



KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG

2024. VI. évfolyam 11. szám

# KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

# KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

## NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ   STATISZTIKÁK   FELHÍVÁSFIGYELŐ   HIRDETMEŊYEK   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!



## 2024. VI. évfolyam 11. szám

### IMPRESSZUM

#### FELELŐS KIADÓ

**Dr. Kovács László PhD**

Közbeszerzési Hatóság, elnök

#### FELELŐS SZERKESZTŐ

**Dr. Kovács László PhD**

Közbeszerzési Hatóság, elnök

#### TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

**Dr. Varga Zs. András**

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

**Dr. Navracsics Tibor**

Közigazgatási és Területfejlesztési miniszter

**Dr. Tátrai Tünde**

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

**Prof. Dr. Boros Anita**

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,  
egyetemi tanár

**Prof. Dr. Herbert Küpper**

Institute of East European Law, Managing Director

**Prof. Gustavo Piga**

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

**Dr. György László**

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

#### SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

**Dr. Kugler Tibor**

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Szerkesztők:

**Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD**

Nemzeti Fejlesztési Központ,  
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,  
főosztályvezető

Olvasószerkesztő:

**Dr. Kovács Dóra**

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

**Lónyainé Kaczur Piroška**

Tördelés és

Online megjelenés:

**Kovács Judit**

Közbeszerzési Hatóság, képzési  
asszisztens

Lektorok:

**Dr. Kugler Tibor**

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

**Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD**

Nemzeti Fejlesztési Központ,  
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,  
főosztályvezető

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

## TARTALOM

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

**A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai**  
(Dr. Somogyi Klaudia Virág) .....3

**Jogorvoslati aktualitások** (Dr. Horváth Éva LL.M.) .....16

A Döntőbizottság D.139/19/2024. számú határozata 16

**Közbeszerzési iránytű** .....26

A közbeszerzési jogorvoslati ügyfélképesség – a  
kérelmezői beleszólásszabadság határai egy sajátos  
közigazgatási hatósági eljárásban II. rész

(Dr. Pfeffer Zsolt PhD) .....26

A közbeszerzésekben alkalmazandó  
környezetvédelmi követelményekről

(Dr. Cseh László) .....45

**Statisztika** (Rezső Orsolya)

A közbeszerzési szerződések főbb adatainak elemzése  
az elmúlt három évben (2021-2023) .....55



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 novemberében megjelenő tizenegyedik számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – egyéb kérdések mellett – foglalkozik a bontási jegyzőkönyvvel, a közbeszerzési szerződés hatályának megszűnésével, az eljárás eredményéről szóló tájékoztató közzétételével és az ajánlati biztosíték újból rendelkezésre bocsátásával kapcsolatos egyes kérdésekkel.

A *jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban* ismertetett jogeset arra mutat rá, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során olyan feltételek meghatározására köteles, amelyek alapján a szerződésmódosítás megelőzhető, továbbá az ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie a közbeszerzés tárgyát érintően a szerződés futamideje alatt bekövetkező, a közbeszerzés feltételrendszerének meghatározásakor ismert jogszabályváltozásokra.

A *Közbeszerzési irányítói rovatban* két szakkikk kerül publikálásra. Az első írás a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban megjelenő ügyfélképeség fogalmát elemző cikksorozat második része.

Az ügyfélképeség, mint eljárási akadály kérdése a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban különleges hangsúlyt kap, hiszen ez a tételes jogban meg nem jelenő, ugyanakkor az elméletben, illetve a joggyakorlatban széles körben használt fogalom határolja be, hogy mely kérelmezők jogosultak kérelmet benyújtani a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. A tanulmány az ügyfélképeség jogintézményének részletes bemutatására törekszik a joggyakorlat széles körű feldolgozásával. A második szakkikk átfogó ismertetést kíván adni a közbeszerzésekben alkalmazandó környezetvédelmi követelményekről szóló 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendeletről, mely 2025. január 1. napjával lép hatályba. A cikk áttekintést ad a jogszabály elkészítésének előzményeiről, az elkészítés folyamatában meghatározó szempontokról, továbbá részletesen ismerteti az elfogadott kormányrendelet főbb tartalmi elemeit.

A *Statisztika rovat* a közbeszerzési szerződések főbb adatainak elemzését tartalmazza az elmúlt három teljes év (2021-2023) vonatkozásában.

**Dr. Kovács László PhD**

*felelős szerkesztő*

Közbeszerzési Hatóság

# A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Somogyi Klaudia Virág, jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság  
DOI: 10.37371/KEP.2024.11.1

## A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai

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

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

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

### 1. kérdés

*Van-e lehetőség a közbeszerzési eljárások bontási jegyzőkönyveinek a megtekintésére, figyelemmel arra, hogy a publikus eredménytájékoztatókban a visszalépő, illetve az eljárásból kizárt ajánlattevők ajánlati árai nem szerepelnek, a bontási jegyzőkönyv pedig csak az ajánlattevők részére kerül megküldésre?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. rendelkezései alapján az ajánlatkérő a bontási jegyzőkönyvet az ajánlattevőknek, illetve a részvételre jelentkezőknek küldi meg. A bontási jegyzőkönyv közzététele fő szabály szerint nem kötelező, kivéve a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás és a Kbt. 115. § szerinti eljárás bontási jegyzőkönyvét, amelyeket az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (a további-

akban: EKR) közzé kell tennie az ajánlatkérőnek. A kérdésre vonatkozóan a Kbt. 45. §-a szerinti iratbetekintés jogintézménye sem alkalmazható.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 68. § (6) bekezdése alapján az ajánlatok és részvételi jelentkezések felbontásáról és a Kbt. 68. § (4)-(5) bekezdés szerinti adatok ismertetéséről az ajánlatkérő jegyzőkönyvet készít, amelyet a bontástól számított öt napon belül megküld az összes ajánlattevőnek, illetve részvételre jelentkezőnek. A határidő után beérkezett ajánlat vagy részvételi jelentkezés benyújtásáról szintén jegyzőkönyvet kell felvenni, és azt az összes – beleértve az elkésett – ajánlattevőnek, illetve részvételre jelentkezőnek megküldeni.

A Kbt. 103. § (6) bekezdése alapján az ajánlatkérő a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdése napján köteles az EKR-ben közzétenni a Kbt. 103. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Hatóságnak megküldött minden dokumentumot – a beszerzés becsült értékéről szóló tájékoztatás és az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők nevééről, címéről (székhelyéről, lakóhelyéről) szóló tájékoztatás kivételével –, valamint a közbeszerzési dokumentumokat és az ajánlatok bontását követően a bontásról készült jegyzőkönyvet. A beszerzés becsült értékéről szóló tájékoztatást, továbbá az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők nevééről, címéről (székhelyéről, lakóhelyéről) szóló tájékoztatást az ajánlatok bontását követően, az ajánlatok bontásáról készült jegyzőkönyvvel együtt köteles az ajánlatkérő közzétenni.

A Kbt. 115. § (7) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles az EKR-ben – az eljárás megindításával egyidejűleg – nyilvánosan közzétenni az eljárást megindító felhívást, a közbeszerzési dokumentumokat, majd – az ajánlatok bontását követően haladéktalanul – az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők nevét és címét, valamint az ajánlatok bontásáról készült jegyzőkönyvet.

A Kbt. 43. § (2) bekezdés d) pontja alapján az ajánlatkérő köteles az EKR-ben közzétenni a Kbt. 103. § (6) bekezdés és a Kbt. 115. § (7) bekezdés szerinti dokumentumokat. A Kbt. 43. § (3) bekezdése alapján a Kbt. 43. § (1)–(2) bekezdés szerinti adatok közérdekből nyilvános adatok, azok nyilvánosságra hozatala üzleti titokra hivatkozással nem tagadható meg. Ettől eltérően amennyiben a felek az ajánlatot a szerződés mellékletévé teszik, az ajánlat nyilvánosságára a Kbt. 44. §-a alkalmazandó.

A fenti rendelkezések értelmében a bontási jegyzőkönyvre vonatkozó közzétételi kötelezettség kizárólag a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás, illetve a Kbt. 115. §-a szerinti eljárás tekintetében áll fenn. Egyéb eljárásokra ez a rendelkezés nem vonatkozik, az ajánlatkérő a bontási jegyzőkönyvet az ajánlattevőknek, illetve a részvételre jelentkezőknek küldi meg.

A Kbt. 45. § (1) bekezdés első mondata alapján az adott eljárásban részt vett ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az ajánlatok vagy részvételi jelentkezések elbírálásáról készített összegezés megküldését követően legfeljebb öt napon belül kérheti, hogy más gazdasági szereplő ajánlatának vagy részvételi jelentkezésének – ideértve a hiánypótlást, felvilágosítást, valamint a Kbt. 72. § szerinti indokolást is – üzleti titkot nem tartalmazó részébe betekinthesse.

Az iratbetekintés jogintézménye a fentiek értelmében kizárólag az adott eljárásban részt vett ajánlattevők, illetve részvételre jelentkezők számára biztosított más gazdasági szereplő ajánlatának vagy részvételi jelentkezésének – Kbt.-ben szabályozottak szerinti – megismerése végett.

Tekintettel arra, hogy a Kbt. a közvélemény, azaz a bárki számára történő adatszolgáltatás tekintetében nem ad releváns szabályozást, javasolt lehet a kérdés szempontjából az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) alkalmazhatóságának vizsgálata is a közérdekű adatigénylés tekintetében.

## 2. kérdés

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatója (2023. május 25., a

továbbiakban: Útmutató) szerint „a szerződés módosítására csak a szerződés időbeli hatályának fennállása alatt (pl. határozott időre kötött szerződés esetében a határozott szerződéses időtartam letelte előtt) kerülhet sor, azaz abban az esetben, ha a szerződés teljesítése során állnak be olyan körülmények, amelyek a szerződés módosítását igénylik. A megszűnt vagy hatályát veszített szerződés utólag már nem módosítható. Kiemelendő ezzel összefüggésben az az eset, amikor a nyertes ajánlattevő a szerződés teljesítésére vonatkozóan előírt teljesítési határidőt nem tartja be. Ez utóbbi esetben a szerződés nem szűnik meg, illetve nem veszti hatályát, hanem a késedelem jogkövetkezményei állnak be (pl. az ajánlatkérő késedelmi kötbért érvényesíthet), ami nem zárja ki a szerződés módosítását.”

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban Ptk.) 6:119. §, valamint a Kúria Pfv.V.21.816/2017/5. számú döntése alapján, amennyiben a szerződés hatályát veszítette, nem követelhető a szerződés teljesítése, továbbá tekintve, hogy a szerződés megerősítését szolgáló kötbér osztozik a szerződés jogi sorsával, a szerződéses kötelelem megszűnésével kötbér érvényesítésére sincs lehetőség.

A Ptk. 6:119. § (1)–(2) bekezdése alapján: „Ha a szerződés hatálya nem állt be, vagy a szerződés hatályát veszítette – ideértve azt az esetet is, ha a szerződéshez a harmadik személy beleegyezése vagy a hatóság jóváhagyása hiányzik, vagy azt megtagadták – a szerződés teljesítése nem követelhető. A hatálytalan szerződés alapján történt teljesítésekre az érvénytelen szerződés jogkövetkezményeit kell megfelelően alkalmazni.”

A Kúria Pfv.V.21.816/2017/5. számú döntése: „A kötbér szerződés megerősítését szolgáló kikötés jellegéből adódik, hogy a szerződéses kötelelem megszűnésével a kötbérikötés hatálya is megszűnik [vö. Kúria Pfv.V.21.816/2017/5. Indokolás [27] pont], így kötbérvétel a szerződés megszűnését követő időszakra nem követelhető. Követelhető viszont a szerződés késedelem miatti felmondása esetén a felmondást megelőző időszakra járó késedelmi kötbér [vö. Kúria Pfv.V.20.544/2019/5. Indokolás [72] pont].”

2.1. Az Útmutatónak az aláhúzott betűvel szedett azon része, miszerint „Ez utóbbi esetben a szerződés nem szűnik meg, illetve nem veszti hatályát..” vonatkozik-e arra az esetre is, amikor egyébként a közbeszerzési szerződés konkrét időponttal, dátummal megjelöli a szerződés hatályának a megszűnését és a késedelmes teljesítésre ezen konkrét időpont elteltét követően kerülhetne sor?

**A Közbeszerzési Hatóság válasza:**

Az Útmutató hivatkozott, aláhúzott része a késedelmes teljesítés okán szükségessé váló szerződésmódosítás esetkörüre utal, ami kizárólag a szerződés hatálya alatt értelmezhető. A szerződés hatályának lejártát követően késedelemről már nem lehet szó. Amennyiben meghatározott időpontban megszűnik a szerződés hatálya, úgy a szerződés módosítása már fogalmilag kizárt, azaz a hatályát veszített szerződés utólag már nem módosítható.

**A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

A Kbt. 2. § (8) bekezdése alapján a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Ptk. 6:3. § a) pontja alapján a kötelelem megszűnik a szolgáltatás teljesítésével, ha e törvény eltérően nem rendelkezik.

A Ptk. 6:153. §-a szabályozza a kötelezett késedelmét, miszerint a kötelezett késedelembe esik, ha a szolgáltatást annak esedékességekor nem teljesíti.

A kötelezett késedelmének jogkövetkezményei a Ptk. 6:154. §-a szerint:

(1) Ha a kötelezett késedelembe esik, a jogosult követelheti a teljesítést, vagy ha a késedelem következtében a szerződés teljesítéséhez fűződő érdeke megszűnt, elállhat a szerződéstől.

(2) A jogosult elállásához nincs szükség a teljesítéshez fűződő érdek megszűnésének bizonyítására, ha

a) a szerződést a felek megállapodása szerint vagy a szolgáltatás felismerhető rendeltetésénél fogva a meghatározott teljesítési időben – és nem máskor – kellett volna teljesíteni; vagy

b) a jogosult az utólagos teljesítésre megfelelő póthatáridőt tűzött, és a póthatáridő eredménytelenül telt el.

Az Útmutató hivatkozott része a közbeszerzési szerződés módosításának a szempontjából ismerteti azt az esetkört, amikor a teljesítési határidő eredménytelen elteltével (Ptk. 6:153. §) a szolgáltatás nem megy teljesedésbe. A Ptk. 6:3. § a) pontja alapján tehát nem szűnik meg a kötelelem, azonban a szerződésszegésre tekintettel beállnak a késedelem jogkövetkezményei a Ptk. 6:154. §-a alapján, amelynek során a jogosult például követelheti a teljesítést, vagy meghatározott feltételek mellett elállhat a szerződéstől, illetve késedel-

mi kötbért érvényesíthet. A Ptk. 6:187. § (1) bekezdés második mondata rögzíti, hogy a késedelem eseteire kikötött kötbér megfizetése nem mentesít a teljesítési kötelezettség alól.

Az Útmutató hivatkozott, aláhúzott része tehát nem arra utal, hogy a kötelezetti késedelem, azaz a teljesítési határidő elmulasztása miatt nem szűnik meg a szerződés, illetve emiatt nem veszti hatályát a szerződés, hanem azt fejezi ki, hogy a késedelmes teljesítés önmagában nem szünteti meg a szerződést, illetve ez nem okozza a szerződés hatályának megszűnését. Adott esetben azonban – például póthatáridő megadásával – a szerződés módosítása válhat szükségessé a Kbt. alapján a teljesítési határidő tekintetében, és szükség esetén a szerződés hatálya tekintetében is, hiszen a teljesítésnek – akár késedelmesen is – de alapvetően a szerződés hatálya alatt kell megvalósulnia, továbbá a Ptk. 6:154. §-a szerinti elállási jog is csak a szerződés hatálya alatt értelmezhető. Ez esetben tehát az ajánlatkérő – amennyiben adott időpontban lejár a szerződés hatálya, úgy annak lejártá előtt – a szerződés időbeli hatályának módosítása mellett alkalmazhatja a késedelem jogkövetkezményeit. A szerződés hatályának lejártát követően késedelemről már nem lehet szó.

A Ptk. 6:116. § (2) bekezdése alapján, ha a felek a szerződés hatályának megszűntét bizonytalan jövőbeli eseménytől tették függővé, a feltétel bekövetkeztével a szerződés hatályát veszti. A Ptk. 6:116. § (3) bekezdése alapján a feltételre vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell arra az esetre is, ha a felek a szerződés hatályának beálltát vagy megszűntét valamely időponthoz kötötték.

Az Útmutató hivatkozott, aláhúzott része tehát a késedelmes teljesítés okán szükségessé váló szerződésmódosítás esetkörüre utal, ami kizárólag a szerződés hatálya alatt értelmezhető. Amennyiben azonban meghatározott időpontban megszűnik a szerződés hatálya, úgy a szerződés módosítása már fogalmilag kizárt, azaz a hatályát veszített szerződés utólag már nem módosítható.

A fentiekől eltérő eset az, ha a teljesítés elmaradása mellett veszti hatályát a szerződés, ugyanis ebben az esetben a nemteljesítés jogkövetkezményei alkalmazásának van helye, azaz az ajánlatkérő például meghírusulási kötbér érvényesítésére lesz jogosult. Ez esetben a Ptk. 6:187. § (1) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy a

teljesítés elmaradása esetére kikötött kötbér érvényesítése a teljesítés követelését kizárja.

2.2. *Amennyiben a szerződés a Ptk. 6:119. § szerinti rendelkezéstől eltérő szerződéses kikötést nem tartalmaz, van-e lehetőség arra, hogy a vállalkozó a határidőben nem teljesített kötelezettségét (késedelmesen) teljesítse a közbeszerzési szerződés hatályának megszűnését követően, illetve az ajánlatkérő jogosult-e elfogadni az ilyen teljesítést?*

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

A Ptk. 6:119. §-a a hatálytalan szerződés alapján történt teljesítésekre az érvénytelen szerződés jogkövetkezményeit rendeli alkalmazni. Erre tekintettel a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint – különösen közbeszerzési szerződés esetén – aggályos lehet az a körülmény, hogyha a felek szándéka a szerződés hatályának megszűnése után is kifejezetten a szerződés teljesítésére, illetve annak elfogadására irányul. Egyebekben ismételtén utalni szükséges arra, hogy a szerződés hatályának lejártát követően késedelmes teljesítésről már nem, hanem a teljesítés elmaradásáról lehet szó.

#### **A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

A Ptk. 6:119. §-a rendelkezik a hatálytalan szerződés joghatásairól, amely alapján, ha a szerződés hatálya nem állt be, vagy a szerződés hatályát veszítette – ideértve azt az esetet is, ha a szerződéshez a harmadik személy beleegyezése vagy a hatóság jóváhagyása hiányzik, vagy azt megtagadták – a szerződés teljesítése nem követelhető. A hatálytalan szerződés alapján történt teljesítésekre az érvénytelen szerződés jogkövetkezményeit kell megfelelően alkalmazni.

A Ptk. 6:119. §-a a teljesítés követelésének a tilalmát mondja ki, és utal a hatálytalan szerződés alapján történt teljesítésekre alkalmazható – alapvetően az érvénytelen szerződésekre irányadó – jogkövetkezményekre (Ptk. 6:108. § - 6:115. §). A Ptk. 6:108. § (1) bekezdése alapján érvénytelen szerződésre jogosultságot alapítani és a szerződés teljesítését követelni nem lehet. A Ptk. 6:109. §-a szerint az érvénytelen szerződés alapján nyújtott szolgáltatással a kárveszély a másik félre száll át. Jogkövetkezményként említhető továbbá a Ptk. 6:112. § - 6:113. §-ai alapján az eredeti állapot helyreállítása, vagy az alaptalan gazdagodás pénzbeni megtérítése.

A Közbeszerzési Hatóság értelmezésében a Ptk. 6:119. §-ának második mondata arra utal, hogy a szerződés

hatályának megszűnését követően esetlegesen megtörtént teljesítéseket milyen módon – az érvénytelenség egyéb jogkövetkezményeinek alkalmazásával – kell az érintett feleknek kezelniük, orvosolniuk. Arra tekintettel tehát, hogy a hatálytalan szerződés már nem képes a felek által kívánt joghatás kiváltására, azaz a hatályát veszített szerződés a hatálya megszűnését követő időszakra vonatkozóan a továbbiakban a felekre nézve jogokat és kötelezettségeket már nem keletkeztet, a Ptk. 6:119. §-a alapján aggályos lehet az a körülmény, hogyha a felek szándéka a szerződés hatályának megszűnése után is kifejezetten a szerződés teljesítésére, illetve annak elfogadására irányul.

Közbeszerzési jogi szempontból ez még hangsúlyosabban érvényesülhet, figyelemmel arra, hogy egy adott beszerzési igény megvalósulásának – a közbeszerzési jogi alapelvek és a közbeszerzési szabályrendszerben foglalt garanciális rendelkezéseknek megfelelően – közbeszerzési szerződés keretében szükséges teljesülnie. Figyelemmel kell lenni továbbá arra is, hogy egy közbeszerzési szerződés megszűnését követően – akár ahhoz kapcsolódóan – felmerülő beszerzési igény új közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettségét is eredményezheti.

2.3. *Az előző kérdéssel összefüggésben, amennyiben a késedelmes teljesítés elfogadásra kerül a szerződés hatályának megszűnését követő időszakra, az ajánlatkérő jogosult/kötelese-e késedelmi kötbért érvényesíteni, figyelemmel a Kbt. 142. §-ában foglalt rendelkezésekre is?*

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

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési szerződés hatályának megszűnését követő teljesítésre vonatkozóan nem értelmezhetők a Kbt. 142. §-ának rendelkezései.

#### **A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

A Ptk. 6:186. § (1) bekezdése alapján a kötelezett pénz fizetésére kötelezheti magát arra az esetre, ha olyan okból, amelyért felelős, megszegi a szerződést. Mentésül a kötbérfizetési kötelezettség alól, ha szerződés-szegését kimenti.

A fentiek értelmében a késedelmi kötbér követelésének joga tehát a kötelezett felróható szerződés-szegése alapján nyílik meg, azaz a kötbérigény érvényesítésének feltétele a kötelezett olyan szerződés-szegése, amelyet nem tudott kimenteni.



A Ptk. 6:119. §-ából kiindulva a szerződés hatályának megszűnését követő időszakban történő teljesítés esetén az eredeti szerződésre alapítottan már nem merülhet fel szerződésszegés, tekintettel arra, hogy az abban foglalt szerződéses feltételek (jogok és kötelezettségek) joghatás kiváltására már nem alkalmasak. E tekintetben lesz releváns a kérdésben hivatkozott kúriai ítélet azon megállapítása is, miszerint „a szerződéses kötelelem megszűnésével a kötbérikötés hatálya is megszűnik”, illetve „kötbérikövetelés a szerződés megszűnését követő időszakra nem követelhető”, azaz a szerződés hatályán túli időszakra nézve kötbér nem köthető ki és nem is érvényesíthető.

A Kbt. 142. § (2) bekezdése a szerződésszegésből eredő igények érvényesítésének kötelezettségéről rendelkezik. Tekintettel arra, hogy szerződésszegés a szerződés hatálya alatt következhet be, a szerződés hatályának megszűnését követő teljesítésre vonatkozóan a Kbt. 142. § (2) bekezdés szerinti szerződésszegés és az abból eredő igényérvényesítési kötelezettség nem értelmezhető, ennél fogva a Kbt. 142. §-ában foglaltak sérelme sem merülhet fel.

### 3. kérdés

*Egy 2024 márciusában megindított közbeszerzési eljárás eredményeként az ajánlatkérő 2024. május 2-án kötötte meg a közbeszerzési szerződést. A Kbt. 37. § (2) bekezdésben foglalt közzétételi kötelezettségnek megfelelően, illetve a Kbt. 197. § (1) bekezdésében foglaltakkal összhangban jár-e el az ajánlatkérő, ha 2024. május 10-én küldi meg a Közbeszerzési Hatóság felé az EKR-en keresztül az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetményt?*

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

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ismertetett esetre a Kbt. 37. § (2) bekezdésének a 2024 márciusában hatályos rendelkezései irányadók.

#### **A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

A Kbt.-nek a 2024. április 1-től hatályos 37. § (2) bekezdés első mondata alapján az (1) bekezdés h) és 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 vagy a szerződés megkötésének megtagadására vonatkozó ajánlattevői

döntés kézhezvételét követő húsz napon belül köteles megküldeni közzétételre.

A Kbt. 37. § (2) bekezdésének a 2024 márciusában hatályos rendelkezései alapján az 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.

A Kbt. 197. § (1) bekezdése alapján a Kbt. rendelkezéseit a hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra kell alkalmazni. A 139. §, a 141. §, a 142. §, a 153. § (1) bekezdés c) pontja és a 175. § rendelkezéseit alkalmazni kell e törvény hatálybalépését megelőzően megkezdett beszerzések vagy közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül történő módosításának lehetőségére, valamint a módosítás és teljesítés ellenőrzésére, továbbá a XXI. fejezet rendelkezéseit az ezekkel összefüggő jogorvoslati eljárásokra.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy a Kbt. rendelkezéseinek módosításával összefüggésben, azok hatályára vonatkozóan a Kbt. 197. § (14) bekezdése lesz irányadó. A Kbt. 197. § (14) bekezdése alapján, ha a Kbt. és a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott jogszabály eltérően nem rendelkezik, úgy a Kbt. és a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott jogszabály módosítása esetén a módosító törvény vagy jogszabály által megállapított rendelkezéseit a módosító törvény vagy jogszabály hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra, valamint a módosító jogszabály jogorvoslati szervek eljárására vonatkozó rendelkezéseit a hatálybalépését követően kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra kell alkalmazni.

Az állásfoglalás kérsben ismertetett esetben az adott közbeszerzési eljárás 2024 márciusában indult, a közbeszerzési szerződés megkötésére 2024. május 2-án került sor.

Annak eldöntésében, hogy egy ajánlatkérő a Kbt. valamely rendelkezésének hatályát tekintve mely időállapot szerint köteles eljárni, a Kbt. 197. §-a nyújt eligazítást. A főszabályt a Kbt. 197. § (1) bekezdés első mondata, illetve a módosított rendelkezések tekintetében pedig a Kbt. 197. § (14) bekezdése rögzíti. Ezen, általános rendelkezésektől eltérően a Kbt. 197. §-ának további szabályozása a Kbt. egyes, konkrétan meghatározott rendelkezései vonatkozásában eltérő szabályokat állapít meg [lásd pl. a 197. § (1) bekezdés második mondatát, ahol a 139. §, a 141. §, a 142. §, a 153. § (1) bekezdés c) pontja és a 175. § kerül nevesítésre]. A Kbt. 37. §-ával, illetve annak módosításával összefüggésben a Kbt. 197. §-a nem tartalmaz speciális szabályozást, így arra vonatkozóan a Kbt. 197. § (14) bekezdése lesz irányadó.

Jelen kérdés kapcsán egyrészt tisztázni szükséges azt, hogy a Kbt. 197. § (1) bekezdés első mondatának, illetve a Kbt. 197. § (14) bekezdésének megfogalmazása akképpen értelmezendő, hogy a Kbt. rendelkezéseit, illetve módosított rendelkezéseit a hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, a hatálybalépése után megkezdett közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, a hatálybalépése után megkezdett pályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra kell alkalmazni. Eltérő értelmezés esetén ugyanis felmerülne az a jogbiztonság követelményének sérelmét eredményező helyzet, miszerint más időállapot szerinti rendelkezések lennének alkalmazandók a közbeszerzési eljárás, és más időállapot szerinti rendelkezések lennének alkalmazandók az alapján megkötött szerződés tekintetében. Nem helytálló tehát a hivatkozott jogszabályok esetleges olyan értelmezése, hogy mivel a Kbt. 37. § (2) bekezdése szerződéskötést említ, akkor az annak megkötése időpontjában (2024. május 2.) hatályos Kbt. rendelkezéseket kellene figyelembe venni.

A főszabálytól eltérő szabályozást kizárólag a Kbt.-ben foglalt külön (átmeneti) rendelkezés állapíthat meg. A Kbt.-nek a 2024. április 1-től hatályos 37. § (2) bekezdése tekintetében azonban a Kbt. nem tartalmaz arra irányuló speciális szabályozást, hogy ezen rendelkezést a hatálybalépését megelőzően indult közbeszerzési eljárásokra is alkalmazni kellene.

A fentiek értelmében tehát jelen esetben az adott közbeszerzési eljárás megkezdésének az időpontja lesz az irányadó az eljárás eredményéről szóló tájékoztató

hirdetmény feladása kapcsán, azaz a Kbt. 37. § (2) bekezdésének a 2024 márciusában hatályos rendelkezései alapján az 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. A közbeszerzés megkezdése tekintetében a Kbt. 3. § 23. pontja ad eligazítást.

#### 4. kérdés

*A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet) 24. § (3) bekezdésével összefüggésben az „egyenértékű minőségbiztosítási intézkedések egyéb bizonyítékai” körében benyújtott dokumentáció tartalmi bírálata vonatkozásában kérdésként merült fel, hogy miként bizonyítható, hogy az adott dokumentáció egyenértékűnek tekintendő. A Nemzeti Akkreditáló Hatóság álláspontja alapján, nemzetközi határozat értelmében akkreditációval rendelkező szerv nem adhat ki olyan nyilatkozatot és tanúsítványt, ami nem akkreditált, így a dokumentáció akkreditált szervevel történő megfelelés vizsgálatára az ajánlatkérőnek nincs lehetősége.*

*4.1. Elfogadható-e az egyenértékű minőségbiztosítási intézkedés egyéb bizonyítékként az a benyújtott dokumentáció (pl. belső szabályzatok), amelyek alapján nem akkreditált szerv állított ki egy tanúsítványt, amelyben rögzíti, hogy az ajánlattevő működése a vizsgálata alapján megfelel az érintett ISO szabványoknak?*

*4.2. Amennyiben megfelelőnek tekinthető egy ilyen tanúsítvány a tartalmi megfelelés alátámasztására, az nem üresíti-e ki az akkreditáció által nyújtott minőségi többleteltvárás?*

*4.3. Van-e arra vonatkozóan a Közbeszerzési Hatóságnak gyakorlata, hogy a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24. § (3) bekezdésében meghatározott egyenértékű minőségbiztosítási intézkedések egyéb bizonyítékainak értékelése során milyen szempontok alapján szükséges eljárni?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az egyenértékű minőségbiztosítási intézkedések egyéb bizonyítékainak benyújtásával a gazdasági szereplőnek azt kell bizonyítania, hogy az általa megtett, vagy bevezetni tervezett minőségbiztosítási intézkedések – tanúsítvány

hiányában is – megfelelnek a vonatkozó szabványokban támasztott feltételeknek, követelményeknek. Az egyenértékű minőségbiztosítási intézkedések egyéb bizonyítékai körében minden olyan dokumentum, igazolás, okirat benyújtható, ami alátámasztja a gazdasági szereplő intézkedéseinek megfelelőségét. Ezen dokumentumok ajánlatkérő általi elfogadása nem automatikus, az ajánlatkérőnek ellenőriznie és mérlegelnie kell, hogy a benyújtott bizonyítékok alapján a gazdasági szereplő az adott esetben valóban megfelel-e a vonatkozó szabványok szerinti követelményeknek.

Közbeszerzési jogi szempontból akkor van jelentősége annak, hogy akkreditált szervezet által legyen kiállítva valamely benyújtani kért tanúsítvány, amennyiben ezt a követelményt jogszabály határozza meg, vagy azt az ajánlatkérő szerepelteti a tanúsítványhoz kapcsolódó követelményként az alkalmassági feltétel előírása során. Ezekben az esetekben annak tényét, hogy a tanúsítványt kiállító szervezet akkreditált szervezetnek minősül-e, az ajánlatkérő ellenőrizni köteles.

#### **A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24. § (3) bekezdése alapján, ha az ajánlatkérő az ajánlattevő vagy a részvételre jelentkező bizonyos minőségbiztosítási szabványoknak való megfelelősége tanúsításához független szervezet által kiállított tanúsítvány benyújtását írja elő, akkor a vonatkozó európai szabványsorozatnak megfelelő szervezet által tanúsított, a vonatkozó európai szabványsorozaton alapuló minőségbiztosítási rendszerekre kell hivatkoznia. Az ajánlatkérő köteles elfogadni az Európai Unió más tagállamában bejegyzett szervezettől származó egyenértékű tanúsítványt, továbbá az egyenértékű minőségbiztosítási intézkedések egyéb bizonyítékait, ha a szóban forgó gazdasági szereplőnek – neki fel nem róható okokból – nem volt lehetősége az említett tanúsítványokat az előírt határidőn belül megszerezni, feltéve, hogy a gazdasági szereplő bizonyítja, hogy a javasolt minőségbiztosítási intézkedések megfelelnek az előírt minőségbiztosítási szabványoknak.

Sem a Kbt., sem a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet nem határozza meg, hogy az „egyenértékű minőségbiztosítási intézkedések egyéb bizonyítékai” körében milyen dokumentumokat lehet/szükséges benyújtania az ajánlattevőnek, illetve, hogy milyen tartalmi szempontok szerint kell az ajánlatkérőnek elvégeznie a benyújtott dokumentumok ellenőrzését.

A kérdéskörrel összefüggésben irányadók lehetnek a D.201/14/2018. számú döntőbizottsági határozat – különösen a 85-96. pontjaiban szereplő – megállapításai, illetve az abban hivatkozott bírósági ítéletek rendelkezései. A határozat alapjául szolgáló jogesettel kapcsolatban több jogorvoslati eljárás is lefolytatásra került, amelyek átfogó vizsgálata javasolt lehet jelen kérdés tekintetében is.

A D.201/14/2018. számú határozatban a Döntőbizottság azt állapította meg, hogy az ajánlatkérő az erőszáramú elektromos hálózatok/rendszerek vagy járművek/utánfutók gyártása és/vagy kereskedelme tevékenységére vonatkozó érvényes nemzeti rendszerben akkreditált szervezet által tanúsított ISO 9001:2008 vagy azzal egyenértékű egyéb szabvány alapján működtetett minőségbiztosítási rendszer meglétét írta elő az alkalmasság megállapításához. Ezt az ajánlattevők az ISO 9001:2008, az ISO 9001:2015, az ISO 9001 ágazat specifikus, vagy nemzetközileg elfogadott minőségirányítási Rendszer (QMS) megfelelő tanúsítvánnyal igazolhatták, illetve igazolhatták az alkalmassági feltételnek való megfelelést a minőségbiztosítás érdekében tett intézkedés egyéb bizonyítékával.

A Döntőbizottság azt állapította meg, hogy az ajánlatkérő lehetővé tette az alkalmasság igazolását a fentiekben hivatkozott szabványoknak megfelelő tanúsítvánnyal, illetve ennek hiányában (egyéb bizonyíték) a minőségbiztosítás érdekében rendelkezésre álló további dokumentummal, mely nem tanúsítvány, azonban megfelelően igazolja azt, hogy az érintett gazdasági szereplő hajtott végre, vagy tervez végrehajtani vagy bevezetni a tevékenysége során olyan intézkedéseket, mellyel eleget tesz a minőségbiztosítási rendszer bevezetéséhez szükséges elvárásoknak.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a vizsgált alkalmassági feltételhez rendelt két igazolási mód nem azonos. A tanúsítvány és a tanúsítványtól eltérő egyéb módon történő igazolása a minőségbiztosítási rendszer meglétének nem egységes igazolási módja és nem is kezelhető egységesen, továbbá nem is igazolható a két mód azonos dokumentumokkal. A tanúsítvány megléte esetén az igazolás a tanúsítvány – illetve annak másolati példánya – benyújtásával történik. A minőségbiztosítás érdekében tett intézkedés egyéb bizonyítéka pedig nem a tanúsítvány, hanem attól eltérő további dokumentumok. Az, hogy ezek milyen dokumentumok lehetnek,

azt az – esetbeli – ajánlatkérő nem határozta meg a közbeszerzési dokumentumokban. A minőségbiztosítás érdekében tett intézkedés egyéb bizonyítékának alkalmasság igazolására való megfelelést mindig az adott közbeszerzési eljárásban előírt alkalmassági feltétel és az ahhoz kapcsolódó speciális elvárások, előírások, esetlegesen jogszabályok határozzák meg.

A Döntőbizottság és az – esetbeli – ajánlatkérő által is hivatkozott Legfelsőbb Bíróság Kfv. VI.39.055/2009/4. számú ítélete is azt erősíti meg, hogy a minőségbiztosítás érdekében tett intézkedés okiratának benyújtása azt jelenti, hogy az ajánlattevő okiratok benyújtásával tanúsítja, hogy a minőségbiztosítás érdekében milyen intézkedéseket tett. Nem csak az minősül minőségbiztosítás érdekében tett intézkedésnek, amelyet a tanúsíttatást végző szerv felé tesz az ajánlattevő, hanem minden olyan intézkedés, amely a rendszer bevezetését lehetővé teszi. Ezeknek az intézkedéseknek a megtételét viszont nem elegendő csak nyilatkozattal tanúsítani, azt az elkészített dokumentumok benyújtásával is igazolni kell. A minőségirányítási rendszerre vonatkozó tanúsítvánnyal egyenértékű minőségbiztosítási intézkedéseknek, illetve erre vonatkozó egyéb bizonyítéknak a referenciák bemutatása nem felel meg.

A tárgyi ügyben az ajánlatkérő az előírt alkalmassági feltétel igazolási módjaként nemcsak a tanúsítványt fogadta el, hanem az előzőekben hivatkozott minőségbiztosítás érdekében tett intézkedés egyéb bizonyítékát is, így az ajánlattevő alkalmasságának az eldöntése során az ajánlatkérőnek adott esetben mindkét igazolási módot vizsgálva kellett eljárnia.

A tárgyi esetben a dokumentumok tartalmának vizsgálata alapján azt állapította meg a Döntőbizottság, hogy az ajánlattevő benyújtotta a 2017-es évre kiadott éves képzési tervet, a képzési igazolást, az éves audit tervet, a belső audit tervet, a célok, célkitűzéseket, a vezetőségi átvizsgálás jegyzőkönyvét. Ezek között a belső auditra vonatkozó dokumentum, a 2017. évre vonatkozó auditterv, a képzési igazolás a vezetőségi átvizsgálás jegyzőkönyve igazolta, hogy az ajánlattevő 2017. évben hozott olyan intézkedéseket, melyek a minőségbiztosítási rendszer bevezetéséhez szükségesek, illetve a minőségbiztosítás érdekében tett egyéb intézkedések voltak, ezért az ajánlattevő a felhívásban foglaltak szerint igazolta az alkalmasságát, a Döntőbizottság ezért a jogorvoslati kérelmet elutasította.

Adott esetben minőségirányítási kézikönyv is benyújtható a minőségbiztosítás érdekében tett intézkedés egyéb bizonyítékai körében, azonban a tárgyalat jogesetben a Döntőbizottság azt állapította meg, hogy az ajánlattevő a minőségirányítási kézikönyvet a tanúsítványt alátámasztó dokumentumként csatolta, így a kézikönyv ebben az esetben nem lehetett a minőségbiztosítás érdekében tett intézkedés egyéb bizonyítéka.

A fentiekben leírtak alapján a minőségbiztosítás érdekében tett intézkedések egyéb bizonyítékát, mint alkalmassági követelménynek való megfelelést az ajánlattevőnek a minőségbiztosítás érdekében megtett, vagy bevezetni tervezett intézkedéseket tanúsító dokumentációk, kézikönyvek, igazolások, egyéb okiratok benyújtásával kell igazolnia. Ezen intézkedések megfelelést erősítheti adott esetben egy olyan tartalmú dokumentum, amely alátámasztja, hogy az ajánlattevő működése a vonatkozó szabványoknak megfelel, azonban a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint ezen dokumentum benyújtása önmagában még nem elegendő a minőségbiztosítás érdekében tett intézkedések egyéb bizonyítékainak való megfelelés körében.

Egyebekben az ajánlatkérő belátásán és döntésén múlik, hogy a vonatkozó szabályozás keretei között milyen tartalmú és alaki kellékekkel rendelkező igazolásokat, okiratokat fogad el bizonyítékként. Az ajánlatkérőnek joga és lehetősége van arra, hogy az ajánlattevő által becsatolt bizonyítékokat, nyilatkozatokat nem fogadja el az egyenértékű minőségbiztosítási intézkedések egyéb bizonyítékainak, az a jog azonban már nem illeti meg, hogy ezt a döntését nem közli az ajánlattevővel [lásd: Fővárosi Bíróság 25.K.30.216/2005/3.sz. ítélet 8. oldal]

Arra vonatkozóan, hogy a tanúsítványt kiállító szervezet akkreditált szervezetnek kell-e hogy minősüljön, az alábbi megállapítások tehetők. A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az alkalmassági követelmények körében kizárólag árubeszerzés esetén, a 21. § (1) bekezdés i) pontjában hivatkozik „elismert (bármely nemzeti rendszerben akkreditált) tanúsító szervezettől származó tanúsítvány”-ra, valamint a 24. § (4) bekezdésben a környezetvédelmi vezetési rendszereknek való megfelelés tanúsításához kapcsolódóan. A Kbt.-ben a 60. § (2) bekezdés hivatkozik akkreditált szervezetre a műszaki leírásban, vagy az értékelési szempontok vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek keretében meghatározott követelmények körében. A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24. § (3) bekezdése független szerve-

zetet, a vonatkozó európai szabványsorozatnak megfelelő szervezetet, az Európai Unió más tagállamában bejegyzett szervezetet említ.

Közbeszerzési jogi szempontból tehát akkor van jelentősége annak, hogy akkreditált szervezet által legyen kiállítva valamely benyújtani kért tanúsítvány, amennyiben ezt a követelményt jogszabály határozza meg, vagy azt az ajánlatkérő szerepelteti a tanúsítványhoz kapcsolódó követelményként az alkalmassági feltétel előírása során. Ezekben az esetekben annak tényét, hogy a tanúsítványt kiállító szervezet akkreditált szervezetnek minősül-e, az ajánlatkérő ellenőrizni köteles. Természetesen ez esetben is köteles az ajánlatkérő elfogadni a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24. § (3) bekezdése szerinti egyenértékű minőségbiztosítási intézkedések egyéb bizonyítékait, amennyiben az ajánlattevő az előírt tanúsítvánnyal nem rendelkezik.

*A másik kérdéskör a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24. § (3) bekezdésének a „nem volt lehetősége az említett tanúsítványokat az előírt határidőn belül megszerezni” fordulata kapcsán merült fel.*

4.4. *Ha csak akkor fogadható el az egyenértékű minőségbiztosítási intézkedés egyéb bizonyítéka, ha az ajánlattevő határidőre nem tudja megszerezni az előírt akkreditált tanúsítványt, akkor szükséges-e, hogy az akkreditált tanúsítvány megszerzésével járó eljárás már folyamatban legyen az ajánlattétel benyújtásakor, de az – az ajánlattevőn kívül álló okokból – még nem került teljesen lefolytatásra?*

4.5. *Elvárt-e bármilyen aktív cselekmény az ajánlattevő részéről arra vonatkozóan, hogy a szükséges tanúsítványt megszeresse?*

4.6. *Amennyiben az alkalmassági követelmény ellenőrzése körében elfogadásra kerülnek az ajánlattevő által benyújtott bizonyítékok az „egyenértékű minőségbiztosítási intézkedés” megtétele vonatkozásában, szükséges-e, hogy az ajánlattevő a szerződés teljesítése során szerezzon ténylegesen akkreditált tanúsítványt?*

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

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az egyenértékű minőségbiztosítási intézkedések egyéb bizonyítékai elfogadásának feltétele az, hogy a gazdasági szereplő bizonyítsa, hogy rajta kívül álló okok miatt nem volt lehetősége az adott tanúsítvány megszerzésére a rendelkezésre álló időn belül. A gazdasági szereplőnek bizonyítania, igazolnia kell továbbá azt is, hogy a

minőségbiztosítási intézkedései megfelelnek az előírt minőségbiztosítási szabványoknak.

#### **A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24. § (3) bekezdésének utolsó mondata értelmében az ajánlatkérő köteles elfogadni [...] az egyenértékű minőségbiztosítási intézkedések egyéb bizonyítékait, ha a szóban forgó gazdasági szereplőnek – neki fel nem róható okokból – nem volt lehetősége az említett tanúsítványokat az előírt határidőn belül megszerezni, feltéve, hogy a gazdasági szereplő bizonyítja, hogy a javasolt minőségbiztosítási intézkedések megfelelnek az előírt minőségbiztosítási szabványoknak.

A hivatkozott rendelkezés kettős feltételt támaszt az egyenértékű minőségbiztosítási intézkedések egyéb bizonyítékainak elfogadhatósága tekintetében. Egyrészt az ajánlattevőnek – neki fel nem róható okokból – nem volt lehetősége az említett tanúsítványokat az előírt határidőn belül megszereznie, másrészt az ajánlattevőnek sikeresen bizonyítani kell, hogy a minőségbiztosítási intézkedések megfelelnek az előírt minőségbiztosítási szabványoknak.

A második feltétel az előző kérdések kapcsán a fentiekben már részletezésre került. Az első feltétellel összefüggésben iránymutató lehet a Fővárosi Bíróság 25.K.30.216/2005/3. sz. ítélete a szabályozás célja tekintetében. [Az akkor hatályos rendelkezés alapján, az ajánlatkérő köteles elfogadni az Európai Unió más tagállamában bejegyzett szervezettől származó egyenértékű tanúsítványt, továbbá az egyenértékű minőségbiztosítási intézkedések egyéb bizonyítékait is attól az ajánlattevőtől (alvállalkozótól), aki nem juthat hozzá ilyen tanúsítványhoz, vagy akinek nincs lehetősége arra, hogy ilyen tanúsítványt az adott határidőn belül beszerezzen.]

A korábban hatályos szabályozással összefüggésben a bíróság rögzítette, hogy „a Kbt.-nek az egyenértékű minőségbiztosítási intézkedések egyéb bizonyítékainak kötelező elfogadását előíró rendelkezése azoknak az ajánlattevőknek a közbeszerzési eljárásban való részvételét és esélyegyenlőségének biztosítását szolgálja, amelyek megfelelnek az ajánlati felhívásban előírt szabványokban található feltételeknek, azonban nem juthatnak hozzá a tanúsítványhoz, vagy az ajánlattételi határidőig nem tudják azt beszerezni.” [lásd: Fővárosi Bíróság 25.K.30.216/2005/3. sz. ítélet 7. oldal]

A jelenleg hatályos rendelkezés csak a tanúsítványnak az előírt határidőn belül történő beszerzésének a hiányát támasztja feltételként. Arra vonatkozóan azonban nincsen szabályozás, vagy kötelezés, hogy a tanúsítvány megszerzésével járó eljárásnak folyamatban kellene lennie az ajánlat benyújtásakor, vagy az ajánlattevőnek a szerződés teljesítése során ténylegesen rendelkeznie kellene az adott tanúsítvánnyal, vagy az ajánlattevő a tanúsítvány megszerzése érdekében megtett intézkedéseiről a későbbiekben beszámolni tartozna az ajánlatkérőnek. Arra tekintettel sem lehet erre vonatkozó elvárást támasztani, mert a szabályozás lehetővé teszi azt, hogy az ajánlattevő a jövőben bevezetni tervezett intézkedései megfelelőségét is bizonyíthatja az alkalmassági követelménynek való megfelelés érdekében [lásd D.201/14/2018. számú határozat 87. pont]. Adott esetben azonban – például a tanúsítvány megszerzésével járó eljárás megindításának az igazolása – elősegítheti az ajánlattevő által benyújtott egyéb bizonyítékok ajánlatkérő általi pozitív elbírálását. Az ajánlatkérőnek elsősorban azt kell vizsgálnia, hogy az ajánlattevő neki fel nem róható okokból nem tudta-e megszerezni az előírt határidőben az adott tanúsítványt (mert például a tanúsítvány kiállítási időtartama hosszabb, mint az ajánlattételi időtartam). Amennyiben ez a feltétel fennáll, továbbá a minőségbiztosítási intézkedések egyéb bizonyítékai alapján megállapítható, hogy az ajánlattevő minőségbiztosítási intézkedései megfelelnek az előírt minőségbiztosítási szabványoknak, úgy az erre vonatkozó alkalmassági követelmény teljesül.

## 5. kérdés

*Az ajánlatkérő az EKR alapján 2024. április 23-án adta fel az ajánlati felhívását, azonban az Európai Unió Hivatalos Lapja kiegészítésében (Tenders Electronic Daily), a hirdetmények elektronikus napilapjában (a továbbiakban: TED) két dátum is szerepel a felhívás feladásaként (megküldés). Például:*

*„A hirdetmény megküldésének dátuma: 25/04/2024”*

*„Hirdetmény megküldésének dátuma (az eSender rendszerben): 23/04/2024”.*

*Az ajánlatkérő mely dátumot tekintse a felhívás feladásának dátumaként, tekintettel arra, hogy a két időpont között két munkanap különbség van, amely pl. a referenciák igazolásakor mind az ajánlattevők, mind az ajánlatkérő számára kiemelt jelentőséggel bír a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés a) pontjára tekintettel?*

## A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a példában szerepeltetett esetben a TED-en feltüntetett „A hirdetmény megküldésének dátuma: 25/04/2024” rovat a hirdetmény Közbeszerzési Hatóság által a TED felé történő megküldésének időpontját, míg a „Hirdetmény megküldésének dátuma (az eSender rendszerben): 23/04/2024” rovat a hirdetmény ajánlatkérő által a Közbeszerzési Hatóság felé történő továbbításának időpontját jelöli. Ez utóbbi esetben a rovat – az eSender rendszerre történő utalás miatt – hibás tartalommal került megszövegezésre a TED-en. A kérdéses esetben tehát az eljárást megindító felhívás feladásának időpontja a TED-en feltüntetett 25/04/2024 időpont.

## A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 3. § 23. pont első mondata alapján a közbeszerzés megkezdése alatt a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást megindító vagy meghirdető hirdetmény feladásának időpontját kell érteni.

A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet (a továbbiakban: MvM rendelet) 1. § (4) bekezdése alapján a hirdetmények megküldése alatt a TED-en vagy a Közbeszerzési Értesítőben közzéteendő hirdetményeknek az ajánlatkérő által a Közbeszerzési Hatóság részére történő megküldését kell érteni. A Közbeszerzési Értesítőben közzéteendő hirdetmények esetében a hirdetmény feladásának időpontja megegyezik a megküldés időpontjával, míg a TED-en közzéteendő hirdetmények esetében a feladás időpontja a hirdetménynek a Közbeszerzési Hatóság által történő közzétételre feladás ideje.

Az MvM rendelet 5. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek az MvM rendelet 26. § szerinti hirdetményeket – a közbeszerzésekért felelős miniszter által üzemeltetett EKR igénybevetelével, a Közbeszerzési Hatóságon keresztül – kell megküldenie az Európai Unió Kiadóhivatalának.

Az MvM rendelet 19. § (1) bekezdése alapján a Közbeszerzési Hatóság az MvM rendelet 26. § szerinti hirdetmények vonatkozásában az MvM rendelet 9–12. § szerinti eljárást követően az eredetileg megküldött, a javított vagy a hiánypótlásra válaszként megküldött

hirdetményt annak megküldését követően legkésőbb két munkanapon belül adja fel a TED-en történő közzétételre.

A fenti rendelkezések értelmében az uniós hirdetmények feladása két lépcsőben történik, először az ajánlatkérő küldi meg a hirdetményt a Közbeszerzési Hatóság felé, ezt követően a Közbeszerzési Hatóság adja fel a hirdetményt a TED-nek. Mind az EKR, mind a TED felületen mindkét dátum rögzítésre kerül, azonban az MvM rendelet 1. § (4) bekezdése alapján a TED-en közzéteendő hirdetmények esetében a feladás időpontja a hirdetménynek a Közbeszerzési Hatóság által történő közzétételre feladás ideje.

A TED-en – az állásfoglalás kérelmben hivatkozott két dátum tekintetében – „A hirdetmény megküldésének dátuma: 25/04/2024” rovatban megjelölt időpont jelenti a hirdetmény MvM rendelet 1. § (4) bekezdése szerinti feladásának időpontját, annak ellenére, hogy a másik hivatkozott rovat tesz utalást az eSender rendszerre, ami ez utóbbi rovat hibás megszövegezésére vezethető vissza.

Egyebekben – uniós hirdetmények esetében – a hirdetmény TED-felé történő feladásának időpontjáról az alábbi felületeken is meg lehet győződni. Például a Közbeszerzési Hatóság honlapján a Közbeszerzési Értesítő felületén az aktuális hirdetményre rákeresve a hirdetmény tartalmában „A hirdetmény megküldésének dátuma:” rovat az MvM rendelet 1. § (4) bekezdése szerinti feladás időpontját jelöli. Az EKR publikus felületén az „Eljárástár” menüpont alatt az adott hirdetményre rákeresve is megtalálhatók a „Megindítás dátuma:”, továbbá az „Eljárás megindításának dátuma” rovatok, amelyek szintén az MvM rendelet 1. § (4) bekezdése szerinti feladás időpontját jelölik.

## 6. kérdés

*Egy építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő ajánlati biztosítékot írt elő, azonban az ajánlati köztöttség meghosszabbítására került sor, mely meghosszabbítás meghaladta a százhusz napot. Az eljárásban az ajánlatkérő a Kbt. 54. § (7) bekezdése alapján intézkedett az ajánlati biztosíték visszafizetéséről. A visszafizetést követően jogorvoslati kérelem benyújtására került sor, melynek eredményeként a Közbeszerzési Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését. A Kbt. 165. § (12) bekezdése alapján az ajánlatkérő új eljárást lezáró döntés meg-*

*hozatalára köteles, melyre tekintettel felkérte az ajánlattevőket, hogy nyilatkozzanak ajánlatuk fenntartását illetően.*

*6.1. Kötelesek-e az ajánlattevők az ajánlati biztosítékot újból rendelkezésre bocsátani abban az esetben, amennyiben már a jogorvoslati eljárást megelőzően fennállt a Kbt. 54. § (7) bekezdés szerinti eset, azaz a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megelőzően sem illette már meg az ajánlatkérőt az ajánlati biztosíték összege?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint attól függetlenül, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 54. § (7) bekezdés szerint eljárva visszafizette az ajánlattevők részére az ajánlati biztosítékot, a Kbt. 165. § (12) bekezdése alapján az ajánlatukat fenntartó ajánlattevőknek igazolniuk kell az ajánlati biztosíték újbóli rendelkezésre bocsátását az ajánlati köztöttségnek az ajánlatkérő által meghatározott új idejére.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 165. § (12) bekezdése alapján, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérőnek az eljárást lezáró döntését, az ajánlatkérő köteles a határozat véglegességének időpontjától számított harminc napon belül új eljárást lezáró döntést hozni. Ha az eljárás előre láthatólag nem eredménytelen, döntése meghozatala előtt – határidő tűzésével – be kell szereznie valamennyi érvényes ajánlatot tevő nyilatkozatát arról, hogy ajánlatát fenntartja. Ha az ajánlattevő a megadott határidőben nem nyilatkozott, úgy kell tekinteni, hogy ajánlatát nem tartja fenn. Ha az ajánlatkérő az eljárásban való részvételt ajánlati biztosíték adásához kötötte, az ajánlatát fenntartó ajánlattevőnek igazolnia kell az ajánlati biztosíték fenntartását vagy újbóli rendelkezésre bocsátását az ajánlati köztöttségnek az ajánlatkérő által meghatározott új idejére.

A Kbt. 165. § (12) bekezdése egy speciális helyzetet teremt az ajánlatkérők számára arra vonatkozóan, hogy a közbeszerzési eljárás jogszerű lezárása érdekében új eljárást lezáró döntést hozhassanak. A rendelkezés értelmében, amennyiben az ajánlatkérő az eljárásban való részvételt ajánlati biztosíték adásához kötötte, az ajánlatát fenntartó ajánlattevőnek igazolnia kell az ajánlati biztosíték fenntartását vagy újbóli rendelkezésre bocsátását az ajánlati köztöttségnek az ajánlatkérő által meghatározott új idejére. Attól a körülménytől tehát nem tehető függővé a Kbt. 165. § (12) bekezdése alapján

az ajánlati biztosíték újbóli rendelkezésre bocsátásának kötelezettsége, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 54. § (7) bekezdését alkalmazva az ajánlati biztosítékot a korábbiakban már jogszerűen visszafizette. Ebből a szempontból csupán annak a feltételnek kell teljesülnie, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 54. § (1) bekezdése alapján a közbeszerzési eljárásban való részvételt ajánlati biztosíték adásához kötötte. Ennek megvalósulása esetén a Kbt. 165. § (12) bekezdés alkalmazásában az ajánlatukat fenntartó ajánlattevőknek az ajánlati biztosítékot az ajánlati kööttségnek az ajánlatkérő által meghatározott új idejére újból rendelkezésre kell bocsátaniuk.

*6.2. Az ajánlatkérő a Kbt. 165. § (12) bekezdése szerint felkérte az ajánlattevőket arra, hogy nyilatkozzanak ajánlatuk fenntartását illetően, azonban a felkérésben nem kérte kifejezetten az ajánlattevőket az ajánlati biztosíték újbóli rendelkezésre bocsátására, kizárólag a Kbt. 165. § (12) bekezdése került beidézésre.*

*Amennyiben – erre vonatkozó kifejezett felkérés hiányában – egy ajánlattevő nem bocsátotta az ajánlatkérő rendelkezésére az ajánlati biztosítékot, jogszerűen jár-e el az ajánlatkérő, ha újabb felkérés kiküldésével kéri az ajánlattevőket az ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátására?*

*6.3. Amennyiben újabb felkérés kiküldésére nincs jogszerű lehetőség, akkor az ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátását nem igazoló ajánlattevőnek a Kbt. 71. § (3a) bekezdése szerint kizárólag arra van lehetősége, hogy igazolja, hogy a biztosíték újbóli rendelkezésre bocsátása az előírásoknak megfelelően megtörtént az ajánlatkérő Kbt. 165. § (12) bekezdés szerinti felkérésére?*

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

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlati biztosítékknak a Kbt. 165. § (12) bekezdése alkalmazása esetén is a fenntartott ajánlati kööttség teljes idejére rendelkezésre kell állnia. Amennyiben a kérdéses esetben az ismételten rendelkezésre bocsátott ajánlati biztosíték az újonnan fenntartott ajánlati kööttség kezdetétől nem áll rendelkezésre, úgy a jogsértő állapot a Kbt. alapján nem orvosolható. Az ajánlati biztosítékkal összefüggésben hiánypótlás kibocsátására kizárólag a Kbt. 71. § (3a) bekezdésében szabályozott esetben van lehetőség. Amennyiben az ajánlattevő nem bocsátja rendelkezésre az ajánlati biztosítékot az ajánlati kööttség ajánlatkérő által meghatározott új határidejére, az a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja és a Kbt. 73. § (6) bekezdés

b) pontja alapján az ajánlat érvénytelenségét eredményezi.

#### **A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

A Kbt. 165. § (12) bekezdésének utolsó mondata értelmében, ha az ajánlatkérő az eljárásban való részvételt ajánlati biztosíték adásához kötötte, az ajánlatát fenntartó ajánlattevőnek igazolnia kell az ajánlati biztosíték fenntartását vagy újbóli rendelkezésre bocsátását az ajánlati kööttségnek az ajánlatkérő által meghatározott új idejére.

A hivatkozott rendelkezés nem tartalmaz – a Kbt. 54. § (7) bekezdéséhez hasonló – kifejezett kötelezést az ajánlatkérőre nézve arra vonatkozóan, hogy az ajánlatukat fenntartó ajánlattevőket felhívja az ajánlati biztosíték fenntartására vagy újbóli rendelkezésre bocsátására az ajánlati kööttség meghosszabbított idejére. A Kbt. 165. § (12) bekezdés megfogalmazása az ajánlati biztosíték fenntartásának vagy újbóli rendelkezésre bocsátásának igazolásáról rendelkezik, attól függetlenül, hogy az az ajánlatkérő kifejezett felhívására, vagy esetleg az ajánlattevők önkéntes jogkövetésének eredményeként valósul-e meg. E tekintetben is azonban annak a szemléletnek kell érvényesülnie, hogy az ajánlati biztosíték az ajánlati kööttség megtartására szolgál, azaz az ajánlati biztosíték akkor tekinthető rendelkezésre bocsátottnak, ha az az ajánlati kööttség kezdetétől – jelen esetben az ajánlati kööttség újbóli fenntartásának az ajánlatkérői felhívásban megjelölt időpontjától – annak teljes időtartamáig rendelkezésre áll, és így az már akár az ajánlati kööttség kezdetétől is szükség esetén lehívható, érvényesíthető. A Kbt. szabályozási rendszere az ajánlati biztosíték határidőre történő meg nem fizetéséhez, vagy az előírt mértéknél kisebb összegben történő megfizetéséhez az ajánlat érvénytelenségének jogkövetkezményét fűzi [Kbt. 73. § (6) bekezdés].

A fentiekkel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet a Közbeszerzési Döntőbizottság 1/2017. (III. 21.) számú összkollégiumi állásfoglalásának 4.) és 5.) pontjára is. A 4.) pont rögzíti, hogy az ajánlati biztosíték esetében hiánypótlás akkor lehetséges, ha az ajánlattevő az ajánlatában csak az arra vonatkozó igazolást nem csatolja, vagy az irattal kapcsolatban merül fel valamely formai hiány, de a biztosíték rendelkezésre bocsátása egyébként az előírásoknak megfelelően megtörtént. Az 5.) pont rögzíti, hogy az ajánlat



érvénytelen, ha az ajánlati biztosítékot nem az ajánlattevő bocsátotta az ajánlatkérő rendelkezésére, továbbá az ajánlati biztosíték az ajánlati kötöttség beálltáig nem, vagy nem a Kbt. 54. § (4) bekezdésében és a felhívásban meghatározott mértékben és tartalommal állt az ajánlatkérő rendelkezésére. (Ezt támasztja alá a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja és az erre visszautaló Kbt. 73. § (6) bekezdése.)

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 165. § (12) bekezdése alkalmazása esetén is arra kell figyelemmel lenni, hogy az ajánlatukat fenntartó ajánlattevőknek az ajánlati biztosítékot az ajánlati kötöttségük teljes időtartamára kell rendelkezésre bocsátaniuk és ezt igazolniuk, attól függetlenül, hogy az ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátása az ajánlatkérő kifejezett felhívására, vagy esetleg az ajánlattevők önkéntes jogkövetésének eredményeként valósul-e meg. Javasolt és célszerű azonban, hogy az ajánlatkérő az ajánlatok fenntartására vonatkozó nyilatkozatok bekérésekor felhívja az ajánlatukat fenntartó ajánlattevők figyelmét az ajánlati biztosíték fenntartásának vagy újbóli rendelkezésre bocsátásának a kötelezettségére. Az ajánlattevőknek azt kell igazolniuk, hogy az ajánlati biztosíték az ajánlati kötöttségnek az ajánlatkérő által meghatározott új idejére, annak teljes időtartamára rendelkezésre áll.

*6.4. A Kbt. 166. § (5) bekezdés szerinti felfüggesztés esetén visszajár-e az ajánlati biztosíték összege a felfüggesztés időtartamáig?*

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

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint önmagában az a körülmény, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 166. § (5) bekezdés alkalmazása során a közbeszerzési eljárását felfüggeszti, nem keletkeztet kötelezettséget az ajánlati biztosíték visszafizetésére. A Kbt. 54. § (5) bekezdése szabályozza az ajánlati biztosíték visszafizetésének kötelező eseteit. Amennyiben az ajánlati biztosíték rendelkezésre állási ideje a közbeszerzési eljárás felfüggesztésének időtartama alatt jár le, az ajánlati biztosíték automatikus visszafizetése nem kötelező, de arra az ajánlatkérőnek lehetősége van.

#### **A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

A Kbt. 166. § (5) bekezdése alapján, amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata ellen közigazgatási pert indítottak, az ajánlatkérő a folyamatban lévő közbeszerzési eljárását felfüggesztheti, a szerződés

megkötését elhalaszthatja a bíróság jogerős határozatának meghozataláig.

A Kbt.-nek a közbeszerzési eljárás felfüggesztésével kapcsolatos rendelkezései szerint a felfüggesztés a folyamatban lévő eljárási határidőket a felfüggesztés időtartamával meghosszabbítja [lásd: Kbt. 156. § (3) bekezdés, Kbt. 154. § (3) bekezdés]. Ennek megfelelően csak az eljárási határidők hosszabbodnak meg a felfüggesztés időtartamával, ami az anyagi jogi jogintézményekre (pl. ajánlati kötöttség) nem vonatkozik. Tekintettel arra, hogy az ajánlati biztosíték rendelkezésre állási ideje sem tekinthető eljárási határidőnek, így annak időtartama sem hosszabbodik meg a felfüggesztés időtartamával, azaz a felfüggesztés időtartama alatt az ajánlati kötöttség és ezzel együtt az ajánlati biztosíték rendelkezésre állási ideje is lejárhathat.

Az ajánlati biztosíték visszafizetésének kötelező eseteit a Kbt. 54. § (5) bekezdése szabályozza, amely alapján az ajánlati biztosítékot vissza kell fizetni

a) az ajánlattevők részére az ajánlati vagy ajánlattételi felhívás visszavonását, ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását, vagy az eljárás eredményéről az ajánlattevőknek megküldött értesítést követő tíz napon belül;

b) a nyertes ajánlattevő, valamint – amennyiben az összegezésben megjelölésre került – a második legkedvezőbb ajánlatot tevő részére a szerződéskötést követő tíz napon belül, kivéve, ha a biztosíték az ajánlati felhívás szerint a megkötött szerződést megerősítő mellékkötelezettséggé válik.

A kérdéses esetre vonatkozóan megállapítható, hogy nem állnak fenn a fentiekben hivatkozott kötelező esetkörök az ajánlati biztosíték visszafizetése kapcsán, illetve a Kbt. sem ad konkrét szabályozást a közbeszerzési eljárás felfüggesztése alatt lejáró ajánlati biztosíték további sorsa tekintetében.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint önmagában tehát az a körülmény, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 166. § (5) bekezdés alkalmazása során a közbeszerzési eljárását felfüggeszti, nem keletkeztet kötelezettséget az ajánlati biztosíték visszafizetésére. Ha a közbeszerzési eljárás felfüggesztésének időtartama alatt jár le az ajánlati kötöttség és ezzel együtt az ajánlati biztosíték rendelkezésre állási ideje, az ajánlati biztosíték automatikus visszafizetése nem kötelező, de arra az ajánlatkérőnek – különösen erre irányuló ajánlattevői kérés esetén – lehetősége van.

# JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

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

DOI: 10.37371/KEP.2024.11.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogeset arra mutat rá, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során olyan feltételek meghatározására köteles, amelyek alapján a szerződésmódosítás megelőzhető, továbbá az ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie a közbeszerzés tárgyát érintően a szerződés futamideje alatt bekövetkező, a közbeszerzés feltételrendszerének meghatározásakor ismert jogszabályváltozásokra.

## A Döntőbizottság D.139/19/2024. számú határozata

A jogorvoslati ügyel érintett tárgyak: A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő azzal, hogy előzetesen nem egyeztetette a távhőszolgáltatóval a hőközpont terveit, maga teremtett olyan helyzetet, hogy a távhőszolgáltató hozzájárulása megadásának a feltételeit csak szerződésmódosítás keretében lehetne figyelembe venni. A konkrét esetben az ajánlattételt követően - az ajánlatkérő által is előre láthatóan - előállhatott az a helyzet, hogy az ajánlatokban olyan befogadó nyilatkozatok kerültek csatolásra, amely alapján az azt kiállító már nem végezhet, végez hulladékgazdálkodási/ártalmatlanítási tevékenységet.

### Tényállás

Az ajánlatkérő (önkormányzat) a 2023. március 27-én feladott ajánlati felhívással a Kbt. Harmadik Része, 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított óvoda fejlesztése építési beruházás tárgyában. Az eljárás lefolytatására az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (a továbbiakban: EKR) került sor. A felhívás több alkalommal módosításra került.

A felhívás rögzítette a közbeszerzés rövid ismertetését.

A felhívás szerint az értékelési szempontok:

x Minőségi szempont - 1 Teljesítésbe bevonásra kerülő, M.2 alkalmasságot igazoló, a helyszíni kivitelezési munkákat irányító építész szakember homlokzati hőszigetelés

getelés kiépítésének helysz. irányításában szerz. többlet szakmai tapasztalata (0-3 db projekt) 5

2 Teljesítésbe bevonásra kerülő, M.2 alkalmasságot igazoló, a helyszíni kivitelezési munkákat irányító építész szakember homlokzati nyílászárók beépítésének helysz. irányításában szerz. többlet szakmai tapasztalata (0-3db projekt) 5

3 Teljesítésbe bevonásra kerülő, a helyszíni kivitelezési munkákat irányító épületgépész szakember szellőztető rendszer kiépítésének helyszíni irányításában szerzett szakmai tapasztalata(0-3 db pro) 2,5

4 Teljesítésbe bevonásra kerülő, a helyszíni kivitelezési munkákat irányító épületgépész épületgépész szakember távhőellátó rendszerre csatlakozó hőközpont kiépítésének és/vagy felújításának helysz. irányításában szerz. szakmai tapasztalata 0-3 2,5

5 A környezet építési és bontási hulladékkal való terhelésének mértéke (m<sup>3</sup>) 15

Költség szempont -

x Ár szempont - Megnevezés: Egyösszegű ajánlati ár tartalékkeret nélkül nettó HUF / Súlyszám: 70

A felhívás szerint a szerződés időtartama hónapban: 10.

Az ajánlatkérő dokumentációt is készített, mely tartalmazta az általános információkat, a szerződéses feltételeket, a szakmai ajánlat feltételeit és a formanyomtatványokat.

Az ajánlatkérő két alkalommal kiegészítő tájékoztatást nyújtott.

Az ajánlattételi határidőre 6 ajánlattevő nyújtotta be az ajánlatát, köztük a kérelmező és a jelen ismertetés szerint W Kft.

Az ajánlatok bírálata során hiánypótlásra és felvilágosításkérésre került sor több alkalommal, továbbá az ajánlatkérő számítási hiba javításra hívta fel az ajánlattevőket.

Az eljárás eredményéről készült összegezés szerint az eljárás eredményes volt, érvényes ajánlatot tett a kérelmező és a W Kft. A nyertes ajánlattevő a W Kft. lett.

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, melyben kifogásolta a nyertes ajánlat érvényességét a 6. számú részszempont körében és ugyanezen a napon iratbetekintési kérelmet nyújtott be. Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelmet elutasította.

A kérelmező jogorvoslati kérelmet terjesztett elő a nyertes ajánlat érvényessége körében. A Döntőbizottság a 2023. december 7. napján kelt D.438/20/2023. számú határozatával megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem első eleme tekintetében az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdésére és a Kbt. 72. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 72. § (7) bekezdését. A Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérő 2023. szeptember 29-én kelt összegezésében foglalt eljárást lezáró döntését és az ezt követően hozott valamennyi döntését. A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem második elemét elutasította.

Az ajánlatkérő az új döntése előtt felkérte ajánlattevőket, hogy nyilatkozzanak ajánlatuk további fenntartásáról.

Az ajánlatkérő ezt követően indokolást kért a nyertes ajánlattevőtől és a kérelmezőtől.

Az ajánlatkérő újabb ajánlati kötöttségre való nyilatkozattételi felkérést küldött az ajánlattevőknek.

Az ajánlatkérő megküldte az új döntését tartalmazó összegezést az ajánlattevőknek. Az eljárás eredményes volt. Egyedüli érvényes ajánlatot nyújtott be a W Kft., aki ismét a nyertes ajánlattevő lett.

Az ajánlatkérő a kérelmező ajánlatát érvénytelenné nyilvánította.

A kérelmező iratbetekintési kérelmet terjesztett elő és előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be. Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelmet elutasította.

#### *A jogorvoslati kérelem*

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében 19 kérelmi elemben kérte a Döntőbizottságot, hogy állapítsa meg a

jogsértéseket, semmisítse meg az ajánlatkérő közbeszerzési eljárást lezáró döntését. Kérte az eljárás felfüggesztését.

Az 1. kérelmi elemében a kérelmező a saját ajánlatának jogszerűtlen érvénytelenítését kifogásolta.

A jogorvoslati kérelem 2. kérelmi elemében a kérelmező azt kifogásolta, hogy az ajánlatkérő a hiánypótlás, felvilágosítás kérésnél nem biztosított azonos feltételeket az ajánlattevőknek.

A jogorvoslati kérelem 3. kérelmi elemében a kérelmező azt kifogásolta, hogy az ajánlatkérő jogsértően fogadta el a referenciákat és az igazolásokat.

A jogorvoslati kérelem 4. kérelmi elemében a kérelmező azt kifogásolta, hogy a nyertes ajánlat indokolását jogsértően nyilvánította üzleti titokká, és jogsértően az ajánlatkérő azt elfogadta.

A jogorvoslati kérelem 5. kérelmi elemében a kérelmező azt kifogásolta, hogy a nyertes ajánlattevő módosította az összesítő táblázatot, a javított hulladék pala mennyisége vonatkozásában.

A jogorvoslati kérelem 6. kérelmi elemében a kérelmező azt kifogásolta, hogy a nyertes ajánlattevő módosította az összesítő táblázatot, a javított nyílászáró elhelyezésénél keletkező levágott purhab mennyisége vonatkozásában.

A jogorvoslati kérelem 7. kérelmi elemében a kérelmező azt kifogásolta, hogy a nyertes ajánlattevő módosította az összesítő táblázatot, a nyílászárók profilját takaró védőfólia mennyiségekkel.

A jogorvoslati kérelem 8. kérelmi elemében a kérelmező azt kifogásolta, hogy a nyertes ajánlattevő módosította az összesítő táblázatot, az előre gyártott épületszerkezeti elem elhelyezése és szerelése építési sorban.

A jogorvoslati kérelem 9. kérelmi elemében a kérelmező azt kifogásolta, hogy a nyertes ajánlattevő módosította az összesítő táblázatot, a belsőépítészeti és dísztechnika építési sorban.

A jogorvoslati kérelem 10. kérelmi elemében a kérelmező azt kifogásolta, hogy a nyertes ajánlattevő módosította az összesítő táblázatot, a szellőzés szerelési munkák csomagolási sorban.

A jogorvoslati kérelem 11. kérelmi elemében a kérelmező azt kifogásolta, hogy a nyertes ajánlattevő módosította a környezetet terhelő hulladék mennyiségét.

A 12. kérelmi elemében azt kifogásolta a kérelmező, hogy a nyertes ajánlattevő módosította a környezetet terhelő hulladék mennyiségét az összesítő táblázatban.

A 13. kérelmi elemében a kérelmező azt állította, hogy a nyertes ajánlattevő a környezetet terhelő hulladék mennyisége vonatkozásában hamis adatot szolgáltatott.

A 14. kérelmi elemében a kérelmező azt kifogásolta, hogy az ajánlatkérő elmulasztotta az összeférhetetlenség vizsgálatát.

A 15. kérelmi elemében a kérelmező azt kifogásolta, hogy a nyertes ajánlattevő a hiánypótlást nem teljesítette.

A 16. kérelmi elemében a kérelmező a referencia projekttel kapcsolatos kifogásokat terjesztett elő.

A kérelmező a 17. és 18. kérelmi elemeket a hiánypótlása során visszavonta.

A kérelmező a 19. kérelmi elemében a nyertes ajánlattevő hamis adatszolgáltatását állította.

#### *Az ajánlatkérő észrevétele*

Kérte a jogorvoslati kérelem elutasítását, alaptalanság miatt.

#### *A jogorvoslati eljárás hivatalbóli kiterjesztése*

A Döntőbizottság végzésével a jogorvoslati eljárást a Kbt. 158. § (1) bekezdése alapján kiterjesztette annak vizsgálatára, hogy a közbeszerzés előkészítése során

- az ajánlatkérő azzal, hogy az új hőközpont kialakítását a tervek készítése során nem egyeztetette a hőszolgáltatóval, azt a kivitelező feladatává tette, megsértette-e a Kbt. 28. § (1) bekezdését;
- másrészt a „környezet építési és bontási hulladékkal való terhelésének mértéke (m<sup>3</sup>)” értékelési részszerzőpont, valamint a dokumentáció részét képező 1. számú jegyzék és a dokumentáció részét képező ezen részszerzőponthoz kapcsolódó további előírásaival megsértette-e a Kbt. 28. § (1) bekezdését és a Kbt. 50. § (4) bekezdését, valamint a Kbt. 76. § (13) bekezdését, különös tekintettel a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer működésének részletes szabályairól szóló 80/2023. (III. 14.)

Korm. rendelet kihirdetési és hatályba lépési időpontjaira;

mert a fentiek sérthetik a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét, amely érdemben kihathatott az ajánlatkérő döntésére.

#### *Az ajánlatkérő észrevétele a hivatalbóli kiterjesztésre*

Az ajánlatkérő szerint nem sértette meg a Kbt. 28. § (1) bekezdésében, sem a Kbt. 50. § (4) bekezdésében, sem a Kbt. 76. § (13) bekezdésében előírt rendelkezéseket.

#### *A kérelmező észrevétele a hivatalbóli kiterjesztéssel kapcsolatban*

A kérelmező álláspontja szerint a jogorvoslati eljárás kiterjesztése annak vizsgálatára, hogy a közbeszerzés előkészítése során az ajánlatkérő maradéktalanul a Kbt. rendelkezései szerint járt-e el, jogos és indokolt.

#### *A Döntőbizottság döntése és annak indokai*

A Döntőbizottság az eljárás hivatalbóli kiterjesztésének első eleme körében megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság az eljárás hivatalbóli kiterjesztésének második eleme körében megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését, a Kbt. 50. § (4) bekezdését és a Kbt. 76. § (13) bekezdését.

A Döntőbizottság megsemmisítette a közbeszerzési eljárást megindító ajánlati felhívást, az ajánlati dokumentációt, valamint az ajánlatkérő ezt követően meghozott valamennyi döntését az érintett közbeszerzési eljárásban.

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem tekintetében az eljárást megszüntette.

A Döntőbizottság az ajánlatkérőt 4.000.000.-Ft bírság megfizetésére kötelezte.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Része 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nyílt eljárását 2023. március 27-én indította meg, ezért a Kbt. és a vonatkozó jogszabályok ezen időpontban hatályos anyagi jogi szabályai alapján vizsgálta a jogorvoslati kérelmet. A kérelmező 2024. március 9-én nyújtotta be a Döntőbizottsághoz a jogorvoslati kérel-

mét, ezért a Döntőbizottság az e napon hatályos eljárás-jogi rendelkezések alapján járt el.

A Döntőbizottság a kérelmező eljárás felfüggesztésre vonatkozó, ideiglenes intézkedés iránti kérelmével kapcsolatban külön nem rendelkezett.

A folyamatban lévő jogorvoslati eljárásra tekintettel az ajánlatkérő a Kbt. 131. § (7) bekezdésben foglaltak szerint a törvény erejénél fogva nem köthet szerződést a jogorvoslati ügy befejezését eredményező határozat meghozataláig. Az ajánlatkérő szerződéskötés engedélyezése iránt nem nyújtott be kérelmet. Előzőek alapján a jogorvoslati eljárást lezáró határozat meghozataláig az ajánlatkérő nem jogosult szerződést kötni, függetlenül attól, hogy a Döntőbizottság felfüggesztette az eljárást vagy sem. Előzőek alapján a Döntőbizottság nem hozott külön végzést az ideiglenes intézkedés tárgyában.

A Döntőbizottság először a közbeszerzési eljárás feltételrendszere körében a hivatalbóli kiterjesztés első eleme alapján folytatta le a vizsgálatot.

A Döntőbizottság az alábbi indokokra tekintettel megállapította, hogy az eljárás hivatalbóli kiterjesztése alapos.

A Döntőbizottság a hivatalbóli kiterjesztés első eleme körében azt vizsgálta, hogy az ajánlatkérő azzal, hogy az új hőközpont kialakítását a tervek készítése során nem egyeztette a hőszolgáltatóval, azt a kivitelező feladatává tette, megsértette-e a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

Az eljárás előkészítése a közbeszerzési eljárások egyik legösszetettebb, legnagyobb körültekintést igénylő mozzanata. Nemcsak a közbeszerzési szabályozás, hanem a beszerzés tárgyára vonatkozó előírások, szabályozók, sajátosságok átfogó ismeretét is igényli. Ebből adódóan a közbeszerzési szakma és a műszaki terület képviselőinek szükségszerű együttműködésén kell, hogy alapuljon ahhoz, hogy az igények és a lehetőségek kölcsönös figyelembevételével készítsék elő, és írják ki az eljárást.

A Kbt. 28. § (1) bekezdés az ajánlatkérő számára kötelezettségként írja elő, hogy a közbeszerzési eljárást - a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel - megfelelő alapossággal kell előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag

megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni.

A Kbt. 28. §-ához fűzött jogalkotói indokolás szerint, a törvény hiánypótló jelleggel szabályozza a közbeszerzési eljárások előkészítését is. A szabályozás indoka, hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján az volt megállapítható, hogy közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések teljesítése sok esetben azért volt problémás és ütközött gyakorlati, illetve jogi (például szabálytalan szerződésmódosítás) akadályokba, mert az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárását nem megfelelően készítette elő, és ennek következtében már a megfelelő ajánlattétel sem volt lehetséges.

A törvény - a közösségi irányelvek céljaként a nemzeti jogszabályok harmonizációjának elérésére -, ennek kiküszöbölése érdekében külön szakaszban rendelkezik a közbeszerzési eljárások előkészítéséről, és ennek keretében kimondja, hogy az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást - a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel - megfelelő alapossággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható, gazdasági szempontból pedig reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet - beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható - védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére.

A kiegészítő tájékoztatásában az alábbi kérdésekre az ajánlatkérő az alábbi válaszokat adta:

#### 67. Kérdés

(Gépészet, Hőközpont) Kérem nyilatkozzanak arról, hogy a hőszolgáltató milyen feltételekkel veszi át az elkészült hőközpontot üzemeltetésre! Tudomásunk szerint a Hőszolgáltató hőközpont átalakítást nem engedélyez előzetes tervdokumentáció ellenőrzés/engedélyezés nélkül.

Válasz:

A hőközponthoz a primer oldal tartozik, a szekunder oldal kiépítése kivitelező feladata. A meglévő rendszer bontási munkái előtt kivitelezőnek szolgáltatóval tör-

ténő egyeztetés alapján szükséges a hőközpont beüzemelése, átadása.

#### 68. Kérdés

(Gépészet, Hőközpont) A kapott tervdokumentáció csak egy kapcsolási vázlatot tartalmaz a hőközpont átalakításáról. Kérem jelöljék ki, hogy a meglévő csövezetekből melyik szakaszok kerüljenek bontásra-átalakításra és jelöljék ki a tervezési / átalakítási határokat! Kérjük csatolni a részletes terveket!

Válasz:

A hőközpont a primer oldal tartozik, a szekunder oldal kiépítése kivitelező feladata. A meglévő rendszer bontási munkái előtt kivitelezőnek szolgáltatóval történő egyeztetés alapján szükséges a hőközpont beüzemelése, átadása.

#### 69. Kérdés

(Gépészet, Hőközpont) A hőközpont előzetes engedélyeztetési tervének elkészítése és a tervezési – engedélyeztetési eljárás lebonyolítása kinek a feladata? Amennyiben a vállalkozó feladata, mennyi tervezési idő áll rendelkezésre a munkák megkezdése előtt?

Válasz:

Hőszolgáltatóval terv nem került egyeztetésre, a mérési pont után szolgáltatónak nincs ellenőrzési jogköre. Kivitelezés során, beüzemelés előtt kivitelezőnek szükséges egyeztetnie hőszolgáltatóval.”

A közbeszerzési dokumentáció részeként az ajánlatkérő kiadta a hőközpont tervét. Tartalmazta, hogy a kivitelezőnek a szerződés teljesítése során mit kell megvalósítania. Az árazatlan költségvetés is pontosan tartalmazta, hogy az ajánlattevőnek milyen műszaki tartalmat kell beáraznia, amit a kivitelezés során meg kell valósítania.

Az ajánlatkérő kiegészítő tájékoztatásban és a jogorvoslati eljárásban tett nyilatkozata szerint a távhőszolgáltatóval nem egyeztetette a terveket, azt a kivitelező feladatává tette. Az ajánlatkérő nyilatkozata szerint ez nem is szükséges, a kivitelezőnek a kivitelezés során, a beüzemelés előtt szükséges egyeztetnie a hőszolgáltatóval.

Jelen jogorvoslattal érintett közbeszerzési eljárás műszaki tartalma a meglévő hőközpont átalakítására irányult. A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII.

törvény 54. § (6) bekezdésének b) pontja szerint a távhőszolgáltatásba már bekapcsolt felhasználó csak a távhőszolgáltató előzetes hozzájárulásával alakíthat át felhasználói berendezéseket.

A Komáromi Távhőszolgáltató Kft. Általános közszolgáltatási szerződés 8.2. pontja szerint a Felhasználó a felhasználói berendezéseken a hőtéljesítmény igényt (hőfogyasztást) befolyásoló átalakítási munkát csak a Szolgáltató hozzájárulásával végezhet.

Az ajánlatkérő a dokumentáció részét képező hőközpont átalakítására vonatkozó terveket előzetesen nem egyeztetette a hőszolgáltatóval. A dokumentáció részeként kiadta, hogy a nyertes ajánlattevőnek mit kell majd megvalósítania a kivitelezés során, amit az ajánlattevők be is áraztak az ajánlatukban. Ezen feltételekhez mind az ajánlatkérő és mind a nyertes ajánlattevő a szerződés teljesítése során kötve van. Ezen feltételeken csak szerződésmódosítás keretében változtathatnak a felek, ha annak jogszerű feltételei fennállnak.

Mind a jogszabály, mind a távhőszolgáltató általános szerződési feltételei rögzítik, hogy átalakítást csak a távhőszolgáltató hozzájárulásával végezhet a felhasználó, jelen esetben az ajánlatkérő. Az ajánlatkérő konkrét műszaki tartalmat írt elő, hogy a kivitelezés során mit kell megvalósítania a nyertes ajánlattevőnek. Az ajánlatkérő előzetesen nem egyeztetett a távhőszolgáltatóval, a kivitelező feladatává tette, hogy a kivitelezés során, már a bontáskor, más kérdésre adott válasz szerint a beüzemelés előtt egyeztessen a szolgáltatóval. A szolgáltató hozzájárulása nélkül átalakítási munkák nem végezhetők a felhasználói berendezéseken. A jogszabály előzetes hozzájárulást említ. Az ajánlatkérő előzetesen nem egyeztetette a terveket a hőszolgáltatóval, a kivitelezés műszaki tartalmát pontosan meghatározta, azonban a távhőszolgáltató jóváhagyásának a beszerzését a kivitelezés fázisában a kivitelező feladatává tette. A távhőszolgáltató nem automatikusan adja meg a hozzájárulását, azt az ajánlatkérő is jelezte, hogy már a bontás során egyeztetni kell a hőszolgáltatóval, viszont a távhőszolgáltató esetleges igényeit, a hozzájárulás feltételeként szabott feltételeket csak szerződésmódosítás keretében lehet figyelembe venni. Maga az ajánlatkérő teremtett az előírásaival olyan helyzetet, hogy az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumok nem biztosítják azt, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható reális ajánlatot adni, hiszen a távhőszolgáltató csak utólag hagyhatja

jóvá, a már konkrétan meghatározott műszaki tartalmat, észrevételeit, feltételeit csak szerződés módosítás keretében tudja a nyertes ajánlattevő megvalósítani.

Továbbá az ajánlatkérő maga teremtett olyan helyzetet, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdésben előírt kötelezettségének nem tud eleget tenni, mivel az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére. Azzal, hogy előzetesen nem egyeztetette a távhőszolgáltatóval a hőközpont terveit, maga teremtett olyan helyzetet, hogy a távhőszolgáltató hozzájárulása megadásának a feltételeit, amennyiben azok nem teljesen egyeznek meg az ajánlatkérő által meghatározott műszaki tartalommal, csak szerződés módosítás keretében lehetne majd figyelembe venni, ami az előzetes egyeztetéssel elkerülhető lett volna. Az ajánlatkérő mulasztásban megnyilvánuló jogsértése alkalmas volt arra, hogy az ajánlattevők közötti versenyt és az ajánlattevők esélyegyenlőségét sértse, és ezzel érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. A jogsértő előírás eredményeként előállhat az a helyzet, hogy az ajánlatkérő előírásainak eleget tevő ajánlattevő versenyelőnybe kerül az egyeztetés hiányát észlelő ajánlattevővel szemben, ugyanakkor a szerződés teljesítése során szembesül azzal, hogy az előzetesen ajánlatkérő által nem egyeztetett műszaki tartalom miatt további munkálatok válhatnak szükségessé, amely szerződésmódosítást eredményezhet. Erre utalnak az eljárás során előterjesztett ajánlattevői kiegészítő tájékoztatás kérések és az arra adott ajánlatkérői válaszok.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy a jogsértés megvalósítása szempontjából irreleváns az, hogy a beszerzés tárgyához arányosítva, milyen összegű a jogsértéssel érintett rész értéke.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő azzal, hogy az új hőközpont kialakítását a tervek készítése során nem egyeztetette a hőszolgáltatóval, azt a kivitelező feladatává tette, megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság ezt követően a közbeszerzési eljárás feltételrendszere körében a hivatalbóli kiterjesztés második eleme alapján folytatta le a vizsgálatot.

A Döntőbizottság az alábbi indokokra tekintettel megállapította, hogy az eljárás hivatalbóli kiterjesztése alapos.

A Döntőbizottság a hivatalbóli kiterjesztés második eleme körében azt vizsgálta, hogy az ajánlatkérő a „kör-

nyezet építési és bontási hulladékkal való terhelésének mértéke (m<sup>3</sup>)” értékelési részszerzőpont, valamint a dokumentáció részét képező 1. számú jegyzék és a dokumentáció részét képező ezen részszerzőponthoz kapcsolódó további előírásaival megsértette-e a Kbt. 28. § (1) bekezdését és a Kbt. 50. § (4) bekezdését és a Kbt. 76. § (13) bekezdését, különös tekintettel a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer működésének részletes szabályairól szóló 80/2023. (III. 14.) Korm. rendelet kihirdetési és hatályba lépési időpontjaira.

A felhívás II.2.5) pont szerint az értékelési szempontok között az ajánlatkérő előírta

5. A környezet építési és bontási hulladékkal való terhelésének mértéke (m<sup>3</sup>) 15 súlyszámmal.

A szakmai ajánlatrésze volt többek között az 1. sz. jegyzék: A környezet építési és bontási hulladékkal való terhelésének mértéke (m<sup>3</sup>).

Az 1. számú jegyzékben az ajánlatkérő minden építési / technológiai folyamatra vonatkozóan kérte a hulladék fajtánkénti megosztását, azaz bontási, építési és csomagolási hulladék mennyiségként bemutatni a keletkezett, az újrahasznosított és a környezetet terhelő hulladék mennyiségeket. Majd ezek összesítését.

A dokumentáció előírásai szerint:

Az 1. számú jegyzék utolsó oszlopában szereplő m<sup>3</sup> adatok összege adja a felolvasólap „A környezet építési és bontási hulladékkal való terhelésének mértéke (m<sup>3</sup>)” értékét. A m<sup>3</sup> értéket egytizedes pontossággal kell megadni a kerekítési szabály figyelembevételével.

A megvalósítás során az ajánlatban megadott értékelésre kerülő „A környezet építési és bontási hulladékkal való terhelésének mértéke (m<sup>3</sup>)” összmennyiséget tartani kell, melynek követelményét a műszaki ellenőr ellenőrzi az alábbiak szerint:

- a helyszínen ellenőrzi, hogy a hulladék gyűjtésének módja az ajánlatban megadottak szerint történik-e
- az építési helyszínen lévő konténerek sorszámát, az abban tárolt hulladék fajtával az Építési Naplóban a vállalkozónak minden munkanapon rögzíteni kell
- az elszállított és elhelyezett hulladék mennyiségét a lerakó/átvevő helyen kiadott mérlegjegy/lerakó jegy/átvételi bizonylat alapján ellenőrzi a műszaki ellenőr
- ezen bizonylatok és az építési napló bejegyzéseinek összevetésével a műszaki ellenőr ellenőrzi, hogy valamennyi hulladék bizonylatolásra kerül

– a bizonylatok összegezésével, valamint a hulladékot fogadó szervezet befogadott mennyiségről és annak újrahasznosítás módjáról szóló nyilatkozatának okiratainak egybevetésével a műszaki ellenőr tudja igazolni a hulladék mennyiségére vonatkozó ajánlattevői vállalás teljesülését.

A fenti táblázat kitöltésénél valamennyi, az építkezés során keletkező hulladék mennyiségét figyelembe kell venni. A táblázat a megkötendő szerződés mellékleteként a szerződés elválaszthatatlan részét fogja képezni. Ajánlatkérő felhívja a figyelmet, hogy a nyertes ajánlattevő fenti értékelési részszerpontra tett megajánlása a Kbt. 131. § (2) bekezdése alapján szerződéses feltételnek minősül, melynek megszegése a szerződésben és a vonatkozó jogszabályokban meghatározott hatósági és egyéb jogkövetkezményeket vonja maga után. Amennyiben a részszerpontra tett megajánlás (A környezet építési és bontási hulladékkal való terhelésének mértéke) a szerződés teljesítése során magasabb, mint a nyertes ajánlattevő ajánlatában szereplő érték, Ajánlatkérő jelen szerződésszegést súlyos szerződésszegésnek minősíti és a hibás teljesítési kötbért is érvényesíti Vállalkozó felé! Ezért felhívjuk ajánlattevők figyelmét, hogy vállalásaikat reálisan, a teljesíthetőség figyelembevételével adják meg.

(...)

A Szakmai ajánlatnak az alábbi fő tartalmi részből kell állnia:

- I. Árazott költségvetés .pdf és .xls formátumban
- II. 1. sz. jegyzék: A környezet építési és bontási hulladékkal való terhelésének mértéke (m<sup>3</sup>) - kitöltve, aláírva pdf formátumban, továbbá benyújtandó:
  - a. Rövid leírás az adott hulladék fajta (EWC kód) építési helyszínen történő gyűjtéséről, tárolásáról és elszállításáról
  - b. Befogadó nyilatkozat
  - c. Hulladékgazdálkodási engedély
  - d. Keletkezett hulladék mennyiség részletes számítása az 1. számú jegyzékben 1-9 lépésben leírt számítási módszer szerint a költségvetés valamennyi sorának számításba vételével (.xls formátumban)

(...)

Az újrahasznosítás hulladék - fajtánkénti okiratos alátámasztása (mellékletként csatolni szükséges az ajánlat-hoz)

1. a hulladék kezelésére jogosult szervezet befogadó nyilatkozata, mely tartalmazza, hogy mely EWC kódú anyagokat fogad be, azokból melyiket hasznosítja újra, és milyen feltételei vannak a beszállított anyaggal kapcsolatban.

2. hulladék kezelésére jogosult szervezet érvényes és hatályos hulladékgazdálkodási engedélye.

A kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer működésének részletes szabályairól szóló 80/2023. (III. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) három időpontban lépett hatályba, 2023. július 1-jén lépett hatályba azon rendelkezés, amely a tárgyi közbeszerzési eljárást is markánsan érinti a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer működésnek a teljesítése körében. A Rendelet hatálya kiterjed az építési beruházások során keletkező csomagolási hulladéokra. A Rendelet 3. § (1) bekezdése szerint a körforgásos termék gyártója a kiterjesztett gyártói felelősségi kötelezettségét a 7. §-ban foglalt esetet kivéve a Ht. 53/A. § (4) bekezdése alapján kijelölt koncessziós társaság útján teljesíti.

A Rendelet 2. § (2) bekezdése szerint a koncessziós társaság a kollektív teljesítés keretében a következő tevékenységeket látja el:

- a) a körforgásos termékből képződő hulladék átvétele, gyűjtése, elszállítása, előkezelése, kereskedelme és kezelésre történő átadása;
- b) az a) pontban meghatározott tevékenységekkel érintett hulladékgazdálkodási létesítmények fenntartása és üzemeltetése.

A Rendelet 4. § (2) bekezdése szerint a koncessziós társaság kormányrendeletben meghatározottak szerinti gyűjtési tevékenységet végez, és gondoskodik a hulladék hasznosításáról, szükség esetén ártalmatlanításáról.

Tehát 2023. július 1-től a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer keretében a koncessziós társaság (MOHU Zrt) rendelkezik olyan jogosítványokkal, kötelezettségekkel, amiket előzőleg más társaságok teljesítettek a hulladékgazdálkodás keretében. A koncessziós társaságnak lehetősége van arra, hogy a tevékenységébe alvállalkozókat vonjon be, már a Rendelet hatályba lépését megelőzően is hulladékgazdálkodással, engedélyekkel rendelkező cégeket vonjon be a teljesítésre.

A Rendelet 2023. március 14. napján került kihirdetésre. A tárgyi közbeszerzési eljárás ajánlattételi határideje 2023. május 2-án volt.



Az ajánlatkérőhöz az egyik gazdasági szereplő kérdést intézett, amire az ajánlatkérő válaszolt az alábbiak szerint:

I. Kérdések és válaszok: 1. Kérdés: A kiírás kiemelt szempontként rögzíti a környezet építési és bontási hulladékkal való terhelésének mértékét, s az ajánlatban leadott számításokat és nyilatkozatokban foglaltakat, mintegy a szerződés részeként kéri majd számon a kiválasztott kivitelezőn. Ugyanakkor a hulladékok hasznosítása és ártalmatlanítása tekintetében olyan jogszabályi környezetváltozás folyik, mely alapjaiban befolyásolja az ajánlatadói vállalkozások teljesíthetőségét úgy, hogy arra az ajánlatadónak semmilyen ráhatása nincsen.

2023. júliusától elindul a kiterjesztett gyártói felelősség (EPR) rendszere, mely pl. a csomagolási hulladékok legjelentősebb hányadát (az építkezésekre vetítve ~99%-át) a rendszer hatálya alá sorolja. Ez kiveszi a végfelhasználó, jelen esetben az ajánlatadó hatásköréből a hulladék körforgásos hulladékgazdálkodásba történő visszavezetésének kérdését, s azt a gyártó felelősségébe utalja. Ugyanakkor a hulladékhasznosítást is a MOHU Zrt. kizárólagos hatáskörébe helyezi, melyhez a jelenlegi hulladékhasznosító cégek csak partnerként csatlakozhatnak. Ugyanakkor a felhasználói oldalról még semmilyen információ sem adott annak megítélésére, hogy a MOHU Zrt. milyen hulladékokat és hol fog tudni átvenni, milyen költséggel, stb. Kérjük, szíveskedjenek tisztázni, hogy a fent vázolt jogi környezetben milyen módon érvényesítheti a kivitelezés ideje alatt a jogszabályi változásokból fakadó többletköltségeit a nyertes ajánlatadó Megrendelő felé, illetve hogy miként felelteti meg az ajánlatkérésben foglalt befogadói nyilatkozatokat, s egyéb vállalkozásokat az új hulladékhasznosítási-, EPR-, és hulladékgazdálkodási rendszereknek és előírásaiknak?

Válasz: Az ajánlatot az ajánlattétel napján hatályos jogszabályok alapján kell elkészíteni. Amennyiben a teljesítési időszakban a jogszabályváltozások érintik a nyertes ajánlattevő szerződéses kötelezettségeit, akkor annak megfelelően a szükséges mértékű szerződésmódosításra van jogszabályi lehetőség, és azzal élni is fognak a Felek.

Az ajánlattételt megelőzően ismert volt, mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevők előtt, hogy 2023. július 1-től a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer miatt változások lesznek a hulladékgazdálkodás, hasznosítás rendszerében. Erre kiegészítő tájékoztatás keretében

még az ajánlatkérő figyelmét is felhívta az egyik gazdasági szereplő. Megfogalmazta azokat az aggályokat, amelyek a közbeszerzési eljárás feltételrendszerét érintik, amik problematikusak lehetnek a teljesítés során.

Az ajánlatkérő előírásai alapján az ajánlathoz csatolni kellett a hulladék kezelésére jogosult szervezet befogadó nyilatkozatát, mely tartalmazza, hogy mely EWC kódú anyagokat fogad be, azokból melyiket hasznosítja újra, és milyen feltételei vannak a beszállított anyaggal kapcsolatban. Az ajánlatkérő az 1. számú jegyzékben, a szakmai ajánlat további részeiben szereplő megajánlásokat a szerződés teljesítése során ellenőrizni kívánja, azok nem teljesítéséhez szankciót fűz. Tárgyi eljárásban a bontást követően megváltozott a jogszabályi környezet, de a Rendelet már az ajánlattételi felhívás feladását megelőzően kihirdetésre került. A Rendelet tartalmát mind az ajánlatkérő, mind az érintett gazdasági szereplők megismerhették. A közbeszerzési eljárás előkészítésével kapcsolatos, a Kbt. 28. § (1) bekezdésben meghatározott ajánlatkérői kötelezettségek körében az ajánlatkérőnek meg is kellett ismernie a Rendelet előírásait, ezen előírások az előkészítés szakaszában már előre látható körülmények voltak.

A kiegészítő tájékoztatás keretében erre az ajánlatkérő figyelmét is felhívta az egyik gazdasági szereplő. Az ajánlatkérő azt válaszolta, hogy „az ajánlatot az ajánlattétel napján hatályos jogszabályok alapján kell elkészíteni. Amennyiben a teljesítési időszakban a jogszabályváltozások érintik a nyertes ajánlattevő szerződéses kötelezettségeit, akkor annak megfelelően a szükséges mértékű szerződésmódosításra van jogszabályi lehetőség, és azzal élni is fognak a Felek.”

A hivatalbóli kiterjesztésre tett észrevételében az ajánlatkérő előadta, hogy az ajánlatadáskor a hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkező cégeknek valamennyi engedélyükben szereplő hulladék fajtára volt jogosultságuk befogadó nyilatkozatot tenniük még a 2023. július 1.-jével a MOHU Zrt. koncessziója alá tartozó csomagolási hulladékok kapcsán is.

A csomagolási hulladékok begyűjtését a koncesszió hatályba lépését követően is az ezen hulladék fajtákra vonatkozó hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkező cégek végzik a MOHU Zrt. alvállalkozójaként. A MOHU Zrt. valamennyi, ezen hulladék fajtákra vonatkozó hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkező cégnek felajánlotta a szerződéskötés lehetőségét, így csak a hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkező

cég akaratától függött, hogy továbbra is jogosult legyen a csomagolási hulladék elszállítására, így befogadó nyilatkozata kiállításának semmi akadálya nem volt.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő előtt is ismerten előállt az a helyzet, hogy az ajánlattételt követően az ajánlattevők az ajánlatuk részeként a MOHU Zrt. koncessziója alá tartozó csomagolási hulladékok kapcsán csatolt befogadó nyilatkozatot, olyan időben tették meg, amikor még volt annak megtételére lehetőségük, de a Rendelet hatályba lépése után már csak feltételek teljesülése esetén érvényesek ezek a befogadó nyilatkozatok. Az nem automatizmus, hogy a korábban hulladékgazdálkodást, kezelést végző gazdasági szereplő a Rendelet hatályba lépését követően is végezheti ezen tevékenységet. Ennek az a feltétele, hogy alvállalkozói szerződést kössön a MOHU Zrt.-vel. A szerződéskötés viszont, ellentétben az ajánlatkérő nyilatkozatában foglaltakkal, a felek akaratán múlik, nem pedig csak az egyik fél akaratán. De ha csak az egyik fél akaratán múlna, az sem tekintendő automatizmusnak. A Rendelet vonatkozó előírásai szerint a csatlakozás feltételeit a MOHU Zrt. a honlapján közlésezi. Tehát az ajánlattételt követően – az ajánlatkérő által is előre láthatóan – előállhatott az a helyzet, hogy az ajánlatokban olyan befogadó nyilatkozatok kerültek csatolásra, amely alapján az azt kiállító már nem végezhet, végez hulladékgazdálkodási/ártalmatlanítási tevékenységet.

Kiemelte a Döntőbizottság azt is, hogy 2023. július 1-től a Rendelet alapján a MOHU Zrt jogosult a gyűjtés, az újrahasznosítás feltételeinek a meghatározására, ami adott esetben eltérhet az ajánlatban már benyújtott befogadó nyilatkozatokban foglaltaktól.

Már az előkészítés során előre látható volt, hogy az ajánlatok a csomagolási hulladék vonatkozásában adott esetben nem lesznek megvalósíthatóak, erre az esetre az ajánlatkérő kiegészítő tájékoztatás során közölte, hogy szerződésmódosítás keretében fogja kezelni, holott a Kbt. 28. § (1) bekezdése egyértelműen megfogalmazza azt a követelményt az ajánlatkérővel szemben, hogy már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére.

Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumok nem biztosították a Kbt. 50. § (4) bekezdésben megfogalmazott előírást, mely szerint annak alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehesenek, hiszen az előírások

alapján előfordulhatott az, hogy a befogadó nyilatkozatot kiállító gazdasági társaság már nem volt jogosult a befogadó nyilatkozat alapján tevékenységet végezni, vagy nem ugyanazon feltételekkel, és ez már a bírálat szakaszában kiderült, ezáltal az ajánlattevők nem egyenlő eséllyel indultak az eljárásban, de erről csak később szerezhettek tudomást.

A Kbt. 76. § (13) bekezdése szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban olyan előírásokat határoz meg, amelyek biztosítják, hogy az ajánlattevők által benyújtott információkat ellenőrizni tudja annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az értékelési szempontoknak. Az ajánlatkérő nagyon részletesen kifejtette, hogy az értékelési szempontokra tett megajánlásokat hogyan fogja ellenőrizni. Viszont amennyiben a befogadó nyilatkozatot kiállító gazdasági társaság vonatkozásában a teljesítés szakaszában kiderül, hogy már nem jogosult a befogadó nyilatkozat alapján tevékenységet végezni, vagy nem ugyanazon feltételekkel, az ajánlatkérő nem tud eleget tenni az ellenőrzési kötelezettségének. Ő maga is a szerződésmódosítás lehetőségét vetíti elő, ami ellentétes a Kbt. 76. § (13) bekezdésben megfogalmazott ajánlatkérői kötelezettséggel.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy a jogsértés megvalósítása szempontjából irreleváns az, hogy a beszerzés tárgyához arányosítva, milyen összegű a jogsértéssel érintett rész értéke.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő a „környezet építési és bontási hulladékkal való terhelésének mértéke (m<sup>3</sup>)” értékelési részszerződésmódosítás keretében fogja kezelni, holott a Kbt. 28. § (1) bekezdését és a Kbt. 50. § (4) bekezdését és a Kbt. 76. § (13) bekezdését, különös tekintettel arra, hogy a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer működésének részletes szabályairól szóló 80/2023. (III. 14.) Korm. rendelet kihirdetési és hatályba lépési időpontjait nem vette figyelembe.

A Döntőbizottság az alábbi indokokra tekintettel a jogorvoslati kérelem körében az eljárás megszüntetéséről döntött.

A kérelmező a saját ajánlata érvénytelenségét vitatta, a nyertes ajánlattevő ajánlatának az érvénytelenségét állította, több okból annak nem megfelelését kifogásolta, hamis adatszolgáltatást vélelmezett, továbbá kifogásol-

ta az összeférhetlenséget az eljárás során és az esélyegyenlőség alapelveinek a megsértését állította.

Mivel a Döntőbizottság az eljárás hivatalbóli kiterjesztése folytán az ajánlati felhívás és dokumentáció jogsértő mivoltáról, és az ezt követő ajánlatkérői döntések megsemmisítéséről rendelkezett, így a kérelemben foglaltak vizsgálatának eljárásjogi akadálya van.

A Döntőbizottság – a fenti indokokra tekintettel – a hivatalbóli kiterjesztés körében a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján állapította meg a jogsértések meg-

történtét, a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) és d) pontja alapján megsemmisítette az ajánlatkérő közbeszerzést megindító ajánlati felhívását, az ajánlati dokumentációt, valamint az ajánlatkérő ezt követően meghozott valamennyi döntését, eljárási cselekményét a jelen közbeszerzési eljárásban, és bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben.

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem tekintetében az eljárást megszüntette az Ákr. 47. § (1) bekezdés c) pontja szerint.

# KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

**A közbeszerzési jogorvoslati ügyfélképesség – a kérelmezői beleszólásszabadság határai egy sajátos közigazgatási hatósági eljárásban II. rész**

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

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

DOI: 10.37371/KEP.2024.11.3

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

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

## Absztrakt

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

## Abstract

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

## A hivatalbóli kiterjesztés és az ügyfélképesség vizsgálatának kapcsolata

A Kbt. rögzíti azokat a feltételeket, amikor a jogorvoslati eljárás hivatalból kiterjeszthető. A jogszabály úgy fogalmaz, hogy „Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy

nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás kiterjesztéséről az eljáró tanács dönt.”<sup>1</sup> Erre általában akkor szokott sor kerülni, és akkor vizsgálják meg a

<sup>1</sup> A Kbt. 158. § (1) bekezdése.

közbeszerzési dokumentumokban foglalt előírások jogszerűségét ily módon, ha az eljárást lezáró döntés jogszerűségét az ajánlatkérő által használt bizonytalan, hiányos vagy éppen ellentmondó fogalmak, előírások folytán nem lehet megítélni, így ha például nem részletezte a megajánlott termékek kompatibilitási vizsgálatára vonatkozó szempontokat,<sup>2</sup> vagy ha nem határozta meg, hogy mit ért „kétrétegű textília” alatt.<sup>3</sup> Ugyanakkor arra is van példa, hogy a KDB úgy közelíti meg a problémát, hogy nem nyilvánítható az ajánlat olyan indokkal érvénytelenné, amelyet az ajánlatkérő nem definiált egyértelműen.<sup>4</sup> Viszont nem szolgálhat eszközként az ajánlattevői mulasztások utólagos reparálására a hivatalbóli kiterjesztés, vagyis ha például az ajánlattevő a számára nyitva álló jogvesztő határidőn belül nem kifogásolta jogorvoslati kérelem benyújtásával a közbeszerzési dokumentumok jogellenesnek vélt tartalmát. Ilyenkor azt utóbb, az eljárást lezáró döntés vitásakor már nem teheti meg oly módon, hogy a KDB-től várja el a vizsgálat kiterjesztését, hiába tesz erre vonatkozó indítványt a jogorvoslati eljárásban. Ilyen esetben rendszerint a kiterjesztés diszkrecionális jellegére hivatkozik a KDB: „A kérelmező jogorvoslati kérelmében indítványozta a jogorvoslati eljárás hivatalbóli kiterjesztését is arra, hogy a Döntőbizottság vizsgálja a Kbt. 50. § (4) bekezdése ajánlatkérői megsértését. A jogorvoslati eljárás során – az indítvánnyal ellentétben – hivatalbóli kiterjesztésre nem került sor, tekintettel a Kbt. 158. § (1) bekezdésében foglalt, említett jogintézmény diszkrecionális jellegére.”<sup>5</sup>

Ahogy arról korábban szó volt, nem fogadta el a bíróság a KDB azon álláspontját, hogy a KDB *hivatalból kiterjesztette* az eljárást, és emiatt nincs jelentősége az ügyfélképeség vizsgálatának. „Hangsúlyozza a Kúria, hogy az ügyfélképeség, ebből eredően az eljárásban résztvevő ügyféli kör tisztázása alapvető és kiinduló eljárási cselekmény, minden egyebet megelőző, ennek el-

mulasztása tehát valóban súlyos, az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértésnek minősül. Különösen így van ez akkor, ha az ügyfélképeség tekintetében az eljárásban szereplő másik ügyfél kifogást terjeszt elő, és a hatóság ennek ellenére sem vizsgálja meg – és indokolja – a kifogásolt résztvevő jogosultságát arra, hogy – például, mint a jelen eljárásban – eljárást megindító kérelmet nyújthat-e be, jogorvoslati eljárást kezdeményezhet-e egyáltalán.”<sup>6</sup>

Megemlíthető az az eset is ebben a körben, amikor a KDB megvizsgálta azt, hogy a kérelemre induló eljárás-hoz kapcsolódó *eljárási akadályok* (így az ügyfélképeség) és a *hivatalbóli kiterjesztés lehetősége* milyen kapcsolatban áll. A kérelmező ügyfélképeségének alátámasztására arra is hivatkozott, hogy ha a versenytárs által tett ajánlatra a KDB kiterjeszti hivatalból a vizsgálatot, akkor megnyílik a lehetőség ezen ajánlat érvénytelenségének megállapítására is, amely azt eredményezné, hogy csak kérelmező tett volna érvényes ajánlatot, így a nyertes pozíció őt illelné meg. A KDB azonban nem osztotta ezt a kérelmezői álláspontot: „A Döntőbizottság megítélése szerint kérelmező ügyfélképeségével összefüggésben nem bír relevanciával az a körülmény, hogy – egyéb feltételek fennállása – esetén a Döntőbizottság jogosult vizsgálni a jogorvoslati kérelemben nem kifogásolt ajánlatkérői magatartás jogszerűségét is. Az eljárási kérdések vizsgálata minden esetben megelőzi az anyagi jogit. A hivatalból történő kiterjesztés alkalmazására abban az esetben kerülhet sor, ha a Döntőbizottság azt állapítja meg, hogy érdemi vizsgálatának nincs eljárásjogi akadálya, azaz amennyiben az ügyfélképeséggel rendelkező kérelmező, határidőben benyújtott kérelmének vizsgálata során észlel a Döntőbizottság olyan jogsértést, melyet a kérelem nem jelölt meg és a Döntőbizottság élni kíván a Kbt.-ben számára biztosított lehetőséggel.”<sup>7</sup>

<sup>2</sup>Ld. a KDB D.409/18/2018. számú határozatát.

<sup>3</sup>A KDB D.327/20/2012. számú határozatát.

<sup>4</sup>Ld. a KDB D.259/16/2017. számú határozatát: „A Döntőbizottság álláspontja szerint kifejezett ajánlatkérői előírás hiányában az ajánlatkérő nem állapíthatja meg az ajánlat érvénytelenségét olyan okból, amelyet az ajánlatok megtételét megelőzően nem közölt egyértelműen. [...] A jogorvoslati eljárás során az ajánlatkérő mutatott rá arra, hogy az ajánlatkérő és a kérelmező másként értelmezi az erősített hátsó futómű fogalmát.”

<sup>5</sup>A KDB D.43/20/2019. számú határozata.

<sup>6</sup>A Kúria Kfv.III.37.928/2015/4. számú ítélete.

<sup>7</sup>A KDB D.247/16/2012. számú végzése.

Tehát „A hivatalbóli kiterjesztés egyrészt diszkrecionális jog, másrészt nem lehet parttalan, mert éppen maga a törvény szabja meg annak kógens feltételeit.”<sup>8</sup> Fontos, hogy „[a] Döntőbizottságot e tekintetben kötelezettség nem terheli, tehát az alkalmazása felőli döntés kizárólag a Döntőbizottság elnökének diszkrecionális jogkörébe tartozik, a hivatalbóli kiterjesztésnek nem az a célja, hogy pótolja a be nem nyújtott jogorvoslati kérelmek alapján való eljárást.”<sup>9</sup> Az ügyfélképesség szempontjából a hivatalbóli kiterjesztés nem lehet az eljárásjogi feltételeknek nem megfelelő jogorvoslati kérelem helyettesítője. Egy esetben a kérelmező – elismerve azt, hogy a műszaki leírás jogsértő versenykorlátozó jellege nem állapítható meg az adott jogorvoslati eljárásban – kérte azt, hogy a KDB terjessze ki hivatalból a vizsgálatot. Előadta, hogy „Tekintettel arra, hogy önmagában az értékelési szempontok tekintetében nem rendelkezik ügyfélképességgel, kérte azok vizsgálatának hivatalból történő lefolytatását a jogorvoslati kérelemében előadott indokok mentén.” A KDB azonban e kérelemnek nem tett eleget. „A kérelmező a jogorvoslati eljárás során tett nyilatkozatában a jogorvoslati eljárás hivatalból történő kiterjesztését kérte, amelyre a Döntőbizottság nem látott lehetőséget, tekintettel arra, hogy egyrészt a jogintézmény a jogorvoslati kérelem keretei között vizsgáltakon túli, további jogsértés feltárására szolgál, másrészt semmiképp sem az eljárásjogi feltételeknek nem megfelelő jogorvoslati kérelem helyettesítője.”<sup>10</sup> Egy másik esetben pedig úgy fogalmaztak, hogy „Az eljáró tanács nem élhet a hivatalbóli kiterjesztés lehetőségével abban az esetben, ha a jogorvoslati kérelmet vagy hivatalbóli kezdeményezést eljárásjogi akadály miatt vissza kell utasítania vagy a jogorvoslati eljárást meg kell szüntetni. [...] A fennálló eljárásjogi akadály végett a Döntőbizottság érdemben tehát nem vizsgálhatta a jogorvoslati kérelem második és a harmadik elemeit, illetve a kérelmező ügyfélképességének hiánya okán a második kérelmi elem kapcsán már nem vizsgálta a jogorvoslati határidő megtartottságát sem, hiszen az jelen esetben nem bírt

relevanciával.”<sup>11</sup> Másképpen fogalmazva: „A Döntőbizottság a Kbt. rendelkezései értelmében főszabály szerint a jogorvoslati kérelemhez, illetve hivatalbóli kezdeményezéshez kötötten jár el, és nem általánosságban vizsgálja meg a lefolytatott közbeszerzési eljárást. A jogorvoslati eljárás során folytatott vizsgálat kiterjesztésére akkor szokott sor kerülni a Kbt. rendelkezései alapján, amennyiben a felmerülő jogsértés akadályát jelenti a jogorvoslati kérelem érdemi elbírálásának. A kérelmező közvetlen jogos érdekének hiánya nem pótolható a jogorvoslati eljárás kiterjesztésével. A jogorvoslati eljárás kiterjesztésének alapvető feltétele a jogorvoslati eljárás eljárásjogi feltételeinek fennállása.”<sup>12</sup>

### A kifogásolt jogsértések – az eljárási szakaszok jelentősége

A lehetőségeket alapvetően az határozza meg, hogy milyen fázisban tart a (köz)beszerzés megvalósítása. Lehet, hogy közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése, folyamatban lévő közbeszerzési eljárás valamely cselekménye vagy a megkötött szerződés teljesítése, módosítása képezné jogorvoslati kérelem tárgyát. „Az ügyfélképesség megítélésénél figyelemmel kell lenni arra, hogy a kérelmező a közbeszerzési eljárás melyik szakaszában és mi ellen terjeszti elő a jogorvoslati kérelmét.”<sup>13</sup> Vagyis „Az ügyfélképesség attól is függ, hogy a kérelmező a közbeszerzési eljárás mely szakaszának, mely magatartását kifogásolja. Az eljárást lezáró döntés meghozataláig ez a kör lényegesen tágabb, az ajánlattételi felhívást mindazok a potenciális ajánlattevők támadhatják, akiknek jogi helyzetét a felhívás érinti, ez idáig az ügyfélképességet sok esetben megalapozza, hogy kérelmező a közbeszerzési eljárásban ajánlatot tett. Ehhez képest szűkebben kell értelmezni az ügyfélképességet akkor, amikor az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntését meghozta, vagy a szerződést megkötötte.”<sup>14</sup> Nemcsak az eljárási szakaszoknak, hanem annak is jelentősége van, hogy a kérelmező „[m]ilyen

<sup>8</sup> A KDB D.808/18/2015. számú határozata.

<sup>9</sup> A KDB D.212/21/2013. számú határozata.

<sup>10</sup> A KDB D.422/18/2024. számú határozata, [11], [40].

<sup>11</sup> A KDB D.185/27/2024. számú határozata, [69]–[70].

<sup>12</sup> A KDB D.424/14/2024. számú végzése, [67].

<sup>13</sup> A Kúria Kfv.II.37.487/2017/3. számú ítélete, [29].

<sup>14</sup> A KDB D.66/2/2015. számú végzése.

típusú közbeszerzési eljárásban hivatkozik a jogos érdeke megsértésére vagy veszélyeztetésére.”<sup>15</sup>

Az ügyfélképeség a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésének jogsértése kapcsán is lényeges kérdés lehet, hiszen nemcsak közbeszerzési eljárásban merülhet fel kérelem benyújtásának szándéka. Egy esetben az ajánlatkérő koncessziós beszerzési eljárást indított (versenyeztetésre vonatkozó felhívást tett közzé a honlapján), viszont a kérelmezői álláspont szerint közbeszerzési eljárást kellett volna a szolgáltatás tárgya (élelmezési szolgáltatás) alapján, és ennél fogva a közbeszerzési eljárást jogtalanul mellőzte az ajánlatkérő. Az eljárásban azonban ajánlatot tett, a feltételeket elfogadó nyilatkozatot is benyújtotta. A kérelmező az őt ért sérelem vonatkozásában arra hivatkozott, hogy nem kíván utólag semmisnek minősíthető szerződést kötni. A KDB szerint azonban az állításait kérelmező maga cáfolta, hiszen vállalta a nyertesként történő kiválasztása esetén a szerződés megkötését. Ebből adódóan a kérelmet visszautasította, hiszen „A jogalkotó nem önmagában érdekeltiséget kívánt meg az ügyfélképeségi minősítéshez, hanem olyan érdekeltiséget, amely jogosnak minősíthető és ezen jogos érdeksérelemnek közvetlennek kell lennie. Akinek a közbeszerzési döntésből származó jog vagy érdeksérelem közvetlenül nem állapítható meg, nem jogosult jogorvoslati kérelem benyújtására.” Megállapították azt is, hogy „Az Ákr. és a Kbt. ügyfélfogalmát együttesen kell értelmezni.”<sup>16</sup> Ugyanakkor „[a]z ügyféli minőség nem azonos a Kbt. 148. § (2) bekezdése szerinti ügyfélképeséssel, amely azt rögzíti, hogy ki élhet érdemi jogorvoslati kérelemmel. Az ügyfélképeség, mint a közbeszerzési jogban a Kbt. által megteremtett speciális fogalom, szűkebb személyi kört jelent az Ákr. szerinti – az eljárásban egyébként résztvevő – ügyfelek körénél.”<sup>17</sup> Vagyis „Ebből következően az Ákr. és a Kbt. egymással a lex generális és a lex speciális viszonyában állnak, amelynek folytán annak megítélésénél, hogy a [kérelmező] jogosult volt-e a jogorvoslati kérelem előterjesztésére kizárólag a Kbt. 148. § (2) bekezdését kell figyelembe venni.”<sup>18</sup> Másképpen

megfogalmazva, mivel a Kbt. alapján meghatározható a jogorvoslati kérelmet előterjesztők köre, ezért az egyébként mögöttes szabályként jelentkező, Ákr. szerinti ügyfélfogalom meghatározása nem bír jelentőséggel.<sup>19</sup>

Egy kétszakaszos eljárásban arra is figyelemmel kell lenni, hogy a részvételi szakaszban milyen terjedelmű információkat kell megadnia az ajánlatkérőnek.<sup>20</sup> Egy esetben a kérelmező a részvételi felhívásban megadott értékelési szempontokat, illetve a pontozás módszerét kifogásolta, a KDB azonban megállapította az ügyfélképeség hiányát az alábbiak szerint: „A kérelmező nem hivatkozott arra és a rendelkezésre álló adatokból sem vonható le olyan következtetés, hogy a kérelmezőt a részvételi felhívás rendelkezései megakadályozták a részvételi jelentkezés benyújtásában. A rendelkezésre álló adatokból az állapítható meg, hogy a kérelmezőnek kifejezetten szándékában állt a részvételi jelentkezés benyújtása. [...] Az is egyértelműen megállapítható, hogy a két szakaszos eljárások rendelkezéseit az adott szakasz vonatkozásában kell értelmezni, figyelemmel arra, hogy a két szakaszos eljárás első szakaszában az alkalmassági követelmények értékelésére kerül sor, ellenkező esetben az eljárás lényegi vonása nem érvényesül. [...] A Döntőbizottság arra a következtetésre jutott, hogy a jogorvoslati kérelemben foglaltak érdemi vizsgálatához szükséges mindazon információk ismerete, amelyek megadására az ajánlatkérő a Kbt. kógens rendelkezései értelmében csak az ajánlattételi szakaszban lesz köteles. A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy az ügyfélképeséget nem alapozhatják meg a közbeszerzési eljárás jövőben meghatározásra kerülő rendelkezései. Ezek a jogorvoslati kérelem előterjesztőjének a közbeszerzési eljárás adott szakaszával kapcsolatos közvetlen érdeksérelmét vagy annak veszélyét nem támasztják alá. A fent már rögzítettek szerint a kérelmező részvételi jelentkezést nem nyújtott be és maga sem hivatkozott arra, hogy abban a részvételi felhívás megjelölt rendelkezései akadályozták meg. A Döntőbizottság a konkrét esetben a közvetlen érdeksérelem fennállását nem látta megvalósulni, mivel a kérelmező jogos érdekét, a részvételi

<sup>15</sup> A Kúria Kfv.II.37.111/2015/9. számú ítélete.

<sup>16</sup> A KDB D.24/17/2019. számú végzése, vagy a KDB D.185/27/2024. számú határozata, [62].

<sup>17</sup> A Fővárosi Törvényszék 104.K.702.284/2021/12. számú ítélete, amelyet idéz a KDB D.218/13/2024. számú végzésének [24] bekezdése.

<sup>18</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.700.741/2018/21. számú ítélete.

<sup>19</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú ítélete.

<sup>20</sup> Ld. erről pl. a KDB D.539/15/2012. számú határozatát.

jelentkezése benyújtását nem befolyásolta a vélt jog-sértés. A Döntőbizottság az ügyfélképesség hiányára vonatkozó kifogást alaposnak ítélte.”<sup>21</sup>

Az ezredfordulót követően, még az Első Kbt. hatályosságának idején érdekes vita bontakozott ki arra nézve, hogy vajon az *érvénytelen részvételi jelentkezést benyújtó részvételre jelentkezőt* megilleti-e ennek ellenére ügyfélképesség az ajánlattételi szakaszban az ajánlattételi felhívással szemben akkor, ha az egyetlen alkalmasnak minősített ajánlattevőnek küldött ajánlattételi felhívást kívánja vitatni. (Abból kifolyólag, hogy az ajánlatkérő értékelési szempontként nem határozta meg az árat.) A KDB és az elsőfokú bíróság úgy foglaltak állást, hogy nem állt fenn ügyfélképesség, hiszen ha a részvételre jelentkező részvételi jelentkezését érvénytelenné nyilvánítják, akkor a második, ajánlattételi szakaszban már nem vehet részt. A másodfokú bíróság azonban másként döntött. A legfontosabb érvek a következők voltak: az ajánlatkérő és az ajánlattevő a jogorvoslati eljárásban minden további előfeltétel teljesülése nélkül ügyfélnek tekintendő, és csak az egyéb érdekelt az, akinek – ügyfélképessége megállapításához – joga, jogos érdeke sérelmét, vagy veszélyeztetettségét kell igazolnia, a kérelem benyújtására jogosultak között törvény nem tesz különbséget részvételre jelentkező és ajánlattevő között, és nincs eltérő rendelkezés a kétszakaszos eljárásban résztvevők személyére nézve sem. Ebből adódóan nem szűkíthető a jogorvoslati kérelmet előterjesztési jogosultak jogszabályi köre a részvételre jelentkező jogorvoslati jogának az eljárás egy szakaszára korlátozásával. Pozíciója az ajánlattételi szakaszban egy tekintet alá esik az ajánlattevővel, függetlenül attól, hogy az eljárás ezen szakaszában részt vesz-e, vagy sem, így ügyfélképessége külön érdekelttség igazolása nélkül fennáll. Továbbá, ha a közbeszerzési eljárás megindulásakor az ügyfélképesség fennáll, az nem veszíthető el, az egész eljárás folyamán fennmarad. Bár a kérelmező ajánlatot már nem tehetett, de a közbeszerzési eljárás egysége folytán mégsem tekinthető a kétszakaszos eljárás második szakaszával kapcsolatosan egyéb érdekeltnek, így szükségtelen joga, vagy jogos érdeke sérelmének vizsgálata is. Az akkori Legfelsőbb Bíróság azonban nem osztotta ezt az álláspontot, és a KDB-vel,

valamint az elsőfokú bírósággal értett egyet, miután az érvénytelenné nyilvánítás folytán az eljárás ajánlattételi szakaszában már nem vehetett részt a kérelmező, így ajánlattevőnek sem lehetett tekinteni, ajánlattételi felhívás címzettje nem lehetett, azaz az ajánlati felhívás nem tartalmazhatott olyan közlést vagy előírást, amely a kérelmező oldalán jog-, illetve érdeksérelmet eredményezett. Továbbá a két szakaszból álló eljárás sajátosságára figyelemmel az ajánlattételi felhívás megsemmisítése és felhívás megküldése sem nyitotta volna meg a kérelmező részére az ajánlattétel lehetőségét.<sup>22</sup>

A leggyakrabban az ügyfélképesség kérdése az eljárást lezáró döntésekhez, illetve érvénytelenné nyilvánító döntésekhez kapcsolódóan merül fel, de arra is van számtalan példa, amikor még az ajánlattétel időszakában kerül sor a *közbeszerzési dokumentumok kifogásolására*. Ilyen esetben is hangsúlyos lehet, hogy egy adott, ajánlattételi szándékkal rendelkező kérelmező vagy más alany (például alvállalkozó vagy forgalmazó) rendelkezik-e ügyfélképességgel-e vagy sem. (Ezekről a kérdésekről az alanyok és a közbeszerzési dokumentumok vitatása körében még részletesebben szó lesz.) Továbbá – ahogy szintén a későbbiekben szó lesz – a szerződések teljesítéséhez, valamint módosításához kapcsolódó kérelmezői ügyfélképesség megítélése kapcsán is számos jogkérdés merült már fel a gyakorlatban.

### **Az egyes alanytípusok ügyfélképességének általános jellemzői**

#### *A törvényben nevesített lehetséges ügyfelek*

Az ügyfélképességre vonatkozó rendelkezés a Kbt.-ben<sup>23</sup> ajánlatkérőről, ajánlattevőről, részvételre jelentkezőről, egyéb érdekeltéről, kamaráról, illetve érdeképviseleti szervezetekről tesz említést. Az idézett rendelkezések összevetéséből a Kúria megállapította, hogy ügyfélképességet az egyéb érdekeltnek kell igazolnia, *egyres résztvevők az eljárásban betöltött szerepük folytán ipso iure rendelkeznek ügyféli státusszal*. Úgy fogalmaztak egy olyan eljárásban, amelyben a kérelmező a közbeszerzési dokumentumokat vitatta, hogy „Az [ajánlatkérő] az ügyfélképesség kapcsán hivatkozott fővárosi ítéletáblai döntésekre, amelyek mindegyike a korábbi közbeszerzési törvényi rendelkezések értelme-

<sup>21</sup> A KDB D.783/10/2016. számú végzése.

<sup>22</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.280/2004/7. számú ítélete.

<sup>23</sup> Ld. a Kbt. 148. § (2) bekezdését.



zésére irányult. A közbeszerzésekről szóló – korábban hatályos – 2003. évi CXXIX. törvény 323. § (1) bekezdése rendelkezik az ügyféli minőségről. [...] Nem vitásan a korábbi szabályozás igazolható jog-, illetve érdeksérelmhez kötötte az ügyféli státust. A jogalkotó azonban [...] új szabályozással élt. A [rég]i Kbt.] 137. § (2) bekezdése ugyanis a korábbtól eltérően úgy rendelkezik, hogy kérelmet az ajánlattevő, részvételre jelentkező, stb., vagy az egyéb érdekelt nyújthat be, utóbbi azonban csak akkor teheti, ha jogát vagy jogos érdekét a jogsértő magatartás veszélyezteti. Eszerint az ajánlattevőnek nem, csak az egyéb érdekeltnek kell igazolnia jog- illetve érdeksérelmet, a [...] többi érintettet, pusztán az eljárásban betöltött szerepe folytán ipso iure illeti meg az ügyféli státus. A Kúria megállapította, hogy csak az elsőfokú bíróság végezte el a hatályos szabályozás helyes értelmezését, míg az [ajánlatkérő] és a [KDB] is tévesen a korábbi szabályozás szövegéből indult ki. A Kúria egyetért az elsőfokú bírósággal abban, hogy a beavatkozó [ajánlattevő] mivel részt vett a perbeli jogorvoslattal érintett közbeszerzési eljárásban, amely tény önmagában megalapozza ügyfélképességét, egyben azt is jelenti, hogy jogát vagy jogos érdekét az általa kifogásolt ajánlatkérői magatartás közvetlenül érinti. Az [ajánlatkérő] azon állítása, miszerint meghatározó az, hogy a jogsértés érdeksérelmet okozzon az érintettnek, nem szorul további igazolásra, miután a hatályos jogszabályi tényállás része egyes résztvevők, így az ajánlattevő, azaz a beavatkozó esetében. Ennélfogva az [ajánlatkérőnek] a felülvizsgálati eljárásban fenntartott az a hivatkozása, hogy a beavatkozó nem nyújthatott volna be jogorvoslati kérelmet, mert nem rendelkezik a beszerzés tárgyával, illetve megfelelő tudásszintű termékkel – melyre bizonyíték, hogy a beavatkozó a korábbi eljárásban sem tudott érvényes ajánlatot benyújtani – nem foghatott helyt. Helyes volt az a megállapítás is, hogy a [KDB] – bár eltérő értelmezés folytán – eredményét tekintve jogszerűen döntött, amikor nem szüntette meg a közigazgatási eljárást és a beavatkozó jogorvoslati kérelmét érdemben vizsgálta.”<sup>24</sup>

A Kbt.-hez kapcsolódó indokolás ugyanakkor a következőket fogalmazza meg: „Nemcsak az egyéb érdekeltnek kell az érdekelttségét bizonyítania, hanem az ajánlattevőként (részvételre jelentkezőként) jogorvoslati kérelmet előterjesztőnek is: az ajánlattevő (részvételre jelentkező) is csak akkor nyújthat be jogorvoslati kérelmet, amennyiben közvetlenül kimutatható valamilyen jog- vagy érdeksérelme a vitatott közbeszerzési eljárással kapcsolatban.”<sup>25</sup> Szó szerint ezt tartalmazta a régi Kbt.-hez kapcsolódó indokolás is, a Kúria fenti megállapításai ennek tükrében is vizsgálhatóak,<sup>26</sup> ahogy azonban később látható lesz, az ajánlattevők (érdeklődésüket jelző gazdasági szereplők) esetében is igen részletgazdag esetjog alakult ki arra nézve, hogy milyen esetben hogyan rendelkezhetnek ügyfélképességgel.

Az ügyfélképesség hiányzik, ha az ajánlattevő ajánlattevői minősége is megszűnik, erre vonatkozóan is fogalmazott már meg a joggyakorlat támpontokat. Ilyen helyzet merülhet fel például, ha az ajánlattevő az ajánlatkérő felhívására az ajánlati kötöttségét nem hosszabbítja meg, az ajánlatát nem tartja fenn. Az ilyen ajánlat „nem létező ajánlatnak” minősül (a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.068/2015/5. számú ítélete alapján). Mivel a kérelmező ajánlata nem létezőnek minősül, ezért egyrészt „[a] kérelmező ajánlattevői minősége a közbeszerzési eljárásban megszűnt”, másrészt „[a] tárgyi eljárásban a jelen esetben a nyertes és a nyertest követő legkedvezőbb ajánlattevő ajánlatával kapcsolatosan az ügyfélképessége nem állapítható meg. A kérelmének megfelelő döntés esetén a kérelmező nem kerülhetne automatikusan közvetlenül kedvezőbb helyzetbe. Az ajánlata változatlanul nem létező ajánlat lenne.”<sup>27</sup>

Azzal, hogy a jogalkotó meghatározta a jogi érdekelttséggel rendelkezők körét, a közérdekű kereset kizárását iktatta törvénybe, tehát bárki nem rendelkezik jogosultsággal, még akkor sem, ha egyébként a közpénz-felhasználás ellenőrzéséhez kapcsolódó érdek lenne kimutatható. A KDB egyik 1999-es határozatában a következőket rögzítette: „Nem nevezhető közvetlen érdeknek az a körülmény, hogy az

<sup>24</sup> A Kúria Kfv.II.37.674/2015/6. számú ítélete.

<sup>25</sup> A Kbt. javaslati állapotának 148–155. §-aihoz fűzött indokolás. Idézi még a KDB D.218/13/2024. számú végzése, [67].

<sup>26</sup> Ld. a régi Kbt. javaslati állapotának 137–139. §-aihoz kapcsolódó indokolást.

<sup>27</sup> A KDB D.356/6/2022. számú végzése, [38]–[41].

állami és önkormányzati szervek által végzett beszerzések közpénzből történnek, és így gyakorlatilag mint adófizetőnek minden állampolgárnak jogos érdeke fűződhet ahhoz, hogy ezek felhasználása miként történik. Az ilyen értelmezés ugyanis valójában ahhoz vezetne, hogy bármely személy ügyfélképességét el kellene fogadni.”<sup>28</sup> Ezt a tételt a KDB egy olyan ügyben fogalmazta meg, amelyben a kérelmezők önkormányzati képviselők voltak, illetve egy személy a pénzügyi ellenőrző bizottság tagja. A Kbt. kifejezett felhatalmazása hiányában nem kifogásolhatták az önkormányzat mint ajánlatkérő egyik képviselő-testületi határozatát, amely álláspontjuk szerint közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével megvalósított beszerzés megvalósítására vonatkozott. Ugyancsak a kérelmezői jogosultság alátámasztása kérhető magánszemély kérelmezők esetén is.<sup>29</sup>

Másrészt az ügyfélképesség szabályozásából az is következik, hogy nem is lehet „törvényességi óvás” egy jogorvoslati kérelem, ahogy egy esetben érvelt az ajánlatkérő, és amely érvelést a bírósági ítélet elfogadott.<sup>30</sup> A KDB ezt a megközelítést (a kúriai ítélet vonatkozó bekezdését) már a következőképpen értelmezte, illetve jelenítette meg egyik döntésében: „A Kúria a Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete [41] bekezdésében rámutatott, hogy a jogorvoslati jog fennállásának megítélésakor figyelemmel kell lenni arra, hogy a kérelemre indult jogorvoslati eljárás célja – akár hatósági, akár bírósági eljárásról van szó – nem egy általános közérdeken alapuló törvényességi felülvizsgálat.”<sup>31</sup> Így egy másik esetben „Míndezenk értelmében alaptalanul hivatkozott a [kérelmező] a jogorvoslati eljárás lefolytatását megalapozó legitimációjaként általánosságban a törvény rendelkezéseinek betartása iránti igényére.”<sup>32</sup>

A 2010. évi LXXXVIII. törvény kiterjesztette a jogosult kört, és az *érdek-képviselői szervezeteket* is felhatalmazta

jogorvoslati kérelem előterjesztésére, amely megoldást a hatályos törvény is átvett.<sup>33</sup> A jogalkotó a következőkkel támasztotta alá ennek szükségességét: „[a]z ajánlattevők gyakran nem mernek maguk indítani jogorvoslati eljárást, hogy az ajánlatkérővel való viszonyuk ne romoljon el. A Kbt. azért teszi lehetővé a nem ajánlattevői kérelmezést csak a felhívásokkal és dokumentációval, valamint azok módosításával kapcsolatban, hogy ösztönözze ezek megtámadását, mivel – az előzetes vitarendezésnél kifejtettekkel azonosan – a közbeszerzési eljárások jogsértő volta a jogsértő ajánlati felhívás vagy dokumentáció miatt szokott fennállni, a közbeszerzési eljárás későbbi időszakában elkövetett jogsértések ennek már csak következményei.”<sup>34</sup> Rendkívül kivételes az, amikor például egy kamara nyújt be kérelmet a KDB-hez.<sup>35</sup> Érdeemes azonban néhány mondatban felvázolni, hogy egy KDB-határozat<sup>36</sup> e lehetőséghez kapcsolódóan milyen főbb tételeket fogalmazott meg.

Egyrészt a jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy a bejelentést tevő gazdasági szereplő székhelye alapján a kérelmet előterjesztő kamara nem rendelkezett *illetékességgel*, így területi illetékesség folytán nem lett volna jogosult jogorvoslati kérelmet előterjeszteni. A KDB a következőket fogalmazta meg ezzel kapcsolatban: „A Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. kógens rendelkezése nem határoz meg olyan kritériumot, amely kizárólag területi illetékességhez kötné az ügyfélképességet és a kérelem benyújtásának jogosultságát. A Kbt. nem példálózó jelleggel, hanem konkrétan rögzíti azt, hogy kizárólag a közbeszerzés tárgyához kapcsolódó tevékenység fennállását szükséges igazolni a kérelmezőnek, minden egyéb szűkítő értelmezés a Kbt. kógens rendelkezéseivel ellentétes. E szervezetek jogorvoslati kérelem benyújtási jogosultsága ugyanakkor a többi kérelmezői személyhez képest

<sup>28</sup> A KDB D.131/6/1999. számú határozata.

<sup>29</sup> Ld. pl. a KDB D.155/2/2015., D.148/3/2015. vagy a D.149/3/2015. számú végzéseit.

<sup>30</sup> A Fővárosi Törvényszék 25.K.700.307/2018/19. számú ítélete, jóváhagyta a Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete.

<sup>31</sup> A KDB D.218/13/2024. számú végzése, [24] Ld. még pl. a KDB D.390/16/2022. számú végzésének [49] bekezdését. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.704.372/2022/20. számú ítéletét.

<sup>32</sup> A Kúria Kf.III.37.835/2019/4. számú ítéletének [27] bekezdését idézi a KDB D.278/25/2024. számú végzése, [120] A döntést keresettel támadták.

<sup>33</sup> Ld. a Kbt. 148. § (2) bekezdésének utolsó mondatát.

<sup>34</sup> A 2010. évi LXXXVIII. törvény javaslati állapotának 76. §-ához kapcsolódó részletes indokolás.

<sup>35</sup> Ld. pl. a KDB D.228/12/2018. számú vagy a D.700/11/2016. számú végzését.

<sup>36</sup> A KDB D.661/18/2011. számú határozata. A döntést keresettel támadták.

korlátozott, kizárólag a Kbt. [...] szerinti iratok jogsértő volta miatt nyújthatnak be jogorvoslati kérelmet. [...] Mindezekre tekintettel [...] a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő ezen eljárásjogi kifogása alaptalan, a kérelmező ügyfélképessége [...] fennáll.” Hogy ki a döntéshozó, képviselőre jogosult személy a kamara részéről – amely vizsgálható a meghatalmazás kapcsán a jelenlegi, a kötelező jogi képviselőten alapuló szabályozási környezetben is –, arra nézve a KDB kizárólag az Ákr. szabályai szerint jogosult vizsgálatot folytatni, tekintettel arra, hogy „[a] Kbt. kögens rendelkezései alapján az eljárásban résztvevő felek törvényes működésének vizsgálatára semmilyen hatáskörrel nem rendelkezik.” *A jogsértésről való tudomásszerzés időpontjának pedig az a nap is minősülhet, amikor a kamara megkapja a közérdekű bejelentést. „A Kbt. módosított rendelkezései alapján a kamarák nem általánosságban váltak jogosulttá az előzetes vitarendezési kérelem és a jogorvoslati kérelem előterjesztésére. A Döntőbizottság megállapította jelen jogorvoslati eljárásban azt, hogy az – ajánlati felhívással és dokumentációval kapcsolatos – előzetes vitarendezés tekintetében a jogsértés tudomás-ra jutása az az időpont, amikor az ajánlattevő a jogsértéssel kapcsolatos közérdekű bejelentését a kérelmező részére benyújtotta, míg a jogorvoslati kérelem előterjesztése tekintetében az előzetes vitarendezésre adott válasz kézhezvételének időpontja.”<sup>37</sup> A kamarai tudomásszerzés tekintetében más megközelítés is ismert a joggyakorlatban: „A kamarai érdekképviselői szerv nem jogosult eldönteni, hogy mikor látja elérkezettnek az időt a dokumentáció megismerésére, mivel ez a lehetősége az ajánlati felhívás megjelenésével egyidejűleg rendelkezésére állt, és amely lehetőséggel késedelem nélkül élnie is kell. A Döntőbizottság álláspontja szerint ellenkező értelmezés esetén a Kbt. 148. § (5) bekezdésében foglalt kögens szabály kiüresedne, értelmét veszítené és a közbeszerzési eljárások indokolatlan elhúzódásához vezetne.”<sup>38</sup>*

Nemcsak kamarák említhetők egyébként ebben a körben. Az egyesületeknél is kérdéses lehet a kérelmezői

jogosultság igazolása.<sup>39</sup> Az ezredfordulót követően, még a 2010-es törvénymódosítást megelőzően volt az ilyen jellegű szervezetek ügyfélképességéhez kapcsolódóan egy jogvita. Egy tárgyalásos eljárásban az ajánlatkérő egy gazdasági szereplőt hívott fel ajánlattételre, a szerződést vele meg is kötötte. A többi gépjármű-forgalmazó érdekeinek képviselőjében egy egyesület fordult a KDB-hez, kifejtve azt, hogy az eljárás több ponton sértette a törvényt és az egyesület meghatározott tagjainak érdekét, hiszen mások is tehetek volna ajánlatot. A KDB az ügyfélképesség hiányát állapította meg azzal az indokkal, hogy csak akkor lehetett volna a kérelmező ügyfél, ha valamennyi tagszervezete érdekét egységesen képviselte volna, márpedig a tagszervezetek (nevezetesen a kiválasztott egyik és a többiek) közötti érdekellentét nyilvánvaló. Az elsőfokú bíróság másként foglalt állást, és úgy ítélte meg, hogy a társadalmi szervezetek, egyesületek érdekérvényesítési fellépése nem függ az érdekek egyirányúságától, szinkronjától. A piaci üzleti érdekek különbözősége nem jelentheti azt, hogy az egyesület ne léphetne fel, jól körülhatárolható csoportérdek birtokában, de feltétel, hogy más eljárásban ne legyen orvosolható a sérelem. A védendő érdek pedig nem más, mint az egyesület és annak tagjainak hosszú távú – a verseny tisztaságába vetett – szakmai, kereskedelmi és üzleti érdekei. A másodfokon eljáró bíróság azonban másként ítélte meg a helyzetet, és úgy foglalt állást, hogy az egyesület nem lehetett ügyfél, mert nem volt kimutatható az alapszabályi cél megsértése és a konkrét közbeszerzési eljárás között olyan közvetlen összefüggés, amely az egyéb érdekelti státuszt megalapozhatta volna.<sup>40</sup> („Töretlen a joggyakorlat abban, hogy a kérelmezői jogosultságnak a kérelem előterjesztője vonatkozásában közvetlennek kell lennie, amely a jogorvoslati kérelem tárgya és a kérelmező adott közbeszerzési eljárásban fennálló jogi helyzete közötti közvetlen összefüggést feltételez.”)<sup>41</sup>

<sup>37</sup> A KDB D.661/18/2011. számú határozata. A döntést keresettel támadták.

<sup>38</sup> A KDB D.700/11/2016. számú végzése.

<sup>39</sup> Ld. pl. a KDB D.2/5/2022. számú vagy a D.246/3/2016. számú végzését.

<sup>40</sup> Mudráné Láng Erzsébet: i. m. 227. o. Az elemzett ítéletek: a Fővárosi Bíróság 12.K.30.666/2002/5. számú ítélete, valamint a Fővárosi Ítéletábrla 3.Kf.27.036/2003/5. számú ítélete.

<sup>41</sup> A KDB D.581/13/2012. számú határozata.

Ahogy arról történt említés, a 2010-es törvénymódosítás beemelte a kérelmezői körbe a kamarákat, illetve az érdekvédelmi szervezeteket. Mindez azonban továbbra is nyitva hagyta az érdekek kérdését, vagyis azt, hogy ki, mikor, kiknek milyen érdekei védelme érdekében lép fel, melyik szervezet mely tagok kérésének tesz eleget, és melyek megkeresését utasítja vissza, milyen indokból, illetve mennyire átlátható ez a folyamat és mennyire alapul az egyenlő bánásmód követelményén. Továbbá arra is figyelemmel kell lenni, hogy egy jogorvoslati eljárás – már csak a kötelező jogi képviselő okán is – meglehetősen költségigényes, amelyeket végső soron a tagoknak kell kockáztatniuk, illetve veszteség esetén viselniük. (Az igazgatási szolgáltatási díj kapcsán a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara mentességet élvez az igazgatási szolgáltatási díj fizetésének kötelezettsége alól.)<sup>42</sup>

Nemcsak arról az oldalról kell vizsgálni az ügyfélképeség kérdését, hogy kik jogosultak kérelmet benyújtani, illetve kik vannak elzárva ennek lehetőségétől, hanem azt is meg kell említeni, hogy kik „kötelesek” a szabályos jogorvoslati utat választani akkor, ha egyszer arra jogosultak. Így például nem kerülhető meg a szabályszerű jogorvoslati kérelem benyújtása azáltal, hogy valamely gazdasági szereplő közérdekű bejelentést, illetve panaszt nyújt be a Közbeszerzési Hatóság elnökéhez annak érdekében, hogy a Hatóság elnöke nyújtson be hivatalbóli kezdeményezést a KDB-hez.<sup>43</sup> „Amennyiben az adott megkeresés egyéni érdeksérelem orvoslására vonatkozna (panasz), tehát a panaszos egyébként az adott közbeszerzési eljárás esetében ügyfélképeséggel rendelkezne, és valamely mulasztás okán nem kezdeményezett a Közbeszerzési Döntőbizottságnál vizsgálá-

tot, abban az esetben a panaszban megfogalmazott kérelmet [...] a Közbeszerzési Hatóság Elnöke érdemi vizsgálat nélkül elutasíthatja, ugyanis a Közbeszerzési Hatóság Elnöke által kezdeményezett hivatalbóli jogorvoslati eljárás jogintézménye nem szolgálhat a konkrét ügyben egyébként ügyfélképeséggel rendelkező személyek jogérvényesítésének a helyettesítésére.”<sup>44</sup> Fontos szempont az is a szabályozás kapcsán, hogy a panaszos, illetve bejelentő megfelelő módon el legyen határolva az ügyféli körtől, jogállástól.<sup>45</sup>

Szükséges megemlíteni még az *ajánlatkérőket* is mint lehetséges kérelmezőket és ügyfeleket. A kiindulópont az esetükben, hogy „A jogalkotó az ajánlatkérőn kívül minden más személy, szervezet esetében csak ahhoz a feltételhez kötötte adta meg a jogorvoslat kezdeményezésének a jogát, hogy a törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sértse, veszélyeztesse a jogát, jogos érdekét.”<sup>46</sup> Ennél fogva „[a]z ajánlatkérő, mint a közbeszerzési eljárás részes fele ügyfélképeségéhez nem szükséges annak a megjelölése, hogy milyen jogát, jogos érdekét sérti vagy veszélyezteti a Kbt.-be ütköző magatartás vagy mulasztás.”<sup>47</sup>

Az ajánlatkérők alapvetően két okból nyújthatnak be kérelmet. Az első jellegzetes eset az, amikor az eljárásokban olyan hibát (jogsértést, mulasztást) követnek el, amely csak úgy reparálható, ha a KDB megsemmisít bizonyos döntéseket, illetve az eljárás eredménytelensége esetén új eljárás kezdhető. Emellett a bírság kiszabása alól is lehet mentesülni („A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben bírságot nem szabott ki tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a jogsértést önmaga feltárta a jogorvoslati eljárás kezdeményezésével.”),<sup>48</sup>

<sup>42</sup> Ld. a Kbt. 150. § (2) bekezdését.

<sup>43</sup> „A Közbeszerzési Hatóság elnöke nem vitásan diszkrecionális jogkörében dönt valamennyi, a törvény által számára biztosított esetkörben az eljárás kezdeményezéséről, sem annak megtörténte, sem annak hiánya – közigazgatási eljárás keretében – rajta számon nem kérhető, arra a Kbt. jogszabályi lehetőséget nem teremt.” A Kúria Kfv.III.37.333/2015/7. számú ítélete.

<sup>44</sup> A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a közérdekű bejelentések vizsgálatának rendjéről (2024. július 2.) <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/elnoki-tajekoztatok/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-a-kozerdeku-bejelentések-vizsgálatának-rendjéről-2024-07-02/> (2024. 07. 22.)

<sup>45</sup> Lapsánszky András: i. m. 82. o.

<sup>46</sup> A KDB D.403/17/2011. számú határozata. Ld. még pl. a KDB D.366/15/2017. számú határozatának [66] bekezdését. Az ügyfélképeség tekintetében alaposnak találta a keresetet a Fővárosi Törvényszék 25.K.700.307/2018/19. számú ítélete, az ítéletet helybenhagyta a Kúria Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete.

<sup>47</sup> A KDB D.295/41/2022. számú határozata, [123]. Részben megsemmisítette és a KDB-t a megsemmisített részben új eljárásra kötelezte a Fővárosi Törvényszék a 103.K.704.051/2022/22. számú ítélete, a megismételt eljárásról ld. a KDB D.293/16/2024. számú határozatát.

<sup>48</sup> Ld. pl. a KDB D.602/6/2017. számú határozatát.

de ez sem szükségszerű,<sup>49</sup> illetve kisebb összegű jogkövetkezmény megállapításában lehet bízni. Ezek a hibák jellemzően a nem megfelelő előkészítésből erednek. Például nem kellően definiált vagy rosszul meghatározott előírást, feltételt fogalmazott meg az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban, és ezzel csak a bírálat, illetve az értékelés során szembesül.<sup>50</sup> Az is lehetséges, hogy közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével,<sup>51</sup> vagy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogsértő jellegével szemben terjeszt elő kérelmet az ajánlatkérő (beszerző), mert jogsértő módon alkalmazta az eljárásfajtát<sup>52</sup> vagy azért, mert elmulasztotta a Közbeszerzési Hatóságot értesíteni.<sup>53</sup> Megemlíthető még, hogy valamilyen hiba az eljárás során merül fel, egy döntés módosítását már nem tudja az ajánlatkérő elvégezni,<sup>54</sup> az összegezés megküldését követően kerül sor a bírálathoz kapcsolódó jogellenes cselekvésre,<sup>55</sup> vagy nem képes már korrigálni hibát, például nem lehet már hiánypótlási felhívást kibocsátani.<sup>56</sup> (Természetesen ebben az esetben is vizsgálандók más eljárási akadályok, különösen az elkészttség.)<sup>57</sup> A másik esetscsoport, ha az ajánlatkérő nem a saját eljárásának törvényességét kívánja helyreállítani, hanem gazdasági szereplő jogsértésének vizsgálatát kéri. Jellemző eset az, amikor a nyertes ajánlattevő jogellenesen tagadja meg a szerződés megkötését.<sup>58</sup> Ugyanakkor az ajánlatkérő lehetőségeit is behatárolják a jogvesztő határidőkre,<sup>59</sup> valamint a hatáskörre vonatkozó szabályok.<sup>60</sup>

Végül vizsgálni kell az *egyéb érdekelt* kategóriáját is. „A Kbt. nem adja meg az egyéb érdekelt fogalmának meghatározását, melyre tekintettel minden egyes esetben a

konkrét kérelmező vonatkozásában kell vizsgálni, hogy a jogvita tárgyává tett magatartás, mulasztás tekintetében minősíthető-e érdekeltnek.”<sup>61</sup> Ebben az esetben is szükséges az ügyfélképesség igazolása. Egy esetben a kérelmező elismerte, hogy a tárgyalásos közbeszerzési eljárás nem indult, viszont „[f]olyamatosan azzal érvelt, hogy a kért szolgáltatás és a referenciák nyújtására egyébként képes volna.” A kérelmező „[e]nnél fogva nem volt megakadályozva abban, hogy a közbeszerzési eljárás kiírásának megfelelő ajánlatot tegyen, ezt saját elhatározása alapján mulasztotta el. Nyilvánvalóan nem volt elzárva tehát attól, hogy a közbeszerzési eljárásban személyesen részt vegyen.” Így vizsgálni kellett, hogy a kérelmező olyan érdekeltnek tekinthető-e, akinek jogát vagy jogos érdekét a törvénybeütköző tevékenység, vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. Erre nézve azonban maga a kérelmező nyilatkozott elmentélesen, amikor azt állította, „[h]ogy a közbeszerzési eljárásban – jöllehet arra minden feltételnek megfelelt – csak azért nem indult, mert egyéb megfontolások erre késztették őt. Ugyanakkor megállapítható a [...] saját nyilatkozata alapján, hogy az ajánlatkérői előírások nem akadályozták abban, hogy a referenciát és a kért teljes szolgáltatást nyújtani tudja, tehát számára e szempontból jogsérelem nem keletkezett.” A Kúria ennek megfelelően úgy ítélte meg, hogy nem volt jogsértő a KDB eljárás megszüntetésére vonatkozó döntése.<sup>62</sup>

Egyéb érdekeltként kezelhető az a gazdasági szereplő, amely például az ajánlattétel időszakában kívánja a közbeszerzési dokumentumokat vagy valamely más ajánlatkérői eljárási cselekményt (például kiegészítő

<sup>49</sup> Ld. pl. a KDB D.399/13/2016. számú határozatát.

<sup>50</sup> Ld. pl. a KDB D.563/10/2017. számú határozatát a műszaki leírás nem megfelelő elkészítéséről.

<sup>51</sup> Ld. a KDB D.111/6/2020. számú vagy a KDB D.112/6/2020. számú határozatát.

<sup>52</sup> Ld. pl. a KDB D.602/6/2017. számú határozatát.

<sup>53</sup> Ld. a KDB D.344/4/2018. számú határozatát.

<sup>54</sup> Ld. pl. a KDB D.571/8/2017. vagy a D.192/6/2018. számú határozatát.

<sup>55</sup> Ld. a KDB D.137/10/2018. számú határozatát.

<sup>56</sup> Ld. pl. a KDB D.407/4/2018. számú határozatát. Vö. a Kbt. 79. § (4a)-(4b) bekezdéseivel.

<sup>57</sup> Ld. pl. a KDB D.642/8/2017. vagy a D.23/2/2018. számú végzését.

<sup>58</sup> Ld. pl. a KDB D.148/19/2022. vagy a D.403/7/2024. számú határozatát.

<sup>59</sup> Ld. pl. a KDB D.642/8/2017. számú vagy a D.23/2/2018. számú végzését.

<sup>60</sup> Ld. pl. a KDB D.150/4/2016. számú végzését. A jogorvoslati kérelem elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.Kpk.50.035/2016/2. számú végzését.

<sup>61</sup> A KDB D.217/18/2014. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.32.169/2014/17. számú ítéletét, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.III.37.158/2015/11. számú ítélete.

<sup>62</sup> A Kúria Kfv.III.37.645/2012/4. számú ítélete.

tájékoztatást)<sup>63</sup> vitatni, de nem minősíthető (még) ajánlattevőnek. Ugyancsak felvetheti az egyéb érdekelti státuszt az a helyzet, ha az ajánlattevő kapacitást nyújtó szervezetet vesz igénybe, azonban e szervezetet kizáró ok felmerülése okán kizárják, mert például hamis adat-szolgáltatást állapítanak meg a terhére (ilyen tényállás valósulhat meg például akkor, amikor a kapacitást nyújtó szervezet által rendelkezésre bocsátott szakember szakmai önéletrajzában található olyan adat, amely e kizáró okot megalapozza). Ilyen esetben az alkalmasság igazolásában közreműködő szervezet nem ajánlattevő, viszont vizsgálható mind az ajánlattevő, mind pedig e szervezet jogorvoslati kérelem előterjesztéséhez fűződő joga,<sup>64</sup> hiszen a kizárt kapacitást nyújtó szervezet számára rendkívül lényeges, hogy egy ilyen súlyos jogkövetkezményekkel járó kizáró ok vitatható-e vagy sem. (Erről a későbbiekben még részletesebben szó lesz.)

A KDB az egyéb érdekelti jogállás kapcsán vizsgálta annak a kérelmezőnek az ügyfélképességét, amely egy hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogszerűségét kifogásolta úgy, hogy nem volt felkérve ajánlattételre. „A kérelmező olyan gazdasági szereplő, amely a jelen beszerzés tárgyát képező tanulmányi rendszert érintően szerződéses viszonyban áll az ajánlatkérővel. A Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmező jogos érdeke sérült azáltal, hogy az ajánlatkérő nem őt, hanem az egyéb érdekeltet hívta fel ajánlattételre, az eljárásfajtaból következően ugyanis ő nem, csak az ajánlattételre felhívott egyéb érdekelt nyújthatott be ajánlatot. A jogalap választásával tehát a kérelmező eleve nem vehetett részt a közbeszerzési eljárásban, amely számára érdeksérelmet okozott, ezzel a jogalap jogszerűsége számára az ajánlattételi lehetőség korlátozásával függ össze.” Arra a kérdésre is kitértek, hogy a hivatalbóli kezdeményezés elmaradása milyen hatással bír az ügyfélképességre: a KDB „Nem értett azonban egyet [azzal], miszerint ez a tény a későbbiekben eleve kizárja a közbeszerzési eljárás jogorvoslattal történő támadását, [...] és az, hogy az ajánlatkérő által benyújtott iratok alapján jogsértés nem volt

feltételezhető, nem zárja ki, hogy egy későbbi jogorvoslati eljárásban a jogsértést alátámasztó tények merüljenek fel.”<sup>65</sup>

#### *A konzorciumok ügyfélképessége*

Sajátos utat járt be a konzorcium ügyfélképességének megítélése, ennek kapcsán egymásnak ellentmondó ítéletek is születtek a 2009-es évben. A különböző döntések és ezek eltérő értelmezése, érvelése különleges fejezetet írt a magyar közbeszerzési jog történetébe, így mindenképpen célszerű ezt is áttekinteni. Felmerült ugyanis a kérdés, hogy közösen ajánlatot tevők (közösen részvételre jelentkezők) egy konzorciumi név alatt – mint konzorcium – jogosultak-e jogorvoslati kérelmet előterjeszteni vagy sem? Alapvető kiindulópont, hogy „Egyáltalán nem közömbös az, hogy a közös ajánlattevők konzorciumként vagy önállóan, saját maguk nevében nyújtanak-e be jogorvoslati kérelmet. [...] nem csupán adminisztratív, technikai kérdés az, hogy ki kerül a jogorvoslati kérelemben kérelmezőként feltüntetésre, mert a jogorvoslati kérelem joghatályosan csak az arra feljogosított személytől származóan terjeszthető elő.”<sup>66</sup>

E feltett kérdés megválaszolásához elsőként a konzorcium jogi természetét szükséges meghatározni. A Kbt. 35. §-a alapján több ajánlattevő közösen is tehet ajánlatot (nyújthat be részvételi jelentkezést), egyébként a törvény a „konzorcium” elnevezést nem használja, ezt a gyakorlat alakította ki, hiszen „[a] közbeszerzések vonatkozásában Konzorcium nem került szabályozásra. Emiatt annak nincs jogi jelentősége, hogy a döntően polgári jogi jogviszonyokban a Konzorcium létező együttműködési forma és a gazdasági élet szereplői között is rendre megjelenik. Kizárólag a hatályos jogi szabályozás elemzéséből lehetett kiindulni a Konzorcium ügyfélképességének megítélése körében.”<sup>67</sup> Ehhez hozzátehető, hogy a gazdasági szereplőkre vonatkozó értelmező rendelkezések tételes felsorolást tartalmaznak, amelyek a jogalkalmazás eszközeivel nem bővíthetők „[o]lyan módon, hogy a jogi személyiség nélküli, gaz-

<sup>63</sup> Ld. pl. a KDB D.388/13-I./2008. számú határozatát.

<sup>64</sup> Ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.121/2023/18. számú ítéletének [38]–[41] és [46] bekezdését.

<sup>65</sup> A KDB D.217/18/2014. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.32.169/2014/17. számú ítéletét, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.III.37.158/2015/11. számú ítélete.

<sup>66</sup> A Kúria Kfv.II.37.572/2014/4. számú ítélete.

<sup>67</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.38.192/2010/5. számú ítélete.

dasági érdekközösséget jelentő polgári jogi megállapodáson alapuló szervezetet (Konzorciumot) bármelyik fogalmi kategóriába lehetne sorolni.”<sup>68</sup>

A Fővárosi Ítéltábla 2009. november 18-ai döntése szerint nem sorolható sem az ajánlattevői, sem a részvételi jelentkezői körbe: „A konzorciális társulás alapján a konzorciumot alkotó személyek között összetett jogviszony jön létre. A konzorciumot sajátos, vegyes jellegű ún. atipikus szerződési forma hozza létre. A konzorcium nem önálló jogalany, a konzorciális szerződés kötelmi jogviszony. A konzorciális megállapodással nem jön létre a szerződő felektől elkülönült jogi személy, amelynek a felektől független önálló jogi érdeke lenne. Sem a Kbt., sem más törvények a konzorciumot jogalanyisággal, jogképességgel nem ruházzák fel, a konzorcium önállóan, saját nevében nem szerezhet jogokat, nem vállalhat kötelezettséget. Működéséhez, jogi kapcsolatai kialakításához, egy másik önálló szervezeti formára van szükség.”<sup>69</sup>

Az ítélet azt is megfogalmazta, hogy a társasági jog szabályai szerint a konzorcium nem tekinthető jogi személynek, és egy szerveződés csak akkor válhat jogalannyá, ha törvény jogalanyisággal ruházza fel (az ítélet példaként a társasházakat említette),<sup>70</sup> olyan speciális anyagi, eljárásjogi norma, amely szerint a konzorcium ilyen jogalanyisággal rendelkezne, a magyar jogszabályok között nincs. Az ítélet hivatkozott továbbá a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának álláspontjára is,<sup>71</sup> amely szerint a konzorcium tagjainak van önálló joga, kötelezettsége, felelőssége; a tagok belső viszonyát polgári jogi szerződés szabályozza, ez azonban a polgári jog szabályai szerint önálló jogképességet nem teremt. Ezen túlmenően megemlíthető, hogy a konzorcium megfeleltethető a polgári jogi társaságnak (BH. 2004.74.).<sup>72</sup> A Kúria (az akkori Legfelsőbb Bíróság) a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.267/2009/11. számú ítéletét fenntartotta 2011. február 21-ei döntésében.<sup>73</sup>

Egy másik, kevesebb mint egy hónappal korábbi (2009. október 29-ei) fővárosi ítéltáblai döntés azonban még más álláspontra helyezkedett, és úgy ítélte meg, hogy az adott konzorcium mint részvételre jelentkező jogosult volt az adott eljáráshoz kapcsolódóan jogorvoslati kérelem előterjesztésére: „A Konzorcium, mint létező érdekközösség – hangsúlyozottan a jelen perbeli tényállás mellett – részvételre jelentkező-ként jogosult volt jogorvoslati kérelem előterjesztésére.”<sup>74</sup>

A KDB pedig a következőképpen foglalt állást: „A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem és az azt követő hiánypótlásra adott válasz tartalmából az ajánlatkérő álláspontjával egyezően megállapította, hogy a kérelmező a jogorvoslati kérelmet kifejezetten konzorciumként és nem közös kérelmezőként nyújtotta be. Ennek ténye a benyújtott meghatalmazásból is megállapítható. Tekintettel arra, hogy az ügyfélképességnak a jogorvoslati kérelem benyújtásakor kell fennállnia a Döntőbizottság osztotta azon ajánlatkérői álláspontot is, mely szerint az utólag becsatolt ügyvédi meghatalmazások nem bírnak relevanciával a kérelmező jogi helyzetének megítélésében, a Kbt. ügyfélképességre vonatkozó rendelkezése nem ad lehetőséget a kérelmező személyének és jogi státuszának a jogorvoslati eljárás során történő változtatására. [...] A konkrét esetben a jogorvoslati kérelmet a konzorcium terjesztette elő, amely nem jogi személy, és a szerveződés mögött sincs olyan egyéb jogszabályi előírás sem, amelynek következtében jogi személyiség hiányában jogalanyiséga, így az irányadó bírósági ítéletek tükrében ügyfélképessége elfogadható lenne.”<sup>75</sup>

Összefoglalásként megállapítható, hogy a konzorciumok jogi helyzetét a jogi szabályozás nem rendezte egyértelmű módon, a konzorciumként történő fellépés – az abban résztvevő jogalanyok konkrét nevesítése nélkül – csak további, felesleges jogvitákat eredményezett. Erre tekintettel célszerű megfogadni a KDB által közzétett figyelemfelhívást, amely szerint „A Közbe-

<sup>68</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.38.192/2010/5. számú ítélete.

<sup>69</sup> A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.267/2009/11. számú ítélete.

<sup>70</sup> „A társasház nem jogi személy, csupán a társasházi működés biztosítása céljából rendelkezik bizonyos [...] korlátozott jogalanyisággal, perlési, perelhetőségi jogosultságokkal.” A Kúria Pfv.I.20.098/2013/8. számú ítélete.

<sup>71</sup> A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 2006. évi konzultációs értekezletének I/3. szám alatti állásfoglalása.

<sup>72</sup> Ld. a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 6:498. – 6:513. §-ait.

<sup>73</sup> Ld. a Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú ítéletét.

<sup>74</sup> Ld. a Fővárosi Ítéltábla 27.226/2009/8. számú ítéletét.

<sup>75</sup> A KDB D.802/27/2010. és a D.803/29/2010. számú végzése.

szerzési Döntőbizottság a közös ajánlattevőknek, illetőleg közös részvételre jelentkezőknek azt javasolja, hogy amennyiben ajánlatukat, illetőleg részvételi jelentkezésüket konzorciumként (konzorcium elnevezés alatt) nyújtották be, a jogorvoslati kérelemben a konzorcium minden egyes tagja önállóan, nevének és székhelyének feltüntetésével kérelmezőként kerüljön megnevezésre. Ebben az esetben eltérhet a közbeszerzési eljárás ajánlattevője, részvételre jelentkezője (konzorciumként történt ajánlattétel, részvételi jelentkezés esetében) és a jogorvoslati eljárás kérelmezője (közös ajánlattevők, közös részvételre jelentkezők), amely adott esetben felesleges jogvitákat eredményezhet. [...] A Közbeszerzési Döntőbizottság – annak érdekében, hogy a kérelmező személyének megnevezése ne képezze akadályát a jogorvoslati eljárás megindításának, illetőleg lefolytatásának – a közös ajánlattevőknek, illetőleg közös részvételre jelentkezőknek azt javasolja, hogy amennyiben ajánlatukat, illetőleg részvételi jelentkezésüket konzorciumként (konzorcium elnevezés alatt) nyújtották be, a jogorvoslati kérelemben a konzorcium minden egyes tagja önállóan, nevének és székhelyének feltüntetésével kérelmezőként kerüljön megnevezésre. Ebben az esetben az igazgatási szolgáltatási díjat, a közös kérelmezőknek egyszeresen kell megfizetniük. Amennyiben a konzorcium (jogi) képviselőt kíván megbízni a jogorvoslati eljárás során történő képviseletre, a Közbeszerzési Döntőbizottság javasolja, hogy a képviselő részére adott meghatalmazást a konzorcium minden egyes tagja, mint kérelmező írja alá, így valamennyi közös ajánlattevő, illetőleg közös részvételre jelentkező nevében jogosult lesz eljárni a képviselő.”<sup>76</sup>

A Kbt. a kérelem előterjesztésére jogosultaknál kifejezetten és külön nevesíti, hogy „Közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező” nyújthat be kérelmet.<sup>77</sup> A bírósági joggyakorlatban ez úgy jelenik meg, hogy „A közbeszerzési eljárásban részvételre jelentkező konzorcium ügyfélképessége nem állapítható meg, azzal a konzorcium tagjai

rendelkeznek, így az együttes ajánlattevők bármelyike önállóan jogosult az eljárás kezdeményezésére.”<sup>78</sup>

Ha mégis mint konzorcium nyújtják be a jogorvoslati kérelmet, akkor azt úgy kell tekinteni, hogy az nem arra jogosulttól származik: „A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú iránymutató ítéletében megállapította, hogy a közös ajánlattétel lehetőségére a konzorciumot a Kbt. 4. § 1. pontja szerinti ajánlattevői pozícióba nem emeli, részére a jogorvoslat jogát nem biztosítja. Nincs olyan speciális jogi norma, amely a konzorciumot jogalanyisággal felruházná, ügyfél minősége pedig csak a konzorcium tagjainak állapítható meg. A jogorvoslati kérelem előterjesztésére a konzorcium tagjai jogosultak. Önmagában – egyéb jogszabályi rendelkezés hiányában – a konzorciális megállapodással nem jön létre a szerződő felektől elkülönült jogi személy, amelynek a felektől független önálló jogi érdeke lenne. Sem a Kbt., sem más törvények a konzorciumot jogalanyisággal, jogképességgel nem ruházzák fel, a konzorcium önállóan a saját neve alatt nem szerezhethet jogokat, nem vállalhat kötelezettséget, így a jogorvoslati eljárásban a közigazgatási hatóság előtti önálló megjelenésre, jogorvoslati kérelem saját neve alatt történő előterjesztésére nem jogosult. A konkrét esetben a jogorvoslati kérelmet a konzorcium terjesztette elő, amely nem jogi személy, és nincs olyan egyéb jogszabályi előírás sem, amelynek következtében jogi személyiség hiányában jogalanyisága, így a jogorvoslati kérelem benyújtására való jogosultsága az irányadó bírósági ítéletek tükrében elfogadható lenne.”<sup>79</sup>

Adódik tehát a kérdés, hogy mi a helyes eljárás közös ajánlattevők esetében? Saját, felvett fantázianév alatt nem fogadható el a kérelem, mert a konzorcium a jogi jellege okán nem rendelkezik, nem rendelkezhet ügyfélképességgel. („Lassan egy évtizede állandó a döntőbizottsági és bírói gyakorlat a tekintetben, hogy a konzorcium saját nevében nem élhet jogorvoslattal, nem tekinthető egyéb érdekeltnek.”)<sup>80</sup> Megjegyezhető, hogy amennyiben az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) automatikusan generálja a felolvasólapon az

<sup>76</sup> A joggyakorlat alakulásáról, jelentőségéről, továbbá a hivatkozott bírósági döntések összefoglalásáról ld. a KDB 2010. november 30. napján, a Közbeszerzések Tanácsának honlapján közzétett figyelemfelhívását.

<sup>77</sup> Ld. a Kbt. 148. § (2) bekezdését.

<sup>78</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv. VI. 39.173/2010. számú ítélete (BH2012. 80.).

<sup>79</sup> A KDB D.379/2/2011. számú végzése.

<sup>80</sup> A KDB D.232/34/2021. számú végzése, [125].



ajánlattevő (közös ajánlatot tevők, vezető ajánlattevő feltüntetésével) elnevezését, akkor ezek a korábbi, papíralapú megoldások idején alkalmazott félrevezető módszerek – azaz felvett név feltüntetése a felolvasólapon és ennek következetes hibás átvezetése, érvényesítése a jogorvoslati eljárásban is – már kiszorultnak tekinthető. („A Döntőbizottság rögzíti, hogy a Kbt. jellemzően a papíralapú közbeszerzések alapján alakította ki az eljárási szabályait és az egyes jogintézményeket. A jogalkotó időközben főszabály szerint kötelezővé tette, hogy a közbeszerzéseket elektronikus úton, az EKR igénybevételével kell lebonyolítani.”)<sup>81</sup>

A félreértések elkerülése érdekében már 2010-ben a KDB azt javasolta „a közös ajánlattevőknek, illetőleg közös részvételre jelentkezőknek [...], hogy amennyiben ajánlatukat, illetőleg részvételi jelentkezésüket konzorciumként (konzorcium elnevezés alatt) nyújtották be, a jogorvoslati kérelemben a konzorcium minden egyes tagja önállóan, nevének és székhelyének feltüntetésével kérelmezőként kerüljön megnevezésre.”<sup>82</sup> A joggyakorlat akkor még formálódóban volt, így hozzátették a közleményükben azt is, hogy „A Közbeszerzési Döntőbizottság a Legfelsőbb Bíróságnak a felülvizsgálati eljárások során meghozott döntéseiről, azok meghozatalát követően tájékoztatást ad.”<sup>83</sup>

A joggyakorlat a konzorciumok ügyfélképességének elutasítása mellett döntött, tekintettel a Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú „iránymutató ítéletére,”<sup>84</sup> hiszen a konzorcium „[n]em jogi személy, és a szerveződés mögött sincs olyan egyéb jogszabályi előírás sem, amelynek következtében jogi személyiség hiányában jogalanyisága, és így – az irányadó bírósági ítéletek tükrében – ügyfélképessége elfogadható lenne. A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a kérelmezőnek a tárgybani jogorvoslati kérelem konzorciumként, a konzorcium saját neve alatt történő benyújtására nincs ügyfélképessége, ekként a jogorvoslati kérelem nem került joghatályosan előterjesztésre.”<sup>85</sup>

Két eset lehetséges a fentiekből adódóan: az egyik konzorciumi ajánlattevő nyújt be kérelmet (a másik nevében is), vagy csak az egyik ajánlattevő nyújt be kérelmet. Az első esethez kapcsolódóan kiindulópont, hogy „A Kbt. kögens szabályozása nem támasztja kötelező feltételként, hogy a közös ajánlattevők mindegyike együttesen nyújtsa be a jogorvoslati kérelmet. A Döntőbizottság álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. iránymutató ítélete szerint a konzorciumot a jogorvoslati jog nem illeti meg, a konzorcium nem jogalany, ügyféli minősége csak a konzorcium tagjainak állapítható meg. A jogorvoslati kérelem előterjesztésére a konzorcium tagjai jogosultak. Az ítélet indokolása szerint a közös ajánlattevők e-gyüttesen, vagy bármelyik tagja jogosult a jogorvoslati kérelem előterjesztésére, függetlenül attól, hogy a jogorvoslati kérelmet előterjesztő ajánlattevő a konzorcium vezető tagja-e vagy sem, továbbá attól függetlenül is, hogy a vezető tag adott-e meghatalmazást a képviselőjére. A közösen benyújtott ajánlattal kapcsolatosan, tehát nem kizárólagosan egységesen és oszthatatlanul áll fenn a jogorvoslati kérelem benyújtási jogosultság, melyre alapítottn az ajánlatkérő eljárást lezáró döntése ellen a jogorvoslati kérelem külön is előterjeszthető a közös ajánlattevők bármelyike által. A tekintetben sem támasztható feltétel a Legfelsőbb Bíróság ítélete alapja, hogy kizárólagosan a konzorcium vezetője legyen jogosult a jogorvoslati kérelem benyújtására. Szükséges annak rögzítése is, hogy a jogorvoslati eljárás és közbeszerzési eljárás két különböző eljárás, így az ajánlatkérő irányába megtett vállalás-soknak nincs kihatása a jogorvoslati jog gyakorlására.”<sup>86</sup> A hivatkozott ítélet egyébként úgy fogalmazott, hogy „A közbeszerzési szabályok a közösségi joggal nem ütköznek, lévén az ügyfélképességet széleskörűen elismerik, az ajánlattevői csoportok jogorvoslati eljárásban való részvételi jogát nem korlátozzák. A jogsérelmet szenvedett ettől, illetve végső soron a bírói út igénybevételének lehetőségétől nincs elzárva azáltal, hogy ez

<sup>81</sup> A KDB D.245/11/2024. számú határozata, [31].

<sup>82</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság figyelem felhívása a konzorciumok jog- és ügyfélképességéről. [https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/cikk\\_portal\\_39509/](https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/cikk_portal_39509/) (2010. november 30., a letöltés időpontja: 2024. 07. 24.)

<sup>83</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság figyelem felhívása a konzorciumok jog- és ügyfélképességéről. [https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/cikk\\_portal\\_39509/](https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/cikk_portal_39509/) (2010. november 30., a letöltés időpontja: 2024. 07. 24.)

<sup>84</sup> A KDB D.979/2/2014. számú végzése. Ld. még a KDB D.138/2/2015. számú végzését vagy D.726/2/2015. számú végzését.

<sup>85</sup> A KDB D.979/2/2014. számú végzése. Ld. még a KDB D.138/2/2015. számú végzését.

<sup>86</sup> A KDB D.389/15/2011. számú határozata.

a jogorvoslat nem a konzorciumot, hanem annak tagjait önállóan illeti meg.”<sup>87</sup>

Természetesen annak nincs akadálya, hogy *mindkét közös ajánlatot tevő terjesszen be jogorvoslati kérelmet, az ügyfélképesség ilyenkor nem hiányzik, tekintettel arra is, hogy „A közbeszerzési szabályok a közösségi joggal nem ütköznek, lévén az ügyfélképességet széleskörűen elismerik, az ajánlattevői csoportok jogorvoslati eljárásban való részvételi jogát nem korlátozzák.”*<sup>88</sup> A KDB nem fogadta el az eljárási kifogást egy ilyen esetben: „A jogorvoslati kérelemből egyértelműen megállapítható volt, hogy a kérelmet a két konzorciumi tag önállóan jegyezte, ez volt megállapítható a kérelem fejrészből, külön megjelölve mindkét tag neve, székhelye. Ebből pedig nem vonható le az a következtetés, hogy konzorciumként, a vezető tag képviseletével terjesztették elő a kérelmüket. [...] A Döntőbizottság álláspontja szerint a jogorvoslati kérelem előterjesztésére a konzorcium mindkét tagja részéről megvolt a szándék. Sem a jogorvoslati kérelemből, sem a meghatalmazás szövegéből nem vonható le az a következtetés, hogy a konzorcium terjesztette elő a kérelmet a vezető tag képviselete és neve alatt, ugyanis mindkét tag feltüntetésre került a kérelemben illetve a meghatalmazásban. Annak a tartalom megítélése szempontjából nincs jelentősége, hogy a kérelmezők magukat közös ajánlattevőnek nevezték. [...] A jogorvoslati eljárás során a közös ajánlattevő elnevezés téves volt, mivel a jogorvoslati eljárásban már kérelmezőt kellett volna megjelölnie, ez azonban a kérelem tartalmát, a kérelmezők jogorvoslat előterjesztésére irányuló szándékát nem változtatta meg.”<sup>89</sup>

A másik alternatíva választása is összhangban áll a joggyakorlattal. „A jelen esetben a jogorvoslati kérelmet a kérelmezői közös ajánlattevők mindegyike kérelmezőként nyújtotta be, arra nem utaltak, hogy a kérelmet konzorciumként nyújtanák be, külön-külön feltüntetésre került az egy jogorvoslati kérelemben mindkét kérelmező. [...] A Döntőbizottság megjegyzi, hogy a közös ajánlattevők egy ajánlatot nyújtottak be a közbeszerzési

eljárásban, az egyéb érdekelt, mint nyertes ajánlattevő ajánlatával kapcsolatos kérelmük, az ügyfélképességüket alátámasztó közvetlen jog- és érdeksérelmük – az egy ajánlatnak minősülő második helyezett ajánlatukra figyelemmel – a jelen esetben azonos. A fentiek miatt a Döntőbizottság nem állapította meg, hogy az eljárás megszüntetésének lenne helye, álláspontja szerint a közös ajánlatot tett kérelmezők a jogorvoslati kérelmüket a Kbt. rendelkezéseivel és az irányadó joggyakorlattal összhangban nyújtották be közösen.” Az egyik kérelmező által lerótt igazgatási szolgáltatási díjra vonatkozó kifogás kapcsán pedig „A Döntőbizottság rögzíti, hogy a jelen esetben – ugyan két kérelmező által – de egy kérelem került benyújtásra. A két kérelmező jogorvoslati kérelme – figyelemmel arra is, hogy közös ajánlatot tettek, és a közbeszerzési eljárásban, illetve a jelen esetben a jogorvoslati eljárásban is az érdekük, érdekeltségük aránya azonos – egy, és azonos. Az azzal érvényesíteni kívánt jog nem osztható meg (jogilag oszthatatlan).” Az Ákr. 126. § (1) bekezdésében foglalt szabályra hivatkozással pedig úgy fogalmaztak, hogy a jogorvoslati „[e]ljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjfizetési kötelezettségüknek [...] eleget tehettek akként, hogy a teljes díjat csak az egyik kérelmező fizeti meg.”<sup>90</sup>

A konzorcium ügyfélképességével kapcsolatban az EUB C-57/01. számú ügyben<sup>91</sup> meghozott ítélete is érintett volt egy bírósági eljárásban. Az akkori Legfelsőbb Bíróság úgy foglalt állást, hogy ez „[a]z együttes ajánlattevői csoportok összetételének megváltozásával kapcsolatos jogorvoslatok lehetőségét érintette, ugyanakkor nem utalt olyan jogi okfejtésre, amely szerint a közösségi jog kötelezően előírná, hogy a nemzeti jog a nem jogképes ajánlattevői csoportok ügyfélképességét ismerje el.”<sup>92</sup>

Az EUB joggyakorlatában felmerült az a kérdés is a belga nemzeti jog értelmezésével kapcsolatban, hogy ellentétes-e az uniós joggal az, ha előírják, hogy a közös ajánlatot tevők részéről a társasági jogi szabályoknak megfelelő határozaton alapuló kérelem (kereset) kerül-

<sup>87</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú ítélete.

<sup>88</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú ítélete.

<sup>89</sup> A KDB D.89/27/2017. számú határozata.

<sup>90</sup> A KDB D.232/34/2021. számú végzése, [126], [128], [133], [136].

<sup>91</sup> Az EUB C-57/01. számú ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2003:47.

<sup>92</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.38.192/2010/5. számú ítélete.

jön benyújtásra, mindkét tagnak együttesen kell-e a kérelmet benyújtani? A tényállás szerint a belga jogorvoslati fórum (Conseil d'État, Államtanács) azt állapította meg, hogy az egyik tag keresetindításról szóló határozatait nem az igazgatótanács hozta - az alapító okiratnak megfelelően -, hanem az igazgatótanács két tagja, ezért azok nem szabályosak, míg a másik tag keresetindításról szóló határozatait nem vitatta. A kérdés tehát az volt, hogy elfogadható-e az, ha az Államtanács csak a szabályos határozatot hozó konzorciumi tag kérelme alapján jár el? Az EUB úgy foglalt állást, hogy a jogorvoslati irányelvvel „[n]em ellentétes, ha a nemzeti jog szerint azon jogi személyiséggel nem rendelkező alkalmi társaság esetében, amely ilyen minőségben részt vett valamely közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában, és a szerződést nem neki ítélték oda, a társaság tagjai csak együttesen nyújthatnak be jogorvoslati kérelmet az említett szerződés odaítéléséről szóló határozattal szemben, de az egyes tagok önállóan ezt nem tehetik. A kérdésre ugyanezt a választ kell adni abban az esetben is, ha az alkalmi társaság tagjai ugyan együttesen nyújtottak be jogorvoslati kérelmet, de az egyik tag jogorvoslati kérelme elfogadhatatlan.”<sup>93</sup> Más megítélés alá esett az EUB gyakorlatában egy másik tényállású ügy, amikor úgy fogalmaztak, hogy „[a]z uniós joggal és különösen a hatékony bírói jogvédelem elvével ellentétes az alapügyben szóban forgó, oly módon értelmezett nemzeti szabályozás, hogy a valamely közbeszerzési eljárásban ajánlattevőként részt vevő alkalmi társaság tagjai elesnek attól a lehetőségtől, hogy egyénileg kérjék az olyan határozat következtében őket egyénileg ért kár megtérítését, amelyet az ajánlatkérőtől eltérő, az eljárásban az alkalmazandó nemzeti szabályok alapján résztvevő hatóság hozott, és amely képes ezen eljárás lefolytatásának befolyásolására.” Vizsgálta az EUB egyébként e két eset eltérő tényállását és az alábbiakat állapították meg: „Amíg ugyanis az utóbbi ügy olyan hatályon kívül helyezés iránti keresetre vonatkozott, amely olyan ajánlatkérői határozat ellen irányult, amely a teljes ajánlattevői konzorciumot megfosztotta a szerződés odaítélésétől, a jelen ügy valójában olyan kérelmet érint, amely valamely közigazgatási hatóságnak a releváns nemzeti szabályozás értelmében egyedül a felperes ajánlattevő

személyében fennálló összeférhetetlenséget megállapító, jogellenes határozatával állítólagosan okozott kár megtérítésére irányul.”<sup>94</sup>

Mindez egyébként - a konzorciumokhoz kapcsolódó ügyfélképeségen túlmutató, általános jelleggel - azt a kérdést is felveti, hogy a jogorvoslati fórumnak kell-e, lehet-e *társasági jogi kérdéseket* vizsgálni az ügyfélképeséghez kapcsolódóan vagy sem. A KDB előtt folytatott egy jogorvoslati eljárásban - még az elektronikus ügyintézés megelőző és a kötelező jogi képviselést megállapító előírásokat nélkülöző eljárási szabályok időszakában - az ajánlatkérő eljárási kifogását arra alapította, hogy a jogorvoslati kérelmet nem az aláírási címpéldányban meghatározottak szerint írta alá a kérelmező gazdasági társaság képviselőre jogosult vezető tisztviselője. A KDB nem adott helyt ennek a kifogásnak. „Rögzíteni szükséges, hogy a Kbt. jogorvoslati rendszerében a jogorvoslati kérelem benyújtásának nincs kötött alakiséga, a Kbt. szempontjából a tartalmilag kétséget kizáróan arra jogosulttól származó jogorvoslati kérelem - a Kbt.-ben rögzített egyéb feltételek fennállása esetén - az aláírási címpéldánynak nem minden tekintetben teljesen megfelelő cégszerű aláírás esetében is alkalmas a jogorvoslati eljárás megindítására vonatkozó joghatás kiváltására. A Döntőbizottság - ajánlatkérő által nem vitatottan - megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem tartalmát tekintve [...] ügyfélképeséggel rendelkező kérelmezőtől származik. Abban sem volt vita a felek között, hogy a kérelmet a kérelmezői társaság törvényes képviselője - önálló cégjegyzéssel - jogosult ügyvezetője, mint akaratával megegyezőt írta alá, a kérelmet az ügyvezető a kérelmezői társaság nevében nyújtotta be, a társasági bélyegző a jogorvoslati kérelemben szerepel. [...] A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem tartalma és a felek nyilatkozatai alapján megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem a jelen jogorvoslati eljárásban ügyfélképeséggel rendelkező, kérelem benyújtására jogosult kérelmezői társaságtól származik, a jogorvoslati eljárás érdemi elbírálásának a Kbt. vonatkozó rendelkezései alapján nincs akadálya.”<sup>95</sup> A jogalkotás és a jogalkalmazás számára fontos lehet tehát az a megközelítés, amely szerint „Az ügyfélképeség megítélése terén min-

<sup>93</sup> Az EUB C-129/04. sz. ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2005:521.

<sup>94</sup> Az EUB C-145/08. és C-149/08. számú egyesített ügyekben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2008:306, [79]-[80]

<sup>95</sup> A KDB D.115/20/2011. számú határozata.

den további követelmény támasztása az ügyféli jog sérelméhez vezethet.”<sup>96</sup>

*Alvállalkozók, forgalmazók és a saját érdekek*

A Kbt. 148. § (2) bekezdése nem tesz említést sem alvállalkozókról, sem forgalmazókról, azonban példaként említhetők olyan esetek, amikor ilyen szervezetek nyújtottak be kérelmet, ügyfélképeséget azonban nem állapítottak meg számukra. A KDB megfogalmazta, hogy a részvételi jelentkezést nem benyújtó *alvállalkozó* csak egyéb érdekeltként nyerhetett volna el ügyféli státuszt, amennyiben a jogsértő cselekményből, nevezetesen a sérelmezett alkalmassági előírásból számára közvetlenül jog-, illetve érdeksérelem keletkezett. Az alvállalkozó *nem önálló részese a közbeszerzési eljárásnak*, a részvétele csak *járuvékos, ebből* következően nem közvetlenül kapcsolódik a közbeszerzési eljáráshoz, hanem a konzorciummal (közös részvételi jelentkezőkkel) kötött alvállalkozói szerződésen keresztül, a közbeszerzési dokumentumok jogsértőnek vélt előírásai csak közvetetten hatnak ki rá. Csak a közös részvételi jelentkezők érvényesíthetik jogukat a közbeszerzési dokumentumok előírásai vonatkozásában, az alvállalkozó helyettük ezt a jogot nem érvényesítheti. „Az alvállalkozó csak a reá közvetlenül vonatkozó, a jogi helyzetét közvetlenül érintő ajánlatkérői eljárási cselekmények vagy mulasztások tárgyában rendelkezik ügyfélképeséggel. A Döntőbizottság a fentiek szerint megállapította, hogy a kérelmező jogát, jogos érdekét csak közvetett módon, a fővállalkozóval fennálló szerződése alapján sértheti a felhívás és a dokumentáció kifogásolt alkalmassági előírása, ezért a kérelmező ügyfélképesége nem állapítható meg. A Döntőbizottság nem fogadta el a kérelmező hivatkozását, hogy az 'eljárás részese csak úgy lehetett, hogy a [...] konzorcium alvállalkozójaként próbál elindulni a közbeszerzésen', mivel az ügyfélképeség megítélése során kizárólag az alvállalkozói státuszának van relevanciája, a közreműködése motívumának nincs jelentősége. A Döntőbizottság a végzésben foglalt döntése meghozatalakor figyelemmel volt a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.171/2011/4.számú ítéletére valamint a Legfelsőbb Bíróság

Kfv.VI.39.075/2010/17. számú, a Kfv.VI.37.754/2000/16. és a Kfv.III.38.393/2000/5. számú ítéleteire.”<sup>97</sup>

Ugyanúgy vizsgálható a *forgalmazó ügyfélképesége*. A Kbt. meghatározza az értelmező rendelkezések körében, hogy mely gazdasági szereplő minősül alvállalkozónak, egyúttal azt is rögzíti, hogy a Kbt. értelmében mely szereplők esnek kívül e körön. A Kbt. kivételi körben nevesíti a forgalmazót is.<sup>98</sup> Egy esetben a KDB a forgalmazó ügyfélképesége tekintetében úgy foglalt állást, hogy a konkrét eljáráshoz kapcsolódó jogi érdekeltisége kérelmezőnek csak közvetett, nem közvetlen, az egyéb érdekeltkénti ügyféli pozíció nem terjeszthető ki arra a személyre, szervezetre, aki egy árubeszerzés tárgyában kiírt közbeszerzési eljárásban a beszerzendő termék forgalmazója vagy beszállítója. A kérelmezőnek megvolt a lehetősége arra, hogy ajánlattevő is legyen, a saját döntése volt az, hogy az eljárásban nem tesz ajánlatot, és nem vesz részt egyéb pozícióban sem a tárgyi közbeszerzési eljárásban. A KDB nem vitatta azt, hogy a kérelmezőnek pénzügyi, gazdasági érdeke fűződik egyes ajánlattevők sikeres ajánlattételéhez, mindez azonban a [...] megkövetelt közvetlen jogi érdekeltiséget, a kérelmező ügyféli minőségét nem alapozza meg.”<sup>99</sup>

Végül rendkívül fontos, hogy a kérelmezők a *saját érdekeik védelmében* léphetnek fel, mások helyett nem. „A Döntőbizottságnak nincs jogi lehetősége arra, hogy azt vizsgálja, a kérelmezőn kívül más személyeknek, szervezeteknek milyen érdekei vannak, illetve azok sérülnek-e. Amennyiben más személyek, szervezetek érdekei sérülnek, úgy a jogorvoslati kérelmet nekik kell jogaik védelme érdekében benyújtani. A Kbt. szabályozása nem teremt jogalapot arra, hogy kérelmezőként más helyett nyújtsanak be jogorvoslati kérelmet, mivel a kérelmezői minősítésnek személyre szabottan kell fennállnia. [...] Más személyek, szervezetek érdekében pedig a kérelmező nem járhat el, így ekörben sem láttat megállapíthatónak a kérelmező ügyfélképeségét a Döntőbizottság.”<sup>100</sup> Vagyis „A kérelmező nem jogosult ebből következően más személyek helyett, illetve érdekében benyújtani a jogorvoslati kérelmet, érdekérvé-

<sup>96</sup> Polgár Ferenc: Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata margójára. Állam és Igazgatás, 26. évf., 1976/11. szám, 985. o.

<sup>97</sup> A KDB D.186/6/2016. számú végzése. A végzést jogorvoslattal támadták.

<sup>98</sup> A forgalmazási szerződésről ld. a Ptk. 6:372–675. §-ait.

<sup>99</sup> A KDB D.2/14/2014. számú végzése. A végzést jogorvoslattal támadták.

<sup>100</sup> A KDB D.403/17/2011. számú határozata.

nyesítést végezni, hanem a kérelmezőnek a saját maga oldalán kell a jogorvoslati eljárásban a közvetlen érintettségét igazolnia.”<sup>101</sup> Így például ügyfélképesség hiányát állapította meg a KDB akkor, amikor a kérelmező más ajánlattevő előzetes vitarendezési kérelméhez (az arra adott ajánlatkérői válaszhoz) kapcsolódóan állított jogsértést a „jogorvoslati jogának korlátozását” megjelölve megalapozó indokként. A KDB úgy fogalmazott, hogy a kérelmező által „[á]llított jogorvoslati jog korlátozása nem elfogadható indok, hisz egyrészt a jogorvoslati jogával nincs összefüggésben egy másik gazdasági szereplő előzetes vitarendezési kérelme, illetve az arra adott ajánlatkérői válasz, másrészt pedig az ajánlat benyújtása (szerződés elnyerése) és az állított jogsértés közötti közvetlen kapcsolat nem áll fenn. Másik oldalról, a jogsértés esetleges megállapítása esetén sem kerül az ajánlattevő abba a helyzetbe, mely az ügyfélképesség fennálltához szükséges közvetlen érdeksérelmét a szerződés elnyerése tekintetében megalapozta volna.”<sup>102</sup> De ugyanúgy példaként említhető az az eset, amikor a nem nyertes ajánlattevő kifogásolta a szerződéskötés ajánlatkérői megtagadását, ügyfélképesség azonban ehhez nem kapcsolódhatott: „A megjelölt jogszabályhely a szerződéskötés alóli mentesülés szabályairól rendelkezik az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között. A kérelmező nem volt ajánlatkérő és nem volt nyertes ajánlattevő a vizsgált közbeszerzési eljárásban. A megsértett jogszabályi rendelkezésként megjelölt rendelkezések nem terjednek ki a közbeszerzési eljárásban részt vett további ajánlattevőkre, az egyéb érdekeltekre.”<sup>103</sup>

#### *A hivatalbóli kezdeményezők sajátos helyzete*

Megemlíthető az a kérdés, hogy az ügyfélképesség hogyan értelmezhető a hivatalbóli kezdeményezők esetében? Mindez arra tekintettel is jelentőséggel bír, hogy „[a] Kbt. nem biztosítja az ajánlattevők részére a közbeszerzési szabályok betartatásának általános felügyele-

tét/ellenőrzését, hiszen a jogalkotó ezen szerepkört a hivatalbóli kezdeményezők számára biztosította.”<sup>104</sup>

A törvény kiinduló szabálya értelmében „A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul.”<sup>105</sup> A jogszabály alapvetően a jogvitával érintett felek belátására bízta azt, hogy terjesztenek-e elő jogorvoslati kérelmet vagy sem. Egy gazdasági szereplőnek nyilván más a helyzete és más kérdéseket is meg kell vizsgálnia a kérelem benyújtására vonatkozó döntése meghozatala előtt, így az ügyfélképességen és az egyéb eljárási akadályokon kívül a pénzügyi vonzatok (igazgatási szolgáltatási díj, eljárási költségek) mértékét, kockázatát is. Döntését szűk határidőn belül kell meghoznia, adott esetben az iratbetekintés időtartamát is beleszámítva, de figyelembe véve az előzetes vitarendezésre alapított tudomásszerzés lehetőségét is. „A Kbt. nagyon szoros határidőket állapít meg a jogorvoslati kérelem előterjesztésére jogvesztő jelleggel, annak érdekében, hogy minél kevesebb ideig álljon fenn a jobbizonytalanságot eredményező állapot. A közbeszerzési eljárás résztvevőinek ezért minél előbb dönteniük kell arról, hogy kifogásolják-e a közbeszerzési eljárást, annak valamely részét, vagy az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését.”<sup>106</sup>

Tekintettel azonban arra, hogy a közbeszerzések területén közpénzek kerülnek elköltésre, a jogalkotó biztosítani kívánta a lehetőségét annak, hogy a Kbt.-ben meghatározott személyek, illetve szervezetek – amelyek ellenőrzési jogosítványaik folytán a közpénzek hatékony elköltésében rejlő közérdeket képviselik – kezdeményezhessenek jogorvoslati eljárást attól függetlenül, hogy közvetlen érdeksérelmük nem keletkezett közbeszerzési jogsértésből. Ilyen kezdeményezéssel felruházott szervezet (személy) például a Közbeszerzési Hatóság elnöke, az Integritás Hatóság, az Állami Számvevőszék, a kincstár vagy a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet. Ezek körét a törvény taxatív módon felsorolja.<sup>107</sup>

<sup>101</sup> A KDB D.496/25/2017. számú határozata, [45].

<sup>102</sup> A KDB D.498/18/2017. számú határozata, [48].

<sup>103</sup> A KDB D.75/13/2017. számú végzése.

<sup>104</sup> A KDB D.79/23/2022. számú határozata, [110].

<sup>105</sup> A Kbt. 148. § (1) bekezdése.

<sup>106</sup> A Fővárosi Bíróság 25.K.34.886/2007/5. számú ítélete.

<sup>107</sup> Ld. a Kbt. 152. § (1) bekezdését.

A KDB-nek a hivatalbóli kezdeményezés kapcsán is kell végeznie bizonyos vizsgálatokat az eljárási feltételek kapcsán: „A [KDB] a hivatalbóli kezdeményezés érdemi elbírálását megelőzően – az érdemi elbírálhatóság előfeltételeként – kizárólag azt vizsgálhatta, hogy a kezdeményezést az arra jogosult személy vagy szervezet a jogorvoslati jog gyakorlására előírt törvényi határidőn belül nyújtotta-e be, illetve az a Kbt. 152. § (4) bekezdése szerinti tartalmi követelményeket teljesíti-e.”<sup>108</sup>

Az első lehetséges megközelítés szerint *csak a kérelemre induló eljárásoknál értelmezhető fogalom az ügyfélképesség*, hiszen a „Jogorvoslati eljárás hivatalból történő kezdeményezésére való feljogosítás [a Kbt.-ben] felsorolt szervezetek részére ex lege fennáll, e jog érvényesítésének csak a [...] jogvesztő határidők képezik korlátját. Az ügyfélképesség, azaz a jogorvoslati eljárás megindításához való közvetlen érdek, illetve jogsérelem külön igazolása csak a kérelemre induló jogorvoslati eljárásban vizsgálandó. A fentiekre tekintettel a hivatalból kezdeményező 'ügyfélképessége' nem vizsgálható törvényi rendelkezés hiányában.”<sup>109</sup>

Egy másik értelmezés szerint *a hivatalbóli kezdeményezés esetén is vizsgálni kell az ügyfélképességet*. Később, egy másik esetben ugyanis a KDB úgy fogalmazott, hogy „A Döntőbizottság nem osztotta a hivatalbóli kezdeményező azon álláspontját, hogy az ügyfélképesség vizsgálata fel sem merül a hivatalbóli kezdeményezések esetében.” Ilyen esetben a jogszabályban meghatározott *feladatkör* lehet a kiindulópont, vagyis annak vizsgálata, hogy a hivatalbóli kezdeményező milyen szervezetet milyen tárgykörök vonatkozásában ellenőrizhet, „Az ügyfélképesség fennállását a kezdeményezés benyújtá-

sakor hatályos szabályok alapján kell elbírálni.”<sup>110</sup> A Kbt. „feladatkör ellátása során” történő, jogsértésről való tudomásszerzést említ egyébként mint olyan kapcsolóelemként értelmezhető kitélt, amely valamilyen módon megteremti az érdekeltségi viszonyt egy adott közbeszerzésre, vagy éppen annak mellőzésére vonatkozó vizsgálathoz kapcsolódóan.

Arra is említhető példa, amikor a KDB a kérelmezői ügyfélképesség hiányát állapítja meg,<sup>111</sup> azonban a Közbeszerzési Hatóság elnöke – a közzétett végzésre mint tudomásszerzési forrásra hivatkozva – *önálló jogon nyújt be hivatalbóli kezdeményezést*,<sup>112</sup> így a kérelmezői oldalon fennálló eljárási akadály nem állja útját a jogsértés vizsgálatának, feltéve, hogy a hivatalbóli kezdeményezés nem ütközik más eljárási akadályba, például elkészettségbe, ez már azonban az elkészettség és az egymásra épülő hivatalbóli kezdeményezések kapcsolatára tartozó kérdés.<sup>113</sup> Továbbá olyan esettel is lehet találkozni, amikor a KDB az eljárási akadályt megállapító végzésében a hivatalbóli kezdeményezőt kifejezetten emlékezteti arra, hogy saját hatáskörben is alkalmazhat jogkövetkezményt. („A Döntőbizottság felhívja a kezdeményező figyelmét arra, hogy a 256/2021. Korm. rendelet biztosít lehetőséget a kezdeményező, illetve a fejlesztéspolitikai intézményrendszer számára arra vonatkozóan, hogy amennyiben ellenőrzése során közbeszerzési elszámolhatósági akadályt állapít meg, úgy a Döntőbizottság jogsértést megállapító döntése hiányában is indítványozzon és alkalmazzon korrekciót az ajánlatkérővel, mint kedvezményezettrel szemben.”)<sup>114</sup> Ezek az esetek arra mutatnak rá, hogy az eljárási akadályok sajátos lehetőségek alkalmazásával „orvosolhatók” a hivatalbóli kezdeményezések körében.

<sup>108</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.706.441/2020/21. számú ítélete, [24].

<sup>109</sup> A KDB D.213/11/2012. számú határozata.

<sup>110</sup> A KDB D.385/19/2019. számú határozata.

<sup>111</sup> Ld. pl. a KDB D.32/12/2015. számú végzését.

<sup>112</sup> Ld. a KDB D.114/7/2015. számú határozatát.

<sup>113</sup> Ld. pl. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 19.K.30.972/2015/6. számú ítéletét vagy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.K.30.868/2015/10. számú ítéletét.

<sup>114</sup> A KDB D.220/9/2024. számú végzése, [70].

## A közbeszerzésekben alkalmazandó környezetvédelmi követelményekről On the environmental requirements applicable in public procurement

**Dr. Cseh László**, közbeszerzés jogi munkatárs, Nemzeti Fejlesztési Központ, Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság

DOI: 10.37371/KEP.2024.11.4

Címszavak: környezetvédelmi követelmények, zöld közbeszerzési stratégia, uniós zöld közbeszerzési követelmények (GPP), CPV, műszaki leírás része, szerződés teljesítésére vonatkozó feltétel, értékelési szempont

### Absztrakt

Jelen cikk átfogó ismertetést kíván adni a közbeszerzésekben alkalmazandó környezetvédelmi követelményekről szóló 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendeletről, mely 2025. január 1. napjával lép hatályba. A cikk áttekintést ad a jogszabály elkészítésének előzményeiről, az elkészítés folyamatában meghatározó szempontokról, továbbá részletesen ismerteti az elfogadott kormányrendelet főbb tartalmi elemeit. Utóbbi keretében bemutatásra kerül a személyi és tárgyi hatály, a kötelező alkalmazás esetkörei és az attól való eltérésre lehetőséget adó rendelkezések, valamint az egyes beszerzési tárgyakra vonatkozó környezetvédelmi követelmények és szempontok.

### Abstract

This article aims to provide a comprehensive overview of the Government Decree 235/2024 (VIII.8.) on the environmental requirements applicable to public procurement, which will enter into force on 1 January 2025. The article provides an overview of the background to the preparation of the legislation, the key aspects of the preparation process, and details the main content of the adopted Government Decree. The latter covers the personal and material scope, the cases of mandatory application and the provisions allowing for derogations, as well as the environmental requirements and criteria applicable to certain procurement items.

### Előzmények és az előkészítés szempontjai

Az Európai Unió a zöld, illetve körforgásos gazdaságra való átállással összefüggésben – illetve kisebb hangsúllyal már azt megelőzően egyéb – uniós stratégiai dokumentumokban (Európai Zöld Megállapodás, Új Körforgásos Gazdaságra vonatkozó Cselekvési Terv) továbbá az azok alapján előkészítés alatt álló vagy már elfogadott, ágazati uniós jogszabályokban is ösztönzi a környezetvédelmi követelmények alkalmazását a közbeszerzésekben. Magyarország az uniós tagállamok közül az utolsók között fogadott el a környezetbarát, fenntartható közbeszerzésekre irányuló nemzeti cselekvési tervet (a Stratégiát), melyre a Bizottság már a 2003-as Integrált Termékpolitikáról (IPP) szóló közleményében is felkérte a tagállamokat. A Kormány a Magyarország zöld közbeszerzési stratégiájáról (2022-2027),

valamint a végrehajtásához szükséges egyes intézkedésekről szóló 1646/2022. (XII. 22.) Korm. határozattal<sup>1</sup> (a továbbiakban: Korm. határozat) fogadta el Magyarország zöld közbeszerzési stratégiáját (2022-2027)<sup>2</sup> (a továbbiakban: Stratégia). A Korm. határozat 3. pontjában foglaltak alapján a Kormány felhívta a területfejlesztési minisztert – mint a Kormány közbeszerzésekért felelős tagját –, hogy vizsgálja meg egyes beszerzési tárgyak, termékek, termékcsoportok, szolgáltatások, munkálatok vonatkozásában a már kidolgozott és rendelkezésre álló zöld-, illetve környezetvédelmi közbeszerzési feltételek kötelező alkalmazhatóságát és a vizsgálat eredménye alapján készítsen jogalkotásra vonatkozó javaslatot.

A Korm. határozat szerinti feladatot a Stratégiában felvázolt intézkedési terv 5.3.1. pontja is rögzítette azonos

<sup>1</sup> 1646/2022. (XII. 22.) Korm. határozat Magyarország zöld közbeszerzési stratégiájáról (2022-2027), valamint a végrehajtásához szükséges egyes intézkedésekről. Link: <https://njt.hu/jogszabaly/2022-1646-30-22>.

<sup>2</sup> Magyarország zöld közbeszerzési stratégiája 2022-2027. Link: <https://kormany.hu/dokumentumtar/magyarorszag-zold-kozbeszerzesi-strategiaja-2022-2027-1>.

tartalommal a közbeszerzésekért felelős miniszter számára, mindamelllett, hogy a jogalkotásra vonatkozó javaslat előkészítése során érvényesítendő további szempontokat is kijelölt az intézkedés címzettje számára. Így az intézkedési terv vonatkozó pontja rögzítette azt is, hogy a környezetvédelmi szempontok kötelező előírására azon beszerzési tárgyak vonatkozásában kerülhet elsődlegesen sor, amelyeknél rendelkezésre áll már uniós, vagy a Stratégia végrehajtása során kidolgozott egyéb zöld közbeszerzési követelmény és megtörtént annak felmérése, hogy a kötelezések az egyes beszerzési tárgyak és a potenciálisan érintett ajánlatkérői kör tekintetében – figyelemmel a hazai közbeszerzési piac és a konkrét gazdasági szegmens sajátosságaira is – milyen hatást fejtenének ki. További szempontként került rögzítésre az is, hogy olyan jogalkotási javaslat előkészítése szükséges, amely megfelelő felkészülési időt biztosít a potenciális ajánlatkérői kör számára, hogy kötelező jelleggel alkalmazzanak zöld közbeszerzési követelményeket azon beszerzési tárgyak esetében, amelyeknél az uniós zöld közbeszerzési követelmények<sup>3</sup> (a továbbiakban: GPP követelmények) rendelkezésre állnak és e követelmények előírása egyszerűen felmérhető és nem jár negatív hatással sem a közpénzek hatékony felhasználása, sem pedig a verseny szintje tekintetében.

Szempontként került rögzítésre az is, hogy a jogszabálytervezet elfogadása esetén a kötelezések bővítésének időszakonkénti felülvizsgálatára is sort kell keríteni, valamint, hogy a tervezet előkészítésével kapcsolatban annak szem előtt tartása is szükséges, hogy a zöld közbeszerzési követelmények között az ajánlatkérők a lehető legnagyobb mértékben vegyék figyelembe a költséghatékony, technikailag, gazdaságilag és környezet-

védelmi szempontból megfelelő energiahatékonysági intézkedéseket. Az uniós zöld közbeszerzési követelményekben meghatározottakon túl a szabályozni kívánt beszerzési tárgyak körében lehetséges más energiamegtakarítási lehetőségeket is vizsgálni kell.<sup>4</sup>

Az egyes beszerzési tárgyak kiválasztásával kapcsolatban szempont volt továbbá az elérhető környezeti hatás, a hazai vagy uniós ökocímke megszerzésének lehetősége, a közbeszerzési volumen, továbbá az adott beszerzési tárgy környezeti jelentősége és a hazai ajánlattevők felkészültsége. A tárgyi hatály meghatározását megelőzően egyes uniós tagállamok nemzeti szintű, hasonló célú szabályozása is vizsgálat tárgyát képezte a jogalkotó részéről, az előkészítés során pedig több szakmai szervezet véleménye is befogadásra került a konkrét rendelkezések meghatározása során. E szervezetekkel való egyeztetés azt is megerősítette, hogy az előírások a hazai kkv-k számára megvalósíthatóak, azok nem fognak jelentékeny többlet terhet generálni a hazai mikro-, kis- és középvállalkozások számára. A környezetvédelmi szempontokat figyelembe vevő közbeszerzés a környezeti előnyökön túl számos közvetlen és közvetett előnyt is hoz magával a társadalom számára.<sup>5</sup> A környezetvédelmi szempontok alkalmazása a közbeszerzésekben gazdasági előnyökkel jár és elősegíti az államigazgatás költséghatékonyabb működését, az életciklus költségek figyelembevételével pedig pénz, illetve erőforrások megtakarításához is hozzájárul. Az ilyen szempontok alkalmazása hozzájárulhat különösen a körforgásos gazdasági modellre való átállás elősegítéséhez, valamint az ipari innováció ösztönzéséhez, ezáltal is ösztönözve a hazai vállalkozásokat is a versenyképességüket javító zöld technológiák és megoldások alkalmazására.<sup>6</sup> Végző soron a Korm. rendelet

<sup>3</sup> Green Public Procurement Criteria and Requirements. Link:

[https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm).

<sup>4</sup> Magyarország zöld közbeszerzési stratégiája 2022-2027. 45. o. Link: <https://kormany.hu/dokumentumtar/magyarorszag-zold-kozbeszerzesi-strategiaja-2022-2027-1>.

<sup>5</sup> Harnessing Public Procurement for the Green Transition. Good Practices in OECD countries. OECD Public Governance Reviews. 66. o. Link: [https://www.oecd.org/en/publications/harnessing-public-procurement-for-the-green-transition\\_e551f448-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/harnessing-public-procurement-for-the-green-transition_e551f448-en.html).

<sup>6</sup> Az Állami Számvevőszék megfogalmazásában „a következő évtizedben azok lesznek a versenyképes nemzetgazdaságok, amelyek az üvegházhatású gázok kibocsátását mérséklő technológiákat és technikákat nagy arányban fejlesztik és alkalmazzák. Következésképpen Magyarország számára nem csak az a feladat, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátását a nemzetközi kötelezettségvállalás arányának megfelelő mértékben mérsékelje, hanem az is, hogy adottságait kihasználva sikeresen kapcsolódjon be a klímavédelmet szolgáló kutatási és fejlesztési folyamatba, fokozva ezzel a versenyképességet. A közszférában megvalósuló kiszámítható és innovatív beszerzések hosszú távon erősítik az államigazgatás költséghatékony működését.” Az Állami Számvevőszék elemzése a zöld beszerzésekről, 2020. október.



jelentős mértékben hozzájárul a Stratégiában kitűzött azon cél eléréséhez, hogy a zöld, környezetvédelmi szempontokat tartalmazó hazai közbeszerzések számaránya<sup>7</sup> 2027-re érje el valamennyi közbeszerzési eljárás számához viszonyítva a 30%-ot.<sup>8</sup>

### Hatály és az alkalmazás köre és módja

A jogalkotó tehát a fentebbiekben ismertetett célok és szempontok mentén készítette elő a végül 2024. augusztus 8. napján kihirdetett és 2025. január 1. napjával hatályba lépő, a közbeszerzésekben alkalmazandó környezetvédelmi követelményekről szóló 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Korm. rendelet). A Korm. rendelet elfogadása igazodik továbbá az uniós tagállami szabályozási trendhez azáltal, hogy nemzeti cselekvési tervek végrehajtása keretében meghatározott beszerzési tárgyak közbeszerzésekor kötelezően alkalmazandó környezetvédelmi követelmények alkalmazását írja elő az ajánlatkérők számára, egyéb támogató intézkedések végrehajtása mellett.<sup>9</sup>

A Korm. rendelet ennek értelmében tehát arra kötelezi az ajánlatkérőket, hogy meghatározott tárgyú közbeszerzési eljárások esetén környezetvédelmi szempontokat alkalmazzanak a közbeszerzéseik során. A Korm. rendelet személyi hatálya főszabály szerint valamennyi, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 5-7. §-ai szerinti ajánlatkérőnek minősülő szervezetre kiterjed, akik a tárgyi hatály alá

sorolt beszerzési tárgyak beszerzését közbeszerzési eljárás keretében valósítják meg. A jogalkotó a Korm. rendelet személyi hatálya tekintetében végül nem tett különbséget az ajánlatkérői minőség alapján, arra tekintettel, hogy viszonylag nagy mozgásteret enged a zöld szempontok alkalmazása során, így az nem jelent aránytalan terhet a különböző helyzetben lévő ajánlatkérőknek.

A Korm. rendelet tárgyi hatálya alá a következő beszerzési tárgyak kerültek: másoló- és grafikai papírok, beltéri takarítási szolgáltatások, beltéri takarítási szolgáltatásokhoz kapcsolódó fogyasztási cikkek, tisztítószerek, kézi és gépi mosogatószeresek, szappanok, egészségügyi és háztartási papírtermékek, háztartáshigiéniai papírok, bútorok, IKT eszközök, képkötő berendezések, építési termékek, az új épületek és közutak tervezése és kivitelezése, valamint meglévő épületeket és közutakat érintő építési tevékenység tervezése és kivitelezése.

A Korm. rendelet az értelmező rendelkezések között meghatározza azt is, hogy az egyes, tárgyi hatály alá tartozó beszerzési tárgyak alatt mit kell érteni. E meghatározások a beszerzési tárgyak többségében, az ajánlatkérői orientációt elősegítendő és a könnyű lehatárolás érdekében a CPV-szójegyzék szerinti kódokra (papírok, tisztítószerek termékköre, valamint a bútorok), vagy az uniós jogszabályok adta definíciókra mutatnak vissza (képkötő berendezések, építési termékek), az IKT esz-

Link: [https://www.asz.hu/dokumentumok/elemezis\\_zols\\_beszerzes\\_20201026.pdf](https://www.asz.hu/dokumentumok/elemezis_zols_beszerzes_20201026.pdf).

<sup>7</sup> A Bizottság 2019. szeptember 23-i (EU) 2019/1780 végrehajtási rendelete a közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetnyminták („e-hirdetmények”) létrehozásáról és az (EU) 2015/1986 végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről a zöld közbeszerzés arányának mérését szolgáló hirdetményi mezőben a következő meghatározást alkalmazza: Zöld közbeszerzés - Olyan megközelítés (pl. környezetvédelmi címkének való megfelelés követelménye), amelynek célja az építési beruházás, áru vagy szolgáltatás környezeti hatásainak csökkentése. A meghatározás összhangban áll az Európai Bizottság a Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés című közleményében használt fogalommal, amelyet jelen stratégia is alapul vett. Az adat gyűjtésére több részből álló eljárás esetén részenként kerülne sor, az erre vonatkozó módszertan az EU által ajánlott módszertan fényében változhat.

Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32019R1780>.

<sup>8</sup> Jelenleg a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményeit bemutató első elemzésben (a továbbiakban: Elemzés) foglaltak alapján a 2019-2022. közötti időszakban a környezetvédelmi szempontot alkalmazó közbeszerzési eljárások részeinek darabszáma az összes odaítélt részhez viszonyítva – mind az uniós értékhatár feletti, mind pedig az alatti közbeszerzéseket is együttesen vizsgálva – végig 10% alatt maradt. Lásd: A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei.

2019-2022. III.1. Környezetvédelmi szempontot alkalmazó közbeszerzési eljárások részeinek darabszáma 83. o. Link: <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798092096856>.

<sup>9</sup> Harnessing Public Procurement for the Green Transition. Good Practices in OECD countries. OECD Public Governance Reviews. 24. o. Link: [https://www.oecd.org/en/publications/harnessing-public-procurement-for-the-green-transition\\_e551f448-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/harnessing-public-procurement-for-the-green-transition_e551f448-en.html).

közök kivételével, mely esetben az uniós GPP kritériumok adta definíciót vette alapul a jogalkotó a termékör meghatározására. A Korm. rendelet az értelmező rendelkezésekben ezen túl rögzítette az I. típusú öko-címke fogalmát, mely alatt a Kbt. 3. § 3. pontja szerinti olyan címke értendő, amely az egyes áru vagy szolgáltatás környezeti teljesítményét igazolja, figyelemmel annak teljes életciklusára, és amelynek minősítése megfelel az ISO 14024 szerinti szabványrendszer szerinti előírásoknak, valamint a Kbt. 59. § (1) bekezdés a)-e) pontjaiban meghatározott konjunktív feltételeknek.

A Korm. rendelet értelmében a tárgyi hatály alá tartozó beszerzések közbeszerzéseire irányuló eljárásban a Korm. rendeletben meghatározott környezetvédelmi követelmények valamelyikét kell előírnia az ajánlatkérőknek elsődlegesen vagy a műszaki leírás részeként, vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételként. A Korm. rendelet az ajánlatkérői minőség mellett a közbeszerzési értékhatárok tekintetében főszabály szerint nem húz határt az alkalmazás tekintetében, a környezetvédelmi követelményeket már a nemzeti értékhatárt elérő vagy azt meghaladó beszerzések esetében is köteles lesz alkalmazni az ajánlatkérő. Egyetlen beszerzési tárgy esetében van e tekintetében eltérés, mivel a meglévő épületeket és közutakat érintő építési tevékenység tervezésére, illetve kivitelezésére irányuló közbeszerzési eljárás tekintetében a környezetvédelmi követelmények alkalmazása csak akkor követelmény, ha az építési beruházás becsült értéke az uniós közbeszerzési értékhatárt eléri vagy meghaladja. Fontos, hogy a környezetvédelmi követelmények előírása abban az esetben is kötelező lesz a beszerzés fő tárgyától függetlenül, ha a konkrét közbeszerzési eljárás nem kizárólag a tárgyi hatály alá sorolt beszerzési tárgyak valamelyikére irányul. A Korm. rendelet e rendelkezéssel lényegben azt biztosítja, hogy a környezetvédelmi követelmények a nem tisztán egy beszerzési tárgyra fókuszáló eljárásokban is alkalmazandóak legyenek. A Korm. rendelet az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben kifejezetten rögzíti, hogy a környezetvédelmi követelmények alkalmazására ajánlatkérő abban az esetben is köteles lesz, ha a beszerzés a termékek megvétele, tulajdonjogának megszerzése helyett azok hasznosítási, használati jogának – vételi joggal vagy anélkül – való megszerzésére irányul, biztosítva ezzel a Kbt. szerinti árubeszerzés fogalmához való teljes illeszkedést.

A jogalkotó figyelemmel volt arra is, hogy bizonyos helyzetben még a tárgyi hatály alá sorolt beszerzési tárgyak esetében sem elvárható ajánlatkérőktől az előírt környezetvédelmi szempontok alkalmazása a közbeszerzésekben, így a Korm. rendelet megadja a lehetőséget négy esetkörben a kötelező alkalmazástól való eltérésre. Ajánlatkérőnek nem kell a Korm. rendelet szerinti környezetvédelmi követelményeket alkalmaznia abban az esetben, ha a Kbt. 98. § (2) bekezdés c)-e) pontja szerinti hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást folytat le. Ezen esetkörök tekintetében, figyelemmel akár a kizárólagos jogok védelmére, a műszaki-technikai sajátosságokra, az egyedi művészeti alkotás, előadás létrehozására vagy a rendkívüli sürgősség feltételeinek fennállta esetére, ajánlatkérő eltekinthet a környezetvédelmi szempontok előírásától a közbeszerzési eljárásban. Ajánlatkérő számára magától értetődően az ilyen helyzetek specifikussága nem vagy nem feltétlenül teszi indokolttá a környezetvédelmi szempontok kötelező alkalmazását, azoknak az eljárásába való beillesztését. Ugyanezen okból kifolyólag a Korm. rendelet a közszolgáltató ajánlatkérők számára is megadja a lehetőséget eltérésre, ha azok a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 15. § (1) bekezdés c)-e) pontja szerinti hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást kívánnak lefolytatni. Speciálisabb, azonban szintén magától értetődő eltérési ok, amennyiben a szerződés teljesítésének helye az Európai Unió kívüli ország területére esik, mely esetben szintén nem feltétlenül elvárható a környezetvédelmi követelmények figyelembevétele. Végül a Korm. rendelet abban az esetben is megadja az eltérés lehetőségét az ajánlatkérők számára, ha az előbbi esetkörök egyike sem áll fenn, ugyanakkor a közbeszerzés olyan speciális felhasználási célú áru vagy szolgáltatás beszerzésére vonatkozik, ahol a Korm. rendelet szerinti követelmények előírása nem lenne lehetséges, feltéve, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban megfelelő módon alátámasztja a speciális felhasználás követelményét. Ezen esetkörökön túl a követelmények alkalmazásától való eltérésre további lehetőséget nem határoz meg a Korm. rendelet, annak okán, hogy a tárgyi hatály alá sorolt tárgyak beszerzése – azok jellege, a piacokon való el- és hozzáférhetősége, és végső soron a környezetbarát termékalternatívák ren-

delkezésre állása miatt – nem jelenthet akadályt az ajánlatkérők számára.

A Korm. rendelet ezen eseteken túl rögzíti annak lehetőségét is, hogy ajánlatkérők a tárgyi hatály alá sorolt beszerzési tárgyak valamelyikére irányuló közbeszerzési eljárásban további környezetvédelmi követelményeket is előírhatnak, kifejezetten utalva a már fentebb definiált I. típusú ökocímke vagy bizonyos környezetvédelmi vezetési rendszerek előírására. Részben az I. típusú ökocímke előírásához, részben pedig a Korm. rendelet által meghatározott követelményeknek a közbeszerzési eljárásokban való megfelelő alkalmazáshoz kapcsolódóan kerül továbbá rögzítésre, hogy ajánlatkérőnek minden esetben a közbeszerzési dokumentumokban meg kell határoznia a rendelet szerinti követelményeknek való megfelelés igazolásának és ellenőrzésének módját is. Ha a Korm. rendelet alapján ennek értelmében környezetvédelmi követelményként I. típusú ökocímke alkalmazását írja elő az ajánlatkérő, akkor a Kbt. 59. § (3) bekezdésében foglaltak szerint kell eljárnia. A Korm. rendelet szerinti környezetvédelmi követelmények alkalmazására vonatkozó utolsó generális szabály, hogy ajánlatkérő azon környezetvédelmi követelmények tekintetében, amelyek alkalmazása a közbeszerzés mennyiségének adott százalékára kerül előírásra, ennél nagyobb mértékben vagy a beszerzés teljes mennyiségére (százalékos arányra) is meghatározhatja a követelményt.

### A környezetvédelmi követelmények

A Korm. rendelet ezt követően a tárgyi hatály alá sorolt beszerzési tárgyakra vonatkozó konkrét követelményeket határozza meg az ajánlatkérők számára. Mielőtt az egyes beszerzési tárgyakra vonatkozó konkrét követelmények bemutatására térnénk rá, fontos megjegyezni, hogy a környezetvédelmi követelményeket a Korm. rendelet főszabály szerint a műszaki leírás részeként vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételként, adott esetben értékelési szempontként rendeli alkalmazni. Ajánlatkérőnek ugyanakkor az általános kötelezésen, vagyis azon túl, hogy a beszerzési tárgyak esetében köteles legalább egy környezetvédelmi követelményt előírni, döntési szabadsága van arra vonat-

kozóan, hogy mely követelményt illeszti be a közbeszerzési eljárásába. Az, hogy a jogalkotó elsősorban a műszaki leírás részeként, vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételként rendeli alkalmazni a környezetvédelmi követelményeket, azzal hozható összefüggésbe, hogy ez a megoldás jelentheti a környezetvédelmi követelmények közbeszerzésekbe való integrálásának legegyszerűbb módját. Egyúttal a rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján a jelenlegi ajánlatkérői gyakorlatához is ez áll a legközelebb. Azokban a nemzeti eljárásrendben lefolytatott eljárásokban, amelyekben zöld, környezetvédelmi követelményt alkalmaztak az ajánlatkérők, a zöld szempontok szerződés teljesítésére vonatkozó feltételként való alkalmazása volt a legjellemzőbb mind 2019-ben 50,8%-kal, mind 2020-ban 49,5%-kal, mind pedig 2021-ben 52,7%-kal. A környezetvédelmi szempontok előírásának gyakorisága tekintetében a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételeket az értékelési szempontok (2019 – 38%; 2020 – 36,6%, 2021 – 47,3%), illetve a műszaki leírás körében való előírás (2019 – 27,2%; 2020 – 31,6%; 2021 – 32,2%) követte mindhárom évben.<sup>10</sup> A beszerzési tárgyak többségénél a Korm. rendelet megadja azt a lehetőséget is az ajánlatkérő számára, hogy a konkrét környezetvédelmi követelmények helyett az I. típusú ökocímket írassák elő, míg az IKT eszközök és a képkalkító berendezések esetében – amennyiben az ajánlatkérő a legalacsonyabb költség értékelési szempont alapján kívánja a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot kiválasztani – a Kbt. 78. §-a szerinti életciklusköltség-számítási módszer alkalmazásának lehetősége is biztosított. Bár a Korm. rendelet expressis verbis nem rögzíti, ajánlatkérőnek azonban értelemszerűen minden esetben ügyelnie kell arra, hogy a Kbt. 2. §-a szerinti alapelvekkel, valamint a Kbt. minden releváns szabályával összhangban írja elő a környezetvédelmi követelményeket, ellenőrizze az azoknak való megfelelést, továbbá rögzítse a közbeszerzési dokumentumokban a követelmények teljesítésének, ellenőrzésének módjára vonatkozó rendelkezéseket. A követelményeknek való megfelelés igazolásának pontos módjának meghatározása tekintetében ajánlatkérők – azon esetekben, ahol az nem kifejezetten egyértelmű – a már fentebbiekben hivatkozott uniós GPP kritériumokra vonatkozó útmutatókra vagy a Közbeszerzési

<sup>10</sup> Magyarország Zöld Közbeszerzési Stratégiája (2022-2027). 13. o. Link: <https://kormany.hu/dokumentumtar/magyarorszag-zold-kozbeszerzesi-strategiaja-2022-2027>.

Hatóság által kiadott útmutatókra<sup>11</sup> is támaszkodhatnak.

### Áruk és szolgáltatások

Az egyes beszerzési tárgyakra vonatkozó környezetvédelmi követelmények vizsgálata előtt szükséges azt is rögzíteni, hogy a Korm. rendelet eltérő szabályozási megoldást követ az árubeszerzés és a szolgáltatás megrendelés alá sorolható beszerzési tárgyak, illetve az építési munkák valamint termékek esetében.

Az előbbi csoport esetében konkrét előírásokat tartalmaz a Korm. rendelet, azzal, hogy a vonatkozó környezetvédelmi követelmények kifejezetten – a már fentebb is hivatkozott – uniós zöld környezetvédelmi követelményeken, pontosabban azok alapkövetelményein, valamint egyes beszerzési tárgyak esetében az uniós ökocímke odaítélésére vonatkozó kritériumok megállapításáról szóló bizottsági határozatokban található egyes feltételeken alapulnak.<sup>12</sup> Egyelőre – az átültetést megelőzően – választható követelményként jelennek meg egyes beszerzési tárgyak tekintetében a már hatályba lépett, azonban csak 2025. október 12. napjától alkalmazandó felülvizsgált energiahatékonysági irányelv közbeszerzésekre vonatkozó rendelkezései.<sup>13</sup>

Ezzel szemben az utóbbi csoport esetében kevésbé konkrét követelményeket, inkább szempontokat, követelményszinteket határoz meg a Korm. rendelet, melyek esetében ajánlatkérő további szabadságot kap, hogy az

adott építési munka esetében a kiválasztott szempontnak megfelelő, a konkrét beszerzésére alkalmazandó követelményt hogyan írja elő a közbeszerzési eljárásában.

A másoló- és grafikai papír beszerzésére irányuló közbeszerzési eljárásban a Korm. rendelet értelmében ajánlatkérő köteles a műszaki leírás részeként előírni azt, hogy a beszerzendő papírmennyiség legalább teljes egészében újrahasznosított papírostból készül vagy, hogy a cellulóz előállításához felhasznált rostanyag megfelel a vonatkozó uniós ökocímke határozatban meghatározott, az erőforrások megőrzésére illetve fenntartható erdőgazdálkodásra vonatkozó kritériumának.<sup>14</sup> Ajánlatkérő mindezek mellett dönthet akként, hogy a műszaki leírás részeként megköveteli az I. típusú ökocímkével való rendelkezést a beszerzendő papírmennyiség tekintetében.

A beltéri takarítási szolgáltatás megrendelése esetében ajánlatkérő a műszaki leírás részeként vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételként arra irányuló követelményt írhat elő, hogy a szolgáltatás ellátásához felhasznált tisztítószer legalább 70%-ban megfelel a vonatkozó uniós ökocímke határozat<sup>15</sup> egyes követelményeinek vagy a Környezetbarát Termék Védjegy ugyanilyen tartalmú kritériumainak amellet, hogy a textílianyagból készült takarítóeszközök legalább fele mikroszálas anyagból készült. E követelmény alternatívája lehet, hogy ajánlattevő vállalja az I. típusú ökocímke megszerzését a teljesítés megkezdését követő

<sup>11</sup> A Közbeszerzési Hatóság a következő beszerzési tárgyak tekintetében tett közzé útmutatót az ajánlatkérők számára (melyek aktualizálása jelenleg folyamatban van): bútorok, takarítási szolgáltatások, grafikai papírok. Link:

<https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/>.

<sup>12</sup> Az uniós ökocímkeről szóló 66/2010/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján elfogadott uniós ökocímke határozatok, az egyes termékkörökre vonatkozó ökocímke követelményeket, feltételeket összegyűjtő honlap. Link:

[https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/eu-ecolabel/product-groups-and-criteria\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/eu-ecolabel/product-groups-and-criteria_en).

<sup>13</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1791 irányelve (2023. szeptember 13.) az energiahatékonyságról és az (EU) 2023/955 rendelet módosításáról (átdolgozás) 7. cikk. Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32023L1791#d1e5646-1-1>.

<sup>14</sup> A Bizottság (EU) 2019/70 határozata (2019. január 11.) a grafikai célra szánt papír, valamint a tissue-papír és a tissue-termékek uniós ökocímkéjének odaítélésére vonatkozó kritériumok megállapításáról.

Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32019D0070>.

<sup>15</sup> A Bizottság (EU) 2017/1217 határozata (2017. június 23.) a kemény felületekre szánt tisztítószeres uniós ökocímkéjének odaítélésére vonatkozó kritériumok megállapításáról.

Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32017D1217>.

hat hónapon belül, ha annak tartama ezt az időtartamot meghaladja.<sup>16</sup>

A Korm. rendelet azt a helyzetet is kezeli, amikor a beltéri takarítási szolgáltatás megrendelésére irányuló közbeszerzési eljárás keretében az ajánlatkérő a takarítási tevékenység elvégzéséhez szükséges fogyasztási cikkek biztosítását is előírja. Az ajánlatkérő ebben az esetben szintén a műszaki leírásban vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételként lesz köteles előírni, hogy a beszerzésre kerülő fogyasztási cikk mennyiség legalább 70%-ának I. típusú öko címkével kell rendelkeznie. A Korm. rendelet a követelmények egyértelmű alkalmazása érdekében rögzíti azt is, hogy ilyen beszerzés esetén az ajánlatkérő nem köteles a Korm. rendelet további szakaszaiban az ilyen fogyasztási cikkekhez kapcsolódóan meghatározott követelmények alkalmazására, elkerülve a duplikációt.

A tisztítószer, kézi mosogatószer vagy gépi mosogatószer termékkör esetében a Korm. rendelet szintén a termékekre vonatkozó uniós öko címké határozatok<sup>17</sup> egyes követelményeire vagy a Környezetbarát Termék Védjegy ugyanilyen tartalmú kritériumaira támaszkodik azzal, hogy mindegyik esetben a beszerzési mennyiség legalább 70%-ának kell megfelelnie e követelményeknek. További lehetőségként ajánlatkérő dönthet úgy is a műszaki leírásban, hogy mindegyik terméktípus esetében a beszerzési mennyiség legalább 50%-ában I. típusú öko címkével rendelkező termék biztosítását várja el a teljesítés során az ajánlattevőtől.

A szappanok terméktípus esetében a tisztítószerkehez képest az eltérés abban áll, hogy az első, uniós öko címké

kritériumokkal<sup>18</sup> összefüggő követelmény esetében a Korm. rendelet nem rögzít mennyiségi százalékos háttart, míg a második lehetőség esetében a beszerzési mennyiség 90%-ára kell ajánlatkérőnek előírnia a műszaki leírás részeként az I. típusú öko címkével való rendelkezés követelményét. Az egészségügyi és háztartási papírtermékek, illetve háztartáshigiéniai papírok beszerzése esetén pedig ugyanígy a vonatkozó uniós öko címké határozat<sup>19</sup> egyes kritériumainak való megfelelés (erőforrások megőrzése, fenntartható erdőgazdálkodás, illetve korlátozott veszélyes anyagok és keverékek) vagy a beszerzési arány legalább 90%-ának I. típusú öko címkével való rendelkezés előírásának lehetőségét adja meg (a műszaki leírás részeként) az ajánlatkérő számára.

Szemben az előző terméktípusokkal, a bútorok esetében a Korm. rendelet több, mint két követelmény közül választás lehetőségét adja meg az ajánlatkérők számára, azzal, hogy azokat minden esetben a műszaki leírásba kell beépítenie az ajánlatkérőknek. A fenntartható erdőgazdálkodás, és az ellátási láncok fenntarthatóságának szempontja jelenik meg azzal a követelménnyel, hogy ajánlatkérő megkövetelheti, hogy a bútorok gyártásához felhasznált összes faanyag 70%-a a két legrelevánsabb tanúsítási rendszernek<sup>20</sup> megfelelő fenntartható erdőgazdálkodásból vagy újrafeldolgozott forrásból származzon. A követelmények között szerepel továbbá a formaldehid alapú gyanták felhasználásával előállított bútortermékekkel összefüggésben a specifikus EN szabvány szerinti formaldehid kibocsátás küszöbértékének, továbbá e termékkör esetében is a vonatkozó

<sup>16</sup> A Környezetbarát Termék Védjegyet azon takarítási szolgáltatások szerezhetik meg, amelyek értelemszerűen megfelelnek a feltételrendszerben megfogalmazott szakmai, jogi és környezetvédelmi követelményeknek azzal, hogy a védjegy elnyerésére kizárólag minimum 6 hónapja működő, a feltételrendszer minden követelményét teljesítő szolgáltatással lehet pályázni. Link: <http://okocimke.hu/odaiteles-kriteriumai>.

<sup>17</sup> Link: A tisztítószer, kézi mosogatószer vagy gépi mosogatószer termékkörre vonatkozó egyes határozatok a következő gyűjtőoldalon keresztül érhetőek el. Link: [https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/eu-ecolabel/product-groups-and-criteria/cleaning\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/eu-ecolabel/product-groups-and-criteria/cleaning_en).

<sup>18</sup> A Bizottság (EU) 2021/1870 határozata (2021. október 22.) kozmetikai termékek és az állatápolási termékek uniós öko címkéjének odaítélésére vonatkozó kritériumok megállapításáról.

Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:32021D1870>.

<sup>19</sup> A Bizottság (EU) 2019/70 határozata (2019. január 11.) a grafikai célra szánt papír, valamint a tissue-papír és a tissue-termékek uniós öko címkéjének odaítélésére vonatkozó kritériumok megállapításáról.

Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32019D0070>.

<sup>20</sup> Programme for the Endorsement of Forest Certification. Link: <https://www.pefc.org/>. Forest Stewardship Council. Link: <https://fsc.org/en>.

uniós ökocímke határozat<sup>21</sup> követelményének való megfelelés, utóbbi alapvetően a termék tartósságával, méretével, biztonságosságával és szilárdságával kapcsolatban. Ajánlatkérő dönthet úgy is, hogy a műszaki leírás részeként a szétszerelésre és javítására vonatkozó útmutató biztosítását írja elő az ajánlattevők számára, amely lehetővé teszi a bútortermékek sérülésmentes szétszerelését az alkotóelemek, illetve összetevő anyagok cseréje céljából. Továbbá előírhatja, hogy a leszállítás napjától számítva legalább három év jótállást kell biztosítani, valamint, hogy ajánlattevő legalább három évig biztosítja a pótalkatrészek vagy az azzal egyenértékű funkciót ellátó elemek rendelkezésre állását is.

Az IKT eszközök esetében szintén több olyan követelmény közül választhatnak az ajánlatkérők, melyek elsődlegesen a termékcsoportba sorolt beszerzési tárgyak energiahatékonyságával függnek össze. Így a hordozható számítógépek, táblagépek vagy okostelefonok beszerzése során az akkumulátor töltésciklusa, az akkumulátor vagy telep állapotának meghatározására szolgáló előtelepített szoftverrel való leszállítása, a táblagépek és okostelefonok, valamint a számítógépes kijelzők esetében a releváns energiacímkezésre vonatkozó felhatalmazási jogi aktus<sup>22</sup> szerinti két legmagasabb energiahatékonysági osztályba való tartozás követelményei közül választhatnak az ajánlatkérők. Emellett a Korm. rendelet az I. típusú ökocímkevel való rendelkezés előírásának lehetőségéről is rendelkezik a nem hordozható és hordozható számítógépek, illetve a számítógépes kijelzők tekintetében. Az IKT eszközök tartósságához, erőforrás-gazdálkodáshoz kapcsolható követelmények az esési magassággal járó szabványokra, illetve meghatározott kémiai anyagok mértékének adott arány alatti tartására vonatkozó követelmények valamint a minimum három éves jótállási idő előírása. Ahogy korábban rögzítettük, a Korm. rendelet lehetőséget biztosít az ajánlatkérők számára, hogy az IKT eszközöknél a beszerzési ár helyett életciklus-

költség-számítással határozzák meg a költségeket, így figyelembe véve a teljes élettartam során felmerülő kiadásokat. Ennek alkalmazásához több nyilvánosan elérhető eszköz is rendelkezésre áll.<sup>23</sup> A képképző berendezések termékkör esetében a legutóbbi energiahatékonysági követelményeknek való megfelelés vagy az I. típusú ökocímkevel való rendelkezés között választhatnak az ajánlatkérők, azzal, hogy e termékkör esetében is lehetőség van a műszaki leírásban előírható követelmények helyett az életciklusköltség-számítás módszer alkalmazását választani az értékelés körében.

### Építési munkák és építési termékek

A Korm. rendelet fennmaradó szakaszai az építési munkák, illetve építési termékek beszerzésére vonatkozó szempontokat rögzítik az ajánlatkérők számára. Ahogy az előző címben említettük, e beszerzési tárgyak esetében a Korm. rendelet eltérő szabályozási megoldást választ, mint a többi beszerzési tárgy vonatkozásában. A konkrét követelmények rögzítése helyett az új épületek vagy közutak tervezésére vagy kivitelezésére, vagy tervezésre és kivitelezésre együttesen irányuló, valamint az uniós értékhatárt elérő értékű, a meglévő épületeket vagy közutakat érintő közbeszerzési eljárások esetében többféle környezetvédelmi követelményszintnek megfelelő előírások (szempontok) valamelyikét kell ajánlatkérőnek alkalmazni a műszaki leírásban a műszaki követelményrendszer részeként vagy értékelési szempontként vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételként. Jól látható, hogy a szempontok meghatározása részben itt is az uniós környezetvédelmi követelményeken alapul, részben pedig figyelembevételre került, hogy az ökocímkek és a harmadik fél által tanúsított környezeti értékelések jól követhető módon lehetővé teszik a felhasznált építési termékek környezeti jellemzőinek – mint például az előállításához vagy a teljes életciklushoz kapcsolódó

<sup>21</sup> A Bizottság (EU) 2016/1332 határozata (2016. július 28.) a bútortermékek uniós ökocímkejének odaítélésére vonatkozó ökológiai kritériumok megállapításáról. Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32016D1332>.

<sup>22</sup> A Bizottság (EU) 2019/2013 felhatalmazáson alapuló rendelete (2019. március 11.) az (EU) 2017/1369 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az elektronikus kijelzők energiacímkezése tekintetében történő kiegészítéséről és az 1062/2010/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32019R2013>.

<sup>23</sup> Elsődlegesen az Európai Bizottság által kifejlesztett életciklusköltség-számítási eszközök jelenthetnek jó kiindulási pontot az ajánlatkérők számára, hogy a saját beszerzésükbe való illesztésével e költségek figyelembe vétele mellett valósítsák meg a beszerzést. Link: [https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/life-cycle-costing\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/life-cycle-costing_en).

széndioxid-kibocsátás, az újrahasznosított anyag-tartalom vagy az élettartam - figyelembevételét. Mindezek alapján az épületekre meghatározott szempontok az alábbiak szerint csoportosíthatók.

Általánosságban a fenntarthatóság fogalmához, valamint a zöld építészethez kapcsolható szempont a zöld épületminősítési rendszerekhez kapcsolódó szempont, melynek értelmében az ilyen rendszerek két legmagasabb minősítési szint valamelyikének megfelelő minősítés megszerzését lehet elvárásként rögzítenie az ajánlatkérőnek. Ezzel biztosítható a legmagasabb fenntarthatósági szabványoknak való megfelelés, az épület ökológiai lábnyomának minimalizálása. E fogalmi kör alá sorolható továbbá az adott építési beruházás során jelentős mértékben felhasznált egyes építési termékek - I. típusú ökokörméssel vagy környezetvédelmi terméknyilatkozattal, vagy egyéb harmadik fél által tanúsított értékeléssel - környezeti tulajdonságainak figyelembe vételére vonatkozó előírások meghatározása a közbeszerzési dokumentumokban. Az energiahatékonyság és energiatudatosság alá sorolható szempontok a közel nulla energiaigényű épületekre vonatkozó értékhatárnál legalább 10%-kal alacsonyabb primerenergiagényű épületekre vonatkozó előírás rögzítése,<sup>24</sup> valamint az épület víztakarékos berendezésekkel való ellátása a vonatkozó uniós végrehajtási aktus<sup>25</sup> feltételeinek megfelelően. Az erőforrásokkal való gazdálkodás és a hulladékkezelés problémakörére koncentrálnak szempontok az építési-bontási hulladék szelektív gyűjtésére és újrahasznosítására, feldolgozására vonatkozó követelmények meghatározása, valamint az épület használata során képződő újrahasználatos vagy hasznosítható anyagok és élettartamuk végére ért termékek elkülönítésére kijelölt helyek kialakítása. A szállítási lánc környezeti hatásainak csökkentése, a logisztikai folyamatok optimalizálása és a károsanyag-kibocsátás minimalizálása jelenik meg a szén-dioxid és más üvegházhatású gáz kibocsátásának csökkentésére irányuló szempontban. Végül az épület elérhetősége és használhatósága és az esélyegyenlőség

biztosításának szükségessége jelenik meg a személyzeti közlekedési terv és infrastruktúra kidolgozása és végrehajtása szempont vonatkozásában.

A közutakra vonatkozó szempontok szintén e témakörök mentén kerülnek meghatározásra. A fenntarthatósághoz kapcsolható szempont a másodlagos nyersanyagok felhasználása, vagy ilyen nyersanyag felhasználásával készült termékek használata, illetve az épületekhez hasonlóan egyes építési termékek környezeti tulajdonságainak figyelembe vétele. Az energiahatékonyság, de még inkább az energia-megtakarítás és közvetetten a csökkentett szén-dioxid kibocsátáshoz sorolható az alacsony hőmérsékletű aszfalt használatának előírása. Az erőforrás- és hulladékkezelés problémakörére koncentrálnak a kitermelt anyagokkal és talajjal való gazdálkodás, újrafelhasználás szempontja, míg a károsanyag-kibocsátás csökkentés alá sorolható az építési területre szállítandó építési anyagok, termékek és eszközök szállításával kapcsolatos szén-dioxid és más üvegházhatású gáz kibocsátásának csökkentése, illetve a zajkibocsátás csökkentése, monitoringja. A Korm. rendelet továbbá megteremti a szabályozási összhangot az állami építési beruházásról szóló 2023. évi LXIX. törvénnyel (a továbbiakban: Ábt.), mivel annak hatálya alá tartozása esetén az ajánlatkérő értékelési szempontként az Ábt. 45. § (1) bekezdésében felsorolt szempontokat is választhatja a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztására. A Korm. rendelet az építési termékek tekintetében külön rendelkezik arról az esetről, amennyiben az ilyen termékek beszerzése külön történik, vagyis nem az épület vagy közút kivitelezésére irányuló közbeszerzési eljárás keretében. A jogalkotó itt is nagyobb szabadságot biztosít az ajánlatkérő számára, hasonlóan az építési munkákra vonatkozó rendelkezésekhez, és csupán annyit rögzít, hogy ajánlatkérő a termékek környezeti hatásait is köteles figyelembe venni az ilyen termékek beszerzése során a műszaki leírásban vagy az értékelési szempontok körében, akként, hogy meghatározza azokat a környezeti tulajdonságokat, amelyek valamely címkével, kör-

<sup>24</sup> A Korm. rendeletben hivatkozott miniszteri rendelet az az épületek energetikai jellemzőinek meghatározásáról szóló 9/2023. (V. 25.) ÉKM rendelet. Link: <https://njt.hu/jogszabaly/2023-9-20-8X>.

<sup>25</sup> A Bizottság (EU) 2021/2139 felhatalmazáson alapuló rendelete (2021. június 4.) az (EU) 2020/852 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodáshoz lényegesen hozzájáruló és az egyéb környezeti célkitűzéseket jelentősen nem sértő gazdasági tevékenységekkel szemben támasztott követelmények meghatározásához szükséges technikai vizsgálati kritériumok megállapítása érdekében történő kiegészítéséről. Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2139>.

nyezetvédelmi terméknyilatkozattal, egyéb harmadik fél által tanúsított környezeti értékeléssel vagy más megfelelő bizonyítási eszközzel igazolhatóak. A jogalkotói megoldás mögött az áll, hogy uniós irányelvi szabályok miatt egy termék valamely címkének, minősítésnek való megfelelése kizárólag akkor írható elő vagy vehető figyelembe az értékelés során a közbeszerzésekben, ha az adott címke megfelel a Kbt. 59. §-ában foglalt követelményeknek. A különböző típusú ökcímkék közül az irányelvi követelményeknek az ISO 14024 szerinti I. típusú ökcímkék felelnek meg. Önmagában a környezetvédelmi terméknyilatkozat (EPD) vagy a hazai Egyszerűsített környezeti minősítés nem ilyen jellegű minősítés, ezért nem alkalmas arra, hogy egy közbeszerzési eljárásban ennek meglétéhez lehesen kötni kötelező vagy előnyt jelentő követelményt. Ezen minősítések ugyanakkor alkalmazhatóak olyan módon, hogy az ajánlatkérő által meghatározott, az eljárásban előírt vagy értékelt környezeti jellemző igazolására szolgálnak. Ezek a környezeti jellemzők lehetnek különösen az életciklus egészére meghatározott CO<sub>2</sub>-kibocsátás, az élettartam vagy az újrahasznosított anyagtartalom.

### Összegzés

A Korm. rendelet kulcsszerepet fog játszani egyrészt a Stratégiában kitűzött cél elérésében, másrészt a hazai ajánlatkérői magatartás és közbeszerzési gyakorlat formálásában, azzal, hogy a meghatározott beszerzési tárgyak esetében kötelező környezetvédelmi követelmények és szempontok érvényesítésére fogja kötelezni annak címzettjeit. A Korm. rendelet szerinti környezetvédelmi követelmények közbeszerzési eljárásokban való kötelező alkalmazása hozzájárulhat az uniós szektorális jogalkotás alapján már most vagy a közeli jövőben kötelezően alkalmazandó fenntarthatósági, zöld követelmények alkalmazására való felkészüléshez is az ökcímkék, vagy energiahatékonysági tulajdonságok közbeszerzési eljárásokba való kötelező beépítésével.

A Korm. rendelet hatékony végrehajtásának feltétele azonban a megfelelő tudatosság és ajánlatkérői képességek és készségek erősítése, melyre tekintettel szükséges lesz kormányzati oldalról a végrehajtás folyamatos nyomonkövetése, az ajánlatkérők számára iránymutatás nyújtása, a készségek fejlesztésére koncentráló további intézkedések (összhangban a Stratégiával) előkészítése és végrehajtása.



# STATISZTIKA

## A közbeszerzési szerződések főbb adatainak elemzése az elmúlt három évben (2021-2023)

Rezső Orsolya, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2024.11.5

Címszavak: közbeszerzési szerződés, új statisztikai módszertan, eredménytájékoztató hirdetmény, közbeszerzési szerződések száma közbeszerzési szerződések értéke, nemzeti eljárásrend, uniós eljárásrend, egyajánlatos közbeszerzés, nyertes kkv, Európai Bizottság Belső Piaci Eredménytábla

A Közbeszerzési Hatóság fennállása óta eljárásalapon számolta és publikálta a közbeszerzésekre vonatkozó közérdekű adatait az eljárás lezárását követően megjelent eredménytájékoztató hirdetmények adataiból kiindulva, de 2024 első félévétől kezdődően új statisztikai módszertan bevezetésére kényszerült. A módszertani váltásra azért volt szükség, mert az Európai Bizottság megváltoztatta az uniós közbeszerzési értékhatárt elérő vagy azt meghaladó közbeszerzési eljárások hirdetménymintáinak szerkezetét. A statisztikák alapját ezért az egyes, szerződéssel eredményesen lezárt eljárásrészekhez kapcsolódó eredménytájékoztató hirdetmények képezik, az ún. *szerződések*. Az uniós statisztikai gyakorlatnak megfelelően nem kerülnek elszámolásra a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárások eredményeként megkötött szerződések, csak az eredményes keretmegállapodások alapján lehívott részekhez kapcsolódó szerződések adatai. Tehát *szerződés* alatt a továbbiakban az eredményes, nem keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárásrészekhez kapcsolódóan megkötött szerződéseket értjük.

Ennek az elemzésnek a célja az új módszertannal, tehát **szerződésalapon** számolt közbeszerzések főbb mutató-

inak ismertetése és összehasonlítása az elmúlt három évben, 2021-2023 között. (A Közbeszerzési Hatóság eddigi gyakorlatának megfelelően eddig is számolt szerződésalapú statisztikákat, de nem tette azokat közzé). Előljáróban az kijelenthető, hogy az eredményes közbeszerzések összértéke szerződésalapon és eljárásalapon is értelemszerűen megegyezik, a számosságukra vonatkozóan pedig az mondható el, hogy egy közbeszerzési eljárásra közelítőleg 2 darab szerződés esik, tehát a szerződések száma körülbelül kétszerese az eljárások számának.

Az 1. ábra a közbeszerzési szerződések számának és értékének alakulását mutatja 2021 és 2023 között. 2023-ban 17650 darab eljárásrész zárult eredményesen szerződéssel, összesen 2869,1 milliárd forint összértékben. Így a szerződések száma mintegy 5 és fél százalékkal haladta meg az előző, 2022-es év adatát, viszont csak 3,8 százalékkal lett magasabb a 2021. évi számértéknél, tehát tendenciájában minimális volt csupán az emelkedés. A szerződések végleges összértéke kétharmadát sem érte el a 2022. év értékadatának.

1. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ÉS ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) ALAKULÁSA 2021-2023 KÖZÖTT.

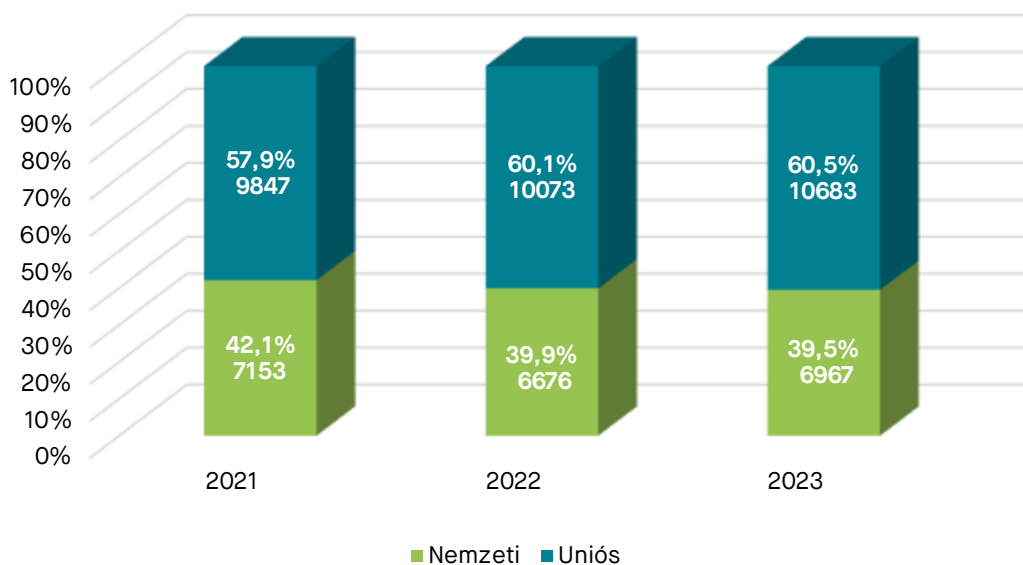


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzési szerződéseket eljárásrendenként (nemzeti, uniós) vizsgálva a 2. és 3. ábráról látható, hogy a szerződések számának és értékének a megoszlása is hasonlóan alakult az elmúlt három évben. A szerződések összértékének 10-15 százaléka a nemzeti eljárásrendben, 85-90 százaléka az uniós eljárásrendben lebonyolított eljárásokhoz kapcsolódott, míg a szerződések számosságának tekintetében ez a nemzeti-uniós arány 40%-60%. A közbeszerzési eljárások számának megoszlásában fordított hányadost lehetett tapasztalni, abban az esetben ugyanis a 40%-60% a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések javára dőlt el az uniós eljárásokkal szemben, az értékarányok megoszlása viszont hasonlóan alakult. A volumenadatok eltérő képet mutatnak, a

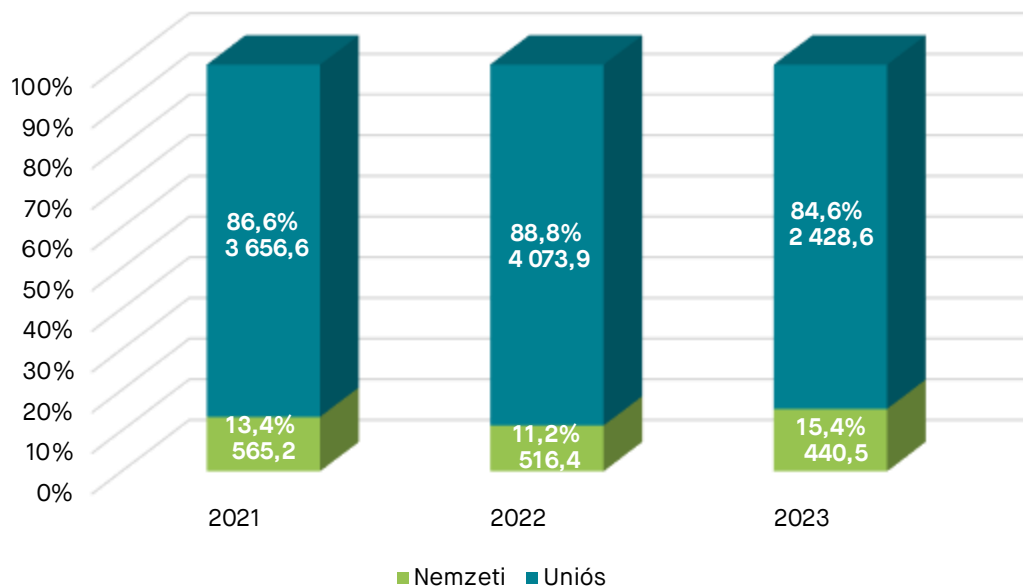
nemzeti eljárásrendű közbeszerzések során megkötött szerződések száma csökkent néhány százalékkal 2021-ről 2023-ra, míg a nagyobb értékű, tehát az uniós eljárásrendben kötött eljárások szerződésszámai folyamatos növekedést mutattak és 2023-ra már 8,8 százalékkal haladta meg a számosságuk a 2021. év adatát. A nemzeti eljárásrendhez tartozó közbeszerzések szerződéseinek összértéke folyamatosan csökkent 2021-ről 2023-ra 565,2 milliárd forintról 440,5 milliárd forintra. Az uniós eljárásrendhez kapcsolódó szerződések értéke viszont hektikusabban változott, 2022-ben több, mint 10 százalékkal magasabb volt mint 2021-ben, ugyanakkor 2023-ra a 60 százalékára esett vissza az előző évi összegnek.

2. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2021-2023 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

3. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2021-2023 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

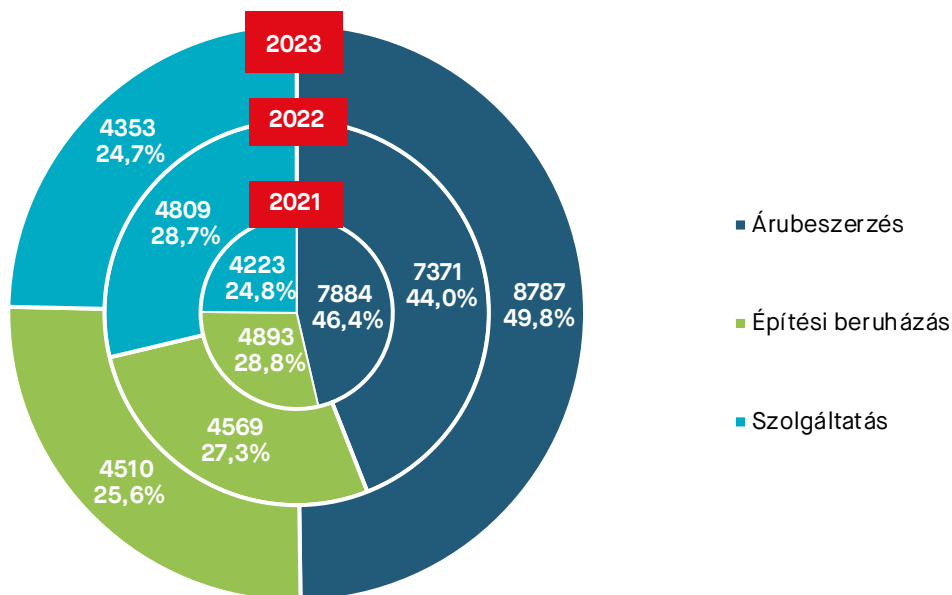
A közbeszerzési szerződéseknek a beszerzések tárgya szerinti (építési beruházás, árubeszerzés, szolgáltatás-megrendelés) megoszlását a 4. és az 5. ábrák kördiagramjai szemléltetik. Látható, hogy mindhárom évben árubeszerzés tárgyú szerződéseket kötöttek az esetek

közül felében, az építési beruházások és a szolgáltatások aránya egynegyed-egyharmad között mozgott. 2023-ban szinte pontosan 50%-t tett ki az árubeszerzésre irányuló szerződések számaránya és 25%-25% volt az építési beruházás-, illetve szolgáltatás-megrendelés tár-

gyú szerződéseké. Az is kiolvasható, hogy az építési beruházásokra vonatkozó szerződések száma és aránya is csökkenő tendenciát mutatott 2021-ről 2023-ra. A közbeszerzési eljárások esetében eddig minden évben az építési beruházás tárgyú közbeszerzések jelentették a döntő többséget, kivételt képezett az utolsó év, ugyanis 2023-ban közel azonos arányban szerepelt a három típusú beszerzés. A szerződések összértéke, mint említettem, összességében ugyanakkora, mint az eljárások összesen értéke, de ebben az esetben, a beszerzések tárgyát tekintve, eltérőek lehetnek az egyes szerződések beszerzési tárgyak szerinti típusai, mint magának az eljárásnak a típusa, pl. előfordulhat, hogy az eljárás egyik része építési beruházás tárgyú szerződésként kötött, míg maga az eljárás szolgáltatás-megrendelés volt. 2023-ban csupán néhány esetben tapasztaltunk

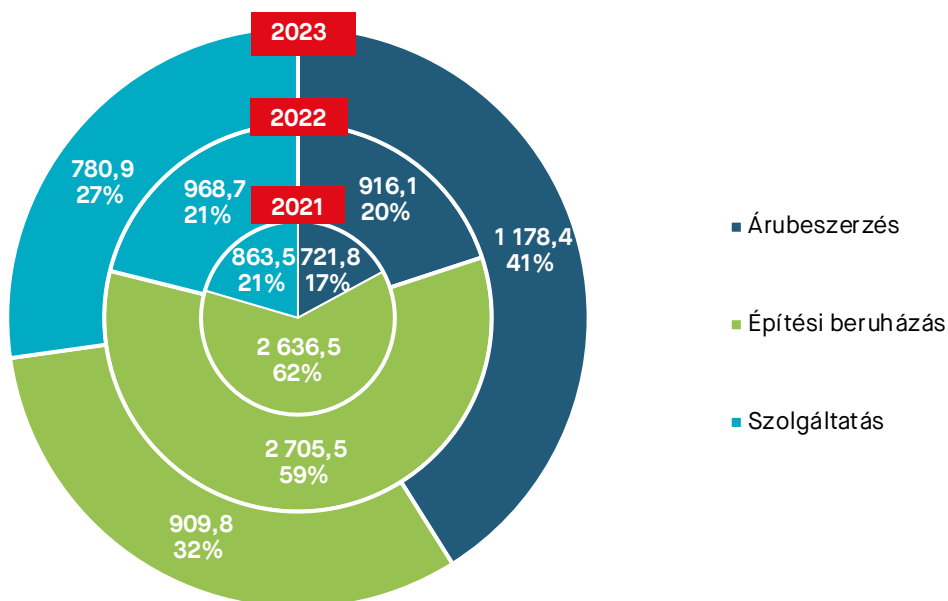
ilyen eltérést, ami nem jelent kimutatható különbséget az értékarányokban, tehát ugyanaz mondható el a szerződések értékére és arányaira, mint az eljárások esetében. Amíg 2021-ben és 2022-ben az építési beruházások tették ki a szerződések értékének kb. 60 százalékát és a maradékon nagyjából fele-fele arányban osztoztak az árubeszerzések és szolgáltatások, addig 2023-ban merőben más arányokat lehetett mérni. 2023-ban az építési beruházások értéke a harmadára csökkenve az értékaránya mintegy a felére esett vissza, míg az árubeszerzések értéke majdnem 30 százalékkal nőtt az előző évhez képest és az értékarányuk a kétszeresére növekedett és ezáltal az első helyre kerültek, viszont a szolgáltatás-megrendeléseknek sem a volumene, sem aránya számottevően nem változott az évek alatt.

4. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZLÁSA A BESZERZÉSEK TÁRGYA SZERINT, 2021-2023 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

5. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZLÁSA A BESZERZÉSEK TÁRGYA SZERINT, 2021-2023 KÖZÖTT

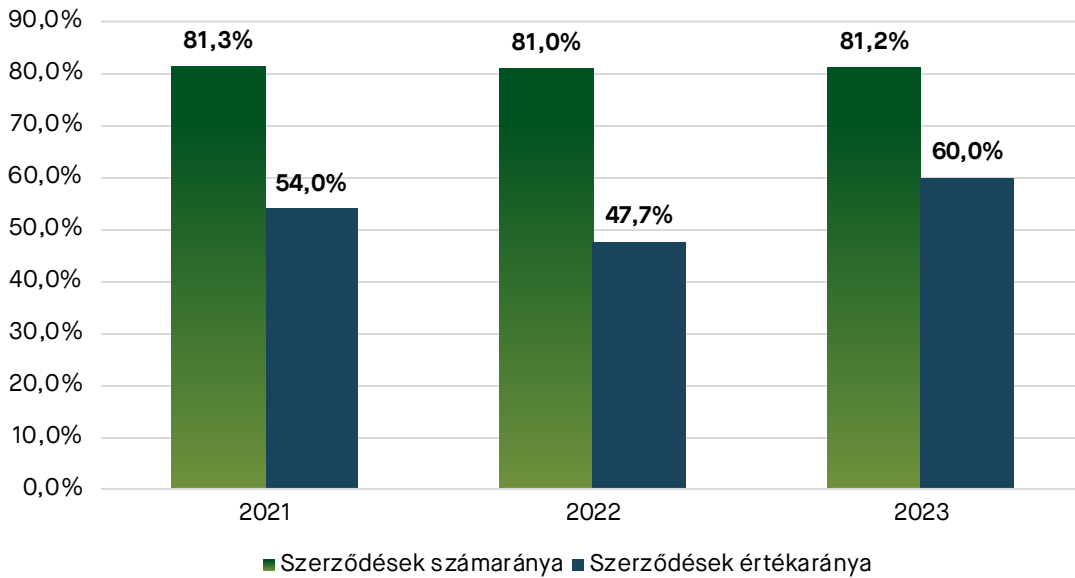


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A hazai közbeszerzésekben a kkv-nyertességet úgy határozzuk meg, hogy akkor áll fenn, ha van a nyertesek között legalább egy cég, mely a mikro-, kis- és középvállalkozásokhoz, azaz a kkv szektorba tartozik, és ez a közbeszerzési szerződések esetében is így történik. A kkv-k által elnyert közbeszerzési szerződések száma és az összes szerződésen belüli számaránya stabilan magas szinten volt az elmúlt három évben. 2023-ban 14323 darab közbeszerzési szerződésben hirdettek ki kkv-nyertest, ami az összes eredményes szerződés 81 százaléka, ez az arányszám pontosan megegyezik a korábbi

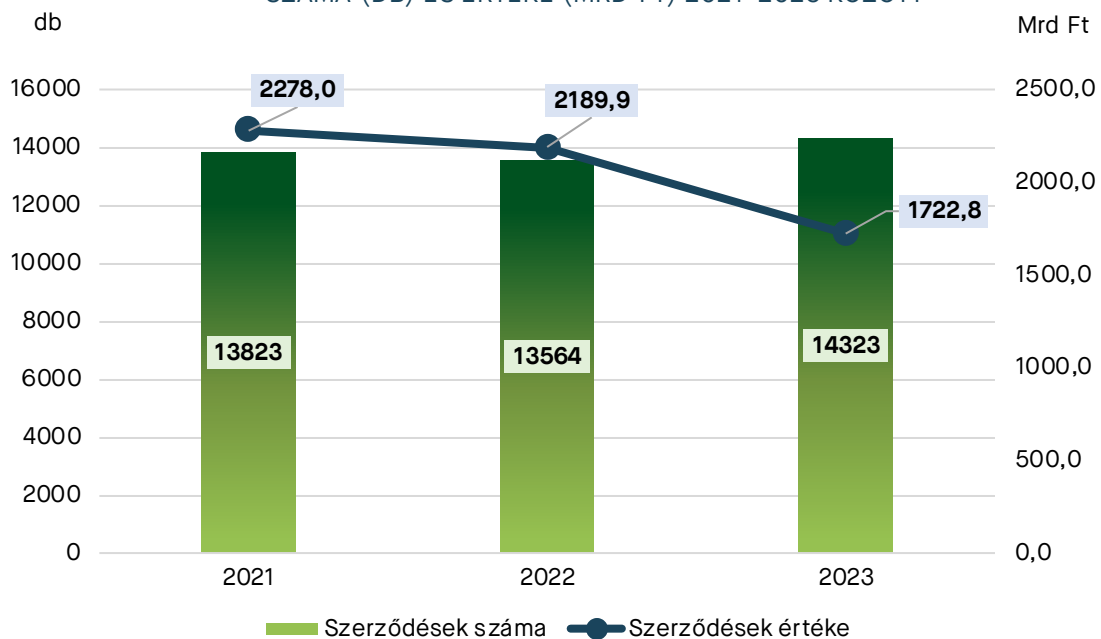
évek értékeivel, tehát elmondható, hogy a kkv-szektor szerepe továbbra is jelentős. Közérthetően fogalmazva ez annyit tesz, hogy 100 közbeszerzési szerződésből 81 darabot a kkv-k nyertek. 2023-ban a nyertes kkv-t tartalmazó szerződések értékaránya több, mint 12 százalékponttal növekedett, 60 százalékra, annak ellenére, hogy az összértékük az előző évi értéknek közelítőleg csak a háromnegyedét érte el, 1722,8 milliárd forintot, azaz elmondható, hogy 2023-ban a kkv-k nagyobb arányban részesültek a közpénzekből, mint 2022-ben.

6. ÁBRA A NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁM-, ÉS ÉRTÉKARÁNYA, 2021-2023 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

7. ÁBRA A NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) ÉS ÉRTÉKE (MRD FT) 2021-2023 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

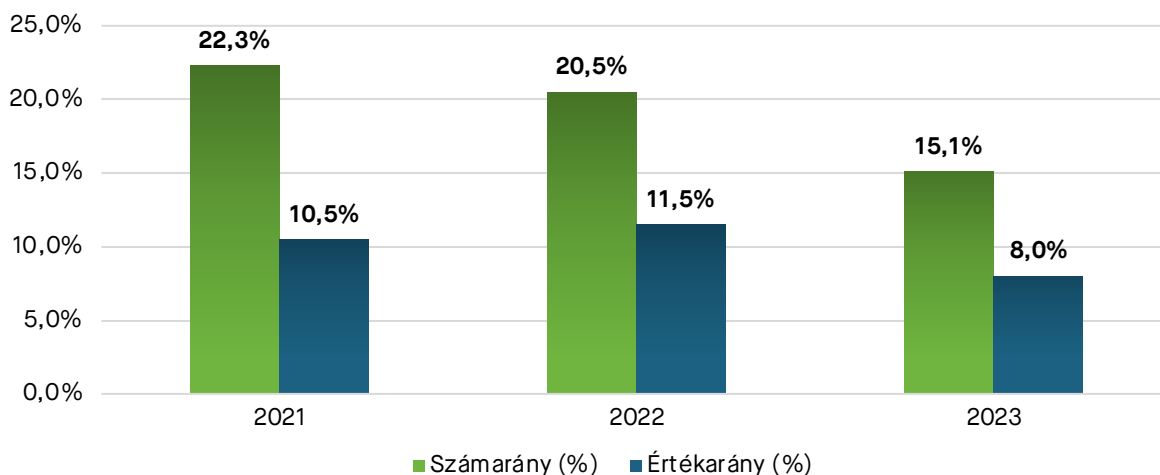
Az egyajánlatos közbeszerzésekre vonatkozó mutatók a piaci verseny intenzitásának fontos mérőszámai. Azonban meg kell jegyezni, hogy az egyajánlatos szerződések számbavételének statisztikai módszertana eltér az eddigiekben használt számítástól, de összhangban

van az Európai Bizottság Belső Piaci Eredménytábláján alkalmazott gyakorlattal, ennek megfelelően sem a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárások eredményeként kötött szerződést, sem az ezek alapján lehívott részekhez kapcsolódó szerződések adatait nem

vesszük figyelembe. A kisebb értékű közbeszerzéseket magába foglaló nemzeti eljárásrendben az egyajánlatos szerződések számaránya folyamatosan csökkenő tendenciát mutatott, amint ez a 8. ábrán látszik is, 2023-ra több, mint 5 százalékponttal lett kevesebb, mint a megelőző évben és az értékarányuk is csökkent 3,5 százalékponttal. A nagyértékű, uniós eljárásrendű közbeszerzések esetében a számarány sokkal mérsékeltebb módon csökkent 2023-ban a megelőző évhez képest, csupán 1,2 százalékponttal, de ha a 2021. év adatahoz viszonyítjuk, akkor láthatjuk a 9. ábrán, hogy jóval jelentősebb, 7,8

százalékpont a visszaesés mértéke. Az uniós egyajánlatos szerződések 2023-ban mért magas értékaránya (34,6%) egyrészt azzal magyarázható, hogy ebben az évben, amint azt az előzőekben elemeztük, a szerződések összértéke is kiugróan alacsony összeget realizált és a szerződések 85 százaléka az uniós eljárásrendhez volt köthető. Másrészt a CPV elemzésekből az derült ki, hogy az energiaforrások (CPV: 09000000-3 Kőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrások) beszerzésére irányuló közbeszerzések száma és értéke sokszorozódott meg az elmúlt évek folyamán.

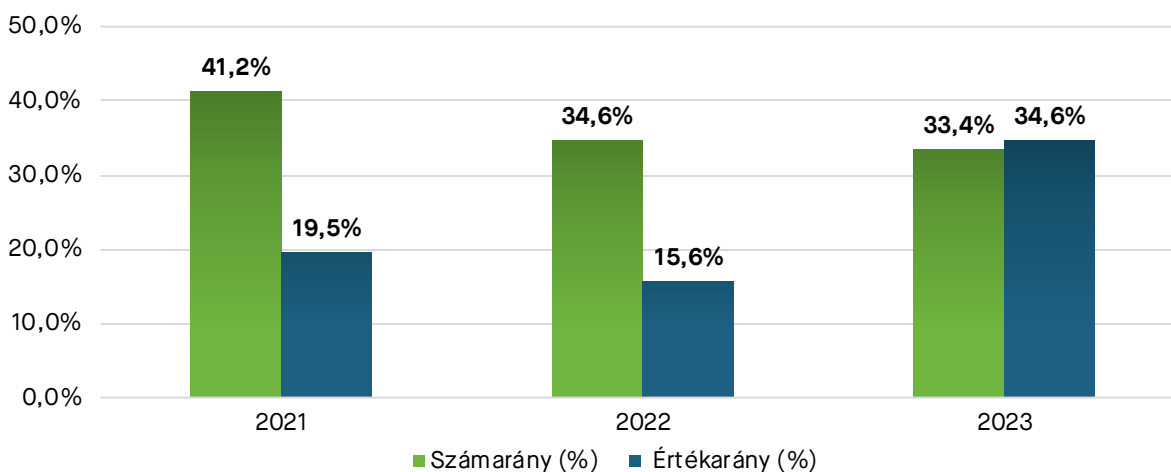
8. ÁBRA AZ EGYAJÁNLTATOS KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK\* SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA (%) A NEMZETI ELJÁRÁSRENDENBEN, 2021-2023 KÖZÖTT



\*'keret2' nélkül

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

9. ÁBRA AZ EGYAJÁNLTATOS KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK\* SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA (%) AZ UNIÓS ELJÁRÁSRENDENBEN, 2021-2023 KÖZÖTT



\*'keret2' nélkül

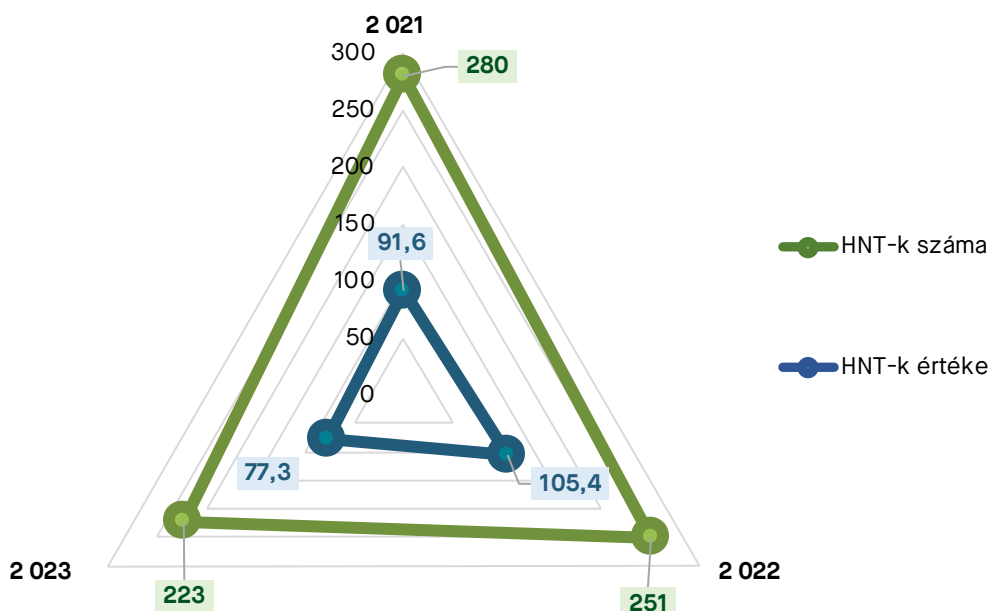
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzési piacon megvalósuló versenyhelyzet intenzitását kifejező másik fontos mutató az eredményesen lezárult hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz (HNT) kapcsolódó közbeszerzési szerződések adata. 2023-ban 223 darab ilyen típusú szerződést kötöttek, ami több, mint 10 százalékkal kevesebb, mint a 2022-es darabszám és 2021-hez képest még jelentősebb a különbség: több mint 20 százalék (lásd 10. ábra). Ezeknek a szerződéseknek az értéke még a számosságuknál

is nagyobb mértékben csökkent. 2023-ban 77,3 milliárd forint összértéket realizáltak a HNT szerződések, ami a 2022-es összeg háromnegyedét sem érte el. Az is elmondható, hogy a megkötött összes közbeszerzési szerződéshez mért szám-, és értékarányuk tartósan alacsony, 1-2 százalék körüli szinten maradt az elmúlt három év során, 2023-ban a számarányuk 1,3%, az értékarányuk pedig 2,7% volt.



10. ÁBRA AZ EREDMÉNYES HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) ÉS ÉRTÉKE (MRD FT), 2021-2023 KÖZÖTT



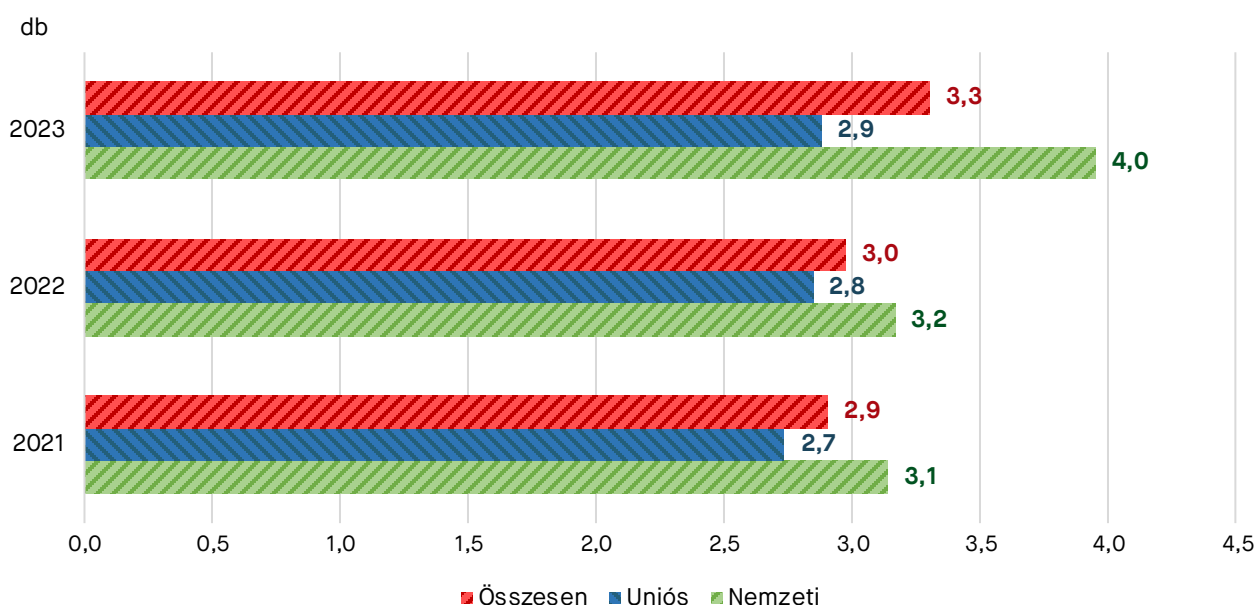
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A harmadik fontos indikátora a közbeszerzési piacnak az egy közbeszerzési szerződésre jutó ajánlatok száma. A 11. ábra sávdigramjáról leolvasható, hogy mind a nemzeti-, mind az uniós eljárásrendben, mind pedig az összes szerződés vonatkozásában az ajánlatok átlagos száma kis mértékben ugyan, de folyamatosan emelke-

dett, ami a piaci versenyhelyzet erősödését jelzi. 2023-ban 3-4 ajánlat érkezett átlagosan egy kiírt közbeszerzési szerződéshez. Az eljárások esetében az ajánlatok átlagos fajlagos száma közelítőleg 8 darab volt 2023-ban, ami érthető, mert egy eljáráshoz kb. 2 szerződés kapcsolódott.



11. ÁBRA AZ EGY SZERZŐDÉSRE JUTÓAJÁNLATOK SZÁMA (DB) ELJÁRÁSRENDENKÉNT ÉS ÖSSZESEN, 2021-2023 KÖZÖTT

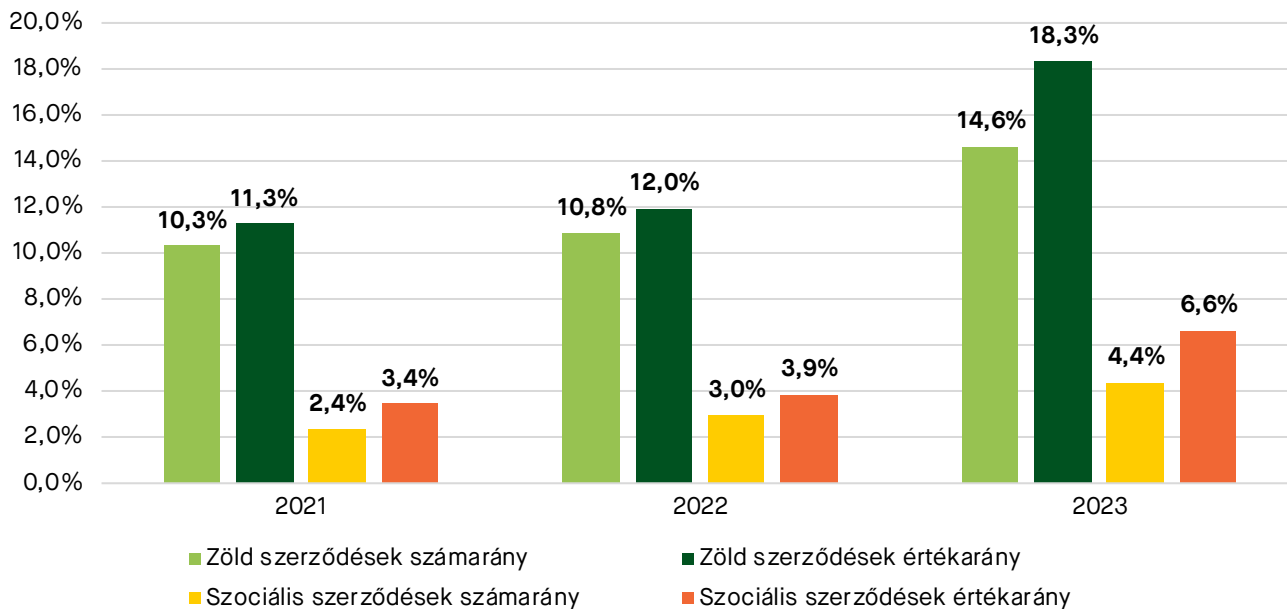


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A fenntarthatósági, azaz a környezetvédelmi és/vagy szociális szempontokat is tartalmazó eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések adatainak gyűjtésére csak a nemzeti eljárásrendben van lehetőség, miután a hirdetményminták sajátosságai miatt az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű eljárásokról nem állnak rendelkezésre az ilyen jellegű adatok. A 2023 október végén bevezetett új e-Forms mintákban már elvileg szerepelnek a stratégiai szempontú közbeszerzésekre vonatkozó kérdések, de mivel opcionálisok, a gyakorlat eddig sajnos azt mutatta, hogy ezek szinte teljes mértékben kitöltetlenek maradtak, így továbbra sem lehet megadni ilyen típusú adatokat. Az elmúlt három évre vonatkozó szám- és értékarányokat tünteti fel a 12. ábra, melyről leolvasható, hogy a 2022-es év stagnáló adataihoz képest 2023-ra jelentős növekedés következett be a zöld közbeszerzések arányaiban. 2023-ban több, mint 1000 darab zöld szempontot is tartal-

mazó közbeszerzési szerződést kötöttek mintegy 80 milliárd forint értékben, ami volumenben 40 százalékkal több szerződést és több, mint 30 százalékkal nagyobb összértéket jelent az előző évhez képest. Ennek következtében a zöld szerződések számaránya 3,8 százalékponttal nőtt és az értékarányuk 6,3 százalékponttal lett magasabb egy év alatt, 2022-ről 2023-ra. A szociális szempontokat figyelembe vevő közbeszerzések jóval kisebb számosságúak és összértékűek, mint a zöld közbeszerzések. 2023-ban nagyjából 300 darab szerződés során alkalmaztak szociális szempontokat, melyek összértéke mintegy 30 milliárd forintot tett csak ki, ugyanakkor ez 50 százalék körüli növekedés mind a számosságban, mind az érték tekintetében, viszont arányaikban csekélyebb mértékű volt az emelkedés, számarányuk 1,4 százalékponttal, értékarányuk pedig 2,7 százalékponttal lett magasabb az egy évvel korábbi adatnál.

12. ÁBRA ZÖLD/SZOCIÁLIS SZEMPONTOKAT TARTALMAZÓ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDENBEN, 2021-2023 KÖZÖTT



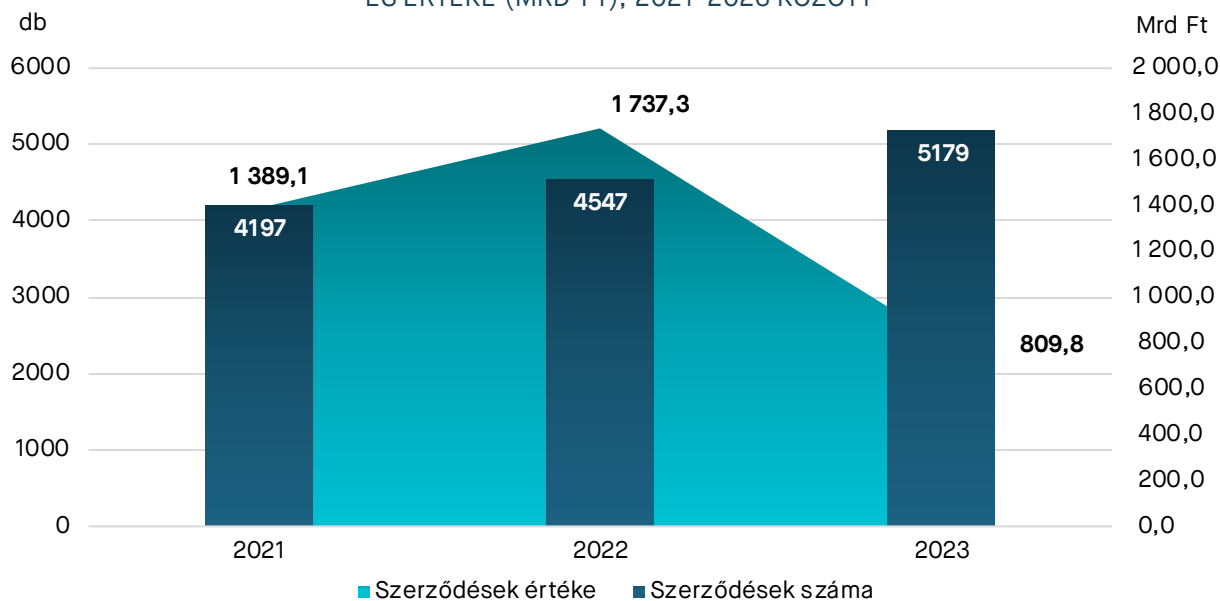
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az európai uniós forrást tartalmazó<sup>1</sup> közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó szerződések főbb mutatóinak alakulása hasonló tendenciát követett, mint az összes eredményes szerződés változása, bár elmondható, hogy 2022-ről 2023-ra az EU-finanszírozású szerződések száma nagyobb mértékben nőtt, ugyanakkor az összértékük kevesebb, mint a felére esett vissza, míg az összes szerződés végleges összértéke közelítőleg „csak” a 60 százalékára csökkent. 2021-ről 2022-re a szerződések számában bekövetkező 8 százalékos volumennövekedés és az összérték jelentős, 25 százalékos emelkedése a gazdasági nehézségek ellenére az Európai Unió új

pénzügyi ciklusának indulásával (2021-2027) magyarázható. A 2023-as drasztikus értékzuhanás oka egyrészt az összes szerződés értékében bekövetkező visszaesés hatása, másrészt, hogy 2023-ban Magyarország az uniós eljárások és felfüggesztések miatt nem fért hozzá több program forrásaihoz, például az Európai Unió Helyreállítási és Reziliencia-építési Eszközéhez (RRF). Meg kell jegyezni azonban, hogy a kisértékű, azaz a nemzeti eljárásrendbe tartozó szerződéseket nem érintette ez a hatás negatívan, nem csak a számuk, de kismértékben az összértékük is növekedett.

<sup>1</sup> A hirdetményekben erre vonatkozó adatok csak azt mutatják meg, hogy a közbeszerzés kapcsolatos-e európai uniós alapokból finanszírozott projekttel vagy sem, tehát nem a felhasznált támogatás mennyiségét mérik, csak az következtethető ki, hogy az összérték mekkora részéhez köthető európai uniós forrás.

13. ÁBRA AZ EU FORRÁST IS TARTALMAZÓ SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) ÉS ÉRTÉKE (MRD FT), 2021-2023 KÖZÖTT



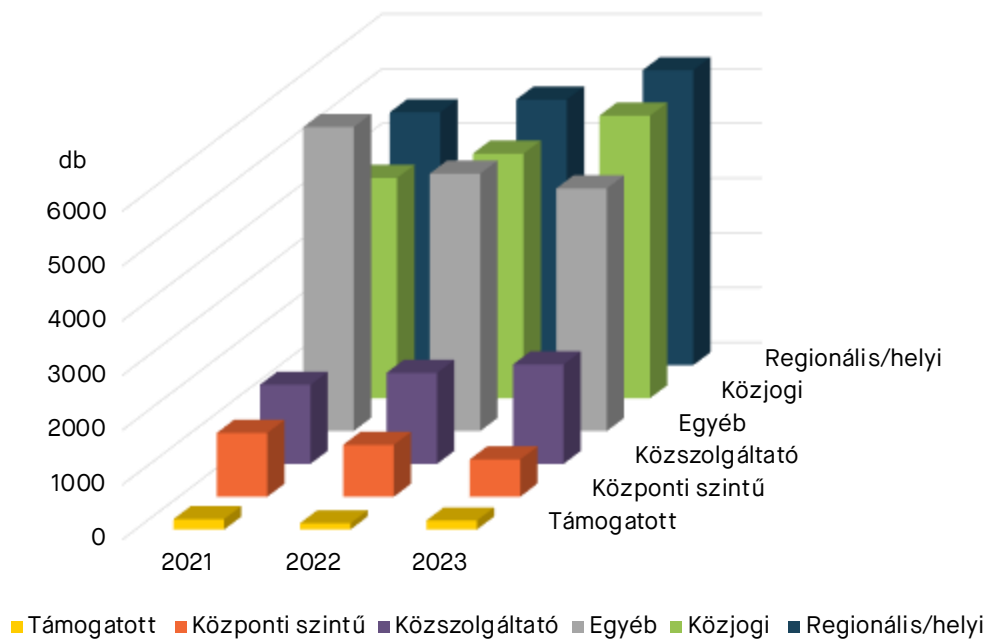
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 14. és 15. ábra az ajánlatkérő szervezetek típusa (regionális/helyi szintű szervezetek, központi szintű szervezetek, közjogi szervezetek, közszolgáltató szervezetek, támogatott szervezetek és egyéb szervezetek) szerinti megoszlásban ábrázolja a közbeszerzési szerződések főbb mutatóit az elmúlt 3 évre vonatkozóan.

A szerződések számát tekintve az ajánlatkérő szervezetek 2023-ban a megelőző évekhez nagyon hasonló arányokban bonyolítottak közbeszerzéseket. Mindhárom évben a regionális/helyi szintű ajánlatkérő szervezetek kötötték a legtöbb közbeszerzési szerződést, még hozzá évről évre növekvő számban, 2023-ban körülbelül 10 százalékkal többet, mint a 2022. évben, de arányuk maradt 30 százalék körüli értéken. A közjogi szervezetekhez kapcsolható szerződések száma jelentősen, a hatodával megnövekedett és arányuk is 2-3 százalékponttal magasabb lett. A közszolgáltató szervezetek szerződéseinek száma is szépen növekedett, de arányuk inkább stagnálást mutatott. A központi szintű szervezetek szerződéseinek száma viszont számottevően csökkent, mintegy 30 százalékkal. A támogatott szervezetek elhanyagolható számosságban és értékben kötöttek szerződéseket, mindkét viszonylatban 1 százalékkörüli értéken vagy az alatt maradt az arányuk.

A közbeszerzések értékét tekintve jóval nagyobb eltéréseket figyelhetünk meg. A 15. ábrán szembevetve, hogy hektikusabb képet kapunk az értékek megoszlásának esetében, mint a számosság tekintetében. A közjogi szervezetek helyzetében jelentős változás történt: 2021-ben és 2022-ben is kiugró értékeket értek el, 2021-ben megközelítették az 50 százalékos értékarányt, 2022-ben ez 40 százalékra mérséklődött, 2023-ban viszont az általuk lebonyolított szerződések összértéke mintegy harmadára csökkent az előző évhez képest, az értékarányuk pedig a két évvel korábbi adat felére. 2023-ban a regionális szintű szervezetek által megkötött szerződések értéke a háromnegyedére esett vissza a megelőző évhez képest, bár értékarányuk ugyanakkor pár százalékponttal növekedett. A közszolgáltató szervezetek szerződéseinek az értéke is csökkent mintegy 10 százalékkal, arányuk viszont magasabb lett és így hasonlóan a közjogi szervezetekhez, szerződéseik értéke az összérték negyedét tette ki. A központi szintű ajánlatkérők szerződéseinek értéke és értékarányai is inkább stagnálást mutatott.

14. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) AZ AJÁNLATKÉRŐ SZERVEZETEK TÍPUSA SZERINT, 2021-2023 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

15. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKE (MRD FT) AZ AJÁNLATKÉRŐ SZERVEZETEK TÍPUSA SZERINT, 2021-2023 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság



**KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG**