény megvalósítása tekintetében. Az alapvető fontosságú feladatok meghatározása során különös körültekintéssel, az adott beszerzési tárggyal kapcsolatos valamennyi egyedi, konkrét körülményre figyelemmel szükséges eljárni tekintettel arra, hogy a Kbt. 65. § (10) bekezdése szerinti előírások alkalmazása nem vezethet a verseny indokolatlan korlátozásához. E körben javasolt vizsgálni különösen az érintett beszerzési igény megvalósítása által elérni kívánt műszaki célt és az ehhez kapcsolódó egyes tevékenységek funkcióját, az előírás lehetséges hatását, továbbá a beszerzéssel elérni kívánt eredményt érintő objektív és valós kockázatokat. Fontos, hogy a Kbt. 65. § (10) bekezdése szerinti kikötés alkalmazása – minden lehetséges alternatívára tekintettel – szükséges-szerű megoldás legyen.

Ha a törvény az érintett eljárás esetében biztosítja az alkalmassági követelmények előírásának lehetőségét, az ajánlatkérő tudja felelősen megítélni, hogy szükséges-e alkalmassági feltételeket meghatározni a Kbt. 65. § (3) bekezdése szerinti előírásoknak megfelelően. Amennyiben alkalmassági követelmények előírására nem kerül sor, úgy az ajánlatkérőnek a fenti vizsgálat keretei között kell mérlegelni, hogy az adott beszerzés esetében ténylegesen alapvető fontosságúnak tekinthető-e az a tevékenység, amellyel kapcsolatban a szerződés teljesítésére való alkalmasságot az ajánlatkérő nem kívánja ellenőrizni. A vonatkozó gyakorlatot tekintve a Kbt. 65.

§ (10) bekezdése szerinti kikötés általában érinti az alkalmassági követelményeket.

Az alkalmassági követelmények megfogalmazása során ügyelni kell arra, hogy a Kbt. 65. § (10) bekezdése szerinti alapvető fontosságú feladatokkal kapcsolatos alkalmassági követelmények elkülönüljenek más alkalmassági feltételektől, hogy a kapacitást nyújtó szervezet bevonására vonatkozó tilalom ténylegesen csak a Kbt. 65. § (10) bekezdése által meghatározott tevékenységi kör vonatkozásában érvényesüljön.

A Kbt. 65. § (10) bekezdésével kapcsolatban az alábbi útmutatók tartalmazzák további információt:

- *A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az alvállalkozókkal kapcsolatos egyes kérdésekről (2023. május 25.)* (a továbbiakban: *Alvállalkozókkal Kapcsolatos Útmutató*);
- *A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az alkalmassági feltételek előírásával kapcsolatos szabályokról (2023. november 16.)*

3. kérdés

3.1. A Kbt. 131. § (7) bekezdése szerinti előírások vonatkozásában „az ügy érdemében hozott vagy a közbeszerzési ügy befejezését eredményező határozatnak” minősül-e a Közbeszerzési Döntőbizottság azon, az eljárás eredményének megváltoztatására irányuló jogorvoslati kérelmet elutasító határozata, amelynek értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlatok bírálatára vonatkozó összegezést megfelelőnek találta?

3.2. Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság 3.1. kérdésben említett határozatával szemben közigazgatási per van folyamatban, az ajánlatkérő a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati kérelmet érdemben elutasító határozata alapján – a bíróság erre vonatkozó engedélye nélkül – jogszerűen aláírhatja-e a szerződést?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

3.1. Az ajánlatkérő megkötheti a közbeszerzési szerződést a Kbt. 165. § (2) bekezdés a) pontja szerinti döntőbizottsági határozatban jóváhagyott összegezésben megnevezett nyertes ajánlattevővel, figyelemmel arra, hogy a jogorvoslati kérelmet elutasító döntés „az ügy érdemében hozott határozatnak” minősül, amelynek kibocsátása a Kbt. 131. § (7) bekezdése szerinti szerződéskötési moratóriumot megszüntette.

3.2. A szerződéskötéshez nincs szükség az állásfoglalás kérés szerinti döntőbizottsági határozattal szemben kezdeményezett közigazgatási perben eljáró bíróság jóváhagyására, azonban a Kbt. 166. § (5) bekezdése értelmében az ajánlatkérőnek lehetősége van arra, hogy a közigazgatási perre tekintettel a folyamatban lévő közbeszerzési eljárását felfüggeszse, illetve a szerződés megkötését elhalassza a bíróság jogerős határozatának meghozataláig.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az ajánlatkérő főszabály szerint a jogorvoslattal érintett közbeszerzési szerződést akkor kötheti meg a nyertes ajánlattevővel, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás lezárult, és a jogorvoslati eljárás eredményeként hozott döntőbizottsági döntés ezt lehetővé teszi, továbbá a szerződéskötés érdekében a nyertes ajánlattevő is fenntartja az ajánlatát az ajánlati kötöttség esetleges lejártá esetén.

A Kbt. 131. § (7) bekezdése szerinti szerződéskötési moratóriumot az alábbi cselekmények szüntetik meg:

1.) a közbeszerzési ügy befejezésére irányuló döntőbizottsági végzés kibocsátása [például a jogorvoslati kérelem, kezdeményezés visszautasítása a Kbt. 151. § (2) bekezdése, illetve a Kbt. 152. § (5) bekezdése alapján vagy a jogorvoslati eljárás megszüntetése a Kbt. 151. § (5) bekezdése alapján] vagy

2.) az ügy érdemében hozott döntőbizottsági határozat kibocsátása a Kbt. 165. § alapján.

A Kbt. 131. § (7) bekezdése szerinti szerződéskötési moratóriumot megszüntető döntőbizottsági határozattal szemben indított közigazgatási per esetében az ajánlatkérőnek lehetősége van a szerződés megkötésére, vagy – a Kbt. 166. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezésekre figyelemmel – felfüggesztheti a folyamatban lévő közbeszerzési eljárását, illetve elhalaszthatja a szerződés megkötését a bíróság jogerős határozatának meghozataláig.

A bírósági per időszakában tehát már nem áll fenn a szerződéskötési moratórium.

A Kbt. 131. § (7) bekezdése szerinti szerződéskötési moratórium alatt (azaz a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt folyamatban lévő jogorvoslati ügy lezárása előtt) az ajánlatkérő akkor kötheti meg a jogorvoslati eljárással érintett közbeszerzési szerződést, ha a Közbeszerzési

Döntőbizottság Kbt. 156. § (4) bekezdése alapján kibocsátott végzésében vagy – a végzéssel szemben kezdeményezett közigazgatási per esetében – a perben eljáró bíróság ezt engedélyezi. A Közbeszerzési Döntőbizottság e tárgykörben hozott, Kbt. 156. § (4) bekezdése szerinti végzésével szemben benyújtott kereseti kérelemnek halasztóhatálya van a végzés hatályosulására a Kbt. 169. § (3) bekezdése alapján. Tehát ha halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek védelme miatt a Közbeszerzési Döntőbizottság végzéssel engedélyezte a szerződés megkötését, akkor ezen végzéssel szemben indított közigazgatási per kezdeményezése esetén a szerződéskötéssel szükséges megvárni a bíróság döntését.

4. kérdés

Jogszerűen módosítható-e a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja alapján egy uniós támogatásból finanszírozott közbeszerzési szerződés (a továbbiakban: alapszerződés) az alapszerződés alapján megvalósított vízelvezető rendszer bővítése céljából, ha a szerződésmódosítással kapcsolatos ellenértéknövekedés nem haladja meg az eredeti szerződéses érték 50 %-át? A szerződésmódosítás tárgyát képező bővítési munkák az alapszerződés szerinti kivitelezés által érintett árokszakaszhoz kapcsolódnának. A szerződésmódosítás alapján az alapszerződés szerinti földmeder helyett egy új, eltérő hosszúságú, burkolt árokszakasz kerülne kialakításra, ami a szerződésmódosítás tárgyát képező kivitelezési munkák eredményeként csatlakozna az alapszerződés alapján megvalósított vízelvezető rendszerhez és az alapszerződés szerint már kialakított burkolt mederhez. A szerződésmódosítás szerinti bővítési munkákat az alapszerződésben foglalt kivitelezés fedezetét biztosító uniós támogatásból megmaradt összegből finanszíroznák.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A közbeszerzési szerződés módosítása a Kbt. 141. §-ában meghatározott valamely jogalap fennállása esetén jogszerű. Az ajánlatkérőként szerződő félnek valamennyi információ birtokában, az adott esetre vonatkozó összes körülmény teljes körű vizsgálatát követően szükséges eldönteni, hogy az egyes jogalapokra irányadó rendelkezésekben foglalt törvényi feltételek fennállnak-e.

Az állásfoglalás kérdésben közölt információk önmagukban nem alapozzák meg az alapszerződés Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja szerinti módosítását.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A közbeszerzési szerződés módosítása akkor tekinthető jogszerűnek, ha megfelel a Kbt. 141. § (2)-(3), (4) vagy (6) bekezdésében foglalt valamely jogalapnak. Az állásfoglalás kérdés a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja vonatkozásában tartalmaz kérdést a bemutatott esettel összefüggésben.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja alkalmazásakor az ajánlatkérőnek különös gondossággal kell megítélnie, hogy a jogalap alkalmazásának törvényi feltételei fennállnak-e. A törvényben meghatározott feltételek nem értelmezhetők kiterjesztően, és együttesen kell teljesülniük a szerződésmódosítás tárgyának egésze vonatkozásában. Igazolni kell, hogy a szerződésmódosítás eredményeként megvalósítandó új beszerzési igényt gazdasági vagy műszaki okokból kizárólag a nyertes ajánlattevőként szerződő fél tudja teljesíteni. Az uniós források felhasználásával kapcsolatos audittapasztalatok értelmében a gazdasági vagy a műszaki okot elegendő vagylagosan vizsgálni.¹ Az állásfoglalás kérdés szerinti esetet érintően tisztázni szükséges különösen, hogy a módosítással érintett feladatok speciális technológia alkalmazásához kötöttek-e, van-e valamilyen speciális műszaki jellemzőjük, igényelnek-e olyan különleges építőanyagot vagy technológiát, amely nem helyettesíthető vagy beszerezhető más kivitelező által. A D.423/18/2024. számú döntőbizottsági határozat értelmében nem fogadható el más kivitelező teljesítését kizáró műszaki vagy gazdasági okként az, hogy az eredeti szerződő fél rendelkezik a kivitelezéshez szükséges szakhatósági engedélyekkel, valamint az építés-szerelés C.A.R. biztosítással. A jogszerű szerződésmódosítás szempontjából irreleváns az is, hogy ajánlatkérőnek fokozott ellenőrzési és szervezési tevékenységet jelentene, ha egy helyett két kivitelező teljesítené. A D.25/7/2017. számú döntőbizottsági határozat azt is kimondja, hogy az alapszerződés és a szerződésmódosítás által érintett feladatok egymásra épülésének sincs jelentősége, és önmagában az érintett

¹Szerződésmódosítási útmutató ellenőrzést végző szakértők részére (2021.09.06.)
<https://www.palyazat.gov.hu/informacio/kozbeszerzes>.

munkanemek közötti egyezés sem alapozhatja meg Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja szerinti szerződésmódosítást.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja szerinti szerződésmódosítás vonatkozásában azt is szükséges alátámasztani, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél változása az ajánlatkérőként szerződő fél számára jelentős hátránnyal vagy a költségek megsokszorozódásával járna. E körben nem csupán a szerződésmódosítás elmaradása esetén várható következményeket, hanem azok súlyát, illetve arányát is vizsgálni kell. A Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja szerinti szerződésmódosítás csak az igazoltan kirívó, illetve aránytalan kockázatok fennállása esetén lehet jogszerű. Az uniós források felhasználását érintő audittapasztatatok értelmében a pénzügyi hátrány vonatkozásában elfogadható lehet például valamilyen működésbeli összefüggés, illetve akadályoztatás igazolása, és érdemes lehet számításokat, illetve piackutatást végezni a pénzügyi hátrány alátámasztása érdekében.² Egy új közbeszerzési eljárás lefolytatása többletköltségek felmerüléséhez, a beruházás elhúzódásához, szervezési, gazdasági és jótállással kapcsolatos problémák kialakulásához is vezethet, de a D.500/11/2022. számú döntőbizottsági határozat értelmében ez önmagában nem indokolja a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja szerinti szerződésmódosítás alkalmazását. Tekintettel az új közbeszerzési eljárás bonyolításának időigényére az is előfordulhat, hogy az ajánlatkérő (kedvezményezett) kizárólag szerződésmódosítás keretében tudná felhasználni a támogatás fennmaradó részét a vonatkozó elszámolási határidőn belül. Tehát adott esetben a szerződésmódosítás elmaradása a támogatásból megmaradt összeg elvonását eredményezheti. Vélhetően önmagában a támogatásból megmaradt összeg elvonásának lehetősége sem vehető figyelembe az ajánlatkérőként szerződő fél veszteségeként a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja szerinti szerződésmódosítás szempontjából, mivel az nem az ajánlatkérőként szerződő fél „bevétele”, a projekt-fedezet csak a támogatás céljára figyelemmel, a vonatkozó feltételek betartása mellett használható fel.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja szerinti szerződésmódosítás keretében kizárólag olyan új beszerzési igény valósulhat meg, amely igény az alapszerződésben még

nem szerepelt. Az alapszerződésben foglalt előírások módosítására csak ezen új beszerzési igény teljesítésére tekintettel kerülhet sor, a közbeszerzési eljárás Kbt. 28. § szerinti előkészítésével kapcsolatos hiányosságok vagy hibák e szerződésmódosítás keretében nem korrigálhatók. Az állásfoglalás kérés szerinti szerződésmódosítás alapvetően az alapszerződés szerinti árokszakasz és vízelvezető rendszer vonatkozásában fogalmaz meg változásokat, ezért kérdéses lehet, hogy jelen szerződésmódosítás tárgya mennyiben minősülhet új beszerzési igénynek. Az alapszerződés szerinti megoldások „cseréje” önmagában nem jogszerű. Ugyanakkor a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja szerinti szerződésmódosítás keretében megvalósítandó új feladatok előre nem láthatóságát nem szükséges alátámasztani, illetve vizsgálni, ez a szerződésmódosítás jogszerűsége szempontjából nem releváns.

A D.212/12/2023. számú döntőbizottsági határozat értelmében a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja szerinti szerződésmódosítás keretében csak olyan igény valósulhat meg, ami az alapszerződés szerinti beszerzési igény kielégítése szempontjából szükségszerű.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja szerinti szerződésmódosítás esetében az alapszerződésben foglalt ellenérték növekedése nem haladhatja meg az alapszerződés szerinti szerződéses ellenérték 50%-át. E módosítási korlát tekintetében nem csupán az állásfoglalás kérésben jelzett szerződésmódosítás szerinti értéknövekedést, hanem a korábbi szerződésmódosítások együttes értéknövekedését is figyelembe kell venni.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy ha – az eset összes körülményeire tekintettel – a Kbt. 141. § (2)-(3), (4) vagy (6) bekezdésében meghatározottak alapján a szerződés nem módosítható, a Kbt. 141. § (8) bekezdése alapján új közbeszerzési eljárást kell lefolytatni és az ajánlatkérő a Kbt. 143. § (1) bekezdés a) pontja alapján a szerződést felmondhatja, vagy a – Ptk.-ban foglaltak szerint – a szerződéstől elállhat. Ha a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, a módosítás a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis.

A közbeszerzési szerződés módosításával kapcsolatos törvényi előírások értelmezésével kapcsolatban további

² Szerződésmódosítási útmutató ellenőrzést végző szakértők részére (2021.09.06.)
<https://www.palyazat.gov.hu/informacio/kozbeszerzes>.

információk találhatóak a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnaka közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatójában (2023. május 25.).

5. kérdés

5.1. Mekkora lehet az alvállalkozói tényleges teljesítés maximuma az ajánlattevői teljesítésen belül?

5.2. Van-e jelentősége annak, hogy az alvállalkozói teljesítés maximális mértékét egy vagy több alvállalkozó teljesíti?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

5.1.-5.2. A Kbt. – a lentebb kiemelt esetkörök kivételével – nem korlátozza az alvállalkozók bevonását, és nem határozza meg az alvállalkozói teljesítés mértékének, illetve a bevonható alvállalkozók számának felső határát sem.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 138. § (1) bekezdése ugyan előírja, hogy a közbeszerzési szerződést a nyertes ajánlattevőként szerződő feleknek vagy a nyertes ajánlattevő(k), illetve adott esetben az ajánlatkérő részesedésével létrehozott projektársaságnak kell teljesíteni, azonban – a törvényben kiemelt esetköröket meghaladóan – nincs akadálya annak, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél vagy a projektársaság a szerződéses kötelezettségek teljesítése érdekében alvállalkozót vonjon be. Továbbá a Kbt. 138. § (3) bekezdés értelmében az ajánlattevő akár a szerződéskötés előtt, akár a teljesítés során bármikor vonhat be új alvállalkozót, azonban minden esetben a bevonást megelőzően szükséges bejelenteni az alvállalkozók jogszabályban előírt adatait az ajánlatkérő részére. Ajánlatkérő a Kbt. 142. § (1) bekezdése értelmében köteles dokumentálni a szerződés teljesítésére vonatkozó adatokat és ellenőrizni a szerződéses kötelezettségek teljesítését, így ennek keretében ajánlatkérő ellenőrzi azt is, hogy az alvállalkozók bevonása és kifizetése a jogszabályi előírásoknak megfelelően történik-e.

A Kbt. 65. § (10) bekezdése értelmében az ajánlatkérő előírhatja, hogy bizonyos alapvető fontosságú feladatokat maga az ajánlattevő vagy a közös ajánlattevők egyike alvállalkozó, illetve kapacitást nyújtó szervezet bevonása nélkül végezzen el. Ha az ajánlatkérő él a kikötés alkalmazásának lehetőségével, a törvényi elő-

írásba ütköző ajánlat érvénytelen a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján.

A nyertes ajánlattevőként szerződő fél vagy felek részéről a közbeszerzési szerződés teljesítésébe bevont gazdasági szereplők [a Kbt. 65. § (7) bekezdésében előírt kötelezettségvállalás alapján és a Kbt. 65. § (9) bekezdése szerint bevont kapacitást nyújtó szervezetek, az alvállalkozók és az értékelés körében bemutatott szervezetek, személyek] köre a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdéseiben foglalt előírásoknak megfelelően változhat.

Amennyiben építési beruházáshoz kapcsolódik az alvállalkozó igénybevétele, akkor szükséges még a kifizetési szabályokra is tekintettel lenni alvállalkozók bevonása esetén. Ennek részletes szabályait az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 32/A. §-a tartalmazza.

A vonatkozó jogszabályi előírások értelmezésében további segítséget nyújt az Alvállalkozókkal Kapcsolatos Útmutató.

A Kbt. 36. § (1) bekezdés b) pontja alapján az a gazdasági szereplő, aki adott közbeszerzési eljárásban ajánlatot tesz vagy részvételi jelentkezést nyújt be, nem lehet ugyanabban a közbeszerzési eljárásban – illetve a részajánlattétel biztosítása esetében – ugyanazon részajánlat vonatkozásában más ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező alvállalkozója is. E törvényi előírás megsértése esetén valamennyi érintett részvételre jelentkezést, illetve ajánlatot szükséges érvénytelennek nyilvánítani a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján. Annak viszont nincs akadálya, hogy ugyanaz a gazdasági szereplő adott közbeszerzési eljárás vagy részajánlat vonatkozásában egyszerre több ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben is megjelenjen alvállalkozóként.

6. kérdés

6.1. Helyes-e az az értelmezés, amely szerint a keretmegállapodás alapján kötendő egyedi szerződést önállóan teljesíteni szándékozó konzorciumi tag nem vonhatja be a saját teljesítésébe alvállalkozóként azt a gazdasági szereplőt, amely gazdasági szereplő bevonásáról az érintett konzorciumnak egy másik – az egyedi szerződés teljesítésében részt nem vevő – tagja korábban már nyilatkozott? Az érintett alvállalkozó teljesítésben való közreműködésével kapcsolatos igény fenn-

tartása esetén szükséges-e az alvállalkozó bevonásáról korábban nyilatkozó konzorciumi tag bevonása az egyedi szerződés teljesítésébe? Az alvállalkozó bevonása miatt szükséges-e az, hogy az egyedi szerződést az érintett - a teljesítésben ténylegesen részt vevő és a teljesítésbe bevonni kívánt alvállalkozót korábban bejelentő - konzorciumi tagok közösen teljesítsék?

6.2. Helyes-e az az értelmezés, amely szerint a nyertes ajánlattevő egy alvállalkozót kizárólag abban az esetben vonhat be ténylegesen a teljesítésbe, ha ezt ajánlatkérőnek előzetesen bejelentette, és az ajánlatkérő nem kifogásolta az alvállalkozó bevonását?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

6.1. A keretmegállapodás alapján kötendő egyedi szerződést önállóan teljesíteni szándékozó konzorciumi tag bevonhatja a saját teljesítésébe alvállalkozóként azt a gazdasági szereplőt, amely gazdasági szereplő bevonásáról az érintett konzorciumnak egy másik - az egyedi szerződés teljesítésében részt nem vevő - tagja korábban már jogszerűen, a Kbt. 138. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően nyilatkozott. Nem szükséges az alvállalkozót korábban bemutató konzorciumi tag bevonása az egyedi szerződés teljesítésébe, elegendő a Kbt. 138. § (3) bekezdése alapján korábban tett nyilatkozatban közölt adatok változását előzetesen bejelenteni az ajánlatkérőnek.

6.2. A Kbt. 138. § (3) bekezdése ugyan nem köti az alvállalkozó bevonásának lehetőségét az ajánlatkérő előzetes jóváhagyásához, azonban az ajánlatkérő a Kbt. 142. (1) bekezdése alapján köteles ellenőrizni és dokumentálni az alvállalkozók bevonásával kapcsolatos Kbt. és szerződéses rendelkezések megvalósulását, és az ellenőrzés dokumentált eredményétől függően szükséges intézkedni a jogsértő állapot megszüntetése érdekében.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint – ezzel ellentétes jogszabályi rendelkezés hiányában – a Kbt. előírásainak megfelelően bejelentett alvállalkozót a nyertes ajánlattevőként szerződő konzorcium bármely tagja bevonhatja a saját teljesítésébe azzal, hogy a Kbt. 138. § (3) bekezdése értelmében a nyertes ajánlattevő köteles az ajánlatkérőt tájékoztatni az alvállalkozók bejelentésben közölt adatainak változásáról.

Az ajánlatkérő a Kbt. 142. § (1) bekezdése alapján köteles ellenőrizni az alvállalkozók bevonásával kapcsolatos nyilatkozatokat, és amennyiben az alvállalkozó bevonása nem felel meg a Kbt. vonatkozó előírásainak, az ajánlatkérő intézkedni köteles a jogsértő állapot megszüntetése érdekében, enélkül ugyanis a Kbt. 142. § (1) bekezdésében rögzített előírás nem töltene be a funkcióját. Ezt támasztja alá a D.476/9/2022. számú döntőbizottsági határozat azon megállapítása is, amely szerint az ajánlatkérőként szerződő félnek a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti ellenőrzés keretében fel kell szólítani a nyertes ajánlattevőt a szerződésszerű teljesítésre [D.476/9/2022. számú döntőbizottsági határozat 74. pontja].

7. kérdés

Helyes-e az az értelmezés, amely szerint a Kbt. 3. sz. melléklet szerinti szolgáltatás megvalósítására irányuló, uniós értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési eljárás esetében alkalmazhatók a nemzeti eljárásrend szabályai? Ebben az esetben szükséges-e egységes európai közbeszerzési dokumentumot (a továbbiakban: EEKD) benyújtania az ajánlattevőknek, továbbá vonatkozik-e az ajánlattételi határidőre a Kbt.-ben rögzített 10 napos törvényi minimum?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Kbt. 21. § (2) bekezdése értelmében a Kbt. 3. mellékletében szereplő szolgáltatások igénybevételére irányuló közbeszerzési eljárásokat – ide nem értve a koncessziós beszerzési eljárásokat – a Kbt. uniós értékhatár alatti eljárásokra vonatkozó szabályai (azaz a Kbt. Harmadik Részében rögzített előírások) szerintszükséges bonyolítani mind a nemzeti, mind az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült érték esetében.

A fenti eljárásokban az EEKD nem alkalmazandó, csupán a korábbi közbeszerzési eljárásban felhasznált EEKD benyújtása lehetséges a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 17. § (1) bekezdésében rögzített előírásoknak megfelelően. A 3. számú melléklet szerinti szolgáltatás beszerzésére irányuló, uniós értékhatár alatti közbeszerzési eljárás Kbt. 114/A. § szerinti indítása esetében a korábbi EEKD felhasználása sem indokolt.

A 10 napos ajánlattételi határidő a Kbt. 114. § (4) bekezdés a) pontja szerinti törvényi minimummal összhangban van, tehát a kérdés szerinti esetre is irányadó. Ettől csak a Kbt. által jelzett esetekben lehetséges az el-

térés (például a Kbt. 117. § rendelkezései alapján bonyolított eljárás esetében).

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 3. melléklete szerinti szolgáltatások igénybevételére irányuló közbeszerzési eljárásokat a Kbt. 21. § (2) bekezdésében rögzített előírásoknak megfelelően, a Kbt. uniós értékhatár alatti eljárásokra vonatkozó szabályait alkalmazva szükséges bonyolítani mind a nemzeti, mind az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült érték esetében.

A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 17. § (1) bekezdése értelmében az EEKD nem alkalmazandó a Kbt. Harmadik Része szerinti eljárásokban, azonban a korábbi eljárásban benyújtott EEKD felhasználására van mód azzal, hogy a Kbt. 114/A. § szerint indított eljárások esetében a korábban benyújtott EEKD felhasználása sem indokolt, mivel ebben az esetben a gazdasági szereplők a kizáró okok hiányát, az alkalmassági követelményeknek való megfelelést, valamint – adott esetben – a Kbt. 82. § (5) bekezdése szerinti objektív kritériumok teljesülését a közbeszerzési dokumentumokban előírt igazolásokkal kötelesek alátámasztani, e tekintetben EEKD-val teljesíthető előzetes nyilatkozattétel nem szükséges.

Az ajánlattételi határidőt a Kbt. Harmadik Része szerint lefolytatott eljárásokban a Kbt. 114. § (4) bekezdés a) pontja szerintszükséges meghatározni, ettől eltérni csak a Kbt.-ben meghatározott esetekben lehet.

8. kérdés

8.1. *Helyes-e az az értelmezés, amely szerint a településen vagy fővárosi kerületen belül elvégzendő, útépitésre, illetve útfelújításra irányuló közbeszerzési eljárások esetében főleg a kivitelezési tevékenységekkel érintett utak, illetve útszakaszok közötti funkcionális összefüggés alapján szükséges vizsgálni, hogy az érintett beszerzések becsült értéke részekre bontható-e?*

8.2. *Amennyiben az útépitésre, illetve útfelújításra irányuló kivitelezések egyazon időben, egymással közel azonos műszaki tartalommal, de a település két eltérő helyszínén valósulnak meg (tehát a kivitelezési tevékenységekkel érintett két útszakasz önállóan funkcionál), e feltételek mellett részekre bontható-e a kapcsolódó, önállóan funkcionáló útszakaszokra vonatkozó építési beruházások becsült értéke, és ennek eredményeként egyidejűleg bonyolítható-e több, a becsült érték szem-*

pontjából egymástól független, útépitésre, illetve útfelújításra irányuló közbeszerzési eljárás?

8.3. *Amennyiben 8.2. pont szerinti, önállóan funkcionáló utakhoz, illetve útszakaszokhoz kapcsolódó közbeszerzések becsült értéke részekre bontható, és az ajánlatkérő e beszerzésekkel egyidejűleg a települési úthálózat felújításával, illetve építésével kapcsolatban egy keretszerződés megkötésére irányuló közbeszerzést is le kíván folytatni, ez utóbbi eljárás becsült értéke vonatkozásában figyelembe kell-e venni a 8.2. pont szerinti közbeszerzések becsült értékét? Ebben az esetben hogyan alkalmazandók a részekre bontás szabályai? Kezelhető-e külön a 8.2. pont szerinti építési beruházások becsült értéke és a keretszerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárás becsült értéke? A keretszerződés előzetesen nem határozná meg az építési helyszíneket, mivel azokat az ajánlatkérő nem tudja megjelölni.*

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

8.1. A Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti részekre bontási tilalom az „egy építési beruházás” fogalmi körébe tartozó beszerzések vonatkozásában áll fenn. Az „egy építési beruházást” alkotó beszerzések meghatározása érdekében elsődlegesen az érintett kivitelezések műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell vizsgálni. Ennek keretében szükséges figyelembe venni a kivitelezések által érintett utak, útszakaszok közötti funkcionális összefüggéseket az útépitésre, illetve útfelújításra irányuló beszerzések esetében.

8.2.-8.3. Vélhetően nem áll fenn a műszaki és gazdasági funkcionális egység azon útépitésre, illetve útfelújításra irányuló beszerzések között, amelyek esetében az érintett utak, útszakaszok önállóan, a többi szakasztól függetlenül is be tudják tölteni rendeltetésüket. Ugyanakkor az adott út, illetve útszakasz funkcionális önállósága csak a vizsgált beszerzések közvetlen céljára figyelemmel állapítható meg, kizárólag a szakaszok közötti fizikai kapcsolat, illetve az eltérő építési helyszínek alapján e tekintetben nem vonható le következtetés.

Az állásfoglalás kérés szerinti, útépitésre, illetve útfelújításra irányuló beszerzések esetében a kivitelezések teljesítésének egyidejűsége és a kivitelezések „közel azonos műszaki tartalma” alapján nem zárható ki a részekre bontási tilalom fennállása. A beszerzések műszaki és gazdasági funkcionális egységét, illetve a részekre bontást érintő egyéb kisegítő szempontokat fokozott körültekintéssel szükséges vizsgálni. Ekként kell eljárni

a települési úthálózat felújítására, illetve építésére irányuló keretszerződés megkötésére irányuló közbeszerzés esetében is. Nem alapozza meg a keretszerződés megkötésére irányuló közbeszerzés és a keretszerződésen kívüli, ismert teljesítési helyszíneken megvalósuló kivitelezések becsült értékének részekre bontását az, hogy az ajánlatkérő a keretszerződés megkötésére irányuló közbeszerzések esetében nem tudja meghatározni az építési helyszíneket.

A részekre bontás megengedhetősége szempontjából általános érvényű megállapítás nem tehető, a részekre bontási tilalom hatályával kapcsolatos döntést minden esetben az érintett beszerzések egyedi jellemzőire figyelemmel szükséges meghozni az ajánlatkérőnek.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A részekre bontási tilalom, valamint a kapcsolódó jogszabályi előírások értelmezését az alábbi útmutató megállapításai segítik:

- *A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában* (2021. 09.30.) (a továbbiakban: Részekre Bontással Kapcsolatos Útmutató)

Az Európai Unió Bírósága C-16/98. sz. ítélete értelmében az „egy építési beruházáshoz”, azaz a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti részekre bontási tilalom hatálya alá tartozó beszerzések elsődlegesen a gazdasági és műszaki funkció egysége alapján határozhatók meg.

Az „egy építési beruházás” meghatározása vonatkozásában a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 13. § (2) bekezdése kimondja, hogy az egy építési engedélybe foglalt építési beruházás valamennyi megvalósulási szakasza ugyanazon építési beruházás részét képezi. Ugyanakkor a több engedély alapján megvalósuló építési beruházások között is fennállhat a részekre bontási tilalmat megalapozó műszaki és gazdasági funkcionális egység.

A Részekre Bontással Kapcsolatos Útmutató által hivatkozott európai bizottsági audit tapasztalatok értelmében a műszaki és gazdasági funkcionális egység fennállásával kapcsolatos vizsgálatok döntő szempontjai a beszerzések tárgyának, rendeltetésének azonossága és a vizsgált beszerzések egymással kapcsolatos felhasználásának közvetlen összefüggései. Tehát ha az állásfoglalás kérés szerinti építési beruházások tárgya „közel

azonos”, az ajánlatkérőnek különös körültekintéssel szükséges vizsgálni az érintett kivitelezések rendeltetését, a beszerzések közvetlen céljának megvalósításához szükséges műszaki folyamatot, illetve e folyamaton belül az egyes beszerzések szerepét, a kivitelezések közötti funkcionális összefüggéseket.

A különböző helyszíneken megvalósított útépitések vagy útfelújítások vonatkozásában a Részekre Bontással Kapcsolatos Útmutató kiemeli, hogy ha az egyes útszakaszok rendeltetésüket önállóan is megvalósítják, tehát egyik szakasz a másik nélkül is használható, azok értéke jogszerűen részekre bontható, ellenkező esetben viszont az útszakaszok építésére vonatkozó becsült értékeket nem lehet megbontani. Az ezzel kapcsolatos vizsgálatot az ajánlatkérőnek - a Kúria D.486/5/2019. számú döntőbizottsági határozat vonatkozásában hozott, Kf.IV.39.008/2022/6. számú ítélete értelmében - a beszerzés „funkciójára”, azaz közvetlen céljára figyelemmel szükséges elvégezni. Az ítélet szerint az útszakaszok ténylegesen önálló használata, illetve az útszakaszok fizikai kapcsolata önmagában a részekre bontás szempontjából nem releváns [a Kúria Kf.IV.39.008/2022/6. számú ítéletének [46] és [47] bekezdései].

Az eltérő földrajzi helyszínek érintettsége csak akkor alapozza meg a jogszerű részekre bontást, ha ez a körülmény a konkrét beszerzések esetében ténylegesen megtöri a műszaki és gazdasági funkcionális egységet. Ez az érintett beszerzések egyedi rendeltetésére figyelemmel állapítható meg. Az építési helyszínek meghatározásának hiányából még nem következik az, hogy a keretszerződés alapján teljesítendő kivitelezések és az ezeken kívüli, ismert teljesítési helyszíneken megvalósuló építési beruházások nem alkothatnak műszaki és gazdasági funkcionális egységet (például a települési úthálózat funkcionális megújulása, adott esetben az úthálózat bővítése céljából).

Minden esetben javasolt a kiegészítő szempontok (egyeséges tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor, időbeli összefüggés) vizsgálata is a műszaki és gazdasági funkcionális egységgel egyidejűleg, ennek az ellenőrző szervek kiemelt jelentőséget tulajdonítanak.

Az állásfoglalás kérés szerinti beszerzések esetében az ajánlatkérő körültekintő, az építési beruházások egyedi jellemzőin alapuló, objektív vizsgálata nélkül nem zár-

ható ki, hogy a kivitelezések egyazon időben és „közel azonos” műszaki tartalommal történő megvalósítása a beszerzések közötti műszaki és gazdasági funkcionális egység miatt szükséges.

Ha az ajánlatkérő az egyes, azonos projektekhez kapcsolódó beszerzései tekintetében máshogy nem tudja megítélni a műszaki és gazdasági funkcionális egység fennállását, úgy az egy projekt ténye egy olyan ún. ki-segítő szempont lehet, mely alátámaszthatja a részekre bontási tilalmat. Ezzel együtt a támogatáspolitikai projekt önmagában nem jelöli ki a részekre bontás határait.

A részekre bontás tilalmával kapcsolatban javasolt megismerni és figyelembe venni – a Részekre Bontással Kapcsolatos Útmutatóban, illetőleg a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdése szerinti részekre bontás tilalmával kapcsolatosan a Közbeszerzési Hatóság-Miniszterelnökség-EUTAF-Megyei Jogú Városok Szövetsége által kiadott közös példatárban (2021. október 7.) foglaltakon túl – a Miniszterelnökség és az EUTAF által kiadott, a közbeszerzés becsült értékének megállapításával és az ún. részekre bontás tilalmának alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatokról szóló közleményben (2021.10.06.) foglaltakat is.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva LL.M., közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.3.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogesetekben a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásfajta jogsértő alkalmazása került megállapításra. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásfajta jelentőségét az adja, hogy kivételesen, a közbeszerzési törvényben meghatározott szigorú feltételek betartása esetén alkalmazhatók, különös tekintettel arra, hogy ezen eljárásfajtákban a nyílt verseny korlátozására kerül sor.

A Döntőbizottság D.550/9/2023. számú határozata

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: A Döntőbizottság megállapította, hogy a tárgyi esetben nem állt fenn előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősséget indokoló körülmény a beszerzés tárgya vonatkozásában.

Tényállás

Az ajánlatkérő 2023. október 3. napján indikatív árajánlatkérést küldött a jelen ismertetés szerint M Kft. részére a 2023/2024-es légúti szezonra szükséges COVID-19 oltóanyag beszerzése tárgyában. Az ajánlatkérő az ajánlatkérésben pontosan meghatározta a beszerezni kívánt oltóanyag típusát, a beszerezni kívánt mennyiséget, továbbá a megajánlható kiegészítőket. Az indikatív árajánlatmegküldésére 5 munkanap állt rendelkezésre.

Az ajánlatkérő 2023. november 21. napján, a Kbt. 103. § (1) bekezdés szerinti tájékoztatás megküldése útján értesítette a kezdeményezőt arról, hogy a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont alapján hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást indított a jelen kezdeményezés alapján vizsgált árubeszerzés tárgyában.

Az ajánlatkérő a tájékoztatásban az alábbiak szerint ismertette a tárgyalásos eljárás alkalmazását megalapozó körülményeket.

Előadta, hogy a tárgyalásos eljárás lefolytatása feltétlenül szükséges, figyelemmel arra, hogy az Egészségügyi Világszervezet (a továbbiakban: WHO) 2023. május 5. napján közzétett nyilatkozata alapján a COVID-19 sok

más betegséghez hasonlóan olyan tényező, ami földrajzi értelemben helyileg okozhat egészségügyi problémát, de már nem jelent nemzetközi jelentőségű közegészségügyi veszélyhelyzetet. Ennek megfelelően, hazánkban számos, a COVID-19 fertőzéssel kapcsolatos kötelező intézkedés visszavonásra került és a COVID-19 fertőzések megfékezése érdekében más légúti fertőzésekhez hasonlóan kell eljárni.

Hivatkozott arra, hogy a SARS-CoV-2 vírus igen változékony, ezért szükséges volt a járványhelyzet nyomon követése a cirkuláló vírusok miatt (összhangban a WHO ajánlással), annak érdekében, hogy a légúti szezonban a megfelelő összetételű vakcina kerüljön biztosításra a lakosság számára. A WHO 2023. május 18. napján adta ki a 2023. évre vonatkozó COVID-19 elleni vakcinaösszetételre vonatkozó ajánlását.

Rámutatott, hogy a lakosság körében vannak olyan kockázati csoportba tartozó személyek - például immunszupprimáltak, krónikus szív-érrendszeri, légúti vagy anyagcsere betegségben szenvedők - akiket a 2023/2024 évi légúti szezon kezdete előtt indokolt COVID-19 elleni védőoltásban részesíteni.

Nyilatkozott, hogy az omikron változat mutálódásával létrejött XBB.1.5. variánst az ajánlatkérő laboratóriuma először 2023. szeptember 11. napján mutatta ki. Előadta, hogy a légúti megbetegedések többsége az őszi/téli légúti szezonban, jellemzően január-február hónapban fordul elő. Az ajánlatkérő a fentiekben megjelölt kockázati csoportokba tartozó személyek részére szerzi be a COVID-19 elleni védőoltást.

Annak igazolására, hogy a tárgyalásos eljárást megalapozó körülmény előre nem látható okból állt elő, amelynek rendkívül sürgős megoldása miatt a tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem tarthatók be, az alábbi indokokat ismertette.

Hivatkozott arra, hogy a vis maior helyzetet a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve a humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény 1. §-a és 2. §-ának (1) bekezdése indokolja.

Álláspontja szerint a hivatkozott jogszabály alapján a vis maior helyzet külön hivatkozás nélkül fennáll.

Előadta, hogy az anduzomerán hatóanyag tartalmú COVID-19mRNS oltóanyag 2023 augusztusában kapott EMA forgalombahozatali engedélyt. A vírus változékonysága miatt szakmai szempontból megalapozott döntést kellett hozni annak érdekében, hogy a fent megjelölt kockázati csoportok a legmagasabb színvonalú ellátást kaphassák, tehát a legújabb változattal szemben engedélyezett oltóanyagot kell beszerezni és alkalmazni. A kiemelt kockázati csoportok felmérése és a leghatékonyabb oltóanyag megvásárlásának összehangolása teszi lehetővé a tárgyalásos eljárás alkalmazását. A gondos kiválasztásnak köszönhetően a beszerzendő oltóanyag olyan vakcina, amely eltérő dózisban hat hónapos kortól bármely korosztályban alkalmazható, ezért az érintett kockázati csoportokban egy termékkel immunizálható valamennyi kockázati csoport.

Nyilatkozott, hogy a tárgyalásos eljárás keretében összesen 100.000 adag oltóanyag kerül beszerzésre. A beszerzendő oltóanyagot a 2023-2024. évi légúti szezonban kell alkalmazni, amely 2023. decemberétől 2024. február végéig tart.

Hangsúlyozta, hogy a beszerzendő oltóanyag legkésőbb 2023. december 15. napjáig áll rendelkezésre, ezt követően 2023-ban már nem lehet az oltóanyagot a gyártótól igénybe venni.

Az ajánlatkérő előadta, hogy a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények nem az ő mulasztásából vagy az általa előidézett okból erednek, mivel a szakmai előkészítés során a tőle elvárható fokozott gondossággal járt el. A rendkívüli sürgősséget indokoló körülményekkel kapcsolatban nem terheli mulasztás és e körülmények előidézője sem volt.

Az ajánlatkérő a tájékoztatásban nyilatkozott továbbá, hogy a beszerzés becsült értéke 1.508.594.343.-Ft, az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplő a jelen ismertetés szerint MN B. V. volt (a továbbiakban: kérelmezett).

A kezdeményező hiánypótlási felhívást küldött az ajánlatkérő részére, mivel a tájékoztatásban foglaltak, valamint a megküldött iratok alapján nem tudta egyértelműen megállapítani, hogy a Kbt. 98. § (2) bekezdés szerinti jogcím alkalmazásához szükséges törvényi

feltételek maradéktalanul fennállnak a beszerzés tárgya tekintetében.

Az ajánlatkérő a hiánypótlási felhívásra vonatkozó válaszában előadta, hogy Magyarországon a szezonális légúti megbetegedések száma jellemzően január-februárban éri el a csúcspontot. A megelőzés szempontjából a védőoltást időben biztosítani kell és be kell adni annak érdekében, hogy az ajánlatkérő megelőzze a betegségek kialakulását a kockázati csoportok körében.

Az írásbeli összegezés szerint az eljárás eredményes volt, az eljárás nyertese a kérelmezett lett.

Az ajánlatkérő és a kérelmezett 2023. november 30. napján adásvételi szerződést kötöttek. Az adásvételi szerződés teljesítése 2023. december 15. és 16. napján megtörtént.

A hivatalbóli kezdeményezés

A hivatalbóli kezdeményező a kezdeményezését a Kbt. 153. § (1) bekezdés d) pontja alapján nyújtotta be.

A hivatalbóli kezdeményező az ajánlatkérővel szemben kérte a Kbt. 98. § (2) bekezdésének e) pontja megsértésének a megállapítását, mert az ajánlatkérő a tájékoztatásában nem jelölt meg olyan, rendkívüli sürgősséget indokoló körülményt, amely figyelembe vehető lenne a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogszerű alkalmazása körében.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő kérte a jogsértés hiányának a megállapítását.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai.

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontját.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 10.000.000.-Ft bírságot szabott ki.

A Döntőbizottság hivatalból megállapította, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett között 2023. november 30. napján létrejött adásvételi szerződés nem semmis.

A Döntőbizottság a szerződés érvényessé nyilvánítása jogkövetkezményeként az ajánlatkérővel szemben további 4.000.000.-Ft, a kérelmezettel szemben 1.000.000.-Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a kezdeményezéssel érintett hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást 2023. november 21. napján indította meg, ezért a Döntőbizottság a Kbt. e napon hatályos rendelkezései alapján bírálta el a kezdeményezésben foglaltakat. A jogorvoslati eljárás lefolytatására a kezdeményezés benyújtása idején, azaz a 2023. december 5. napján hatályos Kbt. eljárásjogi rendelkezései az irányadók.

A Döntőbizottság a kezdeményező irat keretei között eljárva azt vizsgálta, hogy a beszerzés tárgyát képező anduzomerán hatóanyag tartalmú COVID-19mRNS oltóanyag beszerzését érintően maradéktalanul teljesültek-e a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatásához szükséges konjunktív feltételek.

A Döntőbizottság rámutatott arra, hogy a közbeszerzési joggyakorlata töretlen és egységes abban, hogy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kivételes esetben alkalmazható eljárásfajta. Kivételes jellegét az adja, hogy csak a törvényben taxatív módon meghatározott feltételek fennállása esetén alkalmazható. E szigorú feltételek előírása azért szükséges, mivel a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban érvényesülnek a legkevésbé a közbeszerzés alapelvei, mivel az eljárás nem kerül előzetesen meghirdetésre. A törvényben meghatározott feltételek fennállását az ajánlatkérőnek kell igazolnia a Közbeszerzési Hatóság felé fennálló tájékoztatási kötelezettsége keretében. A Kbt. kógens szabályozása szerint az ajánlatkérőknek közbeszerzési eljárásaikat fő szabályként a verseny nyilvánosságát biztosító hirdetményes eljárás szabályai szerint kell lefolytatniuk. A kivételesként alkalmazható hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás nem választható szabadon az ajánlatkérők részéről, kizárólag a törvényben tételesen meghatározott törvényi feltételek fennállása esetén alkalmazható. Erre tekintettel az ajánlatkérőknek különös gondossággal kell megítélniük, hogy valamennyi törvényi alkalmazási feltétel fennáll-e. Az ajánlatkérőt terheli annak bizonyítása, hogy jogszerűen választotta az adott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást. Az ajánlatkérő által választott jogalap valamennyi feltételének teljesülnie kell a beszerzés egésze vonatkozásában, egyetlen feltétel fennállásának hiánya már nem teszi jogszerűen alkalmazhatóvá a megjelölt jogalapot.

A Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás célja egy váratlanul, előre nem látható okból előállt beszerzési igény sürgős megvalósítása. A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy a rendkívüli sürgősségre alapított, a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti közbeszerzési eljárást a jogalkotó nem a sürgős, hanem a rendkívül sürgős, kivételes helyzet fennállása esetén engedi alkalmazni és az előre nem látható oknak az ajánlatkérőtől független körülmények miatt kell előállnia.

A rendkívüli sürgősségre alapított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás azt a célt szolgálja, hogy az ajánlatkérő által előre nem látható, hirtelen, váratlanul előállt esetekre nyújtson segítséget, ennél fogva ajánlatkérő csak a rendkívüli sürgősség által indokolt, a sürgősségből fakadó kényszerhelyzet elhárításához szükséges mértékben, mennyiségben és időtartamban (több éven át tartó szerződésekre nem) jogosult a szerződés megkötésére. A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy nem alkalmazható jogszerűen az eljárásfajta olyan esetekben, amikor az ajánlatkérőnek bármilyen ráhatása van a rendkívüli helyzet bekövetkezésére (pl. az ajánlatkérő döntött úgy, hogy meghatározott időpontra teljesít valamilyen kötelezettséget, vagy az ajánlatkérő késlekedett, illetve elmulasztott valamilyen intézkedést megtenni).

A Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti tárgyalásos eljárás törvényben rögzített konjunktív feltételeinek a beszerzés tárgya vonatkozásában kell együttesen fennállniuk, azok bármelyikének hiánya esetén nem alkalmazható jogszerűen a rendkívüli sürgősség fennállására alapított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás. Az eljárásfajta alkalmazhatóságával összefüggésben fontos hangsúlyozni, hogy „vis maior” esetén jogszerű, vagyis amikor az ajánlatkérőn kívül álló, előre nem látott kényszerítő körülmény miatt kell gyorsan megoldani egy rendkívüli helyzetet. A Döntőbizottság joggyakorlata szerint az ajánlatkérő csak a rendkívüli sürgősség által indokolt, a sürgősségből fakadó kényszerhelyzet elhárításához szükséges mértékben, mennyiségben, időtartamban jogosult a beszerzés megvalósítására.

A Döntőbizottság egyenként vizsgálta a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti jogalap feltételeit abból a szempontból, hogy a jelen közbeszerzési eljárás vonatkozásában fennállnak-e. A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy e feltételek egymásra épülnek, ezért egy feltétel megvalósulásának a hiánya azt eredményezi, hogy az

ajánlatkérő jogszerűtlenül alkalmazta a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti közbeszerzési eljárást.

A Döntőbizottság az eljárásfajta alkalmazásához szükséges első konjunktív feltétellel összefüggésben megállapította, hogy az fennáll a beszerzés tárgya vonatkozásában. Az oltóanyag beszerzése feltétlenül szükséges volt. A Döntőbizottság az ajánlatkérő szervezeti és működési szabályzata, valamint a Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központról szóló 333/2023. (VII. 20.) Korm. rendelet áttekintését követően megállapította, hogy az ajánlatkérő a beszerzést kiemelten fontos közérdekű feladata ellátása érdekében folytatja le. Az ajánlatkérő országos illetékességgel látja el a népegészségügyi célok megvalósítása érdekében közegészségügyi, ezen belül járványügyi feladatait.

A Döntőbizottság a jogalap alkalmazásához szükséges második konjunktív feltételt érintően azt vizsgálta, hogy a beszerzés tárgya tekintetében fennállt-e olyan rendkívüli és sürgős megoldást igénylő helyzet, amelyet az ajánlatkérő nem láthatott előre.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy az előre nem látható okból előállt rendkívül sürgős helyzet a közbeszerzési jog alkalmazásában azt jelenti, hogy haladéktalanul realizálni kell egy beszerzési igényt, ami váratlanul állt elő az ajánlatkérő oldalán. Tehát mindenképpen egy rendkívüli helyzet megoldásához szükséges minél rövidebb idő alatt a beszerzési igény megvalósítása. Ilyen helyzetben az ajánlatkérőnek azonnalszükséges a beszerzés teljesítése, ezért nincs lehetőség egy, a Kbt.-ben meghatározott minimum eljárási határidők betartásával való közbeszerzési eljárás lefolytatására.

A Döntőbizottság elsődlegesen azt vizsgálta, hogy az ajánlatkérő beszerzési igénye mikor keletkezett. A Döntőbizottság a rendelkezésre álló iratok vizsgálata alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő 2023. október 3. napján indikatív árajánlatkérést küldött a kérelmezett magyarországi képviselőt ellátó jelen ismertetés szerint M Kft. részére a 2023/2024-es légúti szezonra szükséges Spikevax XBB.1.5 COVID-19 mRNS oltóanyag beszerzése tárgyában. Az árajánlatkérésben ugyan több változatban, de pontosan meg volt határozva a beszerezni tervezett mennyiség, valamint a megajánlható vakcinák lehetséges kisserelése. E körülmény alapján az állapítható meg, hogy az ajánlatkérő beszerzési igénye ebben az időpontban már fennállt, az ajánlatkérő számára ismert volt.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő annak ellenére, hogy beszerzési igényét már 2023. október elején ismerte, a rendkívüli sürgősség fennállására alapított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást csak 2023. november 21. napján indította meg.

A Döntőbizottság a fentiekkel összefüggésben megállapította, hogy az ajánlatkérő a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megindítása napját (2023. november 21.) megelőzően hozzávetőlegesen már másfél hónapja tisztában volt beszerzési igényével és annak pontos jellemzőivel, ezért sem a beszerzési igény keletkezése, sem a beszerzés tárgya tekintetében nem állapítható meg olyan váratlanul, hirtelen, előre nem látható okból előállt rendkívüli helyzet, amely gyors megoldást igényel.

Az ajánlatkérő a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti eljárás alkalmazását megalapozó körülményekről szóló tájékoztatásban, továbbá a jogorvoslati eljárás során benyújtott észrevételében a vis maior fennállását az Ukrajnában fennálló fegyveres konfliktusra hivatkozással kívánta igazolni, valamint azzal a körülménnyel, hogy a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény 1. § és 2. §-ai alapján hazánkban veszélyhelyzet áll fenn 2024. május 23. napjáig.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy a fenti jogszabály alapján 2022. november 23. napja óta az Ukrajna területén folyó harcok miatt hazánkban veszélyhelyzet van kihirdetve. A kezdeményezéssel érintett közbeszerzési eljárás megindítása napján fennálló veszélyhelyzetet 2023. május 12. napjával hosszabbította meg a Kormány, így e körülmény fennállása hónapok óta ismert volt az ajánlatkérő előtt.

Az ajánlatkérő emellett a Kbt. 103. § (1) bekezdés szerinti tájékoztatóban arra hivatkozott, hogy a „WHO 2023. május 5. napján közzétett nyilatkozata alapján a COVID-19 sok más betegséghez hasonlóan olyan tényező, ami földrajzi értelemben helyileg okozhat egészségügyi problémát, de már nem jelent nemzetközi jelentőségű közegészségügyi veszélyhelyzetet. Ennek megfelelően, hazánkban számos, a COVID-19 fertőzéssel kapcsolatos kötelező intézkedés visszavonásra került és a COVID-19 fertőzések megfékezése érdekében más légúti fertőzésekhez hasonlóan kell eljárni”.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy sem az Ukrajnában fennálló fegyveres konfliktus miatti veszélyhelyzet, sem a WHO 2023. május 5. napi ajánlásában ismertetett körülmények a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti közbeszerzési eljárás alkalmazásában nem minősülnek váratlanul, hirtelen, előre nem látható okból előállt rendkívüli helyzetnek. E körülmények a kezdeményezéssel érintett eljárás megindítását megelőzően már hónapok óta fennálltak és ismertek voltak az ajánlatkérő számára.

A Döntőbizottság töretlen és egységes joggyakorlata alapján ezek olyan, hosszú ideje fennálló, ismert körülmények, amelyek nem feleltethetők meg a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti eljárás alkalmazásához szükséges előre nem látható módon bekövetkező, rendkívül sürgős megoldást igénylő helyzetnek.

A Döntőbizottság a fentiekben túlmenően rámutatott, hogy az ajánlatkérő a tájékoztatásában azt adta elő, hogy az oltóanyag beszerzése a 2023/2024. évi légúti szezonban előforduló COVID-19 megbetegedések megelőzése érdekében kerül beszerzésre és a megjelölt mennyiség a teljes, adott légúti szezonra szükséges mennyiséget lefedi.

A Döntőbizottság ezzel összefüggésben rámutatott arra a lényeges körülményre, hogy az ajánlatkérő a tárgyi beszerzését nem egy váratlanul, hirtelen, előre nem látható okból előállt rendkívüli helyzet gyors megoldása érdekében, hanem a COVID-19 megbetegedések megelőzése érdekében folytatta le.

A Döntőbizottság megállapította továbbá, hogy az ajánlatkérő nem egy váratlanul előállt, azonnali és sürgető megoldást igénylő helyzet kezelésére, hanem az évenként rendszeresen visszatérő téli, kora tavaszi tömeges légúti megbetegedésekhez kapcsolódóan szerezte be az oltóanyagot, ami a Döntőbizottság joggyakorlata szerint nem feleltethető meg a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti helyzetnek. Az ajánlatkérő előadása és a megküldött iratok vizsgálata alapján a Döntőbizottság nem tárt fel olyan azonnali intézkedést igénylő, váratlanul előállt körülményt, amelynek megoldására a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti tárgyalásos eljárás jogszerűen alkalmazható volna.

A fentiek alapján megállapítható volt, hogy az ajánlatkérő beszerzési igénye az évente visszatérő, jelen esetben a 2023/2024. évi légúti szezonnal összefüggésben keletkezett. A Döntőbizottság rámutatott, hogy egységes közbeszerzési joggyakorlata szerint abban az esetben sem jogszerű a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása, ha valamilyen határidő, illetve esemény közeledte készteti intézkedésre az ajánlatkérőt, ez ugyanis eleve kizárja az előre nem látható okból előállt rendkívül sürgős megoldást igénylő helyzet fennállását.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a tárgyi esetben nem állt fenn előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősséget indokoló körülmény a beszerzés tárgya vonatkozásában. Az ajánlatkérő részéről hivatkozott körülmények hosszú ideje fennállnak, az ajánlatkérő beszerzési igénye a teljes 2023/2024-es légúti szezont lefedi, nem egy váratlanul előállt szükséghelyzet megoldásához kell. A Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárás megindításakor már több hónapja fennálló helyzetet nem lehet rendkívüli sürgősségre okot adó körülménynek tekinteni. Az, hogy az ajánlatkérőnek érdekében áll a beszerzési igény mielőbbi kielégítése, nem alapozza meg az előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősség fennállását.

A fenti indokok alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontját, mivel a jogalap alkalmazhatóságának törvényben rögzített feltételei közül nem állt fenn az a kötelező tényállási elem, mely szerint a rendkívüli sürgősség előre nem látható okból következzen be. Mivel a Döntőbizottság megállapította, hogy a választott eljárásfajta jogalapja egy törvényi feltétel esetében nem állt fenn, nem vizsgálta a többi feltétel fennállását.

A Döntőbizottság a fentiek szerint megállapított jogsértésre tekintettel jogkövetkezményeket állapított meg az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben.

A határozat végleges, ellene keresetet nem nyújtottak be.

A Döntőbizottság D.77/8/2024. számú határozata

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: A Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás célja egy váratlanul, előre nem látható okból előállt beszerzési igény sürgős megvalósítása. A rendszeresség és kiszámíthatóság kizárja ezen eljárás alkalmazhatóságát.

Tényállás

Az ajánlatkérő (múzeum) a Kbt. Második rész, XVI. fejezete szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított „Gépi és kézi földmunka régészeti lelőhelyeken” tárgyban. Az eljárás egy ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás megkötésére irányult a Kbt. 105. § (1) bekezdésének a) pontja szerint. A keretmegállapodás időtartama 4 év, a keretösszeg pedig 2.000.000.000.-Ft volt. Szerződéskötésre 2023. április 28-án került sor, a szerződést 2023. augusztus 31-én módosították 2.280.000.000.-Ft megemelt keretösszeggel. Az eljárást megindító felhívás II.2.4) pontja alapján a szerződés szerint ellátandó tevékenységek fajtái megegyeztek a jelen jogorvoslati eljárásban vizsgált közbeszerzési eljárásával.

Az ajánlatkérő 2023. augusztus 1-jén az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett ajánlati felhívással a Kbt. Második rész, XVI. fejezete szerinti újabb nyílt közbeszerzési eljárást indított, „Gépi és kézi földmunka régészeti lelőhelyeken” tárgyban. Az eljárás egy ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás megkötésére irányult a Kbt. 105. § (1) bekezdésének a) pontja szerint. A keretmegállapodás időtartama 3 év, a keretösszeg pedig 6.000.000.000.-Ft volt. Az ajánlatkérő az eljárást eredménytelenül nyilvánította a Kbt. 75. § (1) bekezdés b) pontja alapján a 2023. december 6-án megküldött összegezésben, mert kizárólag érvénytelen ajánlatot nyújtottak be. Az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót 2023. december 14-én tették közzé.

Az ajánlatkérő 2024. február 1-jén a Kbt. 98. § (2) bekezdésének e) pontja alapján uniós, hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást indított a jelen ismertetés szerint D Zrt., a Z Kft., valamint a H Zrt. ajánlattevők felhívásával, és aznap megküldte a Közbeszerzési Hatóságnak a Kbt. 103. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatást.

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

Az eljárást megindító felhívás tartalmazta a közbeszerzés leírását.

Az ajánlatkérő a felhívásban rögzítette, hogy a közbeszerzés nem kapcsolatos európai uniós alapokból finanszírozott projekttel.

Az eljárást megindító felhívás szerint az eljárás egy ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás megkötésére irányult.

Az eljárást megindító felhívás szerint a tárgyalásos eljárás jogcíme a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja, a tárgyalásos eljárás indoka pedig az alábbi:

„Az ajánlatkérő által előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősség miatt a nyílt, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének betarthatók; a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények azonban nem eredhetnek az ajánlatkérő mulasztásából, vagy az ajánlatkérő által előidézett okból.”

Az ajánlattételi határidőre nem érkezett ajánlat.

Az ajánlatkérő elkészítette az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezés, amely szerint az ajánlatkérő az eljárást eredménytelennek minősítette a Kbt. 75. § (1) bekezdés a) pontja alapján, mert nem nyújtottak be ajánlatot.

A hivatalbóli kezdeményezés

A hivatalbóli kezdeményező a kezdeményezését a Kbt. 153. § (1) bekezdés d) pontja alapján nyújtotta be.

A hivatalbóli kezdeményező az ajánlatkérővel szemben kérte a Kbt. 98. § (2) bekezdésének e) pontja megsértésének a megállapítását, mert nem igazolta megfelelően azt, hogy a választott jogalap feltételei maradéktalanul fennállnak.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő kérte a jogsértés hiányának a megállapítását.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontját.

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

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő 2024. február 1-jén indította meg a hivatalbóli kezdeményezéssel érintett közbeszerzési eljárását, ezért a Kbt. és a vonatkozó jogszabályok ezen időpontokban hatályos anyagi jogi szabályai alapján vizsgálta a hivatalbóli kezdeményezést. A hivatalbóli kezdeményező 2024. február 15-én nyújtotta be a Döntőbizottsághoz a hivatalbóli kezdeményezését, ezért a Döntőbizottság az e napon hatályos eljárásjogi rendelkezések alapján járt el.

A Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő jogszerűen alkalmazta-e a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást.

A Döntőbizottság egyenként vizsgálta a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti jogalap feltételeit abból a szempontból, hogy a jelen közbeszerzési eljárás vonatkozásában fennállnak-e. A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy e feltételek egymásra épülnek, ezért egy feltétel megvalósulásának a hiánya azt eredményezi, hogy az ajánlatkérő jogszerűtlenül alkalmazta a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti közbeszerzési eljárást.

A Döntőbizottságnak az első feltétel vizsgálatakor arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy előre nem látható okból előállt-e egy rendkívüli sürgősséget jelentő helyzet az ajánlatkérő számára a kezdeményezés alapján vizsgált közbeszerzési eljárás megindításakor.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a tényállásban ismertetett korábbi közbeszerzési eljárásban és a kezdeményezés alapján vizsgált eljárást megindító felhívásban meghatározott szerződéses feladatok azonosak voltak.

A Döntőbizottság megállapította továbbá, hogy a kezdeményezés alapján vizsgált közbeszerzési eljárás alapján kötendő szerződés egyedüli célja kizárólag az volt, hogy az ajánlatkérő a korábbi közbeszerzési eljárás keretösszege kimerülése esetén a keretösszeget kiegészítse annak érdekében, hogy az ajánlatkérő a feladatait folyamatosan képes legyen ellátni.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő véleménye szerint a rendkívüli sürgősséget jelentő helyzet e keretösszeg kimerülésének veszélye miatt állt elő, figyelembe véve azt is, hogy a jövőben elvégzendő és e keretösszegeből fedezendő munkák száma folyamatosan emelkedik.

A Döntőbizottság megállapította, hogy e keretösszeg kimerülése a korábbi közbeszerzési eljárás megindításakor még nem történt meg, vagyis az ajánlatkérő a jelen vizsgált közbeszerzési eljárás szerinti feladatokat ezen időpontban a korábbi közbeszerzési eljárás keretmegállapodásának a hatálya alatt teljesíteni tudta.

A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás célja egy váratlanul, előre nem látható okból előállt beszerzési igény sürgős megvalósítása. Az ajánlatkérő csak a rendkívüli sürgősség által indokolt, a sürgősségből fakadó kényszerhelyzet elhárításához szükséges mértékben, mennyiségben és időtartamban jogosult a szerződés megkötésére. A rendkívüli sürgősségre alapított, a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti közbeszerzési eljárást a jogalkotó nem a sürgős, hanem a rendkívül sürgős, kivételes helyzet fennállása esetén engedi alkalmazni, és az előre nem látható oknak az ajánlatkérőtől független körülmények miatt kell előállnia.

Ebből következően a Döntőbizottság megállapította, hogy nem állt elő rendkívüli sürgősséget jelentő helyzet a korábbi közbeszerzési eljárás keretösszegének mennyiségével kapcsolatban a jelen, vizsgált közbeszerzési eljárás megindításakor, mivel e keretösszeg ekkor még nem merült ki, és ezért nem is állt elő ekkor egy azonnali kárelhárítást igénylő, késlekedést nem tűrő helyzet, amikor rendkívüli sürgősséggel cselekedni kellett volna. Emiatt a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságának az első feltétele nem állt fenn. Mivel egy feltétel megvalósulásának a hiánya azt eredményezi, hogy az ajánlatkérő jogszerűtlenül alkalmazta a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti közbeszerzési eljárást, ezért az ajánlatkérő megsértette e jogszabályi rendelkezést.

A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy önmagában az a körülmény, hogy a nyílt, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének betartathatók, nem alapozhatja meg a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását, ha rendkívüli sürgősséget jelentő helyzet nem áll fenn a közbeszerzési eljárás megindításakor.

A Döntőbizottság a fentiek alapján a jogsértő eljárásfajta választása miatt az ajánlatkérővel szemben a jogsértést megállapította, és bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben.

A Döntőbizottság határozata ellen az ajánlatkérő terjesztett elő keresetet a bírósághoz, melyben elsődlegesen a határozat megváltoztatását kérte akként, hogy a bíróság a bírság alkalmazását mellőzze vagy annak mértékét jelentős mértékben csökkentse, másodlagosan a határozat hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte.

A Fővárosi Törvényszék a 2024. december 17. napján kelt 106.K.701.914/2024/14. számú ítéletében a keresetet elutasította.

A bíróság a kereset alapján vizsgálta az eljárásjogi feltevéteket, hogy eljárási akadályként fennállt-e az eljárás megszüntetésének az Ákr. 47. § (1) bekezdés c) pontja szerinti oka (okafogyottság).

Az alperes eljárása a közérdek védelmét szolgálja azáltal, hogy a jogsértést feltárja, a jogsértő helyzetet reparálja, érvényt szerez a jogalkotók által deklarált célkitűzéseknek, biztosítja a speciális és az általános prevenciós célt. Az általános prevenciós célkitűzés a közbeszerzési eljárásokban kiemelten fontos, ennek biztosítása érdekében írta elő a jogalkotó pl. az alperesi határozatok nyilvánosságra hozatalának kötelezettségét is. A Kbt. tételes szabályai között számtalan eset van, amikor már lezárult közbeszerzési eljárásban kerül sor utóbb a jogsértés megállapítására. A közbeszerzési eljárás jogszerűségét az alperesnek ezen esetekben is kötelezettsége a Kbt. 145. § (2) bekezdése szerinti hatásköre alapján megvizsgálni, melyre védiratában helytállóan hivatkozott. A felperes ezért nyilvánvalóan megalapozatlanul állította a közérdek hiányát. Az alperes azzal követett volna el jogsértést, ha okafogyottságra hivatkozással az eljárását megszünteti.

Az alperesi döntés érdemét tekintve – a jogalap körében – a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eljárásrend jogszerű felperesi alkalmazása volt vizsgálándó, amely szerint az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat kivételes esetben, ha az feltétlenül szükséges, mivel az ajánlatkérő által előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősség miatt a nyílt, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének betarthatóak; a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények azonban nem eredhetnek az ajánlatkérő mulasztásából, vagy az ajánlatkérő által előidézett okból.

A fenti rendelkezések alapján az alperes helytállóan állapította meg határozatában a jogalap alkalmazhatóságának konjunktív törvényi feltételeit és e körben az

előre nem látható okból előálló rendkívüli sürgősséget jelentő helyzet fennállását kellett vizsgálnia.

Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU Irányelve (a továbbiakban: közbeszerzési irányelv) (80) preambulum bekezdése szerint: „Kizárólag kivételes körülmények között, amikor az adott ajánlatkérő szerv által előre nem látható és neki fel nem róható események által előidézett rendkívül sürgős helyzetben még lerövidített határidőkkel sincs mód rendes eljárás lefolytatására, az ajánlatkérő szervek számára – amennyiben feltétlenül szükséges – engedélyezhető, hogy hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás keretében ítélik oda a szerződéseket. Ilyen eset állhat elő olyankor, amikor természeti katasztrófa következtében azonnali intézkedésre van szükség.”

Az Európai Unió Bíróságának C-328/92. sz. ítélete kimondta, hogy „az ajánlatkérő csupán akkor hivatkozhat a rendkívüli sürgősségre, ha a beszerzés elhúzódása nem csupán a jövőben veszélyezteti, hanem ténylegesen veszélyeztette a [feladat]ellátás biztonságát.” Az EUB C-250/07. számú ítéletében rögzítésre került, hogy »a Bizottság emlékeztet arra, hogy e rendelkezés akkor alkalmazható, ha az „ajánlatkérő által előre nem látható események által okozott rendkívüli sürgősségi okok” állnak fenn. Márpedig a jelen esetben az ajánlatkérő sem rendkívüli sürgősségi okok fennállását, sem előre nem látható események megtörténtét nem bizonyította. E tekintetben a Bizottság hangsúlyozza többek között, hogy az egységek beépítésének és üzembe helyezésének időpontja már az első pályázati felhívás közzététele előtt is ismert volt, Kréta szigetének növekvő villamos-energiaszükséglete nem volt váratlan, és az a tény, hogy két eljárást visszavontak, nem tekinthető előre nem látható eseménynek az ajánlatkérő szempontjából.«; továbbá a C-392/02. EUB ítélet szerint: „Másodszor, ami a 93/38 irányelv 20. cikke (2) bekezdésének d) pontjában szereplő eltérést illeti, azt az ítélkezési gyakorlat három feltétel egyidejű fennállásának, nevezetesen előre nem látható esemény, a felhívás közzétételéhez szükséges határidőkkel összeegyeztethetetlen rendkívüli sürgősség, valamint az előre nem látható esemény és az abból fakadó rendkívüli sürgősség közötti oksági kapcsolat meglétének rendelte alá.”

A Kbt. rendelkezését összevetve a közbeszerzési irányelv fenti preambulumbekezdésében foglaltakkal és figyelembe véve az EUB jogértelmezését is, ahhoz, hogy

jogszerűen alkalmazható legyen a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás, a rendkívüli sürgősséget egy már előállt, tehát bekövetkezett eseménynek kell kiváltania a bíróság megítélése szerint is.

Az alkalmazott eljárásrend indokoltságát a felperesnek kellett alátámasztania. A felperes ezen eljárás lefolytatásának szükségességét a várható állami beruházásokkal indokolta, melyekről szóbeli tájékoztatás útján szerzett tudomást, konkrét megkeresést még nem kapott, azokból szerződéses kötelezettsége még nem származott. A felperes egyetlen egy konkrét szerződésre hivatkozott, melyből eredő felperesi kötelezettség (120.000 m² próbafeltárás és régészeti földmunka) a felperes 2023-ban megkötött keretszerződése által biztosítható, annak tárgya ezen feladatot is tartalmazza. A felperes azt számszerűen nem mutatta ki, hogy ennek teljesítésére a még meglévő keretösszeg terhére ne lenne képes. A felperes nem mutatta be részletesen, hogy mit jelentenek a „már lekötött” és a „jelentkező előzetes igények”. A teljesített igények pedig nyilvánvalóan nem jelenthetnek sürgős intézkedést igénylő helyzetet. A felperes azt nem vitatta, hogy a hatályos keretmegállapodása még nem merült ki, és a perben sem bizonyította, hogy valamely szerződéses kötelezettségét ne tudná az alapján teljesíteni.

A per során is általánosságban hivatkozott arra, hogy a projektlista nap mint nap – előre nem megjósolható projektszámmal és mennyiségekkel – bővül. Figyelemmel arra, hogy a felperes eljárásának megindításakor a keretösszeg még nem merült ki, nem állt elő egy rendkívüli sürgősséget jelentő, azonnali kárelhárítást igénylő, késlekedést nem tűrő helyzet. A felperes valójában egy biztonsági tartalék képzésére kívánta felhasználni ezt az eljárást. Azonban egy még be nem következett helyzetre való felkészülésre ez a jogcím nem használható. Mindezek alapján a Kbt. 98. § (2) bekezdés *e*) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságának az első feltétele nem állt fenn, amit az alperes – a felperes által indokként előadott hivatkozások és általa szolgáltatott bizonyítékok megfelelő értékelésével – helytállón állapított meg. Tekintettel arra, hogy a korábbi közbeszerzési eljárás keretösszegének ki nem merülése önmagában kizárta az első törvényi feltétel megvalósulását, az alperes erre a tényre jogszerűen alapíthatta a megállapítását.

A bíróság utalt arra, hogy a felperes maga is azt írta, hogy a Kbt. 98. § (2) bekezdés *e*) pontja szerinti eljárás-

rend alkalmazását a jogszabályi kötelezettsége alapján fennálló állandó és egyúttal azonos feladatok ellátási kötelezettsége tette szükségessé, amelyeket rendszeresen keretmegállapodás keretében rendel meg. A rendszeresség és kiszámíthatóság pedig eleve kizárja ezen eljárás alkalmazhatóságát, amelyre kivételes esetben és kivételes helyzetben kerülhet sor.

Végül a bíróság a felperessel szemben kiszabott bírság mérlegelésének jogszerűségét vizsgálta.

A kiszabott bírság jogszerűsége tekintetében a bíróság – a Kp. 85. § (5) bekezdése alapján – csak azt vizsgálhatja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e. A bíróság megállapította, hogy az alperes nem értékelte jogsértően a felperes terhére, hogy a jogsértés jelentős befolyással volt az eljárást lezáró döntésre. Az ugyanis, hogy a felperes nem a megfelelő eljárásrendben folytatta le a közbeszerzést, gyakorlatilag korlátozta a versenyt, ami a közbeszerzési eljárás egyik legfontosabb alapelvébe ütközik és amely az eljárása eredményére is kihatással volt, mert a piaci szereplők teljes köre nem szerezhette a közbeszerzésről tudomást, ami a közbeszerzés eredményességének esélyét is csökkentette. Az eljárás eredménytelensége pedig nem értékelhető a felperes javára. Az alperes enyhítő körülményként értékelte a szándékosság hiányát, a korábbi jogsértés hiányát és figyelembe vette a közbeszerzés értékét. Míg – az indokolásából kitűnően – nem fogadta el a felperes azon hivatkozását, hogy a jogsértés nem kiemelkedő súlyú, ezzel szemben ugyanis azt állapította meg, hogy a jogsértés jelentős befolyással volt a közbeszerzési eljárásra, vagyis azt súlyosnak értékelte, mellyel a bíróság is egyetért. A bírság kiszabásánál irányadó és a felperes által hivatkozott körülmények vizsgálatáról és értékeléséről tehát az alperes határozata 49. pontjában számot adott, indokolása ezért nem sérti az Ákr. 81. §-át, továbbá a mérlegelése érdemében is helytálló, mert a Kbt. 165. § (11) bekezdése alapján a mérlegelés releváns szempontjait okszerűen értékelte.

Mindezekre figyelemmel a törvényszék a felperes teljes körben alaptalan keresetét – a Kp. 88. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján – elutasította.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

A Közbeszerzési Döntőbizottság döntései bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos perek jogértelmezési kérdései

Questions of legal interpretation of the judicial review of the decisions of the Public Procurement Arbitration Board

Dr. Fáry Zoltán, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.3.3

Címszavak: közbeszerzési jogorvoslat, Közbeszerzési Döntőbizottság, bírósági felülvizsgálat, közigazgatási per

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

Absztrakt

A közbeszerzések során elkövetett jogsértések vizsgálata Magyarországon a Közbeszerzési Döntőbizottság (Döntőbizottság) rendelkezik kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel. A közigazgatási szervezetrendszerben működő, de egyébként ún. kvázi bíróságnak minősülő szervezet jelentőségét tovább erősíti azon törvényi előírás, amely szerint a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított bármely polgári jogi igény érvényesíthetőségének az a feltétele, hogy a Döntőbizottság véglegesen megállapítsa a jogsértést.¹ A Döntőbizottság döntései tehát az adott, elé kerülő ügyekben kötelezők az ügyfelekre nézve, akár további igényérvényesítés alapjául is szolgálhatnak. A döntések ugyanakkor nyilvánosak is, megjelennek a Közbeszerzési Hatóság honlapján, így a jogalkalmazók széles köre számára megismerhetők, ezzel joggyakorlatot alakító hatásuk is van. Fontos garanciális körülmény, hogy a Döntőbizottság ügydöntő határozataival és végzéseivel szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye. A peres eljárásban a bíróságok újraértékelik a hatóság megállapításait, ennek során természetesen olyan speciális, peres eljárást vagy közbeszerzéseket érintő jogértelmezések is születnek, melyek ismerete valamennyi, közbeszerzési szakterülettel közvetlenül vagy közvetve foglalkozó szakember számára fontos lehet. Jelen tanulmány a fentiek felismerése miatt a Döntőbizottság által hozott döntésekkel szembeni közigazgatási perek eljárási jogi kérdésekre vonatkozó összefoglalását célozza.

Abstract

In Hungary, the Public Procurement Arbitration Board (Döntőbizottság) has exclusive jurisdiction and competence to investigate violations of public procurement law. This organization, which operates within the administrative system but is otherwise classified as a quasi-judicial body, gains further significance from a statutory provision stipulating that the enforcement of any civil law claim based on a violation of public procurement laws or procedures requires the Arbitration Board to definitively establish the infringement. The decisions of the Arbitration Board are binding on the parties in the specific cases brought before it and may serve as a basis for further legal claims. These decisions are publicly accessible, published on the website of the Public Procurement Authority, thus making them available to a wide range of legal practitioners and contributing to the development of legal practice. An important procedural safeguard is that the substantive resolutions and rulings of the Arbitration Board are subject to judicial review. In such litigation, courts reassess the findings of the authority, often resulting in specialized legal interpretations affecting litigation or public procurement matters. Understanding these interpretations is crucial for professionals dealing directly or indirectly with various specialized fields. This study aims to summarize the experiences of administrative court cases challenging the decisions made by the Arbitration Board.

¹ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 177. § (1) bekezdés.

Bevezetés

A Közbizottság éves beszámolója szerint² a Döntőbizottság által hozott határozatok és végzések megtámadási aránya az utóbbi öt évben 10-15 % között mozog, vagyis átlagosan minden hetedik-tizedik döntést megtámadnak a bíróság előtt. Ha megnézzük mindezt számokban, az utóbbi öt év átlaga alapján az évi több mint 560 jogorvoslati ügyből évente változó jelleggel 60-84 ügyből lesz per, ezek jutnak tehát el a bíróságra. Bár a Közbizottság 2024. évi beszámolója jelen cikk írásakor még nem készült el, már most látható, hogy a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásainak száma szignifikánsan emelkedett 2024-ben, 2024. december 31-éig 823 jogorvoslati kérelmet, illetve hivatalbóli kezdeményezést nyújtottak be. Ha a 10-15 % körüli megtámadási arány ezek esetében is kimutatható lesz, elmondható, hogy csak az utóbbi évben további 80-120 új per keletkezhet a témában a bírósági fórumrendszerben.

Fentiekből adódóan a döntőbizottsági határozatok bírósági felülvizsgálatát érintő jogalkalmazói tapasztalatok mindenképpen alkalmasak lehetnek a közbizottsággal foglalkozó jogkereső közönség érdeklődésére, ezen számadatokkal is alátámasztott feltételezésen alapuló igény hívta életre a jelen tanulmányt is.

A jogalkotó a magyar közbizottsági szervezetrendszer 1995-ös felállítása óta a jogorvoslatok vonatkozásában a hatósági modellt alakította ki, vagyis a közbizottságokkal kapcsolatos jogorvoslati ügyekben a hatáskör elsődleges címzettje nem a bíróság, hanem egy – ez előbbinek nem minősülő – közigazgatási szerv, hatóság. Bár a Kúria irányadó ítéletében³ foglaltak szerint – uniós jogi értelemben – a Döntőbizottság kvázi bíróságnak minősül, ugyanakkor ezen minősége nem változtat azon az Alaptörvény XXVIII. cikkéből is fakadó követelményen, hogy döntései az igazságszolgáltatás szervei által felülvizsgálhatók. Mint ismert, a közbizottsági jogorvoslati eljárásokra, mint hatósági eljárásra az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) az irányadó, így a hatósági eljárás jogszerűségének vizsgálatára irányuló perben is a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) alapján

járnak el a bírák. A közbizottságokról szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) XXI. fejezete ugyanakkor számos speciális eljárásjogi rendelkezést tartalmaz a Döntőbizottság eljárását érintően. Előbbiekből, valamint abból is következően, hogy a döntőbizottsági eljárás tárgyát leegyszerűsítve egy másik eljárás, vagyis maga a vizsgált közbizottsági eljárás képezi, a közigazgatási döntéssel szembeni kereset alapján indult perben sok speciális probléma, értelmezési kérdés merül fel, amelyekben szükséges és hasznos a bíróságok folyamatos, közbizottsági anyagi jogot vagy a Kbt. speciális eljárásjogi előírásait érintő állásfoglalása.

A jelen cikkben tehát azokat a gyakorlati, perbeli tapasztalatokat ismertetem, amelyek specifikusan a közbizottsági jogorvoslati eljárásban hozott döntésekkel szembeni perekben merültek fel, kitérek természetesen az általános szabályok bemutatására is, amennyiben az adott probléma kontextusba helyezése azt megköveteli.

A bírósági felülvizsgálattal érintett döntések köre

A Kbt. és az Ákr. egymáshoz való viszonya körében elmondható, hogy az Ákr. – a korábbi általános közigazgatási eljárás szabályozási logikájától eltérően – elsődleges jogszabálynak minősül, s csak törvény kifejezett ilyen irányú rendelkezése esetén engedi meg az eltérést, illetve jogszabály csak az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg.⁴ A közigazgatási per szabályait természetesen a Kp. tartalmazza, a Kbt. ugyanakkor számos, a Kp.-tól eltérő szabályt állapított meg.

A Döntőbizottság jogorvoslati eljárása során az ügy érdemében határozatot hoz, minden egyéb kérdésben végzéssel dönt.⁵ A Döntőbizottság döntései ellen fellebbezésnek nincs helye. A fellebbezés kizártsága ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a döntéseivel szemben jogorvoslati út ne állna rendelkezésre. A Kbt. a közigazgatási perek során alkalmazandó Ákr. és a Kp. szabályait kiegészítve, illetve attól eltérően néhány alapvető szabályt tartalmaz a közigazgatási perekre vonatkozóan, melyek a közbizottsági jogorvoslati eljárások mentén érvényesülő hatékony és gyors jogorvoslati követelmények meglétét biztosítják. A Kp. a bírósághoz

² Az éves beszámolók elérhetők: <https://www.kozbeszerzes.hu/hatosag/kozbeszerzesi-hatosag/eves-beszamolok/>.

³ A Kúria Kfv.IV.37.642/2013/11. számú ítélete.

⁴ Ákr. 8. § (1) – (2) bekezdései.

⁵ Ákr. 80. § (1) bekezdés.

fordulás jogát rendkívül széles körben határozta meg, ugyanis közigazgatási cselekménynek minősíti valamennyi egyedi döntést (Kp. 4. § (3) bekezdés a) pontja). A Kbt. 170. § (1) bekezdése ebből eredően valamennyi érdemi határozattal szemben lehetővé teszi a kereset előterjesztését, a Kbt. 169. § (1) bekezdése azonban a bírósági felülvizsgálat tárgyává tehető végzések körét – az Ákr. 112. § (1) bekezdésével összhangban – leszűkíti. Végzés bírósági felülvizsgálata csak akkor kezdeményezhető, ha ellene az Ákr. és a Kbt. szerint is önálló jogorvoslatnak van helye.

Fentiekkel összhangban megállapítható, hogy kizárólag a következő, Döntőbizottság által hozott végzések esetén biztosított a bírósági felülvizsgálat:

- az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező,
- a kérelmet, kezdeményezést visszautasító és az eljárást megszüntető,
- az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott,
- az eljárási bírságot kiszabó,
- az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelem tárgyában hozott elutasító, valamint az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott,
- az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló

végzések ellen.

A jogalkotó az Alkotmánybíróság 3111/2021. (IV. 14.) AB határozatában foglaltakra tekintettel a Kbt. 156. § (4) bekezdése módosításával 2022. március 21-étől lehetővé tette a Döntőbizottság szerződéskötés engedélyezése és elutasítása tárgyában hozott végzése bírósági felülvizsgálatát, amellyel a keresettel támadható végzések köre tovább bővült.

Mindezeket követően áttekintjük, milyen speciális előírások érvényesülnek a perindítás terén.

A kereset benyújtása

A per első, legfontosabb mozzanata a keresetlevél benyújtása. A keresetlevelet határozattal szemben tizenöt, végzéssel szemben nyolc napon belül lehet benyújtani kizárólag a Döntőbizottsághoz. A jogorvoslati eljárás időtartamára a törvény alapján automatikus szerződéskötési moratórium áll be, tehát amíg a jogorvoslati ügy zajlik, nem lehet szerződést kötni.⁶ Van ugyanakkor arra lehetőség, hogy az ajánlatkérő kérelmezze, hogy a Döntőbizottság engedélyezze mégis a szerződéskötést, a szerződéskötés engedélyezése tárgyában hozott végzés esetén speciális, öt napos perindítási határidő érvényesül.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (rég. Pp.) 2016. július 1. napjától a jogi képviselővel eljáró felek, illetve a belföldi székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezetek vonatkozásában kötelezővé tette az elektronikus út igénybe vételét. Ez a szabály a Kp., az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (Eüsztv.) és az Eüsztv.-t 2024. szeptember 1-jétől felváltó digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (Dáptv.) alapján is töretlenül fennáll. A Döntőbizottság határozatait, végzéseit bírósági felülvizsgálata során kötelező a jogi képviselő.⁷

A Közbeszerzési Hatóság a honlapján a kereset benyújtására formanyomtatványt rendszeresített, amely az Ügyfélkapun, bevezetésétől kezdve az Ügyfélkapu+-on, illetve a DÁP Mobilalkalmazáson keresztül történő azonosítást követően küldhető be elektronikusan.⁸ A bíróságok az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályok figyelmen kívül hagyásával előterjesztett keresetlevelet a régi Pp. szerint idézés kibocsátása nélkül elutasították, majd a Kp. hatályba lépését követően azokat jelenleg is visszautasítják.

A bíróság a felperes keresetlevelét visszautasítja, illetőleg a pert megszünteti, ha az nem a megfelelő űrlap alkalmazásával került benyújtásra⁹ vagy, ha a kereset-

⁶ Kbt. 131. § (7) bekezdés.

⁷ Kp. 27. § (1) bekezdés.

⁸ Elérhető: <https://www.kozbeszerzes.hu/e-ugyintezes/a-kozbeszerzesi-dontobizottsag-tajekoztatoja-az-elektronikus-ugyintezesrol-2022/>.

⁹ Székesfehérvári Törvényszék a 2.Kpkf.5/2017/3. számú végzése, Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.252/2016/6. számú végzése.

levelet a felperes nem elektronikusan, hanem postai úton terjesztette elő.¹⁰ A Kúria egy konkrét ügy kapcsán hozott másodfokú ítéletében¹¹ kimondta, hogy „amennyiben az elektronikus kapcsolattartás kötelező, az elmulasztása jogkövetkezményeit a közigazgatási perekben is alkalmazni kell, amely a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítását eredményezi. Ez esetben – figyelemmel az általánostól eltérő speciális szabályozásra – a keresetlevél jogi hatályai fenntartására a keresetlevél ismételt és szabályszerű benyújtásával nincs mód.”

A Kp. a keresetindításhoz fűződő joghatályok fennmaradása szempontjából eltérően ítéli meg azt a helyzetet, ha a kereset benyújtása során a felperes elmulasztotta a keresetindítási határidőt, és ezért késve érkezett be a keresetlevél, vagy azt benyújtotta ugyan a felperes határidőben, de nem elektronikus úton vagy a kereset ugyan elektronikus úton került előterjesztésre, de nem a jogszabályban meghatározott módon. Amennyiben a tizenöt, nyolc, illetve öt napos keresetindítási határidő is elmulasztásra került, és a felperes nem terjesztett elő igazolási kérelmet, illetve azt a bíróság elutasította, abban az esetben a kereset benyújtására nincs lehetőség a Kp. 49. §-a alapján a visszautasító végzés jogerőre emelkedését követő nyolc napon belül a bíróságnál. Jelenleg a Kp. hatályos előírásai alapján nyitott jogértelmezési kérdés, hogy miként kell megítélni azt az esetet, amikor a keresetlevelet a bíróság azért utasítja vissza, mert bár az határidőben került előterjesztésre, de nem elektronikus úton, vagy elektronikus úton, de nem a jogszabályi előírások szerint. Ilyen esetben a Kp. fentebb említett 49. §-a¹² lehetőséget biztosít a keresetlevél benyújtásához fűződő joghatályok fenntartására, a kérdés azonban az, hogy ha a Kbt. speciális előírásai szerint a keresetlevelet kizárólag a Döntőbizottsághoz lehet benyújtani, úgy a Kp. 49. §-a alapján a bírósághoz ismételten – értelemszerűen nem „kizárólag a Döntőbizottsághoz” – benyújtott keresetlevél mennyiben fog szabályszerűnek minősülni.

Miután a keresetlevél beérkezik, azt a hatóságnak továbbítania kell a bírósághoz. Lássuk, ezzel összefü-

gésben milyen speciális előírások merülnek fel.

A kereset továbbítása az eljáró bírósághoz

A Kp. 13. § (3) bekezdés aa) pontja alapján a Döntőbizottság által hozott döntések tekintetében kizárólagosan illetékes a Fővárosi Törvényszék, ahol a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja szerint a jogi képviselő kötelező. A keresetlevelet azonban jogszerűen a Döntőbizottsághoz kell benyújtani. A korábbi perjogi szabályok (a régi Pp. 331. §) szerint, amennyiben a fél - törvény rendelkezése ellenére - a keresetlevelet a bírósághoz nyújtotta be, úgy a keresetlevelet határidőben benyújtottnak kellett tekinteni. A Kp. 39. § (3) bekezdése a keresetlevél benyújtásának helyét eltévesztő fél esetén már csak akkor engedi meg, hogy a kereset határidőben benyújtottnak minősüljön, ha a fél jogi képviselő nélkül jár el. Ennek megfelelően a Döntőbizottság döntésével szembeni keresetlevél benyújtása helyének elvétése – mivel ezen ügyekben a jogi képviselő kötelező – a kereset visszautasításához vezethet.

A Kbt. 169. § (1) bekezdése és a Kbt. 170. § (2) bekezdése a keresetlevél szabályszerű benyújtásához a Kp. 39. §-ban foglalt határidőhöz képest lényegesen szigorúbb határidőt állapít meg, a végzés kézbesítésétől számított nyolc (szerződéskötés engedélyezése iránti kérelem tárgyában hozott végzés esetén öt), a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül lehetséges. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása a Dáptv. 19. § (1) bekezdése és a Pp. 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

A Döntőbizottságnak a keresetet meg kell vizsgálnia abból a szempontból, hogy az tartalmaz-e azonnali jogvédelem iránti kérelmet. Ilyen tartalom hiányában a keresetlevelet és a jogorvoslati eljárás során keletkezett iratokat (az érintett közbeszerzési eljárás iratanyagát is, kivéve, ha az adott közbeszerzés az elektronikus közbeszerzési rendszer – EKR – útján került lebonyolításra) tíz napon belül kell továbbítani a Fővárosi Törvényszék részére.¹³ Amennyiben a kereset azonnali jogvédelem iránti kérelmet is tartalmaz, azt a Döntőbizottság öt napon belül továbbítja a törvényszékre,¹⁴ a végzéssel

¹⁰ Fővárosi Törvényszék 12.K.700.546/2018/4. számú tárgyalási jegyzőkönyvbe foglalt végzése.

¹¹ A Kúria, mint másodfokú bíróság Kpkf.III.37.263/2018/5. számú ítéletében.

¹² A Kp. 49. § (1) bekezdés b) pontja.

¹³ Kbt. 170. § (3) bekezdése.

¹⁴ Kp. 40. § (2) bekezdése.

szemben előterjesztett keresetet – függetlenül attól, hogy azonnali jogvédelem iránti kérelem szerepel-e benne – haladéktalanul.¹⁵ Az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 9. § (3) bekezdésének szabályaival összhangban a bíróság a közbeszerzési eljárás iratanyagaihoz az EKR rendszeren keresztül is hozzáférhet. Az iratokhoz való elektronikus hozzáférést az ajánlatkérő köteles az erre jogosult szervnek biztosítani.

A bíróság, miután a hatóság továbbította a keresetet részére, megvizsgálja azt abból a szempontból, hogy van-e az érdemi elbírálásnak akadálya. Az alábbiakban a vizsgált közigazgatási perek elbírálásához szükséges legspeciálisabb, közbeszerzési anyagi joggal is összefüggésben álló eljárásjogi előfeltételekre térek ki.

A perképesség és a keresetösségi jog a közbeszerzési perekben, valamint kapcsolatuk a Kbt. 148. § (2) bekezdése szerinti „jogi érdek”-kel

Amikor keresetet terjesztenek elő a Döntőbizottság határozatával vagy végzésével szemben, esetenként kell vizsgálni, hogy a felperesnek van-e joga pert indítani, illetve, hogy milyen érdekeltisége fűződik az adott perhez. Ebben a tekintetben a tárgyalt közbeszerzést érintő perekben sajátos értelmezést nyer a perbeli legitimáció, a perképesség és a kifejezetten a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban kiformalódott ügyfélképeség fogalma.

A Kp. 16. §-a szabályozza a perképesség szabályait – a perben felperes az lehet, akit a polgári jog vagy a közigazgatási jog szabályai szerint jogok illethetnek vagy kötelezettségek terhelhetnek, továbbá az Ákr. 114. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ügyfél indíthat közigazgatási pert. A Kbt. 154. § (1b) bekezdése szerint a Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásokban ügyfél a jogorvoslati kérelmet, hivatalbóli kezdeményezést elő-

terjesztő kérelmező, hivatalbóli kezdeményező, továbbá természetesen az ajánlatkérő, valamint a részvételi szándékát jelző érdekelt.¹⁶

Ügyfélnek minősül az olyan, előbbi körbe nem tartozó közbeszerzési eljárás résztvevője is, amelynek, akinek jogsértő magatartását állítják (pl. jogellenes közbeszerzési szerződésmódosítás esetén a nyertes ajánlattevő, az a nyertes ajánlattevő, amely nem kíván szerződést kötni az ajánlatkérővel, stb.).

A Kp. 17. § (1) bekezdése ugyanakkor a perindításra jogosultságot elválasztotta – a korábbi perjogi szabályoktól eltérően – az ügyféli minőségtől, mikor a per megindításának jogát ahhoz kötötte, hogy a közigazgatási tevékenység közvetlen jog- vagy jogos érdeksérelmet okoz-e a felperesnek.

Fentiek rögzítését követően kérdésként merül fel, hogy lehet-e olyan eset, amikor a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban ügyfélnek minősülő jogalany a perben mégsem nyer felperesi pozíciót. E körben először is említésre érdemes a Kúria ítélete, amelyben kimondta, hogy a közbeszerzési eljárásban alakult közös ajánlattevői konzorciumok nem rendelkeznek perképességgel, mert nincs polgári jogi jogalanyiságuk sem,¹⁷ ezzel jelezve, hogy a közbeszerzési jogban keletkezett, ajánlattétel idejére fennálló szerződéses kapcsolat nem hoz létre olyan jogalanyt, amely önállóan perelhet.

Sajátos kérdéseket vet fel továbbá a Kbt. 152. §-a szerinti személyek, illetve szervezetek Döntőbizottság döntésével szembeni perindítási jogosultsága. A Kbt. 152. §-ban meghatározott szervezetek, személyek közbeszerzési jogorvoslati eljárásban való ügyféli jogállása nem az általános ügyfélfogalomból fakadó közvetlen érintettségéből következik, hanem a Kbt. 154. § (1b) bekezdéséből. A korábbi gyakorlatnak megfelelően az érdemi határozatok tekintetében ezen szervezetek perindítási

¹⁵ Kbt. 169. § (1) bekezdése.

¹⁶ A Kbt. 154. § (1a) bekezdése szerint a Döntőbizottság – az ajánlatkérőn, valamint a kérelmezőn, illetve hivatalbóli kezdeményezőn kívüli – a közbeszerzési ügyben érdekeltet az eljárás megindításáról a jogorvoslati kérelem, illetve a hivatalbóli kezdeményezés megküldésével elektronikus kapcsolattartás útján, amennyiben az eredménytelennek látszik, postai úton értesíti azzal, hogy az eljárás megindításáról szóló végzés átvételét követő három munkanapon belül a Dáptv.-ben meghatározott elektronikus kapcsolattartás útján jelezhetik a jogorvoslati eljárásban történő részvételi szándékukat, a 145. § (7) bekezdése szerinti képviselő meghatalmazásának csatolásával. A részvételi szándék e bekezdés szerinti jelzését követően a Döntőbizottság elektronikus úton küldi meg a jogorvoslati eljárás során keletkezett iratokat ezt követően kizárólag a részvételi szándékukat jelző érdekeltnek részére továbbítja. A fenti határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.

¹⁷ A Kúria Kfv.II.37.572/2014/4. számú ítélete.

jogosultsága kétségtelenül fennáll a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján.¹⁸ Az előbbi lábjegyzetben is idézett normaszövegre tekintettel – amelyben a végzések nem kerülnek említésre – azonban egyedi mérlegelést igényel, hogy a szóban forgó ügyfelek perindítási joga fennáll-e a Döntőbizottság végzéseinek tekintetében (pl. kezdeményezés visszautasítása, eljárás megszüntetése). A közvetlen jog- vagy érdeksérelem fennállását a Kp. 17. §-a alapján kell minden esetben vizsgálni. Hangsúlyozni szükséges, hogy a Kbt. hivatkozott szakasza csupán perindítási jogosultságot biztosít a Kbt. 152. §-a szerinti szervezeteknek, személyeknek. A közvetlen jog, jogos érdek sérelme ugyanakkor minden esetben külön vizsgálat tárgya kell, hogy legyen. A Kbt. szabályai alapján ezen szervek, személyek számára akkor biztosít kezdeményezési jogot, ha feladatellátásuk során jogsértés jut a tudomásukra. Nem jogszabályi feltétel ugyanakkor, hogy a kezdeményező feladatellátására közvetlen hatással legyen, jogi érdekét közvetlenül sértse az észlelt közbeszerzési jogsértés. Ebben az esetben ugyanis bár perindítási jogosultságuk fennáll, ugyanakkor keresetőségi joguk nem, mely a kereset Kp. 88. § (1) bekezdés b) pontja szerinti érdemi elutasításához vezethet. A gyakorlati tapasztalatok ugyanakkor azt mutatják, hogy ezen szervezetek keresetőségi jogát megállapíthatónak tartja a bíróság.

A Kúria arra a megállapításra jutott a keresetőségi jogot vizsgáló Kfv.37.507/2019/12. számú ítéletében, hogy az anyagi jogi kérdés, és akkor áll fenn, ha a keresetet benyújtó felperes közvetlen joga, jogos érdekének sérelme megállapítható. A bíróság előkérdésként hivatalból vizsgálja, hogy a felperes rendelkezik-e keresetőségi joggal az adott perben, amelyet a felek kérelmétől függetlenül, hivatalból köteles elvégezni, ezen vizsgálat elmulasztása olyan eljárási szabálysértés, amely az ügy érdemi elbírálására kihat.¹⁹

A Kúria a Kfv.III.37.172/2018/4. számú ítéletében részletesen kifejtette a közigazgatási perben a perbeli legitímáció, vagyis a perindítási jog és a keresetőségi jog fogalmi különbségét. A közigazgatási per szempontjából

a perindítási jog lényege, hogy létezik a félnek valamely kérdésben olyan joga vagy jogos érdeke, amely tekintetében érintettsége van, azaz „feltételesen” jogsérelem érheti. Ez a szoros értelemben vett perbeli legitímáció. Ehhez képest a keresetőségi jog (igényérvényesítési jog) tartalma az, hogy a fél által érvényesített alanyi jog vagy jogos érdek és a kifogásolt tényleges jogsértés között a közvetlen kapcsolat is fennáll, azaz a felperes a pernyertesség igényével léphet fel az alperessel szemben. A keresetőségi jog konkrét jogsérelemmel járó közvetlen kapcsolat a felperes jogos érdeke és az alperes határozatának közvetlen joghatása között. A Kúria kiemelte, hogy a közigazgatási eljárásban fennálló ügyfélképeség a perindítási jogot alapozhatja meg, ugyanakkor a keresetőségi jog meglétéhez ennél több kell, önmagában a korábbi ügyféli minőség nem elég.

A keresetőségi jog, mint speciális anyagi jogi kérdés gyakran kerül kapcsolatba a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának megindításához szükséges jogi érdek, vagy másként a jogorvoslati eljárást előterjesztő személy Kbt. 148. § (2) bekezdése szerinti ügyfélképeségének meglétével.²⁰ A kérelmező jogorvoslati eljárás megindításához kapcsolódó jogi érdeke vizsgálati feltételeit részben az Európai Unió, részben a belföldi bírsági és döntőbizottsági gyakorlat teremtette meg. Mindennek ismertetése, fejlődése nem képezi jelen cikk tárgyát, említést érdemel ugyanakkor, hogy a „jogorvoslathoz fűződő jogi érdek” vizsgálatához hasonló körben, mértékben és indokokkal kerülhet sor a keresetőségi jog fennálltának bírói megítélésére az adott közbeszerzésre irányadó anyagi jogszabályi keretek között.

A Fővárosi Törvényszék a már említett 104.K.701.124/2020/4. számú ítéletében a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásában érdekeltként részt vett felperes keresetőségi joga hiányát olyan feltételek meglétének hiányára alapította, amelyeket lényegében a jogorvoslati eljárás kérelmezője jogi érdeke esetében szükséges vizsgálni, a jogi érdek és a keresetőségi jog közötti kapcsolat ebben az esetben tehát egyértelműen fennállt. A Fővárosi

¹⁸ A Kbt. 170. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata ellen közigazgatási pert indíthat a 152. §-ban meghatározott szervezet vagy személy is. A közigazgatási per megindításának indoka nemcsak a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszabálysértése lehet, hanem az a körülmény is, ha a felperes szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság nem megfelelően értékelte, minősítette a kérelmezett korábbi eljárását, döntését e törvény szabályaira tekintettel.

¹⁹ Kúria Kfv.II.38.029/2018/3. számú végzése.

²⁰ A Kbt. 148. § (2) bekezdése szerint kérelmet nyújthat be [...] az ajánlattevő [...], akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. [...] (E bekezdésben foglaltak a továbbiakban együtt: kérelmező.).

Törvényszék továbbá a 106.K.700.151/2019/24. számú ítéletében arra jutott, hogy a keresetőségi jog megszűnik, ha a felperes esetében a per során olyan körülmény következik be, amelyre tekintettel a Döntőbizottság előtti jogorvoslati kérelem benyújtásához fűződő jogi érdeke elenyészik. A Törvényszék a jogesetben arra tekintettel utasította el a felperes keresetét, amelyet egy versenytársa ajánlata érvénytelenné nyilvánítása érdekében indított, hogy egy másik perben hozott ítélet következtében ugyanabban a közbeszerzési eljárásban ajánlata érvénytelenné nyilvánítását jogszerűnek mondták ki. Így, mivel a közbeszerzés elnyerésére számára a továbbiakban nem volt lehetőség, a vetélytársa ajánlata érvényessége tekintetében fennálló keresetőségi joga megszűnt.

A gyakorlatban felmerülő jogértelmezési kérdéseket véleményem szerint jól érzékelteti az az eset is, amikor a döntőbizottsági jogorvoslati eljárás kérelmezője a kérelem benyújtásához fűződő ügyfélképességét azzal indokolta, hogy azért vitatja a közbeszerzési dokumentumok tartalmát, mert azok miatt nem képes a közbeszerzési eljárásban részt venni. Majd, amikor a Döntőbizottság észlelte, hogy a kérelmező mégis ajánlatot nyújtott be a közbeszerzési eljárásban, sőt úgy tűnt, hogy az ajánlatok sorrendjében a legkedvezőbbet, ráadásul ajánlatában nyilatkozott arról, hogy a közbeszerzési szerződés megkötését vállalja, a Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást a Kbt. 148. § (2) bekezdése szerinti ügyfélképesség hiánya miatt megszüntette. A bírósági eljárásban először is az alperes Döntőbizottság kérte a kereset visszautasítását a felperes keresetőségi joga hiányára, hiszen azzal, hogy a közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújtott be, valójában elismerte, hogy ajánlatételét nem akadályozzák a közbeszerzési előírások, így közvetlen jogsérelme nem mutatható ki. A Fővárosi Törvényszék jogerős ítéletében²¹ azonban arra jutott, hogy a per tárgya a felperesnek azon igénye, hogy az alperesi eljárásban ügyféli minőségét elismerjék, megalapozza a keresetőségi jogot, továbbá azt is rögzítette, hogy a jogorvoslati eljáráshoz szükséges ügyfélképességet a jogorvoslati kérelem benyújtásakor kell vizsgálni, így amiatt, hogy ügyfélképessége körében tett előadását utóbb megváltoztatja, a jogorvoslati eljárás megszüntetésének sincs helye.

A keresetőségi joggal összefüggésben a korábbi bírósági gyakorlat elfogadta a hivatalos közbeszerzési tanácsadó közvetlen érintettségét (Kúria Kfv.II.37.351/2014/5.), ugyanakkor a Fővárosi Törvényszék a 104.K.701.124/2020/4. számú ítéletében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a felperes ügyféli jogállása önmagában nem biztosít számára keresetőségi jogot, akkor sem, ha a perindításhoz ügyféli minősége tekintetében egyébként jogosultsággal bír. A bíróság a fent említett perben a keresetőségi jog alátámasztása végett nem fogadta el a felperes azon hivatkozását, mely szerint a közbeszerzési eljárás eredménytelensége esetén alappal várható, hogy az ajánlatkérő új eljárást folytat le, amelyben ő is részt vehet ajánlattevőként. A következő ítélezési gyakorlat szerint fentiek legfeljebb közvetett jogi érdeket alapoznak meg, mint jövőbeni bizonytalan eseményre alapított feltételezést, amely nem meríti ki a keresetőségi jog fennállásához szükséges közvetlen jogsérelmet.

A perindítási jog speciális esetét rögzíti a Kbt. 170. § (1) bekezdés második mondata. Eszerint közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelm nemcsak a Döntőbizottság jogsértése lehet, hanem az is, ha a Döntőbizottság nem megfelelően értékelte a kérelmezett magatartását. Az idézett jogszabályi szöveg 2010. év során került be a közbeszerzési jogi szabályozásba, s azóta is változatlanul szerepel benne. A rendelkezés a Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárások sajátos jellegével van összefüggésben, hisz a jogorvoslati eljárás tárgya tulajdonképp a közbeszerzési jogsértéssel kapcsolatos jogvita, ahol is a jogorvoslati eljárás tárgya valamely közbeszerzésben részt vevő személy (leggyakrabban az ajánlatkérő, vagy valamelyik ajánlattevő) magatartásának valamint mulasztása jogszerűségének vizsgálata. A hivatkozott rendelkezés indokolása szerint jogszabály nem írja elő, hogy a Döntőbizottságnak a döntését a Kbt. helyes értelmezése alapján kell meghoznia. Így tehát amennyiben a Döntőbizottság a döntését valamely jogszabály helytelen értelmezése nyomán hozza meg, úgy a felperes a keresetindítás jogalapját nem tudja megindokolni, mert nem tud rámutatni arra a jogszabályra, amit a Döntőbizottság sértett. Ugyanakkor valamely jogszabály helytelen értelmezésére alapított jogalkalmazás jogszerű nem lehet. Ennek megfelelően a

²¹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.397/2024/20. számú ítélete

keresetlevélben az okozott jogsérelem körében erre is lehet hivatkozni.

A kereset alapján a bíróság először az ún. azonnali jogvédelem tárgyában hoz döntést. A jogintézmény számos, a közbeszerzési anyagi jogot érintő értelmezési kérdést vetett fel az utóbbi években, amelyre tekintettel a téma külön fejezetet érdemel.

Az azonnali jogvédelem a közbeszerzési tárgyú perekben

Mint ismert, az Ákr. nem különbözteti meg az ún. alaki és anyagi jogerőt. A törvény jogalkotói indokolása szerint „Osztvá a német közigazgatás-tudomány egyöntetű álláspontját, amely különbséget tesz bíróság döntéséhez kapcsolódó jogerő (Rechtskraft) és a közigazgatási hatósági döntéshez kapcsolódó ún. Bestandskraft között, a törvény szakít a közigazgatási jogerő fogalmával. Az anyagi jogerő (tehát a döntés megtámadhatatlansága és megváltoztathatatlansága) ugyanis kizárólag a bíróság döntéséhez kapcsolódhat. A jogerő jelenleg is két (alaki és anyagi) értelemben jelenik meg a közigazgatási eljárásban, amely tudományos fogalom lévén nehezen érthető mind az ügyfelek, mind az ügyintézők számára. Összhangban tehát a közigazgatási perrendtartás koncepciójával, a törvény a jelenlegi alaki jogerő helyett a döntés véglegessége fogalmat használja, kifejezésre juttatva, hogy a végleges döntés a hatósági eljárás befejezése, azt már a hatóság nem módosíthatja, abból jogok és kötelezettségek fakadnak, tehát a hatóság döntési joga tekintetében véglegesnek minősül.”

Az Ákr. 82. § (1) bekezdése szerint a hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már - az e törvényben meghatározott kivételekkel - nem változtathatja meg. A véglegesség a döntés közlésével áll be. A Döntőbizottság határozatai és végzései egy kivétellel a közléssel véglegessé válnak, végrehajthatóságuk kizárólag akkor kerül felfüggesztésre, ha a döntés felülvizsgálatát végző bíróság így határoz. A Kbt. 156. § (4) bekezdése 2022. március 21-étől lehetővé teszi a Döntőbizottság szerződéskötés engedélyezése és elutasítása tárgyában hozott végzései bírósági felülvizsgálatát. A Kbt. új szabályozása szerint a kereset ezen végzés hatályosulására automatikusan halasztó hatállyal bír, továbbá a szerződés megkötését engedélyező végzés alapján akkor köthető meg a szerződés, ha vele szemben a keresetindításra

nyitva álló határidő valamennyi keresetindításra jogosult tekintetében eredménytelenül telt el.

A Kp. alapján a bíróság a közigazgatási perben szélesebb jogosítványokat kapott a közigazgatási cselekmények hatálya, következményei, alkalmazásuk, stb. ideiglenes elhárítására (Kp. 50. § (2) bekezdés).

A Döntőbizottság döntéseivel szemben kezdeményezett közigazgatási perekben az azonnali jogvédelem hangsúlyos elem. A keresetlevelek döntő többsége tartalmaz azonnali jogvédelem iránti kérelmet.

A Kp. 50. § (1) bekezdése szerint, akinek jogát, jogos érdekét a közigazgatási tevékenység vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása sérti, a közvetlenül fenyegető hátrány elhárítása, a vitássá tett jogviszony ideiglenes rendezése, illetve a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása érdekében azonnali jogvédelmet kérhet.

Az azonnali jogvédelem megítélésének több együttes törvényi feltétele van.

Mindenekelőtt a Kp. 51. § (3) bekezdésére kell tekintettel lenni, vagyis, a bíróságnak az arányosság elve alapján, a közérdek és valamennyi fél szempontjából azt kell mérlegelnie, hogy az azonnali jogvédelem elmaradása nem okoz-e súlyosabb hátrányt, mint amilyennel az azonnali jogvédelem biztosítása járna. E körben kell megemlíteni, hogy a bírósági gyakorlat töretlenül a jogintézmény kivételes kedvezmény jellegét hangsúlyozza, eszerint ilyen kérelmek esetén a bíróság minden esetben vizsgálja a végrehajtáshoz fűződő társadalmi érdek (közérdek) és a kérelmező nyomós érdeke körébe eső körülményeket, azokat összeveti, mérlegeli és az egyik érdeket előtérbe helyezve dönt a kérelemről.²²

Másrészt az azonnali jogvédelem iránti kérelemnek az alkalmazása indokoltságát megalapozó körülményeket konkrétan kell tartalmaznia, miképp az azt alátámasztó okiratokat is. A Kp. 50. § (4) bekezdése szerint a kérelemben részletesen meg kell jelölni azokat az indokokat, amelyek az azonnali jogvédelem szükségességét megalapozzák, és az ezek igazolására szolgáló okiratokat csatolni kell. A kérelmet megalapozó tényeket valószínűsíteni kell. Fentiekkel összhangban rögzítette a bíróság, hogy nem elég annak állítása, hogy a közigazgatási cselekmény jogsértő, „a határozat felperes által állított jogsértésre való hivatkozása nem

²² pl. a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.706/2018/6. számú végzése.

szolgálhat alapul az azonnali jogvédelem iránti kérelem elfogadására. A Kp. – azonosan a régi Pp.-vel – nem ismeri a „fumus boni iuris” intézményét, vagyis az azonnali jogvédelem iránti kérelem vizsgálatánál a bíróság nem veheti figyelembe a közigazgatási cselekmény megtámadásának várható eredményét, illetve az ügy érdemében tett felperesi kifogásokat.”²³

Azonnali jogvédelem iránti kérelmet a vizsgált perekben gyakran terjesztenek elő ajánlatkérőnek minősül intézmények, amelyekről köztudott, hogy közérdekű tevékenységet, közfeladatot látnak el. A bírósági joggyakorlat azonban egységes abban, hogy a felperesnek még akkor is részletesen indokolnia kell a kérelmét, ha adott esetben közfeladatot ellátó jellege közismert, finanszírozási háttere köztudott, „kötelezettsége a kérelem alátámasztásaként annak részletes bemutatása - az erre vonatkozó adatok, összefüggések elemzésével, - hogy pontosan milyen az aktuális pénzügyi, gazdasági helyzete, arra milyen hatással bír az adott fizetési kötelezettség teljesítése, végrehajtása”.²⁴ Az indokolási kötelezettség hiánya vonatkozásában a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.706/2018/6. számon kiadott végzése szerint „e rendelkezésből okszerűen következik, - ahogy a korábbi jogintézmény, a végrehajtás felfüggesztése kapcsán a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) 2/2006. Közigazgatási Jogegységi Határozatának V. pontjában kimondta - a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet a bíróság érdemben csak akkor tudja megvizsgálni, ha azt a fél indokolással ellátva terjeszti elő, és a kérelemben előadott okokat, adatokat, tényeket, körülményeket igazolja, vagy a kívánt mértékben valószínűsíti, kivéve, ha azokról a bíróságnak hivatalos tudomása van, illetve ha köztudomásúak.” Önmagában például azon indoklás, mely szerint a Döntőbizottság határozatában foglaltak alapján a Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pontja szerinti kizárási ok fennáll, mely felperes számára jelentős érdeksérelmet okoz, nem alapozza meg az azonnali jogvédelem elrendelését. Ezen indoklást általánosnak ítélte meg a bíróság.²⁵

A Döntőbizottság döntéseivel szemben leggyakrabban a Kp. 50. § (2) bekezdés a) pontja szerinti halasztó hatály elrendelését kérik a felperesek. Céljuk többnyire bírságfizetési haladék elérése. Ilyen esetekben lényeges felté-

tel, hogy a bírság megfizetésének elhalasztása alapjául szolgáló okiratok is csatolásra kerüljenek, ugyanis ezek hiánya a kérelem elutasításához vezet.

A kérelem alátámasztására benyújtott bizonyítékoknak mindig az állított magánsérelem közvetlen igazolására kell irányulniuk, így a Fővárosi Törvényszék a 103.K.700.818/2018/5. számú végzésében nem fogadta el az egy évvel korábbi gazdasági, pénzügyi helyzetre vonatkozó igazolásokat. Elvi éllel szögezte le, hogy „a kérelmet előterjesztő felelőssége, hogy mely pénzügyi dokumentumokat, milyen magyarázattal ellátva tár elő, melyeket ítélt elégségesnek a valószínűsítést kívánó kérelem alátámasztásaként kockáztatva, hogy az adott esetben a mérlegelést igénylő döntéshez - a javára - elégtelen lesz.” Ezen törvényszéki döntés az aktuális anyagi helyzetet bemutató lehetséges iratok körére is adott példát, mely szerint a bankszámlakivonatokat, illetve a tárgyév adott hónapjaira vonatkozó főkönyvi kivonatokat e körbe esnek.

A halasztó hatály elrendelésének különös esete, amikor annak alkalmazását a Döntőbizottság szerződés érvénytelenségét megállapító döntésével szemben kérik. A Kúria a Kpkf.VI.39.728/2020/3. számú másodfokú végzésében fenntartotta a Fővárosi Törvényszék döntését egyetértve az elsőfokú bírósággal abban, hogy „a Kp. 50. § (1) bekezdésének „vitássá tett jogviszony ideiglenes rendezése” és a „jogvitára okot adó állapot változtatlan fenntartása” fordulatai alapján a deklaratív jellegű, semmisséget megállapító, kötelezést nem tartalmazó közigazgatási cselekmény esetében is lehetőség van azonnali jogvédelem igénybevételére, mely a semmisség hatályosulását halasztja el, nem pedig a szerződés utólagos érvényességét, hatályát állítja vissza visszamenőlegesen.” A Fővárosi Törvényszék a 103.K.701.070/2020/4. számú végzésében arra az esetre, amikor a per tárgya az, hogy a Döntőbizottság jogszerűen semmisítette-e meg a közbeszerzés ajánlatkérőjének valamely döntését, kimondta, hogy a megsemmisített döntés, illetve a közbeszerzési eljárás felfüggesztésére nem irányulhat a halasztó hatály elrendelésére irányuló kérelem.

Természetesen nem csak halasztó hatály, hanem a Kp. 50. § (2) bekezdés c) pontja szerinti ideiglenes intézke-

²³ A Fővárosi Törvényszék 105.K.700.625/2018/7. számú végzése.

²⁴ A Kúria Kpkf.V.39.003/2020/3. számú végzése.

²⁵ Fővárosi Törvényszék 103.K.700.833/2018/6. számú végzése.

dés elrendelésére irányuló azonnali jogvédelem iránti kérelemre is van gyakorlati példa. Az ideiglenes intézkedésekkel kapcsolatosan előjáróban rögzíteni szükséges, hogy a Kp. 54. § (1) bekezdése alapján a bíróságnak rendkívül széles a mozgástere, vagyis bármely intézkedést megtehet, amelynek korlátját kizárólag az képezi, hogy intézkedéseinek a perben hozandó határozat, illetve törvény keretei között kell maradnia. Ezen utóbbi feltételeket – vagyis, hogy mi marad a perben hozandó határozat, illetve törvény keretein belül – a bírósági gyakorlat megszorítóan értelmezi, azt tekinti irányadónak, hogy a bíróság pontosan mit tehet meg egy közigazgatási perben a Kp., mint eljárásjogi norma és a vonatkozó anyagi jogi szabályok – például a Kbt. – eljárási rendelkezései alapján. Abban az esetben, amikor a kereset előterjesztője kérte az ajánlatkérő eltűlését adott közbeszerzési eljárás ismételt megindításától, a Fővárosi Törvényszék kimondta, hogy „a hatóságok eljárása kizárólag a Kbt. személyi és tárgyi hatálya által meghatározott körben, konkrét közbeszerzési eljárás során tanúsított magatartások vizsgálatára korlátozódik, ekként egy, a Kbt. személyi hatálya alá tartozó ajánlatkérő cselekvési szabadságát a vizsgált közbeszerzési eljáráson kívül nem érintheti.”²⁶ A Kúria szerint továbbá a „törvény keretei között” fordulat arra utal, hogy a bíróság nem határozhat meg az ügyre vonatkozó szabályozás, ágazati norma logikájával ellentétes ideiglenes intézkedést.²⁷

Az azonnali jogvédelem iránti kérelmek sajátos csoportját képezik azok, amelyek az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő közötti szerződéskötés megakadályozására irányulnak. Az ilyen jellegű igények általában úgy merülnek fel, hogy a Döntőbizottság elutasítja a felperes jogorvoslati kérelmét, amely egy nyertes pozícióban lévő ajánlattevő ajánlata érvényességének vitatására irányult, majd a döntéssel egyet nem értő felperes a perben a halasztó hatállyal, ideiglenes intézkedéssel azt kívánja elérni, hogy a per jogerős befejezéséig az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő ne köthesse meg a közbeszerzési szerződést. Újabban továbbá olyan kérelmek is megjelennek, amelyek szerint a Döntőbizottság, miután elutasítja azt a jogorvoslati kérelmet, amelynek tárgya a felhí-

vás jogsértő jellege, a felperes a kereset benyújtásával arra törekszik, hogy a szerinte továbbra is jogsértő felhívás alapján az ajánlatkérő ne tudjon szerződést kötni senkivel, amíg a perben jogerős döntés nem születik. A Kúria szerint azonban „az alaptalan jogorvoslati kérelmet elutasító érdemi döntés nem jár olyan közvetlen joghatással, amelynek megakasztása érdekében a halasztó hatály jogintézménye a kért jogvédelemre alkalmas eszköznek bizonyulna.”²⁸

Külön célszerű foglalkozni azon esettel, amikor a Döntőbizottság jogorvoslati kérelmet elutasító határozatával szemben terjesztenek elő azonnali jogvédelem iránti kérelmet. Bár azóta változott a jogi környezet, témánk szempontjából irányadó a Fővárosi Törvényszék, mint másodfokú bíróság 3.Kpkf.670.561/2015/3. számú végzése, amely még a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztése tárgyában adott általános érvényű állásfoglalást. Eszerint annak ellenére, hogy a Döntőbizottság jogorvoslati kérelmet elutasító határozatának rendelkező részében a kizárás jogkövetkezményeinek beálltát megállapította, azok a Kbt. előírásai alapján már az ajánlatkérő kizárás tárgyában hozott döntésével beálltak. A másodfokú bíróság álláspontja szerint a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelemmel nem lehet a közbeszerzési eljárás ajánlatkérője által hozott döntés közvetlen hatását elhárítani, erre kizárólag a Döntőbizottság határozatának megsemmisítése lehet alkalmas.

A Fővárosi Törvényszék legújabb gyakorlatot alakító 103.K.701.690/2021/3. számú végzésében is arra az álláspontra helyezkedett, hogy „nem kizárt, hogy kérelmet elutasító döntés által kiváltott joghatás elhárítása indokoljon azonnali jogvédelmet a keresetlevelet előterjesztő fél számára”. Mindezekkel együtt a bíróság – a fent ismertetett joggyakorlatból kiindulva – nem fogadta el azt a kérelem alapjául szolgáló célkitűzést, amely arra vonatkozott, hogy a halasztó hatály elrendelése változtasson a közbeszerzést lezáró ajánlatkérői döntésen, mint ahogy azt sem, hogy meggátolja az ajánlatkérőt új közbeszerzési eljárás lefolytatásában.

Az azonnali jogvédelem tárgyában hozott bírósági döntésekkel szemben nyolc napon belül lehet fellebbezést

²⁶ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.602/2018/4. számú végzése.

²⁷ A Kúria Kpkf.VI.40.226/2020/2. számú végzése.

²⁸ A Kúria Kpkf.VI.39.009/2021/2. számú végzése.

előterjeszteni, a Kp. 51. § (5) bekezdése szerint azonban a fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.

Vannak a közbeszerzési törvényben olyan speciális előírások, amelyek bírói értelmezése különösen szükséges nem csupán a perek, hanem a döntőbizottsági eljárások hatékony és jogszerű lefolytatása érdekében. Ezek között számon tartunk a perek gyorsítását szolgáló szabályokat, továbbá a hatóság határozatainak és végzéseinek megváltoztathatóságára vonatkozókat, különös tekintettel a mérlegelési jogkörben hozott döntéseket érintően, valamint felmerültek bizonyos, perbeli bizonyításra vonatkozó előírások is. Mindezeket a következő fejezetben foglalom össze.

Speciális eljárási szabályok

A per gyorsítását szolgáló szabályok

A Kbt. 171. § (1) bekezdésében a Kbt. a Kp. szabályaitól eltérő peres eljárásjogi szabályokat állapít meg, melyek jelentős részben a peres eljárások gyorsítását szolgálják. Ennek megfelelően a bíróság nyolc napon belül küldi meg az alperes Döntőbizottság védiratát a felperes részére, a Kbt. 171. § (3) bekezdése a hiánypótlásra nyolc napos határidőt ír elő, mely legfeljebb nyolc nappal meghosszabbítható, a bíróság döntésének meghozatalára a Kbt. 172. § (5) bekezdése hatvan napos határidőt állapít meg, abban az esetben, ha nincs szükség bizonyítási eljárás lefolytatására, vagy tárgyaláson kívüli eljárás esetén. Azon perekben, amelyek a Döntőbizottság szerződéskötés engedélyezése tárgyában hozott végzésével szemben vannak folyamatban, a bíróság tíz napon belül határoz. A korábbi szabályozással azonosan a feleknek a tárgyalás tartását kérniük kell, bár ennek hiánya nem akadályozza a tárgyalás tartásának. A Kp. 77. §-a alapján a bíróság értesíti a feleket a per tárgyaláson kívüli elbírálásáról. Szintén az eljárások gyorsítását szolgálja a Kbt. 172. § (7) bekezdés azon rendelkezése, melynek alapján a bíróság határozatát annak meghozatalát követő tizenöt napon belül írásba foglalja és a felek részére kézbesíti. A Kp. 8. § (1) bekezdése alapján a Döntőbizottság döntései bírói felülvizsgálatára irányuló perekben három hivatásos bíróból álló tanács jár el. Bár a Kp. 8. § (2) bekezdése, ha az ügy mind ténybeli, mind jogi szempontból egyszerű megítélésű,

lehetővé teszi egyesbíró eljárását, a gyakorlatban erre ritkán kerül sor.

Az érdekeltek perbe lépése

A Kp. rendelkezései szerint a bíróság az ismert érdekelteket értesíti a perbelépés lehetőségéről. A Kp. meghatározza az érdekelt fogalmát is,²⁹ mely szerint, akinek jogát vagy jogos érdekét a vitatott közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti vagy a perben hozandó ítélet közvetlenül érintheti, továbbá az is, aki a megelőző eljárásban ügyfélként vett részt. A kialakult gyakorlat szerint abban az esetben, ha a Döntőbizottság nem igazolta, hogy az ismert érdekelteket a Kp. 40. § (8) bekezdése alkalmazásával értesítette a keresetlevél benyújtásáról, a bíróság felhívja ennek igazolására. A közigazgatási hatóság értesítési kötelezettsége, s a bíróság perbelépés lehetőségéről való tájékoztatása nem helyettesíti egymást.

E körben kell megemlíteni, hogy a Kbt. „közbeszerzési ügyben érdekelt” kifejezést használ, amely személyi kör nem feltétlenül esik egybe a Kp. „érdekelt” fogalmával. A közbeszerzési ügyben érdekelteknek a Döntőbizottság gyakorlata szerint tipikusan az ajánlattevők/résztveletre jelentkezők minősülnek. Azonban a közbeszerzési ügyben érdekeltek nem minden esetben válnak ügyfélle (Kbt. 154. § (1b) bekezdés), mint azt a korábbi fejezetben kifejtettük. Előfordul az az eset, hogy azon közbeszerzési ügyben érdekelt, aki részvételi szándékát nem jelezte a Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban – így nem minősül ügyfélnek – a Kp. szabályai alapján a közigazgatási perben érdekeltnak minősül. Erre példa lehet, ha a nyertesként kihirdetett ajánlattevő ajánlatának érvényességét más ajánlattevő támadja sikeresen jogorvoslat keretében, ugyanakkor a nyertesként kihirdetett ajánlattevő Kbt. 154. § (1a) bekezdése alapján részvételi szándékát nem jelzi, így a jogorvoslati eljárásban ügyfélként nem vett részt. A közigazgatási tevékenység azonban jogos érdekét közvetlenül érinti, ugyanakkor nem minősül – saját magatartása miatt – ügyfélnek, de mégis ismert érdekeltnak kell tekinteni, s nem mellőzhető részére a Kp. 40. § (8) bekezdése szerinti, valamint a Kp. 20. § (4) bekezdés szerinti értesítés megküldése. Sajátos jogbizonytalanságot okoz a fenti,

²⁹ Kp. 20. §.

gyakorlatban előfordult eset, a tekintetben, hogy az ügyfélként a jogorvoslati eljárásban el nem járt érdekelt, az általa esetlegesen sérelmezett döntésről mikor értesül. Amennyiben ugyanis részére – ügyféli jogállása miatt – nem kézbesítik a Döntőbizottság eljárást lezáró döntését, kérdéses, hogy a kereset benyújtására számára nyitva álló határidő megnyílik-e és amennyiben igen, mely időpontban.

Speciális bizonyítási szabályok a közbeszerzési tárgyú perekben

A közbeszerzési ügyben hozott döntések felülvizsgálata tárgyú perekben alkalmazni kell a Kp. 3. § (3) bekezdéséből és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 265. §-ából következő elveket, vagyis, hogy a jogvita elbírálásához szükséges tények feltárása, az annak alátámasztására szolgáló adatok és bizonyítékok rendelkezésre bocsátása a feleket terheli és a perben jelentős tényeket annak a félnek kell bizonyítani, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valószínűleg fogadja el, továbbá a bizonyítás elmaradásának, vagy sikertelenségének következményeit is ez a fél viseli. A Döntőbizottság határozatai, végzései esetében tehát annak bizonyítása, hogy jogsértés történt, a felperes kötelezettsége.

Mindezen elvek mellett a bizonyítandó tényeket tekintve a bizonyításra további sajátos szabályok vonatkoznak a közbeszerzési tárgyú perekben. Figyelemmel kell lenni ugyanis arra, hogy a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásában egy másik eljárást – az adott közbeszerzési eljárást – vizsgál. A Döntőbizottság eljárásának tárgya, hogy az adott közbeszerzési eljárás valamely résztvevője (ajánlatkérő, ajánlattevő, kapacitást biztosító szervezet, alvállalkozó, stb.) elkövetett-e egy adott jogsértőnek minősülő cselekményt, vagy jogsértőnek minősülő mulasztást valósított-e meg. Mindezen körülményeket a Döntőbizottság azon jogszabályok és tények ismeretében vizsgálja, amelyek az adott jogsértő cselekmény, mulasztás idején hatályban voltak, illetve fennálltak, tehát azt, hogy a vélt jogsértést megvalósító személy az adott időpontban milyen ismeretekkel (vagy azok hiányával) rendelkezett. Elvi éllel rögzítette a Fővárosi Törvényszék a 16.K.700.326/2018/15. számú ítéletében, hogy „abban az esetben, ha a jogorvoslati kérelem valamely ajánlat érvénytelensége kifogásolása okán kerül benyújtásra, avagy egy ajánlat érvényességét kérdőjelezi meg, a Kbt. 69. §-a alapján - a jogorvoslati

kérelem keretei között - az érvénytelenné nyilvánításhoz, illetve az érvényességhez vezető folyamatot vizsgálja meg a Döntőbizottság.” E körben a Fővárosi Törvényszék a 103.K.700.964/2019/9. számú ítéletében úgy foglalt állást, hogy „az ajánlat teljesíthetőségét és a jogszabályoknak való megfelelését az ajánlattétel időpontjában rögzített adatok alapján kell megítélni.” A Kúria továbbá a Kfv.II.37.597/2017/8. számú ítéletében megállapította, hogy „a közbeszerzésből kizárt ajánlattevőnek az újabb közbeszerzési eljárásból való kizárása jogszerűségének megítélésénél a kizárás joghatálya bekövetkezésének időpontja bír jelentőséggel, a hamis adatszolgáltatás miatti kizárás tárgyában ezt követően, később született jogerős ítéletnek és e döntéssel a kizárás jogsértő jellege kimondásának nincs visszamenőleges kihatása a jelen perrel érintett közbeszerzésből való kizárásra.”

Fentiek alapján tehát a Döntőbizottság határozatai felülvizsgálatára irányuló perekben a bizonyítás csak a perrel érintett közbeszerzés cselekményei, mulasztásai időpontjában a jogsértésért felelős személy által ismerhető tényekre terjedhet ki.

A Közbeszerzési Döntőbizottság döntéseinek megváltoztathatósága

A Kbt. 172. § (1) bekezdése alapján, ha a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztatja, abban az esetben alkalmazhatja a Kbt. 165. § (3) és (6) bekezdése szerinti jogkövetkezményeket. Hangsúlyozni szükséges, hogy a Kbt. 172. § (1) bekezdése a bíróság összegének megváltoztatására is lehetőséget ad, de csak abban az esetben, ha a bíróság úgy változtatja meg a Döntőbizottság határozatát, hogy jogkövetkezményként alkalmazza a Kbt. 165. § (3) és (6) bekezdéseit. Minderre végül is akkor kerülhet sor, ha a keresettel támadott határozat megváltoztatásának eredményeként az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítása vagy a jogsértés hiányának megállapítása helyett jogsértést állapít meg a bíróság. Ebben az esetben a megváltoztatás során a bíróság átveszi a közigazgatási hatóság hatáskörét és mind a bíróság, mind a jogkövetkezmények tekintetében önálló mérlegelést folytat.

A bírói gyakorlatban megváltoztató tartalmú ítélet hozatalára rendkívül ritkán kerül sor. A Kúria a Kfv.II.37.910/2021/6. számú ítéletében arra az esetre, ha a bíróság nem ért egyet a felülvizsgálat tárgyát képező alperesi határozattal, lényegében legitimálta a

formális értelemben, megjelenését tekintve az alperesi határozatot hatályon kívül helyező és az alperest új eljárásra kötelező, tartalmilag azonban megváltoztató jellegű ítélethozatal. A Kúria szerint bár a Kbt. 172. § (4) bekezdése 2018. január 1. napját megelőzően (a Kp. hatályba lépése előtt), meghatározta, hogy a bíróság az alperes határozatát kizárólag a jogorvoslati eljárás lényeges és az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértés esetén helyezheti hatályon kívül, mindez megváltozott, mivel a Kp. 90. § (1) bekezdése már csak lehetőséget ad a bíróságnak a megváltoztatásra. Egyfokú eljárásokban – így a közbeszerzési eljárásokban hozott határozatokkal szemben indult közigazgatási perekben – ez is csak akkor jöhet szóba, ha azt külön törvény, azaz jelen ügyben a Kbt. lehetővé teszi [Kp. 90. § (1) bekezdés b) pont]. A Kúria szerint a „Kbt. 172. §-ából ugyan levezethető, hogy az alperes határozatát a bíróság megváltoztathatja, ez azonban nem kötelezettsége, hanem a fentiek alapján csak lehetőség. Ennek következtében a bíróságnak nagyobb mozgásteret van a hatályon kívül helyezés és a megváltoztatás közötti döntés körében, jogszabálysértés megállapítása esetén, és nincs olyan jogszabályi rendelkezés, [...] amelyből levezethető lenne, hogy a bíróságnak [...]” kötelező lenne a határozatot megváltoztatni. A Kúria végülis arra jutott, hogy nem sért jogszabályt az elsőfokú bíróság, amikor „annak ellenére, hogy az alperesi határozattal szemben tartalmilag jogsértést megállapító döntést hozott, az ítélet rendelkező részében nem az alperesi határozat megváltoztatásáról, hanem annak megsemmisítéséről döntött.” Az egyébként, hogy az elsőfokú perben a közigazgatási bíróság megváltoztató jellegű, vagy hatályon kívül helyező ítéletet hoz, abból a szempontból bír jelentőséggel, hogy az alperesi Döntőbizottságnak csak

az elsőként említett esetben van fellebbezési joga, ezzel a megváltoztató tartalmú, de megjelenését tekintve hatályon kívül helyező ítéletekkel az alperest a bírói gyakorlat – amennyiben nem ért egyet az alperesi döntéssel – rendszeresen megfosztja rendes jogorvoslatához fűződő jogától.

A bírósági felülmérlegelés tilalma, illetve a bírósági ítéletekkel szembeni jogorvoslat

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatai megváltoztatásával összefüggésben ismertetem a mérlegelési jogkörben hozott döntések felülvizsgálata körében kialakult bírósági gyakorlatot. Ezek szerint a bírósági felülmérlegelés kizárt, az ugyanis hatáskörrelvonáshoz vezetne. A kérdés egyébként alapvetően a bírságkiszabással összefüggésben merül fel, ahol a Kbt. 165. § (11) bekezdése³⁰ mind a bírság kiszabása, mind a bírság összege tekintetében mérlegelési lehetőséget biztosít a Döntőbizottság részére. A bíróságoknak, amennyiben a perben a bírságkiszabás jogszerűtlen voltát kérik megállapítani, a Kp. 85. § (5) bekezdéséből³¹ kell kiindulniuk. A jogszabály lényegét a Fővárosi Törvényszék az irányadó bírói gyakorlattal összhangban az alábbiak szerint foglalta össze. „A mérlegelési jogkörben hozott döntés jogszabálysértő jellegét csak a Kbt. 165. §-ában meghatározott mérlegelési jogkör jogszabályi kereteinek kirívó megsértése esetén állapíthatja meg; ha a közigazgatási szerv hatáskörét nem a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta, vagy a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból nem állapíthatók meg, vagy azok nem okszerűek.”³² A bírósági felülvizsgálat során az alperesi mérlegelési jogkör nem vonható el, ezzel egyezően rögzítette azt a Kúria is irányadó

³⁰ A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét, így különösen

a) a jogsértés súlyát,
b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,
c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,
d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,
e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,
f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat

figyelembe veszi. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

³¹ A Kp. 85. § (5) bekezdése szerint mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.

³² Fővárosi Törvényszék 103.K.700.571/2023/12. számú ítélete.

ítéletében, hogy „konkrétan kimutatható jogszabálysértés hiányában nincs helye a határozat megváltoztatásának pusztán azon az alapon, hogy lehetséges egy másik, esetleg még okszerűbb mérlegelés is.”³³ Elmondható tehát, hogy a töretlen bírósági joggyakorlat szerint a mérlegelési tevékenység akkor jogszerű, ha a hatóság a szankció alkalmazásakor az eset összes körülményét figyelembe veszi, és a jogszabályban (Kbt. 165. § (11) bekezdése) „különösen” megjelöléssel felsorolt mérlegelési szempontok vizsgálatára is kitér, illetve amennyiben ezen utóbbiak közül valamelyik nem releváns az adott tényállás szempontjából, úgy arra vonatkozóan ad indokolást.³⁴

A mérlegelési jogkör jellegét a Kúria is értelmezte a Kf.III.37.634/2019/6. számú ítéletében, és arra jutott, hogy „mérlegelési jogkörben hozott döntésről akkor beszélünk, ha a hatóság döntését olyan jogszabályra alapozza, amely kizárólag a döntés kereteit jelöli ki. Ennek megfelelően adott tényállás mellett több jogszerű döntés is hozható. A közigazgatási bíróság a mérlegelési jogkörben hozott határozatot is csak jogszabálysértés esetén változtathatja meg. Önmagában nem ad alapot a döntés megváltoztatására pusztán az a körülmény, hogy egy másik mérlegeléssel más jogszerű döntés is hozható. A bíróságnak a Kp. 85. § (5) bekezdésében foglalt szempontokat kell értékelnie, a határozat indokolásában foglaltak alapján kell megítélnie azt, hogy az alperes mérlegelése jogszerű volt-e, avagy sem. Nem feladata tehát a bíróságnak a bírságkiszabásnál irányadó szempontok újraértékelése, az alperesi mérlegelés felülmérlegelése, hiszen az az alperes hatáskörének átvételét jelentené.” Mindez a Kp. 85. § (5) bekezdésével összefüggésben úgy értelmezhető, hogy a mérlegelési jogkörben megállapított bírság nem módosítható, amennyiben az alperes mérlegelésre vonatkozó hatáskörében járt el, továbbá a mérlegelés szempontjai és

azok okszerűsége a határozatból megállapítható. A Kúria úgy foglalt állást ugyanakkor, hogy „a tévesen értékelt mérlegelési szempont alapot adhat a bírság összegének mérséklésére”, tehát amennyiben egy bírságkiszabási szempontot a hatóságnak nem lehetett volna döntésekor figyelembe vennie, mert annak feltételei nem álltak fenn, a bírság mérséklése lehetséges.

Végül a közbeszerzési tárgyú perekben hozott bírósági döntésekkel szembeni jogorvoslatról elmondható, hogy a Döntőbizottság önálló jogorvoslattal megtámadható végzése ellen indított közigazgatási perekben a Kbt. 172. § (6) bekezdése kizárja a fellebbezési jogot, míg a felülvizsgálatot a 169. § (2) bekezdése. A Kbt. 169. § (2) bekezdését a jogalkotó 2025. március 1-jével hatályon kívül helyezi, ezzel az önálló jogorvoslattal megtámadható végzések felülvizsgálata tárgyában hozott elsőfokú végzések felülvizsgálata is kérhető lesz. A jogalkotó a törvénymódosítást alapvetően azzal indokolta, hogy a „Döntőbizottság által hozott végzésekben foglalt jogértelmezés a közbeszerzési jogorvoslatokhoz való hozzáférés tekintetében alapvető fontosságú lehet”, ezért fontos, hogy a témában minél több kötelező jellegű kúriai jogértelmezés születhessen.

Sajátosan alakulnak a perorvoslatok a Döntőbizottság határozatával összefüggésben hozott ítéletek vonatkozásában. A Kbt. 172. § (6) bekezdése ugyanis csak abban az esetben engedi meg a fellebbezést, ha a bíróság a Döntőbizottság döntését megváltoztatta. A kereset elutasítása, vagy a Döntőbizottság döntésének hatályon kívül helyezése esetén fellebbezésnek helye nincs, ugyanakkor a felülvizsgálat lehetséges. A fellebbezések esetén másodfokon a Fővárosi Ítéltábla jár el. Felülvizsgálati kérelem a Kúria előtt terjeszthető elő a rendes jogorvoslati jog kimerítését követően.

³³ Kúria Kfv.VI.37.730/2018/11. számú ítélete.

³⁴ Fővárosi Törvényszék 103.K.705.668/2020/32. számú ítélete.

A Közbeszerzési Hatóság szerepe a közbeszerzések integritásának növeléséhez kapcsolódó RRP vállalások végrehajtásában

The role of the Public Procurement Authority in the implementation of RRP commitments related to the enhancement of the integrity of public procurement

Dr. Teket Mária LL.M., nemzetközi elnöki tanácsadó, belső kontroll felelős, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.3.4

Címszavak: kondicionalitási eljárás, Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv, korrekciós intézkedés, RRP, mérföldköves vállalat, korrupcióellenes keretrendszer, Korrupcióellenes Munkacsoport, Integritás Hatóság, Cselekvési terv

Absztrakt

Jelen cikk áttekintést ad a Közbeszerzési Hatóság szerepvállalásáról a Kormány által a kondicionalitási eljárás, valamint a magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv keretében vállalt intézkedések végrehajtását érintően, amely nagymértékben hozzájárul a hazai közbeszerzések integritásának erősítéséhez, továbbá támogatja a verseny fokozására irányuló központi törekvéseket.

Abstract

This article provides an overview of the Public Procurement Authority's role in the implementation of the measures undertaken by the Government under the conditionality procedure and in connection with the Hungarian Recovery and Resilience Plan, which greatly contributes to strengthening the integrity of the public procurement system in Hungary and supports central efforts to enhance competition.

Előzmények, a Magyarországgal szemben megindított jogállamisági kondicionalitási eljárás:

Az Európai Bizottság 2022 tavaszán indította meg Magyarországgal szemben az ún. jogállamisági kondicionalitási eljárást (a továbbiakban: kondicionalitási eljárás vagy mechanizmus), az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2020/2092 (EU, Euratom) rendelete (2020. december 16.) alapján (a továbbiakban: kondicionalitási rendelet). A kondicionalitási rendelet 6. cikk (1) bekezdése alapján, a Bizottság által Magyarország részére küldött írásbeli értesítés három fő területet azonosított be,¹ ahol a Bizottság álláspontja szerint a jogállamiság elveinek megsértése vélelmezhetően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes

pénzgazdálkodást, vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll. Ezek egyike volt a közbeszerzési rendszert érintő rendszerszintű hiányosságok.

A kondicionalitási mechanizmusban a Magyar Kormány, az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalások eredményeképpen, 2022 szeptemberében egy 17 korrekciós vállalásból álló intézkedési csomagot fogadott el, amelynek teljesítését a Bizottság feltételül szabta az eljárás lezárásának. Ezen korrekciós intézkedések az Európai Unió Tanácsa által 2022 decemberében elfogadott magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervbe (HET vagy közismert angol rövidítéssel RRP)² olyan mérföldkövekként és szupermérföldkövekként kerültek beépítésre, amelyek teljesítése feltételét képezi az

¹ Az Európai Bizottság által azonosított területek: (1) szisztematikus hiányosságok a közbeszerzési rendszerben, az összeférhetetlenség, valamint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok; (2) az Unió pénzügyi érdekeit érintő jogszértések elégtelen felderítése, üldözése, és ezzel összefüggésben az elégtelen korrupcióellenes keret; (3) az igazságszolgáltatás függetlenségét érintő olyan eljárások, amelyek nem teszik lehetővé az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét.

² Az Európai Unió Tanácsának végrehajtási határozata Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról (ST 15447/2022 INIT; ST 15447/2022 ADD1), 2022. december 5.

országának járó Helyreállítási és Ellenállóképességi (Rezilienciaépítési) Eszköz (RRF/HEE) források ütemezett kifizetésének.³

A Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv „egymást erősítő” **reformok és beruházások** kombinációját képezik, melyek végrehajtásához **mérföldkövek**⁴ és célok kapcsolódnak, melyeket Magyarországnak – a kifizetésre való jogosulttá válás érdekében – **legkésőbb 2026. augusztus 31-ig kell teljesítenie**. A reformokat és beruházási projekteket, a Terv nyomon követésére és végrehajtására vonatkozó intézkedéseket és ütemtervet, – beleértve a releváns mérföldköveket és célokat, valamint az azok teljesítéséhez kapcsolódó releváns mutatókat – a Tanács végrehajtási határozatának melléklete tartalmazza.⁵

Az összesen 270 darab mérföldkőből (amely a felülvizsgált magyar RRP Tanács általi elfogadását követően összesen 292-re emelkedett⁶) 110 darab érinti a *kormányzás és közigazgatás területét*, ezen belül pedig számos reform és mérföldkő kapcsolódik teljesen vagy érintőlegesen a közbeszerzések rendszeréhez. Kiemelendő mérföldköves vállalásnak minősülnek különösen az *uniós, illetve nemzeti költségvetési forrásból finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások arányának csökkentése; a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó cselekvési terv elfogadása; a közbeszerzések teljesítménymérési keretrendszerének kidolgozása; vagy az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) fejlesztése. Nem kifejezetten közbeszerzési jellegű, ugyanakkor azt is nagymértékben érintő mérföldköves vállalás például az új Nemzeti Korruptióellenes Stratégia kidolgozása és elfogadása, az Integritás Hatóság, valamint a Korruptióellenes Munkacsoport (KEMCS) felállí-*

tása, amelyek a korruptióellenes keret erősítésével összefüggő intézkedési pontok.

A Kormány a Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendeletben szabályozta a magyar helyreállítási terv végrehajtásával kapcsolatos részletszabályokat.

A HET-ben foglalt reformok és beruházások, illetve az ehhez kapcsolódó mérföldköves vállalások teljesítésének elsődleges felelőse a Magyar Kormány, azok operatív végrehajtásában ugyanakkor nem csupán kormányzati szervek, hanem az államigazgatás számos szervezete érintett, illetve bevonásra került. **A közbeszerzések rendszeréhez kapcsolódó mérföldköves vállalások teljesítésében a Közbeszerzési Hatóságnak is hangsúlyos szerep jutott.**

A Kormány **egyik legjelentősebb korrekciós vállalása az egyajánlatos közbeszerzések arányának drasztikus csökkentésére irányult** a közbeszerzésekben **a verseny növelése**, valamint az eljárások hatékonyságának és megalapozottságának erősítése **céljából**.

A vállalat értelmében, a részben vagy egészben uniós támogatásból megvalósuló, valamint a nemzeti költségvetésből finanszírozott közbeszerzések esetében **az egyetlen ajánlattal lezárt közbeszerzési eljárások arányát – az uniós közbeszerzési értékhatárok felett és alatt egyaránt – 15 % alá kell csökkenteni, majd az alatt kell tartani**. A tanácsi végrehajtási határozat a vállalat teljesítését években, illetve negyedévekben meghatározott **ütemekre bontotta**, melyekhez kapcsolódóan meghatározta az elérni tervezett **százalékos célértékeket**, az uniós és a nemzeti

³ A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz forrásainak kifizetése érdekében a tagállamoknak, így Magyarországnak is ún. mérföldköveket és szupermérföldköveket kell teljesíteniük. A szupermérföldkövek esetén – ahogy arra az elnevezés is utal – a forrásokhoz kizárólag teljes megfelelés esetén juthat hozzá az adott tagállam, azaz nincs lehetőség azok részleges teljesítésére, azok teljesülése feltétele bármilyen jövőbeli kifizetésnek. A 2021-27-es uniós költségvetési ciklusban Magyarországnak összesen 27 szupermérföldkövet kell teljesítenie, ezek közül 21 a kondicionalitási eljárás során tett vállalás.

⁴ Az RRF rendelet [az Európai Parlament és a Tanács 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról] 2. cikkében szereplő fogalom meghatározás értelmében, „mérföldkövek és célok” valamely reform vagy beruházás megvalósítása irányába tett előrehaladás mértékei, ahol a mérföldkövek minőségi eredményeket, a célok pedig mennyiségi eredményeket jelentenek.

⁵ Az Európai Unió Tanácsának végrehajtási határozata Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról 1. cikk (ST 15447/2022 INIT; ST 15447/2022 ADD1), 2022. december 5.

⁶ A Tanács végrehajtási határozata Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról szóló, 2022. december 15-i (EU) (ST 15447/22 INIT; ST 15447/22 ADD 1) végrehajtási határozat módosításáról (ST 15964 2023 REV 1), 2023. december 7.

költségvetési forrásból finanszírozott közbeszerzések vonatkozásában egyaránt (185-194. sz. mérföldkövek). Az intézkedéshez kapcsolódó elvárás továbbá, hogy az egyajánlatos közbeszerzési eljárások arányának kiszámítását az Európai Bizottság egységes piaci eredmény-táblájának módszertanával összhangban kell elvégezni, és – még a HET szerinti első kifizetési kérelem benyújtása előtt – létre kell hozni és működésbe kell léptetni egy olyan monitoring- és jelentéstételi eszközt („egyajánlatos jelentéstételi eszköz”), amely lehetővé teszi az ezen intézkedéssel kapcsolatos célok elérése felé tett előrehaladás nyomon követését és az arról való jelentéstételt.⁷

A HET szóban forgó mérföldköves vállalásai **nem előzmény nélküliek**, ugyanis a Kormány még a kondicionálási eljárás megindítása előtt tett érdemi erőfeszítéseket az egyajánlatos közbeszerzések visszaszorítására, e célból került elfogadásra a közbeszerzések hatékonyságának javítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 1027/2021. (II. 5.) Korm. határozat, majd az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet is. A Korm. rendelet hatályba lépését követően, az ott rögzített követelmények szigorítására irányuló későbbi módosítások elsődleges célja a fentiekben utalt 15%-os célérték teljesülése volt.

A fent ismertetett előzményekre is figyelemmel, jelen cikk a Közbeszerzési Hatóságnak, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottságnak e mérföldköves vállalások teljesítéséhez kapcsolódó szerepének bemutatására vállalkozik, a HET/RRP két meghatározó célkitűzése – a közbeszerzésekben a verseny fokozása, valamint a korrupcióellenes keret erősítése – szerint tagolva azokat.

A közbeszerzésekben a verseny növelése iránti törekvések:

I. A Kormány 2023 márciusában cselekvési tervet⁸ fogadott el 2023 és 2026 közötti időszakra vonatkozóan, a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó

intézkedésekről, amellyel a 203. számú mérföldkövet teljesítette (a továbbiakban: **Cselekvési Terv**). A Cselekvési Terv **céljai**, valamint az abban foglalt **intézkedések szervesen kapcsolódnak a Kormány egyajánlatos közbeszerzések arányának csökkentése érdekében tett kötelezettségvállalásához**, figyelemmel arra, hogy a közbeszerzések területén a verseny egyik fokmérője a közbeszerzési eljárásokba beérkezett ajánlatok száma, illetve részajánlattétel biztosítása esetén, az adott rész vonatkozásában benyújtott ajánlatok száma.

A Cselekvési Terv intézkedései között több olyan található, amelyet eredetileg az Eufetv.⁹ alapján létrehozott, és az Integritás Hatóság keretei között működő **Korrupcióellenes Munkacsoport javasolt** a 2023. március 13-án elfogadott, első (2022. évre vonatkozó) jelentésében.¹⁰ Emellett a Cselekvési Terv tartalmának kialakításakor a kidolgozásért felelős szaktárca a közbeszerzési versenyt elősegítő hazai és nemzetközi jó gyakorlatokat, valamint a 2022 decemberében működésbe lépett teljesítménymérési keretrendszer elemzési eredményeit is figyelembe vette.

A Cselekvési Terv 2023. december 31-jei határidővel összesen három feladat végrehajtására kérte fel a Közbeszerzési Hatóságot: mindhárom a jogalkalmazók támogatását, a jogszabályi előírások szakszerű és megfelelő gyakorlati alkalmazását célozza.

1./ Az első – a Cselekvési Terv 15. pontja szerinti – intézkedést a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 2022. október 11. napjától hatályos módosítása indukálta, amely jelentős mértékben szigorította az összeférhetetlenség szabályait az uniós jognak való maradéktalan megfelelés érdekében. Figyelemmel arra, hogy az összeférhetetlenség fennállása sok esetben nem egy mérlegelés nélkül megítélhető kérdés, a jogalkalmazóknak kiemelt figyelmet kell fordítaniuk, és különös körülménnyel kell eljárniuk annak érdekében, hogy az összeférhetetlenségi helyzet felmerülése esetén a jogszabálynak megfelelő döntést meg tudják hozni, és a szükséges megfelelő intézkedéseket meg

⁷ A Tanács végrehajtási határozatának melléklete Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról (ST15447/2022 ADD1), 96. és 127-129. oldalak.

⁸ A Kormány 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozata a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési tervről, Magyar Közlöny 2023. évi 47. szám.

⁹ Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény.

¹⁰ A Korrupcióellenes Munkacsoport 2022. évre vonatkozó jelentése, 2023. március 13.

tudják tenni az ilyen helyzetek megelőzése, feltárása és orvoslása érdekében.¹¹

A módosult törvényi előírások **gyakorlati alkalmazásának támogatása iránti igényt**, valamint az **összeférhetetlenség megelőzésére, észlelésére, és kezelésére vonatkozó iránymutatás szükségességét** a Korruptióellenes Munkacsoport is megfogalmazta a fentiekben hivatkozott első éves jelentésében foglalt konszenzusos – azaz a Munkacsoport nem kormányzati szereplőket és az állami oldalt képviselő tagjai által egyaránt támogatott – javaslatai között.

A Cselekvési Terv vonatkozó intézkedési előírása alapján, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács 2023 májusában új útmutatót fogadott el a **közbeszerzési törvény módosult összeférhetlenségi rendelkezéseinek gyakorlati alkalmazásáról**.¹² Az útmutató kiadását követő egy év elteltével, 2024 májusában, annak tartalma aktualizálásra került, egyrészt az alkalmazás során felmerült gyakorlati tapasztalatok, másrészt pedig az Integritás Hatóság 2023. június 29-én közzétett éves elemző integritásjelentésében megfogalmazott megállapításokra (javaslatokra) figyelemmel.¹³

2./ A közbeszerzésekben a verseny tisztaságának és átláthatóságának, mindezekkel összefüggésben pedig a korrupciós kockázatok azonosításának és megfelelő kezelésének is kiemelt szerepe van az ajánlattételi hajlandóság növelésében, valamint az egészséges verseny kialakításában és fenntartásában. E prioritásokra is figyelemmel, a Korruptióellenes Munkacsoport fentebb hivatkozott 2022. éves jelentése a konszenzusos javaslatok közé emelte egy olyan **jogalkalmazást támogató iránymutatás** kidolgozásának szükségességét, **amely a korrupciós kockázatok és kartellmagatartások felismerésére és megelőzésére fókuszál**. A javaslatot a Kormány beemelte a Cselekvési Terv intézkedési pontjai

közé (16. pont), és a jogalkalmazást támogató dokumentum kidolgozását a **Közbeszerzési Hatóság és a Gazdasági Versenyhivatal közös feladataként határozta meg**.

A szakmai iránymutatás kiadására, és a két szervezet honlapján történő közzétételére 2023. november 15-én került sor. Az iránymutatás célja egyrészt az ajánlatkérők figyelmének felhívása arra, hogy a közbeszerzési eljárások előkészítése, lefolytatása és adott esetben a szerződések teljesítése során hogyan tudják biztosítani a verseny tisztaságát (ezáltal a minél hatékonyabb versenyt), és elkerülni a korrupciót előidéző helyzeteket. Másrészt az ajánlattevők versenysértő magatartásaira való figyelmeztető jelek felismeréséhez kíván segítséget nyújtani.¹⁴

3./ A Cselekvési Tervben rögzített **harmadik intézkedés** egy olyan jogalkalmazást segítő anyag kiadására irányult, amely a **közbeszerzési szerződések előkészítése során nyújt iránymutatást a kiszámíthatatlan piaci körülmények hatékony kezeléséhez, valamint a nyertes ajánlattevőt terhelő üzleti kockázatok arányos meghatározásához**. Az iránymutatás – amely a területfejlesztési tárca¹⁵ szakmai közreműködésével valósult meg – 2023. november 27-én került közzétételre a Hatóság honlapján.¹⁶

Az anyag kidolgozásának szükségességét a Cselekvési Tervben foglalt indoklás értelmében, számos tényező indokolta: „Az utóbbi években a piacot érintő rendkívüli események, így a COVID-19 világjárvány és az orosz-ukrán háború következtében az ellátási láncokban keletkezett zavarok a közbeszerzési piacon is éreztették a hatásukat. Az eredménytelen közbeszerzési eljárások aránya mind uniós, mind nemzeti eljárásrendben emelkedő tendenciát mutatott 2021-ről 2022-re, míg a szerződések teljesítésének hatékonysága terén végzett vizsgálat alapján – a közbeszerzési eljárás nem

¹¹ Forrás: 1. melléklet az 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozathoz: Cselekvési terv – a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedések (2023–2026), Magyar Közlöny 2023. évi 47. szám.

¹² A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az összeférhetlenséggel kapcsolatban, 2023. május 25.; <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-osszeferhetlenseggel-kapcsolatban/>.

¹³ <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-osszeferhetlenseggel-kapcsolatban-2024-05-09/>.

¹⁴ A közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatás, 2023. november 15.; <https://kozbeszerzes.hu/hirek/szakmai-iranymutatas-jelent-meg-a-kozbeszerzesi-versenytisztasagat-erinto-korrupcios-kockazatokkal-es-kartellmegallapodasokkal-kapcsolatban/>.

¹⁵ A közbeszerzésekért felelős miniszter a Cselekvési Terv kiadásakor a területfejlesztési miniszterrel volt azonos.

¹⁶ <https://kozbeszerzes.hu/hirek/megjelent-a-hatosag-es-a-miniszterelnokseg-uj-szakmai-iranymutatasa/>.

megfelelő előkészítése mellett – ezen rendkívüli körülmények elsősorban a teljesítési késedelem terén voltak tetten érhetők. A Keretrendszer eredményei közül ki kell emelni azt is, hogy az ajánlattevők több mint 60 százaléka és a független tanácsadók több mint fele szerint a közbeszerzési verseny intenzitását korlátozó gyakori tényező a szerződési feltételeknek a piaci feltételekkel össze nem egyeztethető volta, vagy hogy azok túlzó mértékű kockázatot hárítanak a nyertes gazdasági szereplőre.”¹⁷

A Cselekvési Terv a fenti tényezőkre, továbbá arra is figyelemmel, hogy a Kbt. csak meghatározott eljárásfajták esetében teszi lehetővé az ajánlatkérő és az ajánlattevők közötti tárgyalást a közbeszerzési eljárásban, rámutat a szerződéses feltételek megfelelő előkészítésének és a nyertes ajánlattevő által vállalt ésszerű kockázatok meghatározásának fontosságára. Ezek ugyanis nem csupán a közbeszerzési szerződés teljesíthetősége, valamint a nyertes ajánlattevő szerződésszerű teljesítése szempontjából lényeges szempontok, hanem az ajánlattételi hajlandóságot, ezáltal pedig a verseny intenzitását is képesek befolyásolni.

A hatósági iránymutatás elsődleges célja tehát az volt, hogy a kiszámíthatatlan piaci körülmények hatékony kezelése, valamint a nyertes ajánlattevőt terhelő üzleti kockázatok arányosabbá tétele érdekében támogassa a közbeszerzési szerződéses feltételek / a szerződéstervezetek megfelelő kidolgozását. A szakmai iránymutatásba beépítésre kerültek a közbeszerzési eljárások ellenőrzését végző szervezetek ellenőrzési tapasztalatai is.¹⁸

Az iránymutatás kiemeli, hogy az a közbeszerzési eljárások előkészítése körében kizárólag egyes – **a potenciális ajánlattevő szemszögéből az ajánlattételi szán-**

dékot adott esetben befolyásoló, gazdasági típusú kockázati tényezőket magában hordozó – szerződéses feltételekkel kapcsolatos iránymutatásokra fókuszál. Emellett felhívja a figyelmet a Hatóság keretében működő Tanács egyéb olyan tárgyú útmutatóiban foglaltakra is, amelyek a közbeszerzések előkészítési szakaszában is az ajánlatkérő segítségére lehetnek. Megjegyzi ugyanakkor, hogy az iránymutatás központjában kifejezetten a közbeszerzési eljárások eredményeképpen létrejövő közbeszerzési szerződések állnak, és nem tér ki a koncessziós beszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szolgáltatási vagy építési koncessziós szerződésekre, figyelemmel azok speciális szabályaira, valamint az azokban megjelenő, közbeszerzési szerződésektől lényegesen eltérő kockázatosztásra.

II. A **Cselekvési Tervnek**, az RRP alapján, 2023. és 2026. közötti időszakban minden évre konkrét és mérhető célokat kell meghatároznia, illetve annak **évenkénti felülvizsgálata** szintén „mérőköves” vállalásnak minősül (204. sz. mérőkövő). Az első felülvizsgálatot 2024. március 31-i határidővel kellett elvégeznie a közbeszerzésekért felelős tárcának, melynek során **követelmény volt az Integritás Hatóságnak** a közbeszerzési verseny javítása szempontjából **releváns megállapításai és ajánlásai figyelembevétele**. A Kormányhatározat előterjesztéséért felelős tárca, a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium továbbá együttműködést alakított ki a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel (OECD), amelynek a magyarországi közbeszerzések helyzetéről és a közbeszerzésekben tapasztalható versenyhelyezetről készített jelentésének (akkor még tervezeti szintű) javaslatai szintén figyelembe vételre kerültek a Cselekvési Terv 2024-ben kibővített intézkedéseinek kidolgozásakor.^{19,20}

¹⁷ Idézet forrása: 1. melléklet az 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozathoz: Cselekvési terv – a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedések (2023–2026), Magyar Közlöny 2023. évi 47. szám.

¹⁸ A szerződéstervezeteknek, szerződéses feltételeknek a közbeszerzési eljárás előkészítése körében történő, megfelelő kidolgozását elősegítő szakmai iránymutatás; A Közbeszerzési Hatóság Elnökének Közleményei, segédanyagok: <https://kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/jogalkalmazok-tamogatasa/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-kozlemenyei/>.

¹⁹ OECD Report on the state of competition in public procurement in Hungary, with special focus on single-bids.

²⁰ Forrás: 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat 1. sz. Melléklet [Cselekvési terv a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) – Felülvizsgált változat (egységes szerkezetben), 2024. március], Magyar Közlöny 2024. évi 38. szám.

A 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozattal elfogadott felülvizsgálat²¹ (a továbbiakban: felülvizsgált Cselekvési Terv) eredményeképpen a Kormány további feladatok végrehajtására kérte fel a Közbeszerzési Hatóságot és a Közbeszerzési Döntőbizottságot.

1./ A Kormányhatározat 6. pontja a jogorvoslatok kezdeményezhetőségének javítása érdekében hívja fel a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökét, hogy vizsgálja meg a Döntőbizottság előtti ügyfélképeség gyakorlatát és ez alapján 2024. december 31. napjáig készítsen tájékoztatót az érintettek számára. Az intézkedés az Integritás Hatóság 2023 júniusában kiadott 2022. éves elemző integritásjelentésében²² foglalt javaslatra figyelemmel került beépítésre a Cselekvési Tervbe. Az intézkedés végrehajtása eredményeként a Döntőbizottság által 2024 decemberében közzétett tájékoztató²³ áttekintést ad az ügyfélképeség eljárásjogi természetéről, bemutatta annak jogi szabályozását és az abból levezethető fogalmát, valamint ismerteti az irányadó döntőbizottsági és bírósági joggyakorlatot. A Döntőbizottság kiemeli, hogy „bár a tájékoztató célja, hogy egyfajta iránytűt nyújtson a közbeszerzési jogalkalmazók számára, az elemzésben ismertetett jogesetek tényállását minden esetben össze kell vetni az adott ügy specifikumaival, ugyanis az ügyfélképeség tekintetében sincs két egyező tényállású közbeszerzési, illetőleg jogorvoslati eljárás. Éppen ezért a Döntőbizottságnak minden esetben az adott kérelmező adott közbeszerzési eljárásra, és annak adott szakaszára vonatkozó közvetlen jogos érdekét kell vizsgálnia, összevetve ezeket az ismérveket a kérelmező által támadott döntéssel, magatartással, illetve mulasztással.”²⁴

2./ Az Integritás Hatóság fentebb hivatkozott elemző integritásjelentésében foglalt megállapításokra és javas-

latokra vezethető vissza a Cselekvési Terv azon intézkedési pontja, amely az **aránytalanul alacsony ár vizsgálatának rendeltetésszerű alkalmazását segítő útmutató** – Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útján történő – elkészítésére és közzétételére kéri fel a Hatóság elnökét. Az integritásjelentés az aránytalanul alacsony ár intézményével kapcsolatban megállapítja, hogy „az árvizsgálat kapcsán rendkívül összetett döntőbizottsági és bírósági joggyakorlat érvényesül, pro és contra meghozott döntésekkel, mely miatt a joggyakorlat egységének biztosítása fontos, különösen amiatt, mert az aránytalanul alacsony árra vonatkozó előírások esetleges visszaélészerű alkalmazása lehetőséget adhat az ajánlatkérő által nem preferált ajánlattevők közbeszerzési eljárásból való kiejtésére.”²⁵

Az Integritás Hatóság az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának rendeltetésszerű alkalmazása és a joggyakorlat egységesítése érdekében többek között útmutató, valamint beszerzési tárgy és ágazat specifikus segédanyagok kiadását javasolta. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő **Tanács 2024. szeptember 12-én fogadta el az útmutatót az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával kapcsolatban**, amely a Hatóság honlapján került közzétételre.²⁶ Az útmutató általános, valamennyi beszerzési tárgyra irányadó előírásait ún. „tárgyspecifikus” fejezetek egészítik ki, amelyek **néhány kiemelt beszerzési tárgy vonatkozásában ismertetik az aránytalanul alacsony ár kapcsán releváns szakági részlet-szabályokat**, külön kitérve arra, hogy az ajánlatkérőnek milyen szempontokat célszerű figyelembe vennie az árindokolás kérések elkészítése során. Ezen kiemelt beszerzési tárgyak az építési beruházások, a tervezési szolgáltatások, az őrzésvédelem, valamint a takarítási szolgáltatások.

²¹ A Kormány 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozata a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizsgálatáról és annak 1. sz. Melléklete [Cselekvési terv a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) – Felülvizsgált változat (egységes szerkezetben), 2024. március], Magyar Közlöny 2024. évi 38. szám.

²² Integritás Hatóság: Éves elemző integritásjelentés 2022, 2023. június 29.

²³ <https://dontobizottsag.kozbeszerzes.hu/media/documents/tajekoztato-az-ugyfelkepesseg-megitelesevel-kapcsolatban-2024.12.18.honlapra.pdf>.

²⁴ Forrás: A Közbeszerzési Döntőbizottság tájékoztatója az ügyfélképeség megítélésével kapcsolatban, 2024. december 20.

²⁵ Integritás Hatóság: Éves elemző integritásjelentés 2022, 88. oldal, 2023. június 29.

²⁶ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával kapcsolatban, 2024. szeptember 12.;

<https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutojaja-az-aranytalanul-alacsony-ar-vizsgalataval-kapcsolatban-2024-09-13/>.

3./ A felülvizsgált Cselekvési Terv további, a Közbeszerzési Hatóságnak címzett intézkedési felhívása egy, **a kisebb ajánlatkérők közötti együttműködést elősegítő programterv** 2024. október 31-i határidővel történő kidolgozására, valamint a program 2025. január 1. és 2026. július 31. közötti végrehajtására irányul.

A felülvizsgált Cselekvési Terv az intézkedés szükségességének indokaként, valamint előzményként rögzíti, hogy „a közbeszerzési eljárásokban a verseny szintjére hatással lehet az egyes ajánlatkérők esetén tapasztalható adminisztratív kapacitások szintje. Az OECD felmérése szerint, egyes ajánlatkérők a földrajzi helyzetüket is fontos szempontnak tartják az egyajánlatos közbeszerzések okainak vizsgálata szempontjából (pl. egyes helyekre történő kiszállítás többletköltségekkel járhat a gazdasági szereplők számára). Ennek megfelelően az OECD javasolta többek között az ajánlatkérők közötti együttműködés erősítését, valamint a „kisebb” ajánlatkérők részére történő segítségnyújtást.”²⁷

A Közbeszerzési Hatóság elnökének közleménye a **kisebb ajánlatkérők közötti együttműködést elősegítő program tervezetéről** 2024. október 31. került közzétételre a Hatóság honlapján.²⁸ A program, amelynek végrehajtása jelenleg folyamatban van, összesen **három pillérre** épül. Első lépéseként a Közbeszerzési Hatóság online és bárki számára hozzáférhető tananyag elérését biztosítja ingyenesen hozzáférhető prezentációk formájában. Az előadások tematikus jelleggel mutatják be azon kritikus problémákat, amelyek jellemzően a kisebb ajánlatkérők gyakorlatát érintik, valamint egy-egy témára fókuszálva nyújtanak gyakorlati segítséget a jogszabályoknak megfelelő, eredményes közbeszerzési eljárások megvalósításához. Az online prezentációk mellett elektronikus tájékoztató füzetek is elérhetők lesznek a Hatóság honlapján. A program harmadik pillérét a Közbeszerzési Hatóság szakmai rendezvényei képezik. A 2025-ben megrendezésre kerülő Közbeszer-

zési Expó szakmai programjának fókuszában a kisebb ajánlatkérőket leginkább érintő témakörök állnak majd.

4./ A felülvizsgált Cselekvési Terv a verseny szintjének növelését célzó horizontális intézkedések között, a **Közbeszerzési Hatóság feladataként határozta meg az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről** szóló 63/2022 (II. 28.) Korm. rendelet 5. §-a alapján elkészített intézkedési tervek egyajánlatos közbeszerzésekre gyakorolt hatásainak vizsgálatát, a vizsgálat eredményéről szóló **jelentés elkészítését** és közzétételét, valamint az intézkedési tervek összeállításához kapcsolódó **módszertani segítség biztosítását** az ajánlatkérők részére.²⁹

Az intézkedés szabályozási területet érintő előzményének a 63/2022 (II. 28.) Korm. rendelet 5. §-ában foglalt azon előírás tekinthető, amely – az egyajánlatos közbeszerzések számának visszaszorítása érdekében, az ott rögzített esetekben –, **az ilyen eljárásokkal leginkább érintett ajánlatkérők kötelezettségévé teszi az intézkedési terv készítését** és tárgyév március 31-ig történő közzétételét az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben. Az intézkedési tervben az ajánlatkérő vizsgálja és bemutatja különösen azt, hogy milyen lehetséges okai voltak a vizsgált évben az egyajánlatos közbeszerzések magas számának a közbeszerzési eljárásai során, továbbá hogy milyen intézkedéseket fog tenni, illetve milyen beszerzési gyakorlatot kíván alkalmazni annak érdekében, hogy a tervezett beszerzéseinél a lehető legnagyobb versenyt biztosítsa, valamint hogy az egyajánlatos közbeszerzéseinek a száma a lehető legalacsonyabb szintre csökkenjen.³⁰

A nevezett intézkedés szükségességének **indokaként** a felülvizsgált Cselekvési Terv a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium (KTM) által lefolytatott előzetes vizsgálat eredményeit, valamint az OECD-nek az ajánlatkérők intézkedési tervei részletesebb vizsgálá-

²⁷ A Kormány 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozata a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizsgálatáról, 1. sz. Melléklet [Cselekvési terv a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) – Felülvizsgált változat (egységes szerkezetben), 2024. március], Magyar Közlöny 2024. évi 38. szám.

²⁸ <https://kozbeszerzes.hu/hirek/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-kozlemenye-a-kisebb-ajanlatkerok-kozotti-egyuttmukodest-elosegito-program-tervezeterol/>.

²⁹ 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat 7. c) pontja, amely az egységes szerkezetbe foglalt Cselekvési Terv 17. sz. intézkedési pontja.

³⁰ Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022 (II. 28.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdés.

tára, illetve ezek megvalósulásának nyomon követésére irányuló javaslatát emelte ki. 2023-ban összesen 137 ajánlatkérő volt köteles a Kormányrendelet alapján intézkedési tervet készíteni, és a KTM előzetes vizsgálata az intézkedési tervek minőségét érintő jelentős különbségeket azonosított, amellett, hogy nem biztosított az intézkedési tervek megvalósításának nyomon követése, illetve azok hatásainak felmérése.³¹

A fentiekén kívül, az Integritás Hatóság 2023 júniusában közzétett elemző integritásjelentésében is kiemeli, hogy az egyajánlatos eljárások elkerülése érdekében javasolt az intézkedési tervek hatékonyságának vizsgálata, és ennek alapján – a Cselekvési Tervben előírányozottaknak megfelelően –, a joggyakorlati példák rendelkezésre bocsátása az érintettek számára.³²

Az ajánlatkérők intézkedési terveinek vizsgálatát a felülvizsgált Cselekvési Terv szöveges leírása alapján, a Hatóságnak **az egyes kiválasztott ajánlatkérők megkeresése és a releváns adatok elemzése útján** szükséges elvégezni. A vizsgálat elvégzésének módszerét, a kiválasztott minta nagyságát és a jelentés elkészítésének módszertanát a Hatóság határozza meg. A vizsgálat eredményeiről az előírás értelmében a Hatóság 2024. december 31-ig jelentést készít és tesz közzé a honlapján, majd **2025. január 1. napjától kezdődően folyamatos módszertani segítséget nyújt** az érintett ajánlatkérők számára az intézkedési tervük elkészítéséhez, illetve azok megvalósításához.

A Hatóság a végrehajtás keretében megkereste az előzetesen meghatározott szempontok szerint kiválasztott ajánlatkérői kört, majd elvégezte a beérkezett adatszolgáltatások feldolgozását. A fentiekre figyelemmel lefolytatott vizsgálatának eredményéről készült **jelentést 2024. december 20-án tette közzé a honlapján**. A jelentéssel egyidejűleg a Hatóság az intézkedési tervek összeállításához kapcsolódó módszertani segédletet is közzétett.³³

A Hatóság vizsgálatával összefüggésben a jelentés kiemeli, hogy a kiválasztott ajánlatkérők megkeresésének elsődleges célja volt, hogy átfogó képet kapjon arról, hogy *az intézkedési terv elkészítésére való kötelezés ténylegesen mennyiben segítette az ajánlatkérőket annak felismerésében, hogy milyen módon tudják csökkenteni az egyajánlatos eljárásaikat*.

A feladat teljesítése során a Hatóság azon megfontolásból indult ki, hogy az ajánlatkérőknek van ráhatásuk a közbeszerzési eljárások előkészítésekor az eljárás feltételeinek, körülményeinek, a konkrét szempontoknak és követelményeknek a meghatározására és ezáltal a verseny szélesítésére, valamint az egyajánlatos eljárások csökkentésére. A jelentés hangsúlyozza, hogy az ajánlatkérők által közzétett intézkedési tervek változatos képet mutatnak, az összehasonlíthatóságukat és más adatokkal való összevetésüket megnehezítette, hogy eltérő tartalommal kerültek összeállításra, amely nehézséget okozott a felülreprezentáltságot okozó közbeszerzési eljárások beazonosításában.³⁴

A vizsgálati jelentéssel párhuzamosan publikált **módszertan** kidolgozásának célja volt, hogy a Közbeszerzési Hatóság az intézkedési terv készítésével érintett ajánlatkérőknek segítséget nyújtson az „egyajánlatos eredménnyel végződő” közbeszerzési eljárások elkerülésében. Ezzel összefüggésben a módszertan **az intézkedési tervek javasolt felépítésére, tartalmi tagolásukra, valamint – a verseny szélesítése érdekében – az eljárások előkészítése során az ajánlatkérők által figyelembe veendő releváns szempontokra is tartalmaz előírásokat**.

III. Itt szükséges röviden kitérni egy, a Közbeszerzési Hatóság által 2024 júliusa óta folyamatosan ellátott tevékenységre, amelyet bár nem a fentiekben ismertetett Cselekvési Terv ír elő, azonban az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentése érdekében tett hazai intézkedések közé sorolható, ezáltal a kondicionalitási

³¹ Forrás: 1. sz. Melléklet a Kormány 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozatához [Cselekvési terv a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) – Felülvizsgált változat (egységes szerkezetben), 2024. március], Magyar Közlöny 2024. évi 38. szám.

³² Integritás Hatóság: Éves elemző integritásjelentés 2022, 78. oldal, 2023. június 29.

³³ <https://kozbeszerzes.hu/hirek/megjelent-a-kozbeszerzesi-hatosag-altal-elkeszített-jelentes-es-mozszertan-az-egyajanlatos-kozbeszerzesekkel-osszefuggo-intezkedesi-terv-keszítése-tekintetében/>.

³⁴ Forrás: Jelentés a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizsgálatáról szóló 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat alapján, Közbeszerzési Hatóság, 2024. december 20.

eljárás idetartozó korrekciós vállalásának végrehajtásához köthető. Megjegyzendő továbbá, hogy az **intézkedés jogszabályi bevezetését a Korruptióellenes Munkacsoport** 2023. évre vonatkozó, 2024. március 14-én elfogadott jelentésében foglalt azon **javaslat is indukálta**, mely szerint „javasolt, hogy a Közbeszerzési Hatóság az eljárást megindító felhívásra vonatkozó hirdetményellenőrzési tevékenysége keretében ellenőrizze az előzetes piaci konzultáció eredményére és annak közzétételére vonatkozó ajánlatkérői kötelezettségek betartását.”³⁵

A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet (a továbbiakban: MvM rendelet) 2024. július 15-én hatályba lépett előírása értelmében, a **Közbeszerzési Hatóság a hirdetmény-ellenőrzési hatáskörében eljárva ellenőrzi az előzetes piaci konzultációnak az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló kormányrendeletben foglalt szabályoknak megfelelő lefolytatását** azon eljárások tekintetében, amelyek esetén a kormányrendelet szerinti előzetes piaci konzultáció lefolytatása kötelező.

Az MvM rendelet által nevesített kormányrendelet a fentiekben már hivatkozott 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletre utal, amely meghatározza az előzetes piaci konzultáció (EPK) kötelező alkalmazásának esetkörét (1. §). Megjegyzendő, hogy a Kormányrendelet szóban forgó előírása 2024. március 15-i hatállyal módosult, a korábbihoz képest szigorúbb szabály lépett életbe az alkalmazási kötelezettséget érintően.

Az előzetes piaci konzultációk szabályos lefolytatásához kapcsolódó ellenőrzési jogkör 2024 júliusától történő bevezetése, ezáltal a hirdetményellenőrzési funkciók kibővítése – az EPK kötelező alkalmazásának szigorításával együtt, – **jelentősen hozzájárulnak a közbeszerzési eljárások integritásának erősítéséhez**. A szóban forgó intézkedések bevezetését indokolja to-

vábbá különösen, hogy a kondicionalitási eljárásban a tisztán hazai forrásból megvalósuló közbeszerzéseknél az egyajánlatos közbeszerzések arányát érintő, 2023. évre vonatkozó vállalás (24%) nem teljesült.

Az előzetes piaci konzultációk jogszabályi megfelelőségének ellenőrzése során keletkezett tapasztalatok alapján, a Közbeszerzési Hatóság 2024. október 7-én **tájékoztató közleményt** adott ki az ellenőrzéssel kapcsolatos legfontosabb tudnivalókról.³⁶

A korruptióellenes keretrendszer megerősítése:

Magyarországnak a kondicionalitási mechanizmushoz köthető **kiemelt kormányzati vállalása volt a korruptióellenes keretrendszer további erősítése**, amely magában foglalta többek között az Integritás Hatóság, valamint a Korruptióellenes Munkacsoport létrehozását, az uniós támogatásokat érintő csalás elleni stratégia kidolgozását, valamint a Belső Ellenőrzési és Integritási Főigazgatóság (BEII) felállítását is.

I. A korruptióellenes keret fejlesztését szolgáló eszközök egyik legfontosabb komponensét az új **Nemzeti Korruptióellenes Stratégia** elfogadása képezte, amelynek célja a HET-ben foglaltak szerint „a csalás és a korruptió megelőzésének, felderítésének és korrekciójának hatékony biztosítását szolgáló mechanizmusok javítása (többek között a közbeszerzési rendszerben), valamint az összeférhetetlenségi kockázatok kezelésére szolgáló rendszer megerősítése”.³⁷

A Stratégiával szemben támasztott elvárása volt az Európai Bizottságnak, hogy „az új nemzeti korruptióellenes stratégiát és cselekvési tervet a Korruptióellenes Munkacsoport hatékony bevonásával, az OECD szakpolitikai tanácsai alapján, a nemzeti és nemzetközi érdekelt felekkel – többek között a Bizottsággal és a GRECO-val – folytatott széles körű konzultációkat követően, valamint az érdekelt felekkel folytatott párbeszéd keretében, azok ajánlásainak beépítésével kell kidolgozni.” Mindemellett „(...) az uniós támogatásra korlátozódó csalás- és korruptióellenes stratégiára építve és azzal összhangban a nemzeti korruptióellenes stratégiának és

³⁵ Forrás: Korruptióellenes Munkacsoport 2023. évre vonatkozó jelentése (közzétéve: 2024. március 14.), 9. oldal.

³⁶ <https://kozbeszerzes.hu/hirek/tajekoztatas-az-elozetes-piaci-konzultaciok-kozbeszerzesi-hatosag-altali-ellenorzeserol/>.

³⁷ A Tanács végrehajtási határozatának melléklete Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról (ST 15447/2022 ADD1), 94-95. oldal, C9.R7.: Nemzeti korruptióellenes stratégia és cselekvési terv kidolgozása és végrehajtása.

cselekvési tervek biztosítása kell a csalás és korrupcióellenes intézkedések koherens végrehajtását mind a nemzeti, mind az uniós pénzügyi támogatás tekintetében.”³⁸

A fent hivatkozott széleskörű, hazai és nemzetközi érdekelt felek részvételével megvalósult egyeztetési folyamatok eredményeképpen, a 1025/2024. (II. 14.) Korm. határozattal kiadott, **2024-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia és az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv** (a továbbiakban: **NKS vagy Stratégia**)³⁹ 2024. február 15-én lépett hatályba.

A Stratégia keretében a Kormány több, a **közbeszerzések integritását és az antikorrupciós törekvések erősítését támogató intézkedés** megtételére kéri fel a Közbeszerzési Hatóságot (5.1. a)-c) intézkedési pontok), és bár a teljesítés határidejét 2025. november 30. napján jelölte meg, azok végrehajtását a Hatóság a Kormányhatározat hatályba lépését követően megkezdte.

1./ A Stratégiában foglaltak alapján, a Hatóságnak – hirdetményellenőrzési tevékenysége körében – **fokoznia szükséges az ellenőrzési tevékenységét** az *ajánlatkérők részajánlattétel biztosításával összefüggő indokolási kötelezettségük vizsgálatát érintően, valamint a konkrét gyártmányjelzések, túlspecifikált alkalmassági követelmények és értékelési szempontok előírása tekintetében*. Az ellenőrzési tevékenység fokozásáról, az ellenőrzés fő szempontjairól, illetve a releváns, a közbeszerzések előkészítését érintő lényeges szempontokról a Hatóság 2024. február 22-én **elnöki közlemény** adott ki.⁴⁰

Itt szükséges megjegyezni, hogy a **Stratégia intézkedési tervében szereplő, összesen körülbelül nyolcvan intézkedési pont megvalósulását a Belügyminisztérium keretében felállított Monitoring Bizottság követi nyomon**. A Monitoring Bizottság tagjai az NKS-ben foglalt

intézkedések első helyi felelőseként nevesített miniszterek által delegált személyek, továbbá az Integritás Hatóság elnöke, a Közbeszerzési Hatóság elnöke, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság főigazgatója, a Magyar Kormánytisztviselői Kar elnöke és a Korrupcióellenes Munkacsoport – nem kormányzati szereplőket képviselő tagjai által megválasztott – alelnöke. A Bizottság titkárságának feladatait, beleértve a Stratégia végrehajtásának nyomon követésével járó operatív tevékenységet a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) látja el.

A monitoring tevékenység alapját a *Monitoring Támogató Mátrix* képezi, amely a Stratégiával együtt került közzétételre a Kormány korrupció megelőzésével kapcsolatos tájékoztatását szolgáló honlapján,⁴¹ és amelynek tartalma – a végrehajtás előrehaladásával – negyedévenként frissül. A Mátrix magában foglalja az intézkedési tervben felsorolt feladatokat, az egyes intézkedések/alintézkedések végrehajtásának felelőseit, az egyes intézkedésekhez kapcsolódó mérőszámokat és célértékeket, továbbá negyedéves bontásban tartalmazza az egyes intézkedések előrehaladására vonatkozó információkat (az előrehaladások leírását és a mérőszámok aktuális értékét). A Stratégia intézkedési pontjait képező feladatokat ugyanis oly módon kellett meghatározni, hogy **azok mennyiségileg is mérhető indikátorokban kifejezhetők legyenek**.

A Közbeszerzési Hatóságnak tehát az NKS alapján **végzett fokozott ellenőrzési tevékenységét mérnie szükséges**. A hirdetményellenőrzési tevékenység fokozására irányuló intézkedés nyomonkövetését szolgáló indikátor **azt méri, hogy a Hatóság – az ellenőrzési körébe tartozó eljárást megindító felhívások ellenőrzése során – negyedévente legalább hány darab hirdetmény vonatkozásában érvényesíti az ehhez**

³⁸ A Tanács végrehajtási határozatának melléklete Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról (ST 15447/2022 ADD1), 94-95. oldal, C9.R7.: Nemzeti korrupcióellenes stratégia és cselekvési terv kidolgozása és végrehajtása.

³⁹ A Kormány 1025/2024. (II. 14.) Korm. határozata a 2024-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv elfogadásáról, valamint annak 1. sz. Melléklete: A 2024-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia végrehajtására vonatkozó intézkedési terv, Magyar Közlöny 2024. évi 16. szám.

⁴⁰ A Közbeszerzési Hatóság elnökének közleménye a hirdetmény-ellenőrzési tevékenység fokozásáról a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia végrehajtásával összefüggésben, 2024. február 22.; <https://kozbeszerzes.hu/hirek/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-kozlemenye-a-hirdetmeny-ellenorzesi-tevekenyseg-fokozasrol-a-nemzeti-korrupcioellenes-strategia-vegrehajtasaval-osszefuggesben/>.

⁴¹ www.korrupciomegelozes.kormany.hu.

kapcsolódóan kiadott **elnöki közleményben szereplő ellenőrzési szempontokat**.

A Stratégiában nevesített tárgyköröket érintő fokozott hirdetményellenőrzés igénye eredetileg a Korrupcióellenes Munkacsoport részéről fogalmazódott meg. A KEMCS fentiekben már hivatkozott első, 2022. évre vonatkozó jelentése részletesen foglalkozik a közbeszerzéseket érintő korrupciós kockázatok és tendenciák elemzésével, valamint javaslatokat is megfogalmaz e kockázatok kiküszöbölése, illetve kezelése érdekében. A jelentés „konszenzusos” közbeszerzési javaslatai között szerepel, hogy „ellenőrzési hatáskörrel rendelkező szervezetek különös körülmények között szükséges vizsgálniuk a részajánlattétel biztosításával összefüggő ajánlatkérői indoklásokat, figyelemmel az eredményes részek tekintetében az egyajánlatos szerződések számának 2022-ben tapasztalt magas arányára az uniós és nemzeti eljárásrendben egyaránt”. A jelentés közbeszerzésekre vonatkozó fejezetében szerepel az a megállapítás is, mely szerint „a piaci szereplők korrupciós érzetét nagymértékben növeli, ha a kiírásokban nem objektíven és terméksemlegesen történik az értékelési szempontok meghatározása, illetve az egyenértékűségi kritériumok pontatlan meghatározása is csökkenti a versenyt, ezért a Munkacsoport felkéri az ellenőrzési hatáskörrel rendelkező szervezeteket, hogy a konkrét gyártmányjelzések, túlspecifikált alkalmassági követelmények és értékelési szempontok ellenőrzése körében különös körülmények között járjanak el.”⁴²

2./ Míg a hirdetményellenőrzések fokozására irányuló, már bemutatott intézkedés jellegében preventív jellegű, azaz a jogsértések kiküszöbölését és a felhívások szabályszerűségének növelését hivatott elősegíteni, addig a Stratégia Közbeszerzési Hatóságra vonatkozó további intézkedési pontjai leginkább **a nyilvánosság biztosítását és az átláthatóság növelését célozzák**.

Az 5.1. b) pont alapján, a Kormány felkéri **a Hatóságot, hogy adjon tájékoztatást a gazdasági verseny tisztasága érdekében kötött együttműködési megállapodásainak eredményességéről az éves beszámolójában**. Mivel a Stratégia 2024. február 15-i hatályba lépésének időpontja, valamint a feladat végrehajtására szabott 2025. november 30-i határidő közötti időszakban a Közbeszerzési Hatóság összesen két darab éves beszámolót

nyújt be az Országgyűlés részére (2023. évre vonatkozóan 2024-ben, illetve 2024. évre pedig 2025-ben), ezért a Hatóság értelmezése szerint, **a tájékoztatási kötelezettség is két beszámolót érint**. A Közbeszerzési Hatóság részéről hosszú ideje fennálló gyakorlat, hogy az éves tevékenységéről szóló beszámolójában ismerteti a tárgyévben újként megkötött vagy felülvizsgált együttműködési megállapodásait, illetve röviden kitér az együttműködések fontosabb eredményeire (amennyiben volt az adott évben). A tárgyalt intézkedési pontnak történő megfelelés érdekében, a Közbeszerzési Hatóság a korábbiakhoz képest részletesebb tartalommal számol be az együttműködő partnerekkel közösen végzett tevékenységekről, vagy a megállapodások alapján megvalósult eredményekről. A 2023. éves beszámolóját a Hatóság már ezen elvárásnak megfelelően állította össze.⁴³

3./ A Stratégia 5.1. c) pontjában rögzített előírás a Közbeszerzési Hatóság által ellátott két, jellegében egymástól teljesen elkülönülő feladathoz kapcsolódik. E szerint a Kormány – 2025. november 30-i teljesítési határidővel – felkéri a Közbeszerzési Hatóságot, hogy **a nyilvánosság biztosítása érdekében** tegye közzé az öntisztázással felmerülő feladataival összefüggésben, a megbízhatóság megállapítása iránti kérelmet elutasító döntéseit és a közérdekű bejelentések kivizsgálásának lezárását követően, a bejelentő anonimitásának szükség szerinti biztosításával, a bejelentésekkel kapcsolatos főbb információkat.

3.1./ A Hatóság korábbi gyakorlata az volt, hogy a gazdasági szereplőknek a Kbt. 188. § (1) bekezdése alapján benyújtott öntisztázási kérelemével összefüggésben hozott pozitív, azaz a megbízhatóságot megállapító döntése esetén, a Hatóság által meghozott határozat (a személyes adatok kitakarása mellett) teljeskörű nyilvánosságot kapott, míg a sikertelen öntisztázások esetében (tehát, ha a Hatóság a megbízhatóság megállapítása iránti kérelmet elutasította), a döntések tartalma nem került közzétételre az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) vonatkozó nyilvántartásában (2021. július 1. előtt meghozott döntések esetében a Hatóság honlapján elérhető nyilvántartásban).

A Korrupcióellenes Munkacsoport 2022. évre vonatkozó (első) jelentésében megfogalmazott konszenzusos

⁴² Forrás: A Korrupcióellenes Munkacsoport 2022. évre vonatkozó jelentése, 94. oldal, 2023. március 13.

⁴³ A Közbeszerzési Hatóság beszámoló az Országgyűlés részére – 2023. év, 2024. június 10.;

<https://kozbeszerzes.hu/hirek/szigoru-ellenorzesek-111-jogorvoslati-eljarast-kezdemenezett-tavaly-a-kozbeszerzesi-hatosag/>.

javaslat volt, hogy a Közbeszerzési Hatóság és az Integritás Hatóság a sikertelen öntisztázásokhoz kapcsolódó döntéseik nyilvánosságát is biztosítsa. E javaslat került beépítésre a Stratégia intézkedési tervébe, valamint azzal összhangban 2024. február 1-jei hatállyal a közbeszerzési törvény vonatkozó előírása is módosult.⁴⁴ Az intézkedéssel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság 2024. február 1-jén **elnöki tájékoztatót tett közzé a Kbt. 64. § és 188. §-a szerinti öntisztázás gyakorlati tapasztalatairól.**⁴⁵

3.2./ A panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (Panasztv.) szerinti **közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos főbb információk közzétételének** igénye első ízben szintén a KEMCS részéről merült fel, az szerepelt a KEMCS 2023 márciusában elfogadott jelentésének konszenzusos javaslatai között.⁴⁶ A feladat végrehajtása a Hatóság részéről honlap- és adatbázis fejlesztést, valamint új elnöki tájékoztató kiadását, továbbá az irányadó belső szabályozó módosítását tette szükségessé, így a közérdekű bejelentésekkel összefüggő információk közzétételét a Hatóság ténylegesen 2024. április 19-étől biztosítja⁴⁷ (amely a Stratégiában foglalt határidőhöz képest körülbelül 20 hónappal korábbi időpont). Az említett új elnöki tájékoztató a közérdekű bejelentések vizsgálata tárgyában a Hatóság 2024. július 2-án tette közzé a honlapján.⁴⁸

Fontos kiemelni, hogy a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos főbb információkat a Hatóság **kizárólag a bejelentés kivizsgálásának lezárását követően teszi közzé a honlapján, annak érdekében, hogy a bejelentés tényének nyilvánosságra hozatala ne veszélyeztesse a Hatóság eljárását.** Továbbá annak érdekében, hogy a publicitás által ne sérüljenek a bejelentő jogos

érdekei, a releváns információk közzétételét a közérdekű bejelentő anonimitásának szükség szerinti biztosításával végzi a Hatóság.

II. Ahogy arra a fentiekben már történt utalás, a kondicionalitási eljárásban a Kormány által a korrupcióellenes keretrendszer megerősítéséhez kapcsolódó vállalás volt a **Korrupcióellenes Munkacsoport (KEMCS)** felállítása is, amely 2022 decemberében kezdte meg működését, a létrehozataláról rendelkező jogszabály, az *európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről* szóló 2022. évi XXVII. törvény (Eufetv.) alapján.⁴⁹ A KEMCS az Integritás Hatóság mellett működő, de tőle független elemző, javaslattevő, véleményező és döntéselőkészítő feladatokat ellátó testületi szerv, fő feladata a meglévő korrupcióellenes intézkedések vizsgálata, továbbá javaslatok kidolgozása és előterjesztése a korrupció megelőzésének és felderítésének javítását célzó intézkedésekre. Tagjai paritásos alapon állami szerveket, valamint nem kormányzati szereplőket (a korrupció elleni küzdelem terén tevékenykedő releváns stakeholdereket) képviselő személyekből tevődik össze. A **Közbeszerzési Hatóság állandó meghívottként, konzultatív és tanácsadói minőségben vesz részt a KEMCS tevékenységében.** Ez alapján az információkhoz való hozzáférés, és a beavatkozás joga tekintetében a tagokkal azonos jogok illetik meg, ugyanakkor a határozatok meghozatala során szavazati joggal nem rendelkezik.

A Közbeszerzési Hatóság a Munkacsoport tevékenységében aktív szerepet vállal, az üléseken történő részvételén túl, bekapcsolódik a KEMCS keretében létrehozott tematikus almunkacsoportok munkájába is. Mivel ezen almunkacsoportok felelősek a Munkacsoport éves jelentéseinek operatív előkészítéséért, a Hatóság is hozzájárul a jelentések – közbeszerzési érintettségű része-

⁴⁴ Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXVII. törvény 22. § 13. pontja módosította a Kbt. 187. § (2) ad) pontját. E szerint a Hatóság naprakészen vezeti és az EKR-ben közzéteszi (...) a kizáró ok hatálya alatt álló gazdasági szereplő öntisztázási kérelme tárgyában hozott határozatokat.

⁴⁵ A Közbeszerzési Hatóság elnökének tájékoztatója a Kbt. 64. § és 188. §-a szerinti öntisztázás gyakorlati tapasztalatairól, 2024. február 1.; <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/elnoki-tajekoztatok/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokekenek-tajekoztatoja-a-kbt-64-es-188-a-szerinti-ontisztazas-gyakorlati-tapasztalatairól-2024-02-01/>.

⁴⁶ A Korrupcióellenes Munkacsoport 2022. évre vonatkozó jelentése (2023. március 13.), 4.2.1.10. sz. javaslat: „A közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos adatok rendszeres nyilvánosságra hozatala, utánkövetése aszerint, hogy az adott bejelentés alapján milyen intézkedésre került sor (az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által működtetett rendszerhez hasonlóan).”

⁴⁷ <https://kozbeszerzes.hu/adatbazisok/kozerdeku-bejelentések-nyilvantartasa/>.

⁴⁸ A Közbeszerzési Hatóság elnökének tájékoztatója a közérdekű bejelentések vizsgálatának rendjéről, 2024. július 2.; <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/elnoki-tajekoztatok/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokekenek-tajekoztatoja-a-kozerdeku-bejelentések-vizsgálatának-rendjéről-2024-07-02/>.

⁴⁹ A KEMCS létrehozásával a 166. sz. az RRP/HET mérföldkő teljesült.

inek – összeállításához, beleértve a javaslatok kidolgozását is. A Munkacsoport eddig két jelentést készített elő és fogadott el (2022. és 2023. évek vonatkozásában),⁵⁰ a soron következő 2024. évre irányuló jelentés kidolgozása jelenleg folyamatban van, közzététele 2025. március 15-ig esedékes. A KEMCS jelentései a HET végrehajtásának szempontjából is jelentőséggel bírnak, mivel a Munkacsoport tevékenységével összefüggő célok ismertetésénél a magyar helyreállítási terv, valamint az annak jóváhagyásáról szóló tanácsi döntés is rögzíti azt a kritériumot, mely szerint a Kormány megvizsgálja és megvitatja a Munkacsoport jelentéseit, és azok támogatása esetén intézkedik a javaslatok végrehajtásáról. Nem támogatás esetén a Kormánynak indokolnia szükséges a döntését, megfelelő nyilvánosság biztosítása mellett.⁵¹ A szóban forgó uniós elvárás az Eufetv. 52. §-ában is megjelenik.

III. A tárgyi cikk struktúrája, koherenciája szempontjából itt érdemes említést tenni **az Integritás Hatóság ún. éves elemző integritásjelentéseiről** is, amelyek a HET-ben rögzített, a korrupcióellenes keret erősítéséhez kapcsolódó elemek (163-164. sz. mérőföldköves vállalások említik). Az Eufetv. vonatkozó előírásai értelmében, az elemző integritásjelentéseket az Integritás Hatóságnak éves rendszerességgel szükséges elkészítenie. A KEMCS jelentéseihez hasonlóan, a HET jóváhagyásáról szóló tanácsi végrehajtási határozat az Integritás Hatóság éves elemző integritásjelentései vonatkozásában is

előírja, hogy *megfelelő eljárásokat kell bevezetni annak biztosítására, hogy a kormány megvizsgálja az éves jelentéseket, és nyilvánosan hozzáférhetővé tegye észrevételeit, amelyben azt is részletesen kifejti, hogy hogyan fogja kezelni a jelentésben foglalt megállapításokat, így az ajánlásokat is.*⁵² Az Eufetv. 13. §-a ennek megfelelően rögzíti, hogy **a Kormány az éves elemző integritásjelentés közzétételétől számított három hónapon belül az Integritás Hatóságnak küldött válaszában ismerteti, hogyan fogja kezelni az éves elemző integritásjelentésben foglalt megállapításokat.**

A Cselekvési Terv, valamint a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia fentiekben ismertetett – a Közbeszerzési Hatóság tevékenységét érintő – elemeinek bemutatása során történt utalás arra, hogy **több intézkedés forrása a Korrupcióellenes Munkacsoport vagy az Integritás Hatóság jelentéseiben szereplő valamely megállapítás, illetve javaslat volt.** A cikkben felvázolt intézkedések jelentős többségét a Közbeszerzési Hatóság már megvalósította, vagy a végrehajtás folyamatban van, illetve folyamatos jellegű. Kiemelést érdemel végül, hogy a fenti összefoglaló nem tesz említést valamennyi, a Közbeszerzési Hatóság és a Döntőbizottság által eszközölt olyan intézkedésről, amelyek eredendően az Integritás Hatóság éves integritásjelentéseiben merültek fel: csupán a szignifikánsabbakra fókuszált, illetve nem tért ki azokra, ahol a megvalósítás jogalkotás függő, vagy más külső feltétel teljesülése esetén kezdhető meg.

⁵⁰ <https://www.kemcs.hu/jelentesek/>.

⁵¹ Melléklet az Európai Unió Tanácsának végrehajtási határozatához Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról (ST 15447/2022 INIT; ST 15447/2022 ADD1), 168. mérőföldkőhöz kapcsolódó célok ismertetése.

⁵² Melléklet az Európai Unió Tanácsának végrehajtási határozatához Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról (ST 15447/2022 INIT; ST 15447/2022 ADD1), 164. mérőföldkőhöz kapcsolódó célok ismertetése.

STATISZTIKA

A szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzési szerződések főbb statisztikái 2024 I-III. negyedévében

Mikó Zsófia, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.3.5

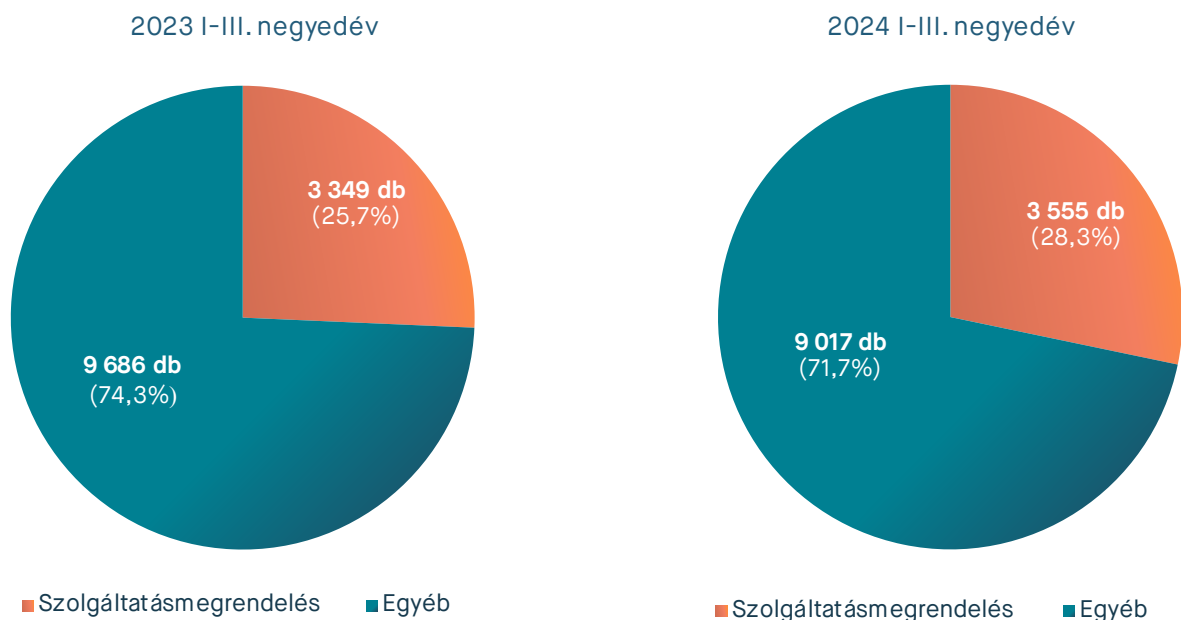
Címszavak: szolgáltatásmegrendelés, közbeszerzési statisztika, közbeszerzési szerződés, közbeszerzési szerződések száma, közbeszerzési szerződések értékének aránya, eljárásrend, CPV, kkv

2024 I-III. negyedévében az ajánlatkérők összesen 3555 darab szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzési szerződést kötöttek, így a megkötött szerződések száma az előző év azonos időszakához viszonyítva 206 darabbal emelkedett. Míg az egyéb (építési beruházás és áru-beszerzés) tárgyban megkötött szerződések tekintetében 7%-os csökkenés volt tapasztalható a szerződések darabszáma vonatkozásában, addig a szolgáltatásmeg-

rendelés tárgyú szerződések esetében 6%-os növekedés volt megfigyelhető 2023 I-III. negyedévéhez képest.

A szolgáltatásmegrendelés tárgyú szerződések 2024 első három negyedévében a közbeszerzési szerződések¹ 28,3%-át tették ki, mely az előző év azonos időszakához képest 2,6 százalékpontos emelkedést mutat.

1. ÁBRA: A SZOLGÁLTATÁSMEGRENDELÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZTLÁSA, 2023 ÉS 2024 ELSŐ HÁROM NEGYEDÉVÉBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

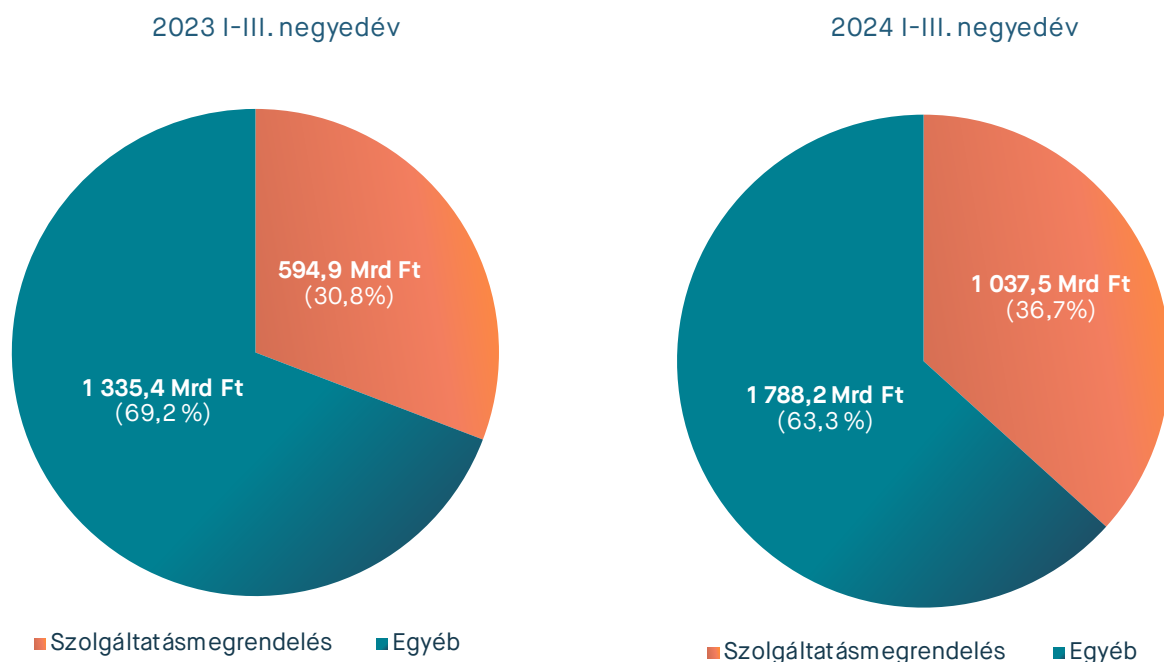
¹ A cikkben szereplő adatok és statisztikai kimutatások a megkötött közbeszerzési szerződésekre vonatkoznak, amelyek nem irányultak keretmegállapodás megkötésére.

2024 I-III. negyedévében 2023 I-III. negyedévéhez képest 594,9 milliárd forintról 1037,5 milliárd forintra emelkedett a szolgáltatásmegrendelés tárgyú szerződések értéke, mely jelentős, 74,4 százalékos növekedést jelentett. Ugyan az előző évhez viszonyítva az egyéb tárgyban megkötött közbeszerzési szerződések értéke is növekedett (33,9 százalékkal), ugyanakkor a szolgálta-

tásmegrendelések értéke még ennél is magasabb volt 40,5 százalékponttal.

2024 I-III. negyedévében a megkötött közbeszerzési szerződések összértékének 36,7 százalékát tették ki a szolgáltatásmegrendelés tárgyú szerződések, mely 5,9 százalékponttal magasabb az előző év azonos időszakának értékarányához képest.

2. ÁBRA: A SZOLGÁLTATÁSMEGRENDELÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA, 2023 ÉS 2024 ELSŐ HÁROM NEGYEDÉVÉBEN

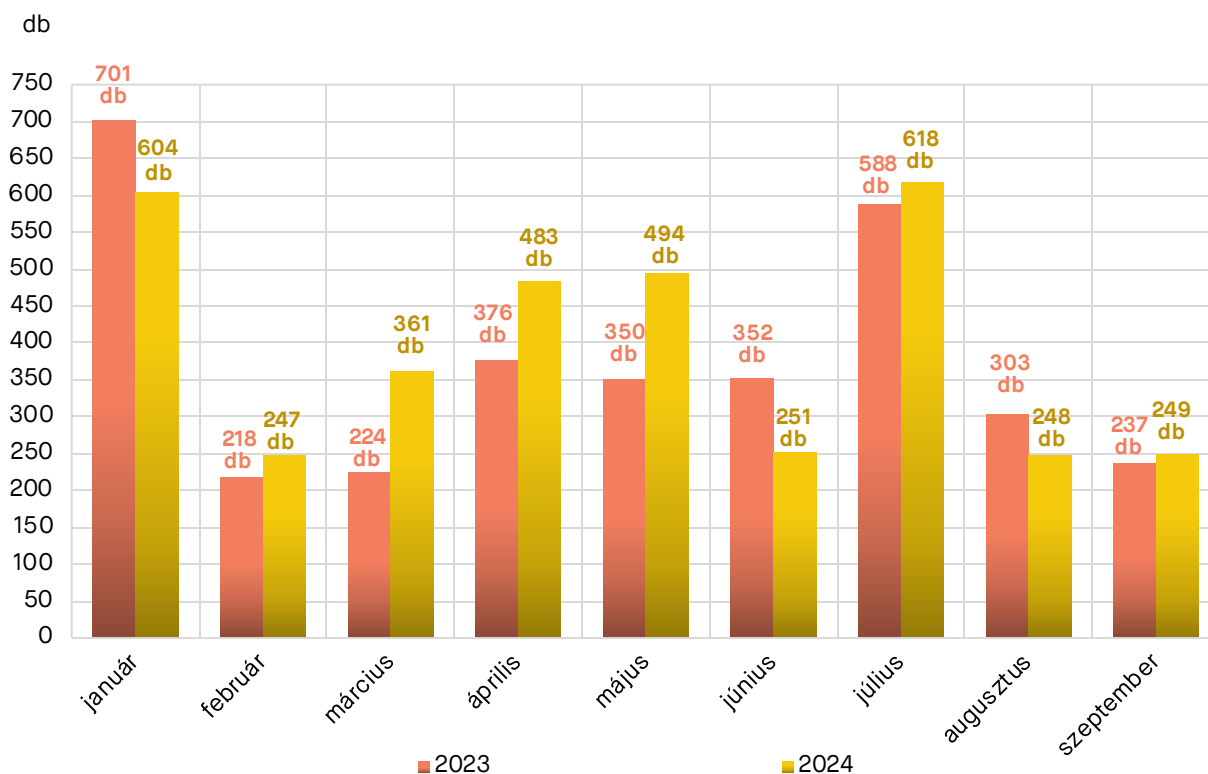


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Darabszám tekintetében 2024 I-III. negyedévében a legtöbb szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzési szerződést 2023 I-III. negyedévéhez hasonlóan januárban és júliusban kötötték. Ezekben a hónapokban 2024 I-III. negyedévében átlagosan 2,5-szer több szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzési szerződést kötöttek, mint a legalacsonyabb értékeket mutató (februári, júniusi, augusztusi és szeptemberi) hónapokban.

2024 I-III. negyedévében csupán csak három hónapban kötöttek kevesebb szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzési szerződést, mint az előző év azonos időszakában, a többi hat hónapban pedig átlagosan 25,7 százalékkal több szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzési szerződést kötöttek az előző év azonos időszakához képest.

3. ÁBRA: A SZOLGÁLTATÁSMEGRENDELÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) AZ ELŐZŐ ÉV AZONOS IDŐSZAKÁHOZ KÉPEST, HAVI BONTÁSBAN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

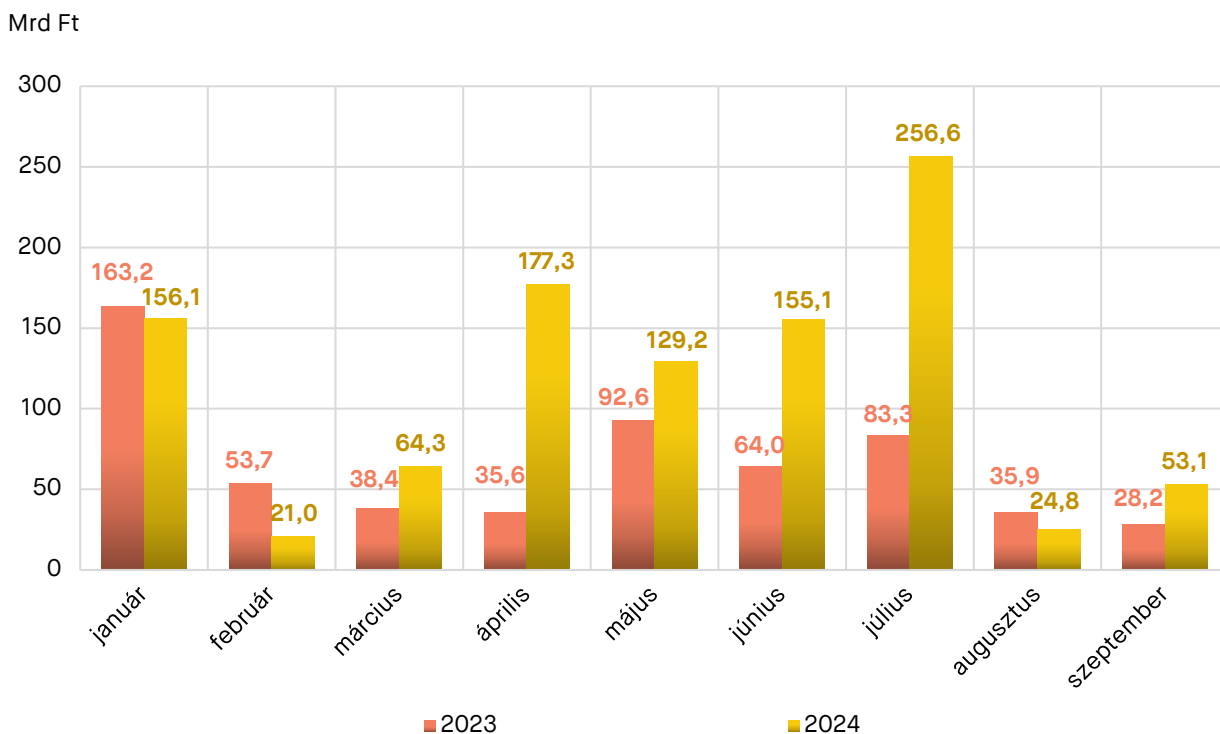
Ahogy a 2. ábrán láthattuk, a szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzési szerződések értéke 2024 I-III. negyedévében jelentős mértékben, 442,6 milliárd forinttal emelkedett 2023 I-III. negyedévéhez képest.

Amennyiben ezt havi bontás szerint vizsgáljuk, látható, hogy 2024 I-III. negyedévében kilencből hat hónapban volt magasabb a szolgáltatásmegrendelésekhez kapcsolódó szerződések értékének adata, mint az egy évvel korábbi. Hogy csak a legmagasabb értékeket emeljük ki - áprilisban 5-ször, júliusban 3-szor, júniusban 2,5-szer több szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzési szerződést kötöttek, mint az előző év azonos hónapjai-

ban. Ezek alapján a megkötött szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzési szerződések összesített értéke 2024 I-III. negyedévében több mint 1,7-szeresére emelkedett a megelőző év azonos időszakához képest.

2024 első három negyedévében átlagosan 115,3 milliárd forintnak megfelelő összegben kötöttek szerződést, a megkötött közbeszerzési szolgáltatások havi értéke azonban a vizsgált időszakban egyenetlen eloszlást mutat. A legalacsonyabb értékű februári és legmagasabb értékű júliusi adat között összesen 235,6 milliárd forint volt a különbség a megkötött szerződések értékének tekintetében.

4. ÁBRA: A SZOLGÁLTATÁSMEGRENDELÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKE (MRD FT) AZ ELŐZŐ ÉV AZONOS IDŐSZAKÁHOZ KÉPEST, HAVI BONTÁSBAN



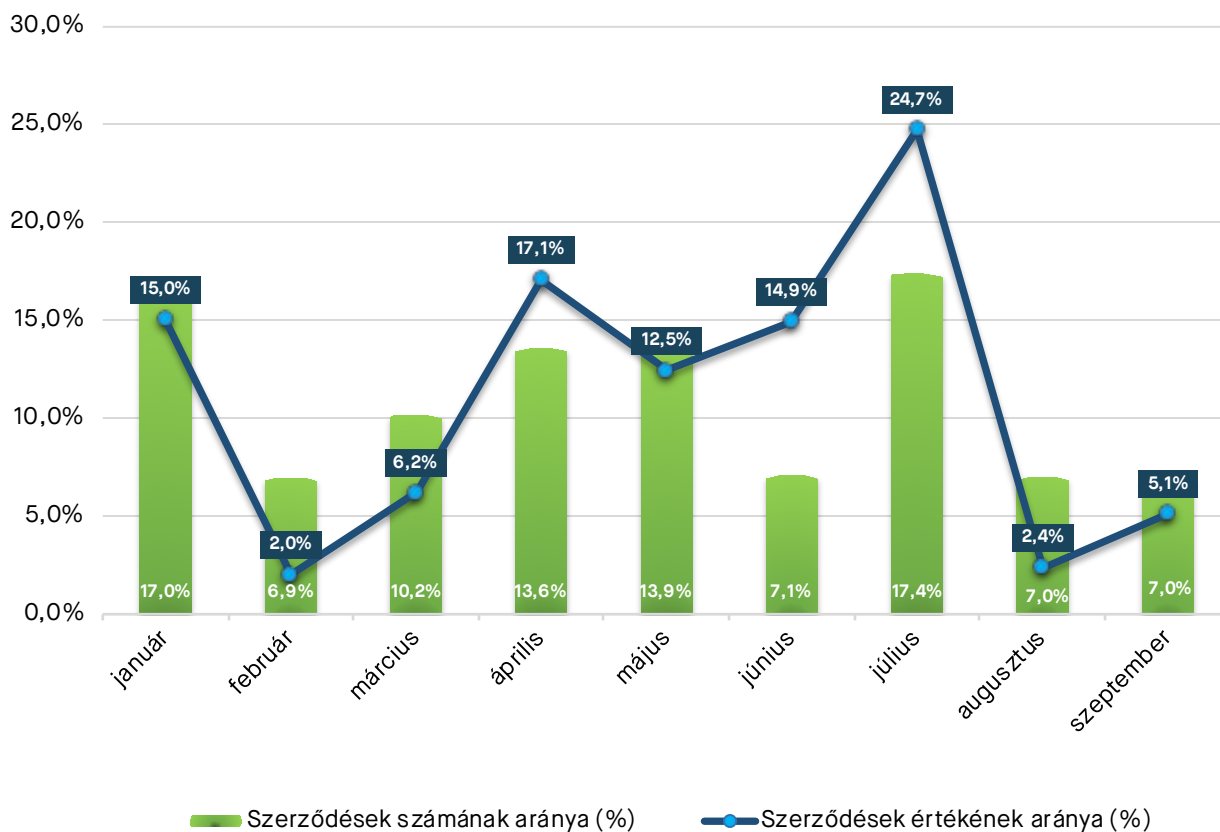
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Összességében a szolgáltatásmegrendelésekhez kapcsolódó közbeszerzési szerződések darabszáma viszonylag egyenletesen oszlott meg 2024 I-III. negyedévében. A legalacsonyabb hányaddal rendelkező hónapokban (február, június, augusztus és szeptemberben) átlagosan 7 százalék volt a szerződések számának megoszlása, a legmagasabb aránnyal rendelkező hónapokban (januárban és júliusban) pedig 17-17,4 százalék. Az egyes hónapok között fennálló legnagyobb eltérés 10,5 százalékpont volt február (6,9%) és július (17,4%) hónapja között.

A vizsgált időszakban a szolgáltatás-megrendelésekhez kapcsolódó közbeszerzési szerződések értékének meg-

oszlása jobban ingadozott, mint a szerződések darabszámának eloszlása. A legmagasabb aránnyal rendelkező júliusi (24,7%) és a legalacsonyabb aránnyal rendelkező februári (2,0%) érték között 22,7 százalékpont volt a különbség, de a többi hónap tekintetében sem volt kifejezetten egyenletes az eloszlás: a második legnagyobb hányaddal rendelkező hónap áprilisi (17,1%) és a második legalacsonyabb hányaddal rendelkező hónap augusztusi (2,4 %) értéke között is 14,7 százalékpont a különbség.

5. ÁBRA: A SZOLGÁLTATÁSMEGRENDELÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZTLÁSA HAVONTA, 2024 I-III. NEGYEDÉV



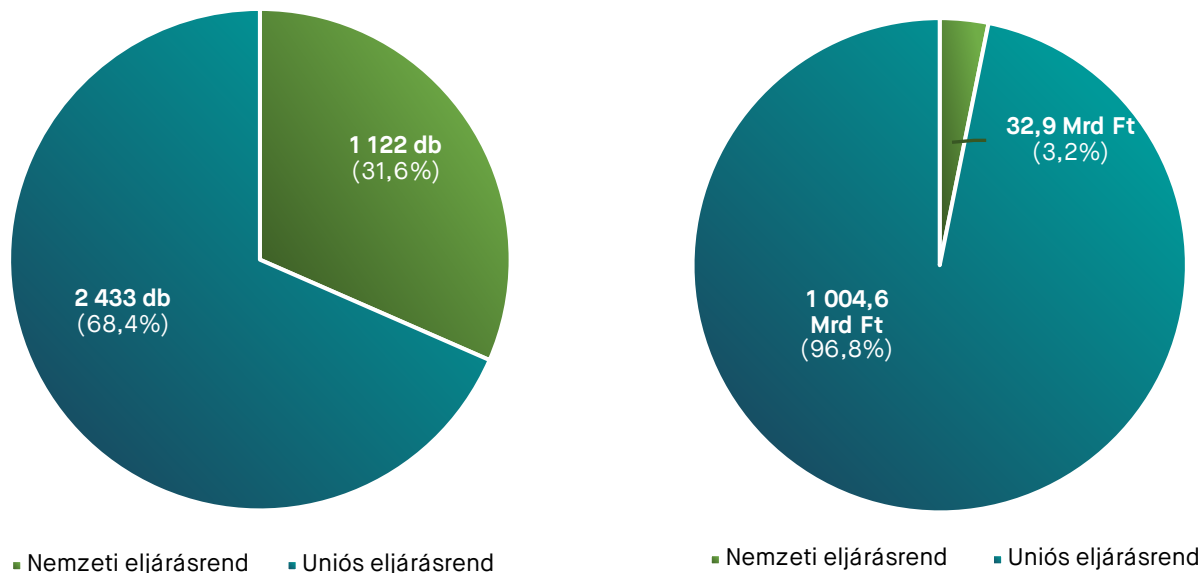
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A szolgáltatásmegrendelések eljárásrendek szerinti megoszlása alapján 2024 I-III. negyedévében a szerződések többségét a magasabb értékű uniós eljárásrend keretében (68,4%) kötötték meg, míg kisebb hányaduk az alacsonyabb értékű nemzeti eljárásrendbe tartozott (31,6%). Szám szerint ez 2433 szerződést jelentett az uniós, és 1122 szerződést a nemzeti eljárásrend keretében.

Amennyiben ezen szerződések értéke alapján vizsgáljuk a megoszlást, akkor a nemzeti és az uniós eljárásrend közül szintén ez utóbbi alkotta a nagyobb há-

nyadot, azonban ez esetben a szerződések döntő többségét kötötték az uniós eljárásrend keretén belül, és csak jóval kisebb hányaduk született a nemzeti eljárásrend szerint. Az uniós eljárásrend keretén belül 1004,6 milliárd forint összértékben került sor szerződéskötésre, mely az összes megkötött szolgáltatásmegrendelési közbeszerzés 96,8 százaléka; a nemzeti eljárásrend keretén belül pedig összesen 32,9 milliárd forint értékben kötöttek szerződést, ami mindössze 3,2 százalékos hányadot jelentett.

6. ÁBRA: A SZOLGÁLTATÁSMEGRENDELÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2024 I-III. NEGYEDÉV

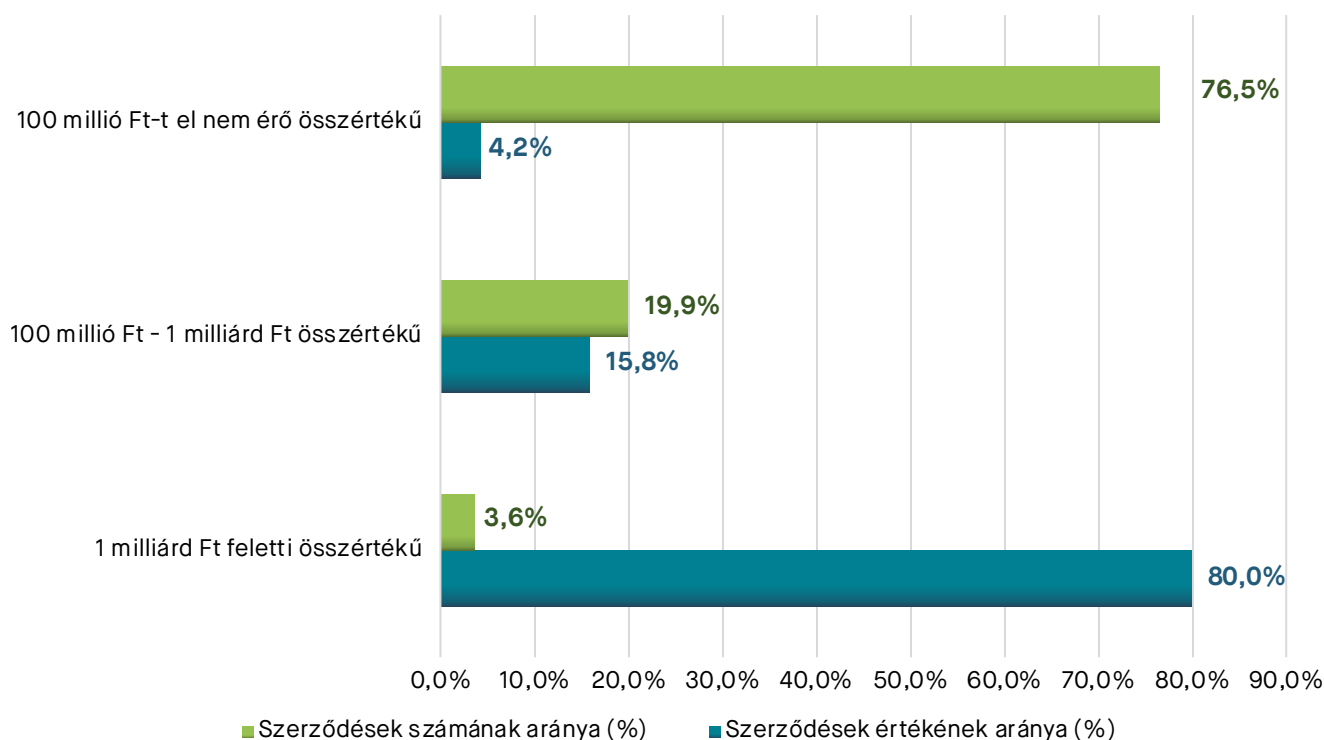


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Értékkategóriák szerint elemezve a szolgáltatásmegrendeléshez köthető közbeszerzési szerződések darabszámát 2024 I-III. negyedévében, a legkisebb érték kategóriában (100 millió forintnál kisebb értékű szolgáltatásmegrendelések) kötötték a legtöbb közbeszerzési szerződést, melynek számaránya 76,5 százalék volt. A középső értékkategóriában (100 millió és 1 milliárd forintos érték közötti beszerzések) a szerződések 19,9 százalékát kötötték, míg a legmagasabb értékkategóriában (1 milliárd forint feletti értékű szolgáltatásmegrendelések) csupán csak 3,6 százaléka a szerződések számaránya.

A szolgáltatásmegrendelések értékének vonatkozásában ezek az arányok értékkategóriánként éppen fordítottak, mint a darabszám esetében. Az 1 milliárd forint feletti kategória közbeszerzéseire tartozott a legnagyobb értékhányad 80%-kal, a 100 millió és 1 milliárd forint közötti értékű szolgáltatásmegrendelések értékaránya 15,8% volt, a legkisebb értékarányt pedig a 100 millió forintot el nem érő közbeszerzések tették ki 4,2%-kal.

7. ÁBRA: A SZOLGÁLTATÁSMEGRENDELÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ÉRTÉKKATEGÓRIÁK SZERINT, 2024 I-III. NEGYEDÉV



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzési szerződéseket a közbeszerzések tárgyát képező CPV² főcsoportok szerinti bontásban vizsgálva,³ az látható, hogy 2024 I-III. negyedévében a legtöbb közbeszerzési szerződést az „Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság” tárgyban kötötték 20,0%-os részesedéssel. Számarányban ezt követték a „Javítási és karbantartási szolgálta-

tások” (14,0%) majd utána következtek a közel azonos számarányt képviselő „Szennyvíz- és hulladéktisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások” (12,8%) és „IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás” (12,7%) majd szorosan mögötte az „Építészeti, építési, mérnöki és vizsgálati szolgáltatások” (10,8%).

² A közös közbeszerzési szójegyzék (CPV) a közbeszerzésre vonatkozó egységes osztályozási rendszer, amely az ajánlatkérők által a közbeszerzési szerződések tárgyának meghatározására szolgál a szerződések tárgyát képező árubeszerzés, építési beruházás, illetve szolgáltatás típusát leíró szövegezéssel.

³ Az elemzés során azok a CPV főcsoportok, amelyek 2024 I-III. negyedévében az első 10 legnagyobb szám- és értékarányt képviselő főcsoportok alatti arányt képező főcsoportok az "Egyéb összesen" kategóriában kerültek összevonásra.

8. ÁBRA: A SZOLGÁLTATÁSMEGRENDELÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZLÁSA A KÖZÖS KÖZBESZERZÉSI SZÓJEGYZÉK (CPV) FŐCSOPORTOK SZERINT, 2024 I-III. NEGYEDÉV



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzési szerződések értékének CPV főcsoportok szerinti megoszlását vizsgálva a vizsgált időszakban a legnagyobb értékhányadot a darabszámhoz hasonlóan az „Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-

felvétel, nyomtatás és biztonság” képviselte 25,8-kal. Ezt követte szorosan a „Szállítási szolgáltatások (kivéve személyszállítás)” (22,2%) majd az „IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás” (13,3%).

9. ÁBRA: A SZOLGÁLTATÁSMEGRENDELÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZLÁSA A KÖZÖS KÖZBESZERZÉSI SZÓJEGYZÉK (CPV) FŐCSOPORTOK SZERINT, 2024 I-III. NEGYEDÉV

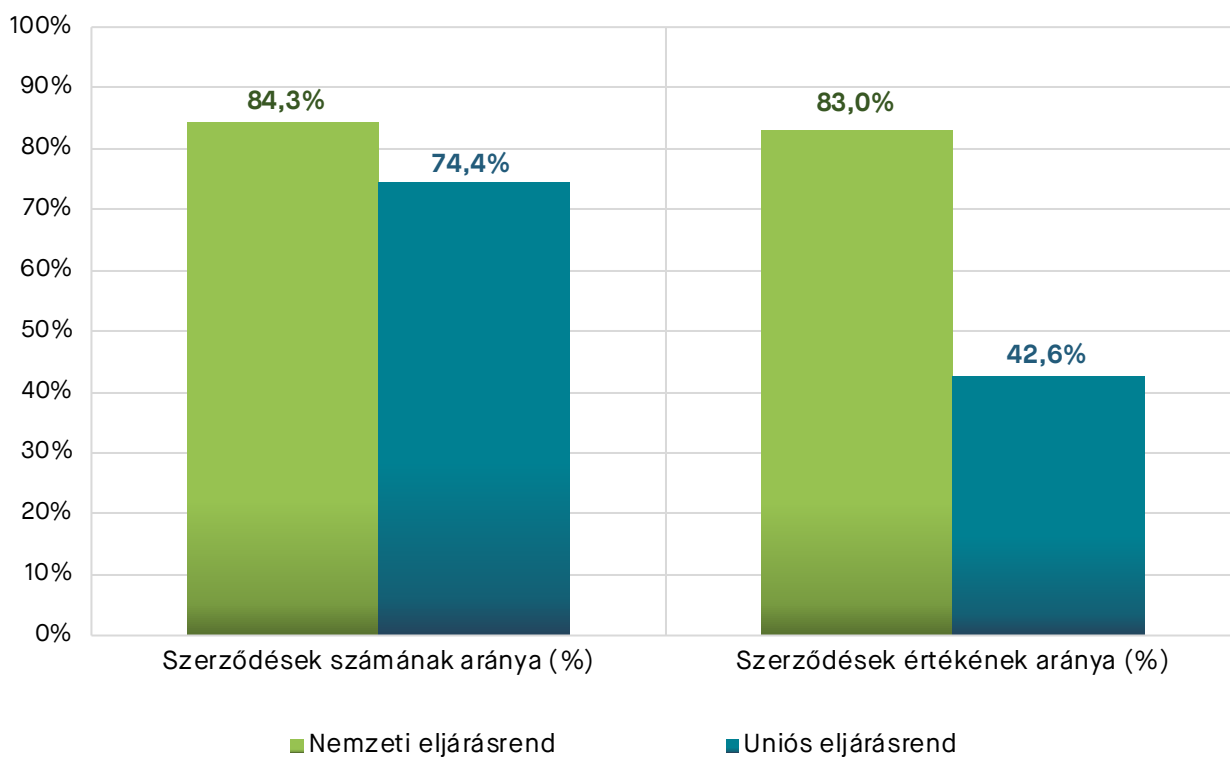


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2024. I-III. negyedévében a szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzések 84,3%-a tartalmazott nyertes kis- és középvállalkozást a nemzeti eljárásrendben, amihez 83,0%-os értékarány kapcsolódott. Az uniós eljárásrend esetén ennél alacsonyabb hányad jellemezte a kkv-k

által elnyert szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzéseket a darabszám tekintetében (74,4%), miközben az értékarány itt jóval alacsonyabb szintűnek bizonyult (42,6%).

10. ÁBRA: A NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ SZOLGÁLTATÁSMEGRENDELÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA ELJÁRÁSRENSEK SZERINT, 2024 I-III. NEGYEDÉV



Forrás: Közbeszerzési Hatóság



**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**