



KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG

2024. VI. évfolyam 3. szám

# KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ



# KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

## NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ   STATISZTIKÁK   FELHÍVÁSFIGYELŐ   HIRDETMEŒYEK   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

2024. VI. 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**

Gazdaságfejlesztési Minisztérium, kormánybiztos

### SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

**Dr. Kugler Tibor**

Közbeszerzési Hatóság, főtítká

Szerkesztők:

**Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD**

Közigazgatási és Területfejlesztési

Minisztérium, Közbeszerzési

Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

**Dr. Szeiffert Gabriella**

Közbeszerzési Hatóság, osztályvezető

Olvasószerkesztő:

**Dr. Kovács Dóra**

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

**Lónyainé Kaczur Piroska**

Tördelés és

Online megjelenés:

**Kovács Judit**

Közbeszerzési Hatóság, informatikai  
koordinátor

Lektorok:

**Dr. Kugler Tibor**

Közbeszerzési Hatóság, főtítká

**Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD**

Közigazgatási és Területfejlesztési

Minisztérium, Közbeszerzési

Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

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

## TARTALOM

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

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai  
(Dr. Vén Gergely) ..... 4

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva LL.M.)..... 18

D.444/17/2023. számú határozat ..... 18

Közbeszerzési iránytű..... 28

A fakultatív kizárási okok átültetése és a versenyjogi  
jogsértésen alapuló kizárás lehetősége az Európai Unió  
Bíróságának közelmúltbeli gyakorlatában (C-66/22. sz.  
Infraestructuras de Portugal ügy)

(Dr. Szíjjártó Katalin) ..... 28

A szerződés-ellenőrzési eljárások eredménye - jogesetis-  
mertetés

(Dr. Simon Enikő LL.M.) ..... 35

**Statisztika (Varga László)**

Az árubeszerzés tárgyú közbeszerzési eljárások főbb

statisztikai 2023 I-III. negyedévében ..... 46



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

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

Szerkesztőségi email cím: [ertesitoplusz@kt.hu](mailto:ertesitoplusz@kt.hu)

Nyomdai előkészítés:  
**Classmate Studio Kft.**

Nyomdai munkák:  
**Pátria Nyomda Zrt.**



## SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2024. év márciusában megjelenő harmadik számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – egyebek mellett – a következő témákkal összefüggésben nyújt eligazítást a jogalkalmazók számára: felvilágosítás kérés, keretmegállapodás, közbeszerzési eljárás eredményének kihirdetése, ajánlati biztosíték, műszaki leírás tartalma és a dinamikus beszerzési rendszer alkalmazása.

A *jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban* ismertetett jogeset az ajánlatkérő tájékoztatási kötelezettségével kapcsolatos, melynek alapján az előzetes vitarendezési kérelemre vonatkozó álláspontját, valamint az ajánlat érvénytelenségének indokait az ajánlatkérő köteles az ajánlattevővel írásban a törvényben előírtaknak megfelelően közölni.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* két írás kerül publikálásra. Az első írás az Európai Unió Bírósága által a C-66/22. sz. *Infraestructuras de Portugal* ügyben hozott ítéletet ismerteti, mely ítélet alapvető jelentőségű mind a fakultatív kizárási okok átültetése tárgyában, mind pedig abban a kérdésben, hogy a versenyhatóság határozata mennyiben köti az ajánlatkérő szerveket. Az ítélet fordulatot jelent a korábbi esetjoghoz képest, ami a fakultatív kizárási okok átültetésének kérdését illeti, továbbá megerősíti a Bíróság azon gyakorlatát, amely az ajánlattevők megbízhatóságának értékelése tekintetében az ajánlatkérő független értékelését hangsúlyozza. A Közbeszerzési Hatóság a közbeszerzési szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzése terén több éves szakmai gyakorlatot tudhat maga mögött. A második szacikk a szerződés-ellenőrzési eljárások eredményeit kívánja bemutatni – a teljesség igénye nélkül – olyan jogeseteken keresztül, amikor a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezésben előterjesztett kezdeményezői álláspontot a feltárt jogsértések tekintetében nemcsak a Közbeszerzési Döntőbizottság, hanem a bíróság is osztotta, elősegítve, támogatva ezzel a közbeszerzések gazdasági szereplőinek jogkövető magatartását a szerződések teljesítése és módosítása során.

A *Statisztika rovat* az árubeszerzés tárgyú közbeszerzési eljárások statisztikai adatainak elemzését tartalmazza a 2023. év I-III. negyedéveire vonatkozóan.

**Dr. Kovács László PhD**  
felelős szerkesztő  
Közbeszerzési Hatóság





KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG

A 2023. évre vonatkozó Gyorsjelentés  
elérhető a Közbeszerzési Hatóság  
honlapjáról

# GYORSJELENTÉS

A magyar közbeszerzések számokban

2023



# A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Vén Gergely, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság  
DOI: 10.37371/KEP.2024.3.1

A Közbeszerzési Hatóság állásfoglalások formájában ad felvilágosítást a közbeszerzési eljárásokban résztvevő jogalkalmazók számára a közbeszerzési törvény 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

*Amennyiben az ajánlattevő a keretmegállapodás első részében benyújtott ajánlatában valamely költségvetési tétel esetében csak a munkadíjat árazta be, azaz a tételhez tartozó anyagköltség cellát nem árazta be (nulla forintot írt be az anyagköltség cellába, vagy az anyagköltség cellát kihúzta), az ajánlatkérő ennek indokára köteles-e minden esetben a Kbt. 71. § szerinti felvilágosítás kérés keretében rákérdezni (pl. arra, hogy azért nem árazta-e be az anyagköltséget, mert a kalkulációja szerint az érintett tételnél nem merül fel)?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ajánlatkérő ilyen esetben is köteles lehet a Kbt. 71. § (1) bekezdésére figyelemmel felvilágosítást kérni.

A Kbt. 71. § (8) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása:

a) nem járhat a 2. § (1)–(3) és (5) bekezdésében foglalt alapelvek sérelmével és

b) annak során az ajánlatban a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében csak olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, továbbá átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető vagy törölhető, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.”

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a hiánypótlás szabályairól szóló útmutatója<sup>1</sup> (2023. február 20., a továbbiakban: HP-Útmutató) is kiemeli azt, hogy bár nem átalánydíjas szerződés esetén nem alkalmazható a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjának azon fordulata, miszerint az átalánydíjas szerződés esetén bizonyos körülmények fennállásakor az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető vagy törölhető lenne, ugyanakkor ugyanezen pont első felének rendelkezései, miszerint a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében a nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, ebben az esetben is érvényesülnek. Tehát tételes elszámolású szerződés esetén is helye lehet az úgyne-

<sup>1</sup> lásd

[https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/Hi%C3%A1nyp%C3%B3tl%C3%A1si\\_%C3%BAtmutat%C3%B3\\_m%C3%B3d\\_2023\\_02\\_20.pdf](https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/Hi%C3%A1nyp%C3%B3tl%C3%A1si_%C3%BAtmutat%C3%B3_m%C3%B3d_2023_02_20.pdf).



vezett „0-s megajánlás” esetén hiánypótlásnak vagy felvilágosításnak, amennyiben az nem terjeszkedik túl az egyediségen és nem jelentős. Különösen igaz ez abban az esetben, ha a szerződés tételes elszámolású ugyan, de az ajánlatkérő a tételeket nem értékeli egyenként.

Fentieket támasztja alá – a HP-Útmutóban is hivatkozott – D.494/15/2019. számú határozat, amely szerint amennyiben valamennyi egységár esetén ajánlatkérői elvárás volt az adott költségvetési tételnél beépítésre kerülő anyagköltség feltüntetése, és nem állapítható meg, hogy az ajánlattevő mindenhol számolt felmerülő anyagköltséggel, tekintettel arra, hogy az érintett sorok anyagköltség oszlopaiban a 0.-Ft érték szerepelt, akkor a Kbt. 71. § (1) bekezdése az ajánlatkérő kötelezettségévé teszi a hiánypótlási felhívás kibocsátását, illetve a felvilágosítás kérését, hozzátéve, hogy ebben az esetben az ajánlatkérő kifejezetten előírta, hogy nem fogad el olyan ajánlatot, amely valamely ingyenes juttatást vagy ajándék megajánlást tartalmaz.

## 2. kérdés

*Amennyiben az ajánlatkérő saját maga is úgy ítéli meg, hogy az adott tételhez nem tartozik anyagköltség vagy csak minimális mértékű anyagköltség tartozik, amelyet a piaci szokások szerint munkaköltségment szokott elszámolni a cégek nagy része, akkor az ajánlatkérő külön felvilágosítás kérés nélkül is elfogadhatja-e ezt?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ajánlatkérő a fenti esetben köteles felvilágosítást kérni, ha a közbeszerzési dokumentumokban nem jelezte előzetesen, hogy valamely tételek beárazása nem feltétlenül szükséges vagy kifejezetten tilos.

Ha az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban nem utalt arra, hogy lehetnek olyan tételek a költségvetésben, amelyeknél nincs anyagköltség, és semmilyen utasítást nem adott a tekintetben, hogy miként járjon el az ajánlattevő, ha az adott tétel esetén nem merül fel anyagköltség, akkor az ajánlatkérő pusztán megítélése nem elegendő ahhoz, hogy eldöntse, hogy az ajánlattevő megfelelően árazta-e be az adott tételt. Az ajánlatkérő természetesen juthat arra a következtetésre, hogy az ajánlattevő az adott tétel esetében helyesen járt el akkor, amikor nem tüntetett fel anyagköltséget, ezt a következtetését azonban meg kell,

hogy előzze az erre vonatkozó felvilágosítás kérés. Ebből következően szükséges lehet felvilágosítást kérni annak érdekében, hogy az ajánlatkérő megállapíthassa, hogy az ajánlattevő a tételes elszámolású szerződés teljes műszaki tartalmára ajánlatot tett-e. Ennek keretében szükséges annak megállapítása, hogy az ajánlattevő mind az anyagköltséggel, mind a munkadíjjal megfelelően számolt-e az adott tétel esetében, ehhez pedig felvilágosítás kérés szükséges. Mivel a felvilágosítás kérés nem a teljes tételre, hanem azon belül annak egy bizonyos elemére – az anyagköltségre – irányul, ezért ennek vizsgálata tételes elszámolású szerződésre irányuló közbeszerzés esetén sem ütközik a Kbt. 71. § (8) bekezdésébe.

## 3. kérdés

*Az ajánlatkérő elfogadhatja-e azt, ha a felvilágosítás kérésre az ajánlattevő azt a felvilágosítást adja, hogy azért nem árazta be a tételhez tartozó anyagköltséget, mert az ugyanezen tétel díjköltségénél számolta el és ott árazta be?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ajánlatkérő az ilyen választ elfogadhatja. E válasz elfogadása azonban nem jelenti azt, hogy adott esetben nem szükséges további eljárási cselekmények – például hiánypótlás elrendelése – az ajánlat érvényessé nyilváníthatósága érdekében. Az ilyen válasz azonban önmagában nem jelentheti az ajánlat érvénytelenségét.

Az ajánlattevőnek a fentiek szerinti válasza nem jár azzal, hogy az ajánlatát módosította volna, azon bármilyen változtatást végrehajtott volna. Valószínűsíthető az is, hogy bár a megkötni kívánt szerződés tételes elszámolású lesz, az ajánlatkérő az egyes tételeket mégsem értékeli egyenként, legalábbis a felvilágosításkéréssel érintett költségvetési tétel nem kerül önállóan értékelés alá. Az ajánlatkérőnek azt kell ebben az esetben vizsgálnia, hogy ez a válasz nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozik-e. A HP-Útmutató szerint a hiánypótlás, felvilágosítás „értékelése” során szintén figyelembe kell vennie ajánlatkérőnek például a 0-ás megajánlások számát, illetve az ahhoz tartozó tétel jelentőségét. Ez utóbbiak nagyobb száma, illetve az érintett tétel nagyobb jelentősége szintén afelé mutathat, hogy az ajánlatot – hiánypótlás/felvilágosításkérés kibocsátását követően – a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerint érvénytelenné kell nyilvánítani. Az érvénytelenség vizs-

gálatakor, ugyanakkor az érintett tételek számát és jelentőségét egyaránt figyelembe kell venni, az adott közbeszerzési eljárás tárgyának, körülményeinek mérlegelésével. Az ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie arra, hogy a hiánypótlással érintett tételek száma és jelentősége miként alakul, tehát hogy a hiány az ajánlat egészét érinti-e. Az érintett tételek nagyobb száma és nagyobb jelentősége alapján dönthető el, hogy erre tekintettel az érintett ajánlat érvénytelennek minősül-e (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.188/29/2022. sz. határozatának 94. pontját). Ez független attól, hogy átalányáras vagy tételes elszámolású szerződés megkötésére irányuló közbeszerzésről van szó, mivel ezúttal nem az egyes tétel pótlása, kiegészítése, módosítása vagy törlése a vizsgálat tárgya, hanem az, hogy az adott tétel, esetleg több tétel milyen jelentőséggel bír az ajánlatban.

Megfordítva a HP-Útmutató ezen kijelentését, ebből egyúttal az is következik, hogy amennyiben az ajánlatban csupán egyetlen helyen szerepel a 0-s megajánlás, és az nem kerül magában értékelésre, akkor ez a tény is afelé mutathat, hogy a felvilágosítást el kell fogadni.

Fontos kiemelni ezzel összefüggésben azt is, hogy ilyen esetben – a felvilágosítás elfogadása mellett – felmerülhet az adott tétel hiánypótlásának szükségessége is. Amennyiben az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban előírta, hogy a költségvetésben az anyagköltséget az „anyag egységár” cellában, a díjköltséget pedig a „díj egységre” cellában kell feltüntetni, akkor az ajánlattevő ezen előírást megszegi, ha az anyagköltséget is a „díj egységre” cellában tünteti fel. Ez a helyzet az ajánlat Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenségét eredményezné. Az ajánlatkérőnek ilyen esetben azonban lehetősége van az ajánlattevőt e körülmény tekintetében hiánypótlásra felhívni. Amennyiben az ugyanezzel a tétellel kapcsolatos felvilágosítás nem ütközik a Kbt. 71. § (8) bekezdésébe, akkor valószínűsíthető, hogy a hiánypótlás sem vonatkozik jelentős vagy olyan kérdésre, amely nem minősülne egyedi részletkérdésnek. Az ajánlattevőnek tehát az anyagköltség és munkadíj megfelelő helyen – az adott tételen belüli átcsoportosításával – történő feltüntetésével jogában áll javítania az árazott költségvetését.

#### 4. kérdés

*Dinamikus beszerzési rendszer (a továbbiakban: DBR), mint a Kbt. XVI. fejezete szerinti sajátos beszerzési módszer esetén*

*– az egyéb többszakaszos közbeszerzési eljárásokhoz hasonlóan – a (DBR felállítására irányuló) részvételi szakasz megindítása (a részvételi felhívás feladása) minősül-e a közbeszerzési eljárás megindításának, és nem az egyes ajánlattételi szakaszok megindítása, azaz a DBR felállítása és a felállított DBR-ben az egyes konkrét beszerzések megvalósítása (ajánlattételi szakaszok) egy egységes eljárást képeznek?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a DBR felállítására irányuló felhívással indul az eljárás.

A Kbt. 107. § (1)-(2) bekezdései az alábbi rendelkezéseket tartalmazzák:

„(1) A dinamikus beszerzési rendszerbe történő felvételre az ajánlatkérő a meghívásos eljárás részvételi szakaszának szabályait, a dinamikus beszerzési rendszerben a beszerzés megvalósítására a meghívásos eljárás ajánlattételi szakaszának szabályait alkalmazza az ezen alcímbe foglalt eltérésekkel. A 83. § (3) bekezdése nem alkalmazandó.

(2) Az eljárást megindító vagy – előzetes tájékoztatóval meghirdetett eljárás esetén – meghirdető felhívásban fel kell tüntetni, hogy az ajánlatkérő dinamikus beszerzési rendszert alkalmaz. Az eljárás megindításakor a közbeszerzési dokumentumokban a beszerzés tárgyát úgy kell meghatározni, hogy a tervezett beszerzések jellege egyértelműen megállapítható legyen, valamint meg kell határozni a tervezett beszerzések becsült mennyiségét, a beszerzendő áruk, építési beruházások vagy szolgáltatások esetleges kategóriákba sorolását és az egyes kategóriák jellemzőit, valamint a leglényegesebb szerződéses feltételeket, amelyek alapján a gazdasági szereplők eldönthetik, hogy jelentkeznek-e a dinamikus beszerzési rendszerbe. A rendszerben megvalósítandó konkrét közbeszerzésre – részekre történő ajánlattétel biztosítása esetén az egyes részekre – vonatkozó pontos műszaki leírást és szerződéses feltételeket az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg kell elérhetővé tenni.”

A Kbt. 82. § (2) bekezdése alapján a meghívásos eljárás a részvételi felhívással indul. Ebből következően a Kbt. 107. § (2) bekezdésében hivatkozott eljárást megindító felhívás a részvételi felhívás. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a dinamikus beszerzési rendszerről szóló útmutatója (2022. február 10., a továbbiakban: DBR-Útmutató) szerint a DBR felállítását



az erre irányuló részvételi felhívással, vagy a Kbt. 82. § (3) bekezdése alapján előzetes tájékoztató közzétételével kezdi meg az ajánlatkérő.

### 5. kérdés

*Egy árubeszerzésre irányuló keretmegállapodásban rögzítésre kerültek a keretmegállapodás tárgyát képező eszközök minimálisan elvárt tulajdonságai, paraméterei, valamint ezen paraméterekkel definiált eszközökhöz egy-egy cikkszámot rendeltek. A keretmegállapodás tárgyát képező eszközöknek a keretmegállapodásban rögzített és elvárt tulajdonságai – még abban az esetben is, ha minimum elvárásként kerültek meghatározásra – a Kbt. 104. § (9) bekezdése szerinti lényeges feltételnek minősülnek-e?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a műszaki paraméterek megváltoztatása a keretmegállapodás feltételeinek lényeges módosítását jelenti.

A Kbt. 104. § (9) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Ha a keretmegállapodás alapján írásbeli konzultációra vagy a verseny újranyitására kerül sor, a keretmegállapodásban meghatározott feltételeket az írásbeli konzultáció, illetve a verseny újranyitása során lényegesen nem lehet módosítani.”

Ha a verseny újranyitása során az ajánlatkérő olyan dolgot kíván beszerezni, amelyre az eredeti keretmegállapodás nem terjedt ki, akkor megsérti a Kbt. 104. § (9) bekezdését (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.37/14/2015. sz. határozatát, 22-24. oldal és a D.492/26/2023. sz. határozatának 64-72. pontjait). Az írásbeli konzultáció vagy a verseny újranyitása során az ajánlatkérő nem határozhat meg az ajánlattevőt kötelező olyan feltételeket, amelyeket az ajánlattevőnek a keretmegállapodásban tett ajánlata nem foglal magában. Ha a verseny újranyitása keretében beszerezni kívánt áru valamely műszaki paramétere megváltozik, akkor az már nem ugyanaz az áru lesz, mint amelyet az ajánlattevő a keretmegállapodásra irányuló szerződésben megajánlott, azaz a szerződés tárgyát képező ajánlati kötöttséggel terhelt áru változna meg ilyen esetben, amely lényeges változásnak tekintendő. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács a

keretmegállapodásokkal kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatója<sup>2</sup> (2021. május 10., a továbbiakban: KM-Útmutató) ezzel összefüggésben az alábbiakat tartalmazza:

„A keretmegállapodás alapján – azaz a verseny újranyitása vagy a közvetlen megrendelés során – csak olyan műszaki tartalom szerezhető be, melyre a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban már ajánlatot tettek. Ilyen formában új tételek nem határozhatók meg a verseny újranyitása vagy a közvetlen megrendelés során.”

### 6. kérdés

*Egy, a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja alapján ajánlatkérőnek minősülő szerv egy közbeszerzési eljárásban ajánlattevőként indul és a közbeszerzési eljárás eredményeképpen kötetendő szerződés teljesítéséhez, nettó 15 millió forint értéket meghaladóan igénybe kell vennie alvállalkozót, akkor az alvállalkozó kiválasztása történhet-e közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint amennyiben a 15 millió forintot elérő vagy meghaladó értékű alvállalkozói szerződés tárgya szolgáltatás megrendelés vagy árubeszerzés, vagy építési beruházás tárgyú alvállalkozói szerződés esetén az értéke az 50 millió forintot eléri vagy meghaladja, akkor az alvállalkozót közbeszerzési eljárás során szükséges kiválasztani.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja szerint közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek a Kbt. 9. § (1) bekezdés h)-i) pontja szerinti jogi személyek, más néven in house szervezetek.

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

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

Tehát amennyiben a szerződés tárgya, értéke, illetve a szerződést megkötni kívánó szervezet a Kbt. hatálya alá

<sup>2</sup> [https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/utmutato\\_a\\_keretmegallapodassal\\_kapcsolatos\\_kerdesekrol\\_honlapra.pdf](https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/utmutato_a_keretmegallapodassal_kapcsolatos_kerdesekrol_honlapra.pdf)

tartozik, akkor a szerződés megkötése érdekében közbeszerzési eljárást kell lefolytatni. A Kbt. hatálya alóli kivételeket a Kbt. 9-14. §-ai és a Kbt. 111. §-a tartalmazza. Ezek között nem szerepel az az eset, hogy az ajánlatkérő szervezet mentesül a Kbt. hatálya alól akkor, ha közbeszerzési eljárás nyomán nyertes ajánlattevőként szerződést kötött és e szerződés teljesítése érdekében alvállalkozóval kíván szerződést kötni. Így tehát az alvállalkozó kiválasztása érdekében is közbeszerzési eljárás lefolytatása szükséges.

## 7. kérdés

*Az ajánlatkérő az ajánlati kötöttség eredeti határidején belül nem hirdette ki az eljárás eredményét. Kihirdetheti-e jogszerűen az ajánlatkérő az eredményt a kötöttség lejártát követően, tekintettel arra, hogy ennek tilalmára vonatkozó rendelkezést a Kbt. nem tartalmaz?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ajánlatkérő, ha nem gondoskodott arról, hogy az ajánlatok tekintetében a kötöttség továbbra is fennálljon, akkor az összegezésben a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontja szerinti eredménytelenséget kell megállapítania.

A Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontja szerint eredménytelen az eljárás, ha az eljárásban benyújtott minden ajánlat tekintetében lejárt az ajánlati kötöttség és egyetlen ajánlattevő sem tartja fenn ajánlatát, vagy a Kbt. 70. § (2a) bekezdés szerinti száznolcvan napos ajánlati kötöttség lejártát követően az értékelési szempontokra figyelemmel legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő nem tartja fenn ajánlatát.

A Kbt. 70. § (2) és (2a) bekezdései az alábbi rendelkezéseket tartalmazzák:

„(2) Ha az ajánlatkérő az elbírálást nem tudja olyan időtartam alatt elvégezni, hogy az ajánlattevőknek az eljárást lezáró döntésről való értesítésére az ajánlati kötöttség fennállása alatt sor kerüljön, felkérheti az ajánlattevőket ajánlataiknak meghatározott időpontig történő további fenntartására, az ajánlati kötöttség kiterjesztése azonban nem haladhatja meg az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított hatvan napot. Ha az ajánlattevő az ajánlatkérő által megadott határidőben nem nyilatkozik, úgy kell tekinteni, hogy ajánlatát az ajánlatkérő által megjelölt időpontig fenntartja. Ha valamelyik ajánlattevő az ajánlatát nem tartja fenn, az ajánlati kötöttség lejártának

eredeti időpontját követően az eljárás további részében ajánlatát figyelmen kívül kell hagyni.

(2a) Ha az ajánlatkérő az ajánlatok bírálatát az ajánlati kötöttség (2) bekezdés szerint meghatározható legfeljebb kilencven, illetve százhusz napos időtartama alatt sem tudja elvégezni, az 54. § (7) bekezdésben foglaltakra figyelemmel kérheti fel az ajánlattevőket ajánlataiknak meghatározott időpontig történő további fenntartására. Ha az ajánlattevők eljárást lezáró döntésről való értesítését megelőzően az ajánlati kötöttség a száznolcvan napot meghaladná, az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntést a 75. § (1) bekezdés c) pontjára figyelemmel hozhatja meg.”

Ha az ajánlati kötöttség lejár, és az ajánlatkérő elmulasztotta az annak a fenntartása érdekében szükséges, Kbt. 70. § (2) vagy (2a) bekezdése szerinti intézkedéseket megtenni, akkor a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontja szerinti eredménytelenségi ok következik be. Lejárt ajánlati kötöttség mellett az ajánlatkérő nem hirdetheti ki az eljárást eredményesként.

Ugyanakkor az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezés az ajánlatkérőnek ebben az esetben is meg kell küldenie az ajánlattevőknek. A kérdéses esetben az ajánlatkérő szükségképpen megsérti a Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdését (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.154/11/2021. sz. határozatának 57-69. pontját).

## 8. kérdés

*Amennyiben az ajánlatkérő az eredeti kötöttség lejártát követően egy nappal felkéri az ajánlattevőket az ajánlatuk további fenntartására, ami alapján megállapítást nyer, hogy az ajánlattevők továbbra is fenntartják az ajánlatukat, akkor jogszerűen kihirdetheti-e az ajánlatkérő az eljárás eredményét, figyelemmel arra, hogy az ajánlattevői nyilatkozatok alapján azok továbbra is tartják az ajánlatukat?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ajánlatkérő ebben az esetben jogszerűen tájékoztatja az ajánlattevőket az eljárás eredményéről.

Az ajánlatkérő és az ajánlattevők a Kbt.-ben meghatározott ajánlati kötöttség kogens jogintézményének keretein kívül, a közbeszerzési eljárás eredményes befejezése érdekében az ajánlati kötöttség fenntartására vonatkozó megállapodásukkal lehetővé tehetik az eljárás eredményének kihirdetését és a közbeszerzési szer-



ződés megkötését (lásd a Közbizottsági Döntőbizottság D.32/15/2019. sz. határozatának 21. pontját), azzal a megszorítással, hogy a Kbt. 70. § (2a) bekezdésének utolsó mondata szerint, ha az ajánlattevők eljárást lezáró döntésről való értesítését megelőzően az ajánlati köztöttség a százötven napot meghaladná, az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntést a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontjára figyelemmel hozhatja meg. Ez a megállapodás nem tartozik a Kbt. 70. §-nak a hatálya alá, ám a feleket éppúgy kötelezi. Ha ezen eljárási cselekmény nyomán megállapítható, hogy az ajánlati köztöttség fennáll, akkor az eljárás eredménye összegezésben történő kihirdetésének nincs akadálya.

### 9. kérdés

*A 8. kérdés szerinti esetben az ajánlati biztosítéket kétszeresen kell-e az ajánlattevőknek visszafizetni a Kbt. 54. § (6) bekezdése szerint?*

#### A Közbizottsági Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ebben az esetben a Kbt. 54. § (6) bekezdésére figyelemmel szükséges a pénzben teljesített ajánlati biztosíték kétszeresének ajánlattevők részére történő visszafizetése.

A Kbt. 54. § (6) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Ha az ajánlatkérő az eljárásban való részvételt biztosíték adásához kötötte, a pénzben teljesített ajánlati biztosíték kétszeres összegének, egyéb esetekben az ajánlati biztosíték mértékének megfelelő összeg tíz napon belüli megfizetésére köteles

a) az ajánlattevők részére, ha az eljárás eredményéről az ajánlati köztöttség felhívásban meghatározott vagy meghosszabbított fennállásának ideje alatt nem tájékoztatja az ajánlattevőket;

b) a nyertes ajánlattevő, valamint – amennyiben az összegezésben megjelölésre került – a második legkedvezőbb ajánlatot tevő részére, ha a szerződést nem köti meg, kivéve a 131. § (9) bekezdése szerinti esetben.”

Megállapítható, hogy a 8. kérdésben szereplő esetben nem az ajánlati felhívásban meghatározott köztöttség áll fenn, és nem ez kerül meghosszabbításra. Ebben az esetben fennáll ugyan az ajánlati köztöttség, de ez nem a törvény erejénél fogva létrejövő, és szintén nem a Kbt.-nek megfelelően meghosszabbított köztöttség, hanem ettől függetlenül áll fenn, a felek magánjogi megállapodásán alapul.

Ebből következően ilyenkor is bekövetkezik a Kbt. 54. § (6) bekezdése szerinti eset, mivel az ajánlatkérő ebben az esetben sem az eljárást megindító felhívásban meghatározott vagy ennek meghosszabbításának idején tájékoztatja az ajánlattevőket az eljárás eredményéről, azaz ajánlatkérő ilyenkor is köteles a pénzben teljesített ajánlati biztosíték kétszeres összegének, egyéb esetekben az ajánlati biztosíték mértékének megfelelő összeg tíz napon belüli megfizetésére.

Ebben az esetben nem alkalmazható a Kbt. 54. § (7) bekezdése sem, mivel az arra az esetre vonatkozik, ha az ajánlatkérő az ajánlati köztöttség lejártá előtt hívja fel az ajánlattevőket a köztöttségük további fenntartására.

### 10. kérdés

*A Kbt. 54. § (6) bekezdése alapján – amennyiben az ajánlatkérő nem hirdette ki az eljárás eredményét az ajánlati köztöttség határidején belül – csak azon ajánlattevőknek kell-e visszafizetni az ajánlati biztosítéket kétszeresen, akik még „köztöttségben vannak”, tehát azon ajánlattevőknek nem szükséges, akiknek az ajánlata a köztöttség lejártát megelőzően érvénytelenítésre került és az ajánlati biztosíték részükre visszafizetésre került a törvényi határidőben?*

#### A Közbizottsági Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ebben az esetben azon ajánlattevők részére, akiknek az ajánlatát az ajánlatkérő korábban érvénytelenné nyilvánította és részükre az ajánlati biztosítéket visszafizette, nem szükséges a Kbt. 54. § (6) bekezdése szerint az ajánlati biztosíték kétszeresét kifizetni.

A Kbt. 54. § (1) bekezdésének utolsó mondata szerint az ajánlati biztosíték az ajánlati köztöttség megtartását biztosítja.

Az ajánlati köztöttség megszűnik az ajánlat érvénytelenné nyilvánításával. Ennek megfelelően a Kbt. 54. § (5) bekezdés a) pontja alapján az ajánlati biztosítéket vissza kell fizetni az érvénytelen ajánlatot tett ajánlattevőnek az érvénytelenné nyilvánítást követő 10 napon belül. Ezt követően az ajánlattevőt már nem terheli ajánlati köztöttség és annak megtartását sem biztosítja már ajánlati biztosíték, tehát a Kbt. 54. § (6) bekezdés a) pontjának alkalmazása ilyen esetben fogalmilag kizárt.

### 11. kérdés

*Egy helyi önkormányzat az általa helyi önkormányzati rendeletben meghatározott, és általa az adott szolgáltatás ellátá-*

sára kizárólag jogosultsággal rendelkező Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérőnek minősülő szervezettel közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül jogszerűen köthet-e szerződést, amelynek tárgya például közterület fenntartás, parkfenntartás, gyepmesteri feladatok, síkosságmentesítés, ingatlan üzemeltetés/kezelés?

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ajánlatkérő ilyen szerződést a Kbt. 9. § (8) bekezdés k) pontja alapján közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül nem köthet.

A Kbt. 9. § (8) bekezdés k) pontja szerint a Kbt.-t – ha a beszerzés tárgya szolgáltatás megrendelése – nem kell alkalmazni, ha a szolgáltatást a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérő vagy az említett ajánlatkérők társulása jogszabályban vagy hatósági határozatban – az Európai Unió Működéséről szóló Szerződéssel (a továbbiakban: EUMSZ) összhangban – meghatározott kizárólagos jog alapján nyújtja.

E kivételi kör alkalmazásának a feltételei tehát az alábbiak:

- a) a beszerzés tárgya szolgáltatás megrendelése;
- b) a szolgáltatást a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérő vagy az említett ajánlatkérők társulása nyújtja;
- c) a szolgáltatást jogszabály vagy hatósági határozat alapján nyújtja;
- d) e jogszabály vagy hatósági határozat kizárólagos jogot biztosít;
- e) e jogszabály vagy hatósági határozat által biztosított kizárólagos jog az EUMSZ-szel összhangban áll.

A jogszabályon alapuló kizárólagos jognak azonban az EUMSZ 51-52., illetve 62. cikke alapján – az Európai Unió Bíróságának esetjogával összhangban – nyomós közérdeken kell alapulnia, közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokkal kell igazolhatónak lennie. Az EUMSZ 62. cikke hivatkozik többek között az EUMSZ 52. cikkére is, amely a szolgáltatásnyújtások szabadságára vonatkozó megengedett korlátozásokról szól. Az EUMSZ 56. cikke szerint tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy. Ez alól az EUMSZ 62. cikke alapján kivételt képeznek az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésében foglaltak, miszerint a szolgál-

tatásnyújtás szabadságát kimondó rendelkezések és az azok alapján hozott intézkedések nem érintik azoknak a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek az alkalmazhatóságát, amelyek közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból különleges elbánást írnak elő a külföldi állampolgárokra nézve. Ezeket a megszorításokat azonban mindig szigorúan a lehető legszűkebb értelemben kell vizsgálni. Ennek megfelelően valószínűsíthető, hogy egy települési önkormányzat területén a közterület fenntartás, parkfenntartás, gyepmesteri feladatok, síkosságmentesítés, ingatlan üzemeltetés/kezelés nincs közvetlen kapcsolatban a közrenddel, a közbiztonsággal és a közegészségüggyel. Erre figyelemmel a Kbt. 9. § (8) bekezdése szerinti kivételi kör ebben az esetben nem alkalmazható.

#### 12. kérdés

*Nem ütközik-e a Kbt. 2. § (1) bekezdésében deklarált alapelvekbe az, ha a Kbt. 5. § (1) bekezdése cd) pontja szerinti ajánlatkérő helyi önkormányzati rendelettel határoz meg – az adott önkormányzat területi hatályának figyelembevételével – olyan szolgáltatási tevékenysége(ke)t, amely(eke)t kizárólagos jogosultság alapján nyújthat a kizárólagos tulajdonában álló, Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérő?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a Kbt. alapelveit nem az a tény sértheti, hogy az ajánlatkérő önkormányzat helyi önkormányzati rendeletben határoz meg kizárólagos jogot, hanem adott esetben az, hogy nem alkalmazza a Kbt.-t. Amennyiben az ajánlatkérő úgy kerüli meg a Kbt. kötelező alkalmazását, hogy jogszerűtlenül alkalmazza a Kbt. 9. § (8) bekezdés k) pontját, akkor egyébként is megállapítható az adott tényállás tekintetében konkrét Kbt.-s jogszabályhelyek – a Kbt. 4. § (1) bekezdése és a Kbt. 9. § (8) bekezdés k) pontja – sérelme, ezért az alapvető sérelem önálló vizsgálatára nincsen szükség.

Annak megállapítása, hogy az ajánlatkérő jogszerűen ruház-e fel valakit kizárólagos jogokkal, a közbeszerzési jogon kívül eső kérdés, így ebben a kérdésben a Kbt.-ben meghatározott, közbeszerzésekre vonatkozó alapelvek nem bírnak relevanciával.

#### 13. kérdés

*Röntgenberendezések és rendszerek beszerzésére irányuló közbeszerzési eljárás során az ajánlatkérő az ún. gyártói kom-*



patibilitást, azaz azt a körülményt, hogy a röntgenberendezések bizonyos részegységeinek – így különösen a röntgensőnek és a generátornak, valamint képképző szoftvernek – ugyanaz a gyártója, műszaki paraméterként határozza meg. Komplet rendszereket kevesen gyártanak, általában az egymással kompatibilis részegységek gyártása, ezt követően pedig ezen részegységek rendszerbe integrálása a jellemző. Az ajánlatkérő a Kbt. 58. § (2)-(3) bekezdései alapján előírhatja-e a műszaki leírásban egy komplex berendezés beszerzési igényének meghatározása esetében az egyes részegységek közötti „gyártói kompatibilitást”, mint minimum műszaki követelményt/paramétert?

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ilyen előírás a Kbt. 58. § (2)-(3) bekezdésébe ütközhet.

A Kbt. 58. § (2)-(3) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„(2) Az ajánlatkérő köteles megadni az eljárást megindító felhívásban vagy a további közbeszerzési dokumentumokban a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást. A műszaki leírás azoknak az előírásoknak az összessége, amelyek meghatározzák azokat a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, amelyek alapján a közbeszerzés tárgya olyan módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. E jellemzők utalhatnak a kért építési beruházás, áru vagy szolgáltatás előállításának és nyújtásának folyamatára vagy módszerére, vagy életciklusa bármely más szakaszának valamely konkrét folyamatára, akkor is, ha ezek a tényezők végeredményben nem befolyásolják az adott építési beruházás, áru vagy szolgáltatás tulajdonságait, feltéve, hogy kapcsolódnak a szerződés tárgyához [76. § (7) bekezdés], valamint annak értékéhez és céljaihoz képest arányosak.

(3) A műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során.”

Az ajánlatkérőnek, amikor műszaki paraméterként kompatibilitási követelményeket határoz meg, akkor azt is szükséges megadnia, hogy melyek e kompatibilitás ismérvei, mik azok a tulajdonságok, amelyek a kompatibilitás esetében relevanciával bírnak (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.409/18/2018. sz. hatá-

rozatának 34. pontját). A levelében szereplő információk alapján a műszaki paraméterek között kompatibilitást megalapozó tulajdonságként szerepel az, hogy az adott terméknek ugyanaz kell, hogy legyen a gyártója, mint a többi részegységnek.

Az ajánlatkérő a Kbt. felhatalmazása alapján maga határozhatja meg a beszerzési igényét és nem köteles hosszú távon olyan orvosszakmai és üzembiztonsági kockázatokat vállalni, amelyek viselésére jogszabály nem kötelezi és gazdaságilag sem kedvezőek számára, az ajánlatkérőnek elsősorban a saját beszerzési igényeire és nem az ajánlattevők érdekeire figyelemmel kell előkészítenie a közbeszerzési eljárását (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.24/27/2020. sz. határozatának 67-77. pontját, D.370/18/2020. sz. határozatának 62. pontját).

Ugyanakkor ilyen feltétel előírása csak megfelelő, objektív indokkal történhet. Ez lehet műszaki, gazdasági, jogi vagy akár orvosszakmai. Az a körülmény, hogy a kompatibilitásnak „gyárinak” kell lennie, alapvetően nem tekinthető műszaki indoknak. Az ajánlatkérő jogosult olyan követelményeket támasztani, amelyek a minél hatékonyabb, biztonságosabb teljesítést célozzák, de a szerződés teljesítéséhez ténylegesen nem szükséges, indokolatlan előírásokat már nem tehet, mivel biztosítania kell a verseny legszélesebb körű megvalósulását, a verseny tisztaságát, átláthatóságát, illetve az ajánlattevők esélyegyenlőségét, az egyenlő bánásmódot. Indokolt esetben, amennyiben a Kbt. 58. § (2) és (3) bekezdésében rögzített további feltételek is fennállnak, előfordulhat olyan ajánlatkérői előírás, követelmény, amely a verseny bizonyos mértékű korlátozásával jár. Az ajánlatkérői előírás, követelmény indokoltságának megítélése során a beszerzés tárgyából, az ajánlatkérő által az ajánlati felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban ismertetett feladatokból kell kiindulni és vizsgálni azt, hogy az ajánlatkérő által előírt feladatok teljesítése indokoltá teszi-e az ajánlatkérő által tett korlátozó követelményt (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.393/22/2022. sz. határozatának 24-32. pontját). Amennyiben nincs olyan jellegű indoka a versenyt korlátozó feltételeknek, amely olyan közérdeket szolgál, amely szembeállítható a Kbt. 2. § (2) bekezdése szerinti, esélyegyenlőséget, egyenlő bánásmódot, és arányos módon történő eljárást előíró alapelv által meghatározott közérdekkel, akkor az előírás jogsértő.

**14. kérdés**

A Kbt. 36. § (1) bekezdése szerinti „ugyanabban a közbeszerzési eljárásban” kifejezés DBR keretében a teljes DBR-re kiterjedően értelmezendő-e, tehát ugyanazon közbeszerzési eljárásnak a DBR részvételi szakasza és valamennyi ajánlattételi szakasza együtt értendő, vagy a Kbt. 36. § (1) bekezdése szerinti „ugyanabban a közbeszerzési eljárásban” kifejezés alatt a DBR egy-egy konkrét ajánlattételi szakasza értendő?

**A Közbeszerzési Hatóság válasza:**

Álláspontunk szerint a Kbt. 36. § (1) bekezdése szerinti együttes megjelenés tilalma DBR esetén ajánlattételi eljárásonként vizsgálandó.

A Kbt. 36. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező ugyanabban a közbeszerzési eljárásban – részajánlat-tételi lehetőség biztosítása esetén ugyanazon rész tekintetében –

- a) nem tehet másik ajánlatot más ajánlattevővel közösen, illetve nem nyújthat be másik részvételi jelentkezést más részvételre jelentkezővel közösen,
- b) más ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező alvállalkozójaként nem vehet részt,
- c) más ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező szerződés teljesítésére való alkalmasságát nem igazolhatja [65. § (7) bekezdés].”

A DBR-útmutató 6. pontjában ezzel összefüggésben az alábbi szerepel:

„A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet arra, hogy az együttes megjelenés tilalma [Kbt. 36. § (1) bekezdés] ajánlattételi eljárásonként, részekre történő ajánlattétel lehetősége esetén részenként vizsgálandó.”

Tehát nem a teljes DBR-re kiterjedően, valamennyi, a DBR-be fölvetett gazdasági szereplőre vonatkozóan kell a Kbt. 36. § (1) bekezdését vizsgálni, hanem csak az adott ajánlattételkor megjelenő ajánlattevők, illetve részajánlattételkor az adott rész tekintetében ajánlatot tevő gazdasági szereplők tekintetében.

**15. kérdés**

A DBR ajánlattételi szakaszában az ajánlattevő a Kbt. 36. § (1) bekezdésében foglaltak alapján az ajánlatában bevonhatja-e alvállalkozóként azon gazdasági szereplőt, aki az azonos

DBR-be a részvételre jelentkezők közé szintén felvételre került, de a konkrét ajánlattételi szakaszban ajánlatot nem nyújtott be, tehát a konkrét ajánlattételi szakaszban ajánlattevőként nem jelenik meg?

**A Közbeszerzési Hatóság válasza:**

Álláspontunk szerint a Kbt. alapján az ilyen gazdasági szereplő alvállalkozóként történő bevonásának nincsen akadálya.

Amennyiben az ajánlatkérő úgy ítéli meg, hogy a DBR-be felvett gazdasági szereplőknek az a megállapodása, miszerint az egyikük ajánlattevőként, a másikuk alvállalkozóként lép fel a DBR ajánlattételi szakaszában a verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki [Tpvt. 11. § (1) bekezdés] vagy ennek célja vagy hatása a piaci verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása [EUMSZ 101. cikk (1) bekezdés], akkor a Kbt. 36. § (2) bekezdése szerinti szignalizációs kötelezettsége áll fenn a Gazdasági Versenyhivatal felé.

**16. kérdés**

Amennyiben az ajánlattevő bevonhatja alvállalkozóként azon gazdasági szereplőt, aki az azonos DBR-be a részvételre jelentkezők közé szintén felvételre került, de a konkrét ajánlattételi szakaszban ajánlatot nem nyújtott be, akkor a Kbt. 37. § (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel mikor teheti ezt meg: a szerződéskötést megelőzően bejelentve, vagy a szerződéskötést követően bejelentve?

**A Közbeszerzési Hatóság válasza:**

Álláspontunk szerint az ajánlattevő ezt a gazdasági szereplőt már az ajánlattételkor bevonhatja alvállalkozóként.

A Kbt. 37. § (2) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az (1) bekezdés h)-i) pontja szerinti eljárás eredményéről szóló tájékoztatót az ajánlatkérő legkésőbb a szerződéskötést, ennek hiányában az eljárás eredménytelenné nyilvánításáról vagy a szerződés megkötésének megtagadásáról [131. § (9) bekezdés] szóló ajánlatkérői döntést követő három munkanapon belül köteles megküldeni közzétételre. Részekre történő ajánlattétel esetén a közzétételre megküldés határideje valamennyi rész tekintetében az utolsó szerződés megkötésétől, a teljes eljárás eredménytelensége esetén valamennyi rész tekintetében az utolsóként meghozott,



az eljárás eredménytelenné nyilvánításáról szóló ajánlatkérői döntéstől kezdődik. A közbeszerzési eljárás e hirdetmény közzétételével zárul le.”

Ehhez képest DBR esetén speciális rendelkezéseket tartalmaz a Kbt. 37. § (4) bekezdése:

„Az ajánlatkérő a (2) bekezdéstől eltérően az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszer alkalmazása esetén a keretmegállapodás alapján, vagy a dinamikus beszerzési rendszer keretében kötött szerződésekről együttesen is közzéteheti. Ebben az esetben a hirdetményt a megelőző negyedév során kötött szerződésekről a naptári negyedév utolsó napját követő három munkanapon belül kell megküldeni közzétételre.”

Tekintettel azonban arra, hogy az ajánlattevőnek már az ajánlattételkor joga van bevonni az alvállalkozót (lásd a 15. kérdésre adott választ) ezért a Kbt. 37. § (4) bekezdésében foglaltaknak e körben nincsen jelentősége.

### 17. kérdés

*A Kbt. 138. § (3) bekezdésében foglaltak, miszerint „az ajánlatkérő nem korlátozhatja az ajánlattevő jogosultságát alvállalkozó bevonására”, miként alkalmazandók helyesen a Kbt. 36. § (1) bekezdése szerinti „részvételre jelentkező – alvállalkozó” kettős megjelenésének tilalmával együttesen a szerződéskötést követően, a szerződés teljesítési szakaszában, de még az eljárás eredményéről szóló tájékoztató, tehát az eljárás lezárásának időpontját megelőzően olyan gazdasági szereplővel összefüggésben, amelyik a DBR-be felvételt nyert, de az adott szerződés megkötésére irányuló ajánlattételi szakaszban ajánlattevőként nem vett részt?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az olyan gazdasági szereplő Kbt. 138. § (3) bekezdése szerinti, alvállalkozóként történő bevonásának nincsen a Kbt.-ben nevesített akadálya, aki a DBR-be felvételt nyert, de az adott szerződés megkötésére irányuló ajánlattételi szakaszban ajánlattevőként nem vett részt.

### 18. kérdés

*Az ajánlattevő a Kbt. 36. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a szerződés teljesítésébe bevonhatja-e alvállalkozóként azon*

*gazdasági szereplőt, aki az azonos DBR-be a részvételre jelentkezők közé szintén felvételre került, és a konkrét ajánlattételi szakaszban ajánlatot nyújtott be, tehát a konkrét ajánlattételi szakaszban ajánlattevőként jelent meg?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ezt a gazdasági szereplőt az ajánlattevő a szerződés teljesítésébe bevonhatja, ha ez a Kbt. alapelveit nem sérti.

A Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztályának „A közbeszerzések során a verseny tisztaságának sérelmét eredményező egyes helyzetek elkerülésével kapcsolatos ellenőrzési gyakorlatról” tárgyú közleménye<sup>3</sup> (módosításokkal egységes szerkezetben – 2022.08.16., a továbbiakban: Közlemény) rögzíti, hogy amennyiben a közbeszerzési eljárásban nyertes ajánlattevő a közbeszerzési eljárás lezárása, azaz a szerződés megkötéséről szóló hirdetmény közzététele után a szerződés teljesítésébe a Kbt. 138. § (3) bekezdése alapján olyan alvállalkozót von be, aki a közbeszerzési eljárásban maga is ajánlattevő volt, akkor a Kbt. 36. § (1) bekezdés b) pontjának alkalmazása fogalmilag kizárt, mivel annak egyik feltétele, hogy arra még a közbeszerzési eljárás során kerüljön sor, azonban az ilyen alvállalkozó bevonása a Kbt. szabályainak megkerülését, a Kbt. alapelveinek megsértését veti fel, és súlyosan veszélyezteti a szerződéshez adott esetben kapcsolódó uniós forrás felhasználhatóságát. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint is a Kbt. 2. §-ában meghatározott alapelvekbe ütközhet az ilyen helyzet.

Fentieken túl megjegyzendő, hogy a Kbt. 36. § (2) bekezdés kifejezetten a közbeszerzési eljárás során észlelt kartelltilalmi előírások megsértésének jelzésére vonatkozik. Fontos továbbá, hogy a Tpv. 11. §-ába ütköző magatartást egymástól független gazdasági szereplők (vállalkozások) „tudnak” elkövetni.

Az ellenőrzési gyakorlatban érvényesített szempontok között emeli ki a Közlemény, hogy az ajánlatkérővel szemben az ellenőrzésnek különösen az az elvárása, hogy megítélje azt, hogy az eljárásban részt vett – nem nyertes – ajánlattevőnek a teljesítésbe alvállalkozóként történő bevonása a Kbt. alapelveinek megsértését megvalósítja-e (ilyen eset lehet például, ha bizonyíték

<sup>3</sup> lásd:

[https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/Minisztereln%C3%B6ks%C3%A9g\\_k%C3%B6zlem%C3%A9nye\\_\\_a\\_verseny\\_tisztas%C3%A1g%C3%A1nak\\_s%C3%A9relm%C3%A9t\\_eredm%C3%A9nyez%C5%91\\_2022.08.16..pdf](https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/Minisztereln%C3%B6ks%C3%A9g_k%C3%B6zlem%C3%A9nye__a_verseny_tisztas%C3%A1g%C3%A1nak_s%C3%A9relm%C3%A9t_eredm%C3%A9nyez%C5%91_2022.08.16..pdf)

merül fel arra vonatkozóan, hogy az ajánlattevő és a leendő alvállalkozó a közbeszerzési eljárás során megállapodott a későbbi, alvállalkozóként történő bevonásról, a teljesítés során való alvállalkozóként történő bevonás feltételeit a közbeszerzési eljárás során egyeztették), továbbá a törvénynek megfelelően kezelje pl. a Kbt. alapelveibe ütköző szerződés teljesítés kapcsán a Kbt. 141-142. §-aiban foglalt előírások és tilalmak betartását (különösen a hibás teljesítés jogkövetkezményeinek alkalmazása); a vonatkozó kartelltilalmi előírások nyilvánvaló megsértésének észlelése (tehát egyértelmű bizonyítottság, megállapíthatóság) esetében, valamint – az ajánlatkérő rendelkezésére álló dokumentumokra, bizonyítékokra tekintettel – alapos okkal feltételezés esetén is tegyen jelzést az ajánlatkérő a GVH részére.

Az ajánlatkérőnek valamennyi, az adott közbeszerzési eljárás lefolytatása során, illetve a szerződés teljesítése alatt felmerült körülményt figyelembe véve, azokat logikai láncba fűzve szükséges megítélnie a kartelltilalmi előírások megsértésének a GVH felé történő jelzésére vonatkozó kötelezettség fennállását.

Figyelembe kell venni azt is, hogy az eljárás eredményéről szóló tájékoztató, tehát az eljárás lezárásának időpontját megelőzően a Kbt. 36. § (1) bekezdés megsértésével bevont alvállalkozó a Kbt. 73. § (1) bekezdése szerinti kizáró ok és a Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja szerinti eredménytelenségi ok lehet az adott szerződés vonatkozásában, valamint felvetheti a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok fennállását is.

### 19. kérdés

*Amennyiben az ajánlattevő a Kbt. 36. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a szerződés teljesítésébe bevonhatja alvállalkozóként azon gazdasági szereplőt, aki a konkrét ajánlattételi szakaszban szintén ajánlatot nyújtott be, mikor teheti ezt meg, a szerződéskötést megelőzően bejelentve vagy a szerződéskötést követően bejelentve?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ajánlattételi szakaszban – a szerződéskötést megelőzően nem lehet bevonni ilyen alvállalkozót. A szerződés megkötését – és az erről szóló tájékoztató közzétételét – követően akkor lehet bevonni ezt az alvállalkozót, ha ez a Kbt. alapelveit nem sérti.

Az ajánlattételi szakaszban nem lehet bevonni alvállalkozóként azt a gazdasági szereplőt, aki ugyanazon ajánlattételkor szintén nyújtott be ajánlatot. A szerződés

megkötése előtt és a szerződés megkötését követően az eljárás eredményéről szóló tájékoztató közzétételét megelőzően a közbeszerzési eljárás – a Kbt. 37. § (2) és (4) bekezdésére figyelemmel – még folyamatban van, ekképpen a Kbt. 36. § (1) bekezdése ilyenkor relevanciával bír. A DBR-útmutató szerint az együttes megjelenés tilalma [Kbt. 36. § (1) bekezdés] ajánlattételi eljárásonként, részekre történő ajánlattétel lehetősége esetén részenként vizsgálandó. A kérdésben foglalt esetet pedig nevesíti a Kbt. 36. § (1) bekezdés b) pontja, tehát ilyenkor az érintett ajánlatokat a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné kell nyilvánítani.

A szerződéskötést – és az erről szóló tájékoztató közzétételét – követő bevonás esetén már kizárt a Kbt. 36. § (1) bekezdésének az alkalmazása (lásd a 18. kérdésre adott választ).

### 20. kérdés

*Miként befolyásolja, befolyásolja-e az azonos ajánlattételkor szintén ajánlatot benyújtó gazdasági szereplő alvállalkozóként történő bevonhatóságának lehetőségét az eredményről szóló tájékoztató negyedéves közzététele?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint lényeges körülmény, hogy az eljárás eredményéről szóló tájékoztató közzététele előtt, vagy azt követően vonja-e be a nyertes ajánlattevő a szerződés teljesítésébe ezt az alvállalkozót.

Amennyiben az ajánlatkérő él azzal a lehetőséggel, hogy a Kbt. 37. § (4) bekezdés szerint a DBR ajánlattételeihez kapcsolódó, eredményről szóló tájékoztatót negyedévente, összesítve teszi közzé, akkor a Kbt. 37. § (2) bekezdésének utolsó mondata, miszerint a közbeszerzési eljárás e hirdetmény közzétételével zárul le, erre a hirdetményre vonatkozik. Ennek megfelelően a DBR-hez kapcsolódó negyedéves, eljárás eredményéről szóló tájékoztató közzétételéig az abban szereplő eljárások még nem zárultak le. Így, amennyiben az ajánlattevőként szerződő fél e hirdetmény megjelenését megelőzően von be másik ajánlattevőt alvállalkozóként a szerződés teljesítésébe, akkor megsérti a Kbt. 36. § (1) bekezdés b) pontját.

Amennyiben e hirdetmény megjelenését követően vonja be ezt az alvállalkozót, akkor immár fogalmilag kizárt, hogy megsértse a Kbt. 36. § (1) bekezdését, ugyanakkor ebben az esetben is felmerülhet a Kbt. alapelvi sérelme, illetve a Kbt. 36. § (2) bekezdése szerinti szig-

nalizációs kötelezettség (lásd a 18. kérdésre adott választ).

## 21. kérdés

*A 2023. 11. 08. napjától hatályos Kbt. 27. § (3) bekezdésének c) pontja a Kbt. 197/E. § alapján kiterjed-e a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó által lefolytatott és jóváhagyott (ellenjegyzett) közbeszerzési eljárásokra, azaz a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó (a továbbiakban: FAKSZ) jogosult-e továbbra is lefolytatni és jóváhagyni a részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzési eljárás dokumentumait a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: FAKSZ-rendelet) alapján?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a Kbt. 197/E. § alkalmazása esetén a FAKSZ jogosult lefolytatni az eljárást és a szükséges dokumentumokat az aláírásával ellátni a Kbt. 27. § (3) bekezdés c) pontja szerinti eljárások esetén is, amennyiben a beszerzés tárgya áru vagy szolgáltatás.

A Kbt. 27. § (3) bekezdés c) pontja szerint a Kbt. 5. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti ajánlatkérő, valamint az Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont ca) és cb) alpontja szerinti szervezet – a helyi önkormányzati költségvetési szerv és a nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv kivételével – köteles állami közbeszerzési szaktanácsadót (a továbbiakban: ÁKSZ) bevonni a részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzési eljárásba, kivéve a keretmegállapodás alapján történő, szolgáltatás megrendelése és árubeszerzés esetén az uniós értékhatárt, építési beruházás esetén a hétszáz millió forintot el nem érő beszerzés megvalósításába.

A Kbt. 197/E. §-a az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„(1) A Beruházási törvénnyel megállapított 197/D. §-t 2026. június 30. napjáig a (2) és (3) bekezdésben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

(2) Kormányrendeletben meghatározott közbeszerzésre kötelezett szerv árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelése esetén e törvény Beruházási törvény által módosított rendelkezéseinek hatályba lépését megelőző napon hatályos szabályai alapján a közbeszerzési eljárásaiba felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bevonhat. Ezekben az esetekben a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó e törvény Beruházási tör-

vény által módosított rendelkezéseinek hatályba lépését megelőző napon hatályos rendelkezései alapján jár el.

(3) Az a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, aki a 197/D. § alapján nem vállalja, hogy tevékenységét állami közbeszerzési szaktanácsadóként végezze, a továbbiakban a közbeszerzésre kötelezett szerv árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelése esetén a (2) bekezdésben foglaltak szerint végzi felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó tevékenységét azzal, hogy a Közbeszerzési Hatóság nem törli a névjegyzékből.”

Az állami közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 478/2023. (X. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: ÁKSZ-rendelet) 23. § (8) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A Kbt. 197/E. § (2) bekezdése alapján felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót a Kbt. 5–7. §-a szerinti ajánlatkérő vehet igénybe. A Kbt. 5. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti ajánlatkérő, valamint a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont ca) és cb) alpontja szerinti ajánlatkérő a Kbt. 197/E. § (2) bekezdése alapján állami közbeszerzési szaktanácsadó helyett a Kbt. 27. § (3) bekezdése szerinti esetekben felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót is igénybe vehet, ha a beszerzés tárgya árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelése.”

A Kbt. 5-7. §-a szerinti bármelyik ajánlatkérő 2023. november 8-át követően is dönthet úgy, hogy FAKSZ-ot vesz igénybe, és a Kbt. 5. § (1) bekezdés a), b) valamint c) pontjának ca) és cb) alpontja szerinti ajánlatkérő is dönthet úgy, hogy – amennyiben a közbeszerzés tárgya árubeszerzés és szolgáltatás megrendelés – még a Kbt. 27. § (3) bekezdése szerinti esetben is ÁKSZ helyett FAKSZ-ot vesz igénybe. Ebben az esetben a Kbt. 197/E. § (2) bekezdése alapján a FAKSZ úgy köteles eljárni, mint 2023. november 8-át megelőzően, tehát a közbeszerzési eljárás során biztosítja a közbeszerzési szakértelmet, bizonyos dokumentumokat elektronikus aláírásával jóváhagy, illetve általában köteles ellátni minden, a FAKSZ-rendelet 21. §-ában meghatározott feladatot. Az ÁKSZ vagy a FAKSZ minőségben történő eljárás csak a Kbt. 197/E. § (2) bekezdése és az ÁKSZ-rendelet 23. § (8) bekezdése által meghatározott esetekben szükséges. Az ezen esetkörön kívül eső eljárások vonatkozásában a közbeszerzési szakértők tevékenységgyakorlását nem szabályozza a jogalkotó, így az alkalmazandó szakértői megnevezés vagy az EKR-ben elvégzendő cselekmények köre sem meghatározott. Ebből következően



a FAKSZ rendelet vagy az ÁKSZ rendelet előírásai szerinti eljárás, illetve a kapcsolódó terminológia használata nem elvárás, de jogszabályi tilalomba sem ütközik. Ezeket a kérdéseket az ajánlatkérő belső szabályzataiban vagy a közbeszerzési szakértő bevonására irányuló szerződésben javasolt rendezni általános jelleggel vagy eljárásonként.

## 22. kérdés

*Amennyiben biztosított egy részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzési eljárásban a FAKSZ jelenléte és jóváhagyása, akkor kötelező-e ÁKSZ-t igénybe venni egy Kbt. 5. § (1) bekezdés a) pont, b) pont, c) pont ca) és cb) alpont szerinti ajánlatkérőnek?*

### **A Közbeszerzési Hatóság válasza:**

Álláspontunk szerint a Kbt. 197/E. § (2) bekezdése szerinti (árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelés) e-

setben az ajánlatkérőnek a FAKSZ mellett nem szükséges ÁKSZ-t is igénybe vennie.

A Kbt. 197/E. § (2) bekezdésének első mondata szerint kormányrendeletben meghatározott közbeszerzésre kötelezett szerv árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelése esetén a Kbt.-nek az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvény által módosított rendelkezéseinek hatályba lépését megelőző napon hatályos szabályai alapján az árubeszerzés és szolgáltatás megrendelés tárgyú közbeszerzési eljárásaiba felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bevonhat.

Ez azt jelenti, hogy a Kbt. 3. § 14. pontja szerinti járulékos közbeszerzési szolgáltatást, illetve a FAKSZ rendelet 21. §-a szerinti tevékenységet az adott közbeszerzési eljárásban a FAKSZ végzi.

# 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 segítségére van szüksége a közbeszerzések világában, töltsse le Ön is a Napi Közbeszerzést!



# JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

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

DOI: 10.37371/KEP.2024.3.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogeset az ajánlatkérő tájékoztatási kötelezettségével kapcsolatos, melynek alapján az előzetes vitarendezési kérelemre vonatkozó álláspontját, valamint az ajánlat érvénytelenségének indokait az ajánlatkérő köteles az ajánlattevővel írásban a törvényben előírtaknak megfelelően közölni. Egyúttal a Döntőbizottság határozata e két jogintézmény elhatárolásával is foglalkozik.

## A Döntőbizottság D.444/17/2023. számú határozata

A jogorvoslati ügyel érintett tárgyak: Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelemmel összefüggő álláspontját jogszerűen közölte a kérelmezővel, akinek a számára a jogorvoslati út igénybevétele nem került elzárásra. Az írásbeli összegezésben közölt indokok feltételezéseken alapultak, illetve a közbeszerzési eljáráson kívüli feltételrendszerre vonatkoztak, mellyel az ajánlatkérő megsértette a tájékoztatási kötelezettségét.

### Tényállás

Az ajánlatkérő 2022. november 15-én a Kbt. Második Része szerinti tárgyalásos eljárást indított közösségi közlekedéssel kapcsolatos informatikai fejlesztés szolgáltatásmegrendelés tárgyában.

Az ajánlatkérő a részvételre jelentkezőktől beérkezett kérdésekre kiegészítő tájékoztatásokat adott.

Részvételi jelentkezést nyújtott be a kérelmező is. Az ajánlatkérő a részvételi szakasz összegezésében valamennyi részvételi jelentkezést érvényesnek elfogadta.

Az ajánlatkérő az ajánlattételi felhívást megküldte az ajánlattevők részére.

Az ajánlatkérő az ajánlatok bontásán ismertette az ajánlattevők árakra vonatkozó ajánlatát.

Az ajánlatkérő a tárgyalásokat követően végső ajánlattételre hívta fel az ajánlattevőket, és a keretmeg-

állapodástervezet, valamint a műszaki leírás végleges változata közzétételre került az EKR-ben.

Az ajánlatkérő megtartotta a végső ajánlatok bontását, melynek során ismertette az 5 ajánlattevő megajánlásait.

Az ajánlatkérő indokolást kért többek között a kérelmezőtől is az alábbiak szerint:

« A Kbt. az ajánlatkérő kötelességévé teszi annak vizsgálatát, hogy az ajánlatnak a bírálati részszempontokra vonatkozó egyes tartalmi elemei mennyiben tekinthetők reálisan, azaz ténylegesen teljesíthető kötelezettségvállalást foglalnak-e magukban. [...] Ajánlatkérő számára a Kbt. kötelezettségként írja elő, hogy a Kbt. 72. § (1)-(6) bekezdésében foglalt eljárásrendet megfelelően alkalmaznia kell arra az esetre is, ha az ajánlatnak valamely egyéb eleme tartalmaz teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalást. Ebben az esetben az ajánlatkérő érvénytelennek nyilvánítja az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy az adott kötelezettségvállalás teljesíthető. Ajánlatkérő álláspontja szerint az Ajánlattevő ajánlata teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalást tartalmaz a következő értékelési részszempont tekintetében:

A kiemelt fejlesztési feladatcsomag mindösszesen fejlesztési óraszama (óra): 3 960 »

Kérte a kérelmezőt, hogy indokolásában adja meg, hogy a fenti vállalás mellett hogyan tudja teljesíteni a közbeszerzési eljárás eredményeképpen létrejövő szerződés szerinti feladatait, az alábbiak szerint: « A fent említettekre, valamint a Kbt. 72. §-ban foglaltakra figyelemmel kérjük, adjanak indokolást a megajánlott óraszámra, az azt megalapozó adatokat, valamint ezek objektív alapú indokolását nyújtsák be, szövegesen és számszerűen egyaránt. Ajánlatkérő a csatolt Excel táblázatban rögzített tételek vonatkozásában kéri a részletes, tételes kalkuláció bemutatását. Kérjük, hogy a mellékelt táblázatban a fejlécben szereplő kategóriák szerint bontsa meg a megajánlott fejlesztési óraszámot az egyes tevékenységekre, illetve a fejlesztés tekintetében modulokra bontva mutassa be az óraszámokat. Kérjük azt is mutassa be, hogy az egyes kiemelt fej-



lesztési tételek esetén a fejlesztési csapat összeállítása során milyen tapasztalatú kollegákat alkalmaz (0-3év/4-7év/7+ év szakmai tapasztalat). Kérjük, hogy a fentiek felül mutassa be, hogy az adott óraszámok tekintetében milyen feltételezésekkel élt az egyes (bontott) óraszámok tekintetében (pl. hány iterációs körrel számolt, mely meglévő funkcióra épít, milyen meglévő tapasztalata van az egyes kiemelt fejlesztési tételek fejlesztése tekintetében, alkalmaz-e valamilyen speciális fejlesztési módszertant a fejlesztés során, alkalmaz-e bármilyen automatizált eszközt a fejlesztés során). Kérjük, hogy a megajánlásuk alapjául szolgáló tényeket, körülményeket olyan részletezettséggel mutassák be, hogy Ajánlatkérő abból meggyőződhesen, hogy az Ajánlattevő által vállalt óraszámokon a műszaki leírásban rögzített feladat megvalósítható. »

Az indokoláskérés alátámasztásához az ajánlatkérő a szövegben hivatkozott excel táblázatot csatolta.

A kérelmező benyújtott indokolásában nyilatkozott, hogy a „kiemelt fejlesztési feladatcsomag fejlesztési óraszám tekintetében tett kötelezettségvállalás kapcsán benyújtott indokolásunk és az alátámasztását tartalmazó excel-táblázat, valamint alvállalkozói ajánlat üzleti titkot tartalmaz.” A szöveges indokoláshoz csatolta a kérelmező

- az alvállalkozója ajánlatát a kiemelt fejlesztési feladatok egyes tételeire,
- az alvállalkozói feladatokra vonatkozó ajánlat részletezését,
- a saját óraszám részletezését.

Az ajánlatkérő kiegészítő indokolást is kért a kérelmezőtől a megajánlott ajánlati ára megalapozottságát illetően.

A kérelmező a benyújtott kiegészítő indokolását üzleti titokká nyilvánította, csatolta továbbá négy alvállalkozó ajánlatát.

Az ajánlatkérő megküldte az ajánlattevőknek az eljárás összegezését, melyben a kérelmező ajánlatát a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelenné nyilvánította, az alábbi indokokkal:

»Ajánlatkérő az ajánlattevő által benyújtott indoklások tartalma alapján nem tudott teljes bizonyossággal meggyőződni arról, hogy a közbeszerzés eredményeként megkötendő szerződés a megajánlásban szereplő áron, illetőleg a vállalt időtartam alatt teljesíthető. Ajánlatkérő

a döntés meghozatala, illetőleg a szerződés teljesíthetőségének vizsgálata érdekében hazai és nemzetközi szinten is elismert, pénzügyi és gazdasági szakértő bevonásával független szakértői véleményt kért, amely eredményeként megállapította, hogy a megajánlások a jelenlegi piaci viszonyok között kirívóan alacsonyok és gazdaságilag nem támaszthatók alá. »

A Kbt. 72. § (3) bekezdése szerint „Az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.”

A benyújtott indoklások értékelése, valamint a fentiekben hivatkozott szakértői véleményben tett megállapítások alapján Ajánlatkérő megállapította, hogy az Ajánlattevő ajánlata a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelen, tekintettel arra, hogy az ajánlat aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz, illetőleg „A kiemelt fejlesztési feladatcsomag mindösszesen fejlesztési óraszám (óra)” megajánlás esetében teljesíthetetlen feltételt tartalmaz, így Ajánlatkérő álláspontja alapján a szerződés a megajánlott feltételekkel nem teljesíthető.

Indokolás részletezése:

„A kiemelt fejlesztési feladatcsomag mindösszesen fejlesztési óraszám (óra)” értékelési szempont esetében tett megajánlás vonatkozásában Ajánlatkérő a beérkezett ajánlatok alapján saját és a független szakértő vizsgálata alapján az alábbi megállapításokat tette:

- Az egyes tételek vonatkozásában az egyes Ajánlattevők által megajánlott óraszámok összehasonlításra kerültek a független tanácsadó által elkészített minimális-maximális lehetségesnek tartott óraszám becsléssel. Az Ajánlattevő által tett megajánlások nem csupán összességében, de minden tétel vonatkozásában is alacsonyabbak a független szakértő által megállapított legalacsonyabb értéknél és a legtöbb esetben alacsonyabbak a rendszer fejlesztésében korábban az Ajánlattevő alvállalkozóiként (most önállóan induló) gazdasági szereplők ajánlatánál, így azt Ajánlatkérő kirívóan alacsonynak értékelte, különös tekintettel arra is, hogy az indokolásban, illetve a kiegészítő indokolás során Ajánlattevő gazdaságilag ésszerű magyarázatot Ajánlatkérő álláspontja szerint nem nyújtott be és nem támasztotta alá megfelelően, hogy a megadott óraszámokkal teljesíthetőek az egyes feladattípusok.

- Az Ajánlatkérő a becsült óraszámok meghatározásakor a korábbi szerződésekben szerzett tapasztala-

tokat vette alapul, melyet a független szakértői anyag is visszaigazolt. Ajánlatkérő becslése 11 632 óra volt, Ajánlattevő által tett 3 960 óra megajánlás ennek 34%-a.

- Ajánlattevő indokolásában jelezte a bevont gazdasági szereplők összetételében tervezett változást, ugyanakkor azt is jelezte, hogy az erőforrásigények becslésének pontosságát éppen az a rendszerismeret adja, melynek, mint jelenlegi fejlesztő és üzemeltető birtokában van. Ajánlatkérő nem látja megalapozottnak az óraszámokat figyelemmel arra, hogy a bevont (új) gazdasági szereplők nincsenek az Ajánlattevő indokolásában jelzett tudás birtokában és a megajánlott óraszámokban nem tükröződik vissza Ajánlatkérő álláspontja szerint az új fejlesztési területekre bevont alvállalkozó(k) hiányos rendszerismereteinek pótlása, annak időigénye, hiszen így számukra jelentős rendszerismeret átadásra van szükség, amely hatékonyságukat rontja és ez alapján a feladat teljesítése emelt számú, tapasztalt szakembert igényel.

- Az új alvállalkozók bevonása általában jelentős munkaóraszám növekedéssel jár, hiszen a forráskód még ismeretlen számukra, a korábbi fejlesztői megközelítést és módszertant is meg kell ismerniük, át kell tekinteniük a forráskódot, valamint a sajátos üzleti követelményeket meg kell érteniük, az alacsony óraszám megajánlások alapján az Ajánlattevő ezen tényezővel Ajánlatkérő álláspontja szerint nem számolt. Ajánlattevő nem indokolta megfelelő módon, hogy ezt az ellentmondást miképpen kívánja kezelni, nem adott megfelelő magyarázatot arra vonatkozóan, hogy a megadott alacsony óraszám alatt ezt a többletfeladatot a teljesítés során hatékonyan teljesíteni fogja. A független szakértő konzervatív órabecslésének alsó határa 6 758 óra, melynek alig 59%-a az Ajánlattevő által megajánlott 3 960 óra.

- Az új területre bevont alvállalkozó(k) számára Ajánlatkérő álláspontja szerint még ismeretlen az érintett alkalmazás környezet, ami jelentős hatékonyság csökkenést jelent az első 6 hónapban, amelyben az Ajánlatkérő a tárgyalássorozat eredményeit is figyelembe véve a kiemelt fejlesztési feladatok lehívásának maximalizálására törekszik. Ez nem csak a fejlesztést, de az alkalmazás üzemeltetés biztonságosságát is érinti.

- Az új területre bevont alvállalkozó(k) szakértői számára Ajánlatkérő álláspontja szerint a feladat jelentős része mélységében még ismeretlen. Ennek okán a fővállalkozó az alvállalkozókra úgy hárít át megemelt

felelősséget, illetve többletfeladatokat, hogy az alvállalkozó(k) tapasztalat hiányában üzleti alapon vállal(nak) kockázatot olyan feltételezésekkel, amelyek validálására nem, vagy nagyon korlátos volt a lehetőségük, figyelemmel arra, hogy sem a rendszerkörnyezetet, sem a forráskódot nem ismerik.

- A tervezési szakasszal kapcsolatban Ajánlattevő indokolásában tett tervezési feltételezéseit Ajánlatkérő a független szakértői anyag alapján is megalapozatlannak találja részben az alvállalkozói körben bemutatott változások fentebb bemutatott következményei, illetve részben annak okán, hogy az eljárásban kiadott fejlesztési feladatok leírása üzleti funkcionális követelményeket tartalmaz, így a részletes tervezés feladata a további műszaki és üzleti részletek tisztázása. Az iparági gyakorlat szerint ez további részletes tervezéshez tartozó ráfordítás, amely jellemzően további iterációkat igényel, különösen a komplex feladatok tekintetében. A kifutó szerződés időszakában lezajlott egyeztetéseken az új fejlesztési területekre bevont alvállalkozó(k) ismeretei hiányosak, így számukra jelentős rendszerismeret átadásra van szükség, amely hatékonyságukat rontja és ez alapján a feladat kivitelezése emelt számú, tapasztalt szakembert igényel.

- Különösen a magasabb komplexitású kiemelt fejlesztési tételek esetében bemutatott modul szintű alátámasztás kapcsán jelentős a fejlesztési feladatokra és az új alvállalkozókra tekintettel az óraszámok alulbecslése. Ajánlatkérő álláspontja szerint megalapozatlan a becslés a vonatkozó fejlesztési feladatokra, hiszen az ismeretlen területek tudástranszfer többlet időráfordításának az Ajánlattevő erőforrás becslésében és indokolásában is meg kellene jelennie.

- Az Ajánlattevő indokolásában jelzett, modulokra bontott erőforrástáblázat alapján több tétel esetén is kimutatható az irreálisan alacsony óraszám megajánlás (pl. az alvállalkozói szintű bontás esetén az egyes alvállalkozókra jutó UX/UI tervezés, valamint a tesztelési feladatok kapcsán), amely sem a szakmai legjobb gyakorlat alapján, sem a tudástranszfer szükségessége miatt nem megalapozható.

- Összességében míg a többi Ajánlattevő megajánlásában visszaigazoltnak látja Ajánlatkérő a tudástranszfer miatti szükségszerű óraszám növekményt, annak kezelését az Ajánlattevő megajánlásában nem látja, továbbá Ajánlatkérő a benyújtott indokolások alapján sem tu-

dott meggyőződni arról, hogy a megajánlás nem minősül teljesíthetetlen megajánlásnak.

- Ajánlatkérő álláspontja szerint a fejlesztések erőforrás ráfordításainak tervezése során a korábbi tapasztalatokat a feladatot ténylegesen végző szakemberek képesek felmérni. A kiszervezett tevékenységet végző új alvállalkozók lehetőségei erősen korlátozottak, azonban míg ezt a többi Ajánlattevő a magasabb óraszámok megajánlásával kalkulálta, addig Ajánlattevő alacsony megajánlása ezt a tényezőt nem kezeli, nem is indokolta meg Ajánlattevő megfelelően az alacsony óraszámok megfelelőségét ezen feladatkörök tekintetében.

A „Fejlesztési napidíj (nettó Ft/nap)” értékelési szempont esetében tett megajánlás tekintetében:

- A fővállalkozó díjáról a független szakértő által elvégzett kalkulációk és visszaellenőrzés alapján elmondható, hogy nyomott nyereségtartalommal a 2023-as piaci bérek átlagos, de inkább alsó értékébe tartozik, ellentétben az indoklásban az Ajánlattevő által kifejtett állásponttal.

- Az aktuális Digitális Közbeszerzési Rendszerben (DKR) jelzett szállítók (...) listaáras súlyozott napidíja 220-230 eFt/nap. A DKR árazás igazodik a munkaerőpiaci helyzethez. A versenyújraindítás esetén – feltételezve egy nagyobb mértékű 25%-os listaár csökkenést - az Ajánlattevő által megajánlott 119 eFt-os napidíjnal 40%-kal magasabb a várható napidíj.

- A korábbi, az Ajánlattevővel kötött szerződésben rögzített junior fejlesztő mérnök óradíj alapján számolt napidíj több, mint kétharmadával magasabb az Ajánlattevő által jelen eljárásban megajánlott napidíjnal, amely mindössze alig több, mint egy harmad arányban tartalmaz junior beosztású szakértői bért, a fennmaradó részben ennél magasabb bérű szakértői bérek kerültek figyelembevételre (medior és szenior szakértők). A díjcsökkenés szakmai szempontból nem alátámasztható (lecserélt alvállalkozók miatt jelentős kockázatnövekedést és adókockázatot hordoz magában). A TRI újonnan bevont alvállalkozóinak be kell tanulniuk a rendszerbe, napidíjuk a piachoz képest extrém alacsony. A független szakértői elemzés alapján a szakmailag kifogásolható erőforrás alul becslés (3960 óraszám) a szakértői konzervatív becslés átlagától is 52%-kal alacsonyabb és a piaci adatokkal nem alátámasztható árazás (119 eFt fejlesztési napidíj) összességében mélyen

a piaci ár alatti díjat eredményez. Az árazás kiemelten magas kockázatú.

Összességében az erőforrás és árképzés együttes hatása kirívóan alacsony fejlesztési díjakat eredményez és gazdaságilag nem alátámasztható. A nem alátámasztott erőforrás becslésre alapozott és díjak alapján megkötött szerződés azzal a magas kockázattal jár, hogy a vállalkozó hibás teljesítés, illetve nem teljesítés miatt súlyos szerződésszegést követ el, amelyet szerződésbontás és új, hosszadalmas közbeszerzési eljárás követ előre nem tervezhető, bizonytalan időszakokkal, amely a közszolgáltatások folyamatos biztosítását veszélyeztetheti és bevételkieséshez vezethet.”

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, amelyben a jogorvoslati kérelmével jelentős mértékben egyező módon vitatta az ajánlata érvénytelenségét.

Az ajánlatkérő megválaszolta az előzetes vitarendezési kérelmet és az írásbeli összegezést módosította.

Az ajánlatkérő módosított összegezést küldött az ajánlattevők részére, amelynek indokolása megegyezett a korábbi összekezésben foglaltakkal, az alábbi záróbekezdés kivételével:

„Ajánlatkérő felhívja ajánlattevők figyelmét arra, hogy az indokolás kiegészítésre került, mely a módosított összekezés kiküldésekor külön eljárási cselekményként kerül megküldésre a karakterkorlátozásra tekintettel.”

Az ajánlatkérő közzétett az EKR felületén további négy dokumentumot, amely független szakértői véleményt, és indokolást tartalmazott alacsony óraszámról.

#### *A jogorvoslati kérelem*

Az első kérelmi elem tárgyát az képezte, hogy az ajánlatkérőnek a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére adott válasza sérti a Kbt. 80. § (3) bekezdését és a Kbt. 79. § (1) bekezdését. A második kérelmi elem arra vonatkozott, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1)–(2) bekezdését, a Kbt. 73. § (2) bekezdését, jogsérintően nyilvánította a kérelmező ajánlatát érvénytelenné a Kbt. 72. § (3) és (7) bekezdésére hivatkozással.

#### *Az ajánlatkérő észrevétele*

Az ajánlatkérő kérte a jogorvoslati kérelem elutasítását, alaptalanság miatt.



*A Döntőbizottság döntése és annak indokai*

A Döntőbizottság a határozatában a jogorvoslati kérelem első elemét elutasította, a jogorvoslati kérelem második eleme tekintetében megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 73. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 89. § b) pontját és a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését.

A Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérő által megküldött összegezést, a módosított összegezést, valamint valamennyi, az ajánlatkérő által ezt követően a jelen közbeszerzési eljárásban hozott döntést.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 50.000.000.- Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

Az ajánlatkérő a tárgyi uniós értékhatárt meghaladó értékű tárgyalásos, keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárás részvételi felhívását 2022. november 15-én küldte meg közzététel céljából, a Döntőbizottság tehát a Kbt. e napon hatályos anyagi jogi előírásai alapján hozta meg az érdemi döntését.

A jogorvoslati kérelem első kérelmi eleme tárgyát az képezte, hogy az ajánlatkérőnek a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére 2023. október 13-án küldött válasza a Kbt. 79. § (1) bekezdésébe és a Kbt. 80. § (3) bekezdésébe ütközik, mert az ajánlatkérő a válaszát részben adta meg, nem adott indokolást az előzetes vitarendezési kérelem érdemét tekintve, csak annyit közölt, hogy az összegezést módosítani kívánja.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy a jogalkotó a Kbt. 79. § (1) bekezdésében előírta, hogy az ajánlatkérő tájékoztassa az ajánlattevőt többek között az ajánlat érvénytelenné nyilvánításáról, ennek részletes indokáról, a Kbt. 80. § (3) bekezdésében pedig rögzítette, hogy az ajánlatkérő köteles a vitarendezést kérelmezőt három munkanapon belül tájékoztatni a kérelemmel kapcsolatos álláspontról. Fontos, hogy a kérelmező nem azt kifogásolta kérelmében, hogy az ajánlatkérő esetleg nem adta részletes indokait az ajánlata érvénytelenné nyilvánításának, hanem hogy az érvénytelenség tárgyában hozott ajánlatkérői döntéssel szembeni előzetes vitarendezési kérelemre adott válasza nem volt kielégítő számára. Így mivel a Kbt. 79. § (1) bekezdése kizárólag az érvénytelenségi döntés indokaival kapcsolatos előírást tartalmaz, amelyek jelen esetben az eljárást lezáró összegezésben kerültek megfogalmazásra, a

Döntőbizottság osztotta az ajánlatkérő azon álláspontját, hogy ezen jogszabályhely általa történő megsértése – az indokolási kötelezettséggel összefüggésben – nem merülhetett fel.

A Kbt. 80. § (3) bekezdése szerinti kötelezettségének az ajánlatkérő akkor tesz eleget jogszerűen, ha a vitarendezési kérelemben foglaltakat megvizsgálja, döntést hoz a vitarendezési kérelem tárgyában, majd álláspontról tájékoztatja a vitarendezési kérelem előterjesztőjét. Az előzetes vitarendezés jogintézményének az a célja, az a rendeltetése, hogy a vitatott kérdésben, az esetleges jogorvoslati kérelem benyújtása előtt, lehetőséget adjon az érintett felek számára az eltérő álláspontok ütköztetésére. Az ajánlatkérő akkor tesz eleget törvényi kötelezettségének, ha az előzetes vitarendezés iránti kérelemben foglaltak vizsgálata után meghozott döntését megalapozó indokait a vitarendezési kérelemre adott válaszában kifejti, azaz ismerteti a kérelmezővel döntése alapját képező álláspontját, tudomására hozza, hogy egyetért-e, vagy sem a kérelemben foglaltakkal. A kérelmező csak az ajánlatkérő kellő mértékben kifejtett álláspontjának ismeretében kerül abba a helyzetbe, hogy alapos döntést tudjon hozni abban a kérdésben, hogy benyújt-e jogorvoslati kérelmet az ajánlatkérő vitatott eljárási cselekménye, döntése ellen.

Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelemre adott válaszában nem az előzetes vitarendezési kérelemben kifejtett kérelmezői érvekre reflektált.

A Döntőbizottság alapvetően elfogadta az ajánlatkérő érveit. A Kbt. 80. § (3) bekezdése azt a kötelezettséget rója az ajánlatkérőre, hogy az előzetes vitarendezési kérelemmel kapcsolatos álláspontját közölje. Mindezt, szemben a Kbt. 79. § (1) bekezdésének megfogalmazásával, amely valóban a részletes indokok közlését írja elő, nem azt jelenti az ajánlat érvényességére, érvénytelenségére vonatkoztatva, hogy a válaszban ismételtelen valamennyi indokot közölni kell, hanem, annak kell kiderülnie a válaszból, hogy az előzetes vitarendezési kérelem tartalmának megismerését követően az ajánlatkérő azzal kapcsolatosan milyen álláspontra helyezkedik. A jelen esetben a Döntőbizottság szerint az ajánlatkérő álláspontja kiderült az előzetes vitarendezési kérelemre adott válaszból.

A Döntőbizottság nem fogadta el azon kérelmezői álláspontot, hogy az ajánlatkérő által választott megoldás akadályozta számára a jogorvoslati kérelem előter-

jesztését. Az érvénytelenségi indokok ugyanis a kérelmező előtt ismertek voltak, aki azok alapján képes volt megítélni, hogy benyújtja-e a jogorvoslati kérelmet a Döntőbizottság előtt.

A Döntőbizottság fentiek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő nem sértette meg a Kbt. 79. § (1) bekezdését és a Kbt. 80. § (3) bekezdését, az előzetes vita-rendezési kérelemmel összefüggő álláspontját az ajánlatkérő jogszerűen közölte a kérelmezővel, akinek a számára a jogorvoslati út igénybevétele nem került elzárásra. A Döntőbizottság az alaptalan első kérelmi elemet elutasította.

A második kérelmi elem az ajánlatkérő által alkalmazott érvénytelenségi indokokat kifogásolta.

A Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Ákr. 27. § (2) bekezdése alapján a Döntőbizottság a a határozat szerkesztésekor gondoskodott arról, hogy a kérelmező üzleti titok tárgyát képező indokolása, kiegészítő indokolása, valamint az abban szereplő adatok az ügyfelek jogorvoslati eljárásban tett nyilatkozatai ismeretésekor ne kerüljenek nyilvánosságra.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlat érvénytelenné nyilvánítására a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján került sor.

A Döntőbizottság mindenek előtt rögzítette, hogy az Európai Parlament és a Tanács közszolgáltatók közbeszerzésére irányadó szabályokról szóló 2014/25/EU irányelve (a továbbiakban: Irányelv) a kirívóan alacsony összegű ajánlatok kérdéskörét a Résztevők kiválasztása és a szerződés odaítélése szakasz alatt, míg a Kbt. az aránytalanul alacsony ajánlati árak, teljesíthetetlen feltételek kérdéskörét az Ajánlatok és a részvételi jelentkezések bírálata fejezetben tárgyalja. Fentiekből eredően rögzíti azt az Irányelv 76. Cikk (1) bekezdés b) pontja, hogy az ajánlattevőket az Irányelv előírásai alapján megállapított objektív szabályoknak és szempontoknak megfelelően kell kiválasztani, továbbá a Kbt. 89. § b) pontja is azt írja elő az ajánlatkérő számára, hogy a végleges ajánlatok tárgyalás befejezési tartalmának való megfelelését vizsgálja meg. Fentiekből következően tehát az ajánlatkérőnek az ajánlat bírálatakor kizárólag az előre meghatározott, közbeszerzési dokumentumokban rögzített feltételekre kell hagyatkoznia, bírálati cselekményei akkor „objektívek”, ha azt vizsgálja, hogy az ajánlat a rögzített feltételrendszernek megfelel-e. Az Irányelv 84. Cikk (1) bekezdése ehhez

képest rögzíti azt az előírást, hogy az ajánlatkérő kérjen „magyarázatot” az ár vagy költség tekintetében, ha az ajánlat a – jelen esetben – nyújtandó szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony összegűnek tűnik. Ugyanígy a Kbt. 72. § (1) és (7) bekezdései is úgy rendelkeznek, hogy akkor merül fel az indokoláskérés kötelezettsége, ha az ajánlat az ár vagy költség tekintetében a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget, illetve teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalást tartalmaz. A megkötni tervezett szerződés tárgyát a közbeszerzési dokumentumok tartalmazzák (Kbt. 3. § 21. pontja), így az ajánlati ár, a szerződéses költségek, illetve az ár és a költség alacsony jellege, avagy a megajánlás teljesíthetetlen jellege a közbeszerzés tárgyát leíró közbeszerzési dokumentumok tartalmához képest vizsgálható.

A Döntőbizottság rögzítette továbbá, hogy jelen esetben az ajánlatkérő az összegezésben megjelent eljárást lezáró döntésében tájékoztatta az ajánlattevőket, így a kérelmezőt is az ajánlata érvénytelenségéről. A Kbt. 2. § (1) bekezdéséből eredő kötelezettsége – a nyilvánosság biztosítása – alapján az ajánlatkérőnek tájékoztatnia kell valamennyi ajánlattevőt a közbeszerzési eljárás eredményéről, így többek között valamely ajánlat érvénytelenné nyilvánításáról és ennek indokairól is. A Kbt. 79. § (1) és (3) bekezdései kifejezetten a fenti közbeszerzési alapelvre tekintettel rendelkeznek úgy, hogy amennyiben az ajánlatkérő írásbeli összegezést készít, részletes indokolási kötelezettségének az összegezés megküldése útján kell eleget tennie.

Fentiek előre bocsátását követően értékelte a Döntőbizottság az ajánlatkérő összegezéseiben a kérelmező ajánlata érvénytelensége tárgyában közölt indokokat.

Az eredeti és a módosított összegezés között az a különbség, hogy utóbbi utolsó bekezdésében az ajánlatkérő elhelyezett egy figyelemfelhívást: „az indokolás kiegészítésre került, mely a módosított összegezés kiküldésekor külön eljárási cselekményként kerül megküldésre a karakterkorlátozásra tekintettel”. A módosított összegezés megküldésének napján az ajánlatkérő négy dokumentumot töltött fel az EKR-be.

A Döntőbizottság előljáróban figyelembe vette, hogy az Irányelv és a Kbt. azt teszi az ajánlatkérő kötelezettségévé, hogy az ajánlatot objektív, a közbeszerzési dokumentumokban előzetesen definiált feltételrendszer alapján vizsgálja meg. Mindezek az aránytalanul ala-

csony ajánlati ár vagy költség, illetve teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalás esetében is azt jelentik, hogy az ajánlatkérőnek azt kell vizsgálnia a Kbt. 72. § (1) és (7) bekezdése alapján, hogy az elvégzett szerződéses feladat az ajánlat adatai alapján teljesíthető-e az ajánlattevő által. Mindebből következően, akkor lehet helye az ajánlat érvénytelenné nyilvánításának, ha az indoklás(ok) alapján az derül ki, hogy az aránytalanul alacsony áron, költségen a szerződés nem teljesíthető vagy az ajánlat más teljesíthetetlen feltételt tartalmaz. Az, hogy az ajánlatkérő milyen tartalmú indokolást fogadhat el, a Kbt. 72. § (2) bekezdése példálózó jelleggel sorolja fel, a (3) bekezdés utolsó mondata, illetve a (4) bekezdése viszont az elfogadhatóság konkrét akadályait rögzíti. Mindezeket túl az ajánlatkérő mérlegelési körébe tartozik annak megítélése, hogy az indokolást, kiegészítő indokolást elfogadja-e vagy sem, eljárásának az Irányelv és a Kbt. fentebb idézett előírásai szabnak határt, tehát objektív módon kell bemutatnia, hogy az adott szerződés annak a közbeszerzési dokumentumokban rögzített feltételeire tekintettel mely okból nem teljesíthető.

A Döntőbizottság vizsgálta az ajánlatkérő két összegezésében azonos módon rögzített indokokat, továbbá a módosított összegezés mellékletét képező „kiemelt fejlesztési feladatokra megajánlott alacsony óraszám” című dokumentumot. Mindezek alapján egyetértett a kérelmezővel abban, hogy az indokok között nem szerepel olyan, amely hivatkozna valamely közbeszerzési dokumentumban rögzített konkrét feltételre, előírásra.

Áttekintve az összegezésekben közölt indokokat, kijelenthető, hogy valamennyi feltételezésen, illetve a közbeszerzési eljáráson kívüli feltételrendszeren alapul. Az összegezés bevezető részében általánosságban rögzíti az ajánlatkérő, hogy „a döntés meghozatala, illetőleg a szerződés teljesíthetőségének vizsgálata érdekében hazai és nemzetközi szinten is elismert, pénzügyi és gazdasági szakértő bevonásával független véleményt kért”, és ennek eredményeként állapította meg, hogy a „megajánlások a jelenlegi piaci viszonyok között kirívóan alacsonyak és gazdaságilag nem támaszthatók alá”. Mindez a Döntőbizottság szerint ellentmond a fenti jogszabályi követelményeknek, konkrétan az Irányelv 76. Cikk (1) bekezdés b) pontjának, a Kbt. 89. § b) pontjának és a Kbt. 69. § (1) bekezdésének is. Az ajánlatkérő nem a közbeszerzési dokumentumok előí-

rásai, illetve az irányadó jogszabályok, mint objektív feltételek alapján bírálta el az ajánlatot, az ajánlati ár alacsony jellegét, illetve a szerződés teljesíthetőségét, hanem a szakértő álláspontja alapján. A szakértő igénybevétele – amellet, hogy az EKR-ben közzétett dokumentumból annak személye, szakterülete nem állapítható meg – nem került előzetesen rögzítésre a közbeszerzési dokumentumokban (illetve ilyen előírásra az ügyfelek a jogorvoslati eljárásban nem hivatkoztak), továbbá az sem ismert, hogy a szakértő bevonása során részére ki és milyen kérdéseket tett fel. Ebből eredően a Döntőbizottság szerint önmagában az a tény, hogy az ajánlatkérő úgy nyilatkozott az összegezésében, hogy nem ő, hanem egy tőle független szakértő hozott döntést az ajánlat érvénytelensége kérdésében, jogszerűtlennek minősíti az eljárást lezáró döntést.

Az ajánlatkérő összegezésben megfogalmazott indoklása szerint „az ajánlat aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást”, illetőleg a „kiemelt fejlesztési feladatcsomag mindösszesen fejlesztési óraszama (óra)” megajánlás esetében teljesíthetetlen feltételt tartalmaz. A Döntőbizottság szerint a „kiemelt fejlesztési feladatcsomag mindösszesen fejlesztési óraszama (óra)” tekintetében közölt

- az első indok nem áll kapcsolatban a közbeszerzési dokumentumok előírásaival, abból nem lehet megállapítani, hogy melyik közbeszerzési dokumentum, mely konkrét előírása nem teljesül, melyik szerződéses feladatot nem látja teljesíthetőnek az ajánlatkérő, és mely okból, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő nem egy egzakt közbeszerzési előírással, hanem a „független tanácsadó által elkészített minimális-maximális lehetségesnek tartott óraszám becsléssel” veti össze a megajánlott óraszámot,

- a második indok sem hivatkozik konkrét közbeszerzési előírásra, az ajánlatkérő becslésére hivatkozik (11 632 óra), ilyen adat azonban a közbeszerzési dokumentumokban nem szerepelt, annak azonban nem adja indokát az ajánlatkérő, hogy mely feladatot nem látja teljesítettnek a kérelmező által rögzített indokolások alapján,

- a harmadik indok egy ajánlatkérői feltételezés, az ajánlatkérőnek nem lehet arra vonatkozó tudomása, hogy az alvállalkozó cégek milyen tudás birtokában vannak, illetve mennyire felkészültek, illetve ennek értékelését a közbeszerzés feltételrendszere nem rögzí-



tette előre ily módon. Az ajánlatkérő nem hivatkozik e körben sem a közbeszerzési dokumentumok olyan konkrét feltételére, felkészültségre, tudásra, tapasztalatra, stb., amelynek a kérelmező vagy alvállalkozói nem felelnek meg, indokolása így az általánosság szintjén marad,

- a negyedik indoknál maga az ajánlatkérő is rögzíti, hogy „általános” feltételezést vett figyelembe, nem indokolja, hogy miért nem fogadta el a kérelmező e körben adott indokait, annak alapján konkrétan a közbeszerzési dokumentumok mely előírása, előírásai nem teljesülnek, valamint ismét hivatkozik a „független szakértő” órabecslésére, amely jelen esetben már csak 6758 óra,

- az ötödik, és a hatodik indok esetében az ajánlatkérő a „saját álláspontjára” hivatkozik, ugyanakkor azt a feltételezést rögzíti, hogy az alvállalkozó(k) esetében ismeretlen alkalmazáskörnyezet hatékonyságcsökkenést jelenthet az első időszakban, azonban hogy konkrétan a közbeszerzési dokumentumok mely előírása nem teljesül, mely feladata nem kerül emiatt ellátásra az alacsonynak ítélt óraszám miatt, az indokolásból nem derül ki,

- a hetedik indok esetében az ajánlatkérő „független szakértői anyagra” hivatkozik, iparági gyakorlatra, amelyből eredően „további iterációk” lehetnek szükségesek, de hogy a közbeszerzési dokumentumok mely előírása(i) szerinti egyeztetések ráfordítása hiányzik az ajánlatból, melyik nem teljesül az alacsonynak vélt óraszám miatt, az indokolásból nem állapítható meg,

- a nyolcadik indok esetében az ajánlatkérő úgy fogalmaz, hogy „különösen”, amely önmagában nem felel meg az objektivitás kritériumának, abból nem lehet következtetést levonni arra nézve, hogy a megállapítás valamennyi feladatra, amennyiben nem, akkor pontosan melyekre vonatkozik,

- a kilencedik indok sem konkrét, ugyanis úgy fogalmaz, hogy „több tétel” esetén is megállapítható az irrálisan alacsony óraszám-megajánlás, továbbá az ajánlatkérő ehelyütt sem rögzíti, hogy mely közbeszerzési feladat nem valósul meg az alacsony ár miatt, ehelyett „szakmai legjobb gyakorlatra” és a „tudástranszfer szükségességére” hivatkozik,

- a tizedik indok sem konkrét ajánlati tartalomra, közbeszerzési előírásra, hanem ehelyett „a többi ajánlattevő

megajánlására” hivatkozik, amely szintén nem tesz eleget az objektivitás követelményének,

- végül a tizenegyedik indok a „feladatot ténylegesen végző szakemberek” tudására hivatkozik, amely szintén nincs összhangban a közbeszerzés tárgyával.

A Döntőbizottság szerint a „fejlesztési napidíj (nettó Ft/nap)” tekintetében közölt

- az első és a második indok olyan körülményt nevesít, amely nem támasztja alá, hogy a szerződés nem teljesíthető a közölt áron, „2023-as piaci bérek átlagos, de inkább alsó értékébe tartozik”, „az aktuális [...] DKR [...] jelzett szállítók [...] listaáras súlyozott napidíja” továbbá nem kerül közlésre kapcsolatuk a közbeszerzési előírásokkal,

- a harmadik indok sem kapcsolatos a közbeszerzési dokumentumokkal, nem tudni, hogy a korábbi szerződésben rögzített junior fejlesztő óradíj csökkentése „szakmai szempontból” miért nem alátámasztott, továbbá „szakértői konzervatív becslés” átlaga milyen előírás alapján alkalmazható az óradíj esetében.

Az ajánlatkérő módosított összegezésével egyidejűleg feltöltött két-két dokumentumot az EKR-be, az első kettő – a szakértői véleményt tartalmazó dokumentum nyílt és üzleti titkot tartalmazó változata – a Döntőbizottság álláspontja szerint nem vehető figyelembe az érvénytelenség jogszerűsége körében. Annak készítője, eredete nem állapítható meg, továbbá nem került előírásra a közbeszerzési dokumentumokban, hogy az ajánlatkérő az ajánlatok érvényessége tekintetében szakértőt vesz igénybe, mégpedig olyat, amelynek adatait nem közli a közbeszerzési eljárásban, és az sem, hogy ezt milyen feltételekkel teszi. A másik két dokumentum – a „kiemelt fejlesztési feladatokra megajánlott óraszám részletes indokolás” nyílt és üzleti titkot tartalmazó változata – bár címében konkrétan eltér attól, feltehető, hogy a „kiemelt fejlesztési feladatcsoomag mindösszesen fejlesztési órája (óra)” tekintetében adott ajánlatkérő szerint irrálisan alacsony óradíj miatti érvénytelenség indokait tartalmazza. A Döntőbizottság megvizsgálta az említett iratot és arra az álláspontra helyezkedett, hogy az abban közölt indokok közül egyik sem rögzíti, hogy az alacsony óraszám mely jogszabályi követelménybe ütközik, illetve azt sem, hogy a teljesíthetetlennek ítélt kötelezettség-vállalás miatt pontosan mely közbeszerzési dokumentumban meghatározott feladat nem kerül ellátásra. Az aján-

latkérő a dokumentumban a szakértő becslésére, saját kalkulációjára, stb. hivatkozik, nem olyan előírásra, amely az alacsony óraszámok következtében nem teljesül a kérelmező nyertessége esetén. A Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlatkérő döntését és annak indokait a szakértői anyagra és a saját tapasztalataira és az általánosan jellemző óraszámokra, napidíjakra alapozza, ugyanakkor a kérelmező – a teljesítésben egyértelműen tapasztalt, kompetens szakcég – számításokkal, adatokkal alátámasztott indokolását nem fogadta el, mely megkülönböztetés indokai nem érhetőek tetten.

Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás során hangsúlyozta, hogy korábbi tapasztalatait, az iparági jó gyakorlatot, továbbá a szakértő álláspontját is figyelembe vette az érvénytelenségi döntés során. A Döntőbizottság szerint nem a Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás során kell konkretizálni az érvénytelenségi indokokat, ezeknek helye és ideje a közbeszerzési eljárásban van. A Döntőbizottság ezért nem vette figyelembe döntésekor az ajánlatkérő kérelmező előadásaival kapcsolatos nyilatkozatait, mert úgy találta, hogy a Kbt. 79. § (1) és (3) bekezdései alapján ezeket az érvénytelenségi döntésben, az összegezésben kell kimutatnia.

A Döntőbizottság végül rögzítette, hogy részben egyetértett az ügyfelekkel abban, hogy a jogvita szempontjából jelentőséggel bír, hogy az ajánlatkérő keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárást folytat. A keretmegállapodástervezet szerint a fejlesztési, valamint a kiemelt fejlesztési feladatok és az üzemeltetési feladatok esetében eltérő szabályrendszer érvényesül. A keretmegállapodástervezet is rögzíti, hogy a megkötésre kerülő keretmegállapodás nem tartalmazza a felek teljes körű megállapodását, a 2.3. pont pedig arra mutat rá, hogy a megrendelői elvárásokat, a

teljesítendő feladatokat részletesen a műszaki leírás, a keretmegállapodás tartalmazza, ugyanakkor azok a keretmegállapodás végrehajtásakor kibocsátott közvetlen megrendelésekben és egyedi szerződésekben is megjelentethetnek. Márpedig a keretmegállapodástervezet szerint a fejlesztési, kiemelt fejlesztési feladatok esetében van lehetősége az ajánlatkérőnek közvetlen megrendelés készítésére, így nem zárható ki a teljesítendő feladatok tovább-részletezése a keretmegállapodás teljesítése során. Amennyiben a jelenlegi szabályrendszer a szerződés valamennyi feltételét tartalmazza, a feladatokat tekintve további egyeztetés valóban nem szükséges, akkor viszont elvárható az ajánlatkérő részéről, hogy egyértelműen rögzítse annak okait, hogy a kérelmező kiemelt fejlesztési órszáma és fejlesztési napidíja mely feladat, feladatok ellátására nem elégséges.

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem második kérelmi eleme tekintetében megállapította, hogy az ajánlatkérő a kérelmező ajánlatának érvénytelenné nyilvánításával megsértette a Kbt. 73. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 89. § b) pontját és a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését. A Döntőbizottság döntésének meghozatalakor figyelembe vette a kérelmező által hivatkozott, jelen ügyre is irányadó D.280/13/2021. számú döntőbizottsági határozatot, tekintettel arra, hogy abban is megállapításra került, hogy nem elégséges az, hogy az ajánlatkérő általánosságban megjelölje azokat a szempontokat, okokat, amikből arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmező ajánlata érvénytelen, az érvénytelenségi indokolásnak konkrétan is tartalmaznia kell, hogy a szerződést az ajánlatkérő mely okból nem tartja teljesíthetőnek.

A határozat ellen keresetet nyújtottak be.

# KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ  
STATISZTIKÁK  
FELHÍVÁSFYELŐ  
HIRDETMÉNYEK  
HATÁROZATOK

## NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS

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





# KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

**A fakultatív kizárási okok átültetése és a versenyjogi jogsértésen alapuló kizárás lehetősége az Európai Unió Bíróságának közelmúltbeli gyakorlatában (C-66/22. sz. Infraestructuras de Portugal ügy)**

**Transposition of facultative grounds for exclusion and the possibility of exclusion based on competition law infringements in the recent practice of the Court of Justice of the European Union**

**Dr. Szíjjártó Katalin**, Európai Unió Ügyek Minisztériuma, Európai Bírósági Főosztály

DOI: 10.37371/KEP.2024.3.3

Címszavak: *fakultatív kizárási okok, versenyellenes magatartás miatti kizárás, ajánlatkérő mérlegelési joga*

## Absztrakt

A cikk célja az Európai Unió Bírósága által a C-66/22. sz. Infraestructuras de Portugal ügyben hozott ítélet ismertetése. Ezen ítélet alapvető jelentőségű mind a fakultatív kizárási okok átültetése tárgyában, mind pedig abban a kérdésben, hogy a versenyhatóság határozata mennyiben köti az ajánlatkérő szerveket. Az ítélet egyrészt fordulatot jelent a korábbi esetjoghoz képest, ami a fakultatív kizárási okok átültetésének kérdését illeti. Másrészt megerősíti a Bíróság azon gyakorlatát, amely az ajánlattevők megbízhatóságának értékelése tekintetében az ajánlatkérő független értékelését hangsúlyozza.

## Abstract

The purpose of this article is the presentation of the judgment of the Court of Justice of the EU in case C-66/22, Infraestructuras de Portugal. This judgment is of fundamental importance in both the question of the transposition of facultative grounds for exclusion and the (non)binding nature of competition authority's decisions for the contracting authorities. On the one hand, as regards the transposition of facultative grounds for exclusion, the judgment represents a turnaround of the previous case law. On the other hand, the Court of Justice reaffirmed its case law, which emphasizes the independent assessment of the contracting authority as regards the trustworthiness of tenderers.

## Bevezetés

Az Európa Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) 2023. december 21-én hirdetett ítéletet a C-66/22. sz. Infraestructuras de Portugal előzetes döntéshozatali eljárásban, amely elsősorban a versenyjogi jogsértésen alapuló kizárási ok alkalmazását érintette, de fontos tételt szögezett le az ún. fakultatív kizárási okok tagállami jogba történő átültetése tekintetében is.

A Bíróság ebben az ügyben mondta ki első alkalommal azt, hogy a fakultatív kizárási okokat is kötelezően át kell ültetniük a tagállamoknak, oly módon, hogy választásuk szerint lehetőséget vagy kötelezettséget írnak elő az ajánlatkérő számára ezen okok alkalmazására. Ez mindenképpen jelentős fordulatot képez a korábbi ítélkezési gyakorlathoz képest, amelyből arra lehetett kö-

vetkeztetni, hogy a tagállamok döntésétől függ, hogy átültetik-e a fakultatív kizárási okokat vagy sem.

Másodlagosan az ítélet tisztázza azt a kérdést, hogy egy korábbi közbeszerzési eljárásban a versenyjogi szabályok megsértése miatt hozott elmarasztaló versenyhatósági határozatnak milyen hatása van az adott eljárásban eljáró ajánlatkérő döntési autonómiájára. Az ügy jelentőségét mutatja, hogy azt a Bíróság nagytanácsa tárgyalta. A feleken és az Európai Bizottságon kívül (amely intézmény minden előzetes döntéshozatali eljárásban benyújt írásbeli észrevételeket) az eljárásban a portugál, a cseh és a magyar kormány nyújtott be írásbeli észrevételeket. Ezen írásbeli észrevételek, valamint a 2023. március 7-én tartott tárgyalás és a főtá-

nácsnok 2023. május 11-én előterjesztett indítványa alapján a Bíróság 2023. december 21-én hirdette ki ítéletét. E cikk a tényállás bemutatását követően röviden összegzi a főtanácsnok megállapításait, majd pedig ismerteti az ítélet legfontosabb téziseit.

### Az alapeljárás tényállása

A portugál vasúti és közúti infrastruktúra kezeléséért felelős vállalat, az Infraestruturas de Portugal SA 2019. július 25-i határozatában 2 979 200 euró alapárért a Futrifer Indústrias Ferroviárias SA-nak ítélte oda a vasúti infrastruktúra ágazatába szánt támoszlopok és talpfák vásárlására vonatkozó szerződést. E határozat ellen az egyik ajánlattevő (Toscca Equipamentos em Madeira Lda) keresetet nyújtott be, kérve a határozat megsemmisítését, a Futrifer által benyújtott ajánlat elutasítását, valamint azt, hogy a szerződést neki ítéljék oda. Keresetének alátámasztására a portugál versenyhatóság 2019. január 12-én hozott azon határozatára is hivatkozott, amelyben utóbbi hatóság a kartelltilalmi rendelkezés Futrifer általi megsértését állapította meg korábbi (2014-es és 2015-ös) közbeszerzési eljárások során és bírság megfizetésére kötelezte e vállalkozást. Fontos tény ugyanakkor, hogy a versenyhatóság nem rendelt el szerződéskötési tilalmat, mint járulékos szankciót az érintett vállalkozással szemben.

A portugál közbeszerzési törvény 55. cikke (1) bekezdésének f) pontja előírja, hogy azok a jogalanyok, akikkel szemben a portugál versenyhatóság járulékos szankciót szabott ki, amely megtiltja a közbeszerzési eljárásokban való részvételüket, nem lehetnek részvételre jelentkezők, ajánlattevők vagy társulás tagjai. E törvény 55A. cikke továbbá előírja, hogy az ajánlatkérő nem jogosult e kizárási okot mellőzni. Mindez tehát azt jelenti, hogy amennyiben a versenyhatóság valamely gazdasági szereplővel szemben kiszabott szerződéskötési tilalmat, akkor e gazdasági szereplő nem vehet részt a közbeszerzési eljárásban mindaddig, míg a szankció hatálya alatt áll, és ettől az ajánlatkérő szerv sem térhet el.

Az eljárás a portugál legfelsőbb közigazgatási bíróságig jutott el.

E bíróság előtt kétségek merültek fel abban a tekintetben, hogy az alkalmazandó portugál jogszabályok összeegyeztethetők-e az uniós joggal, különösen a tekintetben, hogy a fent ismertetett szabályozás sérti az ajánlatkérő szerv autonómiáját az ajánlattevő megbízhatóságáról való döntés terén.

E bíróság öt kérdést terjesztett a Bíróság elé, melyek a következők:

„1) A [2014/24] irányelv 57. cikke (4) bekezdésének d) pontjában foglalt kizárási ok az ajánlatkérő szerv »határozatától függő kérdésnek« (»reserva de decisão«) minősül-e?

2) Teljes egészében helyettesítheti-e a nemzeti jogalkotó azt a határozatot, amelyet az ajánlatkérő szervnek kell elfogadnia a [2014/24] irányelv 57. cikke (4) bekezdésének d) pontja értelmében, a versenyvédelmi hatóságnak azon általános jellegű határozatával (határozatának joghatásaival), amelyet a versenyszabályok megsértése miatt kiszabott bírsággal összefüggésben hozott, és amely járulékos szankcióként a közbeszerzési eljárásokban való részvételtől meghatározott időtartamra való eltiltást alkalmaz?

3) Úgy kell-e értelmezni az ajánlatkérő szervnek a gazdasági szereplő »megbízhatóságára« vonatkozó döntését annak fényében, hogy az tiszteletben tartotta (vagy nem) a versenyjogi szabályokat a konkrét közbeszerzési eljáráson kívül, mint egy olyan, a gazdasági szereplő relatív alkalmasságára vonatkozó megalapozott értékelés szükségességét, amely [Charta] 41. cikke (2) bekezdésének c) pontja szerinti, a megfelelő ügyintézéshez való jog konkrét megnyilvánulásának minősül?

4) Összhangban áll-e az uniós joggal, és különösen a [2014/24] irányelv 57. cikke (4) bekezdésének d) pontjával, a portugál jogban a CCP 55. cikke 1 bekezdésének f) pontjával elfogadott azon megoldás, amely egy gazdasági szereplőnek valamely közbeszerzési eljárásból a konkrét közbeszerzési eljáráson kívül a versenyszabályok megsértésével elkövetett jogsértésre alapozott kizárást a versenyvédelmi hatóságnak a szerződéskötési tilalmat járulékos szankcióként alkalmazó határozatától teszi függővé egy olyan eljárásban, amelynek keretében maga a versenyvédelmi hatóság értékeli a gazdasági szereplő által meghozott korrekciós intézkedések relevanciáját?

5) Összhangban van-e az uniós joggal, és különösen a [2014/24] irányelv 57. cikke (4) bekezdésének d) pontjával a portugál jogban a CCP 70. cikke 2 bekezdésének g) pontja által elfogadott azon megoldás, amely a versenyszabályok torzítására alkalmas cselekményekre, megállapodásokra, gyakorlatokra vagy információkra utaló komoly ténykörülmények alapján történő kizárási lehetőségét arra a konkrét közbeszerzési eljárásra korlátozza, amelyben az ilyen gyakorlatokat feltárják?”

## A főtanácsnok indítványa

A főtanácsnoki indítvány a Bíróság előtti ügyeknek gyakori, de nem kötelező kelléke. Azokban az ügyekben kerül sor ilyen indítvány előterjesztésére, amelyekben összetettebb jogi probléma merül fel, és indokolt, hogy a főtanácsnok egy előzetes szakmai álláspontot terjesszen elő, amelyben körüljárja a felvetett kérdéseket és saját szakmai meggyőződése alapján választ javasol azokra. A Bíróság ezen állásponthez nincs kötve, az esetek többségében azonban az ítélet megállapításai egybeesnek az indítványéval.<sup>1</sup>

Jelen ügyben Campos-Sánchez Bordona főtanácsnok 2023. május 11-én terjesztette elő indítványát. Ebben először is kitér arra, hogy az ügyben a 2014/25 irányelv<sup>2</sup> alkalmazandó, mivel az eljárás a vasúti infrastruktúrával kapcsolatos közbeszerzési szerződést érint. Megállapítja ugyanakkor, hogy ezen irányelv 80. cikke visszautal a 2014/24 irányelv<sup>3</sup> 57. cikke szerinti okokra, így a továbbiakban az utóbbi okokat kell vizsgálni.

Ami a fakultatív kizárási okok tagállami jogba történő átültetésének a kérdését illeti, a főtanácsnok szerint ez a kérdés jelen ügyben nem merül fel, mivel a portugál jogalkotó a kizárási okot átültette, a kérdés csak az, hogy ez megfelelően történt-e. A főtanácsnok utal ugyanakkor a Bíróság ítélkezési gyakorlatára,<sup>4</sup> amelyből az következik, hogy a tagállamok döntésétől függ a fakultatív kizáró okok átültetése. A főtanácsnok szerint ezt a vitát nem kell újra megnyitni, minthogy az ettől

eltérő megoldás a fakultatív kizárási okok kötelezővé tételéhez vezethet.<sup>5</sup>

Ami az előzetes döntéshozatali kérdések lényegét illeti, a főtanácsnok arra a konklúzióra jut, hogy eltekintve azon esetektől, amikor a részvételtől való eltiltást jogerős ítélet alapján fogadták el,<sup>6</sup> a versenyhatóság eltiltó határozata nem köti az ajánlatkérő szervezet olyan mértékben, hogy „teljes egészében helyettesítse a határozatát”.<sup>7</sup> Az ajánlatkérő tehát ilyen esetekben is ellenőrizheti azt, hogy a szankcionált gazdasági szereplő meghozta-e a korrekciós intézkedéseket, tisztázta-e magát, s amennyiben igen, akkor engedélyezheti az eljárásban való részvételét annak ellenére is, hogy a versenyhatóság korábban szerződéskötési tilalmat rendelt el. E határozatát természetesen megfelelően indokolnia kell. A főtanácsnok megjegyzi azt is, hogy a korrekciós intézkedések értékelésével a tagállamok más hatóságokat is megbízhatnak.<sup>8</sup>

## A Bíróság (nagytanács) ítélete

2023. december 21-én kihirdetett ítéletében a Bíróság először is megjegyzi, hogy az ügyben feltehetően a 2014/25 irányelv alkalmazandó, és különösen annak 80. cikke (1) bekezdése.

Másodszor, a Bíróság a fakultatív kizárási okok tagállami átültetésének a kérdését vizsgálja meg. Utal arra, hogy a korábbi ítélkezési gyakorlatából arra lehetett következtetni, hogy a tagállamok dönthetnek arról,

<sup>1</sup> Nem így a jelen ügyben, amikor a fakultatív kizárási okok átültetése kapcsán - mint látni fogjuk - eltér a főtanácsnok és a Bíróság álláspontja.

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

<sup>3</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

<sup>4</sup> Lásd a C-41/18. sz. Meca ügyben 2019. június 19-én hozott ítélet 33. pontját, a C-395/18. sz. Tim ügyben 2020. január 30-án hozott ítélet 34. pontját, valamint a C-210/20. sz. Rad service és társai ügyben 2021. június 3-án hozott ítélet 28. pontját, melyekben a Bíróság megállapította, hogy „A 2014/24 irányelv 57. cikke (4) és (7) bekezdésének megfelelően [...] a tagállamok eltekinthetnek az ott megjelölt fakultatív kizárási okok alkalmazásától, vagy azokat a nemzeti szinten figyelembe veendő jogi, gazdasági vagy társadalmi szempontoktól függően esetenként eltérő szigorral vonhatják be a nemzeti szabályozásba.

<sup>5</sup> Lásd az indítvány 46. pontját.

<sup>6</sup> Lásd e tekintetben a 2014/24 irányelv 57. cikkének (6) bekezdését, mely szerint „az a gazdasági szereplő, amelyet jogerős határozattal zártak ki a közbeszerzési vagy koncesszió odaítélésére irányuló eljárásokban való részvételtől, a kizárásnak az említett határozatból következő időtartama alatt nem jogosult igénybe venni az ebben a bekezdésben meghatározott lehetőséget [azaz az öntisztázás lehetőségét] azon tagállamokban, amelyekben a határozat jogerős.” Az angol “final judgment”, illetve francia “jugement définitif” terminológia egyértelműen jogerős ítéletre utal. A Bíróság gyakorlata is ezt erősíti meg (lásd pl. a C-210/20. sz. Rad service ügyben hozott ítélet 38. pontját).

<sup>7</sup> 61. pont.

<sup>8</sup> Ahogyan például Magyarországon a Közbeszerzési Hatóság jár el az öntisztázási intézkedések vizsgálata tekintetében, és hoz minden ajánlatkérőre kiterjedő hatályú döntést a vizsgált intézkedések megfelelősége tekintetében.



hogyan átültetik-e az e rendelkezésben említett fakultatív kizárási okokat vagy sem.<sup>9</sup>

Mindazonáltal, a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdése (i.) szövegének, (ii.) összefüggéseinek és (iii.) célkitűzésének az elemzéséből a Bíróság szerint az következik, hogy a tagállamok kötelesek az említett rendelkezést a nemzeti jogukba átültetni.<sup>10</sup>

ad i. Ami a szóban forgó rendelkezés szövegét illeti, az arra utal, hogy az ajánlatkérő szerv feladata eldönteni, hogy valamely gazdasági szereplőt kizár-e valamely közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásból a felsorolt okok valamelyike miatt, ha csak a tagállamok nem döntenek úgy, hogy e kizárási lehetőséget kötelezettséggé teszik. Következésképpen a tagállamoknak át kell ültetniük az említett rendelkezést, vagy oly módon, hogy lehetővé teszik az ajánlatkérők számára az e rendelkezésben felsorolt kizárási okok alkalmazását, vagy erre kötelezik őket.

ad ii. Ami a rendelkezés összefüggéseit illeti, a Bíróság utal a 2014/24 irányelv (101) preambulumbekzdésére, mely szerint „biztosítani kell [...] az ajánlatkérő szervek számára annak lehetőségét, hogy kizárják a megbízhatatlannak bizonyult gazdasági szereplőket”, valamint az irányelv azon rendelkezéseire, amelyek kifejezetten elismerik a tagállamok mérlegelési mozgásterét az adott rendelkezések átültetését illetően.<sup>11</sup> Ez utóbbi rendelkezésekből a Bíróság a contrario arra következtet, hogy az 57. cikk (4) bekezdésének első albekezdését kötelező átültetni. Jóllehet a 2014/24 irányelv 57. cikkének (7) bekezdése általános jelleggel biztosítja a tagállamok számára azt a lehetőséget, hogy az 57. cikk alkalmazási feltételeit törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezés útján állapítsák meg, e lehetőség csak a végrehajtás módjára utal, nem teszi lehetővé azt, hogy a tagállam egyáltalán ne ültesse át valamely fakultatív kizárási okot.<sup>12</sup>

ad iii. Végezetül a Bíróság rögzíti, hogy a rendelkezés célja az ajánlatkérő szervek előjogaira helyezett hangsúlyban nyilvánul meg. Így az uniós jogalkotó az ajánlatkérő szervre kívánta bízni az ajánlattevők kiválasztásának szakaszában annak értékelését, hogy valamely részvételre jelentkezőt vagy ajánlattevőt ki kell-e zárni valamely közbeszerzési eljárásból.<sup>13</sup> Azt, hogy az ajánlatkérő szervek valamennyi tagállamban rendelkezzenek e joggal, csak az a megoldás képes biztosítani, ha a tagállamoknak kötelezően át kell ültetniük a fakultatív kizárási okokat is.<sup>14</sup>

Ezt követően a Bíróság az előterjesztő bíróság ötödik kérdésével foglalkozik, amely lényegében arra irányul, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjával összhangban van-e az olyan nemzeti szabályozás, amely a versenytörzítő magatartáson alapuló kizárási lehetőséget azon közbeszerzési eljárásra korlátozza, amelynek keretében az ilyen típusú magatartásra sor került (azaz kizárálag egy múltbeli versenyjogi jogsértés alapján nem lehet kizárni egy ajánlattevőt). A Bíróság egyértelműen nemleges választ ad erre a kérdésre; az ajánlattevők feddhetetlensége és megbízhatósága nem csak abban az esetben vonható kétségbe az ajánlatkérő által, ha az érintett gazdasági szereplő az adott közbeszerzési eljárás keretében vesz részt versenyellenes magatartásban, hanem e gazdasági szereplő ilyen magatartásban való korábbi részvétele esetén is.<sup>15</sup>

Ezt követően a Bíróság az első és második kérdéssel foglalkozik, ami a versenyhatóság azon határozatának joghatásával foglalkozik, amely egy korábbi eljárás tekintetében versenyjogi jogsértést állapított meg. Lényegében arról van szó, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjával ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely kizárálag a nemzeti versenyhatóságra ruházza a gazdasági szereplőknek a közbeszerzési eljárásokból a versenyszá-

<sup>9</sup> Lásd a C-41/18. sz. Meca ügyben 2019. június 19-én hozott ítélet 33. pontját; a C-395/18. sz. Tim ügyben 2020. január 30-án hozott ítélet 34. és 40. pontját, valamint a C-210/20. sz. Rad Service és társai ügyben 2021. június 3-án hozott ítélet 28. pontját.

<sup>10</sup> Az ítélet 50. pontja.

<sup>11</sup> Lásd pl. irányelv 26. cikkének (5) bekezdését és 32. cikkének (1) bekezdését, amelyek szerint „[a] tagállamok rendelkezhetnek úgy [...]”, illetve az említett irányelv 56. cikke (2) bekezdésének második albekezdését, amely a „[a] tagállamok [...] kizárhatják” fordulatot használja.

<sup>12</sup> Lásd az ítélet 52-54. pontjait.

<sup>13</sup> Lásd a fent hivatkozott Meca ítélet 34. pontját vagy a C-267/18. sz. Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93 ügyben 2019. október 3-án hozott ítélet 25. pontját.

<sup>14</sup> Lásd az ítélet 57. pontját.

<sup>15</sup> Lásd az ítélet 69. pontját.

bályok megsértése miatt történő kizárására vonatkozó hatáskört. E vonatkozásban a Bíróság mindenekelőtt rögzíti azt, hogy a jelen ügghöz hasonló helyzetekben az ajánlatkérőnek a megbízhatóság konkrét és egyedi értékelése során főszabály szerint a versenyhatóság eredményére kell támaszkodnia, aminek különös jelentősége van akkor, ha a szerződéskötéstől való eltiltás szankciót is kiszabtak. Ugyanakkor, a Bíróság megállapítja, hogy „noha az ilyen határozat arra készítheti az ajánlatkérő szervezetet, hogy kizárja e gazdasági szereplőt a szóban forgó közbeszerzési eljárásból, az ilyen döntés hiánya nem akadályozhatja meg, és nem is mentesítheti az ajánlatkérő szervezetet az ilyen értékelés elvégzése alól.”<sup>16</sup>

A vonatkozó portugál szabályozásból úgy tűnik, hogy az kizárólag a nemzeti versenyhatóságra bízva annak értékelését, hogy milyen következményekkel járhat a versenyszabályok megsértése a jövőbeli közbeszerzési eljárások során. E szabályozás tehát egyrészt arra kötelezi az ajánlatkérő szervezetet, hogy tegyenek eleget e hatóság azon határozatának, amely a gazdasági szereplővel szemben eltiltást szab ki, másrészt pedig megakadályozza az ajánlatkérő szervezetet abban, hogy kizárják a közbeszerzési eljárásokból azon gazdasági szereplőket, akikkel szemben nem szabtak ki ilyen szankciót. A Bíróság szerint „az ilyen szabályozás, amely az ajánlattevők feddhetetlenségének és megbízhatóságának értékelését a nemzeti versenyhatóságnak többek között a közbeszerzési eljárásban való jövőbeli részvételre vonatkozó határozata megállapításaihoz köti, sérti a mérlegelési jogkört, amely az ajánlatkérő szervezet a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdésének első albekezdése keretében illeti meg.”<sup>17</sup>

Mindebből tehát megállapítható, hogy a versenyhatósági határozat egy erős indikátora lehet az ajánlattevő megbízhatóságának, egyfajta vélelmet állíthat fel a kizárás indokoltságát illetően, e vélelem nem megdönthető. Az ajánlatkérő az eltiltás ellenére is engedélyezheti a részvételt, ha úgy ítéli meg, hogy az érintett gazdasági szereplő időközben tisztázta magát, illetőleg eltiltás hiányában is kizárhatja az ajánlattevőt, ha a megbízhatósága egyébként megkérdőjeleződik.

Végezetül a Bíróság a harmadik kérdéssel is foglalkozik, ami a fenti határozatok indokolására vonatkozik. E tekintetben az ajánlatkérő mind a fakultatív kizárási ok

alapján történő kizárás esetén, mind pedig az ok mellőzése esetén köteles megindokolni a döntését. Az első esetben a 2014/24 irányelv 55. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján az ajánlatkérő szerv az érintett ajánlattevő kérésére a lehető leghamarabb, de legkésőbb az írásbeli kérelem kézhezvételétől számított tizenöt napon belül közli ajánlata elutasításának indokait. A második esetben a kizárást mellőző határozat indokolása belefoglalható a szerződést a nyertes ajánlattevőnek odaítélő végleges határozatba is.

A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy a negyedik kérdést a Bíróság elfogadhatatlannak találta annak hipotetikus jellege miatt. E kérdés ugyanis arra irányult, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdésével ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint kizárólag a versenyhatóság rendelkezik hatáskörrel az azon gazdasági szereplő által elfogadott korrekciós intézkedések relevanciájának értékelésére, akit a versenyszabályok megsértése miatt az e hatóság által kiszabott szankcióval sújtanak, és amely bizonyos időszakra megtiltja számára a közbeszerzési eljárásokban való részvételt. A Bíróság megállapítja, hogy a benyújtott iratokból nem tűnik ki, hogy a Futrifer bármikor hivatkozott volna korrekciós intézkedések elfogadására, így a kérdés hipotetikus jellegű, és ezért elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.

## Összegzés

A Bíróság ezen ítélete is jó példája az ítélkezési gyakorlat folyamatos fejlődésének: egyrészt a Bíróság meghaladta korábbi álláspontját a fakultatív kizárási okok tagállami átültetése tárgyában, másrészt pedig a korábbi gyakorlatában az ajánlatkérő szervek számára biztosított „előjogok” alapján tisztázta a konkrét ügyben felmerült kérdést.

Az ítélkezési gyakorlat ilyen jellegű megfordítása viszonylag ritka a Bíróság gyakorlatában, inkább az figyelhető meg, hogy egyes, az ítéletekben „obiter dicta” jelleggel kimondott elemek elhagyásra kerülnek, s ezáltal alakul a jogértelmezés. Jelen ügyben a Bíróság kifejezetten hangsúlyozta a korábbi ítéleteivel való ellentétes jelleget, amikor megállapította az átültetés kötelező jellegét. E konklúzió feltehetően azon feszítő ellentét feloldását jelenti, ami az ajánlatkérő egyre inkább erősödő szerepe, és a tagállamoknak – a korábbi

<sup>16</sup> Ítélet, 79. pont.

<sup>17</sup> Ítélet 82. pont.

ítélkezési gyakorlatból következő – azon jogköre között állt fenn, hogy eldönthessék, hogy a fakultatív kizáró okokat átültetik-e a nemzeti jogrendjükbe vagy sem. Az átültetés elmaradása ugyanis egyértelműen megfosztja az ajánlatkérőket attól a lehetőségtől, hogy az adott kizárási ok alapján értékelhessék az ajánlattevő megbízhatóságát. Minthogy az ajánlatkérő e mérlegelésének jelentősége egyre inkább a vonatkozó bírósági esetjog egyik központi elemévé vált, a továbbiakban nem volt fenntartható az átültetés tekintetében a tagállami diszkréció.

Ami az ítélet másik vonatkozását, azaz a versenyhatóság határozatának a kötőerejét illeti, itt is az előbbiekben jelzett bírósági gyakorlat megerősítése érhető tetten. A bíróság számos ítéletében elismerte már az ajánlatkérő mérlegelésének önálló, autonóm jellegét,<sup>18</sup> amivel nehezen egyeztethető össze egy olyan koncepció, amely szerint az ajánlatkérő nem térhet el más hatóság határozatától. Az ajánlatkérő mérlegelésének ugyanakkor objektívnek, átláthatónak és arányosnak kell lennie, az ajánlatkérő nem függetlenítheti magát a versenyhatósági határozattól, azaz mérlegelése során az

e határozatban foglalt tényekből és jogi értékelésből kell kiindulnia, különösen figyelembe véve azt, ha szerződéskötési tilalmat is kiszabtak. Ugyanakkor, a Bíróság megadja a versenyhatósági határozattól való eltérés lehetőségét – úgy tűnik – mindkét irányban. Ez abban az esetben teljesen egyértelműen következik az ítéletből, amikor nem szabtak ki ilyen szankciót. Itt az ítélet 79. pontjában a Bíróság egyértelműen kimondja, hogy a szerződéskötési tilalom hiánya „nem akadályozhatja meg, és nem is mentesítheti az ajánlatkérő szervezet az ilyen értékelés elvégzése alól”. A másik eset, amikor a versenyhatóság kiszabott szerződéskötési tilalmat, már nem ilyen egyértelmű, a Bíróság e tekintetben csak annyit állapít meg, hogy „az ilyen határozat arra készítheti az ajánlatkérő szervezet, hogy kizárja e gazdasági szereplőt a szóban forgó közbeszerzési eljárásból”. A Bíróság által alkalmazott fordulat („arra készítheti”) ugyanakkor azt sugallja, hogy az ajánlatkérő itt is rendelkezhet mozgástérrel az ajánlattevő megbízhatóságáról való döntése során, amint azt a főtanácsnok az indítványában – a jogerős ítélettel elrendelt eltiltás esetén kívül – kifejezetten elismerte.

---

<sup>18</sup> Lásd pl. a C-41/18. számú Meca ügyben hozott ítéletet, a C-267/18. számú Delta Antrepriză ügyben hozott ítéletet vagy a C-395/18. számú Tim SpA ügyben hozott ítéletet.



#CSAKTÉNYEK

A magyarországi közbeszerzések 2023. évi volumenét tekintve kb. 8000 db eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le az ajánlatkérők több mint 2800 milliárd forint értékben.



KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG

## A szerződés-ellenőrzési eljárások eredménye - jogesetismertetés

### The result of public contract control procedures - case law presentation

Dr. Simon Enikő LL.M.

DOI: 10.37371/KEP.2024.3.4

Címszavak: közbeszerzési szerződés, szerződés-ellenőrzés, hivatalbóli kezdeményezés, szerződésmódosítás, szerződés teljesítése

#### Absztrakt

A Közbeszerzési Hatóság a közbeszerzési szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzése terén több éves szakmai gyakorlatot tudhat maga mögött. A lefolytatott szerződés-ellenőrzési eljárások eredményeként a Közbeszerzési Hatóság elnöke számos esetben, közel harminc különböző feltételezett jogsértés-típus miatt kezdeményezett a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt hivatalból jogorvoslati eljárást.<sup>1</sup> Jelen cikk a szerződés-ellenőrzési eljárások eredményeit kívánja bemutatni – a teljesség igénye nélkül – olyan jogeseteken keresztül, amikor a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezésben előterjesztett kezdeményezői álláspontot a feltárt jogsértések tekintetében nemcsak a Közbeszerzési Döntőbizottság, hanem a bíróság is osztotta, elősegítve, támogatva ezzel a közbeszerzések gazdasági szereplőinek jogkövető magatartását a szerződések teljesítése és módosítása során.

#### Abstract

The Public Procurement Authority of Hungary has several years of professional experience in controlling the performance and amendment of public contracts. As the result of contract control procedures, the President of the Authority initiated ex officio the review procedure of the Public Procurement Arbitration Board in several cases, due to almost thirty various types of suspected infringements. This article aims to provide a non-exhaustive presentation of the results of public contract control procedures concerning case law, where the point of view of the initiator concerning the infringements revealed, which was put forward in the ex officio legal review initiation, was supported not only by the Public Procurement Arbitration Board, but by the court as well, thus promoting the compliant behaviour of public procurement economic operators during the performance and amendment of public contracts.

#### I.1. A szerződés-ellenőrzésről röviden

A Közbeszerzési Hatóság (továbbiakban: Hatóság) szerződés-ellenőrzési eljárásait – ahogyan azt szakmai cikkek korábban már részletesen bemutatták<sup>2</sup> – a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) 187. § (2) bekezdés j) pontja alapján az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.) és a közbeszerzési el-

járás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet (továbbiakban: 308/2015. Korm. rendelet) szabályai szerint folytatja le jogi, műszaki és szakmai szempontok alapján,<sup>3</sup> és a Kbt., valamint a vonatkozó

<sup>1</sup> Lásd a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontját.

<sup>2</sup> Lásd a Közbeszerzési Értesítő Plusz 2019. évi VI. számában dr. Bakos Balázs: A Közbeszerzési Hatóság szerződés-ellenőrzési tevékenysége és a Közbeszerzési Értesítő Plusz 2019. évi X. számában dr. Simon Enikő: A szerződés-ellenőrzések során alkalmazott egyes bizonyítási eszközök.

<sup>3</sup> Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 1. § (1) bekezdését.

végrehajtási rendeletek<sup>4</sup> szabályaira figyelemmel ellenőrzi a közbeszerzési szerződések és koncessziós szerződések teljesítését és módosítását, továbbá a tervpályázati eljárások eredményét.

A szerződés-ellenőrzési eljárás hivatalból indul, függetlenül attól, hogy éves ellenőrzési terv,<sup>5</sup> a 308/2015. Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése alapján a Kbt. 152. § (1) bekezdésében felsorolt kezdeményezők kérelme,<sup>6</sup> közérdekű bejelentés,<sup>7</sup> szignalizáció,<sup>8</sup> vagy a Közbeszerzési Anonim Chat (KAC) felületen érkezett bejelentés<sup>9</sup> az alapja. A Hatóság elnökének diszkrecionális jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy a rendelkezésre álló információk alapján szerződés-ellenőrzési eljárás lefolytatását rendeli el, vagy a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján jogorvoslati eljárást kezdeményez a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.<sup>10</sup>

A Hatóság az ellenőrzés eredményéről az ellenőrzött szervezetek<sup>11</sup> által rendelkezésre bocsátott nyilatkozatok és dokumentumok beérkezését követően a Kbt. 189/A. § (2) bekezdése szerinti ügyintézési határidőben (90 nap, amely egy alkalommal, legfeljebb 30 nappal meghosszabbítható) jegyzőkönyvet készít,<sup>12</sup> mely jegyzőkönyvben a szerződés-ellenőrzési eljárás során feltártak alapján a Hatóság a Hatóság elnökének az alábbi javaslatokat teheti:

- feltételezett jogsértés hiánya esetén javasolja az eljárás lezárását,
- feltételezett közbeszerzési jogi jogsértés feltárása esetén javasolja jogorvoslati eljárás hivatalbóli kezdeményezését a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontjára tekintettel,
- nem közbeszerzési jogi jogsértés valószínűsítése esetén javasolja a hatáskörrel/illetékességgel rendelkező szerv értesítését (feljelentés, bejelentés), valamint
- a Kbt. 142. § (3) bekezdése szerinti semmis szerződésmódosítás észlelése esetén javasolja a Kbt. 175. §-a alapján per kezdeményezését a szerződésmódosítás érvénytelenségének kimondása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt.

**I.2.** A jogorvoslati határidők vonatkozásában szükséges megemlíteni a Kbt. 152. § (2) és (2a) bekezdéseinek a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvénnyel (továbbiakban: Mód7. tv.) módosított, 2023. szeptember 1. napjától hatályos rendeletezéseit, mely módosítás szakított a korábbi gyakorlattal (szubjektív és objektív ha-

<sup>4</sup> Lásd pl. az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendeletet, 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 közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendeletet, az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendeletet, 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 rendeletet, az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletet, az építési beruházások megvalósítására kötött szerződések módosításának kezdeményezéséről szóló 13/2023. (I. 24.) Korm. rendeletet.

<sup>5</sup> Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 4. §-át.

<sup>6</sup> Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 5. § (2) bekezdését és a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) -o) pontját.

<sup>7</sup> Lásd a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényt, valamint a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvényt (új Panasztv.).

<sup>8</sup> Lásd a Közbeszerzési Hatóság elnökének 5/2023. (XII. 21.) KH utasítását a hirdetmények vizsgálata kapcsán a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának hivatalbóli kezdeményezésének rendjéről [megjelent a Hivatalos Értesítő 2023/63. (XII. 21.) számában; <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/12/PDF/2023/63.pdf>]

<sup>9</sup> Lásd a Közbeszerzési Hatóság honlapját ([www.kozbeszerzes.hu](http://www.kozbeszerzes.hu))

<sup>10</sup> Lásd a Kúria Kfv.II.38.141/2014/4. számú döntését.

<sup>11</sup> Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 1. § (1) bekezdését, valamint 2. § 2. pontját.

<sup>12</sup> Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 10. § (1) bekezdését.



táridő), és a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezések előterjesztése tekintetében kizárólag objektív határidőket rögzít. A Kbt. 197. § (26) bekezdése az Átmeneti rendelkezések között továbbá rögzíti, hogy „[...] a Mód7. tv. által módosított 152. § (2)–(2a) és (4) bekezdését az ezen rendelkezések hatálybalépését követően megvalósult jogsértések, valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást.”

A módosítás szükségessége az Alkotmánybíróság 9/2020. (V. 28.) AB határozatában és a 19/2020. (VIII. 4.) AB határozatában foglaltakra vezethető vissza, mely határozatokban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „a jogalkotó által a szubjektív határidők tekintetében megállapított, a jogsértés tudomásra jutása időpontja tekintetében felállított törvényi vélelem megdönthető vélelemnek minősült, amely egyúttal azt is jelenti, hogy a szubjektív határidők tekintetében a tényleges tudomásra jutás időpontja irányadó, függetlenül a Kbt. által meghatározott tudomásra jutás időpontjától (a Kbt. a szubjektív határidőt a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan, illetve kilencven napon határozza meg).”<sup>13</sup>

Az alkotmánybírósági határozatokban foglaltakra tekintettel – elkerülendő, hogy a kezdeményezések elkészettek legyenek<sup>14</sup> – a Hatóságnak már a szerződés-ellenőrzések lezárását és a jegyzőkönyv kiállítását megelőzően<sup>15</sup> javasolnia kellett a Hatóság elnökének jogorvoslati eljárás kezdeményezését a feltételezett jogsértések tekintetében, megnehezítve ezzel a tényállás feltárását legalább olyan mélységben, mely elegendő a jogsértés azonosításához szükséges tényismeretről való tudomásszerzéshez.<sup>16</sup>

Az új szabályozás alapján a Hatóság elnöke, mint a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja szerinti hivatalbóli kezdeményező jogorvoslati eljárást kezdeményezhet a Közbeszerzési Döntőbizottságnál, ha a feladatköre ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a

közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomására legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül, közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított öt éven belül, vagy támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől számított öt éven belül<sup>17</sup> (általános szabály). A Mód7. tv. szerinti jogszabály-módosítás alapján továbbá, amennyiben a Hatóság közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést vagy más eljárást folytat le, ahogyan a jelen cikkben bemutatott szerződés-ellenőrzési eljárásoknál, a három, vagy öt éves időtartamon belül, de legfeljebb az ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzéssel, illetve az eljárással érintett szervezettel való közlésétől, közlés hiányában az ellenőrzés, illetve eljárás lezárására irányadó határidő lejártától számított kilencven napon belül kezdeményezheti a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását (speciális szabály).<sup>18</sup>

**II.** Amennyiben tehát a Hatóság a szerződés-ellenőrzési eljárás során a szerződés módosítása vagy teljesítése körében közbeszerzési jogsértés megvalósítását valószínűsíti, jegyzőkönyvben javasolja a Hatóság elnökének a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján jogorvoslati eljárás kezdeményezését a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.

**II.1.** A Hatóság javaslata alapján hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárást a Hatóság elnöke (továbbiakban: hivatalbóli kezdeményező) a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt egy termálvizes kút létesítése tárgyú szerződés jogellenes módosítása tekintetében. A műszaki leírás alapján a vízvétel és energiavétel kiépítésének és a szolgáltatás biztosításának valamennyi

<sup>13</sup> Lásd a Mód7. tv.-hez benyújtott végső előterjesztői indokolást – Indokolások Tára 2023. évi 55. szám.

<sup>14</sup> Lásd a Kúria Kfv.III.37.883/2022/9. számú és Kfv.V.37.885/2022/12. számú ítéleteit.

<sup>15</sup> Lásd a Kbt. 153. § (4) bekezdését.

<sup>16</sup> Lásd pl. a Fővárosi Törvényszék 14.K.700.255/2018/31. számú, 9.K.700.303/2018/9. számú és 9.K.700.263/2018/18. számú ítéletét.

<sup>17</sup> Lásd a Kbt. 152. § (2) bekezdését.

<sup>18</sup> Lásd a Kbt. 152. § (2a) bekezdését.

költsége a nyertes ajánlattevőt terhelte. A szerződés rögzítette, hogy az ajánlatkérő a teljes ellenszolgáltatás 5 %-a összegű előleg igénybevételének lehetőségét biztosította a nyertes közös ajánlattevők részére. Az eredeti szerződéses rendelkezések alapján nyertes közös ajánlattevők a fúrási munkák befejezését követően voltak jogosultak az első részszámla kiállítására legfeljebb a vállalkozói díj 70%-áig.

A szerződő felek szerződésmódosítása az előleget nem érintette, előleg számla nem került kiállításra, azonban a fizetési feltételeket úgy módosították, hogy a nyertes közös ajánlattevőknek lehetőségük lett a fúrási munkák megkezdése előtt, a munkaterület átadását követő 4. napon az anyag költségek ellentételezése céljából legfeljebb nettó 50.000.000,- Ft értékű részszámla kiállítására. A felek a szerződésmódosítás jogalapjaként a Kbt. 141. § (6) bekezdését jelölték meg, a módosítás indoka a módosításról közzétett tájékoztató hirdetményben foglaltak szerint az előre nem látható vízelvezetés és energia-vételezési problémák felmerülése volt.

Hivatalbóli kezdeményező álláspontja az volt, hogy a szerződő felek a szerződésmódosítással lényegesen módosították a szerződést a fizetés ütemezése tekintetében, a módosítás révén ugyanis a nyertes közös ajánlattevők lényegesen kedvezőbb fizetési feltételek mellett teljesíthették a szerződést azáltal, hogy a teljesítés első napjában megkapták a szerződés szerinti ellenérték 25 %-át.

Hivatalbóli kezdeményező feltételezte továbbá az ajánlatkérő jogsértését a Kbt. 142. § (1) bekezdése tekintetében is, figyelemmel arra, hogy a szerződésmódosításról szóló tájékoztató hirdetményben közzétett szerződésmódosítási indokok vonatkozásában a szerződésmódosításra vezető körülmények dokumentálása nem volt megfelelő.

**II.1.1.** A Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította,<sup>19</sup> hogy az adott készütségi fokhoz rendelt szerződéses értékekhez képest eltérő összegek kerültek kiszámlázásra a részszámlákban. A nyertes közös ajánlattevők kettő részszámla és egy végszámla kibocsátására voltak jogosultak, melyek határideje a munkaterület átadását követő 60, 90 és 135 napokhoz igazodott. Ekként a nyertes közös ajánlattevőknek az ajánlatkérő által kiállított teljesítésigazolást követően lett volna módjuk a szerződésben meghatározott fizetési feltételek szerint a

vállalkozói díj meghatározott részére vonatkozó számlák kiállítására, majd annak ajánlatkérő általi megfizetésére. Ezen szerződéses rendelkezések ellenére azonban – ahogyan arra a kezdeményezés is utalt – a nyertes közös ajánlattevők a szerződésmódosítás következtében első alkalommal a fúrási munkálatok befejezését megelőzően, a fúrási munkálatok megkezdése előtt a munkaterület átadását követő 4. napon úgy jutottak a szerződés szerinti ellenérték mintegy 25 %-ának megfelelő részéhez, hogy arra a szerződés szerint nem lettek volna jogosultak.

A határozat rögzítette azt is, hogy mivel a megfizetett összeg jelentősen túllépte a kikötött előleg összegét is, az nem volt előlegnek tekinthető. A szerződés-módosítással a felek a szerződés lényeges elemét, az ellenszolgáltatás kifizetésének határidejét, valamint a teljesítés ütemezését és a részszámlázást módosították, melynek eredményeként a nyertes közös ajánlattevők kedvezőbb helyzetbe kerültek, mint az eredeti szerződéses feltételek alapján, mivel jelentős ellenértékhez jutottak hozzá az első részszámla idő előtti kibocsátásával a teljesítés nem megfelelő készütségi fokához képest. A Döntőbizottság álláspontja szerint a felek szerződésmódosítása nem felelt meg a Kbt. 141. § (6) bekezdés b) pontjában foglaltaknak, mert a szerződésmódosításban az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoztak meg. A nyertes közös ajánlattevők ugyanis a teljesítés ütemezésének, határidejének módosítása, valamint a részszámla előrehozott megfizetésének okán kedvezőbb helyzetbe kerültek, az anyagköltségek ajánlatkérő általi megelőlegezésével hozzájutottak a teljesítés egy jelentős részéhez, azaz kisebb ráfordítással, kockázattal tudtak teljesíteni, mely alkalmas volt arra, hogy a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes közös ajánlattevők javára változtassa meg. *„Egyetértett a Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményező azon hivatkozásával, hogy a részszámlák mértéke alapvető árfolyásoló tényező a közbeszerzési eljárásban megajánlandó ajánlati ár meghatározása során, ezért amennyiben kedvezőbb feltételekkel jut az ajánlattevő a teljesített szolgáltatása ellenértékéhez, kisebb mértékben és költséggel szükséges pótlólagosan saját vagy külső forrás bevonása a teljesítés előfinanszírozásához.”*

A Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti dokumentálási kötelezettség elmulasztása tekintetében a Közbeszerzési

<sup>19</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.32/7/2021. számú és D.32/11/2021. számú határozatát.

Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő által feladott hirdetményben közzétett szerződésmódosítási indokok tekintetében a szerződésmódosításra vezető körülmények dokumentálása nem volt megfelelő. Az ajánlatkérő előre nem látható körülményekre, valamint a szerződésmódosítás nem lényeges voltára hivatkozott, *„azonban nem volt megállapítható, hogy milyen előre nem látható vízelvezetési és energiavételezési problémák indokolták a szerződésmódosítás szükségességét. Arra, hogy a kivitelezéshez anyagköltségek megelőlegezése is szükséges lett volna semmilyen adat nem utalt.”*

**II.1.2.** Ajánlatkérő a határozat ellen keresetet nyújtott be a Fővárosi Törvényszékhez. A kereset szerint a Kbt. 141. § (6) bekezdés b) pontja értelmezési problémákat vet fel. Utalt a mögöttes joganyagra, vagyis, hogy a polgári jog azon az alapon áll, hogy a szerződő felek között a jogok és kötelezettségek tekintetében lehetőség szerint egyensúly álljon fenn, azonban előfordulhat, hogy már a szerződés megkötésekor sem áll fenn az egyensúly, hanem a megállapodás valamelyik fél javára előnyös. Álláspontja szerint ennek megítélése szubjektív, a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) is csak feltűnő aránytalanság esetére ad beavatkozási lehetőséget a bíróságnak. A felperes szerint nem egyértelmű az sem, hogy mit kell gazdasági egyensúly alatt érteni, mivel a fogalmat a jog nem határozza meg. A keresetbeli érvelése alapján a gazdasági egyensúly azt jelenti alapvetően, hogy a szolgáltatásért ennek megfelelő arányú ellenszolgáltatás jár, vagyis alapvetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyensúlya határozza meg a gazdasági egyensúlyt. Mivel a közbeszerzési szerződés módosításával a szerződéses ellenérték nem változott és nem módosult a felek által nyújtandó szolgáltatások, illetőleg ellenszolgáltatások köre sem, álláspontja szerint az ajánlatkérőnek nem jelentett hátrányt, a nyertes közös ajánlattevőknek pedig előnyt az 1. részszámla korábbi kifizetése, azaz a Közbeszerzési Döntőbizottság kiterjesztő értelmezés alapján, jogsértően állapította meg a Kbt. 141. § (6) bekezdés b) pontjának megsértését. Ajánlatkérő szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság továbbá kiterjesztően értelmezte a Kbt. 142. § (1) bekezdését is, tekintettel arra, hogy határozatának indokolása szerint a Kbt. ellenőrzési és dokumentálási kötelezettséget ír elő a szerződéses

kötelezettségek vonatkozásában, tehát nem kizárólag a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítés esetére.

**II.1.3.** A bíróság ítélete<sup>20</sup> szerint a kereset nem volt alapos. A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött vállalkozási szerződés közbeszerzési szerződés, ezért arra a teljesítés során, beleértve az esetleges szerződésmódosítás szabályait is – az ajánlatkérői/felperesi állásponttal ellentétben –, a Kbt. rendelkezései irányadók. A gazdasági egyensúly eltolódását és ezáltal a szerződésmódosítás lényeges voltát tehát nem a Ptk., hanem a Kbt. szabályrendszere alapján kell megállapítani, hiszen a Kbt. a közpénzek felhasználása átláthatóságának biztosítása érdekében a Ptk. szabályaihoz képest szigorúbb rendszert állít fel, mind a szerződésmódosítás egyes esetkörei, mind pedig a lényeges szerződésmódosítás tekintetében. Függetlenül attól, hogy a Kbt. nem részletezi, hogy mit kell a gazdasági egyensúly egyik fél javára történő eltolódásának tekinteni, ennek megítélése során nem hagyható figyelmen kívül a Kbt. szabályozási célja. A közbeszerzési szerződés tartalmához a szerződő felek kötve vannak, az ajánlatkérő a kiírásában, az ajánlattevő pedig a megtett ajánlatában foglaltak szerint.

Erre tekintettel a bíróság álláspontja szerint *„a közpénzek felhasználása átláthatóságának biztosítása érdekében a gazdasági egyensúly bármilyen csekély mértékű eltolódása valamelyik fél javára már megalapozza a jogellenes szerződésmódosítás esetét, nem szükséges a polgári jogban alkalmazott terminológia (a Ptk. szerinti feltűnő értékaránytalanság) megvalósulása, a szabályozási cél miatt a Kbt. a Ptk.-nál szigorúbb szabályozást állít fel. Mindezek miatt a szerződésmódosítás jogsértő megvalósítását a felperes nem menthette ki a Ptk. rendelkezéseire hivatkozással, alaptalanul érvolt az objektív megítélésre és a magánjog szabályaira hivatkozással.”*

A bíróság szerint a Kbt. 142. § (1) bekezdésében előírt kötelezettség tekintetében is téves volt az ajánlatkérői/felperesi érvelés. *„Az, hogy a teljesítés adataiból mit, mikor, miért, milyen terjedelemben indokolt és szükséges dokumentálni, azt az adott közbeszerzés körülményei határozhatják meg. Minden – az eredeti szerződéses tartalmakhoz képesti – eltérés dokumentálás szempontjából fontos lehet, mert ahhoz jogsértés fűződik. Ez okból maga a jogszabályhely megfogalmazása olyan tágkörű, amelybe az alperes által*

<sup>20</sup> Lásd a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.619/2021/18. számú ítéletét.



*hiányolt dokumentálási kötelezettség is beleértendő. A jogszabályhely értelmében ugyanis nemcsak a szerződésben foglaltaktól történő eltérő teljesítést, hanem minden a szerződés teljesítésére vonatkozó adatot, a szerződéses kötelezettségek teljesítését is köteles dokumentálni a felperes, amelynek jogalkotói célja úgyszintén a közpénzek átlátható felhasználásának biztosítása volt azért, hogy a szerződések teljesítése, a szerződéstől eltérő teljesítés és az abból fakadó igények érvényesítése megfelelően ellenőrizhető legyen.”<sup>21</sup>*

**II.2.** Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő jogellenes szerződésmódosítását valószínűsítette - egyéb jogsértések mellett - a Hatóság a következő esetben is, melyre tekintettel a Hatóság elnöke a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt hivatalbóli jogorvoslati eljárást kezdeményezett. Ajánlatkérő mezőgazdasági és erdészeti eszközök beszerzésére kötött adásvételi szerződést 2020. februárjában. A teljesítési határidőt a szerződés hatálybalépését követő 90 naptári napban rögzítette. A szerződés 3. számú mellékletét képezte nyertes ajánlattevő szerződéskötés napján kelt szerződésmódosítási kérelme, melyben akadályközléssel élt az ajánlat egyik tétele szerinti eszköz leszállítása tekintetében gyártói késedelemre hivatkozva, mely eszköz vonatkozásában kezdeményezte a teljesítési határidőt 240 napra meghosszabbítani. Ajánlatkérő a nyertes ajánlattevő akadályközlésére tekintettel a szerződésmódosítási kérelem vizsgálatát megkezdte, majd a szerződésmódosítás tervezetét a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalapot megjelölve, 2020. márciusában ex-ante ellenőrzés céljából az illetékes irányító hatóság részére benyújtotta. Az időközben megjelent COVID-19 járványhelyzet következtében bevezetett korlátozó intézkedésekre tekintettel ajánlatkérő a szerződésmódosítás-tervezet ex-ante ellenőrzését visszavonta és megkezdte a kialakult új körülményekre tekintettel a szerződésmódosítás előkészítését. A felek 2020. áprilisában a szerződés teljesítését részlegesen felfüggesztették a COVID-19 járványhelyzet miatt kialakult vis maior helyzetre tekintettel, majd 2020. júniusában módosították a szerződést a fizetési, számlázási feltételek, a jótállási biztosíték nyújtására vonatkozó rendelkezések, valamint az akadályközléssel érintett eszköz teljesítési határideje vonatkozásában. A módosítás jogalapként

ajánlatkérő a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját, indokaként a COVID-19 járványhelyzetet jelölte meg. A szerződésmódosításról szóló tájékoztató hirdetmény indokai a szerződésmódosítás indokaival megegyeztek. Hivatalbóli kezdeményező szerint azonban a szerződésmódosítás nem felelt meg az ajánlatkérő által megjelölt, a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalapnak, figyelemmel arra, hogy a szerződés módosítására - az abban megjelölt indokkal ellentétben - valójában nyertes ajánlattevő 2020. februári akadályközlésében foglaltak alapján került sor, mely szerint a megjelölt eszköz tekintetében a szerződéskötéskor már ismert gyártói kapacitáshiány miatt csúszik a teljesítési határidő. A kezdeményezői álláspont szerint a hirdetményben megjelölt szerződésmódosítási indok a módosítás jogszerűségét - függetlenül attól, hogy a COVID-19 járványhelyzet a hivatalbóli kezdeményező által sem vitatottan, sem a közbeszerzési eljárás előkészítésekor, sem a szerződés megkötésének időpontjában nem volt előrelátható - azonban nem igazolhatta, tekintettel arra, hogy a szerződésmódosításban és a hirdetményben közölt indokok nem a szerződésmódosítás valódi okát tartalmazták. Hivatalbóli kezdeményező így azt valószínűsítette, hogy a szerződő felek szerződésmódosítási szándéka már a szerződéskötéskor fennállt, mely körülményekből arra vont le következtetést, hogy a szerződésmódosítás tényleges oka, a gyártó késedelmes szállítása nem volt előre nem látható körülménynek tekinthető.

**II.2.1.** A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában<sup>22</sup> rögzítette, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pontja tekintetében a közbeszerzési szerződés módosítása jogszerűségének megítélésénél abból kell kiindulni, hogy a szerződés megkötésekor, kellő gondossággal eljárva, előre láthatóak voltak-e a szerződésmódosítást okozó körülmények.<sup>23</sup> Álláspontja szerint a szerződéskötés napján mind az ajánlatkérő, mind a nyertes ajánlattevő előtt ismert volt az a körülmény, hogy a nyertes ajánlattevő a jogorvoslati eljárás tárgya szerinti eszköz szállítását csak 2020. október elején tudja teljesíteni. Ezen körülmény miatt volt szükséges a szerződést módosítani, valamint a szerződésben lehetővé tenni a részteljesítést, részszámlázást, és a jótállási biztosíték

<sup>21</sup> Lásd még a Kbt. 142. § (1) bekezdés megsértése tekintetében a Fővárosi Törvényszék 103.K.705.977/2021/21. számú ítéletét.

<sup>22</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.179/9/2023. számú határozatát.

<sup>23</sup> Lásd a Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5. számú ítéletében rögzítetteket.

részletekben történő teljesítését, ugyanis a többi gép szállítási határidejét a nyertes ajánlattevő tartani tudta. A Közbeszerzési Döntőbizottság szerint a szállítási határidőn túli teljesítés volt az a körülmény, amely a szerződésmódosítást szükségessé tette, ezen körülmény azonban nem volt előre nem láthatónak értékelhető, hiszen a nyertes ajánlattevő számára már a szerződéskötést megelőzően, az ajánlatkérő számára pedig a szerződéskötés napján ismert volt, hogy a nyertes ajánlattevő a szállítást a szerződésben rögzített 90 naptári napos szállítási határidő helyett csak 2020. október elején tudja teljesíteni.

Figyelemmel arra, hogy a szerződésmódosítás indoklásában és a szerződés módosításáról szóló tájékoztató hirdetményben a COVID-19 világjárvány kitörése, illetve terjedése szerepelt a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontja szerinti előre nem látható körülményként, a Közbeszerzési Döntőbizottság vizsgálta ezen körülményt is. Határozatában megállapította, hogy a nyertes ajánlattevő az ajánlatkérő részére készített tájékoztatásaiban az eszköz szállítási határidejének 2020. október elejéig történő meghosszabbítása körében csak gyártói kapacitáshiányra hivatkozott. A COVID-19 világjárványra hivatkozás elsőként a kizárólagos magyarországi forgalmazó 2020. áprilisában küldött e-mail üzenetében jelent meg. Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő által a szerződés teljesítésének részleges felfüggesztéséről készített jegyzőkönyvben időrendben rögzítették a szerződés teljesítésével kapcsolatos eseményeket, így abban a gyártói kapacitáshiányra és a COVID-19 világjárványra hivatkozás is megjelent.

A Közbeszerzési Döntőbizottság álláspontja szerint a jogorvoslati eljárás tárgya szerinti ügyben annak volt jelentősége, hogy a nyertes ajánlattevő először a gyártói kapacitáshiány, majd a COVID-19 világjárvány kitörése és terjedése miatt a szerződésben rögzített 90 naptári napos szállítási határidőn belül az eszköz szállítását nem tudta teljesíteni, a szállítási határidő 2020. október elejéig kitolódott. A 2020. október elejére előirányzott teljesítés azonban már a szerződés megkötésének napján ismert volt a szerződő felek előtt, ezen körülményen a COVID-19 világjárvány kitörése és terjedése nem változtatott. Tekintettel arra, hogy a szerződés megkötésének napján előre látható volt az a körülmény, miszerint egy gép szállításának 5 hónappal később történik meg a teljesítése, amely miatt a szerződés módosítása szüksé-

gessé vált, a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pontja ca) alpontjában rögzített feltétel nem teljesült, ezért a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerint jogsértő volt.

**II.2.2.** Keresetében ajánlatkérő/felperes a határozat megváltoztatásával a jogsértés hiányának megállapítását kérte, figyelemmel arra, hogy a határozat téves tényálláson alapul, a Közbeszerzési Döntőbizottság jogértelmezése és ezáltal a jogi következtetése is helytelen, mivel teljes mértékben figyelmen kívül hagyta, hogy a COVID-19 világjárvány felülírta a szerződéskötés kori helyzetet, amely a szerződéskötés kor nem volt előre látható. A nyertes ajánlattevő szerződéskötés napján kelt levele nem tekinthető a szerződésmódosítás kiváltó okának. Az a tartalma alapján nem akadályközlés, hanem szerződésmódosítási igény bejelentése. Joggal bízhattak a szerződő felek valamely, a rendelési sorrendben előbbi helyen álló megrendelés visszamondásában, amely esetben a szerződés módosítás nélkül is teljesíthető lett volna. A szerződés módosítását ténylegesen kiváltó ok a COVID-19 világjárvány kitörése volt, amelynek előre nem látható voltát a jogorvoslati kezdeményezés is elismerte. A teljesítési határidőt a felek nem módosították, a késedelmet a Ptk. alapján kezelték; a COVID-19 járvány gazdaságra, ellátási láncokra gyakorolt hatása miatt a szállításban akadályozott tétel esetében a szerződés teljesítését felfüggesztették. Ajánlatkérő álláspontja szerint a szerződéskötés kor benyújtott módosítási kérelem és a tényleges szerződésmódosítás indoka és tartalma egymástól eltér. Hivatkozott ajánlatkérő is a Kúria Kfv. VI.37.948/2019/5. számú ítéletében foglaltakra, mely szerint: „[25] Amint azt a jogerős ítélet is helyesen tartalmazza, a szerződésmódosítás jogszerűségének megítélésénél csak azt lehet vizsgálni, hogy az ajánlatkérő milyen indokokat hozott fel szerződés módosítására. A hirdetményben nem közölt szerződésmódosításra okot adó körülmény akkor sem értékelhető, ha egyébként alátámasztaná a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontjában foglaltak fennállását.” Ajánlatkérő szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság azzal, hogy határozatában nem a szerződésmódosítás indoklásában, illetve a módosításról szóló tájékoztató hirdetményben rögzítettek alapján ítélte meg a módosítás jogalapjának jogszerűségét, ellentmond mind a kúriai ítéletben, mind pedig a jóhiszeműség és tisztesség Kbt.

szerinti alapelveiben foglaltaknak.

**II.2.3.** A Fővárosi Törvényszék ítélete<sup>24</sup> szerint a kereset alaptalan volt. A felek által hivatkozott kúriai ítélet tekintetében rögzítette, hogy *„e döntés lényege az, hogy a felek nem támaszthatják alá a szerződéskötésük jogszerűségét a hirdetményben meg nem jelenített, utóbb felhozott indokokkal. A szerződésmódosítási indokok hirdetményben való megjelenítésének követelménye és azok utólagos módosításának tilalma azonban nem eredményezi azt, hogy az alperes az indokok jogszerűsége körében ne vizsgálhatná a hirdetményben feltüntetett indokok valóságának való megfelelését és ne tárhatná fel a szerződésmódosítás valós indokát.”* Ekként a Közbeszerzési Döntőbizottság a tényállás-tisztázási kötelezettsége teljesítése körében köteles volt azt is megvizsgálni, hogy a felek által megjelenített indokok egyáltalán valósak-e, mielőtt azt vizsgálta volna, hogy az indokként hivatkozott tények, körülmények a módosítás jogszerűségét alátámasztják-e vagy sem. A bíróság álláspontja szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság ezen vizsgálat körében tehát jogszerűen feltárhatja mindazon tényt és körülményt is, amely a szerződésmódosítást a valóságban szükségessé tette.

A fentiek alapján a bíróság álláspontja az volt, hogy a szerződő felek alapvetően tévesen értelmezték a kúriai ítélet lényegi tartalmát és mondanivalóját, és alaptalanul állították, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a szerződésmódosításban és a hirdetményben rögzített, a módosítást szükségessé tevő indoktól eltérő okot, indokot nem állapíthat meg. Az ítélet indokolása szerint *„A Kbt. alapvető céljaival is ellentétes értelmezést valósítana meg, ha a közbeszerzések jogszerűsége felett örökös hatóságnak a szerződésmódosítás szempontjából releváns valós tényállás feltárására nem lenne jogszerű lehetősége. A hivatkozott kúriai ítélet elvi tartalmával tehát nem volt ellentétes az alperes eljárása, az alperes a tényállástisztázási kötelezettsége jogszerű teljesítésével sem „veszélyes precedens” sem „spekulatív felkutatást” nem valósított meg, [...]”*.

A Közbeszerzési Döntőbizottság megállapításának lényegi eleme az volt, hogy nem a szerződésmódosítás szükségességének valós indokát jelölték meg a szerződő

felek a szerződésmódosításban és az arról szóló hirdetményben. A megjelölt indok, azaz a COVID-19 világjárvány kitörésére történő hivatkozással ellentétben a szerződésmódosítás valódi indokaként a Közbeszerzési Döntőbizottság azon körülményt azonosította, hogy a nyertes ajánlattevő a gyártás járványhelyzet kialakulását megelőzően is ismert későbbi időpontja miatt eleve nem tudta a szerződésben vállalt határidőben szállítani az érintett eszközt, és emiatt volt szükséges a szerződés módosítása.

A bíróság megállapította, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a bizonyítékok tartalmának helyes értelmezésével és azok okszerű értékelésével *„- és nem a felek tudattartalmának találgatásával -”* jutott arra a helytálló következtetésre, hogy a szerződésmódosítást az a körülmény tette szükségessé, hogy a nyertes ajánlattevő a gyártói kapacitáshiány miatt nem tudta egy eszköz vonatkozásában a szerződéses kötelezettségét határidőben teljesíteni. A szerződésmódosítás célja az volt, hogy a részteljesítés lehetővé váljon, ezt viszont azon körülmény tette szükségessé, hogy az eszköz gyártására és üzembe helyezésére csak késedelmesen, legkorábban 2020. őszén kerülhetett sor. A bíróság álláspontja szerint tehát egyértelműen fennállt a 2020. februárjában már előre jelzett késedelem és a szerződésmódosítás közötti közvetlen oksági kapcsolat.

A szerződő felek által a szerződésmódosítás indokaként hivatkozott COVID-19 járvány csupán további késedelmet eredményezett, a 2020. október elejére előirányzott teljesítésen a COVID-19 világjárvány kitörése és terjedése nem változtatott, az időközben bekövetkezett járványnak a vállalt szállítási határidő megtarthatóságára nem volt kihatása, mert a nyertes ajánlattevő abban az esetben sem tudta volna az általa vállalt határidőre teljesíteni a szállítást, ha a COVID-19 járvány eleve be sem következik.

A bíróság osztotta a Közbeszerzési Döntőbizottság álláspontját, miszerint az előreláthatóságot a szerződéskötés időpontjára vonatkozóan kell vizsgálni, melyet a felek által hivatkozott kúriai ítélet<sup>25</sup> is alátámaszt.

<sup>24</sup> Lásd a Fővárosi Törvényszék 106.K.702.817/2023/15. számú ítéletét.

<sup>25</sup> Lásd a Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5. számú ítéletének [28] bekezdését: *„[...] az ajánlatkérő kockázata körébe tartozik a teljesítési határidő meghatározása. [...] Az ajánlati kötöttség valóban beáll az ajánlattételi határidő lejártával, de ez nem mentesíti a felperest a Kbt. rendelkezéseinek megtartása alól. Ha a felhívásban - a kellő gondosságot nélkülözve - hibásan méri fel a szerződéskötés időpontját, és erre figyelemmel a teljesítési határidőt, akkor annak következményeit viselnie kell, tévedését nem korrigálhatja szerződésmódosítással.”*



A bíróság ezért nem fogadta el az ajánlatkérő/felperes azon érvelését, hogy az előre nem láthatóság megítélése kapcsán nem lehet egyetlen irányadó időállapot a szerződés megkötése, mint ahogyan azt sem, hogy ajánlatkérő joggal bízhatott abban, hogy a gyártásra várók sorában valakinek a kiesése majd lehetővé teszi a nyertes ajánlattevő határidőben való teljesítését. A Fővárosi Törvényszék álláspontja szerint annak sem volt jelentősége, hogy a nyertes ajánlattevő tájékoztatásait akadályközlésnek vagy szerződésmódosítási kérelemnek tekintette-e ajánlatkérő/felperes, hiszen a tájékoztatások tartalma volt a releváns. *„Azt pedig, hogy a szerződésmódosítással nem módosították a teljesítési határidőt, tényszerűen nem valós, mert a darus pótkocsikra vonatkozóan a „teljesítés felfüggesztése” és a „késelem Ptk. alapján kezelése” a határidő figyelmen kívül hagyását eredményezte, amelyet a Kbt. nem tesz lehetővé és nem is tűr el.”*

**II.2.4.** A Kbt. 142. § (3) bekezdése szerint *„Semmis a szerződés módosítása, ha az arra irányul, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő felet mentesítsék az olyan szerződésszegés (illetve szerződésszegésbe esés) és annak jogkövetkezményei – ide nem értve a felmondás vagy elállás jogának gyakorlását – alkalmazása alól, amelyért felelős (illetve felelős lenne), vagy amely arra irányul, hogy az ajánlatkérő átvállaljon a nyertes ajánlattevőt terhelő többletmunkaköltségeket vagy indokolatlanul egyéb, a szerződés alapján a nyertes ajánlattevőt terhelő kockázatokat.”*

A Kbt. 175. § (1) bekezdése alapján, *„Ha a Közbeszerzési Hatóság a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti hatósági ellenőrzés során megállapítja, hogy a szerződés tartalma valószínűsíthetően a 142. § (3) bekezdésébe ütközik, pert indít a szerződés módosítás érvénytelenségének kimondása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt.”*

Figyelemmel a II.2. pontban ismertetett tényállásra, a Hatóság szerződésmódosítás érvénytelenségének megállapítása iránt a Kbt. 175. § (1) bekezdése alapján kereseti kérelmet terjesztett elő a szerződő felekkel szemben.

A kereseti kérelemben foglaltak szerint a szerződésben eredetileg meghatározott, 90 napos, 2020. májusa szerinti teljesítési határidőt érintő szerződésmódosítás arra irányult, hogy a nyertes ajánlattevőt mentesítse az olyan szerződésszegésbe esés és annak jogkövetkezményei alkalmazása alól, amelyért felelős (illetve felelős lenne),

tekintettel arra, hogy a szerződés módosítása révén ajánlatkérő mentesítette nyertes ajánlattevőt a szerződésben a késelem esetére kikötött késelemi kötbér megfizetésének kötelezettsége alól, így a szerződő felek jogszabályba, azaz a Kbt. 142. § (3) bekezdésébe ütköző módon jártak el. A beszállítói késelem ugyanis a nyertes ajánlattevő érdekkörében felmerült olyan körülmény, amely közte és a beszállító (forgalmazó) közti polgári jogi jogviszonyból fakad, és nyertes ajánlattevő üzleti kockázatának körébe tartozik. A nyertes ajánlattevővel a polgári jogi jogviszonyban álló másik fél (forgalmazó) magatartása okozta teljesítési nehézségek, mint nyertes ajánlattevő üzleti kockázatának körében felmerülő hátráltató körülmények, nem teszik lehetővé a közbeszerzési szerződés módosítását, hiszen ezen körülmények már a szerződés megkötésekor ismertek voltak a szerződő felek előtt. A keresetben foglalt álláspont szerint a szerződő felek a szerződésmódosítással a Kbt. 142. § (3) bekezdésébe ütköző módon azt célozták, hogy mentesítsék nyertes ajánlattevőt a szerződésszegésbe esés (késelembe esés) és annak jogkövetkezményei (kötbérfizetés) alól, a szerződésmódosítással ennek kívántak elébe menni. A szerződésmódosítás hiányában ugyanis ajánlatkérőnek megmaradt volna az a joga, egyben kötelezettsége, hogy kötbérigénnyel lépjen fel a szerződésszegő nyertes ajánlattevővel szemben. Nyertes ajánlattevő a késelemért felelős lett volna, azt kimenteni nem tudta volna.<sup>26</sup>

**III.** A közbeszerzési jogviszony jellegéből adódóan, a Kbt. és az Európai Unió közbeszerzési Irányelveinek céljával összhangban, a közbeszerzési jogviszony alanyainak mozgásteret rendkívül korlátozott. A Kbt. alanyi hatálya alá tartozó gazdasági szereplőket/ajánlatkérő szervezeteket további jogok és kötelezettségek terhelik bizonyos értékhatárt meghaladó beszerzéseik vonatkozásában, mely kötelezettségek nem merülnek ki a közbeszerzési eljárás lefolytatásával, az ajánlatkérőknek a teljesítés és az esetleges módosítások során is szem előtt kell tartaniuk a Kbt. rendelkezéseit. Mint ahogyan az ajánlatot benyújtó gazdasági szereplők is kötelezőnek fogadják el magukra nézve a Kbt. és a vonatkozó végrehajtási rendeletek szabályainak alkalmazását az ajánlattételükkel, nyertességük esetén a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés

<sup>26</sup> A szerződésmódosítás érvénytelenségének megállapítása iránti per jelenleg még folyamatban van.

aláírásával. A bemutatott jogesetek alapján azonban látható, hogy a közbeszerzések szereplőinek ellenőrzése a közbeszerzési szerződések teljesítése és módosítása vonatkozásában továbbra is meghatározó feladata a Hatóságnak. A szerződések teljesítésének és módosításának Kbt. szerinti szabályozása a Kbt. rendszerében értelmezendő, a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése olyan követelmény, amelyre a feleknek a szerződések teljesítése és módosítása körében is figyelemmel kell lenniük. A Kbt. ekként nemcsak a szerződő felek jogszerű eljárásának szabályait rögzíti, hanem a közbeszerzés szereplőinek védelmét is biztosítja.

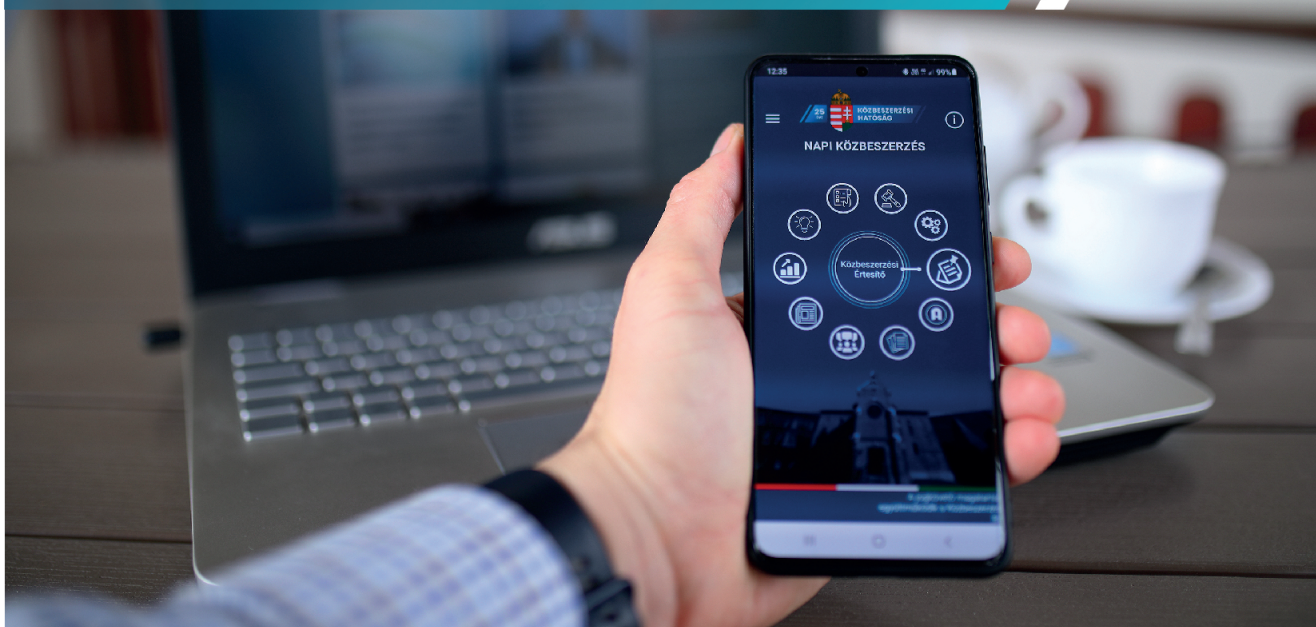
**Össességében** elmondható, hogy a nyolc éves szerződés-ellenőrzési gyakorlat eredményei már nemcsak a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatai, hanem a bíróságok ítéletei alapján is mérhetőek. 2022. évben a Hatóság a Kbt. felhatalmazó rendelkezései alapján lefolytatott szerződés-ellenőrzési eljárásai során 76 esetben tett javaslatot a Hatóság elnökének, hogy a feltárt feltételezett jogsértésekre tekintettel hivatalból kezdeményezze a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt jogorvoslati eljárás lefolytatását. Ezen szerződés-ellenőrzési tevékenység sikerességét bizonyítja, hogy a 76 megindított jogorvoslati eljárás tekintetében 73 esetben megállapításra is kerültek a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezésekben valószínűsített jogsértések.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Lásd a Közbeszerzési Hatóság 2022. évi Beszámolóját. (B/3758).

# KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!

## NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ STATISZTIKÁK FELHÍVÁSFYELŐ HIRDETMÉNYEK HATÁROZATOK

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





# STATISZTIKA

## Az árubeszerzés tárgyú közbeszerzési eljárások főbb statisztikái 2023 I-III. negyedévében

Varga László, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2024.3.5

Címszavak: közbeszerzés, árubeszerzés, eljárások száma, eljárások értéke, uniós eljárásrend, nemzeti eljárásrend

2023 I-III. negyedévében az árubeszerzések az eljárások<sup>1</sup> 34,2%-át (1963 db), értékének pedig 37,1%-át (715,9 Mrd Ft) tették ki, így az eljárások darabszáma alapján mindössze 5%-os növekedés volt megfigyelhető 2023 első három negyedévében a megelőző év azonos időszakához képest, ugyanakkor az árubeszerzések értékében már jelentősebb, 19,2%-os növekedés volt tapasztalható. A legnagyobb eltérés havi bontásban az eljárások darabszáma alapján júliusban mutatkozott meg 2022 és 2023 első három negyedévének összehasonlításában (+63 db), miközben csak 2023 III. negyedévében vált egyértelművé az a tendencia, miszerint több árubeszerzés kerül lebonyolításra, mint az egy évvel korábbi időszakban (1. ábra). Az árubeszerzés tárgyú eljárások értéke

ugyanakkor 2023 I-III. negyedévében szinte minden hónapban magasabb volt az azt megelőző évhez képest (2. ábra), kivételt csak az áprilisi, májusi, és a szeptemberi hónap jelentett. A legnagyobb eltérés havi bontásban az eljárások értéke alapján szintén júliusban mutatkozott meg 2022 és 2023 első három negyedévének összehasonlításában (+91 Mrd Ft), miközben az árubeszerzések értéke a vizsgált időszakban egyértelműen növekvő tendenciát mutatott. Összességében megállapítható, hogy az építési beruházásokkal ellentétben az árubeszerzés tárgyú közbeszerzések darabszámára és értékére az elmúlt évek nehéz gazdasági környezete egyelőre nem fejtett ki negatív hatást.

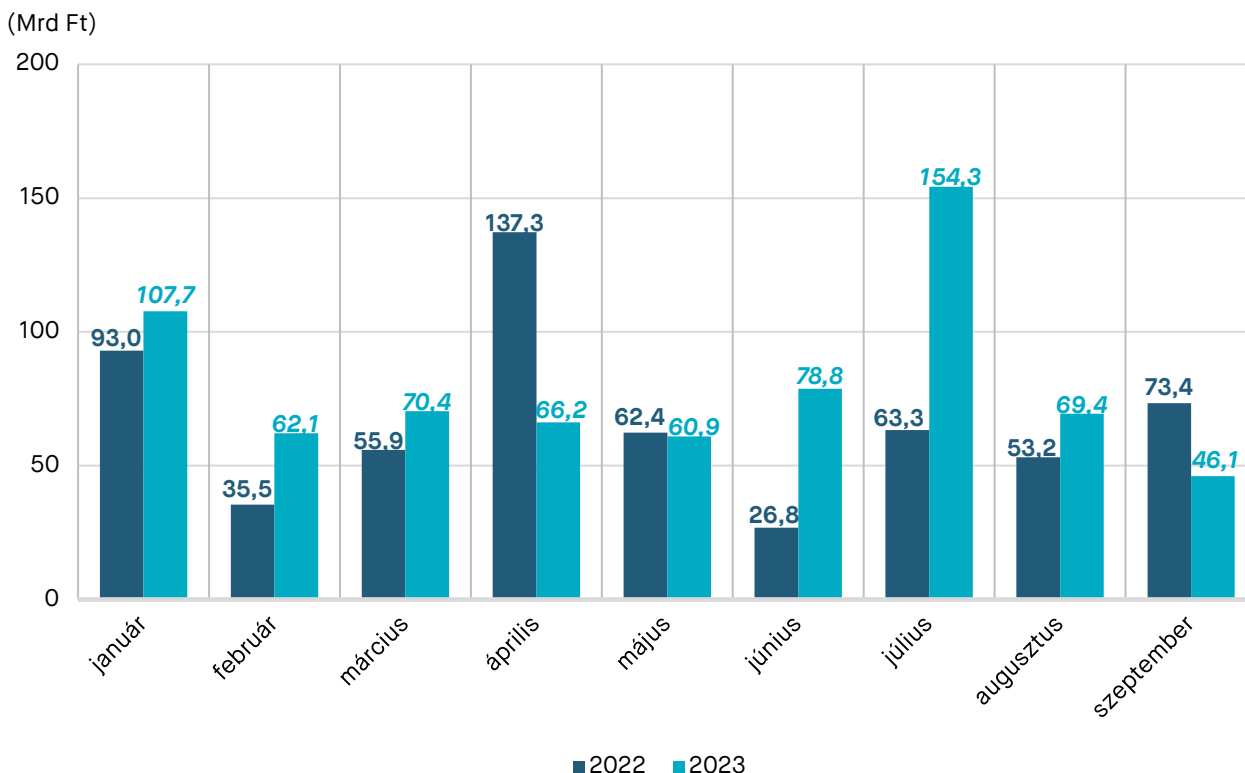
1. ÁBRA: AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK SZÁMA (DB) AZ ELŐZŐ ÉV AZONOS IDŐSZAKÁHOZ KÉPEST, HAVI BONTÁSBAN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

<sup>1</sup> A cikkben szereplő adatok és statisztikai kimutatások az eredményesen zárult közbeszerzési eljárásokra vonatkoznak, amelyek nem irányultak keretmegállapodás megkötésére.

2. ÁBRA: AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK ÉRTÉKE (MRD FT) AZ ELŐZŐ ÉV AZONOS IDŐSZAKÁHOZ KÉPEST, HAVI BONTÁSBAN

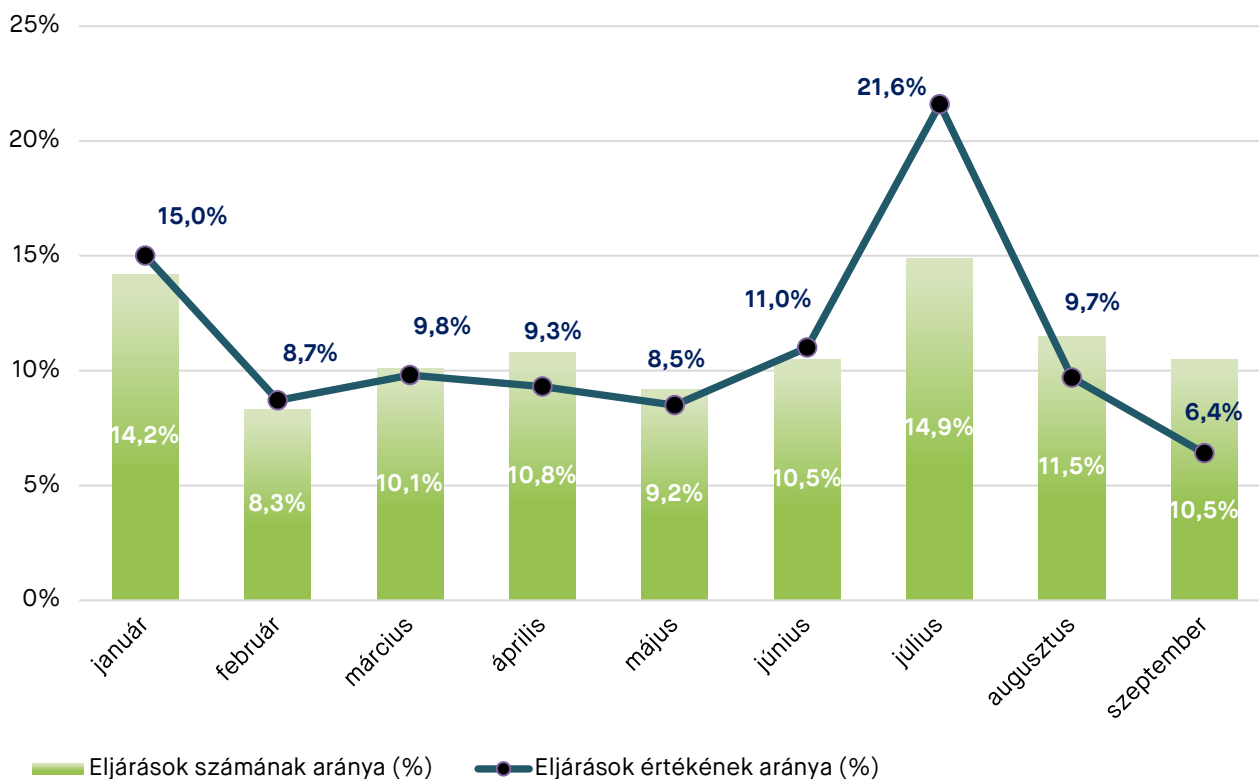


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2023 I-III. negyedévében, amennyiben az árubeszerzés tárgyú közbeszerzések megoszlását havi bontásban tekintjük számarány és értékarány szempontjából, a III. negyedév bizonyult jelentősebbnek. Az egyes hónapok között fennálló legnagyobb eltérés az eljárások számarányát tekintve 6,6 százalékpontot tett ki február és július között (hasonlóan, mint az építési beruházások esetén), a legnagyobb hányad pedig a júliusi (14,9%) és januári (14,2%) hónapokhoz kapcsolódott az árubeszerzés tárgyú közbeszerzések darabszámát illetően. Értékarányt tekintve szintén a júliusi hónap bizonyult a legjelentősebbnek (21,6%), miközben a márciusi (9,8%), áprilisi (9,3%), júniusi

(11%) és augusztusi (9,7%) hónapok értékarányai az árubeszerzésekhez kapcsolódó közbeszerzések esetén közel azonosak voltak, a legalacsonyabb értékhányad pedig a szeptemberi (6,4%) hónaphoz tartozott, ami jelentős mértékben, 15,2 százalékponttal volt kevesebb a legmagasabbnak számító júliusi értékarányhoz képest. Az árubeszerzésekhez kapcsolódó közbeszerzések értéke tehát jobban ingadozott 2023 I-III. negyedévében, mint az eljárások darabszáma, ugyanakkor a januári és júliusi hónap adatait leszámítva viszonylag egyenletes eloszlás volt megfigyelhető az árubeszerzések szám- és értékarányait tekintve az egyes hónapok között (3. ábra).

3. ÁBRA: AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA HAVONTA, 2023 I-III. NEGYEDÉV



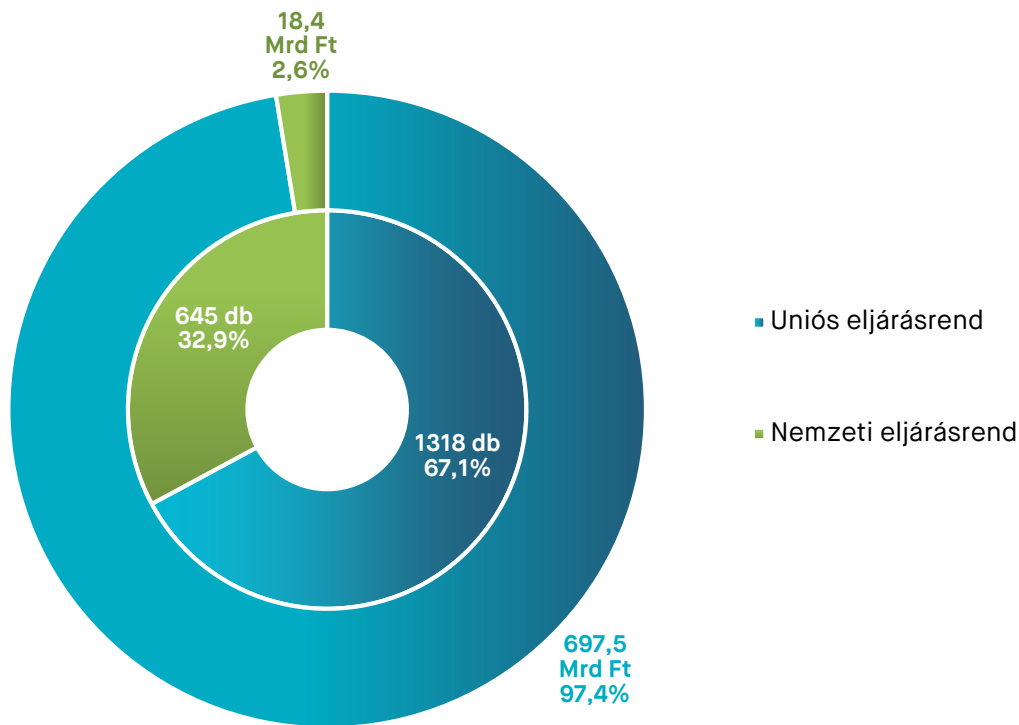
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az eljárásrendek szerinti megoszlás alapján továbbá megállapítható, hogy az árubeszerzések a vizsgált időszakban többnyire a nagyobb értékű közbeszerzéseket magába foglaló uniós eljárásrend alá tartoztak (67,1%), miközben a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések az árubeszerzéseken belül kb. egyharmad részt (32,9%) tettek ki 2023 I-III. negyedévében. Amennyiben az eljárások értékét vesszük alapul, a nemzeti (18,4 Mrd Ft, 2,6%) és az uniós (697,5 Mrd Ft, 97,4%) eljárásrend közül szintén ez utóbbi alkotta a

jóval nagyobb hányadot (4. ábra), tehát az árubeszerzésekhez kapcsolódó közbeszerzési eljárások esetén mind a darabszám, mind pedig az érték tekintetében egyértelműen az uniós eljárásrend bizonyult jelentősebbnek 2023 I-III. negyedévében, ami ilyen mértékben általában nem jellemző a közbeszerzési eljárások megoszlására vonatkozóan.



4. ÁBRA: AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2023 I-III. NEGYEDÉV



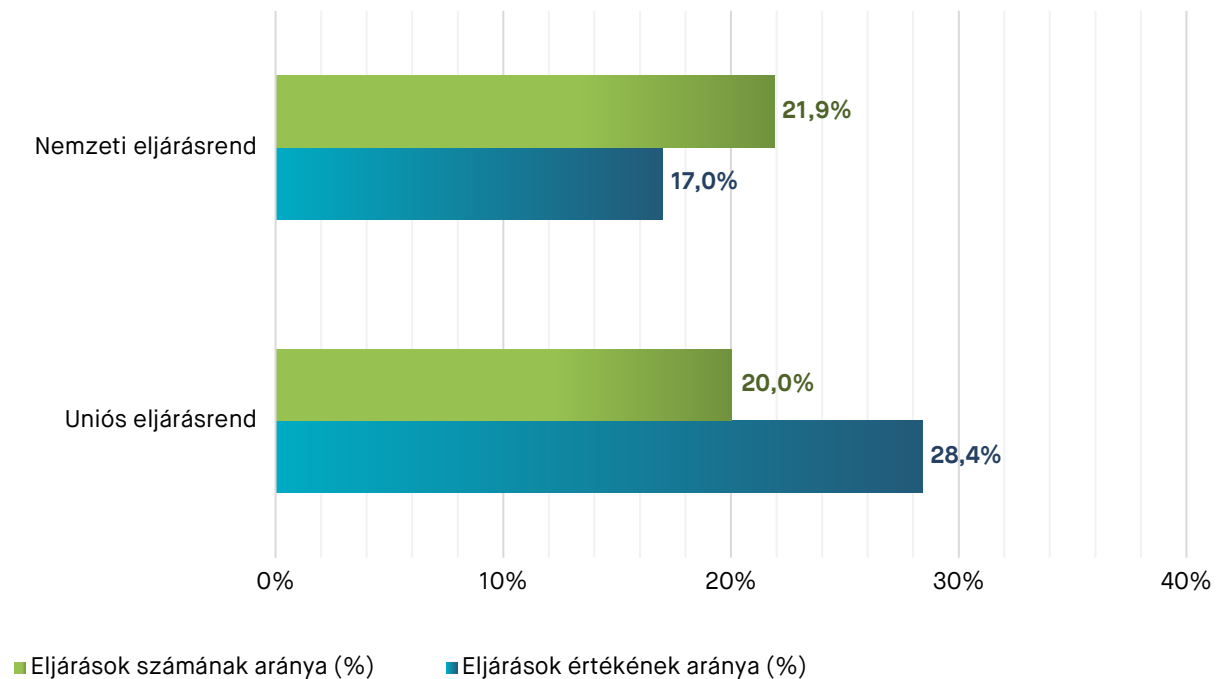
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Európai uniós forrás<sup>2</sup> az árubeszerzésekhez kapcsolódó közbeszerzések kb. ötödéhez tartozott a nemzeti- és az uniós eljárásrendben is, így az ilyen típusú támogatások közel azonos arányt alkottak az egyes eljárásrendeken belül 2023 I-III. negyedévében darabszám tekintetében. Értékalapon a nemzeti eljárásrend alá tartozó árubeszerzések 17%-a volt köthető európai uniós finanszírozáshoz, miközben a relatív nagyobb értékű közbeszerzések

magába foglaló uniós eljárásrendben valamivel magasabb (28,4%) értékarányt tettek ki az ilyen típusú közbeszerzések (5. ábra). Az előző év azonos időszákhhoz viszonyítva összességében az európai uniós forrást tartalmazó árubeszerzések darabszámában és értékében is jelentős növekedés történt 2023 I-III. negyedévében.

<sup>2</sup> Az erre vonatkozó adatok – az eredménytájékoztató hirdetményekben található „a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos” mező alapján – azt mutatják, hogy a közbeszerzések összértékének mekkora részéhez kapcsolódott európai uniós forrás (az adatok tehát nem a közbeszerzési eljárásokban felhasznált európai uniós források támogatási intenzitását mutatják).

5. ÁBRA: AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ, EU FORRÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2023 I-III. NEGYEDÉV

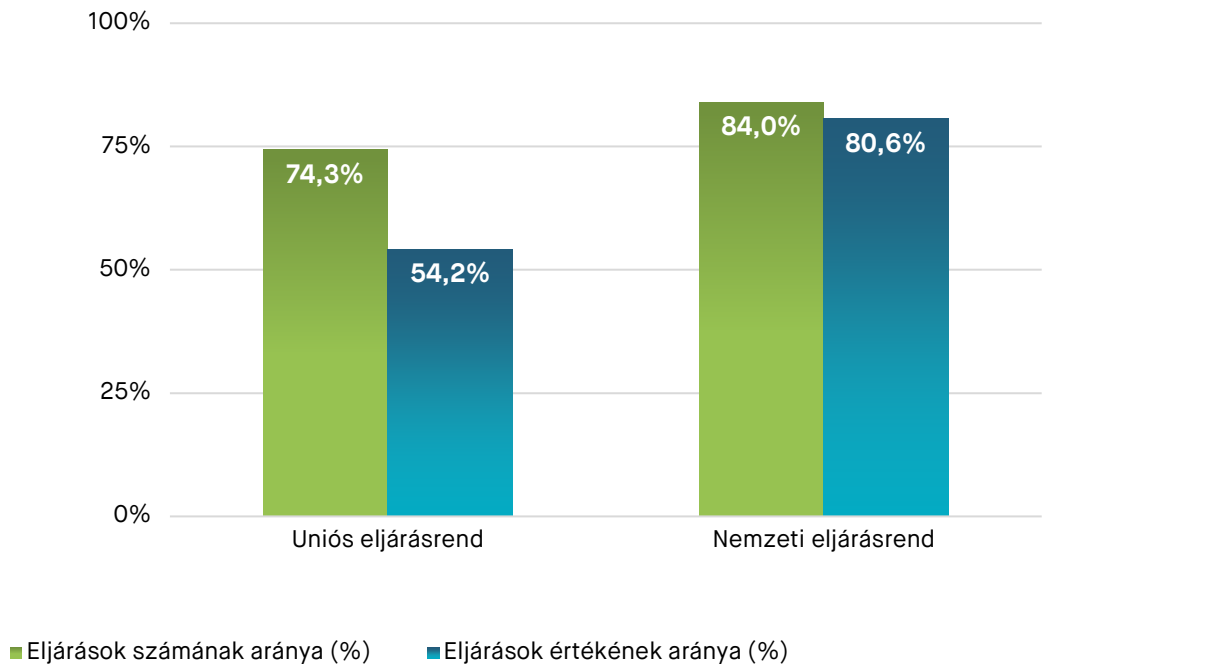


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A vizsgált időszakban az árubeszerzés tárgyú közbeszerzések 84%-a tartalmazott nyertes kis- és középvállalkozást a nemzeti eljárásrendben, amihez 80,6%-os értékarány kapcsolódott, így megközelítőleg 10 db nemzeti eljárásrendű árubeszerzésből átlagosan 8 db foglalt magába nyertes kkv-t. Hasonlóan magas hányad jellemezte 2023 I-III. negyedévében a kkv-k által elnyert árubeszerzés tárgyú közbeszerzéseket az uniós eljárásrend esetén darabszám tekintetében

(74,3%), miközben az értékarány itt alacsonyabb szintűnek bizonyult (54,2%). A 6. ábra ugyanakkor jól szemlélteti a kkv-k által betöltött jelentős szerepet a hazai árubeszerzések esetén, figyelembe véve, hogy a nemzeti eljárásrend alá tartozó közbeszerzések (az uniós eljárásrendhez képest) az árubeszerzések esetén jellemzően az alacsonyabb értékű és számosságát tekintve is kisebb kategóriát alkotják a hazai közbeszerzések vonatkozásában.

6. ÁBRA: A KKV-K ÁLTAL ELNYERT ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ  
KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA  
ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2023 I-III. NEGYEDÉV



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az ajánlatkérők típusa szerint a legtöbb közbeszerzés 2023 I-III. negyedévében az árubeszerzések esetén a közjogi szervezetekhez tartozott 30,8%-os aránnyal, őket követték az egyéb (28,1%) és a regionális/helyi szintű ajánlatkérők (21,2%). A közszolgáltatókhoz<sup>3</sup> tartozó eljárások darabszáma 16,5%-os arányt tett ki, ami jelentősen meghaladta a központi szintű ajánlatkérőkhöz kapcsolódó eljárások hányadát (3,2%), miközben a legkisebb számarány (0,2%) a támogatott szervezetekhez volt köthető. Az árubeszerzések értékarányainak szempontjából a közszolgáltatók bizonyul-

tak a legjelentősebbnek (34,1%) 2023 I-III. negyedévében, kismértékben meghaladva az egyéb ajánlatkérőkhöz kapcsolódó értékhányadot (31,5%), miközben a közjogi szervezetek (18,3%) és a regionális/helyi szintű ajánlatkérők (10,3%) által lebonyolított árubeszerzés tárgyú közbeszerzések értékarányai is jelentősnek bizonyultak a vizsgált időszakban (1. táblázat). A központi szintű ajánlatkérőkhöz (5,8%) és a támogatott szervezetekhez (<1%) köthető árubeszerzések értékhányadai mindazonáltal 2023 I-III. negyedévében kevésbé bizonyultak jelentősnek.

<sup>3</sup> Az ajánlatkérők közül közszolgáltatónak tekintjük azokat, amelyek a hirdetményben az ajánlatkérő típusára vonatkozó megjelölés alapján magukat ebbe a kategóriába sorolják, vagy közszolgáltatókra vonatkozó hirdetmény tesznek közzé.



1. TÁBLÁZAT: AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK MEGOSZLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐK TÍPUSA SZERINT, 2023 I-III. NEGYEDÉV

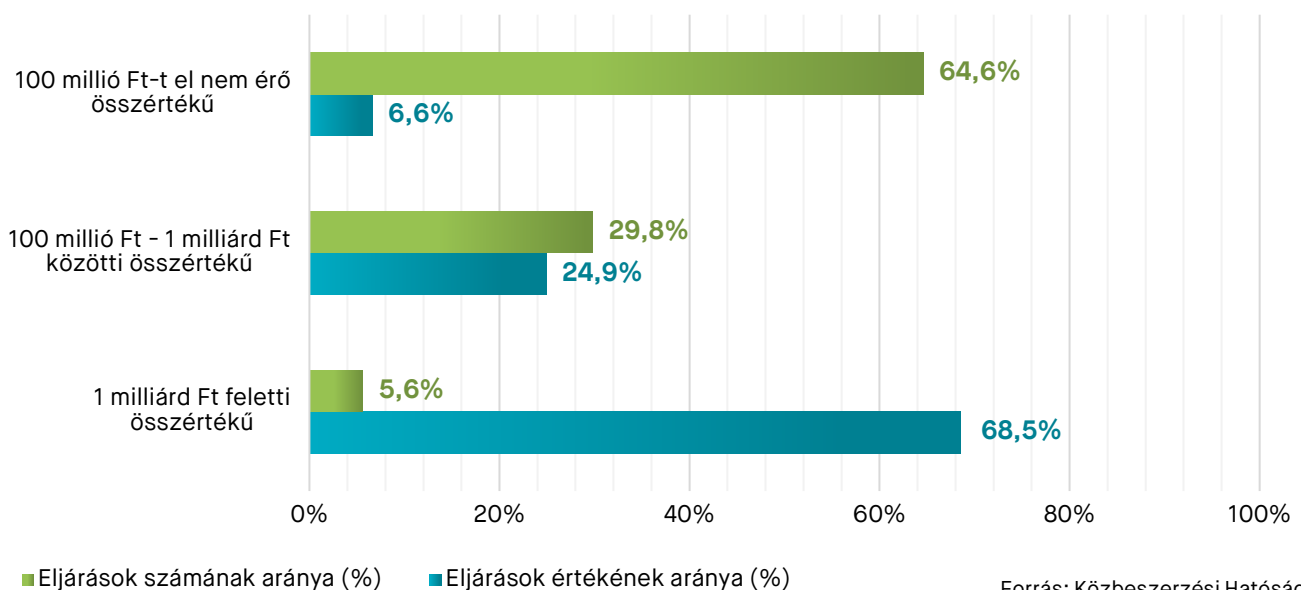
Ajánlatkérő típusa	Eljárások száma (db)	Összérték (Mrd Ft)	Eljárások számának aránya (%)	Eljárások értékének aránya (%)
közjogi szervezet	604	130,8	30,8%	18,3%
egyéb	552	225,9	28,1%	31,5%
regionális/helyi szintű	417	73,8	21,2%	10,3%
közszolgáltató	325	244,1	16,5%	34,1%
központi szintű	62	41,2	3,2%	5,8%
támogatott szervezet	3	0,1	0,2%	0,01%

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az árubeszerzésekhez köthető eljárásokat érték kategóriák szerint elemezve megállapítható, hogy 2023 I-III. negyedévében a közbeszerzések darabszáma abban az esetben volt a legnagyobb (64,6%-os arányt alkotva), amikor értékük nem érte el a 100 millió forintot, ugyanakkor a 100 millió és 1 milliárd forint közötti értékű árubeszerzések darabszáma is jelentősnek bizonyult (29,8%-os aránnyal), miközben az 1 milliárd forint feletti értékű árubeszerzések eljárásai csupán 5,6%-os számarányt tettek ki. Az árubeszerzések értékének vonatkozásában az 1 milliárd forint feletti kategória közbeszerzéseikhez tartozott a legnagyobb értékhányad (68,5%), miközben a 100 millió és

1 milliárd forint közötti értékű árubeszerzések értékaránya is jelentősnek bizonyult (24,9%), ellenben a 100 millió forintot el nem érő közbeszerzések értékhányadával (6,6%). 2023 I-III. negyedévében tehát az árubeszerzések jellemzően sok, relatív alacsony értékű eljáráshoz kapcsolódtak, miközben néhány nagy értékű eljárás is lebonyolításra került az árubeszerzésekhez köthetően. A 7. ábrán látható arányszámok ugyanakkor jól szemléltetik, hogy az árubeszerzések darabszámának és értékének megoszlása tipikusnak mondható az egyes érték kategóriák szerint a vizsgált időszakban.

7. ÁBRA: AZ ÁRUBESZERZÉS TÁRGYÚ KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ÉRTÉK KATEGÓRIÁK SZERINT, 2023 I-III. NEGYEDÉV



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

#CSAKTÉNYEK

**A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG HIRDETMÉNY-  
ELLENŐRZÉSI TEVÉKENYSÉGE SORÁN  
2023-BAN ÁTLAGOSAN 113 DB HIÁNY-  
PÓTLÁST KÜLDÖTT KI EGY MUNKANAP  
ALATT AZ AJÁNLATKÉRŐKNEK, 2023-BAN  
ÖSSZESEN 28 441 DB-OT.**



**KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG**



**Közbeszerzési Hatóság**  
Fenntartható Magyarországért Program

## ZÖLD KÖZBESZERZÉS



## SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉS



## INNOVATÍV KÖZBESZERZÉS



[fenntarthato.kozbeszerzes.hu](http://fenntarthato.kozbeszerzes.hu)



**KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG**