

Barna Orsolya – Gregóczy Etelka  
Kovács László – Kugler Tibor  
Puskás Sándor

# Közbeszerzési jogsértések elkerülése



# KÖZBESZERZÉSI JOGSÉRTÉSEK ELKERÜLÉSE

(Ajánlatkérői oldalon közreműködők számára)

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Dr. Barna Orsolya  
Dr. Gregóczy Etelka  
Dr. Kovács László  
Dr. Kugler Tibor  
Dr. Puskás Sándor

Szerkesztő

Dr. Gregóczy Etelka

Szakmai lektor

Csizmár Csabáné

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© Szerzők, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# TARTALOM

1. KORRUPCIÓS JELENSÉGEK ALAKULÁSA A FELMÉRÉSEK TÜKRÉBEN	8
1.1. Mit mutatnak a felmérések a korrupciós jelenségek alakulásáról?	8
1.2. Mit értünk a korrupció fogalma alatt?	10
1.3. Milyen intézkedések történtek a korrupciómegelőzés és a korrupció visszaszorítása terén?	13
2. A KORRUPCIÓ FELTÉTELEI ÉS AZ INTEGRITÁSIRÁNYÍTÁSI RENDSZER	14
2.1. Integritás és integritásfejlesztés	15
2.1.1. Mit jelent az integritás, mit jelent az integritásszemlélet?	15
3. FELADATOK A PIACI VERSENY TERÜLETÉN	17
3.1. Milyen érdekek jelennek meg a vállalkozások és a fogyasztók oldaláról a piacon?	17
3.2. Milyenek lehetnek a vállalkozások közötti „összejátszások” (közgazdasági szakszó)?	18
4. A KARTELL	21
4.1. Mi a kartell?	21
4.2. Milyen specifikumokkal bírnak a közbeszerzési kartellek?	22
4.3. Milyen magatartási formákat figyelhetünk meg a kartellek esetében?	23
Ajánlat-visszatartás	23
Színlelt ajánlattétel	23
5. MILYEN, A PIACON ELŐFORDULÓ JELENSÉGEK KEDVEZHETNEK A KÖZBESZERZÉSI KARTELLEZÉSNEK?	26
5.1. A közbeszerzés átláthatósága, transzparencia	26
5.2. Az ajánlatkérők lehetőségei a közbeszerzési kartellek által okozott veszteség mérséklésére	27
6. HOGYAN LEHET FELDERÍTENI A KÖZBESZERZÉSI KARTELLEZÉST? – A GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL SZEREPE	30
6.1. Hogyan lehet felderíteni a közbeszerzési kartellezést?	30
6.2. Hogyan alakul a GVH felderítő tevékenysége?	31
Hajnali rajtaütés	31
Engedékenységi politika	31
6.3. Mit tegyen az ajánlatkérő, ha kartellezésre utaló jeleket talál?	34
7. A KÖZBESZERZÉSI KARTELLEK ÉS A KÖZBESZERZÉSI KORRUPCIÓ	36

8. HÁTTÉRANYAG-KIEGÉSZÍTÉS	41
8.1. Kik adhatnak át információt a GVH-nak?	41
8.2. Miért fizet a GVH díjat azon személyeknek, akik a kőkemény kartellekről információt szolgáltatnak?	41
8.3. Mi a „kőkemény” kartell?	41
8.4. Milyen típusú információk átadása esetén fizet díjat a GVH?	42
8.5. Milyen esetekben nem jár díj az információ szolgáltatásáért?	44
8.6. Jár-e díj az információk átadásáért, ha az érintett személy maga is részt vett a kartellezésben?	44
8.7. Hogyan folytatja le a GVH a gyakorlatban az információ átadásával kapcsolatos eljárást?	45
8.8. A közbeszerzési kartellezés egy példája	45
8.9. Versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban büntett elkövetésének példája	46
9. A KÖZÖSSÉGI ÉS A HAZAI KÖZBESZERZÉSI JOGI KÖRNYEZET	47
9.1. A jogi háttér	47
9.2. A Kbt. szerkezete	49
9.3. A végrehajtási rendeletek rendszere	50
9.4. A Kbt. egyes részletszabályai	51
9.4.1. A Kbt. alapelvi rendszere	51
9.4.2. A Kbt. kóenciája	52
10. A BESZERZÉSI TÁRGYAK	53
11. A KIVÉTELI KÖRÖK RENDSZERE	55
12. A KÖZBESZERZÉSEK ELŐKÉSZÍTÉSE	59
12.1. A közbeszerzések tervezése	59
12.1.1. A közbeszerzési terv	59
12.1.2. A közbeszerzési szabályzat	60
12.1.3. Az ún. zöld közbeszerzési szabályzat	61
12.2. A közbeszerzési eljárások előkészítésére vonatkozó előírások	61
12.2.1. A közbeszerzések műszaki előkészítésének jelentősége	62
12.3. A közbeszerzések pénzügyi előkészítése	63
12.3.1. A becsült érték és az anyagi fedezet	63
12.3.2. A részekre bontás tilalma	64
13. ALAPVETŐ ELJÁRÁSI TÍPUSOK	67
13.1. A nyílt eljárás	67
13.2. A meghívásos eljárás	67
13.3. A tárgyalásos eljárás	68
13.4. A versenypárbeszédés eljárás	69
13.5. Innovációs partnerség	70
13.6. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	71
13.7. A nemzeti eljárásrend sajátos szabályai	72
13.8. Speciális eljárási részletszabályok a Kbt. 117. §-a kapcsán	72

14. A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁS SZEREPLŐI AJÁNLATKÉRŐI OLDALON	74
14.1. Az ajánlatkérők	74
14.2. Eljáró személyek az ajánlatkérő oldalán	75
14.2.1. A bírálóbizottság	75
14.2.2. A döntéshozó	75
14.2.3. A felelős akkreditált közbeszerzési tanácsadó	76
15. A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁS ÁLTALÁNOS MENETE	77
15.1. A közbeszerzési eljárás megindítása	77
15.2. A részvételi és ajánlattételi határidő	78
15.3. A kiegészítő tájékoztatás és a helyszíni bejárás jogintézménye	78
15.4. Visszalépés a közbeszerzéstől	79
15.5. A bontási eljárás	79
15.6. A bontáshoz kapcsolódó jogkövetkezmények	80
15.6.1. Az ajánlati kötöttség	80
15.6.2. Az ajánlati biztosíték	81
15.7. Eljárási cselekmények a bontást követően	81
15.7.1. A bírálat folyamata	81
15.7.2. Az előzetes ellenőrzés	82
15.7.3. Felhívás a kizáró okok és az alkalmasság igazolására	82
15.7.4. A bírálat specialitásai tárgyalásos eljárás esetében	84
15.7.5. Az elbírálás időtartama	85
15.7.6. Hiánypótlás, felvilágosításkérés és a számítási hiba javítása	85
15.7.7. Aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalatok	86
15.8. A közbeszerzési eljárás eredménye	86
16. A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁS LEFOLYTATÁSÁRA KÖTELEZETT SZERVEZETEK ÉS BESZERZÉSEK KÖRE	87
16.1. A közbeszerzés fogalma	87
16.2. Az ajánlatkérő szervezetek köre	88
16.3. A közbeszerzés tárgyai	91
16.4. A közbeszerzési értékhatárok	92
16.5. Kivételek	93
17. A RÉSZEKRE BONTÁS TILALMA ÉS ANNAK GYAKORLATI ALKALMAZÁSA	97
17.1. A közbeszerzés becsült értéke	97
17.2. A részekre bontás tilalma	99
17.3. A „leválasztási” szabály	99
17.4. A Közbeszerzési Hatóság részekre bontás tilalmára vonatkozó útmutatója	100
17.5. Az alkalmazandó eljárásrend	104
18. KIZÁRÓ OKOK ÉS A GAZDASÁGI SZEREPLŐK SZERZŐDÉS TELJESÍTÉSÉRE VALÓ ALKALMASSÁGÁNAK VIZSGÁLATA	105
18.1. A kizáró okok rendszere	105
18.2. A kizáró okok fenn nem állásának igazolása	111

18.3. Az öntisztázás	114
18.4. A szerződés teljesítésére való alkalmasság vizsgálata	115
18.5. Az alkalmassági minimumkövetelmények meghatározása	116
18.6. Az alkalmasság igazolása	117
<b>19. A HIRDETMÉNY NÉLKÜLI TÁRGYALÁSOS ELJÁRÁSOK SAJÁTOSSÁGAI</b>	<b>121</b>
19.1. Bevezetés	121
19.2. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás fogalma, az eljárásfajta főbb jellemzői	122
19.3. Az eljárásfajta alkalmazásának feltételrendszere (a leggyakrabban alkalmazott jogalapok), különös tekintettel a vonatkozó jogorvoslati határozatokra	125
19.3.1. Az előzményi eljárás eredménytelenségére alapított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás [a Kbt. 98. § (2) bekezdésének a) és b) pontja]	125
19.3.2. Kizárólagos jogra, illetve műszaki-technikai sajátosságra alapított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás [a Kbt. 98. § (2) bekezdésének c) pontja]	128
19.3.3. Rendkívüli sürgősségre alapozott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás [Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont]	133
19.4. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások Közbeszerzési Hatóság általi törvényességi ellenőrzésének egyes kérdései	136
<b>20. A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK MÓDOSÍTÁSA ÉS TELJESÍTÉSE</b>	<b>140</b>
20.1. Bevezetés	140
20.2. A közbeszerzési szerződések fogalma és sajátosságai	141
20.3. A közbeszerzési szerződések módosítása	142
20.3.1. A szabályozás uniós jogi keretei	142
20.3.2. Az alkalmazandó szabályok meghatározása	142
20.3.3. A szerződés időbeli hatálya és a szerződés teljesítési határideje	142
20.3.4. A szerződés tartalma és a szerződő felek személyének változása	143
20.3.5. A szerződés módosítása és módosulása	143
20.3.6. A szerződésmódosítás formája	144
20.3.7. A szerződés módosításának lehetséges jogalapjai	144
20.3.8. A jogellenes szerződésmódosítás és következményei	153
20.4. A közbeszerzési szerződések teljesítése	155
20.4.1. A szerződés teljesítésére kötelezettek köre	155
20.4.2. Az alkalmasságot igazoló szervezetek részvétele a szerződés teljesítésében	155
20.4.3. Az alvállalkozók részvétele a teljesítésben	157
<b>21. AZ ALAPELVEK SZEREPE A SZERZŐDÉSEK TELJESÍTÉSE SORÁN</b>	<b>160</b>

22. A KÖZBESZERZÉSI JOGORVOSLAT RENDSZERE	161
22.1. A magyar közbeszerzési jogorvoslat és az európai uniós jogorvoslati szabályozás viszonya	161
22.2. A Közbeszerzési Döntőbizottság jogállása	163
22.3. A Közbeszerzési Döntőbizottság hatásköre	164
22.4. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására vonatkozó általános szabályok	167
22.5. A közbeszerzési biztosi státusz főbb jellemzői	168
23. A JOGORVOSLATI ELJÁRÁS FELEI	169
24. A JOGORVOSLATI HATÁRIDŐK	172
25. A JOGORVOSLATI KÉRELEM KELLÉKEI	175
26. AZ IGAZGATÁSI SZOLGÁLTATÁSI DÍJ	178
27. A JOGORVOSLATI ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSA	180
27.1. A jogorvoslati kérelem visszautasítása és az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás és a jogorvoslati eljárás megszüntetésének esetei	180
27.2. A hivatalbóli kezdeményezés	181
27.3. A jogorvoslati eljárás megindítása	182
27.4. Ideiglenes intézkedések	183
27.5. A jogorvoslati eljárás kiterjesztése	186
27.5.1. Szignalizáció	186
27.6. Perindítás a jogorvoslati eljárás során	186
27.7. A kontradiktórius eljárás jellemzői	187
27.8. A tárgyalás tartására vonatkozó szabályok	188
27.9. Iratbetekintés	188
27.10. Ügyintézési határidő	189
27.11. A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata	189
27.12. A Közbeszerzési Döntőbizottság döntésének közzétevése és nyilvánosságra hozatala	192
27.13. Az összkollégium működése	192
27.14. A Közbeszerzési Döntőbizottság döntéseinek bírósági felülvizsgálata	193
27.15. A szerződés módosítása érvénytelenségének megállapítása iránti polgári per	194
FELHASZNÁLT IRODALOM	195
HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK, HATÁROZATOK ÉS BÍRÓSÁGI ÍTÉLETEK	197



# 1. KORRUPCIÓS JELENSÉGEK ALAKULÁSA A FELMÉRÉSEK TÜKRÉBEN

Jelen összefoglaló a *Nemzeti Korruptióellenes Programmal összefüggő intézkedések 2017–2018. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1239/2017. (IV. 28.) Korm. határozatban* megjelenő feladathoz kapcsolódik, és a közbeszerzések ajánlattevői oldalán szereplők számára készült a közbeszerzési jogsértések elkerülése érdekében.

Magyarországon a korrupció a társadalmi érdeklődés középpontjában álló jelenség. A korrupció nem kezelhető csupán egyszerű bűncselekményként, következményei sokkal messzebbre mutatnak. A korrupció ugyanis aláássa a közintézmények működésébe vetett bizalmat, torzítja a piaci versenyt, növeli a közkiadásokat, és csökkenti az állami bevételeket, valamint veszélyezteti a demokrácia működését.

A köz- és magánszektorban egyaránt jelen van a korrupció jelensége, és megállapítható, hogy fokozott a kockázat ott, ahol a köz- és a magánszektor közvetlen kapcsolatba kerül egymással (például közbeszerzések, engedélyezési eljárások és különböző ellenőrzési területek).

Közös érdekünk fellépni a korrupció ellen, és mindent meg kell tenni a jelenség visszaszorítása érdekében. Ezt a feladatot – a jogi és szervezeti keretek biztosításán túl – elsősorban a társadalmi normák megváltoztatásának elősegítésével lehet elérni.

## 1.1. Mit mutatnak a felmérések a korrupciós jelenségek alakulásáról?

Az Európai Unió 2014-ben publikált, korrupcióra vonatkozó *Eurobarométer-felmérése alapján* a válaszadók 89%-ának megítélése szerint a korrupció *jelentősen elterjedt Magyarországon*. Ez a 2011-es Eurobarométer-adatokhoz képest némi csökkenést jelent, ugyanakkor az európai átlagot jelentősen meghaladja. A magyar válaszadók mindennapi életük során kevésbé érzik magukat érintettnek a korrupció kapcsán, mint az európai átlag. A közintézményekkel kapcsolatos korrupció megítélésében Magyarországon következett be a legnagyobb javulás a 2011-es felméréshez képest, ám még mindig igen negatív a közszféra működésének megítélése. Bővebben az Eurobarométer adatairól az alábbi oldalon tájékozódhatunk: [www.europarl.europa.eu/hungary/hu/az-on-szolgabalaban/eurobarometer.html](http://www.europarl.europa.eu/hungary/hu/az-on-szolgabalaban/eurobarometer.html).

A *Transparency International* 2016-os *Korrupció Érzékelési Indexének* (Corruption Perception Index – CPI) adatai szerint Magyarország 2015-ben 51 pontot ért el a CPI-felmérésben, ami három ponttal múlja alul az ország egy évvel korábbi eredményét. A pontszámhoz hasonlóan Magyarország a korrupciós világranglista helyezésén is három helyet rontott, jelenleg a vizsgált 168 ország közül az 50. helyen található. (Magyarország 2014-ben 175 ország közül a 47. helyet szerezte meg.) A visszaesés a régió belül a leginkább szembeötlő, hiszen Magyarország 2015-ben a közép- és kelet-európai mezőnyben már csak Romániánál és Bulgáriánál bizonyult kevésbé korruptnak. 2014-hez képest

Csehország lekörözte, Szlovákia és Horvátország pedig beérte Magyarországot. Nemcsak régiós, hanem európai uniós összehasonlításban is tovább romlott Magyarország teljesítménye, az ország tavaly a 28 tagállam közül holtversenyben a 22–24. helyen végzett. Magyarország egyre inkább ki van téve a korrupciónak, 2013-ban a 20., 2012-ben pedig a 19. volt az akkor még 27 tagot számláló EU-ban. További adatok az alábbi honlapon olvashatók: [transparency.hu/esemenyek/korrupcio-erzekelesi-index-2016/](http://transparency.hu/esemenyek/korrupcio-erzekelesi-index-2016/).

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2011 óta végez integritásfelméréseket, amelyek szintén fontos információkkal szolgálnak a hazai költségvetési szervek korrupciós és integritás kockázatairól. *2015-ben az ÁSZ már ötödik alkalommal végezte el a közszféra korrupciós veszélyeztetettségét, kockázatait mérő felmérését. A hosszú távú együttműködést vállaló intézmények száma is emelkedett, 2015-re meghaladta a 2100-at. Az ÁSZ a felmérés alapján megállapította, hogy a korrupciós kockázatok és a kontrollok közötti olló tovább szűkült a korábbi négy felmérés eredményeihez képest. Megállapította továbbá, hogy a magyar közszféra intézményei körében összességében javult a korrupciós kockázatok kezelése.*

A 2011-ben indított évenkénti felmérésorozattal az Állami Számvevőszék egyedülálló magyar modellt alakított ki a költségvetési szervek integritásának erősítését szolgáló holland módszer továbbfejlesztésével és az egész magyar közszférára való kiterjesztésével. Az önkéntességen alapuló felmérésben való magas részvétel idén már nem csupán az intézmények, hanem egész intézménycsoportok elköteleződését tükrözi az integritás kultúrájának megteremtése iránt, ugyanis a területi kormányzati szervek és a bíróságok részvétele idén 100%-os volt, azaz minden felkért intézmény kitöltötte az integritás-kérdőívet. A korábbi felmérések adataival összehasonlítva 2015-ben a korrupciós kockázati mutatók összességében kismértékű csökkenést mutatnak, a kontrollmutató is javult.

Érdemi előrelépés történt a speciális korrupcióellenes intézkedések alkalmazásában:

- több intézmény rendelkezik *etikai kódexszel*,
- többen alkalmazzák a „négy szem” elvét, valamint
- működtetnek külső panaszokat és közérdekű bejelentéseket kezelő rendszereket.

A jogszabályban nem előírt, azaz önként alkalmazott integritáskontrollok körében több intézmény rendelkezik nyilvánosan közzétett stratégiával, amelyben szerepelteti a korrupció elleni fellépést, az integritás erősítését. Növekedett azon intézmények aránya is, amelyek az ajándékok, meghívások elfogadását szabályozzák, valamint az alkalmazottaik gazdasági érdekeltségéről nyilatkozattételi kötelezettséget írnak elő. A belső szabályozottság területén is pozitív elmozdulás tapasztalható, több intézmény rendelkezik a jogszabályokkal összhangban álló aktualizált szabályzatokkal. Több szervezet kéri új belépők esetén erkölcsi bizonyítvány bemutatását, valamint ellenőrzi az álláspályázathoz benyújtott dokumentumok hitelességét. Az ÁSZ jelentésének felmérési adataiból az is kiderült, hogy az intézmények körében a vizsgált kontrollok alkalmazása nem teljes körű, előrelépésre lenne szükség többek közt a rendszeres korrupciós kockázatelemzés elvégzésében, a korrupcióellenes képzések megvalósításában, valamint a veszélyeztetett munkakörökben a rotáció alkalmazásában. A 2015-ös felmérési eredmények jól jelzik az európai uniós támogatások igénybevételenek, illetve a közbeszerzések számának emelkedését, ezzel összefüggésben a korrupciós kockázati kitettség növekedését.

Az Állami Számvevőszék további célkitűzése az integritásfelmérések kiterjesztése a közpénzek és a közbizonyon felhasználásának minden területére. Ennek érdekében

hamarosan elindítják az integritás felmérését a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok körében, 2018-tól pedig a többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat is bevonják az ÁSZ felmérésébe.

A fenti felmérések alapján *Magyarország a korrupció szempontjából a közepesen érintett országok közé tartozik*. A felmérések rámutatnak arra is, hogy a magyar társadalom korrupciós érzete nagyobb a lakossági adatfelvételekben bevallott korrupciós gyakorlatnál. A magyar lakosság átlagon felülinek érzi a korrupció szintjét, ellenben a korrupciós jelenségek mért valódi elterjedtsége megfelel az uniós tagállamok átlagának.

## 1.2. Mit értünk a korrupció fogalma alatt?

A korrupció fogalma sokféleképpen megközelíthető. Az *ENSZ korrupció elleni egyezményének preambuluma* rögzíti, hogy a korrupció súlyos gondot és fenyegetést jelent a társadalmak stabilitására és biztonságára, aláássa a demokrácia intézményeit és elveit, az erkölcsi értékeket és az igazságosságot, továbbá veszélyezteti a fenntartható fejlődést és a jogállamiságot.<sup>1</sup>

Az EU-ban megfogalmazott definíció a tagállamokkal kötött *egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvében* található (96/C 313/01 2–3. cikk; 1996. szeptember 27.), amely szerint megkülönböztethetünk passzív és aktív korrupciót:

- *Passzív korrupciónak* minősül az a szándékos cselekedet, amikor a tisztviselő saját maga vagy harmadik személy részére, közvetlenül vagy közvetítő útján bármiféle előnyt kér vagy kap, vagy ilyen előny biztosítására vonatkozó ígéretet fogad el azért, hogy hivatali kötelezettségeit megszegve járjon el, vagy tartózkodjék kötelezettségeinek teljesítésétől olyan módon, hogy azzal veszélyezteti az Európai Unió érdekeit.
- *Aktív korrupció* az a szándékos cselekedet, amikor bármely tisztviselő saját maga vagy harmadik személy érdekében, közvetlenül vagy közvetítő útján bármiféle előnyt ígér vagy biztosít egy tisztviselőnek azért, hogy hivatali kötelezettségeit megszegve járjon el, vagy tartózkodjék kötelezettségeinek teljesítésétől oly módon, hogy azzal veszélyezteti az Európai Unió érdekeit.

A hazai *Büntető Törvénykönyvről* szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) *XXVII. Fejezetén belüli tényállások* és az azokon túlmutató minden olyan társadalmi jelenség kimeríti a korrupció fogalmát, amely során valaki a rábízott hatalommal magán- vagy csoportelőny érdekében visszaél.

*Történeti visszatekintésben* Niccolò Machiavellitől eredeztetjük a fogalmat, aki Polübiosztól vette át. A *corruzione* nála a kormányzás romlását jelenti, még az okoktól teljesen függetlenül. Ebben az átfogó értelemben használták a 18. századi Angliában is, de ekkor már a megvesztegetés is a szó jelentési körébe került.

A korrupció fogalmilag nehezen megragadható jelenség, mert rugalmas és dinamikus, stratégiai és technikai gyorsan alkalmazkodnak a változó körülményekhez és lehetősé-

<sup>1</sup> 2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szövetsége Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről.

gekhez. Ezért szokás a korrupciót megfoghatatlan, ezerarcú, a társadalmi kölcsönhatások szürke övezetében létező jelenségként is jelölni.<sup>2</sup>

A korrupció szó szerinti jelentése a latin *corrumpere* – ’eltörni, összetörni’ – igére vezethető vissza. Rendkívül találó kifejezés, írja dr. Petrétei József, mert a korrupció megtöri a törvényes rendet, megtöri a morális normákat, és végül megtöri az emberi személyiséget és a közösséget. Az emberi személyiséget torzító hatása arra vezethető vissza, hogy a korrupció hazugságra, színlelésre, rejtőzködésre kényszerít, és azt eredményezi, hogy az egyén egyszerre két értékrend, két normarendszer szerint éljen. Így korlátozza az ember szabadságát, aláássa személyiségének autonómiáját, cinizmusra és cinkosságra készíteti.

Ennél is súlyosabb azonban a korrupciónak a társadalomra – mint közösségre – gyakorolt hatása. A korrupció ugyanis megtöri és szétzilálja a közösséget, mert – mint a társadalmi, gazdasági, politikai élet negatív szegmense – megzavarja, eltorzítja a közösségi együttélés szabályrendszerit:

- csökkenti a politikai, társadalmi, gazdasági rendszer átláthatóságát és ellenőrizhetőségét, ezáltal veszélyezteti az adott állam kormányozhatóságát, akadályozza, torzítja a demokratikus intézmények működését,
- eltorzítja a piac és általában a gazdaság működését, aláássa a versenyszellemet, csökkenti a teljesítményeket, a kiszámíthatóságot, így bizonytalanságban tartja az embereket, ami szorongással tölti el őket,
- gyengíti az emberek törvénytiszteletét és társadalmi felelősségérzetét, csökkenti az emberek egymás iránti bizalmát, szolidaritását, aláássa az emberek hitét a társadalmi igazságosságban, az adott társadalmi rendben és az ország vezetésében.<sup>3</sup>

A korrupció aláássa az intézmények működésébe vetett közbizalmat, rombolja a jogállamiságot, a demokratikus értékeket és alapelveket, csökkenti a versenyképességet, valamint az állami bevételeket, továbbá erősíti a bűnözést. Súlyos veszélyt jelent a társadalom stabilitására és biztonságára. A visszaszorítására tett intézkedések sokfélék, és több szinten jelennek meg.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) rögzíti azokat az alapelveket, amelyek hazánk alapvető elkötelezettségét jelentik a transzparens állami működés biztosítása tekintetében. Az Alaptörvényünkbe foglalt rendelkezések:

- Magyarország független, demokratikus jogállam. [B cikk (1) bekezdés]
- A közhatalom forrása a nép. [B cikk (3) bekezdés]
- A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. (C cikk)
- Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait. (M cikk)
- Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. [N cikk (1) bekezdés]

<sup>2</sup> HANKISS Elemér (2001): A korrupció jelensége. In CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba szerk.: *Korrupció Magyarországon*. Pécs, Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmisségi Egyesület.13.

<sup>3</sup> PETRÉTEI József: *A korrupció jellemzői és az ellene való küzdelem lehetőségei. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 5. évf. 1. sz. 26. Forrás: rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/003Petretei.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 04.)

- Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. [VI. cikk (2) bekezdés]
- Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására. (XXVI. cikk)
- A központi költségvetésről és az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslatoknak azonos szerkezetben, átlátható módon és észszerű részletezettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket. [36. cikk (2) bekezdés]
- A kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani. [37. cikk (1) bekezdés]
- Nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható. [38. cikk (4) bekezdés]
- A központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható. [39. cikk (1) bekezdés]
- A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok. [39. cikk (2) bekezdés]

Az Alaptörvény rendelkezései megalapozzák a megelőzési szemlélet érvényesítését, a gyakorlatban is eredményes transzparencia az alapja a jó állam működésének, a jó kormányzásnak és a jó közigazgatásnak. Ebben a misszióban döntő szerep jut az állami „gépezet” működtető tisztviselőknek, akik az antikorrupciós szakpolitika érvényesítésének alapegységei.<sup>4</sup>

Fontos, hogy a szervezeti kulcspozíciók szintjén is érvényesüljön az integritásszemlélet. Főként a közpénzek kezelésével foglalkozó magas beosztások esetén nagy a korrupciós kockázat, így már a kiválasztásnál fontos szerepet kell tulajdonítani a kockázatok elemzésének. A közbeszerzéseket lebonyolító és a közpénzekkel gazdálkodó tisztviselőket ez a szempont kiemelten érintheti.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> KIS Norbert – CSERNY Ákos (2012): The Government and Public Administration. In SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András – CSINK Lóránt szerk.: *The Basic LawBL of Hungary. A First Commentary*. Dublin, Clarus Press. 135–156.

<sup>5</sup> JUHÁSZ Lilla Mária (2015): A korrupció elleni harc Magyarországon az OECD jelentéseinek tükrében. In DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária szerk.: *Antikorrupció és integritás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

### **1.3. Milyen intézkedések történtek a korrupciómegelőzés és a korrupció visszaszorítása terén?**

A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja, amelynek közzétételére a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozatban került sor, a 2012–2014 cselekvési időszakra elsődlegesen a közigazgatási és részben egyes közszolgálati korrupciós jelenségek visszaszorítását célozta meg. Ezt a koncepciót a Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018) folytatja tovább oly módon, hogy a kormányzaton kívüli szereplőket is be kívánja vonni.

A 2012-ben meghirdetett korrupcióellenes programmal – a 2001. évi korrupció elleni kormányprogram után – először lett az országnak olyan programja, amely megfelel az ENSZ korrupció elleni egyezményének, valamint a tiszta közélet és a jó állam megteremtése követelményeinek.

A program – a már alkalmazott legjobb nemzetközi gyakorlatok tapasztalataira építve – azt a szemléletet követi, hogy a szinte kizárólag büntetőjogi eszközök alkalmazását meghaladva az eredményes továbblépéshez szükség van a nemzetközi gyakorlatban már bevált úgynevezett integritásszemlélet elterjesztésére.

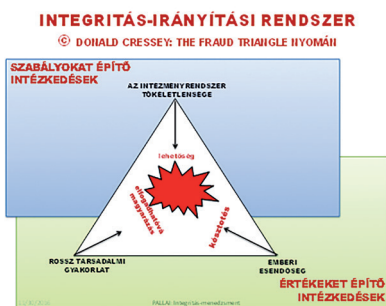
## 2. A KORRUPCIÓ FELTÉTELEI ÉS AZ INTEGRITÁSIRÁNYÍTÁSI RENDSZER



1. ábra

### *Integritás feltételei*

Forrás: PALLAI Katalin – ZSOLT Péter: *Integritásmenedzsment. Ajánlott diáor trénereknek.* Elérhető: <https://docplayer.hu/39338016-Integritas-menedzsment.html>



2. ábra

### *Integritásirányítási rendszer*

Forrás: PALLAI Katalin – ZSOLT Péter: *Integritásmenedzsment. Ajánlott diáor trénereknek.* Elérhető: <https://docplayer.hu/39338016-Integritas-menedzsment.html>

## 2.1. Integritás és integritásfejlesztés

### 2.1.1. Mit jelent az integritás, mit jelent az integritásszemlélet?

Az *integritás* szó a latin eredetű *intagere* kifejezésből származik, amelynek jelentése: 'romlatlan, érintetlen, egységes, oszthatatlan, tiszta'.

„Az integritás fogalmába beletartozik a szervezet integritása, a személy integritása és a kapcsolatok, a kapcsolattartás integritása, vagyis a szakmai integritás is, mely a következő alapértékeket tartalmazza: tisztelet, nyitottság, saját felelősség és szakmaiság. Az integritás tehát olyan becsületes, tisztességes, szabálykövető magatartást jelent, amelynek során az intézmények és az alkalmazottak tevékenységükkel erősítik a közszféra legitimitását, eredményességét, a közszféra iránti bizalmat. Ezzel összefüggésben az integritás a mindennapi gyakorlatban általánosan elfogadott értékek és normák alkalmazását jelenti.” Olvashatjuk Báger Gusztáv *A korrupció elleni küzdelem integritásalapú szemlélete, módszertani alapjai és nemzetközi tapasztalatai* című munkájában.<sup>6</sup>

Az integritásfejlesztés legfontosabb alapvetése, hogy szükség van a szabály- és értékalapú eszközök egyensúlyára. Ez a megközelítés két, minőségében különböző folyamatot feltételez: a szabályok megfogalmazásának, ismertetésének és érvényesítésének folyamatát és az elköteleződés, a szervezeti kultúra és a normaépítés folyamatát.<sup>7</sup>

Az integritási szemlélet fő elemei az alábbiak szerint foglalhatók össze:

#### *Szervezeti szinten – kockázatkezelés és megelőzés*

A közhatalom gyakorlása, a közpénzek kezelése már önmagában komoly kockázati tényező. Erre vezethető vissza, hogy a közigazgatási szervek fejlett belső szervezeti szabályozással rendelkeznek, amelyekben részletesen megjelennek a működés pontos regulái. A szabályok megalkotói a „jó” és „eredményes” működést írják le, tehát már eleve egy bizonyos szintű kockázatelemzést elvégeztek, a jogszabályi rendelkezéseket oda összpontosítják, ahol az esetleges szabályszegés nagyobb kárt okozhat.

A kockázatelemzések jellemzően a múltra összpontosítanak, és a már bekövetkezett események, kockázatok alapján vonnak le következtetéseket, tesznek javaslatokat. A hatékony kockázatkezelés kulcsa azonban a kockázatok bekövetkezésének megakadályozása, kivédése. A cél olyan kockázati tényezők kiválasztása, amelyek segítségével azonosíthatók a potenciálisan magas kockázatú területek, és feltárhatók a valószínű problémák azok bekövetkezése előtt. A kockázatelemzés során éppen azokat a tényezőket kell azonosítani, amelyek megváltoztatása a kockázati kitettség mérsékléséhez vagy megszüntetéséhez vezetnek.

Korrupciós kockázat alatt az ÁSZ által alapul vett holland integritáskonceptió az adott (állami vagy önkormányzati) szervezetnek külső egyénnel vagy szervezetekkel való együttműködése során felmerülő olyan valós vagy vélt lehetőséget érti, amelyek a külső

<sup>6</sup> BÁGER Gusztáv (2015): A korrupció elleni küzdelem integritásalapú szemlélete, módszertani alapjai és nemzetközi tapasztalatai. In DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária szerk.: *Antikorrupció és integritás*. Budapest, NKE. 24.

<sup>7</sup> PALLAI Katalin (2015): Integritásoktatás a közszolgálati képzésben – az építő oktatók a fejlődő integritásért In DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária szerk.: *Antikorrupció és integritás*. Budapest, NKE. 94.



partner számára jogosulatlan előnyöket jelenthetnek; az intézmény vagy tágabb értelemben a közsféra számára pedig valamilyen kárt okozhatnak. Ez a kár lehet anyagi természetű, vagy a szolgáltatások színvonalában jelentkező, bizalomvesztéssel járó kár.

*Egyéni szinten – a közszolgálatban dolgozók integritásának erősítése*

A hagyományos, büntetőjogi eszközök a megvalósult korrupciós cselekmények felderítésével, valamint az elkövetők megbüntetése útján komoly visszatartó erőt jelentenek. A közszolgálatban dolgozók a közjó szolgálatára esküdtek fel, és a közérdek szem előtt tartásával látják el feladataikat. „A közigazgatás a tisztviselőkön fordul meg” – írta Magyary Zoltán kormánybiztosként a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása tárgyában a miniszterelnöknek írt javaslatában.<sup>8</sup>

Az integritásszemlélet azt vallja, hogy mulasztás és hiba lenne az ebben rejlő lehetőségeket nem kihasználni. Ennek legmarkánsabban megjelenő eszköze a közszolgálati hivatássetika erősítése, jogi alapokra helyezése, valamint a képzés.

*A felelősség kérdése*

A fentiekben ismertetett elvek továbbvezetnek a felelősség kérdésének újragondolásához. Ki felelős a korrupció elleni küzdelemért? A szemléletváltás ebben is változást hozott. A felelősség már nem hárítható kizárólag a törvényhozásra és a bűnüldözésre, hanem a szervezetek és azok tagjai közös ügyének kell tekinteni.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Magyary Zoltán (1931): *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat.* Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T. 14.

<sup>9</sup> DARGAY Eszter (2015): *Antikorrupció és integritás.* Budapest, NKE.

### 3. FELADATOK A PIACI VERSENY TERÜLETÉN

Közérdek az integritás fejlesztése a gazdasági színterek minden pontján, így a piaci verseny területén is.

„A gazdasági hatékonyságot és a társadalmi felemelkedést szolgáló piaci verseny fenntartásához fűződő közérdek, továbbá az üzleti tisztesség követelményeit betartó vállalkozások és a fogyasztók érdeke megköveteli, hogy az állam jogi szabályozással biztosítsa a gazdasági verseny tisztaságát és szabadságát. Ehhez olyan versenyjogi rendelkezések elfogadása szükséges, amelyek tiltják a tisztességes verseny követelményeibe ütköző, illetve a gazdasági versenyt korlátozó piaci magatartást, valamint megakadályozzák a vállalkozásoknak a versenyre hátrányos összefonódását, gondoskodva a szükséges szervezeti és eljárási feltételekről is.”<sup>10</sup> – olvashatjuk a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényünk preambulumban.

A Gazdasági Versenyhivatal a piacgazdaság működésében betöltött – a verseny szabadságával és tisztaságával kapcsolatos – szerepe, hogy a köz érdekében, a hosszú távú fogyasztói jólétet és így a versenyképességet is növelő módon érvényt szerezzen a hatáskörébe tartozó versenyjogi rendelkezéseknek, valamint az, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel általában is támogassa a versenyt, vagy ahol verseny nem lehetséges, elősegítse a versenyt megteremteni vagy pótolni hivatott állami szabályozás kialakítását.

#### 3.1. Milyen érdekek jelennek meg a vállalkozások és a fogyasztók oldaláról a piacon?

A piacon egymással versengő vállalkozások a verseny korlátozására törekszenek, ami mindnyájuk számára előnyöket, magasabb profitokat eredményez. A törvényi tiltás miatt azonban az erre irányuló megállapodások nem lehetnek hivatalosak, az esetek nagy részében írott formában sem rögzülnek. Gyakran találkoznak vállalkozások vezetői olyan, egészen más céllal megrendezett ünnepeken, konferenciákon, sporteseményeken stb., amelyeken nem hivatalos keretek között megbeszéléseket folytathatnak. Az ilyen tárgyalásokon született megállapodások sokfélék lehetnek: ármegállapodások, piacfelosztás stb. Mivel ezek a megállapodások nem hivatalosak, jogilag nem kérhetők számon, mégis nagy számban vannak jelen gazdaságunkban, és nagyságrendileg is jelentős, akár milliárdos károkat okozhatnak.

---

<sup>10</sup> 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról.

*A vállalatok közötti verseny fajtáiról, közgazdasági megközelítéssel, röviden:*

<b>Tökéletes verseny</b>	<b>Monopolista verseny</b>
a verseny célja bent maradni a piacon, függetlenül attól, hogy a többiek mit csinálnak.	célja a többiek kiszorítása a piacról, a monopolhelyzet megszerzése.
a verseny módja törvénytisztelő szolid taktikai alkalmazkodás rövid távú döntésekkel.	a törvényesség határára táncoló agresszív stratégiai alkalmazkodás, hosszú távú döntésekkel.
jelentős a reklám szerepe, amely informatív jellegű, a vállalatot, és nem a terméket reklámozza, olcsó és pontos.	a reklám az érzelmekre hat, nem informatív, mindig a terméket és a márkát reklámozza, költséges, hangos kampányokkal jár.

### 3.2. Milyenek lehetnek a vállalkozások közötti „összejátszások” (közgazdasági szakszó)?

Az alábbi bekezdések egy csoportos feladathoz kapcsolódnak, amely során a fogalmak és a leírások egymás mellé állításával megismerhetők a vállalkozások közötti „összejátszások”:

- *Tökéletes összejátszás:* a vállalatok nyíltan vagy titokban megegyeznek a piac felosztásában vagy a közösen érvényesítendő árban. Jellegzetes formája a *kartellegezymény*.
- A megállapodás itt formálisan is megjelenik, és szervezetileg is megismerhető, ha például független irányító testületeket hoznak létre. Ezek az irányító szervezetek befolyásolják, akár irányíthatják is az egyes vállalatok működését. Az ilyen kartellegezymények monopolhelyzetet teremtenek a piacon, teljesen megszüntetve a piaci versenyt, így magasabb árakat és növekvő profitot tudnak realizálni. Az egész gazdaság számára káros ez a jelenség, ezért az állami beavatkozás nélkülözhetetlen.
- *Tökéletlen összejátszás:* a szereplők *vezető* és *követő* vállalatok formájában jelennek meg, ahol a vezető vállalatok szuverén döntéseit figyelik és lehetőségeik szerint ezt követik a követő vállalatok.
- A piacon egymással versengő vállalatok hasonló termékek, szolgáltatások esetében a verseny korlátozására törekuszenek, ami mindnyájuk számára előnyöket, magasabb profitokat eredményez.
- *„Független akciók modellje”:* e modell esetében a vállalkozások önállóan, egymástól teljesen függetlenül hozzák meg döntéseiket a piaci árról és a piacra vitt mennyiségről; tevékenységeiket, akcióikat nem egyeztetik egymással, akaratlanul is elősegítve a hatékony piaci verseny kialakulását, sőt esetlegesen egy komoly árháború létrejöttét. Azonban ez nem jelenti azt, hogy nem használják a versenytársakról meglévő korábbi ismereteiket, vagy nem próbálnak különböző eszközökkel friss információkat szerezni.

A vállalkozások ebben a modellben egy fogolydilemmával szembesülnek, és rájönnek az adott helyzet hátrányaira, ami az informális megállapodás felé viszi őket:

*A fogolydilemma és a „benzinkutasok dilemmája” a kooperáció kapcsán:* Egy súlyos büntény kapcsán két gyanúsítottat letartóztat a rendőrség. Mivel nem áll rendelkezésre

elegendő bizonyíték a vádemeléshez, ezért elkülönítik őket egymástól, és mindkettejüknek ugyanazt az ajánlatot teszik. Amennyiben az első fogoly vall, és társa hallgat, akkor az előbbi büntetés nélkül elmehet, míg a másik, aki nem vallott, 10 év szabadságvesztés kap. Ha az első tagadja meg a vallomást, és a második vall, akkor a másodikat fogják elengedni, és az első kap 10 évet. Ha egyikük sem vall, akkor egy kisebb büntetést, 6 hónapnyi szabadságvesztést kapnak mindketten. Ha mindketten vallanak, mindketten 6 évet kapnak. Összefoglalva tehát a következő kimenetek fordulhatnak elő:

	<b>Egyik tagad</b>	<b>Egyik vall</b>
Másik tagad	Mindketten 6 hónapot kapnak	Egyik szabad, másik 10 évet kap
Másik vall	Egyik 10 évet kap, másik szabad	Mindkettő 6 évet kap

Tegyük fel, hogy mindkét fogolyönző, és egyetlen céljuk saját büntetésük minimalizálása. Ebben az esetben a foglyoknak két lehetőségük van: hallgatnak, azaz kooperálnak, vagy egy vallomással elárulják a társukat. Mindkét választás eredménye függ attól, hogy mit tesz a másik személy, de egyikük sem tudja, hogyan fog dönteni a másik. Ráadásul még ha lehetőségük is lenne az egyeztetésre, akkor sem lehetnének biztosak abban, hogy a másik megtartja az ígéretét.

Ha az egyik fogoly arra számít, hogy a másik majd kooperál és hallgat, akkor az optimális stratégia a vallomástétel, hiszen ezzel elérhető az azonnali szabadulás, míg a másik fogoly 10 évet tölt majd a rács mögött. Amennyiben az első fogoly azt feltételezi, hogy a másik vallani fog, akkor is az lesz a legjobb választás, ha ő is vallomást tesz, hiszen így megúszhatja a teljes 10 éves ítéletet, és csak 6 év szabadságvesztéssel büntetik, ahogyan a másik foglyot is. Persze amennyiben mindketten kooperálnak és hallgatnak, akkor mindketten kiszabadulhatnak 6 hónap után.

Mindenképpen a vallomás lesz tehát a meghatározó stratégia mindkét résztvevő számára. Mindegy, hogyan dönt a másik játékos, a vallomással elkerülhető a rosszabb lehetőség. A foglyok szempontjából sajnálatos módon épp ez fog elvezetni ahhoz a szerencsétlen végkimenetelhez, amikor mindketten vallanak, és mindketten súlyos büntetést kapnak. Ez a fogolydilemma alapja.

Ha tehát a csoport – azaz a két fogoly közös – érdekeit tekintjük, akkor a helyes stratégia a kooperáció, hiszen ez minimalizálja az összesen letöltött büntetés idejét minimalizálni. Bármely más döntés előnytelenebb lenne a két fogoly együttes érdekeinek szempontjából.

A fogolydilemma jelentőségét Hauber György a következőképpen *összegezi*: „Ez a szokatlan példa mesterkéltnek tűnhet. Valójában az emberi kapcsolatokban és a természetben is sok példa fordul elő, ahol a kifizetési mátrix hasonló. Ezért a fogolydilemma a társadalmi tudományok, mint például a közgazdaságtan, a politika vagy a szociológia, valamint a biológiai tudományok, mint az etológia és az evolúciótudomány érdeklődési körébe tartozik. Sok természeti folyamat absztrakt modellje olyan, hogy részt vevő egyedek végtelenül ismétlődő fogolydilemma-játékokban vesznek részt. Ez a széles körű alkalmazhatóság adja a fogolydilemma fontosságát.”<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Hauber György (2010): *Közgazdaságtan I.* Főiskolai jegyzet. *Forrás: rtk.uni-nke.hu/uploads/media\_items/hauber-gyorgy-kozgazdasagtan-i\_original.pdf* (A letöltés dátuma: 2017. 07. 04.)

A fogolydilemma egyik parafrázisa a két benzinkutas esete, amely Hauber György nyomán így összegezhető: egy út két oldalán egy-egy benzinkút áll. Mindkét benzinkutasnak a hónap első napján döntenie kell az adott havi árról, amelyet aztán egy hónapig nem változtathat meg. Kooperációra nincs lehetőség, mert ott áll az úton az állam által kiküldött, rettegett ellenőr. Pontban éjfélkor a két kutas gondterhelten áll kis tábláscskájával az út mentén, és vár egy jelet, egy reménysugarat, de hiába. Ha egyikük csökkentené az árat, míg a másik nem, akkor az ő forgalma jelentősen nőne, és így a haszna is (a másik benzinkutással viszont ennek ellenkezője történne). Ha mindketten csökkentik az áraikat, a forgalom nem változik, bevételeik viszont zuhannak, épphogy nullszaldóságok lesznek. „Ha megfigyeljük, a történet kísértetiesen hasonlít a fogolydilemma helyzethez. Bárhogy is dönt a másik, az erre adott legjobb válasz az ár csökkentése. Ha azonban mindkét fél logikusan gondolkodva, saját legjobb érdekét követve dönt, a végeredmény siralmas lesz. Ez a kérlelhetetlen logika vezet oda, hogy az adott iparág vállalatai az esetleges kockázatokot és a velük járó költségeket is hajlandóak vállalni a kecsegtető extraprofit reményében. A lebukás esetleges, a hallgatólagos megállapodások bizonyítása a hatóságok számára korántsem egyszerű.” – írja Hauber György.

## 4. A KARTELL

### 4.1. Mi a kartell?

A *kartell* kifejezés a francia *carte* szóból ered, így nevezték az azonos típusú árucikkek termelésével foglalkozó vállalkozók olyan önkéntes egyesüléseit és szerződéseit, amelyek szigorúan meghatározott eljárások alkalmazása mellett egy-egy termelési ág monopolizálására vagy legalább olyan szabályozására törekednek, hogy azérdekelt vállalkozók ne legyenek kénytelenek egymással versenyezni.<sup>12</sup>

A kartell olyan versenytárs vállalatok közötti titkos, kifejezetten versenyellenes szövetség, amely a piacok felosztásával, a termelés korlátozásával, az árak meghatározásával korlátozza a versenyt.

Kartellnek minősül, ha a versenytársak a piac valamilyen kritérium alapján történő felosztásáról állapodnak meg, történjen ez akár földrajzi terület, idő, termék vagy meghatározott ügyfélkör szerint. Szintén kartellnek számít, ha a vállalkozások a megtermelt/értékesített mennyiségben vagy kapacitásaikban, illetve ezek korlátozásában állapodnak meg. Tiltalmas továbbá az árakban megállapodni. Ez akkor valósul meg, ha a versenytársak rögzítik az árakat vagy az ár egyes elemeit, ha minimális árakat vagy standard árszámítási képletet határoznak meg, ha döntenek az alkalmazandó, különböző termékek közöttiárkülönbségekről, ha egységesítik vagy éppen megszüntetik az árkedvezményeket. Kartellnek minősül a reklámozást megtiltó megállapodás is.

A verseny védelme érdekében létrehozott Gazdasági Versenyhivatal tevékenysége alapvetően három pillérré épül:

- versenyfelügyeleti munkája során érvényesíti a magyar versenytörvény és a közösségi versenyjog szabályait,
- versenypártolás keretében a rendelkezésére álló eszközökkel igyekszik a verseny érdekében befolyásolni az állami döntéseket, illetve
- a verseny társadalmi elfogadottsága érdekében a versenypolitikai ismeretek terjesztésével, valamint a verseny közgazdasági és jogi kérdéseivel foglalkozó szakmai közélet fejlesztésével hozzájárul a versenykultúra fejlesztéséhez.

„Barátaink a versenytársaink. Ellenségeink a vevőink.” – e szavakkal hívta szövetségbe vállalkozótársait a fogyasztók ellen egy lízingkartell vezetője, aki 1992-től három éven keresztül irányította ezt a szövetséget. Ez a mondat tömören foglalja össze, miért is tekinthetők a kartellek a fogyasztók legádázabb ellenségeinek, és felderítésük miért az egyik legfőbb feladata minden versenyhatóságnak. A kartellező cégek ugyanis azáltal, hogy felosztják a piacokat,

<sup>12</sup> *Kislexikon. Forrás: [www.kislexikon.hu/kartel.html#ixzz4tuKGgVxw](http://www.kislexikon.hu/kartel.html#ixzz4tuKGgVxw) (A letöltés dátuma: 2017. 07. 04.) <http://www.kislexikon.hu/kartel.html#ixzz4tuKGgVxw>)*

vagy megállapodnak az árakban és más értékesítési feltételekben, kiküszöbölik, illetve erősen korlátozzák az egymás közötti versenyt, így képesek monopóliumszerűen működni és magasabb árakat diktálni.

A versenykorlátozó megállapodások legsúlyosabb esetét a titkosan megvalósított, úgynevezett kőkemény versenykorlátozások jelentik. Ezek a megállapodások a vételi vagy az eladási árak versenytársak közötti közvetlen vagy közvetett meghatározására, a piac versenytársak által történő felosztására (ideértve a versenytárgyalási összejátszást is) vagy termelési, eladási kvóták meghatározására vonatkoznak, és éppen ezért sem kivétel, sem mentesség alá nem eshetnek. Ezek közé tartoznak a közbeszerzési vagy koncessziós eljárások keretében létrejövő megállapodások, összehangolt magatartások is.

A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) által feltárt kartellek igen jelentős része valamilyen közbeszerzési eljárással vagy eljárásokkal kapcsolatos, ez alapján tehát a magyarországi közbeszerzés kartellfertőzöttsége magasnak mondható. A közbeszerzési kartellek rontják a közpénzek gazdaságos és hatékony felhasználását, és mivel a kartell tulajdonképpen a fogyasztók meglopásának tekinthető, a közbeszerzési kartell voltaképpen a közpénz eltulajdonításával egyenértékű. Mindez – a közbeszerzési kartellek egyéb sajátosságaival együtt – indokolja a közbeszerzési kartellek ellen való külön fellépést.

A közbeszerzési kartellek esetén az ajánlattevők versenykorlátozó magatartásának célpontjai és a veszteségek közvetlen elszenvetői az ajánlatkérők. Az ajánlatkérők számára több tájékoztató és oktatási anyagot is készítettek a GVH szakértői. A GVH tájékoztató és szakanyagai segítenek eligazodni a közbeszerzési kartell kérdéseiben, segítik az ellene való fellépést.

## 4.2. Milyen specifikumokkal bírnak a közbeszerzési kartellek?

A közbeszerzési kartellekre is érvényesek a kartellek általános jellemzői, de ezek a versenykorlátozások a kartellekhez képest eltérő sajátosságokkal bírnak. A közbeszerzési kartellek célja az, hogy adott tender(ek)re előre meghatározzák a nyertes vállalkozást, vállalkozásokat, és e célhoz igazítsák a különböző magatartási formákat. A közbeszerzés jogszabályi rendelkezések által biztosított nagyobb átláthatósága miatt a kartelltagok a „hagyományos” piacokhoz képest könnyebben megfigyelhetik a megállapodás megsértését, illetve azt, hogy ki sértette meg a megállapodást. A versenykorlátozó összejátszások vonatkozhatnak egyetlen közbeszerzésre vagy több, ismétlődő tenderre is. Ismétlődő tenderekről akkor beszélünk, ha azonos vagy hasonló tenderek rendszeresen követik egymást (például városi közműfelújítások, útépítések stb.). Ismétlődő tenderek esetén a kartelltagok érdekegyeztetése és a többletprofit elosztása is könnyebb, tehát a kartellek működtetése jóval könnyebb lehet, mint a „hagyományos” piacokon.

### 4.3. Milyen magatartási formákat figyelhetünk meg a kartellek esetében?

#### Ajánlat-visszatartás

A közbeszerzési piacfelosztás legegyszerűbben úgy valósítható meg, hogy a kartelltagok – egy kivételével – nem nyújtanak be ajánlatot, érvénytelen ajánlatot nyújtanak be, vagy visszavonják az ajánlatukat, esetleg hiányos ajánlatot nyújtanak be, és nem tesznek eleget a hiánypótlási felhívásnak. A kartelltagok nem támadják azt, „akié” az adott tender. Ekkor az ajánlattevőnek nem kell tartania a többi kartelltag által generált versenytől, így magasabb árat kérhet, illetve az ajánlatkérő számára kedvezőtlenebb feltételekkel tehet ajánlatot, mint a megegyezés hiányában.

Az ajánlat-visszatartás nyomán a versenytársak lemondanak az adott tenderről. Ez csak akkor racionális viselkedés, ha valamilyen kompenzációban részesülnek. Maga az ajánlat-visszatartás a versenyt küszöböli ki, a kompenzáció további elemeket igényel. A kompenzáció piacfelosztás esetén a kölcsönösségen keresztül valósul meg, más tendereket az adott tenderen ajánlatukat visszatartó versenytársak „kapnak meg”. Például földrajzi piacfelosztáskor a „saját” földrajzi területükre vonatkozóan nyernek, vagy körbenyerés esetén egy későbbi tenderen. Ilyenkor az ajánlat-visszatartás nem egyetlen tenderhez kötődik, hanem egy több tendert érintő piacfelosztó magatartás része.

A kompenzáció azonban más módon, az adott tenderhez kapcsolódóan is megvalósulhat, ha a versenykorlátozással elért többletprofitot az ajánlattevő megosztja azokkal, akik a megállapodás részeként nem nyújtottak be ajánlatot, vagy nem önálló ajánlattal vettek részt a közbeszerzésen, hanem egy konzorcium tagjaként. Ennek módjai között szerepel az ajánlatot be nem nyújtók bevonása alvállalkozóként vagy a konzorcium tagjaként. A versenytársak megállapodása az ajánlat visszatartásában kartellnek minősül, függetlenül attól, hogy feltárható-e a kompenzáció pontos módja vagy a versenykorlátozás egésze. A kompenzáció bizonyítása nem szükséges, hiszen a megegyezésen alapuló ajánlat-visszatartás egyetlen észszerű magyarázata a versenykorlátozás.

#### Színlelt ajánlattétel

Az ajánlat-visszatartás felkeltheti az ajánlatkérő gyanúját is abban az esetben, ha figyelemmel kíséri a piac alakulását. Az ajánlat-visszatartás alkalmazását gátolhatja, ha a tenderek eredményességének feltétele egy minimális számú érvényes ajánlat beérkezése. Ekkor az ajánlat-visszatartás helyettesítésére használható az ajánlattevők által a színlelt ajánlattétel. A színlelt vagy szívességi ajánlatok olyan ajánlatok, amelyek kevésbé lesznek elfogadhatók az ajánlatkérő számára, mint azon ajánlattevőé, aki meg akarja szerezni a tendert. A színlelt ajánlat versenyképtelenségének oka lehet túlárzás vagy egyéb kedvezőtlen feltétel szerepeltetése (pontosabban a megállapodás szerinti győztes vállalkozásénál is kedvezőtlenebb ár vagy előnytelenebb feltételek szerepeltetése).

A színlelt ajánlatok lényege, hogy a verseny látszatát keltik az ajánlat-visszatartás leplezése érdekében. Épp ezért a kompenzáció, a profitelosztási probléma, illetve a versenyjogi



megítélés szempontjából a színlelt ajánlatokra érvényes ugyanaz a megítélés, mint az ajánlat-visszatartásra.

Színlelt ajánlat tételével az ajánlattevő „kiárazza” magát a tenderből, az ilyen kartell jó példa a nem klasszikus árkartell jelentő áregyeztetésre.

Az ajánlat-visszatartás kevésbé szigorú változatában a megállapodás szerint nem egyetlen kartelltag nyújt be ajánlatot, de a kartelltagok egy része változatlanul távol marad a tendertől, esetleg érvénytelen ajánlatot nyújt be. Hasonló, enyhébb változat a színlelt ajánlatokkal kapcsolatban is elképzelhető. Ez is kartell, hiszen a kartelltagok megállapodnak abban, hogy legalább egyikük nem tesz ajánlatot (vagy színlelt ajánlatot tesz), ami elvileg már csökkenti a többi ajánlattevőre nehezedő versenynyomást.

### **Értékesítési feltételekben való megállapodás**

Az árak vagy az értékesítési feltételek egyéb – specifikus – egyeztetése is elképzelhető. Például közbeszerzések esetében is érvényesülhet olyan megállapodás az ajánlattevők között, hogy egységesen nem alkalmaznak bizonyos kedvezményeket, vagy egységesen alkalmaznak bizonyos díjtételeket, kalkulációkat vagy értékesítési feltételeket, illetve egységesen továbbhárítanak bizonyos költségeket.

### **Közös ajánlat – konzorcium**

Közös ajánlatban is megjelenhet közbeszerzési kartell. Nem minősül kartellnek a közös ajánlat abban az esetben, ha a felek nem tudtak volna önállóan ajánlatot tenni. Ilyenkor a megállapodás nem korlátozza a versenyt, sőt lehet, hogy épp erősíti, lehetővé téve egy újabb ajánlattevő vagy egy jobb ajánlat megjelenését a tenderen. Amikor azonban a közös ajánlat résztvevői önállóan is képesek lettek volna ajánlatot tenni, és a közös indulás mögött nem áll más észszerű gazdasági megfontolás, akkor versenykorlátozásról van szó, amely csökkenti a felek közötti versenyt. Tapasztalatok szerint a konzorciumi ajánlattételt a konzorcium egyes működési jellemzői teszik jogellenessé, ami akár a konzorciumi szerződés szövegéből is kitűnhet, például ha a felek kizárják a szerződésben, hogy a többi tenderen a felek önállóan induljanak.

### **Alvállalkozói bevonások**

A versenytársak közötti alvállalkozói szerződések sokban hasonlítanak a közös ajánlat-hoz. Ezek is akkor minősülnek versenykorlátozónak, ha a résztvevők képesek lettek volna önálló fővállalkozói ajánlatot tenni, azonban előzetes egyeztetés során a tender átengedésének (tendertől való távolmaradás, illetve szándékosan rosszabb ajánlat benyújtásával a nyertesség átengedése a másik ajánlattevő részére) kompenzációjaként a fővállalkozók alvállalkozóként bevonják egymást a szerződés teljesítésébe. Az összehangolt magatartástól függően jogsértőnek minősülhet az a helyzet is, amikor az alvállalkozóként bevont

vállalkozás nem adott be önálló fővállalkozói ajánlatot, illetve amikor az alvállalkozói státussal párhuzamosan önálló fővállalkozói ajánlatot is benyújt.

### **Az ajánlattal kapcsolatos információcsere**

Az általános kartellekhez képest az információcsere sokkal intenzívebben jelentkezik a vállalkozások között egy közbeszerzési eljárás során. Az ajánlattevők azzal, hogy – bármilyen módon – tájékoztatják egymást a fővállalkozói ajánlatok tartalmáról, vagy ajánlataikat megmutatják egymásnak, nem információ, hanem közbeszerzési kartellt valósítanak meg.

A közbeszerzési kartellek nem feltétlenül mindenben előre eltervezett és fegyelmezett együttműködések: gyakran menet közben is változhatnak. Előfordulhat például, hogy egy eredetileg nem kartelltag ajánlattevőt bevonnak a megállapodásba (aki eredetileg érvényes, versenyző ajánlatot nyújtott be, de így azt visszavonja, vagy nem nyújt be valamilyen hiánypótlást), vagy hogy valamelyik résztvevő nem tartja be a megállapodást, vagy akár az is, hogy a kartell bizonyos időszakokban nem működik.

*Ismétlődő tender esetén megvalósuló magatartási formák:*

- *Piacfelosztás:* A piacfelosztás egyes közbeszerzési tenderek versenytársak közötti elosztását jelenti. Ez megvalósulhat a „hagyományos” piacfelosztási sémák szerint, azaz lehet földrajzi alapú, ügyfélalapú, illetve termék- vagy szolgáltatás-alapú is. Vagyis például az egyik földrajzi területre vonatkozó tender az egyik versenytársé, egy másik földrajzi területre vonatkozó tender egy másik versenytársé lesz, vagy az egyik ajánlatkérő az egyik versenytársé, egy másik ajánlatkérő a másik versenytársé, vagy az egyik termékre/szolgáltatásra meghirdetett tender az egyik versenytársé, egy másik termékre/szolgáltatásra meghirdetett tender a másik versenytársé lesz.
- *Körbenyerés:* A közbeszerzési piacfelosztás további említésre méltó alosztása a piac – pontosabban a tenderek – időbeli elosztása, illetve a tenderek rotálása a versenytársak között: vagyis a tendereken való körbenyerés. Ekkor az egyes versenytársak beosztják, hogy melyik tendert mikor és ki kapja (például egy adott versenytárs megkaphat minden harmadik vagy minden ötödik tendert, attól függően, hogy mekkora a kartell). A rotálás természetesen nem feltétlenül ennyire tökéletesen történik, hiszen befolyásolja a résztvevők száma, az egyes tenderek mérete stb. A lényeg az, hogy a versenytársak csak egymás után kaphatják meg a tendereket.

## 5. MILYEN, A PIACON ELŐFORDULÓ JELENSÉGEK KEDVEZHETNEK A KÖZBESZERZÉSI KARTELLEZÉSNEK?

Elősegítheti a kartellezést, ha a piacon a kínálati oldal koncentrátsága figyelhető meg, amelyet befolyásol a piac átláthatósága, a termékek/szolgáltatások homogenitása, a technológiai fejlődés lassabb üteme vagy a kereslet változékonysága.

Szintén kedvezhet a kartellezésnek, ha kevés a potenciális ajánlattevő, és kevés a potenciális piacra lépő vállalat. Ugyancsak kedvező körülmény lehet, ha kevesebb a potenciális ajánlattevő, hiszen egy kisebb létszámú szövetség együttműködését általában könnyebb menedzselni, egyszerűbb az érdekegyeztetés és a profitelosztás.

Az egymástól nagyban különböző ajánlattevők viszont nehezebben alakítanak kartellt, és esetükben könnyebben merülnek fel konfliktusok a kartellen belül.

Ugyancsak nehezíti az összjátékot egy a többiekétől lényegesen eltérőbb adottságokkal bíró piaci szereplő jelenléte. Ilyen lehet a megszokottól eltérő technológiával rendelkező vagy terjeszkedni kívánó vagy a többiekétől jelentősen eltérő költségekkel vagy vevőkörrel rendelkező vállalat, akinek érdekei jellemzően eltérnek a többiekétől, így nehéz lehet olyan kartellt alakítani vagy fenntartani, amelynek ő is tagja.

### 5.1. A közbeszerzés átláthatósága, transzparencia

A korrupció megelőzése és felderítése szempontjából fontos a közbeszerzések átláthatósága. A nagyobb átláthatóság ugyanakkor könnyebbé teszi a kartelltagok számára, hogy időben észleljék, ha valaki nem tartja be a megállapodást, viszont segítheti a közöttük levő koordinációt is. A transzparencia az alábbi helyzetek ellen hat:

- *Az ajánlattevők közötti információáramlás lehetősége:* Ha az ajánlattevőknek alkalmuk adódik információkat cserélni egymással a tenderről vagy ajánlataik tartalmáról – akár az ajánlatkérő vagy az ajánlatkérő számára tanácsadóként eljáró vállalkozás közvetítésével, esetleg átfedő alvállalkozói vagy konzorciumi hálózatokon keresztül –, akkor könnyebb összehangolniuk érdekeiket és magatartásukat. Az információcsere ugyanis akár hallgatolagos összejáték kialakításához is vezethet.
- *Ismétlődés az ajánlatkérésekben:* Az ismétlődő ajánlatkérések lehetőséget teremtenek az ajánlattevők közötti, kölcsönösségen alapuló, piacfelosztó együttműködésekre. Az ismétlődés továbbá lehetővé teszi, hogy a megállapodást korábban megszegő ajánlattevőket a többiek megbüntessék.
- *A közbeszerzés kiszámíthatósága:* Ha nem fordulnak elő a korábbiaktól eltérő események (például ha az ismétlődő tenderek előre látható módon rendszeresek,

és egymással azonosak), akkor az ajánlattevők könnyebben eltervezhetik együttműködésüket, illetve élhetnek a már bevált módszerekkel.

- *A tender tárgyát egyszerű vagy egymáshoz hasonló termékek/szolgáltatások, esetleg homogén termékek alkotják:* Az ilyen termékek/szolgáltatások esetén általában könnyebb megegyezni és koordinálni, különösen, ha azonos technológiával állítják elő őket, mivel ilyenkor az ajánlattevők költségszerkezete is egymáshoz hasonló lehet.
- *A tender tárgyát képező termék vagy szolgáltatás nem, vagy nehezen helyettesíthető mással:* Ekkor az ajánlattevőknek kevésbé kell attól tartaniuk, hogy egy „alternatív” ajánlattevő megzavarja a kartellt.
- *A tender tárgyát képező termék vagy szolgáltatás technológiája nem változik:* Ekkor valószínűbb az ajánlattevők közötti nagyobb szimmetria, továbbá az ajánlattevőknek ez esetben is kevésbé kell attól tartaniuk, hogy egy „alternatív” ajánlattevő megzavarja a kartellt.
- *A kereslet nem változik, vagy kiszámítható:* A tapasztalatok szerint a kereslet ingadozása kihívás elé állítja a kartelleket, mert tagjaik esetleg eltérően kívánnak reagálni a változásokra, illetve a kereslet visszaesése esetén konfliktust okozhat a kieső kereslet egymás közötti „elosztása”. Állandó kereslet esetén e kihívások elmaradnak, ami kedvez a kartell stabilitásának.

A fenti tényezőket jelentős részben meghatározza az eljárás kialakítása, így azokra az ajánlatkérők is hatást gyakorolhatnak.

## 5.2. Az ajánlatkérők lehetőségei a közbeszerzési kartellek által okozott veszteség mérséklésére

A közbeszerzési kartellek célpontjai és a veszteségek közvetlen elszenvedői az ajánlatkérők. Az ajánlatkérők azonban nincsenek teljes mértékben kiszolgáltatva a kartelleknek, hanem saját tendereik vonatkozásában egyrészt csökkenthetik a kartellkockázatokat, másrészt segíthetik a kartellek felderítését, harmadrészt pedig kártérítést követelhetnek az elszenvedett veszteségekért a versenyjogi jogsértésben marasztalt kartellek tagjaitól. Mindezek révén mérsékelhetők a közbeszerzési kartellek miatt elszenvedett veszteségek, közvetve pedig – a költség–haszon arányok megváltoztatásán keresztül – csökkenthető az ajánlattevők ösztönzöttsége a kartellezésre.

### A kartellkockázat csökkentése

Az ajánlatkérők úgy csökkenthetik tendereik kartellkockázatát, hogy a lehető legjobban mérséklik, vagy akár kiküszöbölik a kartelleknek kedvező körülményeket. Erre az ad lehetőséget, hogy az említett körülmények jelenléte sok esetben jelentősen befolyásolható a tender megfelelő előkészítésével és kialakításával, valamint a közbeszerzési eljárás körülmények tekintetében lefolytatásával. A megfelelő előkészítést segíti elő az előzetes piackutatás elvégzése, a piaci információk begyűjtése, a műszaki leírás pontos meghatározása.

Az OECD egy útmutatója részletesen foglalkozik azzal, hogy az ajánlattevők hogyan alakíthatnak ki kevésbé „kartellbarát” tendereket és eljárásokat:

- Kerülendők az ajánlattevők számát és változatosságát akár közvetetten korlátozó feltételek. Ilyen lehet például:
  - a minimumkövetelmények aránytalan meghatározása, az ajánlattevők méretére, felépítésére vagy természetére vonatkozó túlzó alkalmassági követelmények előírása;
  - a ténylegesen elérni kívánt eredménnyel arányban nem állóan korlátozó alkalmassági követelmény meghatározása;
  - a külföldi ajánlattevők részvételét – akár implicit módon – akadályozó feltételek alkalmazása;
  - az ajánlattevők eljárással kapcsolatos költségeinek felesleges növelése;
  - a részajánlattételi lehetőség indokolatlan kizárása;
  - a korábbi közbeszerzési eljárásokban ajánlatot nem tett, potenciális ajánlattevők kizárása az indulásból;
  - meghatározott technológia előírása meghatározott eredmény helyett vagy túlzott referencia-követelmények előírása.

A részvételt segíti az is, ha a tender feltételei világosak, és menet közben nem változnak, illetve egységesen értelmezendők.

- A lehető legkisebb mértékűre kell csökkenteni annak a kockázatát, hogy az ajánlattevők egymás ajánlatairól vagy megfontolásairól bármilyen módon tudomást szerezzenek, vagy kommunikáljanak egymással. Ennek megfelelően kerülendő:
  - az ajánlattevők számának nyilvánosságra hozatala;
  - a legmagasabb kifizethető ár közlése az ajánlattevőkkel;
  - a több ajánlattevővel való közös egyeztetés; továbbá
  - körütekintően kell eljárni az előkészítése során iparági és hivatalos közbeszerzési tanácsadók igénybevételekor (különösen a kevésszereplős piacok esetén), valamint akkor, amikor az ajánlattevők tájékoztatást kapnak például bontáskor vagy egyeztetések alkalmával.)
- Ha lehetséges, kerülni kell:
  - az ajánlatkérések mechanikus ismétlését és kiszámíthatóságát;
  - az ismétlődően azonos értékű szerződések megkötését;
  - az alternatív vagy innovatív ajánlati lehetőségek előzetes kizárását (például a helyettesítő termékeket kizáró műszaki leírással), illetve általában kedvezőbb az elérni kívánt teljesítményt/funkciót rögzíteni, mint a konkrét termék, vagy technológia típusát.
- Megfontolásra érdemes a szerződések esetenkénti összevonása vagy felosztása és a más ajánlatkérőkkel történő együttműködés is.

E példák többféleképpen is csoportosíthatók, illetve közülük egyeseknek többféle hatása is lehet. A helyettesítő termékek kizárása például az ajánlattevők számát is csökkentheti, és a tender homogenitását, valamint kiszámíthatóságát is növelheti (mindkettő kedvez a kartellezésnek). Továbbá az egyes példák relevanciája, megvalósíthatósága és hatásossága nyilvánvalóan függ a tender konkrét körülményeitől is. Vagyis a mechanikus alkalmazás

helyett a szabályoknak az eljárás által érintett termékek és szolgáltatások, illetve iparág bizonyos fokú ismeretén alapuló rugalmas alkalmazása lenne célszerű.

Mindebből látható, hogy a tenderek kartellkockázatának csökkentéséhez, illetve a kartellek működésének megnehezítéséhez általában az szükséges, hogy az ajánlatkérők szokásos munkájuk során gondosan és körültekintően érvényesítsenek viszonylag egyszerű szempontokat, ehhez pedig semmilyen többletvegyenység vagy többletelemzés elvégzésére nincs szükség.

## **6. HOGYAN LEHET FELDERÍTENI A KÖZBESZERZÉSI KARTELLEZÉST? – A GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL SZEREPE**

*Gazdasági Versenyhivatal:* A Gazdasági Versenyhivatalt (a továbbiakban: GVH) az Országgyűlés hozta létre a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény elfogadásával. A versenyellenes magatartások tilalmának törvénybe iktatása és a szabályok betartása felett őrökdi, a piaci verseny szabadságának és tisztaságának védelme kiemelt feladata. A hivatal a törvény hatálybalépésével egyidejűleg, 1991. január 1-jén kezdte meg működését. Létrehozását a gazdasági hatékonyságot kikényszerítő piaci verseny szabadságának és tisztaságának védelme indokolta. A verseny védelme érdekében végzett sokrétű tevékenységén túl a GVH más jogszabályokban (például a kereskedelmi törvényben) meghatározott jogalkalmazási feladatokat is ellát.

### **6.1. Hogyan lehet felderíteni a közbeszerzési kartellezést?**

A közbeszerzési kartellek felderítése bizonyos sajátosságokkal bír az általános kartellfelderítéshez, illetve a nem közbeszerzési versenytárgyalásokon történő összejátszáshoz képest. A sajátosságok arra vezethetők vissza, hogy a közbeszerzés a közpénzek felhasználásához kötődik.

Ez a sajátosság nehezíti a kartellfelderítést, mivel közbeszerzési kartellek esetén hiányzik az a magánérdek, amely arra ösztönzi a vevőket, hogy beszerzéseik során megnehezték a kartellek dolgát, figyeljék a kartellekre utaló jeleket (és gyanús esetekben a versenyhatósághoz forduljanak), valamint hogy a feltárt kartelleket követően kártérítési pereket indítsanak, ezzel is növelve a kartellezők kockázatát.

A közpénzekkel való kapcsolat azonban kedvezhet is a kartellfelderítésnek, mivel a közbeszerzések elvileg jól megfigyelhetők, a velük kapcsolatos adatok adatbázisokban szerepelnek, a különféle ajánlatkérők nem szükségszerűen egymástól elszigetelten tevékenykednek, és a közpénzek költségének ellenőrzését is ellenőrzik.

Magyarországon a közbeszerzési kartellek szankcionálása súlyosabb, mint az egyéb kartelleké. A GVH által elmarasztalt közbeszerzési kartellek résztvevőit meghatározott időre kizárhatják a további közbeszerzési eljárásokból. Ezen felül a magyar büntetőjog is szankcionálja a közbeszerzési kartellben való részvételt (a büntetőjog természetéből adódóan ez alapvetően nem a piaci szereplő, hanem a kartellben részt vevő egyének felelősségre vonását jelenti).

## 6.2. Hogyan alakul a GVH felderítő tevékenysége?

A kartellfelderítés szervezetenként is elkülönül a versenyhatóságon belül, hiszen a többi eljárástól eltérő kompetenciákat és hozzáállást igényel. A GVH-n belül egy külön szervezeti egység, a Felderítő Iroda végzi a kartellfelderítést üzleti hírszerzési módszerekre, bírósági engedély alapján végrehajtott hajnali rajtaütésekre, engedékenységi politikára és az informátori díj jogintézményére egyaránt támaszkodva.

A felderítő tevékenység jelentős mértékben támaszkodik az üzleti hírszerzés módszereire, valamint a kartellre vonatkozó „belső” információk versenyhatósághoz juttatásának jutalmazására. Utóbbi körbe tartozik az úgynevezett engedékenységi politika (leniency policy) és az informátori díj jogintézménye. A felderítés további jellemzője, hogy titokban történik, hiszen ha a kartelltagok megsejtenék, hogy a versenyhatóság a nyomukban van, akkor még azelőtt megsemmisíthetnék a kartellezés bizonyítékait, hogy a hatóság ténylegesen fellépne ellenük.

### Hajnali rajtaütés

A GVH a versenytörvényben foglalt lehetőségével élve kartellmegállapodás gyanúja esetén előzetes bírói engedély alapján helyszíni kutatást tarthat egy vagy akár több vállalkozás székhelyén, telephelyén. Helyszíni kutatás alkalmával lehetőség nyílik a jogsértéssel kapcsolatos bizonyítási eszközök felkutatására, és ennek céljából a GVH munkatársa bármely ingatlant, járművet, adathordozót önhatalmúlag átkutathat, a tulajdonos, illetve az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is beléphet ezekre a helyszínekre. A kutatás alkalmával feltárt bizonyítékokról és adathordozókról másolat, tükörmásolat készíthető.

### Engedékenységi politika

Az engedékenységi politika lényege, hogy a kartellben részt vevő piaci szereplőre kartellezés miatt kirótt bírság jelentősen csökken, vagy akár elengedhető abban az esetben, ha a vállalkozás megfelelő időben addig ismeretlen és a kartell bizonyításához nélkülözhetetlen információkat tár a versenyhatóság elé (még mielőtt a versenyhatóság maga észlelné azt).

Az informátori díj – a kartellügyben kiszabott bírság meghatározott hányada – a kartellben részt vevő vagy arról kellő tudással rendelkező magánszemélyeket arra ösztönzi, hogy ugyanilyen információkat tárjanak a versenyhatóság elé.

Más ügytípusokhoz hasonlóan e jogsértések felderítésében is szerepet játszanak a versenyhatóságokhoz érkező bejelentések és panaszok, bár ezek általában nem bizonyítják kétséget kizáróan a jogsértést, hanem csak gyanút alapoznak meg. Gyakran maguk a vevők sem veszik észre, hogy kartellezés áldozatai.

A nyilvánosan elérhető adatok közgazdasági elemzése – az úgynevezett kartellszűrés – vagy a nyilvános közbeszerzési adatbázisok monitorozása is vezethet kartellgyanúhoz.

A GVH felderítőtevékenységén túl a nyomozóhatóságok (ügyészség, bíróság) is jelezhetik kartellmegállapodás észlelését, valamint az ajánlatkérők jelzései is elősegíthetik a kartellek felderítését.



## A kartellfelderítés segítése

A tenderek kartellkockázatának csökkentése megnehezíti ugyan a kartellezést, de nem előzi meg, vagy lehetetlenít el minden kartellt (vagyis nem csökkenti nullára a kartellek jelenlétének kockázatát). A védekezés második vonala a versenyhatóság által végzett kartellfelderítés és kartellelles fellépés. Ezt az ajánlattevők azzal segíthetik, hogy kartellgyanú esetén a versenyhatósághoz fordulnak.

A kartellek gyakran a vevők számára is észrevétlenek, de a közbeszerzési kartellek hagyhatnak maguk után olyan nyomokat, amelyek kartell létére utalnak vagy utalhatnak, és amelyeket az ajánlatkérők észlelhetnek. E jelek és magatartásminták részben a közbeszerzési kartellek szükségszerű velejárói, részben a kartellműködés tökéletlenségeinek, illetve a kartellezés során vétett hibák következményei.

## Észlelt közbeszerzési kartell – „vörös riasztás”

Előfordulhat, hogy egy ajánlatkérő magát a kartellt észleli. Ehhez a megállapodást kell ismernie, vagy legalább közvetlen tudomással bírnia róla (nem pusztán következtetnie a létezésére). Ez leginkább akkor fordulhat elő, ha a kartelltagok hibáznak, például elszólják magukat, és valamilyen módon az ajánlatkérő tudomására hozzák a megállapodás tényét (például azt, hogy ajánlataikat előzetesen megmutatták egymásnak, vagy hogy azokról egyeztetést folytattak). Ebben az esetben egyértelmű a kartelltilalom megsértése és így az is, hogy az ajánlatkérőnek a GVH-hoz kell fordulnia.

## Erős jelek és magatartásminták, amelyek közbeszerzési kartellre utalnak – „narancs riasztás”

Az ebben a részben tárgyalt jelek és magatartásminták bármelyikének észlelésekor komoly kartellgyanú merül fel, az ajánlatkérőnek ilyenkor a GVH-hoz kell fordulnia. E jeleknek és magatartásmintáknak lehet alternatív magyarázata is (amely szerint ezek nem kartell nyomai), de ennek valószínűsége a legtöbbször lényegesen kisebb. Egyes itt szereplő jeleket és magatartásmintákat nehéz lehet megkülönböztetni a kartell közvetlen észlelésétől, ennek azonban nincs gyakorlati jelentősége, mivel az ajánlatkérőnek mindkét esetben a GVH-hoz kell fordulnia.

Az egyetlen tender vonatkozásában is értelmezhető, illetve gyanút keltő erős jelek és magatartásminták:

- a a különböző ajánlattevők ajánlatainak, ajánlati dokumentációjának olyan formai hasonlóságai, mint például az azonos kézírás, azonos számítási hibák, elírások vagy egy másik ajánlattevő cégjelzése (levélpapírja), amelyek valamilyen közöttük levő megállapodás létét sejtetik;
- b az ajánlattevőknek a tenderrel összefüggő (például a tender időtartamára összpontosuló) kapcsolattartása, kommunikációja vagy rendszeres találkozói, vagy ezekre történő bármilyen utalás, illetve olyan információk, amelyek azt jelzik, hogy az ajánlattevők ismerhetik más ajánlattevők ajánlatát vagy annak bizonyos részeit;

- c közös ajánlatok, ha az ajánlattevők külön-külön is képesek lettek volna ajánlatot tenni, illetve a projektet megvalósítani;
- d az alvállalkozói kapcsolatok olyan esetei, amelyek versenyt és valódi, független ajánlattételt feltételezve szokatlanok, furcsák (például, ha a nyertes később bevonja a sikertelen ajánlattevőket alvállalkozóként);
- e az ajánlati árak szélsőséges, részletekbe menő és indokolatlan egyezése, vagy ha a nyertes és a vesztes ajánlatok árai közötti különbségben fellelhető valamiféle szabályosság (például ha az utóbbiak egységesen valamilyen kerek számmal, például 10%-kal magasabbak a nyertes áránál)
- f arra utaló közlések, hogy az ajánlattevők vagy egy részük valamilyen közös politikát folytat (például árak kapcsán hivatkozás ágazati ajánlásokra).

A csak több tender vonatkozásában értelmezhető, illetve gyanút keltő erős jelek és magatartásminták:

- a az ajánlati feltételek, különösen az árak hirtelen, indokolatlan és nem elszigetelt (egy-egy ajánlatot érintő) romlása a korábbi tenderekhez képest;
- b az ajánlati feltételek, különösen az árak egyéb hirtelen változásai a korábbi tenderekhez képest (például javulás új ajánlattevő megjelenésével vagy egységesülés);
- c valamilyen piacfelosztást sejtető szabályosság vagy séma, például körbenyerés megjelenése a tendernyerésekben.

*Gyenge jelek és magatartásminták, amelyek közbeszerzési kartellre utalnak – „sárga riasztás”*

Az ebben a részben tárgyalt jelek és magatartásminták tekintetében a legtöbbször lényegesen nagyobb az alternatív magyarázat valószínűsége (amely szerint nem kartell nyomai az észlelteket), mint az előző részekben tárgyaltak esetében. A „sárga riasztáshoz” tartozó jelek észlelésekor felmerülhet a kartellgyanú, komoly gyanút azonban ezek a jelek csak halmozódás esetén vagy egyéb információk fényében alapozhatnak meg. Ezek hiányában nem indokolt, hogy az ajánlatkérő a GVH-hoz forduljon, indokolt lehet ugyanakkor, hogy az ajánlatkérő alaposabban megvizsgálja a szóban forgó tender(ek) és más azzal/azokkal összefüggő tenderek dokumentációját annak ellenőrzése céljából, hogy nem talál-e további, kartellre utaló – erős vagy gyenge – jeleket.

Az egyetlen tender vonatkozásában is értelmezhető, illetve gyanút keltő gyenge jelek és magatartásminták:

- a a projekt megvalósítása iránti érdeklődés szokatlanul alacsony, vagy az ajánlattevők száma váratlanul csökken;
- b nyilvánvalóan alkalmatlan ajánlattevő(k) felbukkanása;
- c a különböző ajánlatokban vagy az ajánlattevők ajánlatkérővel folytatott kommunikációjában fellelhető – fentebb nem említett – egyezések;
- d az ajánlattevők közötti logisztikai együttműködés az ajánlatok benyújtása vagy az ajánlatkérési dokumentumok kezelése során;
- e valamely ajánlattevőnek az ajánlat benyújtásával kapcsolatos olyan „taktikázása”, amely során az ajánlattevő a többi ajánlatra vonatkozó információk figyelembevételére törekszik, illetve az ilyen információknak az ajánlatkérőtől való megszerzésére tett kísérlet;

- f indokolatlannak tűnő „bonyolítás” megjelenése nyilvános aukciós mechanizmus alkalmával (például szokatlan számok megjelenése olyankor, amikor kerekített számok lennének várhatóak).

A csak több tender vonatkozásában értelmezhető, illetve gyanút keltő gyenge jelek és magatartásminták:

- a a nyertesek és a vesztesek körének állandósága;
- b párhuzamosság az ajánlati árak időbeli alakulásában (például az árak egy ütemben, azonos mértékben egyszerre emelkednek);
- c tartósan érvényesülő észszerűtlenség az ajánlatokban (például a földrajzilag távolabbi ajánlattevők ajánlata tartósan kedvezőbb, mint a földrajzilag közelebbieké olyankor, amikor a fuvarozás költsége arányaiban jelentős).

### 6.3. Mit tegyen az ajánlatkérő, ha kartellezésre utaló jeleket talál?

A kartelfelderítés sikeressége szempontjából kritikus, hogy a kartellek tagjai ne szerezzenek tudomást a kartellgyanúról, mert ellenkező esetben megsemmisíthetik a kartellezés bizonyítékait. Ezért bármelyik riasztási fokozatba tartozó észleléskor nagyon fontos, hogy az ajánlatkérő az észlelt problémát ne beszélje meg az ajánlattevővel/ajánlattevőkkel, azokkal sem, amelyek látszólag nem érintettek a kartellben.

Az észlelés egyértelműsítéséhez egyes jelek esetén szükség lehet az ajánlattevőktől kapott további információkra vagy pontosításra. Nagyon fontos, hogy erről az ajánlatkérő anélkül gondoskodjon, hogy az ajánlattevőkkel – akár közvetve – megismertetné az információkérés okát. Amennyiben az ajánlatkérő erre nem lát módot, vagy kockázatosnak tartja, akkor jobb, ha nem kér további tisztázó információkat azelőtt, hogy a GVH-hoz fordulna.

Szintén lényeges, hogy az ajánlatkérő semmiképpen ne döntsön a közbeszerzési eljárás kartellgyanúra hivatkozással történő eredménytelenné nyilvánításáról azelőtt, hogy a GVH-hoz fordulna.

A „vörös” és a „narancs” riasztáskor az ajánlatkérőnek a GVH-hoz kell fordulnia, „sárga” riasztáskor pedig indokolt további gyanút keltő jeleket keresnie. A vakriasztás elkerülése érdekében mindegyik esetben szükséges az információk egyértelműsítése és szűrése. Egyrészt célszerű az ajánlatkérőnek meggyőződnie arról, hogy az észlelt jelek valódiak, illetve, hogy nincs-e rájuk nyilvánvaló alternatív magyarázat.

*Az ajánlatkérőnek külön kell választania a kartellgyanút a korrupció gyanújától.* Ez nem nehéz feladat, hiszen a két magatartás fogalmilag jól elhatárolható egymástól. A GVH csak a kartellgyanú kezeléséhez szükséges hatáskörrel, eszközökkel és szakmai tapasztalattal rendelkezik, a korrupció gyanúját az ajánlatkérőnek az annak kezelésére hivatott egyéb hatóságok számára kell jeleznie.

A közbeszerzési törvény szerint az ajánlatkérő GVH-hoz fordulásának módja az, hogy az ajánlatkérő a versenytörvény szerinti panaszt vagy bejelentést nyújt be a GVH-hoz. Célszerű, ha az ajánlatkérő közvetlenül a GVH-n belül működő Felderítő Irodával veszi fel a kapcsolatot – akár telefonon vagy e-mailben –, tisztázó egyeztetés céljából. A Felderítő Iroda az ilyen megkeresést a – szóbeli vagy írásbeli – panaszra vonatkozó szabályok szerint kezeli. Az egyeztetés nemcsak az észlelést érintheti, hanem azt is, hogy az ajánlatkérő

hogyan segítheti a gyanú tisztázását, és hogyan felelhet meg a rá vonatkozó szabályoknak a kartellfelderítés indokolatlan veszélyeztetése nélkül.

Az egyeztetést segíti, ha az ajánlatkérő arra előzetesen felkészül, és rendszerezi a rendelkezésére álló információkat. Célszerű az első gyanú felmerülését követően minden, az ajánlattevőkkel folytatott kommunikációt rögzíteni. A szóbeli megkeresésekről célszerű írásos feljegyzést készíteni (a pontosság érdekében a kommunikációt követően a lehető legrövidebb időn belül és legrészletesebben). Az így keletkezett dokumentumok segíthetik a későbbiekben a gyanú tisztázását.

Az egyeztetés során a GVH értékeli a kapott információkat és hozzáilleszti azokat az adott magatartással összefüggő, esetlegesen már birtokában levő ismeretekhez, majd ennek alapján dönt arról, hogy azok alapján indokolt-e további információszerzés, versenyfelügyeleti eljárás megindítása vagy annak előkészítése.

A GVH nyilvánosságra hozza a közbeszerzési kartellel kapcsolatos ügyeit, valamint nyilvántartást vezet honlapján azon vállalkozásokról, amelyek jogerős közigazgatási határozatban vagy jogerős bírósági ítéletben megállapított versenykorlátozó magatartást valósítottak meg, aminek eredményeként kizárhatók későbbi közbeszerzési eljárásokból.

## 7. A KÖZBESZERZÉSI KARTELLEK ÉS A KÖZBESZERZÉSI KORRUPCIÓ

A közbeszerzési kartellek és a közbeszerzési korrupció célja egyaránt a közbeszerzés manipulálása a közpénzek magáncélra történő átcsoportosítása érdekében. A közbeszerzési kartellek és a korrupció gyakran össze is kapcsolódik, és erősítik egymást. Mindezek ellenére két egymástól jól elhatárolható magatartásról van szó:

- a kartellben a (potenciális) ajánlattevők működnek együtt a közöttük levő verseny korlátozása érdekében,
- a korrupcióban az együttműködés az ajánlattevő(k) és az ajánlatkérői oldal valamelyik szereplője között történik a közbeszerzési döntés torzításának céljából.

A Btk. 420. §-a tartalmazza a közbeszerzési és koncessziós eljárásban kötött versenyt korlátozó megállapodás megkötésének, illetve összehangolt magatartás tanúsításának tilalmát. A korábban hatályos büntető törvénykönyv is tartalmazta ezt a tényállást, amely kisebb módosítással, azonos tartalommal került át az új törvénybe. A Btk. 420. § (1) bekezdése alapján „aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében az árak, díjak, egyéb szerződéses feltételek rögzítésére, illetve a piac felosztására irányuló megállapodást köt, vagy más összehangolt magatartást tanúsít, és ezzel a versenyt korlátozza, büntetett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”.

A törvény ugyancsak büntetni rendeli azt, „aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében a vállalkozások egyesülete, a köztestület, az egyesülés és más hasonló szervezet olyan döntésének a meghozatalában vesz részt, amely a versenyt korlátozza”. Hangsúlyozandó, hogy csak a közbeszerzési és koncessziós eljárás eredményének befolyásolására irányuló versenyt korlátozó megállapodás megkötése, illetve összehangolt magatartás tanúsítása von maga után büntetőjogi szankciót.

A törvény szerinti bűncselekmény célzatos bűncselekmény, a koncessziós és a közbeszerzési eljárás eredményének a befolyásolására kell a versenykorlátozó megállapodást megkötni. A büntetőjogi tényállás szerinti elkövetési magatartásokat, azaz versenyt korlátozó megállapodás megkötését és összehangolt magatartás tanúsítását – ideértve a vállalkozások egyesületének, a köztestületnek, az egyesülésnek és más hasonló szervezetnek a döntését is – a versenyjogi szabályok, így a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-a, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ)) 101.cikke tartalmazza.

Összességében tehát a büntetőjogi tényállás a Tpv.-ben, illetve az EUMSZ-ben meghatározott versenyt korlátozó megállapodáshoz, összehangolt magatartáshoz és a vállalkozások egyesületének, a köztestületnek, az egyesülésnek és más hasonló szervezetnek

a döntéséhez kapcsol büntetőjogi felelősséget, amennyiben e jogsértő magatartások a koncessziós és a közbeszerzési eljárás eredményének a befolyásolására irányulnak. A versenyjogi jogsértés és a büntetőjogi tényállás között azonban van egy fontos különbség. Míg a Tptv. és az EUMSZ a jogsértő magatartást tanúsító vállalkozás (vállalkozások egyesülete, közttestület, egyesülés, más hasonló szervezet) felelősségre vonására irányul, addig a büntetőjogi szankció fókuszában a természetes személy elkövető áll. A bűncselekmény elkövetője, a Btk. 420. §-ának (5) és (6) bekezdéséből és a törvény indokolásából kiolvashatóan a vállalkozás vezető tisztviselője, tagja, felügyelő bizottságának tagja, alkalmazottja vagy ezek megbízottja lehet. Mind a versenyfelügyeleti eljárás, mind a büntetőeljárás során lehetőségük van a jogsértésben részt vevőknek arra, hogy mentesüljenek a jogsértés elkövetésével kapcsolatos jogkövetkezmények alól, amennyiben magatartásukat – meghatározott feltételek mellett – a jogsértés kivizsgálására jogosult hatóságnak bejelentik. A hátrányos jogkövetkezmények alóli (teljes vagy részleges) mentesülésre a versenyfelügyeleti eljárásra kiterjedően a Tptv. 78/A–78/B. §-ai, valamint a Gazdasági Versenyhivatal elnökének a Tptv. 78/A. és 78/B. §-a szerinti engedékenységi szabályok alkalmazásáról szóló tájékoztatója ad lehetőséget és iránymutatást.

A büntetőjogi szankciók alóli mentesülés lehetőségéről a Btk. 420. §-ának (4)–(6) bekezdése rendelkezik. Ez büntethetőséget megszüntető okként szabályozza azt az esetet, amikor a bűncselekmény elkövetője a cselekményt, mielőtt az a büntető ügyekben eljáró hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti, és az elkövetés körülményeit feltárja. Az elkövető ilyen esetben nem büntethető.

Szintén nem büntethető az elkövető, ha a cselekmény elkövetésekor olyan vállalkozás vezető tisztviselője, tagja, felügyelőbizottságának tagja, alkalmazottja vagy ezek megbízottja, amely a GVH eljárásának megindítása előtt a cselekményre kiterjedően bírság mellőzésére alapot adó engedékenységi kérelmet ad be, és az elkövetés körülményeit feltárja. A fenti személyi körrel szemben a büntetés korlátlanul enyhíthető, különös méltánylást érdemlő esetben mellőzhető is, ha a cselekményre kiterjedően a bírság mellőzésére vagy csökkentésére alapot adó kérelmet nyújt be a GVH-nál, és az elkövetés körülményeit feltárja. A Tptv. vonatkozó rendelkezéseit, a tájékoztatót és a Btk. 420. §-ának (5)–(6) bekezdésében foglalt büntethetőséget megszüntető okot, illetve a büntetés korlátlan enyhítésének vagy mellőzésének lehetőségét megteremtő szabályt együtt alkalmazva a GVH-hoz benyújtott engedékenységi kérelemnek többféle hatása lehet.

A vállalkozás mentesülhet a GVH által rá kiszabható bírság alól, ha a benyújtott engedékenységi kérelem a Tptv. 78/A. §-a (2) bekezdésének a) vagy b) pontjában, illetve a közlemény III.1. pontjában meghatározott feltételeknek megfelel. A vállalkozással szemben a bírság csökkentésének van helye, ha a bírság mellőzésének a vállalkozással szemben nem lehet helye (például mert a GVH már más vállalkozást feltételelesen bírságmentességben részesített), de a vállalkozás engedékenységi kérelmében olyan, a jogsértésre vonatkozó bizonyítékot ad át, amely jelentős többletértéket képvisel a benyújtáskor rendelkezésre álló bizonyítékokhoz képest.

A Btk. ettől némileg eltérő megközelítést alkalmaz, mivel büntethetőséget megszüntető oknak csupán a Tptv. 78/A. §-a (2) bekezdésének a) pontját [a közlemény 10. pontjának a) bekezdése] tekinti. A Btk. tehát nem a Tptv. szerinti elhatárolást követi, a bírság mellőzésére alapot adó kérelem benyújtása nem minősül automatikusan büntethetőséget megszüntető oknak. Büntethetőséget megszüntető okot az engedékenységi kérelem benyújtása akkor fog

eredményezni a vállalkozásnak az elkövetéskor vezető tisztségviselője, tagja, felügyelőbizottsági tagja, alkalmazottja vagy ezek megbízottja számára, ha annak benyújtása olyan időpontra esik, amikor a versenyhatóság még nem végzett vizsgálati cselekményt, és amely alapján a GVH a Tpv. 65/A. §-a szerinti helyszíni vizsgálatához szükséges bírói engedélyt szerez. Ebből következően csak a cselekmény körülményeit elsőként feltáró mentesülhet a büntetőjogi szankciók alól a Btk. 420. §-ának (5) bekezdése alapján. Ha a versenyfelügyeleti eljárás már megindult, akkor csak a büntetés korlátlan enyhítésére, kivételesen mellőzésére van lehetőség.

A Btk. 420. §-ának (6) bekezdése szerint a bíróság mérlegelése alapján a büntetés korlátlanul enyhíthető, illetve akár mellőzhető is az elkövetővel szemben, ha a vállalkozás a GVH-nál a Tpv. 78/A. §-a (2) bekezdésének b) pontja szerinti bírság mellőzése iránti vagy a 78/A. §-ának (3) bekezdése szerinti, a bírság csökkentése iránti engedékenységi kérelmet nyújt be. Az engedékenységi kérelemnek természetesen mindkét esetben a büntetőeljárás tárgyává tett cselekményre kell vonatkoznia, és segítenie kell az elkövetés körülményeinek feltárását.

Fontos kiemelni, hogy az engedékenységi kérelemmel összefüggő büntethetőséget megszüntető ok, illetve a büntetés korlátlan enyhítése vagy mellőzése alkalmazásához önmagában nem elegendő az engedékenységi kérelem benyújtása. A kérelemnek a bírság mellőzésére alapot adóknak kell lennie, amiről a büntetőügyben eljáró hatóság a versenyhatóság erről szóló feltételes döntésének [Tpv. 78/B. § (5) és (6) bekezdés] beszerzése révén győződik meg. A Btk. 420. § (5) és (6) bekezdésének alkalmazása kapcsán további feltétel, hogy az elkövető az elkövetés körülményeit a büntetőügyben eljáró hatóság előtt feltárja. A Btk. tartalmaz továbbá egy, az engedékenységi kérelemhez nem kapcsolódó büntethetőséget megszüntető okot is arra az esetre, ha az elkövető a cselekményt a büntetőügyekben eljáró hatóságnak jelenti be, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna.

A Btk. 420. §-a (4) és (5) bekezdésének egymáshoz való viszonya kapcsán megálapítható, hogy az egyik büntethetőséget megszüntető ok alkalmazásának nem feltétele a másiknak való megfelelés. Ugyanakkor van köztük összefüggés, mivel ha van olyan elkövető, aki a (4) bekezdés alapján mentesül, ugyanazon oknál fogva másik elkövető már nem mentesülhet a büntetőjogi felelősség alól, így a többi elkövetőnél már csak a versenyfelügyeleti eljárásban benyújtott engedékenységi kérelemhez kapcsolódóan jöhet szóba a büntethetőség megszűnése (ide nem értve azt az esetet, ha a vállalkozás részéről több elkövető tesz egyszerre bejelentést).

Ha a bűncselekmény elkövetője először a büntetőügyekben eljáró hatóságnál tárja fel a bűncselekmény elkövetését, és csak ezt követően fordul a GVH-hoz engedékenységi kérelemmel, a tájékoztató alapján lehetséges, hogy mentesül a versenyfelügyeleti eljárásban a bírság kiszabása alól, amennyiben egyébként a tájékoztató és a Tpv. vonatkozó feltételeinek eleget tesz. Ez azonban feltehetőleg csak kivételesen fordulhat elő, mert a hatóságok közötti együttműködés keretében a GVH jellemzően értesülni fog a jogsértésről. Itt szeretnénk hangsúlyozni, hogy a GVH-t is feljelentési kötelezettség terheli a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 171. §-ának (2) bekezdése alapján a tudomására jutott bármely bűncselekmény vonatkozásában, így a közbeszerzési és koncessziós eljárásban kötött, bűncselekménynek minősülő versenyt korlátozó megállapodás észlelése esetében is a büntető hatóságok irányában.

A GVH-nál beadott engedékenységi kérelmek és a büntetőjogi jogkövetkezmények kapcsán kiemelendő, hogy a GVH a bírság alóli mentesüléshez, csökkentéshez szükséges engedékenységi kérelmet csak a vállalkozás képviselőjére jogosított személytől – azaz a vállalkozás törvényes képviselőjétől vagy annak meghatalmazottjától – fogadhat el, és a bűncselekmény elkövetője is csak akkor mentesülhet a hátrányos büntetőjogi szankciók alól ez alapján, ha a vállalkozás nyújtott be engedékenységi kérelmet. Ha a GVH-nál nem a vállalkozás törvényes képviselője vagy meghatalmazottja tárja fel a versenykorlátozó megállapodás tényét és annak körülményeit, bár a beismerést tevő természetes személy a Tptv. 79/A. §-a alapján díjra lehet jogosult, az ilyen feltárás nem vezethet sem a büntetőjogi szankciók alóli mentesüléshez, sem az engedékenységi szabályok alkalmazásához. Az elkövető mentesüléséhez az szükséges, hogy a cselekményt a büntetőügyekben eljáró hatóság előtt is feltárja, ebben az esetben van lehetőség ugyanis a Btk. 420. §-ának (4) bekezdése szerinti büntethetőséget megszüntető ok alkalmazására. Ahhoz, hogy a vállalkozás és a bűncselekmény elkövetője egyaránt mentesüljön a versenyjogi, illetve büntetőjogi szankciók alól, a vállalkozás nevében a kérelmet a vállalkozás törvényes képviselőjének vagy meghatalmazottjának kell benyújtania.

Szükséges a fentiekén túl azt is észben tartani, hogy a természetes személyeken túl a jogi személyek is szankcionálhatók a jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Jsztb.) alapján. Ez a jogszabály lehetővé teszi a jogi személlyel szemben – a terhelttel szemben folyó büntetőeljárás keretén belül – intézkedések alkalmazását a Btk. alapján.

Ilyen intézkedés foganatosítható meghatározott szándékos bűncselekmények elkövetése esetén, ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára vagyoni előny szerzését célozta vagy eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el, és a bűncselekményt a jogi személy:

- a vezető tisztségviselője vagy a képviselőre feljogosított tagja, alkalmazottja, illetve tisztségviselője, cégvezetője, felügyelőbizottságának tagja, illetőleg ezek megbízottja a jogi személy tevékenységi körében követte el,
- b tagja vagy alkalmazottja a jogi személy tevékenységi körében követte el, és a vezető tisztségviselő, a cégvezető, illetve a felügyelőbizottság irányítási vagy ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna.

A törvényben meghatározott intézkedések akkor is alkalmazhatók, ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára vagyoni előny szerzését eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el, és a jogi személy vezető tisztségviselője vagy a képviselőre feljogosított tagja, alkalmazottja, illetve tisztségviselője, cégvezetője, valamint felügyelőbizottságának tagja a bűncselekmény elkövetéséről tudott.

Nincs akadálya tehát annak, hogy a közbeszerzési és koncessziós eljárásban kötött versenyt korlátozó megállapodásban részt vevő jogi személlyel szemben – az elkövetők egyéni büntetőjogi felelősségre vonásán és a jogi személyre kiszabott versenyjogi bírságon túl – a bíróság a Jsztb. 3. §-ában meghatározott intézkedéseket is alkalmazza. Ilyen intézkedés lehet a jogi személy megszüntetése, a jogi személy tevékenységének korlátozása és/vagy pénzbírság kiszabása.



A tevékenység korlátozása esetén a jogi személy a bíróság döntésétől függően:

- a nem végezhet nyilvános felhívás alapján betétgyűjtést,
- b nem vehet részt közbeszerzési eljárásban,
- c nem köthető vele koncessziós szerződés,
- d nem minősíthető közhasznú szervezetté,
- e nem részesülhet központi vagy helyi önkormányzati költségvetés, elkülönített állami pénzalapok, külföldi állam, az Európai Közösségek vagy más nemzetközi szervezet által céljelleggel nyújtott támogatásban,
- f nem folytathat egyéb olyan tevékenységet, amelynek gyakorlásától a bíróság eltiltotta.

A jogi személyre kiszabható pénzbírság legnagyobb mértéke a bűncselekménnyel elért vagy elérni kívánt vagyoni előny értékének a háromszorosa lehet, de legalább ötszázezer forint.

Fontos ugyanakkor, hogy a jogi személlyel szemben intézkedés alkalmazására a fentekben jelzett feltételek megvalósulása esetén is csak akkor kerülhet sor, ha a bíróság a jogi személlyel szembeni intézkedést megalapozó bűncselekmény elkövetőjével szemben büntetést szab ki, megrovást vagy próbára bocsátást alkalmaz, elkobzást vagy vagyonelkobzást rendel el [Jszbt. 3. § (1) bekezdés]. Nem kerülhet tehát sor a jogi személlyel szemben intézkedés alkalmazására, ha az érintett természetes személyek a fentiek szerint mentesülnek a büntetés alól.

## 8. HÁTTÉRANYAG-KIEGÉSZÍTÉS

### 8.1. Kik adhatnak át információt a GVH-nak?

Bárki adhat át díjfizetésre jogosító bizonyítékot a GVH-nak. Az informátorok lehetnek olyan személyek, akik közvetlen kapcsolatba kerültek a kartellel (például maguk is a kartellezés végrehajtói voltak), de olyanok is, akik közvetlen kapcsolat hiányában is bizonyítékkal rendelkeznek e jogellenes tevékenységről (például a találkozók szervező titkárnő, az utazásszervezők, az érdekképviseleti szövetségek vagy kamarák alkalmazottai).

### 8.2. Miért fizet a GVH díjat azon személyeknek, akik a kőkemény kartellekről információt szolgáltatnak?

A Tpv. 79/A. §-a szerint az úgynevezett kőkemény kartellról nélkülözhetetlen információt szolgáltató személyek (a továbbiakban: informátorok) díjra lehetnek jogosultak a törvényben meghatározott feltételek mellett.

A kőkemény kartellek súlyos károkat okoznak a fogyasztóknak, az üzletfeleknek, a versenytársaknak és végső soron az egész gazdaságnak, miközben semmiféle előnnyel nem járnak. A kőkemény kartelleket gyakran titkosan hozzák létre, és működésük alatt is törekednek a titokban tartásukra, ezért nehéz felderíteni az ilyen összejátszásokat.

A kőkemény kartellek rendkívül káros hatásaira és nehéz felderíthetőségére tekintettel a jogalkotó úgy ítélte meg, hogy indokolt azon személyeket díjban részesíteni, akik a kőkemény kartellek felfedéséhez és felderítéséhez nélkülözhetetlen bizonyítékot szolgáltatnak a GVH-nak. A kartelleket feltárók (például alkalmazottak, üzletfelek) anyagi kockázatot is vállalnak a kartellezők esetleges retorziója miatt, amelyet ellentételezni kell azért, hogy a jogkövetés kikényszerítésében való segédkezés motivációja fennmaradjon.

### 8.3. Mi a „kőkemény” kartell?

A kőkemény kartellek a versenytársak közötti, az alább felsorolt megállapodásokat vagy összehangolt magatartásokat (a továbbiakban: megállapodás) jelentik:

- olyan, versenytársak közötti megállapodás, amely közvetlenül vagy közvetve a termék vagy szolgáltatás vételi vagy eladási árának rögzítésére irányul, azaz a versenytársak megállapodnak abban, hogy az adott terméket vagy szolgáltatást milyen

- áron fogják értékesíteni a fogyasztónak ahelyett, hogy egymástól függetlenül határoznák meg az árakat (ez közismertebb nevén az árörögzítés);
- olyan, versenytársak közötti megállapodás, amely a piac felosztására irányul, azaz a versenytársak előre felosztják egymás között, hogy melyik vállalkozás milyen fogyasztói körnek vagy potenciális fogyasztói körnek fogja értékesíteni az adott terméket vagy szolgáltatást, és megállapodnak abban, hogy e körben nem versenyeznek egymással (ez közismertebb nevén a piacfelosztás);
  - olyan, versenytársak közti megállapodás, amely a termelési, eladási kvóták meghatározására irányul, azaz a versenytársak megállapodásukkal korlátozzák azt, hogy egy adott termékből mennyit gyártsanak, adnak el a piacon.

Kőkemény kartell továbbá a versenytársak versenytárgyaláson való összejátszása. Például a versenytársak az ajánlattétel előtt információt cserélnek egymással indulási szándékaikról, vagy titkos megállapodást kötnek arról, hogy a versenytárgyaláson valamelyikük nem ad be ajánlatot, színlelt ajánlatot tesz, vagy a másiknál lényegesen magasabb ajánlatot ad be azért, hogy a másik vállalkozás tendernyerését elősegítse.

A kőkemény kartellek létrehozását a Tpv. 11. §-a és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke is tiltja.

A kartellmegállapodások a piacgazdaság működését különösen károsan befolyásolják, mivel a versenyt korlátozzák, vagy akár teljesen ki is zárhatják, és így növekvő árakhoz, illetve a fogyasztók választási lehetőségeinek csökkenéséhez vezetnek. A kartellben részt vevő vállalkozások a verseny korlátozásával hatékonysági veszteséget okoznak, mivel kiiktatják azt a külső kényszerítő erőt, amely a termékfejlesztést és a hatékonyabb termelési technológiák, üzleti modellek alkalmazását eredményezné. Magatartásuk végső soron a versenyképesség elvesztéséhez és a foglalkoztatottság csökkenéséhez is vezethet, és az egész gazdaság fejlődését negatívan befolyásolhatja. Ezért a kartellekkel szembeni fellépést a GVH kiemelt feladatának tekinti.

## 8.4. Milyen típusú információk átadása esetén fizet díjat a GVH?

Díj csak a legsúlyosabb versenyjogi jogsértésekkel, a kőkemény kartellekkel kapcsolatos, nélkülözhetetlen bizonyítéknak minősülő információk átadása esetén jár. A Tpv. alapján két típusú információ szolgáltatása után jár díj:

- a kőkemény kartellel kapcsolatos nélkülözhetetlennek minősülő írásos bizonyíték és
- bizonyos feltételek mellett a helyszíni kutatás megalapozásához szükséges nélkülözhetetlennek minősülő információ

Fontos tehát, hogy nem minden kartellekre vonatkozó bizonyíték átadása von maga után díjazást, hanem csak „nélkülözhetetlennek minősülő írásos bizonyíték” esetén fizet a GVH. Az ilyen bizonyítéknak nélkülözhetetlennek kell lennie a jogsértés bizonyításához. Ez általában a kartellel kapcsolatos „belső információk” átadását jelenti, nem elegendő általános, a kartellezésre utaló jelek felfedése. Főszabály szerint a kőkemény kartell tényállási elemeihez kapcsolható bizonyítékok feltárása esetén (például a résztvevő vállalkozásokra, a versenykorlátozó magatartásra vonatkozóan) járhat díj; önmagában a jogsértés bírságo-

lásának körében releváns szempontok megállapítását elősegítő bizonyítékok szolgáltatása nem elegendő.

Ezek alapján például díjra jogosít a kartellt létrehozó megállapodás feltárása, a kartell működése során keletkezett levelezés átadása vagy már megindult versenyfelügyeleti eljárásban az annak bizonyítékául szolgáló irat átadása, hogy a kartellnek az addig feltételezethez képest más résztvevője is volt, vagy a GVH által feltételezettnél régebben jött létre, esetleg más árukörre is kiterjedt. Ugyanakkor nem alapoz meg díjigényt például az olyan bizonyíték, amely a verseny veszélyeztetettsége, a jogsértés piaci hatása, a jogsértő vállalkozásnak a jogsértéshez való viszonyulása tekintetében releváns.

Az, hogy a potenciális informátor birtokában lévő bizonyíték feltételezhetően alkalmas-e a díjigény megalapozására, természetesen egyedi mérlegelést igénylő kérdés. Bár a nélkülözhetetlenséget értelemszerűen csak az eljárás egészének, bizonyítási anyaga összességének és a jogi minősítést tartalmazó érdemi döntésnek a fényében lehet megállapítani, a potenciális informátor bővebb eligazítása érdekében a Tpvt. lehetővé teszi, hogy személyazonosságának felfedése nélkül érdeklődhessen a GVH-nál arról, hogy egy adott irat vagy információ feltehetően ilyen nélkülözhetetlen bizonyítéknak minősül-e.

A fentiek mellett nélkülözhetetlennek minősül az – akár szóbeli – információ is, amely alapján a bíróság olyan, a Tpvt. 65/A. §-a szerinti helyszíni kutatást engedélyez, amely során a GVH a kartellel kapcsolatos, az előbbieik szerinti nélkülözhetetlennek minősülő írásos bizonyítékhoz jut.

A kartellekkel szembeni fellépés során kulcsfontosságú szerepe van a Tpvt. 65/A. §-a szerinti helyszíni kutatásnak, az úgynevezett rajtaütésnek, amely során a GVH a vizsgálat tárgyát képező jogsértéssel kapcsolatos bizonyítási eszközök felkutatása céljából előzetes értesítés nélkül bármely ingatlant, járművet, adathordozót átkutathat, oda önhatalmúlag beléphet, a helyszínen található adathordozókon fellelhető adatokról, iratokról másolatot készíthet. Helyszíni kutatást meghatározott feltételek mellett magáncélú, illetve magánhasználatú ingatlanon, járművön, adathordozón is le lehet folytatni. A kartelleljárásokban kulcsfontosságú szerepe van a helyszíni kutatásnak, mivel a GVH a kartell bizonyításához szükséges dokumentumok többségét rajtaütés során tudja beszerezni. A rajtaütéshez a GVH-nak bírói engedélyre van szüksége, amelyet a kartellről szerzett kellő mennyiségű információ birtokában tud megszerezni. Éppen ezért rendelkezik úgy a Tpvt., hogy az informátornak nemcsak akkor jár a díj, ha közvetlenül a kartellezéssel kapcsolatos nélkülözhetetlen irat bizonyítékot bocsát a GVH rendelkezésére, hanem akkor is, ha olyan egyéb információt ad át (akár szóban) a GVH-nak, amellyel a GVH a helyszíni kutatási engedély iránti kérelmét meg tudja alapozni, feltéve, hogy a helyszíni kutatás utóbb eredményesnek bizonyul, vagyis a GVH a helyszíni kutatás során a kartellezéssel kapcsolatos nélkülözhetetlen írásos bizonyítékot talál.

A nélkülözhetetlenség kapcsán ki kell emelni azt is, hogy a GVH eljárása során ugyanaz a bizonyíték akár több forrásból is előkerülhet, illetve ugyanazt a releváns körülményt akár más bizonyíték is alátámaszthatja, ezért az informátor érdekeinek védelmében a Tpvt. egyfajta sorrendiségi szabályt is bevezet. Ennek értelmében az informátor által szolgáltatott bizonyíték akkor is nélkülözhetetlennek minősül, ha más bizonyítékkal helyettesíthető ugyan, de ahhoz utóbb jutott a GVH.

## 8.5. Milyen esetekben nem jár díj az információ szolgáltatásáért?

Kiemelendő ugyanakkor, hogy a vállalkozások által a versenytársaikról vagy a fogyasztók által a velük kapcsolatban álló vállalkozásokról szolgáltatott általános jellegű, jogsértésre utaló információk után nem jár díj. Ezek az információk ugyanis általában nem minősülnek a jogsértés alátámasztására szolgáló nélkülözhetetlen bizonyítéknak.

A versenytörvény több olyan esetet is nevesít, amikor nem jár díj információ szolgáltatásáért.

Nem jogosult a díjra annak a vállalkozásnak a vezető tisztségviselője, tagja, felügyelőbizottságának tagja, alkalmazottja vagy megbízottja, amelynek nevében korábban ugyanazon magatartás miatt a Tptv. 78/A. §-a szerinti, bírság mellőzése vagy csökkentése iránti kérelmet (a továbbiakban: engedékenységi kérelem) nyújtottak be. Nem jár díj a bűncselekménnyel vagy szabálysértéssel szerzett bizonyíték után sem. A szabály célja az, hogy a díj ne hozzon létre olyan ösztönzést a releváns információkhoz könnyebben hozzájutó személyekben, amely súlyos jogsértések elkövetésére sarkallná őket. E cselekmények elkövetésének megállapítására értelemszerűen nem a GVH, hanem a büntető, illetve szabálysértési hatóságok jogosultak, és e körülmények vizsgálatára – a nyilvánvaló esetek kivételével – a GVH-nak nincs is módja. (Az irat megszerzésének esetleges büntetőjogi vagy szabálysértési jogi megítélése kapcsán kétség esetén indokolt lehet hozzáértő jogi szakértő tanácsát kérni.) Ha a bizonyíték megszerzésével összefüggésben az esetleges büntetőeljárás vagy szabálysértési eljárás a díj kifizetése előtt megindul, a díj kifizetését a GVH a büntetőeljárás jogerős befejezéséig felfüggeszti. Ha a bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének jogerős megállapítására a díj kifizetése után kerül sor, a díjat vissza kell fizetni a GVH-nak. Erről a versenytanács külön végzésben rendelkezik. Ki kell emelni ugyanakkor, hogy semmilyen egyéb jogellenesség (például munkajogi, polgári jogi) nem zárja ki a díjfizetést.

A díj több személy részére való kifizetésének nincs helye, ha a rendelkezésre álló adatokból megállapítható, hogy az érintett bizonyítékok egy forrásból származnak, és megosztásukra csak a díj többszörözése érdekében került sor (például az egyik informátor a kartellmegállapodást, a másik pedig annak mellékletét nyújtja be többszöri díjfizetés reményében). Ilyen esetben egyszeri díjat kell a jogosultak között egyenlő arányban felosztani.

Nem jár díj, ha az eljáró versenytanács nem szabott ki bírságot a versenyfelügyeleti eljárást lezáró határozatában – ideértve azt az esetet is, ha az ügyet végül nem a GVH, hanem az Európai Bizottság bírálja el – mivel a díj alapja a versenytanács által kiszabott bírság.

## 8.6. Jár-e díj az információk átadásáért, ha az érintett személy maga is részt vett a kartellezésben?

A válasz alapvetően igen, tehát a Tptv. nem zárja ki, hogy a kartellezésben részt vevő személy is jogosult legyen díjra.

Ugyanakkor azt is ki kell emelni, hogy a Tptv. szerint, ha a kartellező vállalkozás ugyanazon magatartás miatt korábban a bírság kiszabására vagy csökkentésére irányuló engedékenységi kérelmet nyújtott be a GVH-nak, akkor az engedékenységi kérelmet

benyújtó vállalkozás vezető tisztségviselőjének, tagjának, felügyelőbizottsága tagjának, alkalmazottjának vagy megbízottjának nem jár díj a benyújtott bizonyíték után. A kizárás nem vonatkozik azonban az engedékenységi kérelmező volt vezetőire, alkalmazottaira.

## **8.7. Hogyan folytatja le a GVH a gyakorlatban az információ átadásával kapcsolatos eljárást?**

Bárki személyazonosságának felfedése nélkül informálódhat a GVH-nál arról, hogy a birtokában lévő bizonyíték egyáltalán alkalmas lehet-e a díjfizetésre. Természetesen egy ilyen tudakozódás esetén a GVH-nak nem áll módjában az iratot részletekbe menően – akár előzetesen – minősíteni a díjigény szempontjából, ugyanakkor adott esetben részletesebb tájékoztatást tud adni a díjazásra vonatkozó szabályokról.

Az átadott bizonyítékot a GVH előzetesen megvizsgálja abból a szempontból, hogy potenciálisan alkalmas lehet-e a díjigény megalapozására, és erről, valamint a díjfizetésre vonatkozó szabályokról a GVH eljárásához igazodó megfelelő időben értesíti az informátort. A feltehetően díjigényt megalapozó bizonyítékot szolgáltató személynek az erről való értesítéstől számított legkésőbb öt napon belül kell bejelentenie díjigényét, különben a későbbiekben nem jár díj.

Ha a már folyamatban lévő versenyfelügyeleti eljárás során szolgáltatott bizonyíték alkalmatlan, vagy feltehetően nem minősül nélkülözhetetlenek a jogsértés bizonyításához, a GVH erről meghallgatás keretében tájékoztatja a bizonyítékot szolgáltató személyt, illetve kérelmére az irat visszautasításáról külön végzést hoz.

## **8.8. A közbeszerzési kartellezés egy példája**

Közbeszerzési kartell a gyógyszerek beszerzésében: A GVH 2013 áprilisában VJ/28/2013. számon versenyfelügyeleti eljárást indított, mivel észlelte, hogy a Budapesti Egészségközpont Zrt. által 2011-ben kiírt közbeszerzés során három gyógyszer-nagykereskedő cég – az EUROMEDIC-PHARMA Gyógyszernagykereskedelmi Zrt. (EUROMEDIC-PHARMA), a HUNGAROPHARMA Gyógyszerkereskedelmi Zrt. (HUNGAROPHARMA) és a TEVA Gyógyszergyár Zrt. (TEVA) – valószínűsíthetően befolyásolta a „Gyógyszerek és infúziós oldatok szállítása” tárgyban gyógyszerbeszerzésre kiírt közbeszerzési pályázatot azáltal, hogy árait ajánlataik benyújtása előtt egyeztették, és felosztották a piacot egymás között. A kiíró külső szakértőként alkalmazta a PharmAudit Kft.-t, amely az eljárás alá vontak jogsértő összejárását szervezte a MEZADIN Piackutató és Marketing-kommunikációs Kft. (MEZADIN) segítségével. Az eljárásban a fentiek bizonyítása mellett megállapították, hogy az említett vállalkozások közösen érték el a pályázati kiírás módosítását úgy, hogy a pályázati feltételeket mindössze a fenti három nagykereskedő tudja teljesíteni, így a keretmegállapodásos közbeszerzési eljárás csak ezen vállalkozások tudtak indulni. A kiíró a módosítást az eljárás alá vontak érdekei szerint hajtotta végre – figyelemmel a kartelltagok háttéralkuira –, ami azt eredményezte, hogy a többi potenciális pályázót, így más gyógyszergyárakat távol tartották a tendertől. Ezt követően a PharmAudit Kft. koordinálásával a három nagykereskedő felosztotta egymás között a tizenkét fővárosi kórház számára kiírt

pályázatban meghatározott 919 hatóanyagot annak érdekében, hogy mindannyian az általuk megfelelőnek tartott arányban legyenek a tender nyertesei. A GVH úgy ítélte meg, hogy az EUROMEDIC-PHARMA, a HUNGAROPHARMA, a TEVA, a végelszámolás alatt álló PharmAudit Kft. és a MEZADIN a gazdasági verseny korlátozását célzó és valóban ilyen hatással járó, egységes, komplex és folyamatos jogsértést követtek el a fent említett közbeszerzési eljárás során, amikor befolyásolták a közbeszerzési kiírást, valamint ajánlati áraikat egymásra tekintettel határozták meg közbeszerzési ajánlatuk benyújtása előtt, és felosztották egymás között a piacot. A jogsértés megállapítása mellett a Versenytanács közel 2,5 milliárd forint bírság megfizetésére kötelezte a vállalkozásokat, a három nagykereskedőre egyenként egységesen 792 millió forintos bírságot kiszabva. A GVH az eljárás alá vontak magatartását súlyosan felróhatóknak értékelte. A szervező PharmAudit Kft. és MEZADIN vállalkozások esetében a kiszabott bírság megegyezik a törvény szerint kiszabható maximummal. A GVH enyhítő körülményként értékelte ugyanakkor, hogy az érintett kórházak tovább versenyeztethették az ajánlatokat a keretmegállapodásos közbeszerzési eljárás sajátosságaiból adódóan, a nyertes nagykereskedők tender keretében elért tényleges forgalma pedig összességében 400 millió forinttal kevesebb volt, mint az aláírt keretszerződésben rögzített érték.

## 8.9. Versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban büntett elkövetésének példája

„Többéves nyomozást zárt le a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda. Tizenöt gyanúsítottal szemben javasolnak vádemelést” – olvasható a Police.hu oldalon.

„Versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban büntett elkövetésének megalapozott gyanúja miatt folytatott eljárást 2013. október 31-e óta a Nemzeti Nyomozó Iroda P. Sándor 60 éves budapesti lakos és 14 társa ellen. Az összetett és szerteágazó nyomozás megállapította, hogy – a magyar közutak karbantartása és fenntartása területén – állami vállalatok, valamint városi önkormányzatok 2013. és 2014. évi közbeszerzési eljárásainak kapcsán kialakult piacon a résztvevő gazdasági társaságok vezetői és más személyek egymással megállapodásokat kötöttek, a pályázatokon összehangolták tevékenységüket. Ezzel – profitjuk maximalizálása érdekében – korlátozták a szabad versenyt.

A kartelltevékenységgel érintett összesen hét közbeszerzési eljárás útszóró só és hófogóháló szállítására, valamint útburkolatfestés kivitelezésére irányuló összértéke meghaladja a hatmilliárd forintot. A Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda a nyomozást 2016. május 19-én befejezte, az ügy iratait vádemelési javaslattal küldte meg az ügyészség részére.”<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Hatmilliárdos kartell. Forrás: [www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/bunugyek/hatmilliardos-kartell](http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/bunugyek/hatmilliardos-kartell) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 04.)

## 9. A KÖZÖSSÉGI ÉS A HAZAI KÖZBESZERZÉSI JOGI KÖRNYEZET

### 9.1. A jogi háttér

A magyar jogalkalmazó már megszokhatta, hogy a közbeszerzések terén gyorsan változó jogszabályi környezetben kell dolgoznia, ezúttal azonban az új uniós joganyag hatálybalépése által generált változások minden eddiginél nagyobb arányúak, egyfajta szemléletváltást is megköveteltek és meg fognak követelni a közeljövőben, hiszen jelen tankönyv megírásakor már előkészítés alatt áll a közbeszerzési jogszabályi környezet újabb átfogó módosítása.

Az uniós jogalkotó 2014. február 26-án három új, a közbeszerzésekre vonatkozó irányelvet fogadott el, amelyek az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2014. március 28-án kerültek kihirdetésre. Az új közbeszerzési tárgyú irányelveket a tagállamoknak főszabály szerint legkésőbb 2016. április 18-áig, az elektronikus közbeszerzésre vonatkozó részeket a központi beszerző szervek tekintetében 2017. április 18-áig, valamennyi ajánlatkérő szervezetre vonatkozóan pedig 2018. október 18-áig kell átültetniük a tagállami jogba. Az Európai Unió három új közbeszerzési tárgyú irányelvének elfogadása az uniós közbeszerzési jog átfogó reformját valósíthatja meg. A klasszikus ajánlatkérők beszerzéseit szabályozó 2004/18/EK irányelvet a 2014/24/EU irányelv, (a továbbiakban: klasszikus irányelv vagy 2014/24/EU irányelv) míg a közszolgáltatók beszerzéseire irányadó 2004/17/EK irányelvet a 2014/25/EU irányelv (a továbbiakban: közszolgáltatói irányelv vagy 2014/25/EU irányelv) váltotta, illetve emellett új irányelvi szabályozásként jelent meg a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv. (a továbbiakban: koncessziós irányelv vagy 2014/23/EU irányelv) A közbeszerzési jogorvoslatokra továbbra is a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvek rendelkezéseit kell alkalmazni.

Ahogy a Kbt. indokolása fogalmaz, az új irányelvek megközelítésmódjukban, a közbeszerzésekre vonatkozó szemléletük tekintetében is újdonságot hoztak. Míg a korábbi évek szabályozását az határozta meg, hogy az EU tagállamai között létrejöjjön egy egységes belső piac a közbeszerzések területén, ahol a piaci verseny előnyei torzulásmentesen érvényesülhetnek, és az uniós vállalkozások egyenlő esélyekkel hozzáférhetnek más tagállami közbeszerzésekhez, most előtérbe kerül az a célkitűzés, hogy a szabályozás a közbeszerzések különböző stratégiai célokra való felhasználását elősegítse. Az egyes jogintézmények szabályaiban a tagállamok számára szélesebb lehetőség nyílik arra, hogy a fontos társadalmi-gazdasági célkitűzések, különösen az *innováció*, a *szociális célkitűzések*, valamint a *fenntarthatóság* a közbeszerzési politika integráns részévé váljanak.

Az új közbeszerzési irányelvek átültetése két lépcsőben valósul meg Magyarországon. A 2015. november 1. napján hatályba lépett új közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) az irányelvi rendelkezések egy jelentős részét már harmonizálta,



azonban az elektronikus közbeszerzések általános bevezetésére csak 2018. április 15-én került sor.

Az elektronikus közbeszerzéseket lebonyolító ún. Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) a Miniszterelnökség által üzemeltetett központi közbeszerzési portál. Az EKR Portál a külső felhasználói interakció felülete, amelyen keresztül elérhetők a számukra engedélyezett rendszerfunkciók. A portál funkcionalitásának része a regisztráció, a jogosultságkezelés, a szervezet és felhasználó adatainak karbantartása, a közbeszerzési terv készítése-karbantartása, a regisztrált felhasználók saját eljárásainak megjelenítése, valamint a publikus információk megjelenítése. Az EKR-ben a közbeszerzési eljárások Kbt.-ben meghatározott eljárásrendeknek és az azokon belüli eljárástípusoknak megfelelően kerültek fejlesztésre, ugyanakkor a gyakorlatban egyelőre mind ajánlatkérői, mind ajánlattevői oldalon vannak nehézségek a rendszer használata kapcsán.

Az EKR-ben a közbeszerzési eljárások mind ajánlatkérői, mind pedig ajánlattevői oldalon szakaszokra lettek bontva, az egyes szakaszok pedig eljárási cselekményekre. Az adott közbeszerzési eljárásból mindegyik oldal csak az őt illető adatokat látja, és csak a vonatkozásában releváns eljárási cselekmények megtételére képes. Az egyes eljárási cselekményeken keresztül teljesíthetők a közbeszerzés lebonyolításához, illetve az ajánlattételhez tartozó kötelezettségek, illetve rögzíthetők a szükséges dokumentumok, nyilatkozatok.

Az EKR-nek az a feladata, hogy biztosítsa az alábbiakat:

- a) a kapcsolattartást, valamint az információk továbbítását, cseréjét és tárolását oly módon, hogy az biztosítsa az adatok változatlan továbbítását, illetve a dokumentumok megváltoztathatatlanságát, letagadhatatlanságát, továbbá az ajánlatok, részvételi jelentkezések, megoldási javaslatok, ajánlatok bizalmas jellegének megőrzését;
- b) az ajánlat benyújtásakor elektronikusan továbbított adatokhoz határidő lejárta előtt ne lehessen hozzáférni;
- c) az ajánlatok benyújtásának pontos időpontja meghatározható legyen;
- d) az eljárás során az elbíráláshoz szükséges bármely adathoz kizárólag az arra jogosult személyek férhessenek hozzá, a jogosultság azonosításával;
- e) a beérkezett adatok megnyitásának időpontját csak az arra jogosult személyek állapíthassák meg;
- f) a beérkezett és megnyitott adatok csak a jogosultak számára maradjanak hozzáférhetők;
- g) a továbbított adatokhoz hozzáférési jogosultságot csak az arra jogosult személyek biztosíthassanak, az előírt időpontot követően.

Előzőek érdekében az EKR-nek a működése során biztosítania kell a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét, együtt kell működnie a széles körben használt informatikai alkalmazásokkal, és nem korlátozhatja a gazdasági szereplők részvételét a közbeszerzési eljárásban.

A jövőben az EKR-en kívüli ajánlattétel csak kivételes esetekben lesz lehetséges, csak akkor, ha arra a külön jogszabály lehetőséget ad. Ennek megfelelően az ajánlatkérő abban az esetben rendelkezhet úgy, hogy nem kötelező az elektronikus úton történő kommunikáció és az EKR alkalmazása, ha a közbeszerzés különleges jellegéből adódóan az elektronikus úton történő kommunikáció olyan sajátos berendezéseket vagy fájlformátumokat igényelne, amelyek nem állnak széles körben rendelkezésre, vagy amelyeket a széles körben

elérhető alkalmazások nem támogatnak, vagy az ajánlatok elkészítéséhez részben olyan fájlformátumok használata szükséges, amelyek nem kezelhetők más nyílt vagy széles körben elérhető alkalmazással, vagy felhasználási engedélyhez kötöttek, és az ajánlatkérő nem tudja ezeket rendelkezésre bocsátani az ajánlat érintett részei vonatkozásában. Továbbá, ha az elektronikus kommunikáció alkalmazása olyan különleges irodai berendezést igényelne az ajánlatkérő részéről, amely általában nem áll az ajánlatkérők rendelkezésére, valamint ha az ajánlatkérő olyan fizikai vagy méretarányos modellek benyújtását írja elő, amelyek elektronikus úton nem továbbíthatók, vagy az EKR üzemeltetője által – a honlapján – közzétett tájékoztatás alapján az EKR részben vagy egészben tartósan nem tudja biztosítani a Kbt.-nek és végrehajtási rendeleteinek megfelelő eljárást; valamint akkor, ha az EKR több napon keresztül fennálló üzemzavara miatt a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás a rendkívüli helyzet által megkívánt idő alatt nem lenne megvalósítható.

Az EKR működése körében gondoskodik valamennyi, a rendszerben lefolytatott eljárási cselekmény naplózásáról. A naplózott adatállomány bejegyzéseit védeni kell az arra jogosulatlan személy általi hozzáféréstől, törléstől, illetve biztosítani kell, hogy a napló tartalma a jogszabály által előírt időtartam alatt a jogosult számára megismerhető és értelmezhető maradjon.

A Közbeszerzési Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal és a jogszabályban az adott eljárás ellenőrzésére feljogosított szerv, valamint jogorvoslati kérelem vagy hivatalbóli kezdeményezés benyújtása esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság és az eljáró bíróság a közbeszerzési eljárás iratait az EKR-ben megtekintheti. Az iratokhoz való elektronikus hozzáférést az ajánlatkérő köteles az erre jogosult szervnek biztosítani. Amennyiben az iratok az EKR-ben nem hozzáférhetők, vagy – a Közbeszerzési Hatóság, a közbeszerzésekért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagy a Gazdasági Versenyhivatal kivételével – valamely ellenőrzésre jogosult szervezet azt kéri, az ajánlatkérő köteles a közbeszerzéssel kapcsolatos iratokat az ellenőrzésre jogosultnak megküldeni.

Előzőek kapcsán lényeges új kötelezettsége az ajánlatkérőnek, hogy – az ellenőrzésre jogosult hozzáférése és az eljárás iratainak az EKR-ben való elektronikus megőrzése érdekében – köteles az eljárás előkészítése körében a keletkezett iratokat, valamint a részvételi jelentkezések és ajánlatok bírálata és értékelése során keletkezett dokumentumokat vagy azok egyszerű elektronikus másolatát az EKR-be is feltölteni az adott eljárás dokumentumai közé.

## 9.2. A Kbt. szerkezete

A Kbt. az *Első* részben tartalmazza a valamennyi közbeszerzés tekintetében alkalmazandó alapvető szabályokat, a *Második* részben pedig az uniós közbeszerzési eljárásrend szabályai olyan módon kerültek kialakításra, hogy az általános eljárási szabályok után következnek az egyes eljárásfajták szabályai. Az uniós közbeszerzési eljárásrendet szabályozó *Második* részen belül az eljárásfajták önálló fejezetekben szerepelnek. A közszolgáltató ajánlatkérők közbeszerzési eljárásainak sajátos szabályait továbbra is külön végrehajtási rendelet rendezi, a rájuk vonatkozó szabályok alkalmazásának hatályáról pedig az alkalmazandó eljárásrendet meghatározó *Első* rész rendelkezik, a törvény *Második* része ezért nem tartalmaz külön

közszolgáltatói fejezetet. A törvény *Harmadik* része tartalmazza az uniós értékhatár alatti nemzeti közbeszerzési eljárásrend irányadó szabályait.

Az építési és szolgáltatási koncessziók megkötésére vonatkozó koncessziós beszerzési eljárás önálló eljárásrendként, a törvény *Negyedik* részében kapott helyet, amely egyaránt vonatkozik az uniós értékhatár feletti és alatti, illetve a klasszikus és a közszolgáltató ajánlatkérők koncessziós beszerzési eljárásaira. Az *Ötödik* rész egységesen tartalmazza a törvény hatálya alá tartozó szerződésekkel kapcsolatos rendelkezéseket, a *Hatodik* rész a jogorvoslatok szabályait, a *Hetedik* rész a Közbeszerzési Hatóságra és Közbeszerzési Döntőbizottságra vonatkozó szervezeti és egyes hatósági eljárásokra vonatkozó szabályokat. A *Nyolcadik* rész a záró rendelkezéseket tartalmazza. A védelmi-biztonsági tárgyú beszerzések szabályairól rendelkező külön törvény jelen kötet írásakor még tervezet szintjén sem ismert.

### 9.3. A végrehajtási rendeletek rendszere

A Kbt. 198. § (1) bekezdésében a Kormány összesen 19 tárgykörben kapott felhatalmazást végrehajtási rendelet megalkotására, amelyek még csak részben ismertek. Ezek E az alábbiak:

1. 424/2017. (XII.19.) Korm.rendelet az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól,
2. 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról,
3. 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről,
4. 310/2015. (X. 28.) Korm. rendelet a tervpályázati eljárásokról,
5. 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről,
6. 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról,
7. 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól,
8. 323/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az egyes közbeszerzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról,
9. 324/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a védelem terén alapvető biztonsági érdeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt áruk beszerzésére, illetőleg szolgáltatások megrendelésére vonatkozó sajátos szabályokról szóló 228/2004. (VII. 30.) Korm. rendelet módosításáról,
10. 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények min-táiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről,

11. 45/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról,
12. 46/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók előzetes regisztrációjáról.

## 9.4. A Kbt. egyes részletszabályai

### 9.4.1. A Kbt. alapelvi rendszere

Az alapelvek jelentősége különösen nagy a Kbt. kapcsán, ugyanis eljárási fajtától, és értékhattártól függetlenül, a teljes folyamat során érvényre kell juttatni őket. A másik fontos szerepük, hogy iránymutatásul szolgálnak a jogalkalmazók számára az egyes konkrét normák értelmezése esetén, illetve, amennyiben az adott esetre nincs egyértelmű jogi rendelkezés, akkor az alapelveknek megfelelően kell eljárni. Az alapelvek jelentőségét növeli továbbá, hogy generálklauzulaként működnek. Ez azt jelenti, hogy külön jogszabályi rendelkezés hiányában az alapelvek megsértése is jogi szankciókat von maga után. A Kbt. alapelvi rendelkezései általános törvényi követelményeket határoznak meg a közbeszerzési eljárás valamennyi résztvevője számára, a fentieknek megfelelően a közbeszerzési eljárás teljes folyamatában jelen vannak, érvényesülésüket az egyes tételes jogi rendelkezések is biztosítják. Az alapelvek jellemzője a célokkal szemben az, hogy akár hivatkozási alapul is szolgálhatnak egy jogvitában, hiszen normaként jelennek meg a törvényszövegben. Emellett a szabályozás jelentős része az alapelvek kibontását jelenti, vagyis az elvek más jogintézményeken keresztül – a követendő magatartást illetően részletesebb, egzaktabb megfogalmazásban – is visszaköszönnek.

A Kbt. értelmében a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát, biztosítani kell az esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot a gazdasági szereplők számára. Mindezeket túl az ajánlatkérők és a gazdasági szereplők a közbeszerzési eljárásban a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni. A törvény tiltja a joggal való visszaélést is, és egy olyan, speciálisan a pénzügyi jogszabályokra jellemző alapelv is megjelenik benne, amelynek értelmében az ajánlatkérőnek a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia.

Mindezeket túl ugyancsak alapelvi előírás, hogy az Európai Unióban letelepedett gazdasági szereplők és a közösségi származású áruk és szolgáltatások számára az ajánlatkérőknek a közbeszerzési eljárásban nemzeti elbánást kell nyújtani. Az Európai Uniót kívül letelepedett gazdasági szereplők és a nem közösségi származású áruk és szolgáltatások számára a közbeszerzési eljárásban szükséges nemzeti elbánást Magyarországnak és az Európai Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nyújtania.

#### **9.4.2. A Kbt. kógenciája**

A Kbt. rendelkezései kógensek, az azoktól való eltérésre tehát csak akkor van lehetőség, ha az adott törvényi rendelkezés kifejezetten diszpozitív szabály. Ilyen például az egyéni bírálati lap vonatkozásában meghatározott új, megengedő szabály, amelynek értelmében a továbbiakban az ajánlatkérő döntésén múlik, hogy alkalmazza-e, vagy sem.

## 10. A BESZERZÉSI TÁRGYAK

A Kbt. értelmében közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti megkötése. A közbeszerzési szerződés tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet, illetve a Kbt. megkülönböztet építési és szolgáltatási koncessziót is.

A Kbt. értelmében árubeszerzésnek minősül a forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy a használatára, hasznosítására vonatkozó jognak a – vételi joggal vagy anélkül történő – megszerzése az ajánlatkérő részéről. Az árubeszerzés magában foglalja a beállítást és az üzembe helyezést is. Mindezekkel kapcsolatban meg kell említenünk a Kbt. 9. § (8) bekezdés a) pontja szerinti rendelkezést, amelynek értelmében a meglévő építmény vagy egyéb ingatlan vétele, illetve az arra vonatkozó egyéb jog megszerzése a Kbt. kivételi körébe tartozik.

Az építési beruházás fogalma értelmében építési beruházás a következőkben felsorolt valamely munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről:

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

A szolgáltatás megrendelése olyan – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről. Amint az látható, mind a régi, mind az új szabályozás úgy határozza meg a szolgáltatás fogalmát, hogy szolgáltatás az, ami nem sorolható be az árubeszerzés vagy az építési beruházás kategóriájába. Mindez a mögöttes közbeszerzési irányelvi szabályozáson és az Európai Bizottság azon meggyőződésén alapul, hogy szándékosan nem alkalmaz úgynevezett zárt definíciót annak érdekében, hogy semmiképpen ne legyen megkerülhető a közbeszerzési szabályozás, okulva az egyes tagállamok korábbi, rendkívül kreatív jogértelmezéséből eredő problémákból. Ennek megfelelően, ha egy tevékenység nem tartozik a Kbt. 8. § (3) bekezdésének a) pontja és ezzel összefüggésben a Kbt. 1. mellékletében foglalt taxatív, zárt felsorolás hatálya alá vagy a Kbt. 8. § (3) bekezdésének b) és c) pontjainak hatálya alá, és az árubeszerzés zárt fogalmának hatálya alá sem, akkor szolgáltatásnak minősül, függetlenül attól, hogy más ágazati jogszabály egyéb szempontból az adott tevékenységet hogyan minősíti.

Az építési koncesszió a Kbt. értelmében az ajánlatkérő által, írásban megkötött visszerthes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő a Kbt. szerinti építési beruházást rendel meg, és az ajánlatkérő ellenszolgáltatása az építmény hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely

együtt jár az építmény hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.

A *szolgáltatási koncesszió* az ajánlatkérő által írásban megkötött visszerhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő szolgáltatás nyújtását rendeli meg azzal, hogy az ajánlatkérő ellenszolgáltatása a szolgáltatás hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.

A koncesszió definíciója lehetővé teszi az ajánlatkérő számára, hogy az elvégzett munkáért fizetést teljesítsen, feltéve, hogy ez nem zárja ki a hasznosítással járó kockázatot mint lényeges elemet. Kérdéses lehet, hogy a kockázatok pontosan milyen mértékű átruházása esetében lehet koncesszióról beszélni. A bíróság joggyakorlata alapján akkor minősül a szerződés koncessziónak, ha az ajánlatkérő teljes egészében vagy legalább jelentős részben a koncessziós jogosultra hárította az általa viselt működtetési kockázatot. Lényeges körülmény, hogy az igénybe vevők közvetlen díjfizetése esetén sem minősül koncessziónak a szerződés, ha az állam valamilyen módon biztosítja a koncesszor befektetéseinek megtérülését. A köz- és magánszféra partnerségén alapuló (PPP) építési projektek sem minden esetben építési koncessziók a beszerzés tárgya szerint, csak amennyiben a magánfél viseli az építmény hasznosításához kapcsolódó gazdasági kockázatot.<sup>14</sup> A Kbt. alkalmazásában akkor tekinthető úgy, hogy a koncessziós jogosult viseli a működési kockázatot, ha bizonytalan, hogy megtérülnek-e a koncesszió tárgyát képező építmény vagy szolgáltatás létrehozása és üzemeltetése során eszközölt beruházásai, illetve felmerült költségei. A koncessziós jogosult lehetséges vesztesége nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható. A működési kockázat keresleti kockázatból, kínálati kockázatból vagy e két kockázat együtteséből adódhat, és fennállásának megítéléséhez csak a koncessziós jogosult által nem befolyásolható tényezőkből eredő kockázatok vehetők figyelembe.

<sup>14</sup> Lásd a C-458/03. számú, Parking Brixen ügyben hozott ítéletet.

## 11. A KIVÉTELI KÖRÖK RENDSZERE

Ahogy azt a törvény indokolása is kifejti, a Kbt. a kivételek meghatározását alapvetően nem helyezi új alapokra, azonban több, a korábbi törvényben szereplő kivételi kört nem vesz át a jelenleg hatályos közbeszerzési törvénybe. A Kbt. emellett bizonyos esetekben – az uniós követelményekkel való nagyobb összhang biztosítása érdekében – újradefiniálja egyes kivételek körét, illetve bevezeti azokat az új kivételeket, amelyek az új közbeszerzési irányelvekben jelentek meg.

- A törvény 9. §-ában foglaltak valamennyi eljárásrendben kivételt jelentenek a Kbt. alkalmazása alól. A Kbt.-t nem kell tehát alkalmazni: a Kbt. 9. § (1) bekezdés szerinti, a külön törvény hatálya alá tartozó védelmi és biztonsági beszerzésekre az ott meghatározott feltételek szerint;
- azon beszerzésekre, amelyek esetében a közbeszerzési szabályok alkalmazása olyan információk átadására kötelezné Magyarországot, amelyek felfedése ellentétes az állam biztonságához fűződő alapvető érdekeivel;
- olyan beszerzésekre, amelyek esetében Magyarország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekei, a minősített adatok védelme vagy a szükséges különleges biztonsági intézkedések a közbeszerzési eljárásban előírható biztonsági intézkedésekkel nem garantálhatók;
- nemzetközi megállapodásban vagy nemzetközi egyezményben meghatározott külön eljárás szerint történő beszerzésre, ha az Európai Unió kívüli állammal az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek megfelelően kötött nemzetközi megállapodás vagy nemzetközi egyezmény projekt közös megvalósításával vagy hasznosításával összefüggő beszerzésre vonatkozik;
- csapatok (katonai erők) állomásoztatására, átvonulására, alkalmazására vonatkozó nemzetközi megállapodásban vagy nemzetközi egyezményben meghatározott külön eljárás szerint történő beszerzésre;
- ha az ajánlatkérő – nemzetközi jogi kötelezettség alapján – nemzetközi szervezet által előírt külön eljárás szerint köteles a beszerzést megvalósítani;
- nemzetközi szervezet vagy nemzetközi finanszírozó intézmény által meghatározott külön eljárás szerinti beszerzésre, ha a beszerzést teljes mértékben az adott szervezet vagy intézmény finanszírozza, vagy abban az esetben, ha a beszerzést legnagyobb arányban az adott szervezet vagy intézmény finanszírozza, és a felek a Kbt.-től eltérő közbeszerzési szabályok alkalmazásában állapodnak meg;
- olyan beszerzésre, amelynek kizárólagos rendeltetése, hogy az ajánlatkérő számára lehetővé tegye nyilvános elektronikus hírközlő hálózat rendelkezésre bocsátását vagy hasznosítását, illetve a nyilvánosság irányában egy vagy több elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtását;



- a Kbt. 5. § (1) bekezdésében meghatározott (klasszikus) ajánlatkérő szervezet olyan jogi személlyel kötött szerződésére, amely felett az ajánlatkérő a saját szervezeti egységei felettihez hasonló kontrollt gyakorol, döntő befolyással rendelkezik annak stratégiai céljai meghatározásában és a működésével kapcsolatos jelentős döntéseinek meghozatalában, valamint amelyben közvetlen magántőke-részesedés nincsen, és amely éves nettó árbevételének több mint 80%-a a kontrollt gyakorló ajánlatkérővel vagy az ajánlatkérő által e pont szerint kontrollált más jogi személlyel kötött vagy kötendő szerződések teljesítéséből származik;
- a Kbt. 5. § (1) bekezdésében meghatározott (klasszikus) ajánlatkérő szervezet olyan jogi személlyel kötött szerződésére, amely felett az ajánlatkérő más ajánlatkérőkkel közösen a saját szervezeti egységei felettihez hasonló kontrollt gyakorol, az ajánlatkérők közösen döntő befolyással rendelkeznek annak stratégiai céljai meghatározásában és a működésével kapcsolatos jelentős döntéseinek meghozatalában, valamint amelyben közvetlen magántőke-részesedés nincsen, és amely éves nettó árbevételének több mint 80%-a a kontrollt gyakorló ajánlatkérővel (ajánlatkérőkkel) vagy az ajánlatkérő által e pont szerint kontrollált más jogi személlyel kötött vagy kötendő szerződések teljesítéséből származik, ami gyakorlatilag az úgynevezett in-house esetkör;
- ugyancsak a Kbt. 5. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérő szervezet másik ajánlatkérővel vagy ajánlatkérőkkel kötött szerződésére, amelynek célja közfeladatok teljesítésére, illetve közszolgáltatások nyújtására vagy közös közérdekű célok megvalósítására irányuló együttműködés kialakítása az ajánlatkérők között, ahol az ajánlatkérők együttműködéssel érintett tevékenységből származó éves nettó árbevételének legfeljebb 20%-a származik a nyílt piacról; továbbá
- a központi beszerző szerv által közbeszerzési eljárás útján beszerzett áru, szolgáltatás vagy építési beruházás megrendelésére azon szervezetek részéről, amelyek javára a központi beszerző szerv közbeszerzési szerződést kötött, valamint a központi beszerző szervek által nyújtott járulékos közbeszerzési szolgáltatások megrendelésére.

Ezek tehát az általános, minden beszerzési tárgy esetében alkalmazandó kivételi körök, amelyek vonatkozásában a törvény további részletszabályokat is meghatároz a 9. § (2)–(7) bekezdésekben. Az előzőeken túl, a törvény rendszerében vannak olyan kivételi körök is, amelyek csak az adott beszerzési tárgy vonatkozásában érvényesülnek, így szolgáltatás megrendelése esetében az alábbiak vonatkozásában sem kell a Kbt.-t alkalmazni:

- meglévő építmény vagy egyéb ingatlan vétele, illetve az arra vonatkozó egyéb jog megszerzése;
- audiovizuális vagy rádiós médiaszolgáltató olyan beszerzése, amelynek tárgya audiovizuális vagy rádiós médiaszolgáltatásra szánt műsorszám vétele, fejlesztése, előállítása, illetve audiovizuális vagy rádiós médiaszolgáltatók általi közös előállítása; valamint bármely ajánlatkérőnek az audiovizuális vagy rádiós médiaszolgáltatótól megrendelt műsorszám szolgáltatására vagy műsoridőre vonatkozó szerződése, továbbá az audiovizuális vagy rádiós médiaszolgáltatásra

szánt műsorszám vételére, fejlesztésére, előállítására, közös előállítására vagy műsoridő vásárlásra vonatkozó szerződések;

- választottbíróvási, közvetítői és békéltetői tevékenység;
- jogi szolgáltatás igénybevétele, amennyiben annak tárgya ügyvéd által ellátott jogi képviselet bírósági, választottbíróvási, hatósági, békéltetői vagy közvetítői eljárásban, valamint az ehhez kapcsolódó, ügyvéd által nyújtott jogi tanácsadás;
- közjegyző által nyújtott hitelesítési szolgáltatás;
- jogszabály alapján vagy bíróság által kirendelt vagyonekezelő, gyám vagy gondnok által nyújtott, valamint egyéb olyan jogi szolgáltatások, amelyek ellátása felett a kirendelő bíróság felügyeletet gyakorol;
- tagállami hatósági hatáskör gyakorlását megtestesítő szolgáltatások;
- értékpapírok vagy a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló törvényben meghatározott egyéb pénzügyi eszközök kibocsátásával, eladásával, vételével vagy átruházásával kapcsolatos, a CPV-ben a 66100000-1 CPV kód alá tartozó (a 66110000-4 CPV kódtól a 66190000-8 CPV kódig megjelölt) pénzügyi szolgáltatások, jegybanki szolgáltatások, valamint az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz és az Európai Stabilitási Mechanizmus keretében végzett műveletek;
- a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény szerinti hitel- és kölcsönszerződések;
- munkaviszony, közszolgálati, kormányzati szolgálati, állami szolgálati vagy közalkalmazotti jogviszony, a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony, az állami projektértékelői jogviszony, ügyészségi szolgálati jogviszony, bírói szolgálati jogviszony, igazságügyi alkalmazotti szolgálati jogviszony, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonya, valamint a Magyar Honvédség hivatásos, szerződéses és önkéntes tartalékos állományának szolgálati viszonya esetében;
- nonprofit szervezetek vagy egyesületek által nyújtott, az állampolgárok védelmét szolgáló 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9, 85143000-3 CPV-kódok által meghatározott polgári védelmi és veszélymegelőzési szolgáltatás, ide nem értve a betegszállítási mentőszolgáltatást;
- vasúti vagy földalatti közösségi személyszállítási szolgáltatások;
- a 79341400-0, a 92111230-3 és a 92111240-6 CPV-kódok által meghatározott politikai kampányszolgáltatás esetében, amelyet valamely politikai párt választási kampánnyal összefüggésben rendel meg;
- ha a szolgáltatást a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérő vagy az említett ajánlatkérők társulása jogszabályban vagy hatósági határozatban – az EUMSZ-szel összhangban – meghatározott kizárólagos jog alapján nyújtja;
- a 73000000-2-től 73120000-9-ig tartó, valamint a 73300000-5, a 73420000-2 és a 73430000-5 CPV-kódok által meghatározott kutatási és fejlesztési szolgáltatás, kivéve, ha annak eredményét kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja tevékenysége során, és az ellenszolgáltatást teljes mértékben az ajánlatkérő szerv teljesíti.

A törvény azon kivételi köröket, amelyek kizárólag a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó szabályok, a koncessziók tekintetében vagy a nemzeti eljárásrend alkalmazása esetén teszik lehetővé a közbeszerzési eljárás mellőzését, más szakaszokban szabályozza, így a közszolgáltatókra vonatkozó kivételek a 10–13. §-ban, a koncessziókra vonatkozó kivételi szabályok a 14. §-ban kaptak helyet, a kizárólag nemzeti eljárásrendben kivételt jelentő esetek pedig a 111. §-ban.

## **12. A KÖZBESZERZÉSEK ELŐKÉSZÍTÉSE**

### **12.1. A közbeszerzések tervezése**

Éves szinten az ajánlatkérő köteles előrelátó módon tervezni a közbeszerzéseit, és ennek vonatkozásban a törvény több kötelező jogi eszköz alkalmazását is előírja az ajánlatkérői oldalon. Ezek közül az egyik legfontosabb az éves közbeszerzési terv készítésének kötelezettsége.

#### **12.1.1. A közbeszerzési terv**

A Kbt. értelmében az 5. § (1) bekezdésében meghatározott úgynevezett klasszikus ajánlatkérők – a központi beszerző szervek kivételével – a költségvetési év elején, legkésőbb március 31-ig közbeszerzési terv készítésére kötelesek az adott évre tervezett közbeszerzéseikről. A közbeszerzési terv elkészítése előtt az ajánlatkérő természetesen indíthat közbeszerzési eljárást, amelyet a tervben szintén megfelelően szerepeltetni kell, illetve a közbeszerzési terv nem vonja maga után az abban megadott közbeszerzésre vonatkozó eljárás lefolytatásának kötelezettségét, ugyanakkor az ajánlatkérő a közbeszerzési tervben nem szereplő közbeszerzésre vagy a tervben foglaltakhoz képest módosított közbeszerzésre vonatkozó eljárást is folytathat. Ezekben az esetekben a közbeszerzési tervet módosítani kell az ilyen igény vagy egyéb változás felmerülésekor, megadva a módosítás indokát is. A törvény értelmében az ajánlatkérő az elfogadást követően haladéktalanul köteles közzétenni a Közbeszerzési Hatóság által működtetett Közbeszerzési Adatbázisban – amennyiben a Közbeszerzési Adatbázisban való közzététel nem lehetséges, a saját vagy a fenntartója honlapján – a közbeszerzési tervet, valamint annak módosítását. A közbeszerzési terv készítésére vonatkozó kötelezettség előírásával a jogalkotó szándéka az, hogy az ajánlatkérő szervezeteket rászorítsa arra, hogy minél hamarabb vegyék számba az adott évre tervezett közbeszerzéseiket, megelőzve ezzel a közbeszerzések részekre bontása tilalmának megsértését – azaz az egybeszámítási szabályokat – vagy a késedelmes, illetve nem megfelelő eljárásindítást. A közbeszerzési terv vonatkozásában a Kbt. továbbra sem ír elő formai kötelezettséget, azonban a 424/2017. (XII.19.) Korm. rendelet minimum tartalmi követelményeket határoz meg, amelynek értelmében az ajánlatkérő a közbeszerzési terv minimális adattartalmaként az EKR-ben köteles megadni:

- a a közbeszerzés tárgyát,
- b a közbeszerzés tervezett mennyiségét,
- c a közbeszerzésre irányadó eljárási rendet,

- d a tervezett eljárás fajtáját,
- e az eljárás megindításának tervezett időpontját, és
- f a szerződés teljesítésének várható időpontját.

Természetesen az ajánlatkérők saját döntésük alapján egyéb adatokat is közzétehetnek a közbeszerzési terv vonatkozásában.

### 12.1.2. A közbeszerzési szabályzat

Az eljárások tervezése kapcsán mindenképpen szólnunk kell a közbeszerzési szabályzat jelentőségéről is. A Kbt. összhangban a korábbi előírásokkal, továbbra is fenntartja a közbeszerzési szabályzat készítésére vonatkozó kötelezettséget. A közbeszerzési szabályzat célja, hogy az ajánlatkérő közbeszerzési eljárásainak minden vonatkozását átfogja, tulajdonképpen folyamatszabályozás, amelynek keretében meg kell határozni az eljárás során az egyes döntésekért felelős személyt, személyeket, illetőleg testületeket is. Ez a követelmény az ajánlatkérő, valamint az ő oldalán eljáró személyek – vagy adott esetben szervezetek – érdekeit is szolgálja, egyértelművé téve a vállalt felelősséget. A törvény egyebekben az ajánlatkérőkre bízta, hogy e kötelezettségüknek milyen módon tesznek eleget, azt azonban egyértelművé teszi, hogy általános jellegű közbeszerzési szabályzat hiányában – illetve az attól való eltérés lehetősége esetében – az ajánlatkérőnek legkésőbb az adott közbeszerzési eljárás előkészítését megelőzően kell meghatároznia a fentieket.

Az EKR használata egyúttal bizonyos részletszabályok rendezését követeli meg az ajánlatkérőktől a közbeszerzési szabályzatuk vonatkozásában, nevezetesen az ajánlatkérőnek közbeszerzési szabályzatában meg kell határoznia az ajánlatkérő nevében eljáró, az EKR-ben történő regisztrációra jogosultak körét, valamint az ajánlatkérő nevében az EKR alkalmazására vonatkozó jogosultságok gyakorlásának rendjét, ugyanis az EKR használatához a rendszerben az arra jogosult személy részéről regisztráció szükséges. A regisztráció egyéges; ugyanazon természetes személy vagy jogi személy egy regisztrációval rendelkezhet. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 5. § (1) bekezdés a) pontja alapján az EKR-ben szereplő személyes adatok kezelésére vonatkozóan a regisztráció során az EKR üzemeltetője megszerzi az Infotv. 3. § 7. pontja szerinti hozzájárulást. Az ajánlatkérő szervezet regisztrációja a Közbeszerzési Hatóság jóváhagyásához kötött. A jóváhagyást a Közbeszerzési Hatóság megadja, ha a szervezet önálló jogalanyisággal rendelkezik, és a Kbt. szerint önálló ajánlatkérőnek minősül. A Közbeszerzési Hatóság az EKR-ben létrejövő ajánlatkérői nyilvántartásban ellenőrizheti, hogy az ajánlatkérő részéről a megfelelő Kbt. szerinti jogalap szerint történik-e az ajánlatkérői minőség megjelölése, és felszólíthatja az ajánlatkérőt ennek javítására. Amennyiben az ajánlatkérő ennek nem tesz eleget, a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezheti.

### 12.1.3. Az ún. zöld közbeszerzési szabályzat

Az új irányelvek és ezzel összhangban a Kbt. is minden eddiginél nagyobb hangsúlyt helyez a fenntarthatósági, ökohatékonyági szempontok megkövetelésére a közbeszerzési eljárások során. Erre való figyelemmel az új közbeszerzési szabályozás széles körben teszi lehetővé, egyes beszerzések vonatkozásában pedig megköveteli a környezetvédelmi, zöld jellemzők alkalmazását. Erre mind az ajánlatkérőknek, mind az ajánlattevőknek fel kell készülniük. A zöld közbeszerzési szabályzat a közbeszerzési szabályzatok speciális változata, amely lehetővé teszi az ajánlatkérő számára, hogy rendszeresen, előre meghatározott belső rendszerben bonyolítson le fenntartható és zöld feltételeket tartalmazó közbeszerzési eljárásokat, illetve a zöld közbeszerzési szabályzattal bizonyíthatja környezettudatosságát. A zöld közbeszerzési szabályzat minden esetben az adott ajánlatkérő beszerzési igényeihez, belső szabályozási rendszeréhez igazodó módon kerül kialakításra annak érdekében, hogy rugalmasan tudjon igazodni az elvárásokhoz.

## 12.2. A közbeszerzési eljárások előkészítésére vonatkozó előírások

A törvény szerint a közbeszerzési eljárás előkészítésének minősül az adott közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás megkezdéséhez szükséges cselekmények elvégzése, így különösen az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet- és piacfelmérés, az előzetes piaci konzultáció, a közbeszerzés becslött értékének felmérése, a közbeszerzési dokumentumok előkészítése. A jogalkotó nagyobb hangsúlyt helyez a korábbiakhoz képest az alapos ajánlatkérői előkészítésre annak érdekében, hogy minimalizálja az egyes szerződéses feltételek korrekcióját eredményező későbbi szerződésmódosításokat. A Kbt. 28. §-a további részlet-szabályokat határoz meg az ajánlatkérők számára, ennek értelmében a törvény szövegszerűen is tartalmazza, hogy az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becslött értékére is tekintettel – megfelelő alapossággal előkészíteni. A Kbt. 28. § (2) bekezdésének értelmében az ajánlatkérő köteles a becslött érték meghatározása céljából külön vizsgálatot végezni és annak eredményét dokumentálni. A vizsgálat során az ajánlatkérő objektív alapú módszereket alkalmazhat, a törvény a jogalkalmazók segítségével egy példálózó felsorolást is tartalmaz arról, hogy különösen mely eljárások tekinthetők megfelelőnek ebben a körben, így:

- a a beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív ajánlatok bekérése;
- b a beszerzés tárgyára vonatkozó, arra szakosodott szervezetek által végzett piac-kutatás;
- c az igazságügyi szakértő igénybevétele;
- d a szakmai kamarák által ajánlott díjszabások;
- e a szakmai kamarák által előállított és karbantartott, megvalósítási értéken alapuló, részletes építési adatbázis;
- f a Közbeszerzési Hatóság által kiadott árstatisztika;
- g az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése.

Az előzetes piacfelmérés továbbra is megengedett, sőt a törvény kibővíti ennek körét, így az adott közbeszerzési eljárás megindítása előtt az ajánlatkérő független szakértőkkel,

hatóságokkal, illetve piaci résztvevőkkel előzetes piaci konzultációkat folytathat a közbeszerzési eljárás előkészítése, valamint a gazdasági szereplők – tervezett beszerzésre és annak követelményeire vonatkozó – tájékoztatása érdekében. Lényeges garanciális rendelkezése a Kbt.-nek, hogy az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést különösen a releváns információk közlését a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a megfelelő ajánlat-tételi határidő meghatározását – megtenni a verseny tisztaságára, a gazdasági szereplők esélyegyenlőségére és egyenlő elbánására vonatkozó alapelvek érvényesülése érdekében. A becsült érték vonatkozásában az annak meghatározását alátámasztó iratokat az ajánlatkérőnek fel kell töltenie az EKR-be.

### 12.2.1. A közbeszerzések műszaki előkészítésének jelentősége

Egy közbeszerzési eljárás előkészítése a műszaki tartalom meghatározásával kezdődik. A Kbt. 58. §-ának értelmében az ajánlatkérő köteles megadni az eljárást megindító felhívásban vagy a további közbeszerzési dokumentumokban a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást. A műszaki leírás azoknak az előírásoknak az összessége, amelyek meghatározzák azokat a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, amelyek alapján a közbeszerzés tárgya olyan módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. E jellemzők utalhatnak a kért építési beruházás, áru vagy szolgáltatás előállításának és nyújtásának folyamatára, módszerére vagy életciklusa bármely más szakaszának valamely konkrét folyamatára akkor is, ha ezek a tényezők végeredményben nem befolyásolják az adott építési beruházás, áru vagy szolgáltatás tulajdonságait, feltéve, hogy kapcsolódnak a szerződés tárgyához, valamint annak értékéhez és céljaihoz képest arányosak. Lényeges előírás, hogy a műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során.

A műszaki előkészítés a korábbiaknál sokkal hangsúlyosabb figyelmet kap a törvény szövegében, ennek megfelelően már a Kbt. 28. §-a úgy rendelkezik, hogy 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. 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 műszaki leírás vonatkozásában meghatározó részletszabályokat a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet tartalmazza.

A közbeszerzés tárgyának meghatározását a Kbt. az ajánlatkérőre bízta, hiszen egy közbeszerzési eljárás akkor tölti be rendeltetését, amikor a beszerzés tárgya az ajánlatkérő szükségletét elégíti ki. A beszerzés tárgyának meghatározása elsősorban a műszaki leíráson keresztül történik. Az ajánlatkérők a beszerzési igényüket, annak műszaki paramétereit a törvényi keretek között szabadon határozzák meg, függetlenül a potenciális ajánlattevők termékeitől. Ennek a szabadságnak csak annyi a korlátja, hogy az ajánlatkérők a műszaki

leírást nem adhatják meg olyan módon, amely indokolatlanul hátrányos vagy előnyös megkülönböztetést okoz egyes ajánlattevők vagy termékek számára, vagy egyes ajánlattevők és termékek kizárását eredményezheti a közbeszerzési eljárásból. Természetszerűleg bármely műszaki paraméter meghatározása járhat azzal az eredménnyel, hogy az ajánlatkérő szükségszerűen kizár egyes, a kiírt paramétereket teljesíteni nem tudó ajánlattevőket, ez azonban önmagában nem versenykorlátozó, amennyiben az adott műszaki paraméter megkövetelése indokolt. A közbeszerzési műszaki leírásban rögzített ajánlatkérői követelmények akkor minősülnek indokoltnak, ha azok az ajánlatkérő beszerzési igényének megvalósításához feltétlenül szükségesek, vagy például a már meglévő rendszerekkel, berendezésekkel való kompatibilitást biztosítják, illetve valamely műszaki biztonsági előírás teszi szükségessé az alkalmazásukat. A következetes és vélelmezhetően a jövőben is irányadó döntőbizottsági és bírósági joggyakorlat értelmében az ajánlatkérő által az ajánlattevőkkel kapcsolatban kiírt követelmény akkor tekinthető indokolatlannak, ha nem igazodik a valós beszerzési igényhez, vagy a beszerzés szempontjából közömbös, ugyanakkor az ajánlattevők helyzetét feleslegesen, valós indok nélkül megnehezíti, és így a lehetséges ajánlattevők számát szükségtelenül csökkenti.<sup>15</sup>

## 12.3. A közbeszerzések pénzügyi előkészítése

### 12.3.1. A becsült érték és az anyagi fedezet

A pénzügyi előkészítés vonatkozásában első lépésként a beszerzés becsült értéke meghatározásának van jelentősége, mivel ez lesz a közbeszerzések tervezésének az egyik alapja. A becsült értéket minden esetben a közbeszerzési eljárás megindításakor kell meghatározni. A Kbt. 4. § 23. pontja szerint a közbeszerzés megkezdésén a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást megindító vagy meghirdető hirdetmény feladásának időpontját, a hirdetmény nélkül induló eljárás esetében pedig az eljárást megindító felhívás vagy a tárgyalási meghívó megküldésének, ennek hiányában a tárgyalás megkezdésének időpontját kell érteni.

A Kbt. 28. § (1) bekezdése a korábbiaknál jóval nagyobb hangsúlyt fektet az ajánlatkérő felelősségére a közbeszerzési eljárás megfelelő alaposágú előkészítése tekintetében a beszerzés tárgyának és becsült értékének pontos meghatározása érdekében. Ezen felelősségi körben az ajánlatkérő köteles a becsült érték meghatározása céljából külön vizsgálatot végezni és annak eredményét dokumentálni. A vizsgálat során az ajánlatkérő objektív alapú módszereket alkalmazhat. A törvény példálózó jelleggel az alábbi módszerek felsorolását tartalmazza:

- a a beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív ajánlatok bekérése,
- b a beszerzés tárgyára vonatkozó, arra szakosodott szervezetek által végzett piacutatás,
- c igazságügyi szakértő igénybevétele,
- d szakmai kamarák által ajánlott díjszabások,

<sup>15</sup> Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.529 /2009 /3. számú ítélete.



- e szakmai kamarák által előállított és karbantartott, megvalósítási értéken alapuló, részletes építési adatbázis,
- f a Közbeszerzési Hatóság által kiadott árstatisztika,
- g az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése.

A becsült érték a Kbt. 16. § (1) bekezdés alapján nem a legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatást jelenti, hanem az adott piacon általában kért vagy kínált – nettó – teljes ellenszolgáltatás az alapja. A közbeszerzés becsült értékének a Kbt.-ben adott meghatározásából következően ez az érték nem azonosítható sem az eljárásban rendelkezésre álló anyagi fedezettel, sem a közbeszerzési eljárásban kialakított verseny eredményeként megtett ajánlati árakkal. Megjegyzendő, hogy sem a Kbt. rendelkezései, sem más jogszabályok nem tartalmaznak arra kötelező előírást, hogy az ajánlatkérőknek a közbeszerzési eljárásuk megindításakor a becsült érték összegének megfelelő ellenszolgáltatással kell rendelkezniük. A becsült értékből tehát nem következik az, hogy az ebbe a körbe eső ajánlati árakat tartalmazó ajánlatok esetén az ajánlatkérő közbeszerzési eljárása további feltételtől függetlenül eredményesnek minősíthető. Az eredményessé nyilvánítás feltétele ugyanis egyéb eseteken túlmenően az, hogy az ajánlatkérő rendelkezésére álló tényleges anyagi fedezet összege elérje a nyertes ajánlat árának összegét. Ugyanakkor ebben a körben a törvény a korábbiaknál szigorúbb szabályokat határoz meg, amikor kimondja, hogy az eljárást az anyagi fedezet elégtelen mértékére tekintettel csak akkor lehet eredménytelenné nyilvánítani, ha az ajánlatkérő a bontási eljárás során, az ajánlatok bontását megelőzően ismertette az anyagi fedezet rendelkezésre álló mértékét – amely eljárási cselekmény a Kbt. 68. § (4) bekezdése alapján a továbbiakban már nem kötelező – vagy az anyagi fedezet mértékét, tehát nemcsak az irányadó becsült értéket. Ezt az értéket az ajánlatkérőnek az elektronikus hirdetménykezelő rendszerben az eljárás megindításakor előre rögzítenie kell, tehát igazolni tudja. Ennek hiányában a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja szerinti eredménytelenségi ok nem hivatkozható jogszerűen.

### 12.3.2. A részekre bontás tilalma

A Kbt. 19. § (1)–(2) bekezdései alapján tilos a közbeszerzési kötelezettséget vagy a szigorúbban szabályozott uniós eljárásrend alkalmazásának megkerülése céljából a közbeszerzést részekre bontani. Részekre bontás alatt azt kell érteni, amikor az ajánlatkérő egy egységes közbeszerzést több szerződéssel valósít meg úgy, hogy azok értékét külön-külön veszi figyelembe a becsült érték megállapításakor, és ezáltal nem alkalmazza a Kbt.-t, vagy nem a magasabb érték szerint alkalmazandó eljárási szabályok szerint folytatja le az egyes közbeszerzési eljárásokat.

Ahogy tehát a Közbeszerzési Hatóság is fogalmaz útmutatójában, a részekre bontás mindig a becsült érték számításával kapcsolatban elkövetett jogsértés. Egy közbeszerzést több szerződéssel, külön időpontokban megvalósítani nem jogsértő, csak abban az esetben, ha az ajánlatkérő a becsült érték számításánál ezen szerződések értékét nem adja össze. A részekre bontás tilalma megsértésének megállapításához nem szükséges, hogy az ajánlatkérő magatartásában a megkerülésre irányuló szubjektív szándék, illetve célzat tetten érhető legyen, elég annak pusztá ténye.

A Kbt. a részekre bontás tilalmát szerzési tárgyaként fogalmazza meg. Ennek megfelelően a törvény akként rendelkezik, hogy amennyiben egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatás megrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Ezen szabály tekintetében az „*egy építési beruházás*” kifejezés a 17. § (5) bekezdése szerinti meghatározásra, a szolgáltatás megrendelések esetében pedig az „*ugyanazon közvetlen cél*” a Közbeszerzési Hatóságnak a korábbi törvény szabályaira vonatkozó útmutatójában meghatározott tartalomra utal – ennek értelmében például, amint azt az indoklás is felidéri, a különböző oktatási tárgyú szolgáltatások esetében a kőművesképzést nem kell a szülésznőképzéssel egységesen kezelni, illetve nem kell azok értékét összevonnival a becsült érték meghatározása szempontjából, ahogyan a különböző építési beruházáshoz vagy támogatáspolitikai értelemben vett projektekhez kapcsolódó azonos vagy hasonló szolgáltatásmegrendeléseket sem, azonban például az ugyanazon épületre vonatkozó engedélyezési tervdokumentáció elkészítésének értékét az esetleges kivitelezési tervdokumentáció értékével össze kell vonni, adott esetben még akkor is, ha azok különböző projektekhez kapcsolódnak. Az árubeszerzések esetében az „*azonos*” áruk beszerzésének értékét összevontan kell kezelni, a korábbi „*hasonló*” kifejezést pedig a „*hasonló felhasználásra szánt áruk*” kifejezés váltotta fel, ami segíti a jogalkalmazást annak megítélésében, hogy mit kell hasonló árunak tekinteni e szabály alkalmazása szempontjából. Ennek kapcsán megjegyezzük, hogy a közeljövőben a külön számítási szabályok további pontosítása várható.

Ami az uniós joggyakorlatot illeti, említésre méltó az Európai Bíróság C-16/98. számú ítélete, amelyben kimondásra került, hogy az egy építési beruházás fennállásának megítélésakor a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont. A bíróság rámutatott, hogy azt kell vizsgálni, hogy a külön szerződésekben foglalt építési munkák együtt egy funkciót töltenek-e be, mind műszaki, mind gazdasági értelemben. Az ítéletből következik, hogy a közbeszerzés tervezésekor az építési munkák eredményének gazdasági és műszaki rendeltetése, funkciója a kiindulópont, és attól függően kell megítélni, hogy egy szerződéssel vagy több szerződéssel valósítható-e meg a beruházások. Az Európai Unió Bíróságának C-574/10. számú ítélete alapján a beszerzés egységének megítéléséhez az építési beruházások kapcsán alkalmazott műszaki-gazdasági funkcionális egység irányadó szempontja más szerzési tárgyak esetében is mérvadó.

Lényeges szempont, hogy mindig az adott eset egyedi körülményeinek vizsgálata útján kell megítélni az egy közbeszerzés fennállását. Amennyiben a műszaki-gazdasági funkció egysége mint fő szempont tekintetében nem tehető egyértelmű megállapítás, úgy segítségül hívhatók további kiegészítő szempontok is, amelyek az adott esetben az egy közbeszerzés fennállását támasztják alá. Ilyen tényező lehet különösen a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint:

- az egységes tervezés és döntés,
- ugyanazon ajánlatkérő személye,
- földrajzi összefüggések (természetesen azzal, hogy önmagában az eltérő földrajzi elhelyezkedés adott esetben eltérő helyrajzi szám) nem képezheti a részekre bontás alapját,

- azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor,
- időbeli összefüggés.

A jogalkalmazás elősegítése érdekében a Kbt. rögzíti, hogy szolgáltatásmegrendelések esetében – hasonlóan az építési beruházásokra vonatkozó szabályokhoz – a beszerzések műszaki és gazdasági funkcionális egységét is figyelembe kell venni a becsült érték meghatározásakor. A törvény szintén megtartja, azonban a könnyebb érthetőség érdekében pontosítja a kisebb értékű közbeszerzések leválasztására vonatkozó szabályt.

Mindezekon túl, ugyan a becsült értékre vonatkozó szabályok között, a Kbt. 16. § (4) bekezdésében szabályozott, ám logikailag idetartozó rendelkezése a törvénynek hogy az ajánlatkérő különálló, önállóan gazdálkodó szervezeti egységei esetében a becsült érték külön-külön is meghatározható. Ennek megfelelően a törvény rögzíti, hogy amennyiben az ajánlatkérő szervezet több különálló működési egységből áll, a közbeszerzés becsült értékének meghatározása során valamennyi működési egység beszerzési igényét együttesen kell figyelembe venni, kivéve, ha egy különálló működési egység saját gazdasági szervezettel és ily módon működési költségvetése felett önálló rendelkezési joggal bír. Ez utóbbi esetben a közbeszerzés becsült értékét az érintett különálló működési egység szintjén is meg lehet határozni.

## 13. ALAPVETŐ ELJÁRÁSI TÍPUSOK

### 13.1. A nyílt eljárás

A nyílt eljárás egyszakaszos közbeszerzési eljárás, amelynek lefolytatására az ajánlatkérő választása szerint sor kerülhet mind a közösségi, mind a nemzeti eljárási rendben. A nyílt eljárás minden esetben ajánlati felhívással indul, amelyet közösségi eljárásrendben az ajánlatkérő hirdetmény útján köteles közzétenni. A nyílt eljárásban valamennyi érdekelt ajánlatot tehet, így ebben az esetben különös jelentősége van az egyenlő esélyű ajánlattétel követelményének. A nyílt eljárásban nem lehet tárgyalni. A nyílt eljárásban az ajánlatkérő a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő az ajánlatához az ajánlattételi határidő lejártától kötve van. Az ajánlati kötöttség időtartamát az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban nem határozhatja meg az annak kezdetétől számított harminc – építési beruházás esetén, valamint ha a közbeszerzési eljárást külön jogszabályban előírt folyamatba épített ellenőrzés mellett folytatják le hatvan – napnál hosszabb időtartamban. A nyílt eljárásban kiemelten fontos az eljárás megfelelő előkészítése, mivel az ajánlati felhívásban és dokumentációban rögzített feltételeket a későbbiekben nem lehet megváltoztatni, tekintettel arra, hogy a nyílt eljárásban nem lehet tárgyalni, és az ajánlati kötöttség a benyújtott ajánlatok változásának korlátja. Ez az ajánlatkérők által legtöbbször alkalmazott eljárási típus, mivel kiírása nincs szűkítő feltételhez kötve, mint például a tárgyalásos eljárásé, és kiválóan alkalmas az ajánlattevők széleskörű versenyeztetésére.

### 13.2. A meghívásos eljárás

Hasonlóan a nyílt eljáráshoz, a meghívásos eljárást is bármikor választhatják az ajánlatkérők, ugyanakkor, szemben az előző típussal, ez kétszakaszos eljárás, amely részvételi és ajánlattételi szakaszból áll. Leegyszerűsítve, a meghívásos eljárás valójában ugyanazt tudja két szakaszban, mint a nyílt eljárás, így elsősorban akkor érdemes alkalmazni, ha valamilyen okból az ajánlatkérő előzetesen akarja szűrni a részvételre jelentkezőket. A meghívásos eljárás részvételi felhívással indul, amelyet az ajánlatkérő külön jogszabályban meghatározott hirdetmény útján köteles közzétenni a közösségi eljárásrendben. Részvételi jelentkezést bármely érdekelt gazdasági szereplő benyújthat. A részvételi szakaszban az ajánlatkérő nem kérhet, a részvételre jelentkező pedig nem tehet ajánlatot. A meghívásos eljárás második szakaszában, az ajánlattételi szakaszban történik az alkalmasnak minősített és ajánlattételre felhívott jelentkezők ajánlattételre való felkérése, valamint az ajánlatok érdemi összehasonlítása és a megadott elbírálási szempont alapján történő értékelése.

Amennyiben a meghívásos eljárás részvételi szakasza eredményes, az eredménynek a részvételre jelentkezőkkel történt közlésétől számított öt munkanapon belül az ajánlatkérő köteles az alkalmasnak minősített jelentkezőknek – amennyiben az ajánlatkérő meghatározta az ajánlattevők keretszámát a műszaki, vagy szakmai alkalmasság alapján kiválasztott jelentkezőknek – az írásbeli ajánlattételi felhívást egyidejűleg megküldeni. Amennyiben az ajánlatkérő keretszámot határoz meg, úgy a részvételi felhívásban meg kell adnia az alkalmas jelentkezők közötti rangsorolás módját is arra az esetre, ha a keretszám felső határát meghaladja az alkalmas jelentkezők száma.

### 13.3. A tárgyalásos eljárás

A tárgyalásos eljárás olyan két szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelynek első, részvételi szakaszában az ajánlatkérő a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítésére való alkalmasságáról vagy alkalmatlanságáról dönt. A részvételi szakaszban a részvételre jelentkező nem tehet ajánlatot. Az eljárás második, ajánlattételi szakaszában az ajánlatkérő az alkalmasnak minősített és ajánlattételre felhívott részvételre jelentkezőkkel tárgyal a szerződés feltételeiről. Ellentétben a nyílt és a meghívásos eljárás szabályaival, a hirdetményes tárgyalásos eljárást az ajánlatkérők kizárólag a törvényben meghatározott taxatív feltételek fennállta esetében alkalmazhatják. Nemzeti eljárásrendben a Kbt. 113. § (1) bekezdése alapján a tárgyalásos eljárás kezdeményezése nincs feltételhez kötve, így az az ajánlatkérő választása szerint bármikor alkalmazható. A részvételi szakasz teljesen megegyezik a meghívásos eljárásban tárgyaltakkal. A hirdetményes tárgyalásos eljárásban ugyancsak meg lehet határozni keretszámot a részvételi szakaszban. Tárgyalásos eljárás esetében sajátosan alakul az ajánlati kötöttség, ugyanis ebben az esetben az ajánlatkérő a részvételi felhívásban, az ajánlattételi felhívásban és a dokumentációban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő pedig az ajánlatához a tárgyalások befejezésének időpontjától van kötve, korábban nem áll be az ajánlati kötöttség, hiszen ellenkező esetben nem volna miről tárgyalni. Lényeges garanciális szabály azonban, hogy a tárgyalás során a közbeszerzés tárgya és feltételei nem változhatnak olyan módon, hogy az eljárást meghirdető vagy megindító felhívásban, az ajánlattételi felhívásban és az egyéb közbeszerzési dokumentumokban közölt feltételek olyan jelentős mértékben módosuljanak vagy egészüljenek ki, amely torzítja a versenyt, vagy sérti a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét, különösen, ha az új feltételek ismerete alapvetően befolyásolhatta volna az érdekelt gazdasági szereplők arra vonatkozó döntését, hogy részt kívánnak-e venni a közbeszerzési eljárásban, vagy ha a változás következtében valamelyik ajánlattevő nem lenne képes a tárgyalások befejezésével végleges ajánlatot tenni, vagy az értékelés szempontjai vagy módszere változtak volna, valamint, ha az ajánlatkérő által meghatározott, a Kbt. 87. § (1) bekezdése szerinti minimumkövetelmények változtak volna. A tárgyalásos eljárásban az ajánlatkérő és egy vagy több ajánlattevő közötti tárgyalások arra irányulnak, hogy az ajánlatkérő a legkedvezőbb feltételekkel köthessen szerződést. Az ajánlatkérőnek a tárgyalások során is biztosítania kell az egyenlő bánásmódot az ajánlattevők számára, így különösen az ajánlatkérő által adott bármilyen tájékoztatást az összes ajánlattevőnek meg kell adni. A tárgyalások lezárásaként az ajánlatkérő az ajánlattevőket felhívja a végleges ajánlat írásban történő beadására. Az ajánlatkérőnek a végleges ajánlatok beadásának határidejét is meg kell adnia. Az ajánlatkérő, ha az eljárást megindító

vagy meghirdető felhívásban jelezte, hogy fenntartja ennek a lehetőségét, az első ajánlatok beérkezését követően dönthet úgy, hogy nem tart tárgyalást, hanem a benyújtott ajánlatok bírálatával és értékelésével befejezi az eljárást.

### 13.4. A versenypárbeszéd eljárás

A versenypárbeszédet új közbeszerzési eljárási lehetőségként még a 2004/18/EK irányelv vezette be, és az új irányelvek is fenntartották azzal a céllal, hogy azokban az esetekben, amikor a nyílt vagy meghívásos eljárás keretében nem lenne lehetőség a nyertes ajánlattevő legkedvezőbb feltételek melletti kiválasztására, az ajánlatkérők igénybe vehessenek egy rugalmasabb eljárási technikát. A jogalkotói szándék tipikusan az innovációs tárgyú PPP-projektek sajátosságaira gondolt ezen eljárás megalkotásakor. Olyan rugalmas eljárási lehetőségről van szó, amely a versenyt nem csorbítja, ugyanakkor biztosítja az ajánlatkérő számára annak lehetőségét, hogy minden egyes részvételre jelentkezővel megvitathassa a szerződés valamennyi feltételét. A versenypárbeszéd olyan eljárás, amelyben valamennyi érdekelt részvételi jelentkezést nyújthat be, és amelynek keretében az ajánlatkérő tárgyalásokat folytat az általa – az irányelvben foglalt feltételeknek megfelelően – kiválasztott részvételre jelentkezőkkel. Az ajánlatkérő és a jelentkezők közötti konzultációk célja az ajánlatkérőnek a közbeszerzés tárgyával kapcsolatban támasztott követelményeinek megfelelő egy vagy több olyan változat meghatározása, amely alapján a kiválasztott jelentkezők ajánlatot tehetnek. A Kbt. szerint a versenypárbeszéd ugyanazokban az esetekben alkalmazható, mint amely esetekben a tárgyalásos eljárás. Mindez egyben azt is jelenti, hogy amennyiben a tárgyalásos eljárást megalapozó, a Kbt. 85. §-ában meghatározott feltételek fennállnak, az ajánlatkérő a tárgyalásos eljárás és versenypárbeszéd alkalmazása közül szabadon választhat.

A versenypárbeszéd részvételi felhívással indul, és az eljárás részvételi szakaszában bármely érdekelt gazdasági szereplő benyújthat részvételi jelentkezést. Az ajánlatkérő döntése alapján a versenypárbeszéd esetében is meghatározhat keretszámot a részvételi szakasz vonatkozásában, a tárgyalásos eljárás kapcsán elmondottak szerint. Az ajánlatkérő a részvételi felhívásban meghatározza a beszerzés tárgyára vonatkozó igényeit és követelményeit, amelyeket ismertetőben pontosít. Az ismertetőnek tartalmaznia kell különösen a közbeszerzés tárgyának, az arra vonatkozó közbeszerzési műszaki leírásnak, továbbá a szerződéses feltételeknek a meghatározását olyan mértékben, ahogyan az ajánlatkérő erre képes, valamint az arra vonatkozó iránymutatást, hogy az ajánlatkérő mely körülményekről kéri az ajánlattevők javaslatát, és e körülmények tekintetében melyek az általa igényelt keretek vagy elvárások. Ezenkívül a szerződés megkötésének és teljesítésének indikatív határidejét is meg kell jelölnie a közbeszerzési dokumentumokban.

A versenypárbeszédben az ajánlatok értékelése csak a legjobb ár–érték arányt megjelenítő szempontrendszeren alapulhat. Hasonlóan a tárgyalásos eljáráshoz, amennyiben a részvételi szakasz eredményes, az eredménynek a részvételre jelentkezőkkel történt közlésétől számított öt munkanapon belül az ajánlatkérő köteles az alkalmasnak minősített jelentkezőknek – ha az ajánlatkérő meghatározta a párbeszédben részt vevők keretszámát, a kiválasztott jelentkezőknek – az ajánlattételi felhívást egyidejűleg megküldeni. Ha az alkalmasnak minősített jelentkezők száma nem éri el a keretszám alsó határát, az ajánlatkérő

az alkalmasnak minősített jelentkezők párbeszédre felhívásával folytathatja az eljárást. A párbeszédben részvételre önállóan felhívott ajánlattevők közösen nem nyújthatnak be megoldási javaslatot, vagy tehetnek ajánlatot. Az eljárás párbeszéd szakaszában az ajánlattevők nem ajánlatot, hanem úgynevezett megoldási javaslatokat nyújtanak be, amelyek alapján az ajánlatkérő párbeszédet folytat velük. A megoldási javaslatok bontását követően a versenypárbeszédben az ajánlatkérő és egy vagy több ajánlattevő közötti párbeszéd arra irányul, hogy megtalálják azokat a megoldásokat, amelyek a leginkább alkalmasak az ajánlatkérő beszerzési igényének kielégítésére. Az ajánlatkérőnek a párbeszéd során is biztosítania kell az egyenlő bánásmódot az ajánlattevők számára, így különösen az ajánlatkérő által adott bármilyen tájékoztatást az összes ajánlattevőnek meg kell adni. A párbeszéd során az ajánlattevők megoldási javaslatukhoz, az ajánlatkérő az általa meghatározott feltételekhez nincs kötve, az eljárás során azonban a közbeszerzés tárgya és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételei nem változhatnak olyan jelentős mértékben, amely torzítaná a versenyt, vagy sértené a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét. Az értékelés szempontjai, vagy módszere az eljárás során nem változhatnak. Az ajánlatkérő az ajánlattevőkkel egyenként folytat párbeszédet, az ajánlattevő hozzájárulása nélkül semmilyen, általa közölt információ nem osztható meg a többi résztvevővel. A párbeszéd lezárását követően az ajánlatkérő írásban, egyidejűleg felszólítja a párbeszédben – adott esetben annak utolsó fordulójában – részt vett ajánlattevőket ajánlatuk benyújtására. Amennyiben az érintett résztvevők hozzájárultak megoldási javaslatuknak a beszerzés tárgyára vonatkozó követelmények kialakítása során történő teljes vagy részleges felhasználásához, és az ajánlatkérő szükségesnek tartja, az ajánlatkérő jogosult a végső ajánlat készítéséhez egy vagy több megoldási javaslat teljes vagy részleges felhasználásával meghatározni a közbeszerzési műszaki leírást és a szerződés feltételeit. Ebben az esetben a végleges ajánlat benyújtásához új közbeszerzési dokumentumokat bocsát rendelkezésre. Ellenkező esetben az ajánlattevők korábbi megoldási javaslatukat véglegesítve tesznek ajánlatot.

### 13.5. Innovációs partnerség

Az innovációs partnerség új eljárástípus a Kbt.-ben, amelyet az új közbeszerzési irányelvek teremtettek meg. A Kbt. szerint olyan sajátos közbeszerzési eljárás, amelynek célja egy innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztése és az ennek eredményeként létrejövő áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások ezt követő beszerzése. Az innovációs partnerség a Kbt. szerint két szakaszra tagolódik:

- a egyrészt az úgynevezett eljárási szakaszra, amely során az eljárási szabályok betartásával, a Kbt.-ben szabályozott eljárásrend szerint kerül sor az innovációs partnerségi szerződés vagy szerződések megkötésére,
- b másrészt az úgynevezett szerződéses szakaszra, amely lényegében az innovatív termék, szolgáltatás, építési beruházás fejlesztési folyamata, illetve az ajánlatkérő részéről történő beszerzése az innovációs partnerségi szerződésben szabályozott feltételek szerint.

Innovációs partnerség több ajánlatkérő között is létrehozható. Az innovációs partnerségi szerződés megkötésére lényegében a tárgyalásos eljárás szabályait rendeli alkalmazni a Kbt.

azzal, hogy ennek során a törvényben meghatározott eltérő szabályokat is alkalmazni kell. Az innovációs partnerség lefolytatása során az ajánlatkérőnek beszerzési igényét olyan innovatív termékre, szolgáltatásra vagy építési beruházásra kell meghatározni, amely a piacon nem áll rendelkezésre. Ennek megfelelően a közbeszerzési dokumentumokban foglalt szerződéses feltételeknek részletesen ki kell terjedniük a szellemi alkotásokhoz fűződő jogokra vonatkozó feltételekre is. Az eljárás nem hirdethető meg előzetes tájékoztató útján, és az eljárásfajta választását a beszerzés tárgya újszerűségének ismertetésével kell indokolnia az ajánlatkérőnek. További könnyítés, hogy építési beruházás esetében nem szükséges árazatlan költségvetést bocsátani a gazdasági szereplők rendelkezésére, illetve az ajánlatban árazott költségvetést nem kell benyújtani.

Sajátos előírás, hogy az ajánlatkérő minden szakasz lezárulását követően dönthet a partnerség megszüntetéséről vagy a partnerek számának csökkentéséről az egyes partnerségi szerződések felmondása révén, ha a közbeszerzési dokumentumokban jelezte ennek lehetőségét és feltételeit. A partnerségi szerződésben egyértelműen rögzíteni kell a partnerek számának csökkentésére alkalmazandó objektív szempontokat, valamint azt, hogy a folyamat végén az ajánlatkérő hány gazdasági szereplőtől szerez be árut, szolgáltatást vagy építési beruházást, illetve – ha a fejlesztési folyamat során nem csökkentette a partnerek számát ennek megfelelően – hogy mely objektív szempontok alapján dönti el, hogy melyik partnertől szerzi be azokat.

Több partnerrel létrehozott innovációs partnerség esetében az érintett partner hozzájárulása nélkül semmilyen, általa közöltinformáció nem osztható meg a többi partnerrel. A partner hozzájárulását valamely konkrét információ tervezett közlésére vonatkozóan kell kérni. Az ajánlatkérőnek biztosítania kell, hogy a partnerség felépítése, a különböző szakaszok tartama és értéke tükrözze a javasolt megoldás innovativitását és azt, hogy a megoldás kifejlesztéséhez milyen kutatási és innovációs tevékenységek sorozatára van szükség. További előírás, hogy a fejlesztést követően megvalósuló árubeszerzés, szolgáltatás vagy építési beruházás értéke nem lehet aránytalan a kifejlesztéséhez szükséges költségekhez képest.

### **13.6. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás**

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás olyan, egy szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelyben az ajánlatkérő az ajánlattételre felhívott ajánlattevőkkel tárgyal a szerződés feltételeiről. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást a törvény – összhangban az irányelvi előírásokkal – kivételes eljárásfajtnak tekinti. Ez azt jelenti, hogy nem szabadon választható az ajánlatkérők részéről, hanem kizárólag a Kbt.-ben tételesen és kőgensen meghatározott törvényi feltételek fennállása esetén alkalmazható. Minderre figyelemmel az ajánlatkérőknek különös gondossággal kell megítélniük, hogy valamennyi törvényi alkalmazási feltétel megvalósul-e, mivel e téren a felelősség egyedül őket terheli: az ajánlatkérőt terheli annak bizonyítása, hogy jogszerűen választotta az adott eljárásfajta. A korábbi törvényben szereplő esetekhez képest a Kbt. az irányelvi előírásoknak megfelelően kis mértékben átalakítja a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságát biztosító különböző jogalapok meghatározását. Mindezek értelmében tehát a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetében maga az ajánlatkérő jogosult meghatározni, hogy mely gazdasági szereplőt



vagy gazdasági szereplőket kér fel közvetlenül az ajánlattételre. Az eljárás egyszakaszos, ebben az esetben tehát nincs részvételi szakasz.

Annak ellenére, hogy ez az eljárás az ajánlattevő(k) közvetlen felkérésével indul, ezt az eljárást is az EKR-en keresztül kell lebonyolítani. Ajánlattételre csak olyan gazdasági szereplő hívható fel, amely regisztrált az EKR-ben, azzal, hogy az ajánlatkérő a részvételre vagy ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplőt az EKR-en kívül előzetesen felhívhatja a regisztráció megtételére.

### 13.7. A nemzeti eljárásrend sajátos szabályai

A jogalkotó a nemzeti eljárásrend szabályait alapvetően változtatta meg, amikor a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontjának vonatkozásában főszabályként mellőzni rendeli a hirdetmény közzétételét az eljárás kezdeményezése kapcsán a nyílt, a meghívásos és a tárgyalásos eljárás vonatkozásában. Azonban nyílt, meghívásos és tárgyalásos eljárás esetében is hirdetmény útján kell közzétenni az eljárást megindító felhívást, ha a beszerzés tárgyát képező építési beruházás becsült értéke a hétszázmillió forintot eléri vagy meghaladja, valamint ha a 3. melléklet szerinti szolgáltatás becsült értéke az uniós értékhatárt eléri vagy meghaladja.

A Kbt. a kisebb értékű építési beruházások vonatkozásában fenntartja a közvetlen felkérés lehetőségét azzal, hogy nem lehetséges ezen eljárásfajta alkalmazása, ha a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott és Magyarország országhatárán átnyúló projekttel kapcsolatos. Az eljárásban az ajánlatkérő nem köteles alkalmassági követelményt előírni, illetve az ajánlattételi határidő nyílt eljárásban irányadó minimális időtartamára vonatkozó előírás nem alkalmazandó. Az ajánlattételi határidő, az ajánlattételi felhívás vagy a közbeszerzési dokumentumok módosításáról, valamint az ajánlattételi felhívás visszavonásáról nem kell hirdetményt közzétenni, hanem az eredeti ajánlattételi határidő lejárta előtt közvetlenül, egyidejűleg írásban kell tájékoztatni azokat a gazdasági szereplőket, amelyeknek az ajánlatkérő az ajánlattételi felhívást megküldte. Garanciális szabály, hogy az eljárásban kizárólag az ajánlattételre felhívott – minimum öt darab – gazdasági szereplő tehet ajánlatot. Az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők közösen nem tehetnek ajánlatot, azonban az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplő jogosult közösen ajánlatot tenni olyan gazdasági szereplővel, amelynek az ajánlatkérő nem küldött ajánlattételi felhívást. Itt is érvényesül az az előírás, hogy csak olyan gazdasági szereplő kérhető fel, amely regisztrált az EKR-ben.

### 13.8. Speciális eljárási részletszabályok a Kbt. 117. §-a kapcsán

A Kbt. 117. §-a értelmében az ajánlatkérő az uniós értékhatárokat el nem érő értékű közbeszerzése megvalósításakor – választása szerint a Kbt. *Második* részében foglalt szabályok által nem kötött, önálló eljárási szabályokat alakíthat ki. Ebben az esetben tehát az ajánlatkérő maga alakíthatja az eljárási kereteket, de csak a törvényben meghatározott mértékig, így például lényeges kitétel, hogy az ajánlatkérőnek saját eljárási szabályok előírása esetén is azokra az alapelvekre és alapvető garanciális szabályokra figyelemmel kell eljárnia, amelyeket a Kbt. előír. Az eljárást tehát minden esetben hirdetményben kell meghirdetni, és az eljárással kapcsolatos minden, annak eredményére kiható döntést és információt közölnie

kell a részt vevő gazdasági szereplőkkel. A jogorvoslathoz való jog biztosítása érdekében szintén kötelező a döntések indokolt írásbeli közlése, összegezés készítése és a szerződéskötési moratórium megtartása. A garanciális szabályok érvényesülését a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati fórumként ebben az esetben is biztosítja. Mindezeket túl, az ajánlatkérő az általa megválasztott eljárási fajtáról a közbeszerzési eljárás során nem térhet át másikra, és ha az általa a közbeszerzés során alkalmazandó eljárás szabályait önállóan alakítja ki, köteles ezeket a szabályokat megjeleníteni az eljárást megindító felhívásban. Az ajánlatkérő választása szerint egy- vagy kétszakaszos eljárási rendet is kialakíthat, de az eljárást megindító felhívásnak minden esetben biztosítania kell, hogy annak alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehesenek, illetve részvételi jelentkezést nyújthassanak be. A fentieket túl az eljárást megindító felhívásnak mindazon információkat tartalmaznia kell, amelyek a gazdasági szereplőknek a megfelelő ajánlattételhez szükségesek, így különösen az odaítélendő szerződés legfontosabb részleteit, tehát az eljárás tárgyát, mennyiségét, a szerződéses feltételeket és az odaítélés módjának rövid leírását.

## 14. A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁS SZEREPLŐI AJÁNLATKÉRŐI OLDALON

### 14.1. Az ajánlatkérők

A Kbt. úgynevezett kormányzati (vagy klasszikus) és közszolgáltató (közüzemi) ajánlatkérőket különböztet meg. A klasszikus ajánlatkérők a szorosan vett állami, önkormányzati ajánlatkérők, felsorolásukat a Kbt. 5. § (1) bekezdése tartalmazza. Előzőeken túl a Kbt. kötelezően alkalmazni rendeli a szabályait az egyes támogatásból megvalósuló beszerzések esetében is.

A közszolgáltató ajánlatkérők meghatározására a Kbt. 6. §-ában került sor. A közszolgáltató ajánlatkérői státuszt a tevékenység határozza meg. Ennek megfelelően közszolgáltató ajánlatkérőnek minősül az az egyébként kormányzati ajánlatkérőnek minősülő szervezet, amely a Kbt. 6. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenységet folytatja. A 6. § (2) bekezdése tovább pontosítja a közszolgáltatás fogalmát, amikor úgy rendelkezik, hogy ebbe a körbe tartozik a beszerzés akkor is, ha az vízépítési projekttel, öntözéssel vagy vízrendezéssel (vízelvezetéssel) függ össze, feltéve, hogy az ivóvízellátásra szánt víz mennyisége az ilyen projektek vagy az öntözési, illetve vízrendezési létesítmények által biztosított víz teljes mennyiségének több mint 20%-a, továbbá, ha szennyvízelvezetéssel vagy -kezeléssel függ össze. Az (1) bekezdés c) pontja szerinti közlekedési szolgáltatások alkalmazásában hálózatnak minősül, ha a szolgáltatást az illetékes hatóság által meghatározott üzemeltetési – különösen a szolgáltatási útvonalakra, a rendelkezésre bocsátandó közlekedési kapacitásra vagy a szolgáltatás gyakoriságára vonatkozó – feltételek alapján nyújtják. Azonban nemcsak a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérők folytathatnak közüzemi tevékenységet, így a 7. § (1) bekezdése értelmében az ebbe a körbe nem tartozó szervezet is minősülhet közszolgáltató ajánlatkérőnek, amennyiben a 6. § (1)–(2) bekezdésében meghatározott valamely közszolgáltató tevékenységet folytatja, vagy ilyen tevékenység folytatása céljából hozták létre, feltéve, hogy felette az 5. § (1) bekezdésében meghatározott egy vagy több szervezet közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni. Ugyancsak közszolgáltató ajánlatkérőnek minősül az az – egyébként más módon ajánlatkérőnek nem minősülő – szervezet is a 7. § (2) bekezdésének értelmében, amely a 6. § (1)–(2) bekezdésében meghatározott egy vagy több közszolgáltató tevékenységet különleges vagy kizárólagos jog alapján folytatja. Előfordulhat azonban, hogy egy szervezet csak látszólag folytat a Kbt. szerinti közszolgáltatási tevékenységet, ez azonban valójában egyéb tevékenységének járulékos következménye. Erre figyelemmel a 7. § (3) bekezdése értelmében nem minősül közszolgáltató tevékenységnek, ha gáz- vagy hőenergia esetén az érintett szervezet közszolgáltató tevékenységétől eltérő tevékenysége folytatásának elkerülhetetlen következménye a gáz- vagy a hőenergia termelése, valamint a hálózat ellátása

kizárólag az ilyen termelés hasznosítására irányul, és nem haladja meg az érintett szervezet árbevételének 20%-át, figyelembe véve a tárgyévet is magában foglaló megelőző három év átlagát, illetve ha villamos energia vagy ivóvíz esetén az érintett szervezet közszolgáltató tevékenységétől eltérő tevékenység folytatásához állít elő villamos energiát vagy ivóvizet, valamint a hálózat ellátása kizárólag saját felhasználásától függ, és nem haladja meg az általa előállított villamos energia vagy ivóvíz teljes mennyiségének 30%-át, figyelembe véve a tárgyévet is magában foglaló megelőző három év átlagát.

Mindkét típusú ajánlatkérőnek regisztrálnia kell az EKR-ben, mielőtt közbeszerzési eljárást kezdeményez. A Közbeszerzési Hatóság az EKR-ben létrejövő ajánlatkérői nyilvántartásban ellenőrizheti, hogy az ajánlatkérő részéről a megfelelő Kbt. szerinti jogalap szerint történik-e az ajánlatkérői minőség megjelölése, és felszólíthatja az ajánlatkérőt ennek javítására. Amennyiben az ajánlatkérő ennek nem tesz eleget, a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezheti.

## **14.2. Eljáró személyek az ajánlatkérő oldalán**

### **14.2.1. A bírálóbizottság**

A közbeszerzési eljárás előkészítése, a felhívás és a közbeszerzési dokumentumok elkészítése, valamint az ajánlatok értékelése során és az eljárás más szakaszában az ajánlatkérő nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyeknek és szervezeteknek együttesen rendelkezniük kell a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai, közbeszerzési, jogi és pénzügyi szakértelemmel. Az ajánlatkérő az előzőekben meghatározott szakértelemmel együttesen rendelkező, legalább háromtagú bírálóbizottságot köteles létrehozni az ajánlatoknak elbírálására és értékelésére. A bírálóbizottság írásbeli szakvéleményt és döntési javaslatot készít az eljárást lezáró döntést meghozó személy vagy testület részére. Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet többletkövetelményeket határoz meg a bírálóbizottság vonatkozásában, ennek megfelelően építési beruházás esetén a Kbt. 27. § (3)–(4) bekezdése alkalmazásában a beszerzés tárgya szerinti szakértelemnek az építési beruházás tárgyában az adott szakterületen szerzett szakirányú felsőfokú végzettség fogadható el. A bírálóbizottság gyakorlati működését leíró ügyrendi szabályokat az ajánlatkérőknek a közbeszerzési szabályzatukban kell rögzíteniük. A bírálóbizottsági jegyzőkönyvet az ajánlatkérőnek minden esetben csatolnia kell az adott eljárás kapcsán az EKR-ben.

### **14.2.2. A döntéshozó**

A közbeszerzési eljárások során korábban gyakori probléma volt a döntés-előkészítés és a döntéshozatal keveredése. Elterjedt gyakorlattá vált, hogy döntés-előkészítésben részt vevők döntéshozóként is szerepeltek az eljárásban, ami alapvető szintű sérelmeket eredményezett. Minderre figyelemmel a Kbt. fenntartja e két funkció tiszta és világos különválasztását, amikor egyértelművé teszi, hogy az egyszemélyi döntéshozó nem lehet tagja

a bírálóbizottságnak, testületi döntéshozó esetében pedig kizárólag tanácskozási joggal lehetséges a bírálóbizottsági tagként történő delegálása. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a döntéshozó ne ismerné az adott közbeszerzési eljárás valamennyi körülményét, a rendelkezés pusztán az egyes funkciók elválasztását szolgálja. Felelősségi oldalról a döntéshozót nem köti a bírálóbizottság írásos javaslata, azonban amennyiben attól eltérően dönt, teljes mértékben egyedül viseli az ebből eredő felelősséget azzal, hogy a részletszabályokat az ajánlatkérők közbeszerzési szabályzataikban kötelesek rögzíteni. A felelősség megállapítása szempontjából bír jelentőséggel, hogy testületi döntéshozatal esetén név szerinti szavazást kell alkalmazni, azaz ilyenkor a testületi ülésről készült jegyzőkönyvnek az egyes tagok szavazatát név szerint kell tartalmaznia.

### **14.2.3. A felelős akkreditált közbeszerzési tanácsadó**

A Kbt. értelmében a részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló, valamint árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén az uniós értékhatárt meghaladó, építési beruházás esetén az ötszázmillió forintot meghaladó értékű közbeszerzési eljárásba az ajánlatkérő köteles felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bevonni. A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó tevékenysége körében aláírásával és az előzetes regisztráció során kapott lajstromszámát feltüntető pecséttel ellenjegyzi a közbeszerzési eljárás során keletkezett egyes dokumentumokat. A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó az ellenjegyzésével igazolja a közbeszerzési eljárásban történő személyes részvételét, továbbá felelősséget vállal az eljárás szakszerűségéért és a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályoknak való megfeleléséért. Minden eljáró felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadónak regisztrálnia kell az EKR-ben, a regisztráció a névjegyzéket közzétevő szerv jóváhagyásához kötött. A névjegyzéket közzétevő szerv a jóváhagyást megadja, ha a regisztrált adatok a közzétett névjegyzékbe bejegyzett adatokkal megegyeznek. Az eljárásban közreműködő felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót vagy szaktanácsadókat az EKR-ben az ajánlatkérő az adott eljáráshoz elektronikusan hozzárendeli.

## **15. A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁS ÁLTALÁNOS MENETE**

### **15.1. A közbeszerzési eljárás megindítása**

Közbeszerzési eljárás hirdetmény útján, illetve amennyiben a hirdetmény nélküli eljárás jogalapja fennáll, közvetlen felhívás megküldésével kezdeményezhető. A közbeszerzési hirdetmények továbbra is az arra szolgáló hivatalos lapokban kell megjelentetni attól függően, hogy milyen eljárási rendben folyik le az eljárás. A hirdetményt a Közbeszerzési Értesítőben vagy az Európai Unió Hivatalos Lapjában és a hirdetmények elektronikus lapjában (TED-adatbank) kerül közzétételre.

Ennek kapcsán megemlítendő, hogy a végrehajtási jogszabály előírásai értelmében ott, ahol a Kbt. a felhívás kötelező tartalmi elemeként a közbeszerzési dokumentumok elektronikus elérhetőségének megjelölésére utal, az EKR-ben folytatott eljárások tekintetében azt az információt kell érteni, hogy a közbeszerzési dokumentumok az EKR-ben milyen elérhetőségen található meg. Ahol pedig a Kbt. a felhívás kötelező tartalmi elemeként az ajánlat vagy részvételi jelentkezés benyújtásának címére utal, az alatt az EKR-ben folytatott eljárások tekintetében az EKR internetcímét kell érteni.

A hirdetményfeladás részletszabályait 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 tartalmazza. A Közbeszerzési Hatóság ellenőrzi a hirdetményeket, amennyiben az ellenőrzés kötelező, vagy az ajánlatkérő azt kéri. Ennek megfelelően a közbeszerzési eljárást megindító felhívás, a koncessziós beszerzési eljárást megindító felhívás, a tervpályázati kiírás, a közbeszerzési eljárást meghirdető hirdetmény ellenőrzése kötelező, kivéve ha a hirdetményt feladni kívánó kérelmező csatolja kérelméhez – a külön jogszabály alapján az uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzések közbeszerzési jogi minőségellenőrzéséért felelős szervezet által kiállított – közbeszerzési minőségellenőrzési tanúsítványt, vagy a közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló jogszabály alapján kiállított minőség-ellenőrzési tanúsítványt. A kötelező hirdetményellenőrzés díjköteles. Hirdetményt közzétételre csak az ajánlatkérő küldhet meg, illetve hirdetményben ajánlatkérőként csak olyan szervezet szerepelhet, amely a Kbt. 26. § (1) bekezdése szerinti értesítési kötelezettségének – legkésőbb a hirdetmény hatóság részére történő megküldése előtt kettő munkanappal – eleget tett.

## 15.2. A részvételi és ajánlattételi határidő

Az ajánlatok és a részvételi jelentkezések beérkezésére vonatkozó határidőt az ajánlatkérőnek úgy kell meghatároznia, hogy – figyelembe véve a szerződés összetettségét és a Kbt.-ben előírt minimális határidőket – elegendő idő álljon rendelkezésre az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések elkészítéséhez. A beérkezési határidőt csak hosszabbítani lehet, az ajánlati, ajánlattételi, illetve részvételi felhívás módosítására vonatkozó szabályok alkalmazásával. A Kbt. bizonyos esetekben kötelezővé teszi a határidő-hosszabbítást. A meghosszabbítás mértékének arányban kell állnia a kiegészítő tájékoztatásban közölt információk vagy a változtatás jelentőségével.

Az ajánlattételi vagy részvételi határidő hirdetmény feladásával kezdeményezett közbeszerzési eljárások esetén a hirdetmény feladásának napján kezdődik, hirdetmény feladása nélkül kezdeményezett eljárások esetén pedig a felhívás megküldésének a napján. A Kbt. főszabályként – eljárásonként – meghatározza az ajánlattételi/részvételi határidő minimális időtartamát. Az ajánlattételi határidőt minden esetben úgy kell meghatározni – a törvényi minimum fegyelembevétele mellett –, hogy elegendő időtartam álljon rendelkezésre a megfelelő ajánlattételhez. Az egyes eljárások kapcsán irányadó határidőket az adott eljárási típus kapcsán tárgyaljuk.

A fenti határidők kapcsán lényeges előírás, hogy az ajánlattételi és részvételi határidő munkanapokon reggel nyolc és délután tizenhat óra közötti időszakra eső időpontban határozható meg, az EKR működési sajátosságai okán.

## 15.3. A kiegészítő tájékoztatás és a helyszíni bejárás jogintézménye

Az eljárást megindító felhívás és a dokumentáció tartalmát meghatározó jogszabályi előírások egyfelől azt biztosítják, hogy az ajánlatkérő valamennyi, a beszerzési igényének megfelelő követelményt rögzíthessen, másfelől pedig azt, hogy az így meghatározott követelmények együttes teljesülése alapján az ajánlattevő megfelelő ajánlatot tehessen, illetve a részvételre jelentkező megfelelő részvételi jelentkezést nyújthasson be. Az ajánlatkérők azonban gyakran a legnagyobb körültekintés mellett sem tudnak olyan felhívást és dokumentációt készíteni, amely kapcsán a potenciális ajánlattevőkben ne merülnének fel kérdések. A kiegészítő tájékoztatás jogintézménye teszi lehetővé, hogy az adott eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők az őket érdeklő, esetlegesen nem egyértelmű ajánlatkérői követelmények, tartalmak vonatkozásában írásban kérdéseket tegyenek fel. A kiegészítő tájékoztatás alapvetően az értelmezést szolgálja a megfelelő ajánlattétel vagy részvételi jelentkezés biztosítása céljából. A kiegészítő tájékoztatás révén tehát az ajánlattevő vagy a részvételre jelentkező választ kaphat a számára nem egyértelmű, félreérthető előírásokkal vagy azok megfogalmazásával kapcsolatos kérdéseire, aminek köszönhetően olyan ajánlatot tehet vagy olyan részvételi jelentkezést nyújthat be, amely mindenben megfelel az eljárást megindító felhívás és dokumentáció előírásainak. Mindez semmiképpen sem jelenti azt, hogy az ajánlatkérő köteles elmagyarázni az ajánlattevőnek a jogszabályi rendelkezéseket, ugyanis az ajánlatkérők joggal feltételezhetik, hogy egy közbeszerzési eljárásban ajánlatot benyújtó gazdasági szereplő maradéktalanul tisztában van a jogszabályi keretekkel.

## 15.4. Visszalépés a közbeszerzéstől

A törvény külön címszó alatt szól a felhívás visszavonásának lehetőségéről, egy helyen rendezve a vonatkozó szabályokat. Amennyiben az eljárást megindító felhívást hirdetményben közzétették, az ajánlattételi vagy részvételi határidő lejártá előtt a visszavonásról hirdetményt kell feladni, és egyidejűleg tájékoztatni kell azokat a gazdasági szereplőket, akik az ajánlatkérőnél érdeklődésüket jelezték. A nem hirdetménnyel induló eljárásokban az eredeti határidő lejártá előtt egyidejűleg, közvetlenül kell tájékoztatni az ajánlattételre, illetve részvételre felhívott gazdasági szereplőket. Amennyiben az eljárás előzetes tájékoztató közzétételével indult, ez nem jelent kötelezettséget a közbeszerzési eljárás lefolytatására abban az esetben sem, ha a tájékoztató közbeszerzési eljárás meghirdetésére irányult. Ez utóbbi esetben az eljárás megindításának elmaradásáról az ajánlatkérő köteles hirdetményt feladni, valamint értesíteni azon gazdasági szereplőket, amelyek szándéknyilatkozatukat az ajánlatkérőnél benyújtották. Az ajánlatkérő a bontást követően nem köteles az ajánlatokat, valamint a részvételi jelentkezéseket elbírálni, a tárgyalást vagy párbeszédet befejezni. A több szakaszból álló eljárásokban az ajánlattételi felhívást az ajánlattételi határidő lejártáig visszavonhatja, ha bizonyítani tudja, hogy a bontási eljárást követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye. Ezekben az esetekben az ajánlatkérőnek az eljárást eredménytelenné kell nyilvánítania. A Kbt. továbbra is fenntartja az úgynevezett feltételes eljárás lehetőségét, azonban bővíti annak esetköreit. Ennek megfelelően az ajánlatkérő az eljárást akkor is eredménytelenné nyilváníthatja, ha az eljárást megindító felhívásban felhívta a gazdasági szereplők figyelmét arra, hogy amennyiben valamely meghatározott, ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan jövőbeli esemény az 53. § (1) bekezdésében foglalt határidőt követően bekövetkezik, az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja. A törvény garanciális szabályként követeli meg az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső, és általa elháríthatatlan ok fennállását, hogy az ajánlatkérő az eljárásban érvényes ajánlatot vagy részvételi jelentkezést benyújtó gazdasági szereplők ismeretében már ne dönthessen úgy, hogy ezen gazdasági szereplőkkel nem kíván szerződni. Egyúttal védi a szabályozás az eljárásban részt vevő gazdasági szereplők érdekeit is, akik bízva az eljárás befejezésében, költségeket vállaltak a közbeszerzési eljárásban való részvétellel összefüggésben. Ilyen feltételes közbeszerzés indítható akkor is, ha az ajánlatkérő támogatásra irányuló igényt – nevezetesen pályázatot, projektjavaslatot, támogatási szerződés módosítást vagy változásbejelentést – nyújtott be vagy fog benyújtani – függetlenül attól, hogy megjelent-e már a támogatás pályázati felhívása –, és az ajánlatkérő a támogatásra irányuló igény el nem fogadását vagy az igényeltnél kisebb összegben történő elfogadását olyan körülménynek tekinti, amely miatt az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja.

## 15.5. A bontási eljárás

Az ajánlatkérőnek az ajánlatokat, részvételi jelentkezéseket tartalmazó iratok felbontását az irányadó részvételi vagy ajánlattételi határidő lejártának időpontjában kell haladéktalanul megkezdenie.



Az ajánlatokat vagy részvételi jelentkezéseket tartalmazó iratok felbontását az EKR az ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejártát követően, két órával később kezdi meg. Az ajánlatnak vagy részvételi jelentkezésnek az ajánlattételi, illetve a részvételi határidő lejártának időpontjáig kell elektronikusan beérkeznie, a beérkezés pontos időpontjáról az EKR visszaigazolást küld. Az elektronikusan benyújtott ajánlatok vagy részvételi jelentkezések felbontását az EKR végzi úgy, hogy a bontás időpontjában az ajánlatok vagy részvételi jelentkezések az ajánlatkérő számára hozzáférhetővé válnak. Az elektronikusan benyújtott ajánlat vagy részvételi jelentkezés esetében a Kbt. 68. § (4)–(5) bekezdése szerinti adatokat az EKR a bontás időpontjától kezdve azonnal elektronikusan elérhetővé teszi az ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők számára – azzal a tartalommal, ahogyan azok az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben szerepelnek. A részben elektronikusan benyújtott részvételi jelentkezés és ajánlat bontását ugyancsak az EKR végzi, az ajánlatkérő azonban ebben az esetben köteles a részvételi jelentkezés és az ajánlat EKR-en kívül beérkező részeit – külön bontás tartása nélkül – a megfelelő ajánlathoz társítani és azt dokumentálni. Fizikai modell benyújtása esetén azt fénykép vagy jegyzőkönyv készítésével és annak az EKR-be az eljárás iratai közötti feltöltésével kell az ajánlatkérőnek dokumentálnia. Az elektronikusan benyújtott ajánlat esetében az ajánlatkérő feltüntetheti az EKR által generált jegyzőkönyvben a fedezet összegét, amennyiben azt a bontást megelőzően az EKR-ben rögzítette.

Lényeges új rendelkezés, hogy az ajánlattételi vagy részvételi határidő nem jár le, ha az EKR vagy annak az ajánlat elkészítését támogató része az EKR üzemeltetője által közzétett tájékoztatás alapján igazoltan folyamatosan legalább öt percig fennálló üzemzavar(ok) folytán az ajánlatkérő által meghatározott ajánlattételi vagy részvételi határidőt megelőző huszonnégy órában összesen legalább százhusz percig, vagy – anélkül, hogy a határidő meghosszabbítására ezt követően már sor került volna – üzemzavar folytán az ajánlattételi vagy részvételi határidő alatt folyamatosan legalább huszonnégy óráig nem érhető el. Ezen rendelkezések kezelése a jövőben várhatóan okoz majd némi nehézséget ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon.

Amennyiben az ajánlattételi vagy részvételi határidő módosítása szükséges, de az EKR üzemzavara miatt módosító hirdetmény feladása vagy értesítés megküldése nem lehetséges, a Kbt. által előírt határidőknek megfelelően az ajánlatkérő az ajánlattételi, illetve részvételi határidő módosításáról szóló hirdetményt az ajánlattételi vagy a részvételi határidő lejártá után is feladhatja, illetve a hirdetménnyel közzé nem tett felhívás esetén a módosításról szóló értesítést a Kbt. szerinti határidőn túl is kiküldheti, az üzemzavar elhárulását követően haladéktalanul, de legkésőbb a következő munkanapon – erre a körülményre azonban a módosító hirdetményben utalni kell.

## **15.6. A bontáshoz kapcsolódó jogkövetkezmények**

### **15.6.1. Az ajánlati kötöttség**

A Kbt. 53. § (8) bekezdésének értelmében a részvételre jelentkező a részvételi határidő lejártáig visszavonhatja részvételi jelentkezését, az ajánlattevő pedig ajánlatát az ajánlati kötöttség beálltáig vonhatja vissza. A Kbt. az ajánlattevő ajánlati kötöttségére a közbeszerzési eljárás egyes fajtáira vonatkozóan meghatározott szabályokat kell alkalmazni. Ugyan a törvény kifejezetten nem szól róla, de ajánlatkérői oldalon is létezik kötöttség, mivel az egyes részletszabályok

alapján, valamint a kapcsolódó döntőbizottsági joggyakorlat értelmében az ajánlatkérő is kötve van az általa meghatározottakhoz, így például ha a kiírásában nem hivatkozott egy ágazati jogszabálynak való megfelelésre vagy bármely más követelményre, akkor az annak való megfelelést utóbb már nem követelheti meg.

### **15.6.2. Az ajánlati biztosíték**

A Kbt. előírásainak értelmében az ajánlatkérő az eljárásban való részvételt ajánlati biztosíték adásához kötheti, amit az ajánlattevőnek az ajánlati kötöttség beálltaig a felhívásban meghatározott mértékben kell az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátania. Az ajánlattevőnek ajánlatában igazolnia kell, hogy a biztosítékot az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátotta. Az ajánlati biztosíték az ajánlati kötöttség megtartását biztosítja, ezért értelemszerűen kétszakaszos eljárások esetében a részvételi szakaszban a részvételt nem lehet biztosíték adásához kötni. A bontás pillanatában főszabályként beáll az ajánlati kötöttség. Ezzel összefüggésben az ajánlati biztosíték szerepe tulajdonképpen az, hogy az ajánlattevőt az ajánlatának fenntartására ösztönözze az eljárás folyamán, minderre figyelemmel a biztosíték mértékét az ajánlatkérőnél előreláthatólag felmerülő veszteség mértékére tekintettel kell megállapítani, hiszen amennyiben az ajánlattevő az ajánlati kötöttségének ideje alatt ajánlatát visszavonja, vagy a szerződés megkötése az érdekkörében felmerült okból hiúsul meg, a biztosíték az ajánlatkérőt illeti meg. Az ajánlati biztosíték kikötése nem kötelező az ajánlatkérő részéről, amennyiben azonban alkalmazásra kerül, úgy az eljárást megindító felhívásban a befizetés helyét, illetőleg az ajánlatkérő fizetési számlaszámát, továbbá a befizetés igazolásának módját meg kell határozni. Értelemszerűen amennyiben lehetőség van részajánlattételre, az ajánlati biztosítékot részenként kell meghatározni. A törvény érvénytelenségi okot is kapcsol az ajánlati biztosítékhoz, nevezetesen azt, hogy magának az ajánlati biztosítéknek a határidőben rendelkezésre nem állása, illetve a határidőben kisebb összegben való rendelkezésre állása nem pótolható. Itt azonban meg kell jegyeznünk, hogy a jövőben várhatóan ez az előírás enyhülni fog, és az előbbieken meghatározottak is pótolhatók lesznek. Külön kiemelendő a törvényszöveg értelmében, hogy az ajánlati biztosíték az ajánlatkérőt illeti meg abban az esetben is, ha az ajánlattevő az ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlatához az ajánlatkérő felhívására nem, vagy nem megfelelően nyújtja be az egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatát alátámasztó igazolásokat, és ajánlata ezen okból érvénytelennek minősül. Sajnos a törvény nem szól arról az esetről, ha nemzeti eljárásrendben az egységes közbeszerzési dokumentum helyett csak nyilatkozatot kell benyújtani, kérdés tehát, hogy amennyiben a nyilatkozatban foglaltakat nem tudja az ajánlattevő utóbb igazolni, akkor az előzőek alkalmazhatók-e, vagy sem.

## **15.7. Eljárási cselekmények a bontást követően**

### **15.7.1. A bírálat folyamata**

Az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. Ahhoz,

hogyan a bírálat folyamatát jobban megértsük, tekintsük át, hogy milyen dokumentumokat kell az ajánlattevőknek az ajánlat – vagy a részvételi jelentkezés – részeként csatolni, nevezetesen ezeket:

- a felolvasólapot;
- az egységes közbeszerzési dokumentumot, illetve nemzeti eljárásrendben helyette a vonatkozó nyilatkozatot;
- amennyiben a kiírt kizáró okok kapcsán releváns, akkor az öntisztázásról szóló hatósági határozatot;
- a felhívásban megjelölt egyéb dokumentumokat, így például a szakmai ajánlatot, az árazott költségvetést és egyéb nyilatkozatokat.

A szabályok értelmében a bírálat legalább két szakaszra tagolódik. A Kbt. 69. § (2) bekezdése szól az előzetes ellenőrzés kötelezettségéről.

### 15.7.2. Az előzetes ellenőrzés

Az ajánlatkérő a bírálat során az alkalmassági követelmények és a kizáró okok előzetes ellenőrzéséhez köteles az egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatokat elfogadni, valamint – ahogyan a törvény szó szerint fogalmaz – *minden egyéb tekintetben* a részvételi jelentkezés és az ajánlat megfelelőségét ellenőrizni, szükség szerint a 71–72. § szerinti bírálati cselekményeket elvégezni. Az egységes közbeszerzési dokumentumban foglaltakat tehát az ajánlatkérőnek ellenőriznie kell, csakúgy, mint az egyéb megkövetelt dokumentumokban foglaltakat. Nem kérhető igazolás benyújtása, ha az ajánlatkérő az Európai Unió bármely tagállamában működő — az adott tagállam által az e-Certis rendszerben igazolásra alkalmas adatbázisként feltüntetett – ingyenes elektronikus adatbázisba belépve közvetlenül hozzájuthat az igazoláshoz vagy egyéb releváns információhoz. Nem magyar nyelvű nyilvántartás esetén az ajánlatkérő kérheti a releváns igazolás vagy információ magyar nyelvű fordításának benyújtását. A magyarországi nyilvántartások közül a hatósági nyilvántartások, valamint a külön jogszabályban nevesített nyilvántartások tekintendők az igazolás benyújtásának kiváltására alkalmas nyilvántartásnak. Az ajánlatkérő az egységes európai közbeszerzési dokumentum szerinti nyilatkozattal egyidejűleg – több szakaszból álló eljárásban a részvételi szakaszban – ellenőrzi a nyilatkozatban feltüntetett, az előzőek szerint elérhető adatbázisok adatait is. Az előzetes ellenőrzés keretében tehát csak az egységes európai közbeszerzési dokumentumban foglaltak ellenőrizhetők, valamint az egyéb becsatolni kért dokumentumokban foglaltak tekintetében lehet hiánypótlást, felvilágosításkérést kibocsátani, de nem lehet kérni az alkalmasság és a kizáró okok igazolását, mert ez csak a bírálat következő szakaszában lehetséges.

### 15.7.3. Felhívás a kizáró okok és az alkalmasság igazolására

Az ajánlatkérő a továbbiakban csak azokat az ajánlatokat köteles értékelni, amelyeket az előzetes ellenőrzés eredményeként – ideértve az esetleges hiánypótlást, illetve az irreális ajánlati elemek vizsgálatát is – megfelelőnek talált. Tehát az előzetes értékelés alapján

érvényesnek tekintett ajánlatok vonatkozásában a kiírt értékelési szempont(ok) alapján fel kell állítani az ajánlattevők sorrendjét, és csak ezt követően lehet bekérni az egységes közbeszerzési dokumentumban – nemzeti eljárásrendben a helyette alkalmazott nyilatkozatban – foglaltak alátámasztására az igazolásokat. Főszabályként az ajánlatkérő csak az értékelési szempontok alapján legkedvezőbb ajánlattevőt köteles felhívni arra, hogy a kizáró okok fenn nem állásának igazolására, illetve az alkalmassági követelményeknek való megfelelésre vonatkozó dokumentumokat nyújtsa be. A Kbt. 69. § (4) bekezdésében foglalt felhívás nem minősül hiánypótlásnak. A Kbt. 71. §-ában szabályozott hiánypótlási eljárásra a benyújtott igazolások vonatkozásában kerülhet sor a továbbiakban. Ugyanez vonatkozik az érintett ajánlattevő által igénybe vett kapacitást biztosító szervezetekre is. Amennyiben az ajánlattevő által benyújtott igazolások hiányosak vagy nem megfelelőek, akkor az ajánlatkérő hiánypótlást bocsáthat ki azokra vonatkozóan. Ha az ajánlattevő nem, vagy az esetleges hiánypótlást követően sem megfelelően nyújtja be az igazolásokat, akkor az ajánlatát figyelmen kívül kell hagyni, és a következő legkedvezőbb ajánlattevőt kell felhívni az igazolások benyújtására. Az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntésben csak olyan ajánlattevőt nevezhet meg nyertes ajánlattevőként, aki a fentiek szerinti igazolási kötelezettségének eleget tett. Az ajánlatkérő az összegezésben csak akkor nevezheti meg a második legkedvezőbb ajánlattevőt, ha az eljárást lezáró döntés meghozatalát megelőzően őt is felhívta az igazolások benyújtására. Az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntés meghozatalát megelőzően dönthet úgy, hogy nemcsak a legkedvezőbb, hanem az értékelési sorrendben azt követő meghatározott számú következő legkedvezőbb ajánlattevőt is felhívja az igazolások benyújtására. Ezzel a lehetőséggel az ajánlatkérő ugyanakkor csak abban az esetben élhet, ha az értékelés módszerét figyelembe véve valamelyik ajánlat figyelmen kívül hagyása esetén az ajánlattevők egymáshoz viszonyított sorrendje nem változik.

Ha ajánlatkérő él azzal a lehetőséggel, hogy a több szakaszból álló eljárás részvételi szakaszában meghatározza az ajánlattételre felhívandó gazdasági szereplők keretszámát, és az adott közbeszerzési eljárásban a keretszámot meghaladó részvételi jelentkezést nyújtottak be, az ajánlatkérő köteles már a részvételi jelentkezések bírálata során a kizáró okok és az alkalmasság vonatkozásában a szükséges igazolásokat bekérni és a részvételi szakasz eredményét ezek figyelembevételével megállapítani. Az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező utólagos igazolási kötelezettsége arra irányul, hogy bizonyítsa az alkalmassági követelmények, a kizáró okok fenn nem állása tekintetében az egységes európai közbeszerzési dokumentum alapján az ajánlatkérő által figyelembe vett értékek teljesülését. Az alkalmassági követelményeknek való megfelelés, a kizáró okok fenn nem állása esetén az ajánlat vagy részvételi jelentkezés akkor is érvényes, ha a benyújtott igazolások eltérnek a korábbi nyilatkozatban feltüntetett adatoktól. Az igazolások utólagos benyújtásakor igazolt, adott esetben a korábbi nyilatkozat szerinti értékeket meghaladó adatok azonban már nem változtatják meg az ajánlattételre felhívni kívánt részvételre jelentkezők rangsorát. Az ajánlatkérő jogosult az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben benyújtott igazolás, nyilatkozat tartalmának ellenőrzése érdekében más állami vagy önkormányzati szervtől, hatóságtól vagy gazdasági szereplőtől információt kérni. A megkeresett szervezet három munkanapon belül köteles az információt megadni. Előzőeken túl az ajánlatkérő jogosult a kizáró okok fenn nem állása és az alkalmasság megítélése céljából az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben megnevezett személyek természetes személyazonosító adatait, valamint képzettségre és végzettségre, szakmai gyakorlatra, szervezeti, köztestületi tagságra

és gazdasági társaságban fennálló tagságra vonatkozó adatait kezelni. A kizáró okok fenn nem állásának ellenőrzése keretében – a külön jogszabályban foglalt igazolási szabályok szerint – a büntetlen előéletre vonatkozó adatról hatósági igazolás is kérhető. A kizáró okok hiányának igazolásához benyújtandó, külön jogszabályban foglalt nyilatkozat gazdasági, valamint szakmai kamara előtt annak tagja által tett nyilatkozat is lehet.

A Kbt. 81. § (4)–(5) bekezdéseinek értelmében nyílt eljárásban az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban rendelkezhet úgy, hogy a bírálóknak az aránytalanul alacsony ár vagy költség vizsgálatára vonatkozó részét az ajánlatok értékelését követően végzi el. Ebben az esetben csak a legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő – és ha az összegezésben meg kívánja nevezni, a második legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő – tekintetében vizsgálja az ár vagy költség aránytalanul alacsony voltát, és kér szükség esetén árindoklást. Amennyiben az ajánlattevő ajánlata aránytalanul alacsony ár vagy költség miatt érvénytelennek bizonyul, az értékelési sorrendben a következő ajánlattevő a helyébe lép, és a szükséges bírálati cselekményeket ennek megfelelően kell elvégezni. Ugyancsak nyílt eljárás esetében az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban rendelkezhet úgy is, hogy az ajánlatok bírálatát – az egységes európai közbeszerzési dokumentumban foglalt nyilatkozat alapján – az ajánlatok értékelését követően végzi el. Ebben az esetben csak az értékelési sorrendben legkedvezőbb vagy a legkedvezőbb és az azt követő egy vagy több legkedvezőbb ajánlattevő tekintetében végzi el a bírálatot. Bármelyik lehetőséget is választja, az ajánlatkérő az előzőeket csak akkor alkalmazhatja, ha az értékelés alkalmazott szempontjait és módszerét figyelembe véve valamely ajánlat érvénytelensége esetén a többi ajánlat egymáshoz viszonyított sorrendje egyébként nem változna. Természetesen az ajánlatkérő nyílt eljárás esetében is eljárhat az általános szabályok szerint.

#### **15.7.4. A bírálat specialitásai tárgyalásos eljárás esetében**

A tárgyalásos eljárásban az ajánlatok bírálatát az ajánlatkérő több szakaszban végzi. Az első szakaszban az ajánlattételi felhívásban meghatározott ajánlattételi határidőre benyújtott, ajánlati kötöttséget nem eredményező első ajánlat vonatkozásában az ajánlatkérő megvizsgálja, hogy az megfelel-e a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételeknek. Az ajánlatot a tárgyalások megkezdését megelőzően akkor kell érvénytelenné nyilvánítani, ha az ajánlat olyan okból érvénytelen, amellyel kapcsolatban a tárgyalások során vagy hiánypótlás keretében nincs lehetőség az ajánlat megfelelővé tételére. A tárgyalások megkezdését megelőzően csak akkor lehet az ajánlat érvénytelenségét a szakmai ajánlat nem megfelelő volta miatt megállapítani, ha a szakmai ajánlat nem felel meg az ajánlatkérő által meghatározott minimumkövetelményeknek. Az ajánlatban foglalt egyéb nyilatkozatokkal, dokumentumokkal kapcsolatos hiányokat a tárgyalások befejezéséig kell pótolni. A második szakaszban a tárgyalások befejezését követően az ajánlatkérő megvizsgálja, hogy a végleges ajánlatok megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumoknak a tárgyalás befejezésekor meglévő tartalmának, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, és szükség szerint árindoklást kér. Az azon nyilatkozatokra, dokumentumokra vonatkozó hiányok, amelyeket az első ajánlattal kapcsolatban a tárgyalások befejezéséig kellett volna pótolni, ezt követően már nem pótolhatók. Ezután a megfelelőnek tekintett végleges ajánlatokat az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban meghatározott értékelési szempont alapján

értékeli, és – ha az eljárás korábbi szakaszában nem került sor az igazolások bekérésére – be-kéri a kizáró okok és az alkalmasság vonatkozásában az szükséges igazolásokat.

### **15.7.5. Az elbírálás időtartama**

Az ajánlatok elbírálásának a lehető legrövidebb időn belül meg kell történnie, de a Kbt. 69. §-ától eltérően az ajánlatok bírálata és értékelése nélkül meghozható az eljárás eredménytelenségéről szóló döntés, ha az adott eljárásban a végleges árajánlatok mindegyike meghaladja a rendelkezésre álló anyagi fedezet összegét. Ahhoz, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 98. § (2) bekezdése szerinti lehetőségével éljen, azaz az eredménytelen eljárásra tekintettel hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás indítson, szükséges, hogy elvégezze az ajánlatok értékelését. Az elbírálást olyan időtartam alatt kell elvégezni, hogy az ajánlattevőknek az el-járást lezáró döntésről való értesítésére az ajánlati kötöttség fennállása alatt sor kerüljön. Ha erre nincs lehetőség, vagy nem kerül rá sor, az ajánlatkérő felkérheti az ajánlattevőket ajánlataiknak meghatározott időpontig történő további fenntartására. Ennek fenntartása azonban nem lehet hosszabb az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított hatvan napnál. Ha az ajánlattevő a megadott határidőben nem nyilatkozik, úgy kell tekin-teni, hogy ajánlatát az ajánlatkérő által megjelölt időpontig fenntartja. Ha egy ajánlattevő az ajánlatát nem tartja fenn, az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontját követően az eljárás további részében az értékelés során ajánlatát figyelmen kívül kell hagyni. A rész-vételi jelentkezések vonatkozásában a szabály ugyanez, a lehető legrövidebb időn belül el kell bírálni őket. Ha ezt az ajánlattevő az ajánlattételi felhívás megküldésének időpontjáig nem tudja befejezni, minden részvételre jelentkezőnek egyidejűleg értesítést kell küldenie az ajánlattételi felhívás megküldésének – annak eredeti időpontjától számított hatvan nap-nál nem későbbi – új időpontjáról. A részvételi szakasz eredményéről ezt megelőzően kell a jelentkezőket értesíteni.

### **15.7.6. Hiánypótlás, felvilágosításkérés és a számítási hiba javítása**

Az ajánlatkérőnek az összes ajánlattevő és részvételre jelentkező számára azonos feltéte-lekkel kell biztosítania a hiánypótlás lehetőségét. Az ajánlatban vagy részvételi jelente-zésben található, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében tőlük felvilágosítást kérhet. Figyelemmel arra, hogy a Kbt. kógens jogszabály, az ajánlatkérőnek nincs lehetősége a hiánypótlás szabályainak rugalmas alkalmazására. Emiatt rendkívül fontos, hogy az ajánlatkérő a bírálati szakaszban eleget téve az ajánlatok elbírálására vonatkozó kötelezettségének, körültekintően járjon el, és valamennyi, a hiány-pótlás körébe tartozó hiány vonatkozásában intézkedjen. A hiánypótlási felhívás kiküldését követően az ajánlatkérő köteles újabb hiánypótlást elrendelni, ha a korábbi hiánypótlási felhívásban vagy felhívásokban nem szereplő hiányt észlelt. A közbeszerzési törvény érte-lmében a korábban megjelölt hiányok a későbbi hiánypótlások során már nem pótolhatók, de önkéntes hiánypótlás az ezzel nem érintett körben, az általános szabályok szerint ekkor is teljesíthető. Mint látható tehát, a hiánypótlás konkrét határidejére a törvény nem tartalmaz előírást, de arra értelemszerűen csak a bírálati szakaszban kerülhet sor. A hiánypótlás vagy

a felvilágosítás megadása nem járhat az alapelvek sérelmével. Az ajánlatban a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében csak olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható, vagy hiány pótolható, továbbá átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés (részletes árajánlat) olyan tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető vagy törölhető, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak az értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja. Ennek megfelelően tehát az átalánydíjas szerződések esetében az árazott költségvetés javítására vonatkozó szabályok tekintetében a törvény – a jogalkalmazás bizonytalanságából eredő tapasztalatok alapján – immár valamennyi beszerzési tárgy esetében lehetővé teszi e szabályok alkalmazását. Új előírás a legjobb ár–érték arányt megjelenítő értékelési szempontok szerinti értékeléshez, ha a szerződés a teljesítésében részt vevő személyi állomány szervezettségét, képzettségét és tapasztalatát érinti, továbbá ha a személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára, hogy a kért szakemberek személye hiánypótlás keretében csak úgy változhat, hogy a hiánypótlásban az értékeléskor figyelembe veendő minden releváns körülmény tekintetében a korábbival legalább egyenértékű szakember szerepel. Ha a korábbinál nagyobb tapasztalattal, magasabb képzettséggel rendelkező személyt mutatnak be, az értékeléshez akkor is csak a pótolgatott szakember adatai vehetők figyelembe, a hiánypótlás ilyenkor is csak az érvényessé tételt szolgálja, és nem eredményezheti az értékeléskor figyelembe veendő tényezők változását. A korábbiaknak megfelelően, ha az ajánlatban az értékelésre kiható számítási hiba észlelhető, annak javítását az ajánlatkérő végzi el. A közbeszerzés tárgya elemeinek tételesen meghatározott értékeit – tehát az alapadatokat – alapul véve számítja ki az összesített ellenértéket vagy más – az ajánlatban megtalálható számításon alapuló – adatot. Erről az összes ajánlattevőt egyidejűleg, közvetlenül, írásban, haladéktalanul tájékoztatnia kell.

### **15.7.7. Aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások**

Az ajánlat egyes elemeinek aránytalansága tekintetében irányadó szabályok lényegében nem változtak. Eltérés a korábbiakhoz képest, hogy a Kbt. elhagyja annak a százalékos mértéknek a meghatározását, amellyel a becsült értéknél alacsonyabb ajánlatok automatikusan irracionálisan alacsonynak minősültek, és az ajánlatkérő azokat vizsgálni volt köteles. Figyelemmel arra, hogy a gyakorlati tapasztalatok szerint az ilyen mérték százalékos meghatározása nem volt életszerű, és nem volt alkalmazható egységesen valamennyi beszerzés esetében.

## **15.8. A közbeszerzési eljárás eredménye**

A közbeszerzési eljárás eredménye vonatkozásában a bírálóbizottság jogosult javaslatot tenni, az eredményről a döntéshozó jogosult dönteni. Az eljárás eredményét az ajánlati kötöttség idején belül lehet és kell kihirdetni, az összegezés megküldésének az útján.

## 16. A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁS LEFOLYTATÁSÁRA KÖTELEZETT SZERVEZETEK ÉS BESZERZÉSEK KÖRE

A Kbt. hatálya alá tartozó beszerzések meghatározása a közbeszerzési eljárások alkalmazásának, illetve a beszerzések jogszerű megvalósításának legalapvetőbb kérdése. A Kbt. részletesen meghatározza, hogy mely – jellemzően állami vagy önkormányzati – szervezetek (úgynevezett ajánlatkérők) mely beszerzéseik tekintetében kell közbeszerzési eljárást lefolytatni. Ezen szabályok ismereténél, illetve e szabályok helyes alkalmazásának függvényében tudnak a Kbt. hatálya alá tartozó ajánlatkérő szervezetek dönteni arról, hogy adott beszerzésük megvalósítása során közbeszerzési eljárást kell-e alkalmazniuk, vagy jogszerűen mellőzhetik a közbeszerzési eljárás lefolytatását. E kérdés annál is inkább lényeges, mert a közbeszerzési eljárás lefolytatásának szabálytalan, jogtalan mellőzése esetén a megkötött szerződés a Kbt. előírásai alapján semmis [Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pont].

### 16.1. A közbeszerzés fogalma

A közbeszerzés szigorú értelemben vett fogalmának a meghatározását a Kbt. nem tartalmazza, ellenben definiálja az úgynevezett *közbeszerzési szerződés* fogalmát, ami lényegében a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződést jelenti. A Kbt. 3. § 24. pontja szerint a *közbeszerzési szerződés* „e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszerthes szerződés”.<sup>16</sup> Közbeszerzésnek tehát a Kbt. vonatkozó rendelkezési alapján a közbeszerzési szerződés megkötése minősül [Kbt. 8. § (1) bekezdés].<sup>17</sup>

Az ajánlatkérőket terhelő közbeszerzési kötelezettséget a Kbt. 4. § (1)–(2) bekezdése rögzíti. E rendelkezések kimondják, hogy a Kbt.-ben meghatározott ajánlatkérő szervezetek a Kbt.-ben meghatározott közbeszerzési értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés megkötése érdekében közbeszerzési eljárást kötelesek lefolytatni.

A közbeszerzés Kbt. szerinti fogalmának elemei a fentiek szerint tehát az alábbiak szerint azonosíthatók:

<sup>16</sup> A Kbt. a közbeszerzési szerződések mellett tartalmazza a közszolgáltatói szerződés fogalmát is, amely lényegében az úgynevezett *közszolgáltató ajánlatkérők* által lefolytatott közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött közbeszerzési szerződést jelenti. A Kbt. 3. § 27. pontja szerint a *közszolgáltatói szerződés* olyan közbeszerzési szerződés, amelynek célja az ajánlatkérő e törvény szerinti közszolgáltató tevékenysége előkészítésének, megkezdésének vagy folytatásának biztosítása.

<sup>17</sup> A Kbt. 8. § (1) bekezdése szerint ugyancsak közbeszerzésnek minősül az úgynevezett építési koncesszió és az úgynevezett *szolgáltatási koncesszió* megkötése, amely egyben speciális közbeszerzési tárgyat is képez.



- a Kbt.-ben meghatározott *ajánlatkérő* szervezet által,
- a Kbt.-ben meghatározott közbeszerzési *tárgyra* irányuló,
- *visszterhes*
- szerződés, amely
- a Kbt.-ben meghatározott közbeszerzési értékhatárt eléri vagy meghaladja.

Az alábbiakban a közbeszerzés fentiekben meghatározott fogalmának elemeit vesszük végig. Ez alól a visszterhesség képez kivételt, amely véleményünk szerint nem igényel különösebb magyarázatot, hiszen lényegében arról van szó, hogy a közbeszerzési szerződések sohasem ingyenesek, hanem mindig valamilyen közpénzfelhasználás kapcsolódik hozzájuk.<sup>18</sup>

## 16.2. Az ajánlatkérő szervezetek köre

A közbeszerzési eljárás lefolytatására köteles szervezetek körét a Kbt. 5–7. §-ai tartalmazzák. Az ajánlatkérők meghatározása a Kbt.-ben taxatív, azaz csak a törvényben meghatározott szervezetek kötelesek a 16.1. pontban meghatározott közbeszerzési szerződések megkötésére közbeszerzési eljárást lefolytatni. A Kbt. természetesen biztosítja annak lehetőségét, hogy a törvény hatálya alá nem tartozó szervezetek – például magántulajdonú vállalatok – önkéntes alapon folytassanak le közbeszerzési eljárást beszerzéseik megvalósítására [Kbt. 5. § (4) bekezdés].

A Kbt. hatálya alá tartozó ajánlatkérők – ide értve a törvényt önkéntesen alkalmazókat is – alapvetően négy fő csoportba sorolhatók:

- a hagyományos vagy *klasszikus* ajánlatkérők [Kbt. 5. § (1) bekezdés];
- b *közszolgáltató* ajánlatkérők [Kbt. 6–7. § bekezdés];
- c *támogatott* szervezetek [Kbt. 5. § (2)–(3) bekezdés];
- d önkéntes jogalkalmazók [Kbt. 5. § (4) bekezdés].

ad a) Az ajánlatkérők körében a legalapvetőbb kategória az úgynevezett *klasszikus ajánlatkérők* köre. Ezeket a szervezeteket a Kbt. 5. § (1) bekezdése határozza meg, és jellemzően az állami és önkormányzati szervek, intézmények, állami tulajdonú gazdasági társaságok (például minisztérium, költségvetési szerv, önkormányzat stb.) tartoznak ebbe a körbe. Közbeszerzési szempontból legfőbb jellemzőjük, hogy a 16.1. pont szerinti fogalmi körbe tartozó szerződéseik mindegyike esetében kötelesek közbeszerzési eljárást lefolytatni. Ennek elmaradása esetén súlyos jogsértést követnek el.

ad b) A második kategória az úgynevezett *közszolgáltató ajánlatkérők* köre. A közszolgáltató ajánlatkérőket alapvetően az különbözteti meg a klasszikus ajánlatkérőktől, hogy valamilyen, a Kbt.-ben meghatározott úgynevezett közszolgáltató tevékenységet folytatnak. Ezeket a közszolgáltató tevékenységeket a Kbt. 6. § (1) bekezdése határozza meg, az alábbiak szerint:

<sup>18</sup> A visszterhesség egyedül az úgynevezett *koncessziós közbeszerzési tárgyak* (lásd 16.3. pont) esetében rendelkezik sajátos jellemzőkkel, tekintettel arra, hogy ezeknél a szerződéseknél a visszterhesség nem pénzbeli ellenszolgáltatás fizetésében nyilvánul meg, hanem abban, hogy az ajánlatkérő valamilyen jog gyakorlását engedi át a vele szerződő partnernek, aki a jog gyakorlása révén tehet szert bevételre.

- „a) ivóvíz előállítás (termelése), szállítása vagy elosztása terén helyhez kötött hálózatok létesítése vagy üzemeltetése közszolgáltatás teljesítésének céljából vagy ilyen hálózatok ivóvízzel történő ellátása;
- b) gáz vagy hőenergia, villamos energia előállítás (termelése), szállítása vagy elosztása terén helyhez kötött hálózatok létesítése vagy üzemeltetése közszolgáltatás teljesítésének céljából, vagy ilyen hálózatok gázzal vagy hőenergiával, villamos energiával történő ellátása;
- c) vasúti, automatizált rendszerekkel, villamossal, trolibuszsal, autóbuszsal vagy drótkötélpályán történő közlekedés terén közszolgáltatást nyújtó hálózatok létesítésével vagy üzemeltetésével kapcsolatos tevékenység;
- d) meghatározott földrajzi terület hasznosítása
- da) repülőtér, tengeri-, belvízi- vagy más kikötői létesítmények légi, tengeri- vagy belvízi fuvarozók, illetve személyszállítók rendelkezésére bocsátása céljából,
- db) kőolaj vagy földgáz kitermelése céljából, vagy
- dc) szén vagy más tüzelőanyag feltárása és kitermelése céljából;
- e) postai szolgáltatás nyújtása;
- f) postai szolgáltatásoktól eltérő szolgáltatás nyújtása, feltéve, hogy az ajánlatkérő az e) pont szerinti olyan postai szolgáltatásokat is nyújt, amelyek nem tartoznak a 13. § hatálya alá.”

Természetesen elképzelhető, hogy valamely klasszikus ajánlatkérő szervezet is folytat a Kbt. 6. § (1) bekezdése szerinti közszolgáltató tevékenységet. Ebben az esetben úgynevezett *kettős jogalanyiságú* szervezetről beszélhetünk. A kettős jogalanyiságú ajánlatkérő szervezetekre vonatkozó szabályokat a Kbt. 6. §-a tartalmazza. A kettős jogalanyiságú ajánlatkérő a közszolgáltató tevékenységével kapcsolatos beszerzések tekintetében közszolgáltatói szerződést, a közszolgáltató tevékenységén kívüli beszerzésekre közbeszerzési szerződést köteles a közbeszerzési eljárás eredményeként kötni. A kétfajta szerződés megkülönböztetésének lényege az, hogy a közszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban kevésbé szigorú, azaz az általánosnál lényegesen rugalmasabb szabályok alkalmazhatók annak érdekében, hogy a fentiekben említett közszolgáltatások biztosításához szükséges közbeszerzési szerződéseket az ajánlatkérők egyszerűbben, gyorsabban köthessék meg.<sup>19</sup>

A fentiek mellett a közszolgáltató ajánlatkérők között természetesen léteznek olyan szervezetek is, amelyek nem minősülnek egyben klasszikus ajánlatkérőnek is, hanem kizárólag arra tekintettel tartoznak a Kbt. hatálya alá, hogy a Kbt. 6. § (1) bekezdésében meghatározott közszolgáltató *tevékenységet* folytatják. Az ezekre a szervezetekre vonatkozó szabályokat a Kbt. 7. §-a rögzíti. Ezen szervezetek beszerzéseinek jellemzője, hogy csak a közszolgáltató tevékenységük ellátásához kapcsolódó beszerzések esetében kötelesek közbeszerzési eljárást lefolytatni és annak eredményeként a Kbt. 3. § 27. pontja szerinti közszolgáltatói szerződést kötni, minden egyéb szerződésük azonban mentes a közbeszerzési eljárás lefolytatására irányuló kötelezettség alól. E szervezet – azzal együtt, hogy a fentiekben nevezett közszolgáltatói tevékenységet folytatja – kettő esetben tartozhat a Kbt. hatálya alá:

<sup>19</sup> A közszolgáltatói szerződés megkötésére vonatkozó szabályokat a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet tartalmazza.

- valamely, a Kbt. 5. § (1) bekezdés *a*) pontjában meghatározott klasszikus ajánlatkérő *meghatározó befolyást*<sup>20</sup> gyakorol felette; vagy
  - a közszolgáltatói tevékenységet *különleges vagy kizárólagos jog*<sup>21</sup> alapján folytatja, amelynek következtében az adott piacon lényegében egyedüli szereplő.
- ad c) A *támogatott szervezetek* alapvetően olyan szervezetek vagy személyek, amelyek főszabály szerint nem tartoznak a Kbt. hatálya alá, azaz nem kötelezettek közbeszerzési eljárás lefolytatására (például magánszemélyek, egyéni vállalkozók, magántulajdonú gazdasági társaságok), azonban valamilyen állami vagy európai uniós forrásból származó támogatást kapnak, amelynek felhasználása közbeszerzési eljárás lefolytatásához kötött.

A támogatott szervezetek körében az egyik csoportot a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti ajánlatkérők képezik. Ezek esetében alapvetően a támogatott beszerzés tárgya határozza meg az ajánlatkérői minőséget. A törvény hivatkozott rendelkezése érdekében ugyanis a szóban forgó szervezet akkor köteles közbeszerzési eljárás lefolytatására, ha

- a beszerzés tárgya építési beruházás (nevezetesen a Kbt. 1. melléklete szerinti mélyépítési tevékenység, kórház, sportlétesítmény, szabadidős és szórakoztató létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület), illetve ehhez kapcsolódó szolgáltatás megrendelése,
- a támogatás mértéke 50% (ha a beszerzés becsült értéke eléri vagy meghaladja az úgynevezett uniós közbeszerzési értékhatárt) vagy 75% (ha a beszerzés becsült értéke nem éri el az uniós értékhatárt, de eléri vagy meghaladja az úgynevezett nemzeti közbeszerzési értékhatárt).

A támogatott szervezetek körében a másik csoportot a Kbt. 5. § (3) bekezdése szerinti ajánlatkérők képezik. Ezek esetében az ajánlatkérői minőséget alapvetően a támogatás mértéke határozza meg. A Kbt. hivatkozott rendelkezése értelmében ugyanis a támogatott szervezet valamennyi olyan támogatott beszerzése esetében – függetlenül attól, hogy a beszerzés tárgya építési beruházás, árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelése – köteles közbeszerzési eljárást lefolytatni, amely esetében a támogatás mértéke legalább 40 millió forint. Ez utóbbi beszerzések esetében azonban a Kbt. kivételeket is meghatároz, amelyeket a Kbt. 5. § (3) bekezdés a)–f) pontjai rögzítenek, és amelyek esetében a közbeszerzési eljárás lefolytatása nem kötelező, függetlenül attól, hogy a támogatás mértéke a 40 millió

<sup>20</sup> A Kbt. 3. § 28. pontja alapján „*meghatározó befolyást* képes gyakorolni az a szervezet, amely az alábbi feltételek közül legalább egyvel rendelkezik egy másik szervezet tekintetében: vagyoni hozzájárulása, illetve részvénytársaság esetében a tulajdonában lévő részvények névértéke meghaladja a jegyzett tőke felét, a tagok szavazatának többségével egyedül rendelkezik, vagy más tagok a befolyással rendelkezővel kötött megállapodás alapján a befolyással rendelkezővel azonos tartalommal szavaznak, vagy a befolyással rendelkezőn keresztül gyakorolják szavazati jogukat, feltéve hogy együtt a szavazatok több mint felével rendelkeznek jogosult arra, hogy a vezető tisztségviselők (döntéshozók, ügyvezetők) vagy a felügyelőbizottság (felügyeleti, ellenőrző szerv, testület) tagjainak többségét megválassza (kijelölje) vagy visszahívja”.

<sup>21</sup> A Kbt. 7. § (4) bekezdése szerint „[a] (2) bekezdés alkalmazásában különleges vagy kizárólagos jog, amely jogszabályon vagy hatósági határozaton (engedélyen) alapul, és amely alapján a 6. § (1)–(2) bekezdésében meghatározott valamely közszolgáltató tevékenység folytatására egy vagy csak korlátozott számú vállalkozás szerezhet jogosultságot, és így jelentősen befolyásolja más szervezetek e tevékenységek végzésére vonatkozó lehetőségeit.”

forintot eléri vagy meghaladja. A fentiek mellett a Kbt. 5. § (3) bekezdése szerinti esetben kormányhatározat mentességet adhat a támogatott szervezet számára a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól [Kbt. 5. § (5) bekezdés].

### 16.3. A közbeszerzés tárgyai

A közbeszerzés tárgyainak meghatározását a Kbt. 8. §-a tartalmazza. A közbeszerzés tárgya a közbeszerzési szerződés tárgyának megfelelően a Kbt. 8. § (1) bekezdése szerint:

- a árubeszerzés;
  - b építési beruházás vagy
  - c szolgáltatás megrendelése
- ad a) „Az árubeszerzés forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak – vételi joggal vagy anélkül történő – megszerzése az ajánlatkérő részéről. Az árubeszerzés magában foglalja a beállítást és az üzembe helyezést is.” [Kbt. 8. § (2) bekezdés]
- ad b) „Az építési beruházás a következő valamely építési munka megrendelése és átvétele az ajánlatkérő részéről:
- a az 1. mellékletben felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése, vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
  - b építmény kivitelezése, vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
  - c az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel vagy módon történő kivitelezése.” [Kbt. 8. § (3) bekezdés]
- ad c) „A szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.” [Kbt. 8. § (4) bekezdés]

A Kbt. a fentiek mellett két speciális, úgynevezett koncessziós közbeszerzési tárgyat is meghatároz, az építési koncessziót és a szolgáltatási koncessziót. A Kbt. 4. § (2) bekezdése értelmében az építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni.

„Az építési koncesszió e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő a (3) bekezdésben meghatározott építési beruházást rendel meg, és az ajánlatkérő ellenszolgáltatása az építmény hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár az építmény hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.” [Kbt. 8. § (5) bekezdés]

„A szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő a (4) bekezdés szerinti szolgáltatás nyújtását rendeli meg, az ajánlatkérő ellenszolgáltatása a szolgáltatás hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.” [Kbt. 8. § (6) bekezdés]

A koncessziós közbeszerzési tárgyak esetében különösen fontos az a feltétel, hogy a működési kockázat nem maradhat az ajánlatkérő szervezetnél (ebben az esetben ugyanis éppen a koncesszió lényege hiányozna, és a szerződést lényegében semmi nem különböztetné meg a közbeszerzési szerződéstől). A Kbt. 8. § (7) bekezdése ehhez kapcsolódóan rögzíti, hogy, [az] (5)–(6) bekezdés alkalmazásában akkor tekinthető úgy, hogy a koncessziós jogosult viseli a működési kockázatot, ha bizonytalan, hogy megtérülnek a koncesszió tárgyát képező építmény, vagy szolgáltatás létrehozása és üzemeltetése során eszközölt beruházásai, illetve felmerült költségei. A koncessziós jogosult lehetséges vesztesége nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható. A működési kockázat keresleti kockázatból,<sup>22</sup> kínálati kockázatból<sup>23</sup> vagy e két kockázat együtteséből adódhat, és fennállásának megítéléséhez csak a koncessziós jogosult által nem befolyásolható tényezőkből eredő kockázatok vehetők figyelembe.”

## 16.4. A közbeszerzési értékhatárok

A közbeszerzési értékhatárokra vonatkozó szabályokat a Kbt. 15. §-a tartalmazza. A közbeszerzési értékhatárok tekintetében megkülönböztetünk egyrészt úgynevezett *uniós*, másrészt úgynevezett *nemzeti* értékhatárokat. Az uniós értékhatárokat mindig valamilyen uniós jogszabály – irányelv vagy rendelet – határozza meg, és mindig magasabb összegűek, mint a nemzeti értékhatárok. A nemzeti értékhatárokat mindig a nemzeti jogszabályok határozzák meg, ez Magyarországon a mindenkori költségvetési törvény.

Az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárások esetében szigorúbb szabályokat kell alkalmazni, mint az uniós értékhatárokat el nem érő, de a nemzeti értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra. Ennek oka egyrészt az, hogy a magasabb értékű közbeszerzések esetében sokkal inkább indokolt a nyilvánosságot és esélyegyenlőséget garantáló szigorú versenyeztetési szabályok alkalmazása, másrészt az, hogy az uniós értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályokat az úgynevezett európai uniós közbeszerzési irányelvek<sup>24</sup> határozzák meg, a nemzeti eljárási rendbe tartozó eljárások esetében azonban az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések meghatározása a nemzeti jogalkotók kompetenciája.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> A Kbt. 3. § 17. pontja szerint a *keresleti kockázat* „a szerződés tárgyát képező építési beruházás vagy szolgáltatás iránti aktuális kereslethez kapcsolódó kockázat.”

<sup>23</sup> A Kbt. 3. § 19. pontja szerint a *kínálati kockázat* „a szerződés tárgyát képező építési beruházás vagy szolgáltatás teljesítéséhez kapcsolódó kockázat.”

<sup>24</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/23/EU irányelve a koncessziós szerződésekről.

<sup>25</sup> A nemzeti eljárási rendben sem teljesen független az európai uniós jogtól a közbeszerzési eljárások szabályainak meghatározása. Az Európai Bizottságnak a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról szóló értelmező közleménye (2006/C 179/02) határozza meg azokat a kereteket, amelyek mentén a nemzeti jogalkotónak a nemzeti eljárási rend szerinti közbeszerzések szabályait meg kell határozni. Ezek lényege a közbeszerzések nyilvánossága és a gazdasági szereplők egyenlő esélyű hozzáférése.

A közbeszerzési értékhatárok a fentiek mellett eltérnek, attól függően, hogy milyen beszerzési tárgyra vonatkoznak. A közbeszerzési értékhatárok konkrét összegeit a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény 71–73. §-ai tartalmazzák. A jogalkalmazói gyakorlat támogatása érdekében a Közbeszerzési Hatóság minden évben elnöki tájékoztatót<sup>26</sup> ad ki a közbeszerzési értékhatárokról, amely a Közbeszerzési Hatóság honlapján is elérhető [Kbt. 15. § (5) bekezdés]. Ennek megfelelően a közbeszerzési értékhatárok a főbb közbeszerzési tárgyak – és a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti klasszikus ajánlatkérők – esetében az alábbiak szerint alakulnak:

1. táblázat

*Közbeszerzési értékhatárok a főbb közbeszerzési tárgyak esetében*

	Nemzeti értékhatár	Uniói értékhatár <sup>1</sup>
árubeszerzés	15 000 000 Ft	144 000 euró, azaz 44 735 040 forint (központi szervek)
		221 000 euró, azaz 68 655 860 forint
építési beruházás	25 000 000 Ft	5 548 000 euró, azaz 1 723 541 680 forint
szolgáltatás megrendelése	15 000 000 Ft	144 000 euró, azaz 44 735 040 forint (központi szervek)
		221 000 euró, azaz 68 655 860 forint

- <sup>1</sup> Az uniós értékhatárokat az uniós közbeszerzési irányelvek, illetve az irányelvek felhatalmazása alapján két évente az Európai Bizottság határozza meg rendeletben, euró összegben kifejezve. Az euróban meghatározott összegek nemzeti valutákban kifejezett megfelelőjét az Európai Bizottság rendelete szintén meghatározza és rögzíti két évre, amely így az árfolyamváltozásoktól is független. Közbeszerzéssel kapcsolatos rendeletek. Forrás: [www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzessel-kapcsolatos-rendeletek](http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzessel-kapcsolatos-rendeletek) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 04.).

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

## 16.5. Kivételek

A közbeszerzésekre vonatkozó európai uniós irányelvek, illetve az irányelvek alapján maga a Kbt. is meghatároz olyan sajátos eseteket, amelyek vonatkozásában bár teljesülnek a közbeszerzés fogalmi elemei, esetükben mégsem kell alkalmazni a Kbt. szabályait, és nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatnia az ajánlatkérőnek. Ezeket az eseteket nevezük kivételeknek. A kivételek uniós irányelvekben meghatározott felsorolása szigorúan taxatív, azok a tagállamok által nem bővíthetők és nem változtathatók. A kivételek mindig szigorúan és szűken értelmezendők. Ennek oka, hogy valamely kivételi eset fennállásakor

<sup>26</sup> A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a 2018. január 1-jétől irányadó közbeszerzési értékhatárokról. Forrás: [www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/elnokei-tajekoztatok/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-2018-január-1-jetol-iranyado-kozbeszerzesi-ertekhatarokról](http://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/elnokei-tajekoztatok/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-2018-január-1-jetol-iranyado-kozbeszerzesi-ertekhatarokról) (A letöltés dátuma: 2018. 09. 23.)

az adott beszerzés tekintetében – a közbeszerzési eljárás jogszerű mellőzése folytán – nem kerül sor nyilvános versenyeztetésre.

Az uniós közbeszerzési irányelvekben meghatározott kivételi esetköröket a Kbt. 9–14. §-ai ültetik át a hazai jogba. A kivételi esetkörök meghatározása az egyes közbeszerzési irányelvek tárgyaához igazodik:

- a klasszikus közbeszerzési irányelv, azaz a 2014/24/EU irányelv szerinti kivételeket a Kbt. 9. §-a,
- a közszolgáltatókra vonatkozó irányelv szerinti speciális kivételeket a Kbt. 10–13. §-a,
- végül a koncessziókra vonatkozó 2014/23/EU irányelv szerinti kivételeket a Kbt. 14. §-a

tartalmazza.

A kivételeket tartalmazó, fentiekben hivatkozott rendelkezések egymásra épülnek, ami azt jelenti, hogy közszolgáltató ajánlatkérők esetében is értelemszerűen alkalmazandók a Kbt. 9. §-ában meghatározott általános kivételek, illetve a koncessziós beszerzési eljárások esetében is alkalmazandók mind az általános, mind a közszolgáltatói kivételek (bár ez utóbbiak értelemszerűen csak akkor, ha a koncessziót közszolgáltató ajánlatkérő köti a közszolgáltatói tevékenységével összefüggésben).

A kivételek körében – jelentősége miatt – mindenképpen kiemelendő a Kbt. 9. § (1) bekezdés *h*)–*i*) pontja szerinti kivételi esetkör, az úgynevezett *in house* vagy *házon belüli* beszerzések köre. A Kbt. 9. § (1) bekezdés *h*) pontja alapján a Kbt.-t nem kell alkalmazni az 5. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérő szervezet jogi személlyel kötött szerződésére, amely felett az ajánlatkérő a saját szervezeti egységei felettihez hasonló kontrollt gyakorol,

- amely esetében az ajánlatkérő döntő befolyással rendelkezik annak stratégiai céljai meghatározásában, és a működésével kapcsolatos jelentős döntések meghozatalában, valamint amelyben közvetlen magántőke-részesedés nincsen, és
- amely éves nettó árbevételének több mint 80%-a a kontrollt gyakorló ajánlatkérővel vagy az ajánlatkérő által e pont szerint kontrollált más jogi személlyel kötött vagy kötendő szerződések teljesítéséből származik.

A Kbt. alapján a fenti feltételek maradéktalan megvalósulása esetén nyílik lehetőség az úgynevezett *in-house* szerződés megkötésére, amelyre közbeszerzési eljárást nem kell alkalmazni. A hatályos szabályozás alapján az *in-house* kapcsolat feltétele egyrészt a strukturális, másrészt a gazdasági függés megvalósulása. A strukturális függés akkor áll fenn, ha a szerződés olyan jogi személlyel jön létre, amely felett az ajánlatkérő saját szervezeti egységei felettihez hasonló kontrollt gyakorol, döntő befolyással rendelkezik stratégiai céljai meghatározásában és a működésével kapcsolatos jelentős döntéseinek meghozatalában, valamint amelyben közvetlen magántőke-részesedés nincsen. A stratégiai célok, jelentős működési kérdések köre az adott jogi személy vonatkozásában, mindig egyedileg állapítható meg. Az ajánlatkérő szervezet akkor gyakorol a saját szervezeti egységei feletti kontrollhoz hasonló kontrollt egy jogi személy felett, ha döntő befolyással rendelkezik a kontrollált jogi személynek mind a stratégiai céljai, mind a jelentős döntései tekintetében. A strukturális függés egyik pillére tehát a döntő befolyás megléte a stratégiai célok meghatározásával

és a működéssel kapcsolatos jelentős döntések meghozatalában, azonban e döntő befolyást a Kbt. nem definiálja, az alapvetően szintén az adott jogi személyre vonatkozó ágazati jogszabályok mentén vizsgálható.

A jogi személyek esetében kiindulópont lehet a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 8:2. § (1)–(3) bekezdése, amely alapján többségi befolyás az olyan kapcsolat, amelynek révén természetes személy vagy jogi személy (befolyással rendelkező) egy jogi személyben a szavazatok több mint felével, vagy meghatározó befolyással rendelkezik. A befolyással rendelkező akkor rendelkezik egy jogi személyben meghatározó befolyással, ha annak tagja vagy részvényese, és

- a jogosult e jogi személy vezető tisztségviselői vagy felügyelőbizottsága tagjai többségének megválasztására, illetve visszahívására; vagy
- b a jogi személy más tagjai, illetve részvényesei a befolyással rendelkezővel kötött megállapodás alapján a befolyással rendelkezővel azonos tartalommal szavaznak, vagy a befolyással rendelkezőn keresztül gyakorolják szavazati jogukat, feltéve, hogy együtt a szavazatok több mint felével rendelkeznek.

A többségi befolyás akkor is fennáll, ha a befolyással rendelkező számára az (1)–(2) bekezdés szerinti jogosultságok közvetett befolyás útján biztosítottak.

A fentiek szerint a döntő befolyásnak tehát nem kell minden feladat, döntés tekintetében fennállnia, a Kbt. azt csak a stratégiai célok meghatározásának és a működéssel kapcsolatos jelentős döntések meghozatalára írja elő. Eszerint az adott társaság esetében vizsgálendő lehet a társaság legfőbb szervének döntéshozatala, a stratégiai kérdésekben, mint például az alapvető üzleti és személyi kérdéseiben való döntéshozatal, a számviteli törvény szerinti beszámoló jóváhagyása és a nyereség felosztásáról való döntés stb.

A Ptk. 8:2. § (4) bekezdése szerint közvetett befolyással rendelkezik a jogi személyben az, aki a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személyben (köztes jogi személy) befolyással bír. A közvetett befolyás mértéke a köztes jogi személy befolyásának olyan hányada, amilyen mértékű befolyással a befolyással rendelkező a köztes jogi személyben rendelkezik. Ha a befolyással rendelkező a szavazatok felét meghaladó mértékű befolyással rendelkezik a köztes jogi személyben, akkor a köztes jogi személynek a jogi személyben fennálló befolyását teljes egészében a befolyással rendelkező közvetett befolyásaként kell figyelembe venni.

A Ptk. rendelkezései értelmében a tagok vagy az alapítók határozatukat a határozatképesség megállapításánál figyelembe vett szavazatok többségével hozzák meg. Ez általában egyszerű szótöbbséget jelent. Vannak azonban esetek, amikor a Ptk. maga írja elő az egyszerű szótöbbséget meghaladó szótöbbséggel való szavazás és döntés követelményét. Ilyen például a létesítő okirat módosítása, amelyről a társaság legfőbb szerve legalább háromnegyedes szótöbbséggel dönt, a tag kizárása iránti kereset megindításához szintén háromnegyedes szótöbbség szükséges, legalább háromnegyedes szótöbbséggel meghozott határozat kell a vezető tisztségviselők visszahívásához stb.

A fentieket támasztja alá az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) C-340/04. számú ítélete is, amelyben a Bíróság megállapította, hogy a strukturális és gazdasági függés feltételei elvileg akkor is teljesülnek, ha a vállalkozás a szerződést egy általa közvetett módon ellenőrzött társasággal köti meg. A Bíróság ugyanakkor nyomatékosította, hogy még az ilyen módon gyakorolt ellenőrzés esetén is az ellenőrzés „minősége” számít,



vagyis az, hogy az ellenőrzést gyakorló szerv meghatározó befolyást gyakorol-e a stratégiai célokra és a fontos döntésekre. Az ajánlatkérő és az ajánlattevő közé „beékelődött” holdingtársaság léte gyengíti a település önkormányzata által gyakorolható ellenőrzést.

A Kbt. 9. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a Kbt. 9. § (1) bekezdés *h*) pontja alkalmazandó abban az esetben is, ha a közbeszerzési szerződést a kontrollált jogi személy ajánlatkérőként eljárva köti meg a felette kontrollt gyakorló ajánlatkérővel vagy az ajánlatkérő által a Kbt. 9. § (1) bekezdés *h*) pontja szerint kontrollált más jogi személlyel. E szakasz rögzíti az úgynevezett *fordított in-house* esetét, azaz azt az esetet, amikor a kontrollált jogi személy köt szerződést a felette kontrollt gyakorló ajánlatkérővel, valamint a kivételek közé emeli azt az esetkört is, amikor az *in-house* „testvérek” kívánnak egymással szerződést kötni (úgynevezett *horizontális in house* szerződés). Ez alapján tehát akkor is megvalósul az *in-house* kivételi kör, ha a kontrollált szervezet más, a kontrollt gyakorló által hasonlóan kontrollált jogi személlyel köt szerződést. Ez utóbbi esetkör megvalósulási feltétele, hogy a fent részletezett, a Kbt. 9. § (1) bekezdés *h*) pontjában meghatározott valamennyi feltétel maradéktalanul fennálljon.

Az *in house* szerződés kapcsán kiemelendő még a Kbt. 9. § (1) bekezdés *i*) pontja szerinti eset, amely a fentiekben részletesen bemutatott, Kbt. 9. § (1) bekezdés *h*) pontja szerinti helyzet olyan speciális esete, amikor az ajánlatkérővel *in house* szerződést kötő társaság több ajánlatkérő tulajdonában van. Ezen esetre vonatkozóan a Kbt. 9. § (4) bekezdése rögzíti, hogy valamennyi ajánlatkérőnek képviseltetnie kell magát a kontrollált jogi személy döntéshozó szerveiben. A képviseletet ellátó egyes személyek képviselhetnek egy, több vagy akár minden kontrollt gyakorló ajánlatkérőt is. A kontrollált jogi személy érdekei nem lehetnek ellentétesek a kontrollt gyakorló ajánlatkérők érdekeivel.

Végül a Kbt. 9. § (5) bekezdése az *in house* szerződések valamennyi esetére kimondja, hogy a Kbt. 9. § (1) bekezdés *h*) és *i*) pontjában rögzített feltételeknek a szerződés teljes időtartama alatt fenn kell állniuk. Amennyiben az említett feltételek már nem állnak fenn, az ajánlatkérő a szerződést jogosult és köteles felmondani.

A fentiek mellett a Kbt. a *nemzeti eljárási rend* tekintetében további sajátos kivételi szabályokat is tartalmaz, amelyek a Kbt. 111. §-ában kerültek rögzítésre. A Kbt. 111. §-a szerinti nemzeti kivételek legfőbb jellemzője, hogy az e körbe tartozó beszerzések (szerződések) tekintetében a közbeszerzési eljárás lefolytatása csak abban az esetben mellőzhető, a beszerzés értéke nem éri el az úgynevezett uniós közbeszerzési értékhatárokat (lásd. 1.4. pont).

## **17. A RÉSZEKRE BONTÁS TILALMA ÉS ANNAK GYAKORLATI ALKALMAZÁSA**

A közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó beszerzések meghatározásának egyik leglényesebb lépése a beszerzés becsült értékének megállapítása. E tekintetben különösen jelentős az úgynevezett részekre bontás tilalmára vonatkozó törvényi előírás, amely szerint tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, hogy az a közbeszerzési törvény vagy a közbeszerzési törvény uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerüléséhez vezessen. Különösen fontos tehát, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett ajánlatkérő szervezetek helyesen ítélik meg, hogy mely beszerzések tekintetében áll fenn a részekre bontás tilalma, elkerülve, hogy – amint azt a fentiekben is kiemeltük – a részekre bontás szabálytalan alkalmazásával a szerződés megkötésére a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerüljön sor, és így végső soron a mellőzés a szerződés semmisségét eredményezze.

### **17.1. A közbeszerzés becsült értéke**

A közbeszerzés becsült értékének meghatározására vonatkozó szabályokat a Kbt. új alapokra helyezte. A korábbi közbeszerzési szabályok szerint a közbeszerzés értéken az adott piacon általában kért vagy kínált legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatást kellett érteni. Ezen a jogalkotó annyiban változtatott, hogy a legmagasabb piaci ár helyébe az átlagos piaci ár került. Ennek megfelelően a Kbt. 16. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a 17–20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni. A Kbt.-hez fűzött jogalkotói indoklás szerint ennek indoka az irányelvi előírásokhoz való igazításon túlmenően, hogy a legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatás meghatározása sok esetben nem volt reális, és problémát okozott a fedezet előzetes rendelkezésre bocsátása tekintetében is, figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérők a fedezetet általában a becsült értékhez igazították. További probléma volt a korábbi szabállyal kapcsolatban, hogy amennyiben az eljárás során olyan ajánlat érkezett, amely meghaladta az ajánlatkérő által előzetesen kalkulált „legmagasabb” ellenszolgáltatás összegét, akkor az lényegében minden esetben az ajánlatkérő hibás eljárását feltételezte, tekintettel arra, hogy becsült értéként nem a piacon elérhető legmagasabb ellenszolgáltatást vette figyelembe az ajánlatkérő előzetesen becsült értéként.

A fentiekhez kapcsolódón a Kbt. 16. § (1)–(3) bekezdései értelmében a becsült értékbe be kell számítani az opcionális részek, díjak, jutalékok és minden olyan kifizetés összegét, amelyet a közbeszerzési eljárással összefüggésben fizet ki az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevőnek.

Fontos új szabály a Kbt.-ben, hogy olyan decentralizált szervezetek esetében, amelyek elkülönült szervezeti egységei saját gazdasági szervezettel és működési költségvetésük felett önálló rendelkezési joggal bírnak, a közbeszerzés becsült értékét az érintett különálló működési egység szintjén is meg lehet határozni [Kbt. 16. § (4) bekezdés].

Egyes beszerzési tárgyak esetében a Kbt. speciális szabályokat tartalmaz a becsült érték meghatározása kapcsán.

Így az árubeszerzésre irányuló olyan szerződés esetében, amelynek tárgya *dolog használatára vagy hasznosítására vonatkozó jog* megszerzése, a becsült érték:

- a egy évre vagy annál rövidebb határozott időre kötött szerződés esetén a szerződés időtartama alatti ellenszolgáltatás; az egy évnél hosszabb határozott időre kötött szerződés esetén a szerződés időtartama alatti ellenszolgáltatás, beleértve a becsült maradványértéket is;
- b határozatlan időre kötött szerződés esetén, vagy ha a szerződés megszűnésének időpontja az eljárás megindításakor pontosan nem határozható meg, a havi ellenszolgáltatás negyvennyolcszorosa [Kbt. 17. § (1) bekezdés].

A rendszeresen vagy az időszakonként visszatérően kötött szerződésben megrendelt áru-beszerzés vagy a szolgáltatás becsült értéke:

- a az előző naptári év során kötött azonos tárgyú szerződés vagy szerződések szerinti tényleges ellenszolgáltatás, módosítva a következő naptári év alatt várható mennyiségi és értékbeli változással, vagy
- b az első teljesítést követő, a következő tizenkét hónap alatti vagy a tizenkét hónapnál hosszabb időre kötött szerződés vagy szerződések időtartama alatti becsült ellenszolgáltatás [Kbt. 17. § (2) bekezdés].

Az olyan szolgáltatás megrendelés esetében, ahol a szerződés *nem tartalmazza a teljes díjat*, a becsült érték:

- a határozott időre, négy évre vagy annál rövidebb időre kötendő szerződés esetén a szerződés időtartama alatti ellenszolgáltatás;
- b határozatlan időre kötött szerződés vagy négy évnél hosszabb időre kötendő szerződés esetén a havi ellenszolgáltatás negyvennyolcszorosa [Kbt. 17. § (3) bekezdés].
- c A fentiek mellett a Kbt. egyes speciális szolgáltatások esetében sajátos szabályokat tartalmaz a szolgáltatás becsült értékének megállapításakor:
- d *biztosítási* szerződés esetében a fizetendő biztosítási díjat és egyéb ellenszolgáltatásokat;
- e banki és egyéb *pénzügyi* szolgáltatás esetében a díjat, a jutalékot, a kamatot és egyéb ellenszolgáltatásokat;
- f a *tervezést* is magában foglaló szolgáltatás esetében a fizetendő díjat vagy jutalékot és egyéb ellenszolgáltatásokat [Kbt. 17. § (4) bekezdés].

Megemlítendő végül, hogy a Kbt. az építési beruházások tekintetében is rögzít speciális szabályt. Ennek megfelelően kimondja, hogy az építési beruházás becsült értékének megállapításakor a teljes – műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képező – építési beruházásért járó ellenértéket kell figyelembe venni. Az építési beruházás becsült értékébe

be kell számítani a megvalósításához szükséges, az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott áruk és szolgáltatások becsült értékét is [Kbt. 17. § (5) bekezdés].

## 17.2. A részekre bontás tilalma

A közbeszerzésekre vonatkozó egyik legfontosabb, alapelvi jelentőségű szabály, hogy a közbeszerzéseket nem szabad kisebb beszerzésekre darabolni annak érdekében, hogy az egyes szerződések értéke így a közbeszerzési értékhatárok alatti legyen, és az ajánlatkérő így kerülje el a közbeszerzési eljárás lefolytatását. Ennek érdekében a Kbt. 19. § (1)–(2) bekezdése rögzíti, hogy tilos a becsült érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani, illetve tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet.

A fentiekhez kapcsolódóan a Kbt. meghatározza azt is, hogy a közbeszerzésnek melyek azok a minimális egységei, amelyek nem bonthatók tovább egymástól elkülönített, önálló közbeszerzésekre. Hangsúlyozandó, hogy a részekre bontás tilalma nem azt jelenti, hogy az ajánlatkérő nem folytathat le több közbeszerzési eljárást, és nem köthet több szerződést, hanem azt, hogy ha az ajánlatkérő az adott közbeszerzést több részre bontja, és így annak megvalósítására több szerződést köt, akkor az egyes szerződések értékét össze kell adni, és az így megállapított értéknek megfelelő eljárási – uniós vagy nemzeti – szabályok szerint kell mindegyik szerződést megkötnie. Példával érzékeltetve, ha az ajánlatkérőnek van egy 80 millió forint – azaz az uniós értékhatárt meghaladó – becsült értékű árubeszerzése, arra köthet négy darab 20 millió forint összegű szerződést, de a szerződések megkötésére az uniós eljárásrendi szabályokat kell alkalmaznia, mert a négy darab 20 millió forint összegű szerződés összesített becsült értéke meghaladja az uniós értékhatárt. A Kbt. 19. § (3) bekezdése ennek megfelelően rögzíti, hogy ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

## 17.3. A „leválasztási” szabály

A részekre bontás tilalmához kapcsolódó szabályt tartalmaz a Kbt. 19. § (4) bekezdése, amely egy irányelvi alapú rendelkezés, azaz a Kbt. lényegében egy, a közbeszerzési irányelvekben is biztosított részekre bontási szabályt rögzít ebben a szakaszban. A Kbt. 19. § (4) bekezdése kimondja, hogy ha a közbeszerzés (3) bekezdés szerint megállapított becsült értéke eléri vagy meghaladja az e törvény szerinti uniós értékhatárokat, a (3) bekezdéstől eltérően a *Harmadik* rész szerinti eljárás alkalmazható olyan szerződések megkötésére,

- a amelyek önmagában vett becslült értéke szolgáltatás megrendelése és árubeszerzés esetében 80 000 eurónál, építési beruházások esetében pedig 1 000 000 eurónál kevesebb, és
- b amelyek esetében a leválasztott részek összértéke nem haladja meg a (3) bekezdés alkalmazásával megállapított teljes becslült érték 20%-át.

A fenti szabály lényege tehát, hogy egy nagy értékű, uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becslült értékű közbeszerzésről jogszerűen „le lehet választani” több kisebb közbeszerzést. Ennek feltétele azonban, hogy az így leválasztott egyes szerződések értéke nem éri el a 80 000, illetve az 1 000 000 euró összeget, továbbá a leválasztott részek összesített értéke nem haladja meg a közbeszerzés eredeti – értsd a „leválasztás” előtti – értékének 20%-át.

A fentiekben részletezett leválasztási szabály kapcsán a legérdekesebb kérdés az, hogy a leválasztott részek értékét a becslültérték–számítási szabályok szerint össze kell-e adni, és erre tekintettel milyen eljárási szabályokat kell alkalmazni ezek megvalósítása során. E kérdés tekintetében a Közbeszerzések Tanácsának a becslült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a szerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott útmutatója (KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.) szolgál eligazításul. Az útmutató kimondja, hogy „a Kbt. 19. § (4) bekezdésében foglaltak szerint leválasztott kis értékű közbeszerzések esetében a nemzeti eljárási rendben alkalmazandó eljárási szabályokat a leválasztott rész önmagában vett becslült értéke alapján kell kiválasztani. A Közbeszerzések Tanácsa felhívja azonban a figyelmet arra, hogy a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályok a nemzeti eljárási rendbe tartozó beszerzések esetében is alkalmazandók és azokat figyelembe kell venni az egyes beszerzések becslült értékének meghatározása során. Tekintettel arra, hogy a Kbt. nem tartalmazza a régi Kbt. 18. § (4) bekezdése szerinti szabályt, abban az esetben, ha az ajánlatkérő az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű szerződéséről több olyan részt is leválaszt, amelyeknek önmagukban vett becslült értéke nem éri el építési beruházás esetén a háromszázmilliárd forintot, akkor ezek becslült értékét össze kell vonnia, és a Kbt. 115. §-a szerinti eljárási típus nem alkalmazható. Bármely más, a nemzeti eljárási rendben található eljárástípus azonban szabadon alkalmazható valamennyi leválasztott beszerzés esetében.”<sup>27</sup>

#### **17.4. A Közbeszerzési Hatóság részekre bontás tilalmára vonatkozó útmutatója**

A Kbt. 16. § (5) bekezdése értelmében a Közbeszerzési Hatóság feladata, hogy a becslült érték meghatározásának egyes módszereiről, illetve a módszer megválasztásának szempontjairól útmutatót adjon ki. E törvényi kötelezettségének a Közbeszerzési Hatóság

<sup>27</sup> A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becslült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a szerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában. *Közbeszerzési Értesítő*, 2017. évi 95. szám; 2017. június 9., 18. *Forrás:* [www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesek-tanacsanak-utmutatoja-becsult-ertek-szamitasa-reszekre-bontas-tilalma-es-beszerzesi-igenyek-mestersleges-egyesitese-targyaban](http://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesek-tanacsanak-utmutatoja-becsult-ertek-szamitasa-reszekre-bontas-tilalma-es-beszerzesi-igenyek-mestersleges-egyesitese-targyaban). (A letöltés dátuma: 2018. 07. 04.) (KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.) 18. oldal.

a *Közbeszerzések Tanácsának*<sup>28</sup> a *becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában* kiadott útmutatójával (KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.) tett eleget, amelyhez *példatár* is tartozik.<sup>29</sup> Az útmutató részletesen bemutatja, hogy az egyes közbeszerzési tárgyak esetében milyen módon kell alkalmazni a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályokat.

Az útmutató rögzíti, hogy az Európai Unió közbeszerzési irányelvei és a hozzájuk kapcsolódó uniós bírósági gyakorlat azt követelik meg, hogy az ajánlatkérő – értéküket tekintve – ne bontson részekre olyan közbeszerzéseket, amelyek *egy egységes beszerzésnek* minősülnek. A hazai közbeszerzési szabályozás 2013. július 1-je óta ezen az uniós szemléleten alapul, ezt követi, ekkor helyezték ugyanis hatályon kívül a korábbi úgynevezett egybeszámítási szabályt.<sup>30</sup>

Az útmutató kiemeli, hogy a Kbt. 19. § (1)–(2) bekezdései azt fogalmazzák meg, hogy tilos a közbeszerzési kötelezettség vagy a szigorúbban szabályozott uniós eljárásrend alkalmazásának megkerülése céljából a közbeszerzést részekre bontani. Részekre bontás alatt pedig azt kell érteni, amikor az ajánlatkérő egy egységes közbeszerzést több szerződéssel valósít meg úgy, hogy azok értékét külön-külön veszi figyelembe a becsült érték megállapításakor, és ezáltal nem alkalmazza a Kbt.-t, vagy nem a magasabb érték szerint alkalmazandó eljárási szabályok szerint folytatja le az egyes közbeszerzési eljárásokat. A részekre bontás tehát mindig a becsült érték számításával kapcsolatban elkövetett jogsértés. Egy közbeszerzést több szerződéssel, külön időpontokban megvalósítani nem jogsértő, csak abban az esetben, ha az ajánlatkérő a becsült érték számításánál ezen szerződések értékét nem adja össze. A részekre bontás tilalma megsértésének megállapításához nem szükséges, hogy az ajánlatkérő magatartásában a megkerülésre irányuló szubjektív szándék, illetve célzat tetten érhető legyen.<sup>31</sup>

Az útmutató szerint az Európai Unió Bírósága (Bíróság) ítéleteiben *funkcionálisan* – egy, az irányelvek célját érvényre juttató tartalmi szempontrendszer alapján – közelíti meg, hogy mit kell egységes közbeszerzés alatt érteni. Eszerint annak megítélésére vonatkozóan, hogy a becsült érték meghatározásával kapcsolatban fennáll-e a részekre bontás tilalma, elsődlegesen a *műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállásának vizsgálata* szükséges. Amennyiben a műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont tekintetében nem tehető egyértelmű megállapítás, úgy segítségül hívhatók további, úgynevezett

<sup>28</sup> A Tanács a Közbeszerzési Hatóság szervezeti egysége. A Kbt. 179. § (4) bekezdése értelmében a Hatóság keretében Tanács és Közbeszerzési Döntőbizottság működik. A Kbt. 182. § (1) bekezdése szerint a Tanács tizenhárom tagból áll. A Tanács tagjai az egyes közérdekű célokat, az ajánlatkérőket és az ajánlattevőket képviselik.

<sup>29</sup> *A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában.* <http://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogihatter/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesek-tanacsanak-utmutatoja-becsult-ertek-szamitasa-reszre-bontas-tilalma-es-beszerzesi-igenyek-mestersseges-egyesitese-targyaban>

<sup>30</sup> A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény módosításáról szóló 2013. évi CXVI. törvény 4. §.

<sup>31</sup> *A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában.* 5..

kisegítő szempontok<sup>32</sup> is, amelyek az adott esetben az egy egységes közbeszerzés fennállását támasztják alá a későbbiekben részletezettek szerint.

Az útmutató a műszaki-gazdasági funkcionális egység fogalmának kibontásaként beszerzési tárgyanként is eligazítást ad abban, hogy miként kell megítélni az egy egységes közbeszerzés fennállását.

Így *szolgáltatásmegrendelések*<sup>33</sup> esetében az útmutató kimondja, hogy a vizsgálat elsődleges szempontja az, hogy az egyes beszerzések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuljanak. A Kbt. 19. § (3) bekezdésének utolsó mondata alapján szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni. Az Európai Bizottság auditjai során az útmutató szerint kiemelte, hogy a beszerzés tárgyának (szolgáltatások esetében azok tartalmának), rendeltetésének azonossága és felhasználásuk egymással közvetlen összefüggése a döntő szempont annak vizsgálata során, hogy a becslült értéküket részekre lehet-e bontani. Ez például objektív indokoltság esetén megalapozhatja azt, hogy a különböző épületekhez kapcsolódó tervezések funkcionálisan nem függenek össze. Az útmutató szerint továbbá szolgáltatások megrendelése esetében lényeges szempont a szolgáltatás *tartalmának* vizsgálata a tekintetben, hogy annak mi a közvetlen célja. A közvetlen cél meghatározása során természetesen nem az adott szolgáltatás elnevezése dönt (például pénzügyi és műszaki tervezés a tervezés ellenére jogszerűen részekre bontható). Az útmutató hangsúlyozza továbbá, hogy az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezési szolgáltatások (tipikusan építészeti-műszaki tervezési szolgáltatások) esetében a földrajzi hely (például az egyes telephelyek, amelyekkel kapcsolatban az ajánlatkérő tervezési szolgáltatást rendel meg) különbözősége önmagában nem alapozza meg a becslült érték részekre bontásának lehetőségét, hiszen a műszaki-gazdasági funkcionális egység egyes esetekben ilyenkor is fennállhat. A részekre bontás alátámasztásához ezért ilyen esetben mindig valamilyen kisegítő szempont igénybevételére van szükség. Előfordulhatnak ugyanakkor olyan speciális helyzetek, amikor a különböző helyszínen végzett tevékenység egybeesik a szakmai tartalom elkülönülésével is, ilyenkor a részekre bontás jogszerű. Szolgáltatások megrendelése esetében tehát az ajánlatkérőnek a műszaki-gazdasági funkció egysége körében elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy a szolgáltatások egy közvetlen cél megvalósítását szolgálják-e. Abban az esetben, ha a szolgáltatások eltérő feladatokat foglalnak magukban, és nem képeznek műszaki és gazdasági-funkcionális egységet, a két tevékenység eltérő közvetlen cél megvalósítására irányul.

Építési beruházások<sup>34</sup> tekintetében az útmutató megállapítja, hogy a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján az *egy egységes építési beruházás* értéke nem bontható részekre, azaz az *egy egységes* építési beruházás meghatározása a vizsgálat elsődleges szempontja annak megítélésével kapcsolatban, hogy építési beruházások esetében mi számít a Kbt. hivatkozott rendelkezése szerinti egy egységnek. A műszaki tartalom vizsgálatához a Kbt. 8. § (3) be-

<sup>32</sup> Ilyen kisegítő szempont például az útmutató alapján az egységes tervezés és döntés, az ugyanazon ajánlatkérő személye, az azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor vagy az időbeli összefüggés.

<sup>33</sup> *A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becslült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában.* 8.

<sup>34</sup> *A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becslült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában.* 10.

kezdésében foglaltak jelentik a kiindulópontot. A Kbt. 8. § (3) bekezdése szerint az építési beruházás a következő valamely munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről:

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

A fentiek alapján a kiindulópontot az „egy épület”, „egy építmény”, illetve a *Kbt. 1. számú melléklete* szerinti tevékenységek egysége – azaz a műszaki-gazdasági funkcionális egység vizsgálata – jelenti. Épület, építmény építésére vonatkozóan a műszaki-gazdasági funkcionális egységet az adott épület (építmény) vélhetően önmagában megvalósítja. Összefüggő épület, építmény, épületkomplexum építése esetében az egység adott esetben az adott épületkomplexum szintjén valósulhat meg. Az egy beruházás fennállásának megítélése szempontjából azt kell vizsgálni, hogy az épületek egy beruházás keretében épülnek-e, egységesen az adott épületkomplexum részét képezik-e. Ebben az esetben szintén segítséget nyújthat az, ha az épületkomplexum építése egy építési engedély alapján történik. Végül, amennyiben a beszerzés tárgya valamely, a *Kbt. 1. számú melléklete szerinti építési/műszaki tevékenység*, de az nem épület, építmény építésre irányul, az adott tevékenység szakmai tartalmát kell vizsgálni. Ennek során az uniós audit vizsgálatok tapasztalatai alapján a Közbeszerzések Tanácsa az útmutatóban arra hívja fel a figyelmet, hogy a beszerzések tárgya és rendeltetése azonosságának és felhasználásuk egymással való közvetlen összefüggésének vizsgálata során lehet megítélni, hogy a Kbt. 1. melléklete szerinti munkák mint építési beruházások becsült értékét részekre lehet-e bontani.

Árubeszerzések<sup>35</sup> esetében az útmutató arra hívja fel a figyelmet, hogy a Kbt. 19. § (3) bekezdése kifejezetten utal arra, hogy az egy egységes közbeszerzés fennállása tekintetében az áruk azonossága, illetve azok *hasonló felhasználási célja* a meghatározó szempont. Az azonos áruk megítélése az útmutató szerint nem igényel különösebb magyarázatot, a hasonló felhasználásra pedig a különféle élelmiszerek vagy különböző irodabútorok szolgálhatnak példaként. A Közbeszerzések Tanácsa útmutatóban kifejtett álláspontja szerint a felhasználási cél az adott áru közvetlen funkciójának szem előtt tartásával ítéhető meg, így az áruk esetében e két vizsgálati szempont nem feltétlenül válik el egymástól, és a hasonló felhasználási cél – amennyiben nem állnak fenn objektív indokok, amelyek egyértelműen e beszerzések funkcionális önállóságát igazolják – kifejezi a funkcionális egységet is.

Európai bizottsági audit tapasztalatok alapján végül a Közbeszerzések Tanácsa felhívja a jogalkalmazók figyelmét arra, hogy amennyiben a beszerzések egy uniós támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében valósulnak meg, ez a tény az egyes beszerzéseket összekapcsolhatja a becsült érték meghatározása szempontjából, hiszen a közösen elérendő projektcél önálló funkcionális egységet is létrehozhat.

<sup>35</sup> *A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában.*13.



## 17.5. Az alkalmazandó eljárásrend

A közbeszerzés becsült értékének megállapítására annak érdekében van szükség, hogy meg tudjuk állapítani, az adott beszerzés megvalósítására irányuló közbeszerzési eljárás lefolytatása során milyen típusú eljárási szabályokat kell alkalmazni.

A Kbt. e tekintetben kéttípusú eljárási szabályrendszert tartalmaz: egyrészt az úgynevezett *uniós eljárási rend*, másrészt az úgynevezett *nemzeti eljárási rend* szabályait. Az uniós eljárási rend szabályait az uniós közbeszerzési irányelvek határozzák meg, azaz a nemzeti jogalkotó pontosan az említett irányelvekben meghatározottaknak megfelelő eljárási szabályokat köteles kialakítani az uniós eljárási rendben. A nemzeti eljárási rend szabályait ezzel szemben a nemzeti jogalkotó szervek szabadon határozzák meg az Európai Bizottság által rögzített keretek között.<sup>36</sup> A nemzeti eljárási rend szabályai az úgynevezett nemzeti értékhatárokat elérő vagy meghaladó, de az úgynevezett uniós értékhatárokat el nem érő becsült értékű közbeszerzések esetében alkalmazandók, az uniós eljárás rend szabályai pedig az úgynevezett uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű közbeszerzések esetében (lásd 16.4. pont). Mivel az uniós értékhatárok mindig magasabbak, mint a nemzeti értékhatárok, az uniós eljárási rend szabályai mindig a nagyobb értékű közbeszerzések esetében alkalmazandók. Ez egyben azt is jelenti, hogy – a nagyobb fokú nyilvánosság és a potenciális gazdasági szereplők egyelő esélyű ajánlattételének biztosítása érdekében – az uniós eljárási rend szabályai mindig szigorúbbak a nemzeti eljárási rend szabályainál.

A fentieket a Kbt. 21. § (1) bekezdése rögzíti, amely kimondja: *„Az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra a Második Részt, az ezek alatti és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési eljárásokra a Harmadik Részt alkalmazva kell eljárni, kivéve, ha e törvény másként rendelkezik. Jogszerűen jár el az ajánlatkérő akkor is, ha e törvény valamely közbeszerzés megvalósítására a Harmadik Rész alkalmazását rendeli, az ajánlatkérő azonban a Második Rész szabályait alkalmazva folytatja le a közbeszerzési eljárást.”*

Hangsúlyozandó, hogy a Kbt. idézett rendelkezése értelmében a szigorúbb uniós eljárási rend szerinti eljárás akkor is alkalmazható az ajánlatkérő által, ha a beszerzés becsült értéke nem éri el az uniós értékhatárokat.

<sup>36</sup> A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról (2006/C 179/02). *Forrás:* [www.kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/5e/ab/5eabca6c-22f3-4fcf-a6b2-6295cca61ed3/ertekhatar\\_alatti\\_hu.pdf](http://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/5e/ab/5eabca6c-22f3-4fcf-a6b2-6295cca61ed3/ertekhatar_alatti_hu.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 04.) [http://www.kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/5e/ab/5eabca6c-22f3-4fcf-a6b2-6295cca61ed3/ertekhatar\\_alatti\\_hu.pdf](http://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/5e/ab/5eabca6c-22f3-4fcf-a6b2-6295cca61ed3/ertekhatar_alatti_hu.pdf)

## 18. KIZÁRÓ OKOK ÉS A GAZDASÁGI SZEREPLŐK SZERZŐDÉS TELJESÍTÉSÉRE VALÓ ALKALMASSÁGÁNAK VIZSGÁLATA

A közbeszerzési eljárások során különösen nagy jelentősége van annak, hogy az eljárásban kizárólag olyan gazdasági szereplők vegyenek részt, amelyek mind jogi, mind szakmai szempontból megbízhatóak, azaz nem állnak a Kbt.-ben meghatározott kizáró okok hatálya alatt, valamint képesek az elnyerni kívánt közbeszerzési szerződés teljesítésére. Erre tekintettel különösen fontos a gazdasági szereplők esetében a kizáró okok fennállásának, illetve a gazdasági szereplők szerződés teljesítésére való alkalmasságának vizsgálata. Utóbbiak tekintetében kiemelendő, hogy az ajánlatkérők által meghatározott alkalmassági követelmények túlzó mértékű meghatározása könnyen a versenyt korlátozó, ennél fogva jogellenes feltételt is jelenthet. Minderre tekintettel a kizáró okok és az alkalmassági előírások helyes alkalmazása a közbeszerzési eljárások szabályszerű lefolytatásának biztosítója.

### 18.1. A kizáró okok rendszere

A mindenkori közbeszerzési törvények a kizáró okoknak általában két típusát különböztették meg, az úgynevezett *kötelező kizáró okokat*, illetve az úgynevezett *fakultatív kizáró okokat*. Így van ez a hatályos Kbt. esetében is, amelynek 62. §-a tartalmazza a kötelező, 63. §-a fakultatív kizáró okokat. A kötelező kizáró okok legfőbb jellemzője, hogy azokat az ajánlatkérő minden egyes közbeszerzési eljárásban köteles alkalmazni, azaz azon gazdasági szereplőket – legyenek ajánlattevők, részvételre jelentkezők, alvállalkozók vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetek –, amelyek tekintetében valamely kötelező kizáró ok fennállása megállapítható, az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárásból kizárni. A fakultatív kizáró okok ezzel szemben az adott közbeszerzési eljárásban csak akkor alkalmazhatók, ha azt az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban kifejezetten előírta, azaz a fakultatív kizáró okok alkalmazásáról az eljárást megindító felhívásban előre tájékoztatta a potenciális gazdasági szereplőket.

A kizáró okok hatályos Kbt.-ben található rendszerét áttekintve a korábbi közbeszerzési törvényekhez képest feltűnő, hogy a kötelező kizáró okok aránya lényegesen megnövekedett a fakultatív kizáró okokhoz képest, azaz sokkal több kötelező kizáró ok található a törvényben, mint fakultatív kizáró ok. További, nagyon lényeges – az európai uniós közbeszerzési irányelvekből származó – újdonsága az új közbeszerzési törvénynek a kötelező kizáró okok tekintetében, hogy a gazdasági társaságok vezető tisztségviselői, illetve tulajdonosi köre tekintetében is előír kötelezően alkalmazandó kizáró okokat. Ezt azt jelenti, hogy amennyiben az adott gazdasági szereplő valamely vezető tisztségviselője tekintetében az adott

kötelező kizáró ok fennállása megállapítható, akkor a gazdasági szereplőt a közbeszerzési eljárásból ki kell zárni.

A Kbt. 62. § (1) bekezdése a kötelezően alkalmazandó kizáró okokat a következők szerint határozza meg:

„(1) Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki

a az alábbi bűncselekmények valamelyikét elkövette, és a bűncselekmény elkövetése az elmúlt öt évben jogerős bírósági ítéletben megállapítást nyert, amíg a büntetett előlethez fűződő hátrányok alól nem mentesült;

aa) a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: 1978. évi IV. törvény), illetve a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) szerinti bünszervezetben részvétel, ideértve a bűncselekmény bünszervezetben történő elkövetését is;

ab) az 1978. évi IV. törvény szerinti vesztegetés, befolyással üzérkedés, befolyás vásárlása, vesztegetés nemzetközi kapcsolatokban, befolyás vásárlása nemzetközi kapcsolatokban, hűtlen kezelés, hanyag kezelés, illetve a Btk. XXVII. fejezetében meghatározott korrupciós bűncselekmények, valamint a Btk. szerinti hűtlen kezelés vagy hanyag kezelés;

ac) az 1978. évi IV. törvény szerinti költségvetési csalás, európai közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése, illetve a Btk. szerinti költségvetési csalás;

ad) az 1978. évi IV. törvény, illetve a Btk. szerinti terrorcselekmény, valamint ehhez kapcsolódó felbujtás, bűnsegély vagy kísérlet;

ae) az 1978. évi IV. törvény, illetve a Btk. szerinti pénzmosás, valamint a Btk. szerinti terrorizmus finanszírozása;

af) az 1978. évi IV. törvény, illetve a Btk. szerinti emberkereskedelem, valamint a Btk. szerinti kényszermunka;

ag) az 1978. évi IV. törvény, illetve a Btk. szerinti versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban;

ah) a gazdasági szereplő személyes joga szerinti, az a)–g) pontokban felsoroltakhoz hasonló bűncselekmény;

b egy évnél régebben lejárt adó-, vámfizetési vagy társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségének nem tett eleget, kivéve, ha tartozását és az esetleges kamatot és bírságot az ajánlat vagy részvételi jelentkezés benyújtásának időpontjáig megfizette vagy ezek megfizetésére halasztást kapott;

c végelszámolás alatt áll, vonatkozásában csődeljárás elrendeléséről szóló bírósági végzést közzétettek, az ellene indított felszámolási eljárást jogerősen elrendelték, vagy ha a gazdasági szereplő személyes joga szerinti hasonló eljárás van folyamatban, vagy aki személyes joga szerint hasonló helyzetben van;

d tevékenységét felfüggesztette, vagy akinek tevékenységét felfüggesztették;

e gazdasági, illetve szakmai tevékenységével kapcsolatban bűncselekmény elkövetése az elmúlt három éven belül jogerős bírósági ítéletben megállapítást nyert;

f tevékenységét a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény 5. § (2) bekezdés b) pontja alapján, vagy az adott köz-

- beszerzési eljárásban releváns módon *c)* vagy *g)* pontja<sup>37</sup> alapján a bíróság jogerős ítéletében korlátozta, az eltiltás ideje alatt, vagy ha az ajánlattevő tevékenységét más bíróság hasonló okból és módon jogerősen korlátozta;
- g)* közbeszerzési eljárásokban való részvételtől a 165. § (2) bekezdés *f)* pontja<sup>38</sup> alapján véglegesen vagy jogerősen eltiltásra került, a Közbeszerzési Döntőbizottság véglegessé vált döntésében vagy – a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának megtámadására irányuló közigazgatási per esetén – a bíróság által jogerősen megállapított időtartam végéig;
- h)* korábbi közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárásban hamis adatot szolgáltatott vagy hamis nyilatkozatot tett, ezért az eljárásból kizárták, és a kizárás tekintetében jogorvoslatra nem került sor az érintett közbeszerzési eljárás lezárulásától számított három évig, vagy amennyiben a kizárás tekintetében sor került jogorvoslatra, és az ajánlatkérő kizárásról hozott döntését – a hamis adat szolgáltatásának megállapítása mellett – a Közbeszerzési Döntőbizottság véglegessé vált, – a Döntőbizottság határozatának megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság jogerős – három évnél nem régebben meghozott határozata jogerősen jogszerűnek mondta ki;
- i)* az adott eljárásban előírt adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése során a valóságnak nem megfelelő adatot szolgáltat (a továbbiakban: hamis adat), illetve hamis adatot tartalmazó nyilatkozatot tesz, vagy a közbeszerzési eljárásban előzetes igazolásként benyújtott nyilatkozata ellenére nem tud eleget tenni az alkalmasságot, a kizáró okokat vagy a 82. § (5) bekezdése szerinti kritériumokat érintő igazolási kötelezettségének (a továbbiakban együtt: hamis nyilatkozat), amennyiben
- ia)* a hamis adat vagy nyilatkozat érdemben befolyásolja az ajánlatkérőnek a kizárásra, az alkalmasság fennállására, az ajánlat műszaki leírásnak való megfelelőségére vagy az ajánlatok értékelésére vonatkozó döntését, és
- ib)* a gazdasági szereplő szándékosan szolgáltatott hamis adatot vagy tett hamis nyilatkozatot, vagy az adott helyzetben általában elvárható gondosság mellett egyértelműen fel kellett volna ismernie, hogy az általa szolgáltatott adat a valóságnak, illetve nyilatkozata a rendelkezésére álló igazolások tartalmának nem felel meg;
- j)* esetében az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott eljárásban megkísérelte jogtalanul befolyásolni az ajánlatkérő döntéshozatali folyamatát, vagy olyan bizalmas információt kísérelt megszerezni, amely jogtalan előnyt biztosítana számára a közbeszerzési eljárásban, vagy korábbi közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárásból ebből az okból kizárták, és a kizárás tekintetében jogorvoslatra nem került sor az érintett közbeszerzési eljárás lezárulásától számított három évig;

<sup>37</sup> A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény 5. § (1) bekezdése szerint a bíróság a jogi személy tevékenységét egy évtől három évig terjedő időre a (2) bekezdésben meghatározott körben korlátozhatja; a tartamot években kell megállapítani. A korlátozás kiterjedhet valamennyi felsorolt tevékenység vagy egyes tevékenységek gyakorlására. A (2) bekezdés szerint az eltiltás ideje alatt a jogi személy nem vehet részt közbeszerzési eljárásban, nem köthető vele koncessziós szerződés, nem folytathat egyéb olyan tevékenységet, amelynek gyakorlásától a bíróság eltiltotta.

<sup>38</sup> A Kbt. 165. § (2) bekezdés *f)* pontja szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában „megállapítja a jogsértés megtörténtét és eltiltja az ajánlattevőt, alvállalkozót vagy a közbeszerzési eljárásban részt vett más szervezetet vagy személyt a közbeszerzési eljárásban való részvételtől”.

- k tekintetében a következő feltételek valamelyike megvalósul:
- ka) nem az Európai Unió, az Európai Gazdasági Térség vagy a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamában, a Kereskedelmi Világszervezet közbeszerzési megállapodásban részes államban vagy az EUMSZ 198. cikkében említett tengerentúli országok és területek bármelyikében vagy nem olyan államban rendelkezik adóilletőséggel, amellyel Magyarországnak kettős adózás elkerüléséről szóló egyezménye van, vagy amellyel az Európai Uniónak kétoldalú megállapodása van a közbeszerzés terén,
- kb) olyan szabályozott tőzsdén nem jegyzett társaság, amely a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény 3. § 38. pont *a)–b)–)* vagy *d)* alpontja szerinti tényleges tulajdonosát<sup>39</sup> nem képes megnevezni, vagy
- kc) a gazdasági szereplőben közvetetten vagy közvetlenül több mint 25%-os tulajdoni résszel vagy szavazati joggal rendelkezik olyan jogi személy vagy személyes joga szerint jogképes szervezet, amelynek tekintetében a *kb)* alpont szerinti feltétel fennáll;
- l harmadik országbeli állampolgár Magyarországon engedélyhez kötött foglalkoztatása esetén a munkaügyi hatóság által a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 7/A. §-a alapján két évnél nem régebben véglegessé

<sup>39</sup> A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény 3. § 38. pontja szerint „tényleges tulajdonos:

- a)* az a természetes személy, aki jogi személyben vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetben közvetlenül vagy – a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény (a továbbiakban: Ptk.) 8:2. § (4) bekezdésében meghatározott módon – közvetve a szavazati jogok vagy a tulajdoni hányad legalább huszonöt százalékával rendelkezik, vagy egyéb módon tényleges irányítást, ellenőrzést gyakorol a jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet felett, ha a jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet nem a szabályozott piacon jegyzett társaság, amelyre a közösségi jogi szabályozással vagy azzal egyenértékű nemzetközi előírásokkal összhangban lévő közzétételi követelmények vonatkoznak,
- b)* az a természetes személy, aki jogi személyben vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetben – a Ptk. 8:2. § (2) bekezdésében meghatározott – meghatározó befolyással rendelkezik,
- c)* az a természetes személy, akinek megbízásából valamely ügyletet végrehajtanak, vagy aki egyéb módon tényleges irányítást, ellenőrzést gyakorol a természetes személy ügyfél tevékenysége felett,
- d)* alapítványok esetében az a természetes személy,
- da)* aki az alapítvány vagyona legalább huszonöt százalékának a kedvezményezettje, ha a leendő kedvezményezetteket már meghatározták,
- db)* akinek érdekében az alapítványt létrehozták, illetve működtetik, ha a kedvezményezetteket még nem határozták meg, vagy
- dc)* aki tagja az alapítvány kezelő szervének, vagy meghatározó befolyást gyakorol az alapítvány vagyonának legalább huszonöt százaléká felett, illetve az alapítvány képviseletében eljár,
- e)* bizalmi vagyongazdálkodási szerződés esetében
- ea)* a vagyonrendelő, valamint annak *a)* vagy *b)* pont szerinti tényleges tulajdonosa,
- eb)* a vagyonkezelő, valamint annak *a)* vagy *b)* pont szerinti tényleges tulajdonosa,
- ec)* a kedvezményezett vagy a kedvezményezettek csoportja, valamint annak *a)* vagy *b)* pont szerinti tényleges tulajdonosa, továbbá
- ed)* az a természetes személy, aki a kezelt vagyon felett egyéb módon ellenőrzést, irányítást gyakorol, továbbá
- f)* az *a)* és *b)* pontban meghatározott természetes személy hiányában a jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vezető tisztségviselője;

- vált közigazgatási – vagy annak megtámadására irányuló közigazgatási per esetén jogerős bírósági – határozatban megállapított és a központi költségvetésbe történő befizetésre kötelezéssel vagy az idegenrendészeti hatóság által a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény szerinti közrendvédelmi bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el;
- m esetében a 25. § szerinti összeférhetlenségből, illetve a közbeszerzési eljárás előkészítésében való előzetes bevonásból eredő versenytorzulást a gazdasági szereplő kizárásán kívül nem lehet más módon orvosolni;
- n a Tpv. 11. §-a,<sup>40</sup> vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti – három évnél nem régebben meghozott – véglegessé vált és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság véglegessé vált és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el; vagy ha az ajánlattevő ilyen jogszabálysértését más versenyhatóság végleges döntésében vagy bíróság jogerősen – három évnél nem régebben – megállapította és egyúttal bírságot szabott ki;
- o esetében az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban az ajánlattevő a Tpv. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikkébe ütköző jogsértést követett el, kivéve, ha a gazdasági szereplő az ajánlat, tárgyalásos eljárásban és versenypárbeszédben végleges ajánlat benyújtását megelőzően a Gazdasági Versenyhivatal számára a Tpv. 11. §-ába vagy az EUMSZ 101. cikkébe ütköző magatartást feltárja és a Tpv. 78/A. § (2) bekezdésében foglalt, a bírság mellőzéseére vonatkozó feltételek fennállását a Gazdasági Versenyhivatal a Tpv. 78/C. § (2) bekezdése szerinti végzésében megállapította;
- p a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás eredményeként kötött szerződésben részére biztosított előleget nem a szerződésnek megfelelően használta fel, és ezt három évnél nem régebben meghozott, jogerős bírósági, véglegessé vált közigazgatási vagy – annak megtámadására irányuló közigazgatási per esetén – jogerős bírósági határozat megállapította;
- q súlyosan megsértette a közbeszerzési eljárás vagy koncessziós beszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés teljesítésére e törvényben előírt rendelkezéseket, és ezt a Közbeszerzési Döntőbizottság véglegessé vált – vagy a Döntőbizottság határozatának megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság jogerős – 90 napnál nem régebben meghozott határozata megállapította.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 11. § (1) bekezdése szerint „tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének (a továbbiakban együtt: vállalkozások társulása) a döntése (a továbbiakban együtt: megállapodás), amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Nem minősül ilyennek a megállapodás, ha egymástól nem független vállalkozások között jön létre.”

<sup>41</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pontja alapján kizárt gazdasági szereplőkről nyilvántartást vezet, amely a Közbeszerzési Hatóság honlapján elérhető: *Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pont – Határozatok nyilvántartása – 90 napos kizárás*. Forrás: [www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kbt-62-1-bekezdes-q-pont](http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kbt-62-1-bekezdes-q-pont) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 04.) <http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kbt-62-1-bekezdes-q-pont>

A gazdasági szereplők vezető tisztségviselőivel, illetve tulajdonosaival kapcsolatos kötelező kizáró okokat a Kbt. 62. § (2) bekezdése határozza meg, amely szerint „a gazdasági szereplő akkor sem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában, amennyiben:

- a vezető tisztségviselője vagy felügyelőbizottságának tagja, cégvezetője vagy gazdasági társaság esetén annak egyedüli tagja, vagy személyes joga szerinti hasonló ügyvezető vagy felügyelő szervének tagja, illetve személyes joga szerint az előbbieknél megfelelő döntéshozatali jogkörrel rendelkező személy, olyan személy, akivel szemben az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott bűncselekmény miatt az elmúlt öt évben jogerős ítéletet hoztak és a büntetett előlélethez fűződő hátrányok alól nem mentesült, vagy
- b az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott bűncselekmény miatt a jogerős ítéletet az elmúlt öt évben – vagy ha ez rövidebb az adott bűncselekmény kapcsán az elítélt büntetett előlélethez fűződő hátrányok alóli mentesüléséhez szükséges időn belül – olyan személlyel szemben hozták, aki a bűncselekmény elkövetésekor a gazdasági szereplő vezető tisztségviselője vagy felügyelőbizottságának tagja, cégvezetője vagy gazdasági társaság esetén annak egyedüli tagja, vagy személyes joga szerinti hasonló ügyvezető vagy felügyelő szervének tagja, illetve az előbbieknél megfelelő döntéshozatali jogkörrel rendelkező személy volt.”

A fakultatív kizáró okokat a Kbt. 63. § (1) bekezdése rögzíti, amely szerint „az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban előírhatja, hogy az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, illetve nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki:

- a a 73. § (4) bekezdésében említett környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket súlyosan megszegte, és ezt három évnél nem régebben meghozott, jogerős bírósági, véglegessé vált közigazgatási vagy annak közigazgatási perben való megtámadása esetén jogerős bírósági határozat megállapította;
- b három évnél nem régebben hozott jogerős bírósági, véglegessé vált közigazgatási vagy annak közigazgatási perben való megtámadása esetén jogerős bírósági határozat megállapította, hogy jogszabályban meghatározott szakmai kötelezettségét – a c) pontban meghatározott eset kivételével – súlyosan megszegte vagy külön jogszabályban meghatározott szakmai szervezet etikai eljárása által megállapított, súlyos, szakmai etikai szabályokba ütköző cselekedetet követett el;
- c korábbi közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás alapján vállalt szerződéses kötelezettségét az elmúlt három évben súlyosan megszegte és ez az említett korábbi szerződés felmondásához vagy elálláshoz, kártérítés követeléséhez vagy a szerződés alapján alkalmazható egyéb szankció érvényesítéséhez vezetett, vagy ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél olyan magatartása, amelyért felelős részben vagy egészben a szerződés lehetetlenülését okozta;
- d korábbi közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás eredményeként kötött szerződésével kapcsolatban az alvállalkozója felé jogerős bírósági ítéletben három éven belül megállapított szerződésszegést követett el, amelynek során az alvállalkozó felé fennálló vég- vagy részszámlából fakadó fizetési kötelezettségét

10%-ot meghaladó részben nem teljesítette annak ellenére, hogy az ajánlatkérőként szerződést kötő fél a részére határidőben fizetett.”

A kizáró okok rendszere kapcsán fontos kiemelni, hogy a Kbt. a kizáró okok tekintetében is eltérő, enyhébb szabályokat tartalmaz a nemzeti eljárási rend tekintetében. A Kbt. 114. § (1) bekezdése értelmében ugyanis a nemzeti eljárási rendben folytatott közbeszerzési eljárások esetében csak a Kbt. 62. § (1) bekezdés *g)–k), m)* és *q)* pontja szerinti kizáró okok alkalmazása kötelező, azaz minden más – akár a Kbt. 62. §-a, akár 63. §-a szerinti kizáró ok alkalmazása – fakultatív.

## 18.2. A kizáró okok fenn nem állásának igazolása

A hatályos Kbt. az európai uniós közbeszerzési irányelvek előírása alapján úgynevezett *kétlépcsős igazolási rendszert* vezetett be. A kétlépcsős igazolási rendszer lényege, hogy a gazdasági szereplők ajánlatukban – vagy több szakaszból álló eljárás esetében részvételi jelentkezésükben – először csak nyilatkozni kötelesek arra vonatkozóan, hogy esetükben nem állnak fenn a Kbt. 62. §-ában meghatározott kötelező – illetve amennyiben a konkrét közbeszerzési eljárásban alkalmazásra kerül, a Kbt. 63. §-ában meghatározott fakultatív – kizáró okok. Az így benyújtott ajánlatokat (részvételi jelentkezéseket) az ajánlatkérő megvizsgálja, és a bírálati folyamat végén a kizáró okok fennállása hiányának igazolására vonatkozó dokumentumokat főszabály szerint csak a legjobb ajánlatot benyújtó – azaz a későbbiekben nyertesként kihirdetni szándékozott – gazdasági szereplőnek kell az ajánlatkérő erre irányuló kifejezett felhívására benyújtania.<sup>42</sup>

A fentiekben említett nyilatkozatot az uniós eljárási rendben folytatott közbeszerzési eljárás esetében az úgynevezett *egységes európai közbeszerzési dokumentumba*<sup>43</sup> foglaltnak kell megtenni, a nemzeti eljárási rendben folytatott eljárások esetében azonban egyszerű nyilatkozat is elfogadható a gazdasági szereplők részéről.<sup>44</sup>

A kizáró okok fenn nem állására vonatkozó igazolásokat, amelyeket a kétlépcsős igazolási rendszerben a későbbi nyertes ajánlattevőnek az ajánlatkérő felhívására csatolnia kell, a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 8–9. §-a határozza meg. A 8. § a kötelező kizáró okok tekintetében akként ren-

<sup>42</sup> Lásd: Kbt. 69. §.

<sup>43</sup> A Kbt. 3. § 5. pontja értelmében az *egységes európai közbeszerzési dokumentum* a Kbt. *Második része* alkalmazásában „a kizáró okok fenn nem állása, az alkalmassági követelményeknek való megfelelés, illetve a 82. § (5) bekezdés szerinti objektív kritériumok teljesülése előzetes igazolását szolgáló dokumentum, amely a gazdasági szereplőnek az Európai Bizottság által meghatározott egységes formanyomtatvány szerint tett nyilatkozatát tartalmazza”. Az egységes európai közbeszerzési dokumentum mintáját az Európai Bizottság 2016/7. számú, az egységes európai közbeszerzési dokumentum formanyomtatványának meghatározásáról szóló végrehajtási rendelete tartalmazza. Az egységes európai közbeszerzési dokumentum kitöltésére vonatkozó előírásokat a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 2–7. §-a tartalmazza.

<sup>44</sup> Lásd: Kbt. 114. § (2) bekezdés.



delkezik, hogy „a Magyarországon letelepedett<sup>45</sup> ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező esetében a Kbt. Második Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő a Kbt. 62. §-a tekintetében a következő igazolásokat és írásbeli nyilatkozatokat köteles elfogadni, illetve a következőképpen köteles ellenőrizni a kizáró okok hiányát:

- a a Kbt. 62. § (1) bekezdés *a)* és *e)* pontja tekintetében – amelyet kizárólag természetes személy gazdasági szereplő köteles igazolni –, valamint a Kbt. 62. § (2) bekezdésében említett személyek esetén közjegyző vagy gazdasági, illetve szakmai kamara által hitelesített nyilatkozatot;
- b a Kbt. 62. § (1) bekezdés *b)* pontja tekintetében az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) szerinti köztartozásmentes adózói adatbázisból az ajánlatkérő ellenőrzi, ha a gazdasági szereplő az adatbázisban nem szerepel, az illetékes adó- és vámhivatal igazolását vagy az adóigazgatási eljárás részlet-szabályairól szóló kormányrendelet szerinti együttes adóigazolást;
- c a Kbt. 62. § (1) bekezdés *c)* és *d)* pontja tekintetében a céginformációs és az elektronikus cégeljárásban közreműködő szolgáltatótól (a továbbiakban: céginformációs szolgáltató) ingyenesen, elektronikusan kérhető cégjegyzék-adatok alapján az ajánlatkérő ellenőrzi; a Kbt. 62. § (1) bekezdés *d)* pontja tekintetében, ha a gazdasági szereplő a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény értelmében nem minősül cégnek, vagy ha az adott szervezet tevékenységének felfüggesztésére a cégbíróságon kívül más hatóság is jogosult, közjegyző vagy gazdasági, illetve szakmai kamara által hitelesített nyilatkozatot;
- d a Kbt. 62. § (1) bekezdés *f)* pontja tekintetében a kizáró ok hiányát a céginformációs szolgáltatótól ingyenesen, elektronikusan kérhető cégjegyzék-adatok alapján az ajánlatkérő ellenőrzi; ha a nem természetes személy gazdasági szereplő nem minősül cégnek, közjegyző vagy gazdasági, illetve szakmai kamara által hitelesített nyilatkozatot;
- e a Kbt. 62. § (1) bekezdés *g)* pontja tekintetében a kizáró ok hiányát a Hatóság honlapján elérhető nyilvántartásból, valamint a céginformációs szolgáltatótól ingyenesen, elektronikusan kérhető cégjegyzék-adatok alapján az ajánlatkérő ellenőrzi;
- f a Kbt. 62. § (1) bekezdés *h)* pontja tekintetében az ajánlatkérő nem kérhet külön igazolást, a kizáró ok hiányának igazolásaként az ajánlatkérő köteles elfogadni az eljárásban benyújtott egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot, a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy a bíróság döntésére vonatkozóan a kizáró ok hiányát a Hatóság honlapján közzétett adatokból az ajánlatkérő ellenőrzi;
- g a Kbt. 62. § (1) bekezdés *i)* pontja tekintetében nem szükséges igazolás benyújtása, a kizáró ok megvalósulását az ajánlatkérő ellenőrzi az eljárás során;
- h a Kbt. 62. § (1) bekezdés *j)* pontja tekintetében az adott eljárásban a kizáró ok megvalósulását az ajánlatkérő ellenőrzi az eljárás során; korábbi közbeszerzési eljárásra vonatkozóan pedig az ajánlatkérő köteles elfogadni az eljárásban benyújtott egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot;

<sup>45</sup> A nem Magyarországon letelepedett gazdasági szereplőkre eltérő szabályok vonatkoznak. Ezeket a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 10–11. §-a tartalmazza.

- i a Kbt. 62. § (1) bekezdés *k*) pontjára vonatkozóan
- ia) a Kbt. 62. § (1) bekezdés *k*) pont *ka*) alpontja tekintetében nem szükséges igazolás vagy nyilatkozat benyújtása, a céginformációs szolgálatról ingyenesen, elektronikusan kérhető cégjegyzék-adatok alapján az ajánlatkérő azt ellenőrzi, hogy valóban Magyarországon bejegyzett gazdasági szereplőről van szó;
- ib) a Kbt. 62. § (1) bekezdés *k*) pont *kb*) alpontja tekintetében az ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező nyilatkozata arról, hogy olyan társaságnak minősül-e, melyet nem jegyeznek szabályozott tőzsdén, vagy amelyet szabályozott tőzsdén jegyeznek; ha az ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt nem jegyzik szabályozott tőzsdén, akkor a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: pénzmosásról szóló törvény) 3. § *r*) pont *ra*)–*rb*) vagy *rc*)–*rd*) alpontja szerint definiált valamennyi tényleges tulajdonos nevének és állandó lakóhelyének bemutatását tartalmazó nyilatkozatot szükséges benyújtani; ha a gazdasági szereplőnek nincs a pénzmosásról szóló törvény 3. § *r*) pont *ra*)–*rb*) vagy *rc*)–*rd*) alpontja szerinti tényleges tulajdonosa, úgy erre vonatkozó nyilatkozatot szükséges csatolni;
- ic) a Kbt. 62. § (1) bekezdés *k*) pont *kc*) alpontjára vonatkozóan az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező nyilatkozata arról, hogy van-e olyan jogi személy vagy személyes joga szerint jogképes szervezet, amely az ajánlattevőben, illetve részvételre jelentkezőben közvetetten vagy közvetlenül több, mint 25%-os tulajdoni résszel vagy szavazati joggal rendelkezik; ha van ilyen szervezet, az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező azt nyilatkozatban megnevezi (cégnév, székhely), továbbá nyilatkozik, hogy annak vonatkozásában a Kbt. 62. § (1) bekezdés *k*) pont *kc*) alpontjában hivatkozott kizáró feltétel nem áll fenn;
- j a Kbt. 62. § (1) bekezdés *l*) pontja tekintetében a kizáró okok hiányát az ajánlatkérő ellenőrzi a munkaügyi hatóságnak a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 8/C. §-a szerint vezetett nyilvántartásából nyilvánosságra hozott adatokból, valamint a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal honlapján közzétett adatokból;
- k a Kbt. 62. § (1) bekezdés *m*) pontja tekintetében nem szükséges igazolás benyújtása, a kizáró ok megvalósulását az ajánlatkérő ellenőrzi az eljárás során;
- l a Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pontja tekintetében a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) döntései, illetve az ezt felülvizsgáló bírósági döntések tekintetében a jogsértés megtörténtét az ajánlatkérő a GVH honlapján található, döntéseket tartalmazó adatbázisokból ellenőrzi; az ajánlatkérő ezen felül nem kérhet külön igazolást, a GVH honlapján található adatbázisokban nem szereplő esetleges jogsértés hiányának igazolásaként az ajánlatkérő köteles elfogadni az eljárásban benyújtott egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot;
- m a Kbt. 62. § (1) bekezdés *o*) pontja tekintetében az ajánlatkérő köteles elfogadni igazolásként az eljárásban benyújtott egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot;
- n a Kbt. 62. § (1) bekezdés *p*) pontja tekintetében az ajánlatkérő nem kérhet külön igazolást, a kizáró ok hiányának igazolásaként az ajánlatkérő köteles elfogadni az eljárásban benyújtott egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot;

- o a Kbt. 62. § (1) bekezdés *q)* pontja tekintetében az ajánlatkérő nem kérhet külön igazolást, a jogsértés megtörténtét vagy annak hiányát a Hatóság honlapján közzétett adatokból az ajánlatkérő ellenőrzi.”

A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 9. §-a fakultatív kizáró okok tekintetében kimondja, hogy a „Magyarországon letelepedett ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező esetében a Kbt. Második Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő a Kbt. 63. §-a tekintetében a következő írásbeli nyilatkozatokat köteles elfogadni, illetve a következőképpen köteles ellenőrizni a kizáró okok hiányát:

- a a Kbt. 63. § (1) bekezdés *a), b) és d)* pontja tekintetében az ajánlatkérő nem kérhet külön igazolást, a kizáró ok hiányának igazolásaként az ajánlatkérő köteles elfogadni az eljárásban benyújtott egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot;
- b a Kbt. 63. § (1) bekezdés *c)* pontja tekintetében nem szükséges igazolás benyújtása, az ajánlatkérő a kizáró ok hiányát a Hatóság honlapján elérhető nyilvántartásból ellenőrzi.”

A Közbeszerzési Hatóság a kizáró okok igazolása tekintetében útmutatót bocsátott ki, amely a Közbeszerzési Hatóság honlapjáról is letölthető.<sup>46</sup>

### 18.3. Az öntisztázás

A hatályos Kbt. 64. §-ában – az irányelvi előírások alapján – új elemként jelent meg az úgynevezett öntisztázás intézménye, amelynek lényege, hogy egy gazdasági szereplő, amely egy vagy több kizáró ok hatálya alatt áll, intézkedéseket tehet annak érdekében, hogy mentesüljön a kizáró ok következményei alól. Ennek feltétele, hogy az érintett gazdasági szereplő olyan intézkedéseket tegyen, amelyek biztosítják, hogy a jövőben a kizárás alapját képező cselekményt ne kövesse el, illetve csökkentse ennek kockázatát. Az öntisztázás lehetősége valamennyi kizáró okra kiterjed, kivéve a Kbt. 62. § (1) bekezdés *b) és f)* pontja szerinti kizáró okokat.

A Kbt. az öntisztázás érdekében megtett intézkedések megfelelőségének megítélésével kapcsolatos hatásköröket a Közbeszerzési Hatósághoz telepítette. A Közbeszerzési Hatóság – vagy bírósági felülvizsgálat kezdeményezése esetén a bíróság – az öntisztázási eljárásban kimondhatja, hogy az érintett gazdasági szereplők által megtett intézkedések megfelelnek a törvényben előírt feltételeknek, és megfelelően igazolják a gazdasági szereplő megbízhatóságát. Azt, hogy az öntisztázási eljárás során a Közbeszerzési Hatóságnak milyen feltételeket kell vizsgálnia, a Kbt. 188. §-a határozza meg. Ennek megfelelően a Kbt.

<sup>46</sup> *A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a kizáró okok tekintetében benyújtandó igazolásokról, nyilatkozatokról, nyilvántartásokról és adatokról a Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők vonatkozásában. Forrás: [www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesek-tanacsanak-utmutatoja-kizaro-okok-tekinteben-benyujtando-igazolasokrol-nyilatkozatokrol-nyilvانتartasokrol-es-adatokrol-magyarorszagon-letelepedett-gazdasagi-szereplo-k-vonatkozasaban](http://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesek-tanacsanak-utmutatoja-kizaro-okok-tekinteben-benyujtando-igazolasokrol-nyilatkozatokrol-nyilvانتartasokrol-es-adatokrol-magyarorszagon-letelepedett-gazdasagi-szereplo-k-vonatkozasaban) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 04.)*

188. § (2) bekezdése szerint „a kizáró ok hatálya alá tartozó gazdasági szereplő a megbízhatóságának bizonyítása érdekében köteles igazolni, hogy

- a a bűncselekménnyel, köteleességszegéssel vagy egyéb jogsértéssel okozott kárt – a károsult által elfogadott mértékben – megtérítette vagy arra meghatározott határidővel kötelezettséget vállalt;
- b az illetékes hatóságokkal aktívan együttműködve átfogóan tisztázta az ügy tényállását és körülményeit; és
- c olyan technikai, szervezeti és személyi intézkedést hozott, amely alkalmas a további bűncselekmény, köteleességszegés, illetve egyéb jogsértés megelőzésére.”

#### 18.4. A szerződés teljesítésére való alkalmasság vizsgálata

A gazdasági szereplők szerződés teljesítésére való alkalmassága vizsgálatának célja, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban olyan gazdasági szereplőt válasszon ki szerződéses partneréül, amely a közbeszerzési szerződést előreláthatólag teljesíteni tudja majd. A Kbt. 65. § (1) bekezdése értelmében a gazdasági szereplők szerződés teljesítésére vonatkozó alkalmasságát

- a a gazdasági szereplők gazdasági és pénzügyi helyzetére;
- b a gazdasági szereplők műszaki és szakmai alkalmasságára; illetve
- c ha a szerződés teljesítéséhez szükséges, a gazdasági szereplő letelepedése szerinti ország nyilvántartásában való szereplésre vagy a letelepedés szerinti országban előírt engedéllyel, jogosítvánnyal vagy szervezeti, kamarai tagsággal való rendelkezésre

vonatkozó feltételek előírásával vizsgálhatja az ajánlatkérő.

A Kbt. vonatkozó előírásai alapján az ajánlatkérőknek főszabály szerint műszaki, szakmai alkalmassági követelményeket kötelezően elő kell írniuk, hiszen – a jogalkotói indokolás szerint – ellenkező esetben fennállhat annak a veszélye, hogy a későbbiek során az érintett gazdasági szereplő nem tudja teljesíteni a szerződést. Kivételes esetben azonban az ajánlatkérő a műszaki, szakmai alkalmassági feltételek alkalmazásától is eltekinthet, különösen, ha a beszerzés egyedi jellemzői alapján a teljesítés megfelelősége szempontjából ilyen alkalmassági feltétel előírása nem szükséges.<sup>47</sup> A gazdasági és pénzügyi alkalmassági feltételek meghatározása nem kötelező.

A gazdasági szereplők számára a szerződés teljesítésére való alkalmasság igazolása körében könnyítést jelent, hogy a megfelelőség igazolásához „segítséget” is igénybe vehetnek. A Kbt. 65. § (6) bekezdése értelmében ugyanis a gazdasági szereplőknek lehetőségük van arra, hogy az előírt alkalmassági követelményeknek közösen, mint közös ajánlattevők vagy közös részvételre jelentkezők együttesen feleljenek meg. Azon követelményeknek pedig, amelyek értelemszerűen kizárólag egyenként vonatkoztathatók a gazdasági szereplőkre, az együttes megfelelés lehetősége értelmében elegendő, ha a közös ajánlattevők vagy közös részvételre jelentkezők közül egy felel meg.

<sup>47</sup> Lásd: Kbt. 65. § (2) bekezdés.

A Kbt. 65. § (7) bekezdése pedig lehetőséget teremt a gazdasági szereplők számára arra, hogy az előírt alkalmassági követelményeknek bármely más szervezet vagy személy – úgynevezett erőforrást vagy kapacitást biztosító szervezet – kapacitására támaszkodva is megfelelhessenek, a közöttük fennálló kapcsolat jogi jellegétől függetlenül. Ebben az esetben meg kell jelölni az ajánlatban, több szakaszból álló eljárásban a részvételi jelentkezésben ezt a szervezetet és az eljárást megindító felhívás vonatkozó pontjának megjelölésével azon alkalmassági követelményt vagy követelményeket, amelynek igazolása érdekében az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező ezen szervezet erőforrására vagy arra is támaszkodik. Ebben az esetben az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben csatolni kell a kapacitáisait rendelkezésre bocsátó szervezet olyan szerződéses vagy előszerződésben vállalt kötelezettségvállalását tartalmazó okiratot, amely alátámasztja, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre állnak majd a szerződés teljesítésének időtartama alatt.

## 18.5. Az alkalmassági minimumkövetelmények meghatározása

Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban köteles meghatározni – a fentiekben említett három szempont szerint – azokat a minimális követelményeket, amelyeket a potenciális gazdasági szereplőknek teljesíteniük kell annak érdekében, hogy őket az ajánlatkérő a közbeszerzési szerződés teljesítésére alkalmasnak minősíthesse. Ezek a minimális követelmények az úgynevezett *alkalmassági minimumkövetelmények*.

A Kbt. 65. § (3) bekezdése rögzíti az alkalmassági minimumkövetelmények meghatározására vonatkozó legfontosabb szempontokat. Eszerint az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását az *esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára* vonatkozó alapelvek figyelembevétele mellett a *közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia*, és ezeket – a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel – legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni.

A fentiek mellett kiemelendő, hogy az új, hatályos Kbt. nagy vívmánya volt az úgynevezett *normatív alkalmassági követelmények* bevezetése. A normatív alkalmassági követelmények lényege, hogy a gazdasági szereplők szerződés teljesítésére vonatkozó alkalmasságának igazolásához szükséges minimumkövetelményeket maga a közbeszerzési törvény határozza meg, normatív, azaz jogszabályi szinten. Ennek megfelelően a Kbt. az úgynevezett *referenciák*, illetve a gazdasági szereplők árbevételére vonatkozó alkalmassági követelmények tekintetében határoz meg normatív alkalmassági minimumkövetelményt.

A Kbt. 65. § (5) bekezdése a normatív alkalmassági minimumkövetelményeit a következők szerint határozza meg: „A (3) bekezdésben foglaltaknak megfelelő ténylegesen szükséges mértékű előírásnak a *referenciák körében* azt kell tekinteni, ha az ajánlatkérő az adott közbeszerzés – a 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított – értékének *legfeljebb 75%-át elérő* összegű, mennyiségi meghatározás esetén az adott közbeszerzés legfeljebb 75%-át elérő mennyiségű vagy mértékű, és tárgyát tekintve az adott közbeszerzéssel műszakilag egyenértékű korábbi szállítás, építési beruházás, illetve szolgáltatás igazolását követeli meg. Az ajánlattevőktől megkövetelt árbevételi *adatokra* vonatkozó minimumkövetelményt az ajánlatkérőnek úgy kell meghatároznia, hogy – az éves teljes árbevétel vizsgálata esetén – az a gazdasági szereplő, amely rendelkezik az ajánlatkérő által vizsgált üzleti évben vagy években összesen az adott *közbeszerzés* – a 19. § (3) bekezdésének

alkalmazása nélkül számított – értékét elérő teljes árbevétellel, vagy – a beszerzés tárgya szerinti árbevétel vizsgálata esetén – az adott *közbeszerzés* – a 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított – értékének 75%-át elérő összegű, a beszerzés tárgya szerinti árbevétellel, nem minősülhet alkalmatlannak.”

## 18.6. Az alkalmasság igazolása

A szerződés teljesítésére vonatkozó alkalmasság igazolásának módjait, illetve azokat a dokumentumokat, amelyek megfelelő tartalmú benyújtásával a gazdasági szereplők igazolhatják az ajánlatkérő felé a szerződés teljesítésére vonatkozó alkalmasságukat, külön jogszabály, nevezetesen a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet határozza meg, amely mind a gazdasági és pénzügyi, mind a műszaki, szakmai alkalmasság igazolási módjai tekintetében részletesen tartalmazza az egyes igazolási módokat, sőt utóbbiak tekintetében közbeszerzési tárgyanként is külön-külön.

Ennek megfelelően a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 19. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[az] ajánlattevőnek, illetve a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítéséhez szükséges *pénzügyi és gazdasági alkalmasságának* igazolása árubeszerzés, építési beruházás, valamint szolgáltatás megrendelése esetén előírható

- a pénzügyi intézménytől származó, legfeljebb az eljárást megindító felhívás feladásától – nem hirdetményel induló eljárásokban megküldésétől – visszafelé számított kettő évre vonatkozó megfelelő nyilatkozattal; attól függően, hogy az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező mikor jött létre, illetve mikor kezdte meg tevékenységét, ha ezek az adatok rendelkezésre állnak;
- b saját vagy jogelődje számviteli jogszabályok szerinti beszámolójának – vagy annak meghatározott részének – benyújtásával (ha a gazdasági szereplő letelepedése szerinti ország joga előírja közzétételét); ha az ajánlatkérő által kért beszámoló a céginformációs szolgálat honlapján megismerhető, a beszámoló adatait az ajánlatkérő ellenőrzi, a céginformációs szolgálat honlapján megtalálható beszámoló beküldése nem szükséges;
- c az előző legfeljebb három, mérlegfordulónappal lezárt üzleti évre vonatkozóan kérhető, teljes – általános forgalmi adó nélkül számított – árbevételéről, illetve ugyanezen időszakban a közbeszerzés tárgyából származó – általános forgalmi adó nélkül számított – árbevételéről szóló – adott esetben az egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt – nyilatkozattal, attól függően, hogy az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező mikor jött létre, illetve mikor kezdte meg tevékenységét, ha ezek az adatok rendelkezésre állnak;
- d az eljárást megindító felhívásban meghatározott, szakmai felelősségbiztosításának fennállásáról szóló igazolással.”

A *műszaki-szakmai alkalmasság* tekintetében a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[az] ajánlattevőnek és a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítéséhez szükséges műszaki, illetve szakmai alkalmasságának igazolása

árubeszerzés esetében – figyelemmel annak jellegére, mennyiségére, rendeltetésére – előírható:

- a az eljárást megindító felhívás feladásától – nem hirdetménnyel induló eljárásokban megküldésétől – visszafelé számított három év legjelentősebb szállításainak ismertetésével; az ajánlatkérő köteles a három év teljesítését figyelembe venni, azonban ha a megfelelő szintű verseny biztosítása érdekében szükségesnek ítéli, az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás feladásától (megküldésétől) visszafelé számított hat évben teljesített szállításokat is figyelembe veheti, feltéve, hogy ezt az eljárást megindító felhívásban jelezte;
- b azoknak a szakembereknek (szervezeteknek) – különösen a minőség-ellenőrzésért felelősöknek – a megnevezésével, végzettségük vagy képzettségük, szakmai tapasztalatuk ismertetésével, akiket be kíván vonni a teljesítésbe;
- c műszaki-technikai felszereltségének, a minőség biztosítása érdekében tett intézkedéseinek, illetve vizsgálati és kutatási eszközeinek leírásával;
- d azon ellátásilánc-irányítási és ellenőrzési rendszerek megjelölésével, amelyeket a gazdasági szereplő a szerződés teljesítése során alkalmazni tud;
- e ha az áru összetett, vagy ha különleges célra szolgál a termelési képességéről, illetve vizsgálati és kutatási eszközeiről, minőségbiztosítási intézkedéseiről az ajánlatkérő vagy más szervezet által végzett vizsgálattal;
- f az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező, vagy vezetői végzettségének vagy képzettségének ismertetésével, és különösen azon személyek végzettségének vagy képzettségének ismertetésével, akik a szerződés teljesítéséért felelősek, feltéve, hogy ezeket az ajánlatok értékelése során nem értékelik;
- g indokolt esetben azoknak a környezetvédelmi intézkedéseknek a leírásával, amelyeket az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező a teljesítés során alkalmazni tud;
- h a beszerzendő áru leírásával, mintapéldányának, illetve fényképének bemutatásával, amelynek hitelességét az ajánlatkérő felhívására igazolni kell;
- i elismert (bármely nemzeti rendszerben akkreditált) tanúsító szervezettől származó tanúsítvánnyal, amely tanúsítja, hogy a leírásokra vagy szabványokra történő hivatkozással egyértelműen meghatározott áru megfelel bizonyos leírásoknak vagy szabványoknak.”

Építési beruházások tekintetében a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 21. § (2) bekezdése szerint „[az] ajánlattevőnek és a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítéséhez szükséges műszaki, illetve szakmai alkalmasságának igazolása építési beruházás esetében előírható

- a az eljárást megindító felhívás feladásától – nem hirdetménnyel induló eljárásokban megküldésétől – visszafelé számított öt év legjelentősebb építési beruházásainak ismertetésével; az ajánlatkérő köteles az öt év teljesítését figyelembe venni, azonban ha a megfelelő szintű verseny biztosítása érdekében szükségesnek ítéli, az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás feladásától (megküldésétől) visszafelé számított nyolc évben teljesített építési beruházásokat is figyelembe veheti, feltéve, hogy ezt az eljárást megindító felhívásban jelezte;
- b azoknak a szakembereknek (szervezeteknek) – különösen a minőség-ellenőrzésért felelősöknek – a megnevezésével, végzettségük, vagy képzettségük, szakmai tapasztalatuk ismertetésével, akiket be kíván vonni a teljesítésbe;

- c műszaki-technikai felszereltségének, a minőség biztosítása érdekében tett intézkedéseinek, illetve vizsgálati és kutatási eszközeinek leírásával;
- d azon ellátásilánc-irányítási és ellenőrzési rendszerek megjelölésével, amelyeket a gazdasági szereplő a szerződés teljesítése során alkalmazni tud;
- e az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező, vagy vezetői végzettségének, vagy képzettségének ismertetésével, és különösen azon személyek végzettségének vagy képzettségének ismertetésével, akik az építési beruházás teljesítéséért felelősek, feltéve, hogy ezeket az ajánlatok értékelése során nem értékelik;
- f indokolt esetben azoknak a környezetvédelmi intézkedéseknek a leírásával, amelyeket az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező a teljesítés során alkalmazni tud;
- g az előző legfeljebb három évre vonatkozóan kérhető, az éves átlagos statisztikai állományi létszámáról és vezető tisztségviselőinek létszámáról készült kimutatással;
- h a teljesítéshez rendelkezésre álló eszközök, berendezések, valamint műszaki felszereltség leírásával;
- i a szerződés azon részének a megjelölésével, amelyre az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező harmadik személlyel kíván szerződést kötni;
- j ha az építési beruházás összetett, vagy ha különleges célra szolgál a minőségbiztosítási intézkedéseiről az ajánlatkérő vagy más szervezet által végzett vizsgálattal.”

Végül *szolgáltatásmegrendelések* esetében a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 21. § (3) bekezdése értelmében „[az] ajánlattevőnek és a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítéséhez szükséges műszaki, illetve szakmai alkalmasságának igazolása szolgáltatás megrendelése esetén – figyelemmel annak jellegére, mennyiségére, rendeltetésére, továbbá arra, hogy az alkalmasságot különösen a szakértelemre, hatékonyságra, tapasztalatra és megbízhatóságra tekintettel lehet megítélni – előírható

- a az eljárást megindító felhívás feladásától – nem hirdetménnyel induló eljárásokban megküldésétől – visszafelé számított három év legjelentősebb szolgáltatásainak ismertetésével; az ajánlatkérő köteles a három év teljesítését figyelembe venni, azonban ha a megfelelő szintű verseny biztosítása érdekében szükségesnek ítéli, az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás feladásától (megküldésétől) visszafelé számított hat évben teljesített szolgáltatásokat is figyelembe veheti, feltéve, hogy ezt az eljárást megindító felhívásban jelezte;
- b azoknak a szakembereknek (szervezeteknek) – különösen a minőség-ellenőrzésért felelősöknek – a megnevezésével, végzettségük vagy képzettségük, szakmai tapasztalatuk ismertetésével, akiket be kíván vonni a teljesítésbe;
- c a minőség biztosítása érdekében tett intézkedéseinek, illetve vizsgálati és kutatási eszközeinek leírásával;
- d azon ellátásilánc-irányítási és ellenőrzési rendszerek megjelölésével, amelyeket a gazdasági szereplő a szerződés teljesítése során alkalmazni tud;
- e ha a szolgáltatás összetett, vagy ha különleges célra szolgál a termelési képességről, illetve vizsgálati és kutatási eszközeiről, minőségbiztosítási intézkedéseiről az ajánlatkérő vagy más szervezet által végzett vizsgálattal;
- f az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező, vagy vezetői végzettségének vagy képzettségének ismertetésével, és különösen azon személyek végzettségének vagy



- képzettségének ismertetésével, akik a szolgáltatás teljesítéséért felelősek, feltéve, hogy ezeket az ajánlatok értékelése során nem értékelik;
- g indokolt esetben azoknak a környezetvédelmi intézkedéseknek a leírásával, amelyeket az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező a teljesítés során alkalmazni tud; az előző legfeljebb három évre vonatkozóan kérhető, az éves átlagos statisztikai állományi létszámáról és vezető tisztségviselőinek létszámáról készült kimutattással; a teljesítéshez rendelkezésre álló eszközök, berendezések, illetve műszaki felszereltség leírásával;
- h a szerződés (szolgáltatás) azon részének a megjelölésével, amelyre az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező harmadik személlyel kíván szerződést kötni.”

## 19. A HIRDETMÉNY NÉLKÜLI TÁRGYALÁSOS ELJÁRÁSOK SAJÁTOSSÁGAI

### 19.1. Bevezetés

A Kbt.. általános alapelve, a közpénzekkel való hatékony és felelős gazdálkodás követelménye<sup>48</sup> végigkíséri a közbeszerzések teljes folyamatát az eljárás előkészítésének szakaszától a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés teljesítéséig, ugyanakkor megfelelő érvényesülésének elsődleges biztosítéka az eljárások kellően körültekintő előkészítése. Ebben a szakaszban dől el ugyanis, hogy – a beszerzés tárgyára vonatkozó követelményeknek, vagyis a beszerzési igény pontos leképezésének és az eljárás feltételrendszerének kialakításán keresztül – az ajánlatkérő milyen beszerzési eredményt képes elérni, amelyet jelentős mértékben befolyásol, hogy a (köz)beszerzés a verseny biztosítása mellett történik-e. Éppen emiatt kap kiemelt szerepet a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásfajta alkalmazása, amely – a verseny korlátozása, illetve sok esetben kizárása miatt – a legnagyobb korrupciós kockázatot hordozza magában. *A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve* (2014. február 26., a továbbiakban: Irányelv) preambuluma (50) bekezdése általános jelleggel rögzíti, hogy a versenyre gyakorolt káros hatások miatt a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokat csak nagyon kivételes körülmények között szabad alkalmazni. Erre tekintettel az Irányelv 32. cikke meghatározza azokat a feltételeket (jogalapokat), amelyek fennállása esetén hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazható.

A fentiek okán is mindenképp érdemes figyelmet fordítani arra, hogy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások magas, az európai uniós átlagot meghaladó számarányát az Európai Bizottság által kiadott *Belső piaci eredménytábla* több esetben is kifogásolta, ami az uniós ellenőrzések szempontjából problémát jelent Magyarországon. Ennek nyomán a hazai jogalkotó a Kbt. 2017. január 1-jén hatályba lépett módosítása<sup>49</sup> keretében megerősítette a Közbeszerzési Hatóság általi előzetes ellenőrzést a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások vonatkozásában, egyben szigorította az eljárásfajta alkalmazhatóságának feltételeit. Emellett a Közbeszerzési Hatóság is szigorította ellenőrzési gyakorlatát,<sup>50</sup> amelynek eredménye már viszonylag rövid távon is érzékelhető, a hirdetmény

<sup>48</sup> Kbt. 2. § (4) bekezdése.

<sup>49</sup> Lásd a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CLX. törvényt.

<sup>50</sup> Lásd a Közbeszerzési hatóság elnökének közleményét a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások fokozottan szigorú ellenőrzéséről. *Közbeszerzési Értesítő*, 2017. évi 72. szám, 2017. május 8. Forrás: [www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-kozlemenye-hirdetmeny-nelkuli-targyalasos-eljarasok-fokozottan-szigoru-ellenorzeserol](http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-kozlemenye-hirdetmeny-nelkuli-targyalasos-eljarasok-fokozottan-szigoru-ellenorzeserol). (A letöltés dátuma: 2018. 07. 04.).

nélküli tárgyalások eljárások darabszáma ugyanis a 2016. év hasonló időszakához képest 2017. első félévében számottevő mértékben csökkent.<sup>51</sup> A hirdetmény nélküli tárgyalások eljárások alkalmazásának visszaszorítása terén elért eredményeket az Európai Bizottság is elismerte Magyarországra vonatkozó, 2018. évi országjelentésében, amelyben kiemelte, hogy „Az ilyen beszerzések aránya a 2015-ös 14%-ról 2016-ra 9%-ra, majd 2017-ben még tovább, 8 %-ra, azaz az Európai Gazdasági Térségre (EGT) érvényes 10%-os kritikus referenciérték alá csökkent.”<sup>52</sup> Ami a 2018-ban megindított hirdetmény nélküli tárgyalások eljárások darabszámát illeti, az év első 8 hónapjában az ajánlatkérők 205 darab ilyen eljárást indítottak, ami az előző, 2017. év azonos időszakához képest (347 darab megindított eljárás) 41 %-os további csökkenést jelent

A következőkben a hirdetmény nélküli tárgyalások eljárások sajátosságait, alkalmazásának leggyakrabban felmerülő esetköreit kívánjuk bemutatni, kiemelt figyelemmel az e tárgyban született jogorvoslati határozatokra, valamint az eljárásfajta gyakorlati alkalmazásának kereteit meghatározó, a Közbeszerzési Hatóság elnöke által folytatott ellenőrzési gyakorlatra.

## 19.2. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás fogalma, az eljárásfajta főbb jellemzői

A Kbt. szabályai alapján a közbeszerzési eljárás lehet hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás, amely csak a Kbt.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén folytatható le.<sup>53</sup> Az eljárásfajta lényegi jellemzője, hogy egy szakaszból áll, vagyis nincs külön részvételi és ajánlattételi szakasza, ami másként fogalmazva azt jelenti, hogy az ajánlatkérő egyetlen szakaszban dönt az ajánlattételre felhívottak személyes megfelelőségéről és a beadott ajánlatokról.<sup>54</sup>

Az eljárásfajta alapvető előnye annak gyorsasága és rugalmassága.

Ami a gyorsaságot illeti, az eljárásra vonatkozóan a törvény nem határoz meg minimális ajánlattételi határidőt, így az ajánlatkérőnek csupán arra az általános szabályra kell figyelemmel lennie az eljárása előkészítése során, hogy az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidőt úgy határozza meg, hogy elegendő idő álljon az ajánlattételre felhívottak rendelkezésére az ajánlatok elkészítéséhez.<sup>55</sup>

Az eljárás rugalmasságát pedig az adja, hogy – az általános szabályoktól eltérően – ebben az eljárásfajtaban lehetőség van az ajánlatkérő és az ajánlattevő(k) közötti tárgyalásra, vagyis az ajánlat(ok) beadását követően mód nyílik arra, hogy az ajánlatkérő a személyes

<sup>51</sup> A 2016. első félévében lefolytatott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások száma összesen 559 volt, míg 2017. első félévében 219 volt.

<sup>52</sup> Lásd az Európai Bizottság 2018. évi, Magyarországra vonatkozó országjelentését. Brüsszel, 2018.3.7. SWD (2018) 215 final (A letöltés időpontja: 2018. 09. 17.).

<sup>53</sup> Lásd a Kbt. 49. § (1)–(2) bekezdését. Megjegyzendő, hogy a Kbt. hivatkozott szakasza az eljárásfajta elnevezéseként a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást használja, ugyanakkor az egyes eljárásfajtákra vonatkozó szabályok körében a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megnevezést alkalmazza, ami megfelel az irányelvi szabályoknak is (lásd a *Klasszikus irányelv* 32. cikkét).

<sup>54</sup> Lásd a Kbt. 98. § (1) bekezdését.

<sup>55</sup> Lásd a Kbt. 52. § (1) bekezdését.

tárgyalások során, azok eredményeként – meghatározott korlátok mellett<sup>56</sup> – megváltoztassa a közbeszerzés tárgyát és feltételeit, az ajánlattevő pedig megváltoztassa a beadott ajánlatát. Ennélfogva az ajánlati kötöttség a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban nem áll be a tárgyalások befejezéséig.<sup>57</sup> Itt szükséges megjegyezni, hogy a tárgyalás tartása ebben az eljárásfajtában nem pusztán lehetőség az ajánlatkérő számára, hanem egyben kötelezettség is, hiszen addig, amíg a tárgyalásos eljárásban a Kbt. lehetőséget biztosít arra, hogy az ajánlatkérő fenntartsa a tárgyalás mellőzésének lehetőségét,<sup>58</sup> addig ezt a törvény a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban nem biztosítja számára, amit a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata is megerősít.<sup>59</sup>

Ami az eljárásfajta előnye az ajánlatkérő oldalán, az egyben annak hátránya is össztársadalmi szinten, hiszen a nyilvános meghirdetés és a verseny hiánya eleve magában rejti a visszaélések és a közpénzfelhasználás szempontjából rosszabb beszerzési eredmény elérésének lehetőségét. Az Irányelv preambuluma (50) bekezdése erre tekintettel rögzíti, hogy a versenyre gyakorolt káros hatások miatt a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokat csak nagyon kivételes körülmények között szabad alkalmazni. Ezt a kivételes helyzetet azok az esetek alapozhatják meg, amikor kezdettől fogva nyilvánvaló, hogy a közzététel nem eredményezne erőteljesebb versenyt vagy jobb beszerzési eredményeket, adott esetben például azért, mert objektíve csak egyetlen olyan gazdasági szereplő létezik, amely képes teljesíteni a szerződést.

Az eljárásfajta verseny szempontjából káros hatását tehát egyrésztől annak nem nyilvános meghirdetése jelenti (az eljárás főszabály szerint ajánlattételi felhívás közvetlen megküldésével, rendkívüli sürgősségre alapozott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetén tárgyalási meghívó megküldésével, árutőzsdén jegyzett áru, illetve felszámolási eljárás, végelszámolás, bírósági végrehajtás keretében beszerzett áru esetében pedig formális dokumentum megküldése nélkül indul),<sup>60</sup> másrésztől az a lehetőség, hogy bizonyos kivételektől eltekintve<sup>61</sup> az ajánlatkérőnek elegendő egyetlen ajánlattevőt felhívnia ajánlattételre.

A közbeszerzési eljárásokra, így a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásra vonatkozó előírások körében is lényeges változást hozott az elektronikus közbeszerzési kötelezettség, illetve az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) bevezetése, amely az eljárás lefolytatását, annak törvényességi ellenőrzését, illetve a közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó dokumentumok nyilvánosságának biztosítását is alapvetően meghatározza. *Az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól* szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: EKR Rendelet) a 2018. április 15. napján és azt követően megkezdett közbeszerzési eljárások esetében kötelezően előírja az elektronikus közbeszerzés alkalmazását, vagyis a közbeszerzési eljárások – így a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások – EKR-ben történő lefolytatását<sup>62</sup>. Az EKR kötelező alkalmazása a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások esetében azt jelenti, hogy az ajánlatkérőnek a Közbeszerzési Hatóság felé fennálló tájékoztatási kötelezettségét az EKR-en keresztül kell teljesítenie, a Közbeszerzési

<sup>56</sup> Lásd a Kbt. 101. § (2) bekezdését.

<sup>57</sup> Lásd a Kbt. 100. § (4) bekezdését.

<sup>58</sup> Lásd a Kbt. 87. § (6) bekezdését.

<sup>59</sup> Lásd a Kbt. 101. § (1) bekezdését és a Közbeszerzési Döntőbizottság D.166/2017. iktatószámú határozatát.

<sup>60</sup> Lásd a Kbt. 99. § (1) bekezdését.

<sup>61</sup> Lásd a Kbt. 99. § (3) bekezdését.

<sup>62</sup> Lásd az EKR Rendelet 35. § (1) bekezdését.

Hatóságnak szintén ezen a rendszeren keresztül kell kommunikálnia az ajánlatkérővel, továbbá a közbeszerzési dokumentumok és a Közbeszerzési Hatóságnak az eljárás jogalapjának megalapozottságára vonatkozó döntése is az EKR-ben kerül közzétételre<sup>63</sup>.

A fentiekén túl az eljárásra vonatkozó közbeszerzési jogi szabályok tekintetében is változást hozott az EKR Rendelet, ugyanis míg a Kbt. 101. § (1) bekezdésének második mondata értelmében végleges ajánlat írásbeli benyújtása csak akkor szükséges, ha az eljárásban több ajánlattevő vesz részt, addig az EKR Rendelet minden esetben kötelezővé teszi a végleges ajánlat írásbeli benyújtását<sup>64</sup>.

Az EKR alkalmazása csak abban az esetben nem kötelező az ajánlatkérő számára, ha eljárását a Kbt. 98. § (4) bekezdés c) vagy d) pontja szerinti jogalapon folytatja le (tipikusan árutőzsdei beszerzés, illetve az ajánlattevő megszűnésére irányuló eljárás – például felszámolási eljárás, csődeljárás – keretében történő beszerzés)<sup>65</sup>, illetve ha az EKR több napon keresztül fennálló üzemzavara miatt a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás a rendkívüli helyzet által megkívánt idő alatt nem lenne megvalósítható<sup>66</sup>.

Nem jelent kivételt az EKR alkalmazása alól, ugyanakkor sajátosan alakult a joggyakorlatban a 2015. november 1. napját megelőzően, közszolgáltató ajánlatkérők által megindított keretmegállapodásos eljárás, amelynek második részében (a keretmegállapodás alapján, a konkrét beszerzés megvalósítása érdekében) az ajánlatkérő speciális jogalapon folytat le a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást<sup>67</sup>. A Közbeszerzési Döntőbizottság egy adott ügyben rámutatott, hogy ilyen esetben a jogorvoslatot hivatalból kezdeményező (a Közbeszerzési Hatóság elnöke) és az ajánlatkérő álláspontja szerint is az EKR-en keresztül kell a keretmegállapodás alapján indított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást lefolytatni, azonban ez a gyakorlatban nem volt lehetséges, ugyanis az EKR-ben erre technikailag nem volt mód. Erre tekintettel a Döntőbizottság az ajánlatkérő terhére jogsértést nem állapított meg<sup>68</sup>.

Az eljárásfajta káros hatásainak ellensúlyozása érdekében az alkalmazásának garanciális feltételei vannak (a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapjai), amelyeket elsődlegesen az uniós jogalkotó rögzített – nem bővíthető, kiterjesztően nem értelmezhető, zárt listaként – irányelvi szinten, amelyet a hazai jogalkotó a közbeszerzési törvényben átvett.<sup>69</sup> A konkrét eljárás vonatkozásában az ajánlatkérő által választott jogalap fennállását a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzési törvényességi ellenőrzése keretében,<sup>70</sup> amennyiben pedig úgy ítéli meg, hogy a jogalap feltételei nem állnak fenn maradéktalanul, a Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatalból kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását.<sup>71</sup>

<sup>63</sup> Lásd az EKR Rendelet 21. § (3) bekezdését.

<sup>64</sup> Lásd az EKR Rendelet 21. § (2) bekezdését.

<sup>65</sup> Lásd az EKR Rendelet 2. § (4) bekezdését.

<sup>66</sup> Lásd az EKR Rendelet 3. § (1) bekezdés f) pontját.

<sup>67</sup> A hivatkozott jogalappal kapcsolatos további kérdéseket lásd a 19.4. pontban.

<sup>68</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.198/9/2018. iktatószámú határozatát.

<sup>69</sup> Lásd a Kbt. 98. §-át.

<sup>70</sup> Lásd a Kbt. 103. § (1) bekezdését.

<sup>71</sup> Lásd a Kbt. 153. § (1) bekezdésének d) pontját.

### **19.3. Az eljárásfajta alkalmazásának feltételrendszere (a leggyakrabban alkalmazott jogalapok), különös tekintettel a vonatkozó jogorvoslati határozatokra**

Mindenekelőtt rögzíteni kell, hogy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás minden egyes jogalapjának feltételrendszere konjunktív, vagyis ha az ajánlatkérő az eljárását bármely jogalapon kívánja lefolytatni, az adott jogalap minden feltételének fennállását igazolnia kell annak érdekében, hogy az eljárása jogszerű lehessen.

A jogalapok rendszerét tekintve megállapítható, hogy léteznek általános, mind az uniós, mind a nemzeti eljárási rendben irányadó (azonos feltételrendszer mellett igénybe vehető) jogalapok,<sup>72</sup> ugyanakkor a jogalkotó létesített kifejezetten csak a nemzeti eljárási rendben alkalmazható lehetőséget is hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatására.<sup>73</sup> Nem teremt önálló jogalapot, ugyanakkor a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályainak alkalmazását teszi lehetővé a hazai jogalkotó a háromszázmillió forintot el nem érő értékű építési beruházást lefolytató ajánlatkérők számára, ha a beszerzés nem európai uniós alapközből finanszírozott és nem Magyarország országhatárán átnyúló projekttel kapcsolatos.<sup>74</sup>

A fenti jogalapok az általános eljárási szabályok szerint eljáró (korábbi terminológiával élve „klasszikus”) ajánlatkérők számára biztosítanak lehetőséget hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatására, ugyanakkor a jogalkotó hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatását közszolgáltató ajánlatkérők számára is lehetővé teszi, ha teljesítik az ehhez szükséges, külön jogszabályban előírt feltételeket.<sup>75</sup>

Említést érdemel, hogy hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatását megalapozó speciális jogalapot nem pusztán a sajátos ajánlatkérői minőségre tekintettel alkotott a jogalkotó (lásd közszolgáltatók), hanem a beszerzés különleges tárgyára tekintettel is, amennyiben az gyógyszer vagy orvostechnikai eszköz beszerzése.<sup>76</sup>

A következőkben a leggyakrabban alkalmazott, egyes általános jogalapok választásának feltételeit mutatjuk be, az azok jogszerűségének kereteit kijelölő jogorvoslati határozatokból levonható tapasztalatokra is figyelemmel.

#### **19.3.1. Az előzményi eljárás eredménytelenségére alapított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás [a Kbt. 98. § (2) bekezdésének a) és b) pontja]**

A Kbt. hivatkozott rendelkezései szerint az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat, ha a megelőzőleg lefolytatott nyílt vagy meghívásos eljárása azért lett eredménytelen, mert kizárólag érvénytelen ajánlatokat nyújtottak be, vagy – tekintettel arra,

<sup>72</sup> Lásd a Kbt. 98. §-át.

<sup>73</sup> Lásd a Kbt. 114. § (9) bekezdését.

<sup>74</sup> Lásd a Kbt. 115. § (1) bekezdését.

<sup>75</sup> Lásd a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 15. §-át, valamint a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 289/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet 11. §-ának 2015. november 1-jét követően is alkalmazandó – a keretmegállapodásos eljárások második részeként lefolytatott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások tekintetében irányadó – (1) bekezdése d) pontját.

<sup>76</sup> Lásd a gyógyszerek és orvostechnikai eszközök közbeszerzésének sajátos szabályairól szóló 16/2012. (II. 16.) Korm. rendelet 15. §-át.

hogy az eljárásban benyújtott minden ajánlat meghaladta az ajánlatkérő rendelkezésére álló anyagi fedezet összegét – az eljárás fedezethiány miatt eredménytelen lett, *feltéve, hogy a közbeszerzés feltételei időközben lényegesen nem változtak meg*, és az ajánlatkérő a tárgyalásra meghívja a megelőző eredménytelen eljárás mindazon és csak azon ajánlattevőit, amelyek ajánlata nem volt érvénytelen kizáró okok fennállása vagy alkalmatlanság miatt, és megfelelt az előírt formai követelményeknek.<sup>77</sup>

Az ajánlatkérő abban az esetben is alkalmazhat hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást, ha a megelőző nyílt vagy meghívásos eljárás azért volt eredménytelen, mert az eljárásban nem nyújtottak be ajánlatot vagy részvételi jelentkezést, vagy csak alapvetően nem megfelelő ajánlatot vagy részvételi jelentkezést nyújtottak be, *feltéve, hogy a közbeszerzés feltételei időközben lényegesen nem változtak meg*.<sup>78</sup>

Fontos kiegészítő szabálya az eljárás alkalmazhatóságának, hogy amennyiben az előzményi eljárását az ajánlatkérő úgy nyilvánítja fedezethiányra tekintettel eredménytelenné, hogy nem végzi el az ajánlatok bírálatát (tehát például egy megelőző nyílt eljárásban az ajánlatok bírálatának első szakaszát, az ESPD vizsgálatát és az ahhoz kapcsolódó eljárási cselekményeket sem végzi el) az ajánlatkérő nem élhet a Kbt. 98. § (2) bekezdésének a) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatásának lehetőségével.<sup>79</sup> Az előzményi eljárásban végzendő bírálati cselekmények hiánya ugyanis nyilvánvalóan azt is eredményezi, hogy az ajánlatkérő azokat az érvénytelenségi okokat sem tudja megállapítani, amelyek kizárják a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását.

További szigorításként érvényesül a Kbt.-nek az a 2017. január 1-jétől hatályos szabálya, mely szerint kizárt a Kbt. 98. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása, ha az előzményi eljárásban az ajánlatkérő alkalmazta a Kbt. 2017. január 1-jétől hatályos 75. § (2) bekezdés e) pontját, és az előzményi eljárás eredménytelensége annak alapján is megállapítható lett volna.<sup>80</sup> Vagyis ha az előzményi eljárás más okból lett eredménytelen [például a Kbt. 98. § (2) bekezdés a) pontja szerinti jogalap kapcsán azért, mert az előzményi eljárásban érvénytelen ajánlatot nyújtottak be, vagy az ajánlatkérőnek nem volt elég fedezete, illetve a 98. § (2) bekezdés b) pontja szerinti jogalap kapcsán azért, mert alapvetően nem megfelelő ajánlatot vagy részvételi jelentkezést nyújtottak be], ugyanakkor az eredménytelenség a 75. § (2) bekezdés e) pontja alapján is megállapítható lett volna (hiszen az eljárásban nem volt legalább két ajánlat, illetve részvételi jelentkezés) az ajánlatkérő a megismételt eljárást nem folytathatja le a Kbt. 98. § (2) bekezdés a), illetve b) pontja szerinti eljárásként.

A jogalapok alátámasztása, illetve az egyes feltételek fennállásának igazolása körében az ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie arra, hogy amennyiben a Kbt. 98. § (2) bekezdés a) pontja szerinti jogalapon arra hivatkozással folytat le hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást, hogy az előzményi eljárása fedezethiány miatt eredménytelen lett, az eredmény-

<sup>77</sup> Lásd a Kbt. 98. § (2) bekezdésének a) pontját.

<sup>78</sup> Lásd a Kbt. 98. § (2) bekezdésének b) pontját, amelynek értelmében alapvetően nem megfelelő az ajánlat, ha olyan okból érvénytelen, amely alapján a szakmai ajánlat jelentős változtatások nélkül nyilvánvalóan nem képes teljesíteni az ajánlatkérő által meghatározott igényeket és követelményeket, míg a részvételi jelentkezés akkor alapvetően nem megfelelő, ha az a kizáró okok fennállása vagy az alkalmassági követelményeknek való meg nem felelés miatt érvénytelen.

<sup>79</sup> Lásd a Kbt. 70. § (1) bekezdését.

<sup>80</sup> Lásd a Kbt. 98. § (2a) bekezdését.

telenség Kbt. szabályainak megfelelő, igazolt dokumentálása hiányában<sup>81</sup> nem indíthat hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást<sup>82</sup>.

Látható, hogy mindkét jogalap feltételrendszere tartalmaz viszonylag egyszerűen megítélhető követelményeket, mint például az előzményi eljárás típusa, annak eredménytelenségének jogalapja, a korábbi eljárás ajánlattevőinek érvénytelenségi okkal való érintettsége, amelyek a jogalpok törvényességi ellenőrzése körében is könnyen megítélhetők az előzményi eljárás dokumentumainak (tipikusan az eljárást megindító felhívás és az írásbeli összegezés) vizsgálata alapján.

Ugyanakkor jóval nagyobb körültekintést (és egyben mérlegelést) igényel annak a feltételnek a vizsgálata, hogy *a közbeszerzés feltételei időközben nem változtak-e meg lényegesen*. A kérdés megítélésében mindenekelőtt célszerű figyelemmel lenni azokra az elvekre és szempontokra, amelyeket a Közbeszerzési Döntőbizottság (és határozatainak felülvizsgálata során az eljáró bíróságok) kialakított. Általánosságban véve elmondható, hogy a Kbt. (hasonlóan a korábbi közbeszerzési törvényhez) nem állapít meg e tekintetben szűkítő feltételt, így bármely feltétel – amennyiben lényegesen változik – alapul szolgálhat arra, hogy kizárja a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását. A „feltétel” kifejezést a döntőbizottság nyelvtanilag értelmezi, valaminek a létezéséhez, megvalósulásához szükséges körülményként, a teljesítendő követelményekre vonatkozó kikötésként. Mindez tehát azt jelenti, hogy az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásában és a közbeszerzési dokumentumokban határozza meg azokat a követelményeket, feltételeket, amelyek teljesítése szükséges a részvételi jelentkezés, ajánlat érvényes benyújtásához, az alkalmassági követelmények teljesítéséhez, a nyertes kiválasztásához, az eljárás eredményeként kötendő szerződéshez és annak teljesítéséhez.<sup>83</sup> Ebből levonható az a következtetés, hogy a feltételek vizsgálata nem szűkül le a tipikus eljárási feltételrendszerre (alkalmasság, kizáró okok, értékelési szempontok), hanem kiterjed az eljárás megkezdésekor rögzített szerződéses feltételekre is (fizetési feltételek, szerződéses biztosítékok, a teljesítésre vonatkozó egyes követelmények stb.).

A döntőbizottság a feltételek lényeges változásának vizsgálata során elsődlegesen azt tekinti mérvadónak, hogy a változtatás a potenciális ajánlattevői kör módosulásához vezethet-e.<sup>84</sup> Amennyiben például az ajánlatkérő az alkalmassági feltételeket enyhíti, az új feltételek mellett szélesedik, illetve adott esetben eltérő potenciális ajánlattevői kör számára biztosított az érvényes ajánlattétel lehetősége. Egy alkalmassági követelmény elhagyása akkor is lényegesnek minősülhet, ha adott esetben az ajánlattétellel felhívott gazdasági szereplő az előzményi eljárásban már megfelelt az ott előírt, de a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban már nem vizsgált feltételnek.<sup>85</sup> Az alkalmassági feltételek mellett különös körültekintéssel vizsgálandó az értékelési szempontok, illetve az egyes részszerzőpontokhoz rendelt súlyszámok változása az előzményi eljáráshoz képest, ami az esetek többségében szintén lényeges változásnak minősül. A konkrét esetben ugyanakkor nem minősült lényegesnek a változás, amikor az ajánlatkérő az előzményi eljáráshoz képest nem változtatott sem az értékelési részszerzőpontokon, sem pedig az azokhoz rendelt súlyszámokon, ugyan-

<sup>81</sup> Lásd a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontját, illetve 75. § (4) bekezdését.

<sup>82</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.578/5/2017. iktatószámú határozatát.

<sup>83</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.140/9/2014. iktatószámú határozatát (10–11. oldal).

<sup>84</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.376/5/2015. iktatószámú határozatát (14–15. oldal).

<sup>85</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.140/9/2014. iktatószámú határozatát (10–11. oldal).



akkor az egyes részszempontok tekintetében – azok tartalmának könnyebb érthetősége érdekében – kisebb pontosításokat eszközölt, amelyek hatását ugyanakkor mindig az adott eset összes körülményét mérlegelve kell vizsgálni.<sup>86</sup> Fontos rögzíteni, hogy az értékelési szempontrendszer és a súlyszámok változása annak ellenére lényeges változásnak minősülhet, hogy a változás alapja jogszabályi rendelkezés.<sup>87</sup> Vagyis egy változás önmagában attól, hogy jogszabályon alapul, még nem lesz automatikusan lényeges, ugyanakkor ez fordítva is igaz, vagyis az ajánlatkérő egy feltétel – adott esetben lényegesnek minősülő – változása esetén nem hivatkozhat arra a jogalap alátámasztása érdekében, hogy a változás jogszabályon alapul. Így például ha az ajánlatkérő az előzményi eljárásban alkalmazott alkalmassági feltételt, illetve alkalmassági igazolási módot amiatt változtatja meg, mert arra a vonatkozó jogszabály alapján kötelezettsége keletkezik<sup>88</sup>, a változás annak ellenére lényegesnek minősülhet, hogy annak alapját jogszabályi rendelkezés képezi.

A lényeges változás tilalmának vizsgálata körében további segítséget jelenthet a tárgyalási korlátok vizsgálata, vagyis azok a konkrét tilalmak, amelyeket a jogalkotó állított a tárgyalások során a felek elé.<sup>89</sup> Ha ugyanis az előzményi eljárás feltételeihez képest tervezett változás olyan jellegű, hogy egyben a tárgyalás korlátját is jelentené a későbbiekben, az nagy valószínűséggel lényegesnek minősül, ennél fogva kizárja a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságát.<sup>90</sup>

### 19.3.2. Kizárólagos jogra, illetve műszaki-technikai sajátosságra alapított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás [a Kbt. 98. § (2) bekezdésének c) pontja]

Az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat, ha a szerződés *műszaki-technikai sajátosságok vagy kizárólagos jogok* védelme miatt kizárólag egy meghatározott gazdasági szereplővel köthető meg, feltéve, hogy az ajánlatkérő számára nem létezik reális alternatíva beszerzési igényének kielégítésére, és a verseny hiánya nem annak a következménye, hogy a közbeszerzés tárgyát a versenyt indokolatlanul szűkítő módon határozták meg.

Tekintettel arra, hogy a korábbi közbeszerzési törvényekhez képest a hatályos Kbt. a 2015. november 1-jét követően jelen jogalapon indítandó hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokkal kapcsolatban többletfeltételként támasztja, hogy a beszerzési igény kielégítésének ne legyen reális alternatívája, valamint, hogy a beszerzés tárgyát az ajánlatkérő ne a versenyt indokolatlanul szűkítő módon határozza meg, elengedhetetlen annak az elő-

<sup>86</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.1012/8/2016. iktatószámú határozatát (21. oldal).

<sup>87</sup> Lásd például az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet 9. §-át, illetve 24. §-át, valamint annak változásait.

<sup>88</sup> Lásd például a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 2017. június 1. napjától hatályos 22. § (3a) bekezdését, amely szerint a referenciaigazolásban csak kivételesen indokolt esetben követelhető meg az ellenszolgáltatás összegének feltüntetése.

<sup>89</sup> Lásd a Kbt. 101. § (2) bekezdését.

<sup>90</sup> Ezzel összefüggésben lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.1012/8/2016. iktatószámú határozatát (20. oldal).

kérdésnek a vizsgálata, hogy az ajánlatkérőnek mely szempontokra tekintettel és milyen korlátok mellett kell a beszerzése tárgyát meghatároznia.

A beszerzés tárgyának meghatározása a beszerzési igény meghatározásából következik, vagyis az ajánlatkérő a beszerzése tárgyát, az arra vonatkozó konkrét előírásokat (a műszaki leírást) a beszerzési igényének megfelelően kell, hogy meghatározza. Azzal együtt, hogy a bírósági gyakorlat szerint a beszerzési igény meghatározása az ajánlatkérő kizárólagos joga, figyelemmel a rendelkezésére álló erőforrásokra és igényeire,<sup>91</sup> amelyek valóságosága nem vitatható, az ajánlatkérő számára követelmény, hogy a beszerzése tárgyát a valós beszerzési igényének megfelelően határozza meg. Amennyiben ugyanis az ajánlatkérő a beszerzése tárgyára vonatkozó műszaki leírás meghatározása körében olyan követelményt támaszt, amely az általa megjelölt beszerzési igénnyel nincs közvetlen, oksági kapcsolatban, a versenyt indokolatlanul és jogsértő módon korlátozza. Vagyis nem önmagában a verseny korlátozása a jogsértő (hiszen bármely műszaki paraméter előírása szükségszerűen kizár bizonyos ajánlattevőket a versenyből) hanem az, ha a verseny korlátozását jelentő előírás indokolatlan, az ajánlatkérő számára közömbös, a valós beszerzési igénye kielégítéséhez nem szükséges.<sup>92</sup>

A beszerzés tárgya meghatározásának jogszerűsége nem pusztán azon múlik, hogy az nem lehet indokolatlanul versenyszűkítő, hanem azon is, hogy az ajánlatkérő elvárásait a tárgy meghatározása tükrözi-e, és ezt az ajánlattételre felhívott szereplő megismerheti-e. Tekintettel arra, hogy a műszaki leírás meghatározása minden közbeszerzési eljárásban kötelező, és a választott jogalapnak [például adott esetben a műszaki-technikai sajátosság-nak] a műszaki leírásen kell alapulnia, az ajánlatkérő jogsértést követ el akkor is, ha a valós elvárásait nem jeleníti meg az eljárás megkezdésekor a műszaki leírásban, hiszen ezáltal azt sem az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplő nem ismerheti meg, sem pedig a törvényességi ellenőrzést végző szervezet, amely azzal a következménnyel is jár, hogy az eljárásfajta alkalmazásának megalapozottsága sem lesz egyértelműen megítélhető.

A beszerzés tárgyának indokolatlanul versenyszűkítő meghatározása körében a döntőbizottsági gyakorlat azt is vizsgálja, hogy a jogalap alátámasztásaként hivatkozott kizárólagos jogok védelme és a szerződés tárgya között fennáll-e a szoros ok-okozati összefüggés, amely miatt a szerződést valóban csak egy meghatározott szervezet, személy teljesítheti. Vagyis az ajánlatkérőnek azt kell igazolnia, hogy ha a valódi igényének megfelelő szolgáltatást (terméket stb.) kívánja beszerezni, az arra vonatkozó szerződést kizárólag az ajánlattételre felhívottal kötheti meg<sup>93</sup>.

Ha az ajánlatkérő tudja igazolni, hogy a valós beszerzési igénye alapján, indokoltan szűkítette a versenyt a beszerzése tárgyának meghatározása által, igazolnia kell azt is, hogy a beszerzési igénye kielégítésének nem létezik reális alternatívája, vagyis azok az alternatív lehetőségek, amelyekkel a beszerzési igényét kielégíthetné, számára valamely objektív oknál fogva nem reálisak, nem megvalósíthatók. Ennek indoka általában a beszerzés időbeli elhúzódása (ha az alternatív megoldás, az ajánlatkérő által meghatározottól eltérő tárgy beszerzése a közbeszerzés indokolatlanul hosszú elhúzódásához vezetne) illetve az alternatívával együtt járó többletköltségek (például egy meglévő rendszer

<sup>91</sup> Lásd a Fővárosi Törvényszék 28.K.30.434/2011/10. számú ítéletét.

<sup>92</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.293/24/2016. iktatószámú és a D.496/36/2016. iktatószámú határozatát.

<sup>93</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.602/6/2017. iktatószámú határozatát.

karbantartása helyett egy új rendszer beszerzése, vagyis a teljes, ajánlatkérőnél működő rendszer cseréje a beszerzés költségeinek többszöröződéséhez vezetne, ami ellentétben állna a közpénzfelhasználás hatékonyságának elvével is.) Az alternatíva realitása nem elvi szinten, hanem mindig a konkrét beszerzés körülményei alapján vizsgálándó, adott esetben arra is figyelemmel, hogy a beszerzési igényhez vezető helyzetet az ajánlatkérő vagy egy tőle független körülmény idézte-e elő.<sup>94</sup> A reális alternatíva vizsgálata nem választható el a beszerzés tárgyának és műszaki leírásának vizsgálatától, amennyiben ugyanis például az ajánlatkérő a beszerzése tárgyát egy konkrét termékben jelöli meg, azzal, hogy a meghatározott típusú termékre hivatkozás kizárólag a közbeszerzés tárgyának egyértelmű és közérthető meghatározása, a megnevezés megadása pedig csak a tárgy jellegének egyértelmű meghatározása érdekében történt, vagyis az ajánlatkérő lehetővé teszi az egyenértékű megajánlást, ez a tény a reális alternatíva léteire utal, ami kizárja a hivatkozott jogalapon a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogszerű alkalmazását.<sup>95</sup>

A hivatkozott jogalap két fordulat alapján teszi lehetővé hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását (természetesen mindkét esetben feltéve, hogy az előzőek alapján a beszerzési igény meghatározásának nincs reális alternatívája, és a beszerzés tárgyát nem indokolatlanul versenyszűkítő módon határozta meg az ajánlatkérő).

A beszerzés egyrészt alapulhat kizárólagos jogok védelmén, amely kizárólagos jogokat megalapozhatja jogszabály, hatósági határozat vagy akár szerződéses megállapodás is. Amint azt a Kúria korábban említett ítélete rögzíti,<sup>96</sup> a Kbt. a kizárólagos jog esetében nem követeli meg, hogy feltételeit csak egy személy vagy szervezet legyen képes fizikailag teljesíteni, mivel ebben az esetben e kritériumoknak csak azok a termékek és szolgáltatások felelnének meg, amelyeknek a piacon nincsen verseny, tehát amelyek kapcsán a szerződést egy kizárólagos jog fennállása miatt jogszerűen csak egy szervezettel (személlyel) lehetne megkötni.

A kizárólagos jogra alapított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások két tipikus területen merülnek fel: egyrészt az informatika, másrészt az építészet területén, a számítógépi programalkotások, illetve az építészeti tervek vonatkozásában.

*A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény* (a továbbiakban: Sztj.) 1. § (2) bekezdésének c) pontja alapján szerzői jogi védelem alá tartozik a számítógépi programalkotás és a hozzá tartozó dokumentáció. Az Sztj. azt is rögzíti, hogy *eltérő megállapodás hiányában a szerző kizárólagos joga nem terjed ki a többszörözésre, az átdolgozásra, a feldolgozásra, a fordításra, a szoftver bármely más módosítására – ideértve a hiba kijavítását is –, valamint ezek eredményének többszörözésére, amennyiben e felhasználási cselekményeket a szoftvert jogszerűen megszerző személy a szoftver rendeltetésével összhangban végzi.*<sup>97</sup> Ebből következően tehát a rendeltetészerű használaton túlmutató felhasználási cselekmények a szerző kizárólagos jogát képezik, ugyanakkor a jogszabályi rendelkezésből az következik, hogy a szoftver rendeltetésével összhangban végzett felhasználási

<sup>94</sup> Lásd például a Kúria Kfv.III.37.158/2015/11. számú ítéletét, amelynek az alapjául szolgáló ügyben az ajánlatkérő beszerzési igényével összefüggő, kizárólagos jogot megalapozó helyzetet nem maga az ajánlatkérő, hanem a Magyar Állam idézte elő egy korábbi szerződésével. E tekintetben lásd továbbá a Közbeszerzési Döntőbizottság D. 592/12/2017. iktatószámú határozatát.

<sup>95</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.157/11/2018. iktatószámú határozatát.

<sup>96</sup> Lásd a Kúria Kfv.III.37.158/2015/11. számú ítéletét.

<sup>97</sup> Lásd az Sztj. 59. § (1) bekezdését.

cselekményekre a szerző, tehát például a szoftver kifejlesztője csak abban az esetben rendelkezik kizárólagos joggal (például az általa kifejlesztett szoftver továbbfejlesztésére, átdolgozására, módosítására, karbantartására, hibakövetésére, supportálására stb.), ha ezt a jogot a felhasználóval (vagyis tipikusan a közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjével) korábban kötött felhasználási szerződésben kikötötte. Ezek a típusú beszerzések tipikusan akkor merülnek fel, ha az ajánlatkérő már rendelkezik egy alapszerződéssel (ezt minden esetben igazolnia kell a törvényességi ellenőrzés keretében, ami jellemzően az alapszerződés becsatolásával történik) amelyre vonatkozóan fejlesztési, karbantartási, módosítási igénye merül fel, amelyet nem tud mással megvalósítani, tekintettel arra, hogy a szerzővel kötött szerződése alapján a beszerzés tárgyát képező tevékenység megvalósítása tekintetében a szerzőnek kizárólagos joga van. [Ebben a tekintetben minden esetben meg kell vizsgálni, hogy az alapszerződés tartalmazza-e az Szjt. 59. § (1) bekezdésének megfelelő rendelkezést.]. Erre tekintettel állapította meg a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárás jogalapjának fennállását abban az esetben, amikor az ajánlatkérő rendelkezett a beszerzés tárgyát képező fejlesztési tevékenység alapjául szolgáló informatikai rendszerrel, amelyre az ajánlatkérő a szoftverlicenc jogát korábban megszerezte, így nem keletkezett újra teljes körű beszerzési igénye, és az alapszerződésben a további fejlesztésre vonatkozó kizárólagos jogot a fejlesztő kikötötte a maga számára.<sup>98</sup> A tipikus esetekben a szerző kizárólagos jogát megalapozó rendelkezést az alapszerződésben rögzítik, ugyanakkor a döntőbizottság adott esetben azt is elfogadta, amikor a kizárólagos jog fennállásának igazolására a jogorvoslati eljárásban csatolták a felhasználó és a szerző szerződéses akaratára vonatkozó közös értelmező nyilatkozatot a felhasználási szerződés létrejöttének napjára visszaható hatállyal, amely hatály a kizárólagos jogok kérdését érinti.<sup>99</sup>

Az infokommunikációs beszerzések kapcsán szót kell ejteni az Európai Bizottság által több esetben kifogásolt, úgynevezett „útfüggőség” (lock-in) problémájáról, ami a kizárólagos jog alapján lefolytatott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások jelentős részében felmerül. Ez a helyzet tipikusan akkor alakul ki, amikor a megrendelő (a közbeszerzési eljárás ajánlatkérője) egy olyan alapszerződéssel, infrastruktúrával, termékkel rendelkezik, ami szerzői jog által védett (akár csak bizonyos komponenseiben is), így az adott rendszer átalakítása, fejlesztése harmadik személy bevonását nem teszi lehetővé, tekintettel a védett szellemi tulajdonra. Ennélfogva az ajánlatkérő a lock-in helyzetet megteremtő, tipikusan egy alapszerződés beszerzésére vonatkozó szerződését követően a rendszer minden egyes további fejlesztését, bővítését illetően kényszerpályára kerül, aminek következménye a kizárólagos joggal rendelkező gazdasági szereplő ajánlattételre történő felhívása hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás keretében. A helyzet lehetséges megoldása a reális alternatíva vizsgálatához is kötődik, ugyanakkor a lock-in helyzet megszüntetése (a forráskód és a mögöttes lévő tudásbázis megszerzése, a szerzői jog megváltása, egy teljesen új alapszerződés kifejlesztése és megrendelői igényekhez igazítása) annak időbeli és költségvonzatát tekintve az esetek többségében nem minősül reális alternatívának.

<sup>98</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.916/11/2016. iktatószámú határozatát. Hasonló tényállás alapján állapította meg a döntőbizottság a jogalap feltételeinek fennállását abban az esetben, amikor az ajánlatkérő beszerzési igénye egy olyan szoftver követésére irányult, amelynek licencjogát korábban már megszerezte, és a beszerzendő tevékenység az alapszerződés szerint az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplő kizárólagos jogát érintette (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.1/7/2017. iktatószámú határozatát.)

<sup>99</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.286/7/2017. iktatószámú határozatát.

A kizárólagos jogok másik tipikus területe az építészeti tervekhez, illetve azok továbbtervezéséhez kapcsolódik, és lényegében a 2015. november 1-jétől megelőzően kötött tervezési szerződések esetében releváns. A Kbt. hatálybalépésének időpontjától ugyanis az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet szerint az ajánlatkérő a tervezővel kötött szerződésben előírja, hogy az elkészített tervekkel kapcsolatosan korlátlan és kizárólagos felhasználási jogokat szerez, a tervező pedig nyilatkozik ezen felhasználási jogok átruházásáról a tervezési szerződésben meghatározott erre vonatkozó díj ellenében. Ha az ajánlatkérő rendelkezik jogerős építési vagy létesítési engedéllyel, a további tervezésre irányuló közbeszerzési eljárásban biztosítania kell, hogy a nyertes ajánlattevő jogdíj fizetése nélkül legyen jogosult az eljárás során rendelkezésére bocsátott tervek általa elvégzendő tervezési feladathoz szükséges továbbtervezésére, átdolgozására.<sup>100</sup> Amennyiben azonban a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alapjául szolgáló tervezési szerződést 2015. november 1-jétől megelőző közbeszerzési eljárás alapján vagy ezen időpontot megelőzően kötötték meg, és az ajánlatkérő nem szerezte meg a tervek felhasználási jogát, a továbbtervezésre vonatkozóan a tervezőnek főszabály szerint kizárólagos joga áll fenn, amennyiben erről a jogosultságáról nem mondott le a tervek felhasználó szervezet javára.<sup>101</sup> Ebben az esetben az ajánlatkérő tipikusan a kizárólagos joggal rendelkező tervezőt hívja fel ajánlattételre az eredeti tervek felhasználását igénylő továbbtervezésre irányuló eljárásában. Ezzel összefüggésben minden esetben vizsgálatra kerül a tervező kizárólagos joga, amelyet elsődlegesen a felhasználóval kötött alapszerződés alapján lehet megítélni. A kizárólagos jog védelmét minden esetben azon szervezet, illetve személy vonatkozásában kell vizsgálni, akivel az ajánlatkérő szerződést kíván kötni, ami másként fogalmazva azt jelenti, hogy amennyiben az ajánlattételre felhívott személy/szervezet nem tudja igazolni azt, hogy az érintett tervek vonatkozásában kizárólagos joga áll fenn (például a tervek készítő tervező az ajánlattételre felhívott szervezet munkavállalójaként készítette a tervek, amelyek a munkáltató tulajdonába kerültek, vagy szerződéssel megszerezte az eredeti tervezőtől a tervek feletti rendelkezési jogokat) az ajánlatkérő nem alkalmazhatja jogszerűen ezen a jogalapon a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást.<sup>102</sup>

A Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontja szerinti jogalap másik lehetséges alkalmazási területe, ha a szerződést műszaki-technikai sajátosságok miatt kizárólag egy meghatározott szervezettel, illetve személlyel lehet megkötni. A műszaki-technikai sajátosság a kizárólagos jogokkal ellentétben egy speciális tényhelyzet, mely tipikusan olyan esetekben merül fel, amikor egy egyedi, komplex, egységes, egymással kompatibilis és összehangolt elemekből álló rendszer bővítéséről, illetve működtetéséről van szó, ahol – a megfelelő működtetés, illetve a szükséges bővítés érdekében – ismerni kell a már megtervezett és kiépített rendszer egységes és teljes működését.<sup>103</sup> Hasonló a helyzet azokban az esetekben, amikor az ajánlatkérő egy meglévő, tipikusan nagy értékű műszerhez, berendezéshez kíván alkatrészt beszerezni, ugyanakkor az adott eszközzel csak meghatározott típusú alkatrész kompatibilis. Informatikai rendszerek működtetéséhez, fejlesztői támogatásához is kapcsolódhat műszaki-technikai sajátosság a döntőbizottság gyakorlata szerint, ha

<sup>100</sup> Lásd a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 7. § (1)–(2) bekezdését.

<sup>101</sup> Lásd az Sztj. 1. § (2) bekezdés k) pontját.

<sup>102</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.69/10/2015. iktatószámú határozatát.

<sup>103</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.571/8/2015. iktatószámú határozatát.

például az egyedi rendszer megfelelő működtetéséhez fejlesztői támogatás szükséges, ahol például a bonyolult hibák rendszerszintű vizsgálata a rendszer egészének mélyreható ismeretét feltételezi, amely kompetenciával a rendszer fejlesztője rendelkezik.<sup>104</sup> Szintén elképzelhető a jogalap hivatkozott fordulat alapján történő alátámasztása, ha a beszerzési igény kielégítésére való egyedüli képesség a beszerzés tárgyának valamely speciális, egyedi paraméterén alapul (például az ajánlatkérő kutatási céljainak megvalósítására kizárólag a beszerezni kívánt, a piacon egyedülálló berendezés alkalmas).

Bármely fordulat alapján folytatja le az ajánlatkérő a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárását, a kizárólagos jognak, illetve a műszaki-technikai sajátosságnak a beszerzés minden elemére ki kell terjednie,<sup>105</sup> így például nem jogszerű, ha az ajánlatkérő egy informatikai rendszer üzemeltetésére vonatkozó, kizárólagos jogra hivatkozás alapján kiírt eljárásában a beszerzés tárgyának olyan elemei is vannak, amelyekhez nem szükséges a forráskód megváltoztatása, így a tevékenység ezen elemének ellátása a kizárólagos jogot sem érinti.<sup>106</sup> Hasonló a helyzet abban az esetben is, amikor a kizárólagos jog alapja egy fennálló szabadalmi oltalom, ugyanakkor a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás tárgyát képező munkák túlmutatnak a szabadalmi leírás igénypontjain.<sup>107</sup> Fontos rögzíteni, hogy a műszaki-technikai sajátosság, illetve a kizárólagos jog hiányát a beszerzés egyes részelei vonatkozásában nem pótolják azok a gazdaságossági, célszerűségi szempontok, amelyekkel az ajánlatkérő a beszerzése egységes, egyetlen gazdasági szereplővel történő megvalósítását indokolja.<sup>108</sup>

Természetesen, amennyiben az ajánlatkérő a jogalap mindkét fordulatára alapozza az eljárását, mind a műszaki-technikai sajátosság fennállását, mind pedig a kizárólagos jog fennállását alá kell támasztania a teljes beszerzése vonatkozásában, ellenkező esetben – akár csak az egyik, általa hivatkozott fordulat fennállásának hiányában – az eljárás jogalapja nem lesz jogszerű.

Végezetül említést érdemel, hogy a döntőbizottság gyakorlata alapján a Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontjára alapított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetében – erre vonatkozó kifejezett törvényi tiltás hiányában is – a jogalap jellegére tekintettel kizárt a közös ajánlattétel lehetősége.<sup>109</sup>

### **19.3.3. Rendkívüli sürgősségre alapozott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás [Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont]**

Az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat, ha az feltétlenül szükséges, mivel az ajánlatkérő által előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősség miatt a nyílt, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének

<sup>104</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.965/17/2016. iktatószámú határozatát.

<sup>105</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.663/9/2012. iktatószámú határozatát és D.686/2015. iktatószámú határozatát.

<sup>106</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.38/12/2017. iktatószámú határozatát.

<sup>107</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.197/7/2017. iktatószámú határozatát.

<sup>108</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.197/7/2017. iktatószámú határozatát.

<sup>109</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.883/2015. iktatószámú és D.915/2015. iktatószámú határozatát.

betarthatók; a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények azonban nem eredhetnek az ajánlatkérő mulasztásából vagy az ajánlatkérő által előidézett okból.

Az *ajánlatkérő által előre nem látható ok* az irányelvi megfogalmazásban az „ajánlatkérő által előre nem látható események”-ként szerepel,<sup>110</sup> ami egyértelműen utal arra, hogy az uniós jogalkotó szándéka szerint a jogalap csak az úgynevezett „vis maior” helyzetekben alkalmazható<sup>111</sup>. Ilyen helyzet tipikusan a természeti katasztrófa bekövetkezése, járvány megjelenése, az ajánlatkérő egészségügyi intézménynél kezelt beteg életveszélyes állapota, az ajánlatkérő sürgősségi betegellátásában használt eszköz váratlan meghibásodása. Nem alapozza meg ugyanakkor az előre nem látható okot egy korábbi nyílt közbeszerzési eljárás eredménytelensége, az ajánlatkérő belső döntési mechanizmusának bonyolultsága, amely miatt a beszerzés előkészítése elhúzódott vagy a jogszabályok változása (köztudomású tény lévén).<sup>112</sup> Az ajánlatkérőnek beszerzési igénye felmérése és a beszerzése előkészítése körében tehát számolnia kell azzal, hogy eljárása esetlegesen eredménytelen lesz, ennélfogva – különösen a folyamatosan fennálló beszerzési igény esetén – olyan időben kell előkészítenie a beszerzést, hogy egy eredménytelen eljárást követően is legyen lehetőség újabb, versenyt biztosító (például nyílt) eljárást lefolytatni.<sup>113</sup> A jogorvoslati gyakorlat szerint az előre nem láthatóság nem megalapozott, ha a támogatásban részesült ajánlatkérő a támogatási szerződésben szereplő elszámolási határidő miatt előállt szűkös időkeretre tekintettel indít rendkívüli sürgősségre hivatkozással tárgyalásos eljárást annak érdekében, hogy felhasználhassa és ne veszítse el a számára megítélt összeget.<sup>114</sup>

A *beszerzés feltétlen szükségessége* lényegében a váratlanul, hirtelen bekövetkezett rendkívüli helyzet megoldásának kényszerét jelenti. Ez a követelmény túlmutat azon, hogy az ajánlatkérőnek érdekében áll a beszerzés mielőbbi megvalósítása, ugyanakkor még az sem elégséges feltétel, ha az ajánlatkérő számára jogszabály, hatósági határozat vagy akár a felettes szerve rögzít határidőt valamely feladat ellátására. Az adott esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság úgy ítélte meg, hogy egy több hónapja fennálló helyzet nem alapozhatja meg jogszerűen a beszerzés feltétlen szükségességét.<sup>115</sup> A követelmény másik oldala, hogy az ajánlatkérő kizárólag a rendkívüli sürgősség által indokolt, az ebből fakadó kényszerhelyzet elhárításához szükséges mértékben, mennyiségben, időtartamban jogosult a beszerzésre, ennek a mértéknek a túllépése jogszerűtlenné teszi az eljárásfajta választását.<sup>116</sup>

A jogalap jogszerű alkalmazásának elengedhetetlen feltétele az *ajánlatkérő mulasztásának*, a rendkívüli helyzet bekövetkezésében való *közrehatásának hiánya*. A döntőbizottság gyakorlata következetes abban, hogy amennyiben a rendkívüli sürgősséget előidéző,

<sup>110</sup> Lásd az Irányelv 32. cikk (2) bekezdésének c) pontját.

<sup>111</sup> Ezt az értelmezést támasztja alá továbbá a *Klasszikus irányelv* preambuluma (80) bekezdése, amely szerint ilyen eset állhat elő olyankor, amikor természeti katasztrófa következtében azonnali intézkedésre van szükség.

<sup>112</sup> Lásd a Budapest Környéki Törvényszék 8.K.f.21.579/2013/7. számú ítéletét.

<sup>113</sup> Lásd például a Közbeszerzési Döntőbizottság D.765/8/2010., D.981/12/2010. és D.225/8/2013. iktatószámú határozatait.

<sup>114</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.239/10/2016. iktatószámú határozatát, amely szerint a támogatás nyújtásában közreműködő, illetve annak szabályszerű felhasználását ellenőrző szervezet jóváhagyása képesélyes feltétel, így a jóváhagyás hiányával az ajánlatkérőnek előre számolnia kellett.

<sup>115</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.136/6/2016. iktatószámú határozatát.

<sup>116</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.323/5/2015. iktatószámú határozatát.

előre nem látható okok nem az ajánlatkérőtől független körülmények miatt állnak elő, a rendkívüli helyzet bekövetkezésében az ajánlatkérő mulasztásának hiánya nem fogadható el.<sup>117</sup> Az adott ügyben nem fogadta el a döntőbizottság az ajánlatkérőtől független, külső körülményként, hogy az eljárása a rá vonatkozó jogszabály szerint<sup>118</sup> ellenőrzési kötelezettség alá esett, amelynek időtartama elhúzódott, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérőnek egyrészt számolnia kell az ellenőrzés időigényével, másrészt a hivatkozott jogszabály alapján az ajánlatkérő az ellenőrzést végző szerv engedélyének bevárása nélkül is jogosult volt megindítani az eljárást.<sup>119</sup> A döntőbizottság szigorú megítélését tükrözi, hogy amennyiben rendkívüli a sürgősség, akkor az ajánlatkérő részéről még néhánynapos késlekedés sem engedhető meg.<sup>120</sup> Az adott esetben hiába jelölte meg az eljárásfajta választásának indokaként az életveszély elhárítását, mivel az életveszélyes helyzet már a beszerzés megkezdését megelőzően éveken keresztül ismert volt számára, amit a konkrét ügyben szakértői vélemény is alátámasztott, így jogsértően alkalmazta a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást.<sup>121</sup>

A jogalap azon tényállási feltételével összefüggésben, amely szerint *a nyílt, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének betarthatók*, mindenképp vizsgálendő, hogy az ajánlatkérő beszerzési igénye pontosan mely időpontban merült fel, valamint, hogy az ajánlatkérő a beszerzési igény felmerülésétől a beszerzése megkezdéséig milyen intézkedéseket tett. Ha ebben az időszakban az ajánlatkérő a fentiek szerint késlekedik, az egyben azt is jelentheti, hogy lehetősége lett volna más eljárásfajta választani. Hasonlóan a korábbi tényállási feltételekhez, a döntőbizottság ezt a tényállási elemet is szigorúan vizsgálja, amit az is mutat, hogy ha egy gyorsított nyílt eljárás lefolytatható lett volna a rendkívüli, sürgős helyzet megoldása érdekében, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazásának jogszerűségét a jogorvoslati fórum nem ismeri el.<sup>122</sup>

A hivatkozott jogalapról összességében elmondható, hogy azt esetről esetre, a konkrét ügyben kell megítélni, és feltételei nem értelmezhetők kiterjesztően.<sup>123</sup> Éppen az eseti jellegű megítélésből (vagyis a jogalap feltételei fennállásának adott ügyben történő bizonyítási követelményéből) következően jelent kockázatot az uniós jog szempontjából minden olyan megoldás, amely általános jelleggel, *ex lege* jogosítja fel az ajánlatkérőt a jogalap alkalmazására.<sup>124</sup> Ezt az egyedi mérlegelési követelményt rögzíti az *Európai Bizottság közleménye* [COM (2015) 454 final, Brüsszel 2015. szeptember 9.] a menekültügyi válsággal kapcsolatos közbeszerzési szabályokról, amely szerint önmagában a menekültügyi válság sem alapozza meg – a további tényállási elemek bizonyítása hiányában – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását.<sup>125</sup>

<sup>117</sup> Lásd például a Közbeszerzési Döntőbizottság D.799/8/2015., D.880/7/2014. és D.416/9/2014. iktatószámú határozatait.

<sup>118</sup> A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet és annak a jelen ügyben releváns 9. §-a, valamint 9/A. §-a.

<sup>119</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.52/7/2017. iktatószámú határozatát.

<sup>120</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.52/7/2017. iktatószámú határozatának 15. oldalát.

<sup>121</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.667/16/2017. iktatószámú határozatát.

<sup>122</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.52/7/2017. iktatószámú határozatának 16. oldalát.

<sup>123</sup> Lásd az Európai Unió Bíróságának C-275/08. és C-352/12. számú ügyben hozott ítéleteit.

<sup>124</sup> Lásd például a Budapesten megrendezendő Úszó-, Vízilabda-, Múugró, Műúszó és Nyíltvízi Világbajnokság megvalósításához szükséges létesítményfejlesztésről szóló 2015. évi XXXIII. törvényt.

<sup>125</sup> Ennek megfelelő álláspontot képviselt a Közbeszerzési Döntőbizottság D.789/5/2016., D.790/5/2016., valamint D.824/15/2016. iktatószámú határozata.



## 19.4. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások Közbeszerzési Hatóság általi törvényességi ellenőrzésének egyes kérdései

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzésével kapcsolatban kiemelendő, hogy ezt a jogalkotó nem terjesztette ki az eljárások teljes körére.<sup>126</sup> Az ellenőrzési kötelezettség – a Kbt. és a felhatalmazása alapján alkotott jogszabályok értelmében – kiterjed az általános, a Kbt. 98. §-ában rögzített jogalapokon lefolytatott,<sup>127</sup> a kizárólag a nemzeti eljárási rendben alkalmazható, Kbt. 114. § (9) bekezdése szerinti,<sup>128</sup> a közszolgáltató ajánlatkérők által külön jogszabály alapján lefolytatható,<sup>129</sup> valamint a gyógyszerek és orvostechnikai eszközök közbeszerzésére,<sup>130</sup> amennyiben az hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás keretében történik. A fentiekkel ellentétben a háromszázmillió forintot el nem érő becsült értékű építési beruházások hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályai szerint történő lefolytatása esetén a jogalkotó kifejezetten mentesítette az ajánlatkérőt azon kötelezettsége alól, hogy az eljárása iratait megküldje a Közbeszerzési Hatóság számára ellenőrzésre.<sup>131</sup> Ezzel együtt, amennyiben az ajánlatkérő – erre irányuló törvényi kötelezettsége hiányában – mégis megküldi az eljárása iratait a Közbeszerzési Hatóság részére, a hatóság elnöke minden esetben megvizsgálja az eljárás választásának és megindításkori feltételrendszerének jogszerűségét, és amennyiben az eljárásfajta alkalmazását nem tartja megalapozottnak, hivatalból kezdeményezheti a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását.<sup>132</sup>

Az ellenőrzés típusát tekintve elmondható, hogy az nem hatósági eljárás, vagyis nem irányadók rá a közigazgatási hatósági eljárási szabályok.<sup>133</sup> Ez egy sajátos, sui generis törvényességi ellenőrzés, amelyre a hatályos közbeszerzési szabályozás a Közbeszerzési Hatóság Elnökét jogosítja fel. 2015. november 1-jét megelőzően a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások törvényességi ellenőrzését a Közbeszerzési Döntőbizottság Elnöke végezte el.<sup>134</sup> A változás indoka a hatályos Kbt.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint az, hogy az Európai Bizottság kifogással illette a korábbi hazai rendszert, arra való hivatkozással, hogy az aggályosnak tekinthető, mivel abban a Közbeszerzési Döntőbizottság kettős szerepben működik, ugyanis egyrészt előzetesen ellenőrzi, hogy az eljárás jogalapja fennáll-e, illetve amennyiben az eljárás jogalapja tekintetében – nem a döntőbizottság elnöke

<sup>126</sup> Lásd a jelen írás III. pontját a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások rendszere kapcsán.

<sup>127</sup> Lásd a Kbt. 103. §-át.

<sup>128</sup> Lásd a Kbt. 112. § (1) bekezdésének b) pontját, amely eltérő rendelkezés hiányában az általános szabályok alkalmazását rendeli.

<sup>129</sup> Lásd a 307/2015. Korm. rendelet 17. § (2) bekezdését, valamint a 2015. október 31. napjáig hatályban volt, a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 289/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet 12. § (2) bekezdését, valamint 13. § (2) bekezdését.

<sup>130</sup> Lásd a 16/2012. Korm. rendelet 4. § (1) bekezdését.

<sup>131</sup> Lásd a Kbt. 115. § (5) bekezdését.

<sup>132</sup> Lásd: A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások ellenőrzéséről. *Közbeszerzési Értesítő*, 2016. évi 26. szám, 2016. március 2.

<sup>133</sup> Lásd a 2018. január 1. napján hatályba lépett, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (a továbbiakban: Ákr.).

<sup>134</sup> Lásd a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 100. §-át, valamint a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 132. §-át.

által kezdeményezett – jogorvoslati eljárás indul, azt szintén a döntőbizottságnak kellene elbírálnia, adott esetben saját korábbi döntését felülvizsgálva.<sup>135</sup>

A *Közbeszerzési Hatóság elnökének jogköreit* a törvényességi ellenőrzés sajátos jellegéből következően – háttérjogszabály hiányában – maga a Kbt. rögzíti. Ha az ajánlatkérő által megküldött iratokból nem állapítható meg egyértelműen a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságát megalapozó feltételek fennállása vagy az ajánlattételi felhívás jogszerűsége, a hatóság elnöke háromnapos határidővel hiánypótlási felhívást küld az ajánlatkérőnek.<sup>136</sup> Az iratok vizsgálata alapján az elnök kétféle döntést hozhat.<sup>137</sup> Amennyiben az eljárás jogalapját megalapozottnak tartja, erről részletes indokolással ellátott döntést hoz,<sup>138</sup> amelyet a Közbeszerzési Hatóság honlapján<sup>139</sup> közzé kell tenni.<sup>140</sup> Amennyiben viszont az elnök a hatóság részére megküldött iratok vizsgálata során azt állapítja meg, hogy megalapozottnak feltételezhető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek megsértése, az iratok beérkezésétől számított tíz munkanapon belül kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását.<sup>141</sup>

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljáráshoz *kapcsolódó*, „járulékos” ajánlatkérői kötelezettségek rögzítésével a szabályozás az eljárásfajta speciális jellegéből adódó hátrányokat igyekszik kiegyensúlyozni, elsődlegesen a nyilvánosság és az átláthatóság biztosításán keresztül. Az ajánlatkérő a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdése napján a Közbeszerzési Hatósághoz köteles benyújtani az ajánlattételi felhívását, a felhívni kívánt gazdasági szereplők nevét és címét, a beszerzés becsült értékéről és az eljárás jogalapját megalapozó körülményekről szóló tájékoztatást.<sup>142</sup> Az ajánlatkérői tájékoztatásnak teljes körűnek kell lennie, és oly módon kell megadni, hogy abból az ellenőrzést végző megalapozottnak meg tudja állapítani, hogy fennállnak-e az eljárásfajta alkalmazásának feltételei. A joggyakorlat szerint e körben nem elegendő a körülmények ismertetése, leírása, hanem létezésüket dokumentumokkal kell alátámasztani.<sup>143</sup> Lényeges, hogy a tájékoztatást és az iratokat az eljárás megkezdésének napján kell az ajánlatkérőnek megadnia, amennyiben ugyanis ezt elmulasztja, ennek a kötelezettségnek a megszegése önmagában jogsértést jelent, amely a későbbiekben

<sup>135</sup> Lásd a Kbt. 98–103. §-aihoz fűzött előterjesztői indokolást.

<sup>136</sup> Lásd a Kbt. 189. § (2) bekezdését.

<sup>137</sup> Döntés alatt természetesen ebben az esetben sem a klasszikus, Ákr. szerinti hatósági döntés értendő, a törvényességi ellenőrzési eljárásban az elnök döntései nem támadhatók jogorvoslattal.

<sup>138</sup> Fontos megemlíteni, hogy 2017. január 1-jét megelőzően ez a kötelezettség csak a rendkívüli sürgősség alapján megindított, a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eljárásokra vonatkozott.

<sup>139</sup> A közzétételi kötelezettség az EKR rendszerben lefolytatott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások esetében az EKR-ben történik.

<sup>140</sup> Lásd a Kbt. 103. § (4) bekezdését. A hivatkozott döntések – kereshető formában – elérhetők a Közbeszerzési Hatóság honlapján ([www.kozbeszerzes.hu](http://www.kozbeszerzes.hu)) az „Adatbázisok” menüpont „Tájékoztatók HNT döntésekről” alpontjában.

<sup>141</sup> Lásd a Kbt. 189. § (1) bekezdését, valamint 153. § (1) bekezdésének d) pontját.

<sup>142</sup> Lásd a Kbt. 103. § (1) bekezdését.

<sup>143</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.131/9/2013. iktatószámú határozatát.

már nem reparálható.<sup>144</sup> Amennyiben az ajánlatkérő az eljárás megkezdése napján nem küldi meg az ellenőrzést végző számára a törvényben nevesített összes dokumentumot, jogsértését szintén nem tudja a későbbiekben reparálni.<sup>145</sup> Az ajánlatkérő ezen kötelezettsége objektív, vagyis ha a Közbeszerzési Hatóság felé fennálló tájékoztatási kötelezettségét nem (vagy nem az eljárása megkezdése napján) teljesíti, a jogsértését akkor sem tudja kimenteni, ha a mulasztása nem szándékosan történt.<sup>146</sup>

Az eljárások szélesebb körű nyilvánossága érdekében a Kbt. 2017. január 1-jétől az ezt követően megkezdett eljárások tekintetében) kötelezővé teszi az ajánlatkérő számára, hogy az eljárása megkezdése napján a Közbeszerzési Hatóságnak megküldött minden dokumentumot, továbbá a közbeszerzési dokumentumokat, majd pedig az ajánlatok bontását követően a bontásról készült jegyzőkönyvet közzé tegye a Közbeszerzési Adatbázisban és a saját honlapján.<sup>147</sup> Tekintettel arra, hogy a jogszabály a közzétételi kötelezettséggel összefüggésben az ajánlatkérő honlapjáról rendelkezik, az adott ügyben a Közbeszerzési Döntőbizottság kiemelte, hogy a Kbt. kócienciájából következően annak rendelkezéseitől csak akkor lehet eltérni, ha azt maga a Kbt. megengedi, így az ajánlatkérő azon kötelezettsége, hogy a honlapján közzétegye a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárással kapcsolatos dokumentumokat és a hatóságnak megküldött minden dokumentumot, nem teljesíthető akként, hogy ezeket az adatokat megbízottja útján, a megbízott honlapján teszi közzé.<sup>148</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság álláspontja szerint a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásról és a Közbeszerzési Hatóság számára megküldött tájékoztatáshoz kapcsolódó iratok, dokumentumok nyilvános közzétételének kötelezettsége kivétel nélkül minden hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetében alkalmazandó szabály. Ez azt is jelenti, hogy amennyiben a közszolgáltató ajánlatkérő 2015. november 1-jétől megelőzően megkezdett, keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárás eredményeként megkötött keretmegállapodás alapján a beszerzését – a 289/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdésének d) pontjában biztosított lehetőséggel élve – 2017. január 1-jétől követően megkezdett hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás keretében kívánja megvalósítani, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásról kapcsolódó eljárási kötelezettségek teljesítésétől nem tekinthet el.<sup>149</sup>

<sup>144</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.393/6/2017. iktatószámú, D.364/5/2017. iktatószámú, valamint D.751/8/2016. iktatószámú határozatát, amely utóbbi lényegi megállapítása szerint az ajánlatkérő azon döntése, hogy az ajánlattételi határidő előtt visszavonta az ajánlattételi felhívást, nem reparálja a tájékoztatási kötelezettség határidejének elmulasztására vonatkozó jogsértést, vagyis jelen esetben egy elmulasztott eljárási cselekmény nem tehető meg nem történté egy másik eljárási cselekmény által (6. oldal.)

<sup>145</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.259/9/2013. iktatószámú határozatát, amelynek az alapjául szolgáló ügyben az ajánlatkérő az eljárása megkezdése napján tájékoztatta az eljárásáról az ellenőrzést végzőt, azonban az ajánlattételi felhívást nem küldte meg számára, és ezzel megsértette a tájékoztatási kötelezettségét.

<sup>146</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.550/10/2017. iktatószámú és a D.30/6/2018. iktatószámú határozatát.

<sup>147</sup> Lásd a Kbt. 103. § (6) bekezdését.

<sup>148</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.166/9/2017. iktatószámú határozatát. A Kbt. 103. § (6) bekezdésének megsértésével összefüggésben lásd továbbá a Közbeszerzési Döntőbizottság D.574/8/2017. iktatószámú és a D.142/7/2018. iktatószámú határozatát, azzal, hogy a – 2018. április 15. napját követően kötelezően – az EKR-ben lefolytatott eljárások esetében a közzétételi kötelezettségének az ajánlatkérő az EKR-ben történő közzététellel tesz eleget.

<sup>149</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.352/8/2017. iktatószámú határozatát.

Végezetül, az ajánlatkérői kötelezettségek körében kiemelendő, hogy a 2017. január 1-jétől követően megkezdett, a Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontja alapján lefolytatott eljárások esetében az ajánlatkérő köteles a szerződéskötést megelőzően legalább tíz nappal szerződéskötési szándékáról a külön jogszabályban meghatározott minta szerinti hirdetményt, más néven előzetes átláthatóságra vonatkozó hirdetményt közzétenni,<sup>150</sup> amelynek előnye a nyilvánosság informálásán túl, hogy az ajánlatkérő még az esetleges későbbi jogsértés megállapítása esetén is mentesülhet a szerződés semmisségének szankciója alól.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> Lásd a Kbt. 103. § (5) bekezdését.

<sup>151</sup> Lásd a Kbt. 137. § (2) bekezdését.

## 20. A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK MÓDOSÍTÁSA ÉS TELJESÍTÉSE

### 20.1. Bevezetés

A közbeszerzési szerződések módosításának és teljesítésének a kógcencia talaján álló közbeszerzési törvényben<sup>152</sup> rögzített szabályai azt az alapvető célkitűzést hivatottak biztosítani, hogy a közpénzekkel való hatékony és felelős gazdálkodás alapvető követelményének<sup>153</sup> megfelelő szabályrendszer szerint, kötött eljárási rendben lefolytatott közbeszerzési eljárás révén biztosított garanciák ne vesszenek el, illetve ne lehessen őket kiüresíteni a közbeszerzési eljárás lezárulását követően a szerződési szabadság elvére hivatkozva. Emiatt a szerződő feleknek minden esetben tekintettel kell lenniük azokra a többletkötelezettségekre, amelyek a közbeszerzési szerződést megkülönböztetik az általános, polgári jogi szerződésektől, és amelyek be nem tartása a joghatály kiváltásának megtagadásán<sup>154</sup> túl tételes közbeszerzési jogsértést is eredményez.

A szerződésmódosítás hazai szabályozásának alapját elsődlegesen a legfrissebb uniós irányelvek<sup>155</sup> jelentik, míg a szerződések teljesítésére vonatkozó hatályos szabályok eredője – az uniós irányelvi kötelezettségeken túlmenően – a Miniszterelnökség által 2014. október 30-án kiadott, „*az Európai Unió 2014 tavaszán elfogadott közbeszerzési tárgyú új irányelveinek hazai jogba történő átültetésére és új közbeszerzési törvény elfogadására*” tárgyú koncepcionális javaslat volt, amely kiemelt céljának tekintette, hogy növelje az ajánlatkérő és a vele szerződő nyertes ajánlattevő(k) felelősségét a szerződések szabályszerű teljesítéséért, és intézményi oldalról is megerősítse a közpénzekkel való felelős és hatékony gazdálkodás elvének érvényesülését, illetve annak ellenőrzését a szerződések teljesítésének létszakában.

Jelen fejezetben a közbeszerzési szerződések sajátosságait, a közbeszerzési szerződések módosításának lehetséges esetköreit (jogalapjait) és a jogellenes szerződésmódosítás jogkövetkezményeit, valamint a közbeszerzési szerződések teljesítésének legfontosabb kér-

<sup>152</sup> Lásd a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.),] 2. § (7) bekezdését.

<sup>153</sup> Lásd a Kbt. 2. § (4) bekezdését.

<sup>154</sup> Lásd a szerződésmódosítás semmisségének későbbiekben részletezett esetköreit.

<sup>155</sup> Lásd az Európai Parlament és a Tanács a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (2014. február 26.) szóló 2014/24/EU irányelvét (a továbbiakban: Irányelv), az Európai Parlament és a Tanács a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (2014. február 26.) szóló 2014/25/EU irányelvét, valamint az Európai Parlament és a Tanács a koncessziós szerződésekről (2014. február 26.) szóló 2014/23/EU irányelvét.

déseit kívánjuk bemutatni, külön kiemelve az adott jogintézményekkel kapcsolatos releváns jogorvoslati döntéseket és az azokból levonható tapasztalatokat.

## 20.2. A közbeszerzési szerződések fogalma és sajátosságai

A közbeszerzési szabályozás 2015. november 1-jétőljártó definiálja a közbeszerzési szerződést,<sup>156</sup> mint a Kbt. szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás-megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszerthes szerződést. Látható tehát, hogy a közbeszerzési szerződések fogalmi szinten is megjelenő sajátossága, hogy meghatározott felek kötik, érvényesen csak írásban jöhet létre, minden esetben visszerthes, és tárgya valamely, a Kbt. szerinti beszerzési tárgy.

Azzal, hogy a Kbt. rögzíti, hogy *a benne foglalt eltérésekkel* a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni,<sup>157</sup> egyben azt a sajátosságát is megalapozza a közbeszerzési szerződéseknek, amely ezt a szerződéstípust – a rá vonatkozó számos közjogi korlát előírása révén – megkülönbözteti a szerződési szabadság főszabálya által meghatározott polgári jogi szerződésektől. A közbeszerzési szerződések esetében ugyanis a felek nem dönhetnek szabadon arról, hogy közbeszerzési szerződést kívánnak-e kötni, a beszerzését megvalósító ajánlatkérő sem a szerződő partnerét, sem a megkötendő szerződés tartalmát nem alakíthatja ki szabadon, mivel ezeken a pontokon a Kbt. nem enged eltérést az általa meghatározott kögens szabályoktól.<sup>158</sup>

Ugyanez a kötöttség érvényesül a közbeszerzési szerződések módosítása kapcsán is, amely – eltérően a Ptk. főszabályától<sup>159</sup> – csak meghatározott esetekben lehetséges, vagyis a felek csak akkor módosíthatják a közbeszerzési szerződést, ha annak Kbt.-ben rögzített feltételei<sup>160</sup> fennállnak. Amennyiben a szerződés módosítása nem felel meg a Kbt.-ben előírt feltételeknek, a megváltozott szerződéses tartalom szerinti beszerzési igény csak új közbeszerzési eljárás lefolytatásával valósítható meg, ha pedig a felek mégis a szerződésmódosítás mellett döntenek, az a Kbt. alapján semmis lesz, vagyis nem fűződhet hozzá joghatás.<sup>161</sup> Ezenfelül meghatározott esetkörben a szerződésmódosítás semmisségének megállapítása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt a Közbeszerzési Hatóság polgári pert indít.<sup>162</sup>

Hasonlóan a megkötéséhez és a módosításához, a szerződés teljesítése is speciális szabályok által kötött, mind a teljesítésben részt vevők személye,<sup>163</sup> mind az ellenérték kifizetése<sup>164</sup> tekintetében, mint ahogy az ajánlatkérő a teljesítés ellenőrzése és a szerződésszegés miatti igényérvényesítés tekintetében is kötve van a Kbt. szabályaihoz.<sup>165</sup> Ezeknek a szabályoknak a megsértése alapvető és tételes jogszabálysértést eredményez.

<sup>156</sup> Lásd a Kbt. 3. § 24. pontját.

<sup>157</sup> Lásd a Kbt. 2. § (8) bekezdését.

<sup>158</sup> Lásd a Kbt. 131. § (1)–(4) bekezdését.

<sup>159</sup> Lásd a Ptk. 6: 191. § (1) bekezdését.

<sup>160</sup> Lásd a Kbt. 141. §-át.

<sup>161</sup> Lásd a Kbt. 141. § (8) bekezdését.

<sup>162</sup> Lásd a Kbt. 142. § (3) bekezdését és 175. §-át.

<sup>163</sup> Lásd a Kbt. 138–140. §-ait.

<sup>164</sup> Lásd a Kbt. 135. §-át.

<sup>165</sup> Lásd a Kbt. 142. §-át.

## 20.3. A közbeszerzési szerződések módosítása

### 20.3.1. A szabályozás uniós jogi keretei

Amint arra a Bevezetésben utaltunk, a hatályos Kbt. szerződésmódosításra vonatkozó szabályainak alapja az Irányelv volt, amely maga is az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) vonatkozó esetjogát vette alapul a szabályozás kialakítása során.<sup>166</sup> A Bíróság C-454/06. számú, előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában hozott ítélete alapján valamely közbeszerzési szerződés hatályosságának ideje alatt az annak rendelkezéseire vonatkozóan elfogadott módosításokat új szerződés-odaítélésnek kell tekinteni, amennyiben az eredeti szerződés feltételeitől lényegesen eltérőket határoznak meg, és következésképpen a feleknek e szerződés alapvető feltételeinek újratárgyalására vonatkozó szándékát igazolják. Egy közbeszerzési szerződésnek a hatályossága ideje alatt történő módosítását tehát akkor lehet lényegesnek tekinteni, ha olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna az eredeti odaítélési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön kívüli más ajánlattevők részvételét is lehetővé tették volna. A Bíróság ítélete nyomán az Irányelv 72. cikke kijelöli a közbeszerzési szerződések jogszerű módosításának uniós feltételrendszerét, amelyet a hazai jogalkotó – lényegében azonos tartalommal – átvett.

### 20.3.2. Az alkalmazandó szabályok meghatározása

A közbeszerzési szabályok alkalmazásának általános szabálya, hogy a hatálybalépésük után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, az azokkal kapcsolatos jogorvoslati és előzetes vitarendezési eljárásokra irányadók. Ehhez a főszabályhoz képest – kifejezett törvényi rendelkezés alapján<sup>167</sup> – a szerződésmódosításra vonatkozó, hatályos Kbt.-ben rögzített szabályokat alkalmazni kell a Kbt. hatálybalépését megelőzően megkezdett beszerzések vagy közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül történő módosításának lehetőségére is. Ez praktikus azt jelenti, hogy a Kbt. szerződésmódosításra vonatkozó szabályait alkalmazni kell a 2015. november 1-jétől megelőzően indított közbeszerzési eljárás alapján 2015. november 1-jétől megelőzően, illetve azt követően kötött szerződések 2015. november 1-jétől követő módosítására is.

### 20.3.3. A szerződés időbeli hatálya és a szerződés teljesítési határideje

A szerződésmódosítás lehetősége szempontjából fontos különbséget tenni a szerződés időbeli hatálya és a szerződés teljesítésére meghatározott határidő fogalma között. A szerződés módosítására csak a szerződés időbeli hatálya alatt kerülhet sor, vagyis például egy határozott időre kötött szolgáltatási szerződés esetén a határozott időtartam lejártát

<sup>166</sup> Lásd az Irányelv preambuluma (106) bekezdését.

<sup>167</sup> Lásd a Kbt. 197. § (1) bekezdését.

megelőzően, tekintettel arra, hogy a megszűnt vagy hatályát veszített szerződés utólag már nem módosítható.<sup>168</sup>

Ettől különbözik az az eset, amikor a nyertes ajánlattevő a szerződés teljesítésére vonatkozóan előírt teljesítési határidőt nem tartja be, mivel ilyenkor a szerződés nem szűnik meg, illetve nem veszti hatályát, hanem a késedelem jogkövetkezményei állnak be (például az ajánlatkérő késedelmi kötbért érvényesíthet), ami önmagában a késedelem bekövetkezésére tekintettel nem zárja ki a szerződés módosítását.

### 20.3.4. A szerződés tartalma és a szerződő felek személyének változása

A szerződés tartalma és a szerződő felek személye közötti különbségtételnek a szerződés-módosítás szempontjából azért van jelentősége, mert a szerződés módosítása a szerződés tartalmát érintő kérdés, így dogmatikai szempontból a szerződésmódosítás szabályai a szerződő felek személyének változása tekintetében nem irányadók. Ezzel együtt ugyanakkor az uniós jog funkcionálisan közelíti meg a szerződésmódosítás kérdését,<sup>169</sup> amelyre tekintettel – a szabályozás egységének megtartása érdekében – a hazai jogalkotó is a szerződés-módosítás egy speciális szabályára utalva biztosítja a nyertes ajánlattevőként szerződő fél vagy felek személye megváltozásának lehetőségét.<sup>170</sup> Természetesen, ha a szerződés alanyainak változásával együtt a szerződés tartalma is megváltozik, e tekintetben a szerződés módosítása nem mellőzhető, és annak meg kell felelnie a Kbt.-ben rögzített feltételeknek.

### 20.3.5. A szerződés módosítása és módosulása

Mind a szerződés módosítása, mind annak módosulása a szerződés tartalmát érintő változás, ugyanakkor a módosítás a szerződő felek (kivételes esetben valamely erre feljogosított szerződő fél, illetve a bíróság) által eszközölt változást jelent a szerződés tartalmában, míg a szerződés módosulása a szerződés tartalmának automatikus változása. A módosulás eredhet külső körülményből (például jogszabály által kötelezővé tett szerződéses tartalom) vagy magának a szerződésnek a korábbi, erre vonatkozó rendelkezéséből, amely esetben a felek előre rendelkeznek a szerződésükben azokról a feltételekről, amelyek bekövetkezése esetén a szerződés tartalma automatikusan megváltozik. Tekintettel azonban a szerződés-módosítás egyes jogalapjai közötti logikai kapcsolat irányelveknek megfelelő megőrzésére,

<sup>168</sup> Lásd: A Közbeszerzések Tanácsa útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről. *Közbeszerzési Értesítő*, 2017. évi 81. szám, 2017. május 19., valamint az útmutató által is hivatkozott, a Közbeszerzési Döntőbizottság által hozott határozatokat (D.146/2010. számú határozat és a Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.716/2010/6. számú ítélete, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság D.260/2013. számú határozata.)

<sup>169</sup> Lásd a korábban hivatkozott C-454/06. számú ügyet, amelyben az Európai Unió Bírósága akként foglalt állást, hogy azon szerződő félnek, akinek az ajánlatkérő eredetileg odaitélte a szerződést, egy új szerződő féllel történő helyettesítését az érintett közbeszerzési szerződés lényeges módosításának kell tekinteni, kivéve, ha e helyettesítést az eredeti szerződésben kikötötték. Lásd továbbá az Irányelv 72. cikke (1) bekezdésének d) pontját és (4) bekezdésének d) pontját.

<sup>170</sup> Lásd a Kbt. 139. § (1) bekezdés a) pontját.



a Kbt. a szerződésmódosítás esetei között helyezi el a jogviszonyban bekövetkező, előre meghatározott változások esetét.<sup>171</sup>

### 20.3.6. A szerződésmódosítás formája

Tekintettel arra, hogy a szerződés módosítására a szerződés megkötésére vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni<sup>172</sup>, valamint arra, hogy a közbeszerzési szerződés megkötése írásbeli alakhoz kötött<sup>173</sup>, a felek a közbeszerzési szerződésüket is írásban módosíthatják. Ugyanakkor a döntőbizottsági gyakorlat szerint bár a Kbt. a szerződés módosítására írásbeli formakényszert ír elő, azonban az, hogy a felek ennek hiányában közös egyetértéssel módosítják a szerződés feltételeit, nem zárja ki a Kbt. szerződésmódosításra vonatkozó szabályai megsértésének megállapítását<sup>174</sup>.

### 20.3.7. A szerződés módosításának lehetséges jogalapjai

A közbeszerzési szabályozás logikája szerint a felek csak abban az esetben módosíthatják a közbeszerzési szerződésüket, amennyiben a módosítás megfeleltethető a Kbt.-ben meghatározott feltételeknek. Ezek a feltételek (a szerződésmódosítás lehetséges jogalapjai) három fő csoportot alkotnak. Az első csoport (de minimis jogalap) tekintetében főszabályként a szerződés értékének változását kell vizsgálni, a második csoport (amelyen belül további három, különálló jogalap szerepel) esetén a választott jogalap szerinti feltételeknek kell fennállniuk, míg a harmadik csoport vonatkozásában a módosítás lényegességének vizsgálata a szerződő felek (elsősorban az ajánlatkérő) kötelezettsége. Fontos, hogy az egyes jogalapok egymástól független esetköröket jelentenek, azok között a jogalkotó nem állított fel fontossági (vizsgálati) sorrendet, vagyis amennyiben egy tervezett szerződésmódosítás bármely jogalap feltételeinek megfelel, a szerződés jogszerűen módosítható. Ugyanakkor egy esetleges jogorvoslati eljárásban főszabály szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlatkérő által a szerződésmódosítás alapjaként megjelölt jogalap fennállását vizsgálja, így az adott jogalap akár egyetlen elemének hiányában a jogsértés akkor is megállapítható, ha a szerződésmódosítás egy másik – az ajánlatkérő által nem hivatkozott – jogalap feltételeinek megfelelt volna. Ha pedig az ajánlatkérő a szerződésmódosítás alapjaként több jogalapra is hivatkozik, mindegyiket alá kell támasztania annak érdekében, hogy a jogsértést elkerülje.<sup>175</sup> Mindazonáltal a döntőbizottság legújabb gyakorlata alapján egyetlen – a felek által hivatkozott – jogalap fennállásának hiánya még nem alapozza meg a jogsértést, vagyis ha a szerződésmódosítás a Kbt.-ben szabályozott bármely jogalaphoz megfelel, a szerződésmódosítás akkor is jogszerű lehet, ha a felek a szerződésük módosításának indokaként egy másik jogalapra is hivatkoztak.<sup>176</sup> Ennek indoka a döntőbizottsági álláspont szerint,

<sup>171</sup> Lásd a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjához fűzött jogalkotói indokolást.

<sup>172</sup> Lásd a Ptk. 6:191. § (3) bekezdését.

<sup>173</sup> Lásd a Kbt. 3. § 24. pontját.

<sup>174</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.24/22/2017. iktatószámú határozatát.

<sup>175</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.25/7/2017. iktatószámú határozatát.

<sup>176</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.283/30/2017. iktatószámú határozatát.

hogy a Kbt.-ben meghatározott jogalapok fennállta ténykérdés, az nem függ attól, hogy az ajánlatkérő azt helyesen állapítja-e meg. Vagyis ha a szerződés módosításának bármelyik, Kbt.-ben meghatározott esete fennáll, a módosítás nem tekinthető jogszerűtlennek. Ennélfogva a Döntőbizottság minden, az ajánlatkérő által hivatkozott jogalapot megvizsgál a jogorvoslati eljárás során.<sup>177</sup>

Az alábbiakban az egyes jogalapok alkalmazásának feltételeit mutatjuk be a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati gyakorlatára is figyelemmel.

### 20.3.7.1. *De minimis* jogalap

A Kbt. 141. § (2) bekezdése alapján a szerződés – a (4) vagy (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, ha a módosítás eredményeként az ellenérték növekedése – vagy több módosítás esetén azok nettó összértéke – nem éri el az alábbi értékek egyikét sem:

- az uniós értékhatárt elérő értékű eredeti szerződés esetén az uniós értékhatárt;
- szolgáltatás, árubeszerzés és építési vagy szolgáltatási koncesszió esetén az eredeti szerződés értékének 10%-át;
- építési beruházás esetén az eredeti szerződéses érték 15%-át;

valamint a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét, és illeszkedik az eredeti szerződés jellegéhez.

A Kbt. 141. § (3) bekezdése szerint a fenti szabályokat arra a szerződésmódosításra lehet alkalmazni, amely a szerződés értékének változásával jár, a szerződéses jogviszony több elemét érintő módosítás esetén a módosítás azon elemeire, amelyek az érték változásával összefüggenek. Nem alkalmazható a Kbt. 141. § (2) bekezdése a szerződésmódosításra akkor, ha a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő olyan szabályok szerint indította meg, amelyek nem lettek volna jogszerűen alkalmazhatók, ha az ajánlatkérő az eljárás becsült értékét a szerződésmódosítást követő értékét figyelembe véve határozta volna meg.

A jogalap feltételrendszere alapján látható, hogy az uniós értékhatár alatt megkötött szerződések esetében értelemszerűen a Kbt. 141. § (2) bekezdésének a) pontjában foglalt feltétel nem vizsgálendő. Az uniós értékhatárt elérő értékű eredeti szerződés esetében a jogalap vizsgálata kapcsán kérdésként merülhet fel, hogy az ellenérték növekedésének mértékét melyik időállapot szerinti uniós értékhatárhoz kell viszonyítani. Tekintettel arra, hogy a jogalap szerinti feltétel alapvető célja annak biztosítása, hogy az eleve jelentős uniós értékhatárt meghaladó értékű szerződések esetében a növekmény mértéke ne haladjon meg egy egzakt módon meghatározható mértéket (amelyhez a jogalkotó a közbeszerzési eljárási szakaszban is szigorúbb szabályokat rendel), valamint ezen felül a Kbt. 141. § (2) bekezdés b) pontja szerinti 10%-os, illetve 15%-os mérték is korlátozza a módosítás lehetőségét, vélhetően nem ellentétes a szabályozás céljával, ha a Kbt. 141. § (2) bekezdés a) pontja szerinti feltétel vizsgálata kapcsán a módosításkori uniós értékhatár kerül vizsgálatra. Ami pedig a *de minimis* jogalap alkalmazásának általános korlátját, a szerződés általános jellege megváltozásának tilalmát illeti, az ajánlatkérő nem változtathatja meg a szerződése

<sup>177</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.223/19/2018. iktatószámú határozatát.

tárgyát, a szerződéssel létrehozni kívánt eredményt, illetve nem változtathatja meg alapvetően a szerződés minőségét, a szerződő felek jogainak és kötelezettségeinek az eredeti szerződésben foglalt rendszerét.<sup>178</sup>

Tekintettel arra, hogy bár a Kbt. 141. § (2) bekezdése a szerződés ellenértékének növekedéséről rendelkezik, a 141. § (3) bekezdése viszont ehhez képest az „ellenérték változása” kifejezést alkalmazza, a gyakorlatban elterjedt értelmezés alapján a jogalap akkor is alkalmazható, ha a módosítás következtében az ellenszolgáltatás értéke nem növekszik, hanem csökken. Ha pedig a szerződés ellenértéke több esetben változik (növekszik, illetve csökken), a de minimis értékbeli korlátja vizsgálatának vetítési alapja minden módosítás esetén az eredeti szerződés ellenértéke. Amennyiben a felek ezen a jogalapon több alkalommal kívánják a szerződésüket módosítani, a jogalap feltételrendszerében rögzített 10, illetve 15%-os mértéket a módosítások összértékére tekintettel kell vizsgálni. A jogirodalmi álláspont szerint<sup>179</sup> az ajánlatkérőnek célszerű a korábban, más jogalapon történt módosítások ellenértékét is figyelembe vennie a de minimis jogalap alkalmazhatósága kapcsán, ugyanakkor a de minimis kimerülése nem akadályozza annak, hogy a felek a későbbiekben egy másik jogalap feltételeinek megfelelően úgy módosítsák a szerződésüket, hogy annak értéke is változzon.

Kérdésként merülhet fel, hogy határozatlan időre kötött, havidíjas szerződések esetén miként kell vizsgálni a de minimis jogalap feltételrendszerét. Amennyiben ugyanis a felek a becsült érték meghatározásának szabályából kiindulva<sup>180</sup> határozzák meg a módosítás korlátját, ez azzal a veszéllyel jár, hogy a becsült értékhez viszonyított százalékos mérték teljes kihasználása esetén a módosítás utólag jogellenesnek minősülhet, ha a szerződés teljes időtartama összességében nem éri el a négy évet. Ezért ilyen esetben a de minimis határt célszerű a szerződés havidíjához kapcsolódóan meghatározni.

A jogalap lehetőséget biztosít a felek számára arra, hogy az ellenérték változásával közvetlenül összefüggő szerződéses tartalmat is módosítsák (ez tipikusan a műszaki tartalomra vonatkozik, például a mennyiségi növekedésre, minőségi változásra a beszerzés tárgya kapcsán) ugyanakkor önmagában, illetve elsődlegesen a szerződés időtartamának meghosszabbítása céljából a Kbt. szóban forgó rendelkezése nem alkalmazható.<sup>181</sup> A de minimis jogalap alkalmazási lehetőségét megszorító, a Kbt. 141. § (3) bekezdése második mondatában foglalt szabálynak gyakorlati jelentősége a Kbt. 115. §-a szerint indított, építési beruházásra irányuló eljárások esetében van, amelyek alapján megkötött szerződés ellenértéke a de minimis jogalapon történő módosítást követően meghaladná a 300 millió forintot, ilyenkor ugyanis az ajánlatkérő – a 2017. január 1-jétől megelöző szabályozással ellentétben – nem jogosult a de minimis jogalap alkalmazására.

<sup>178</sup> A szerződés általános jellegének megváltozásával kapcsolatban további szempontokat tartalmaz a Közbeszerzési Döntőbizottság D.32/6/2017. iktatószámú határozata.

<sup>179</sup> Lásd Dr. VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta (2015): A szerződésekre vonatkozó rendelkezések a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényben – különös tekintettel a szerződésmódosítás új szabályainak elemzésére. *Közbeszerzési Szemle*, 11–12. sz.

<sup>180</sup> Lásd a Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pontját, amely szerint a szolgáltatás becsült értéke határozatlan időre kötött szerződés esetén a havi ellenszolgáltatás negyvennyolcszorosa.

<sup>181</sup> Lásd: A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről. *Közbeszerzési Értesítő*, 2017. május 19.

Abból következően, hogy a Kbt. a keretmegállapodásra is a szerződésekre vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni,<sup>182</sup> a keretmegállapodás módosítására (a keretösszeg változtatására) is sor kerülhet a de minimis jogalapon. Fontos ugyanakkor, hogy a keretmegállapodás alapján kötött egyedi szerződés ellenértékének változása kapcsán a viszonyítási alapot az egyedi szerződés eredeti értéke, nem pedig a keretmegállapodás keretösszege jelenti. Amennyiben pedig a felek úgy kívánják módosítani a keretmegállapodás alapján kötött egyedi szerződésüket, hogy abban el kívánják térni a keretmegállapodásban rögzített feltételektől, az egyedi szerződés módosítása mellett elengedhetetlen a keretmegállapodás módosítása is, így tehát például az egyedi szerződés módosított ellenértéke akkor haladhatja meg a keretmegállapodás keretösszegét, ha a felek a keretmegállapodást is ennek megfelelően módosítják.

#### 20.3.7.2. A Kbt. 141. § (4) bekezdése szerinti esetkörök

##### *Előre, egyértelműen rögzített feltételek*

A Kbt. 141. § (4) bekezdésének a) pontja szerint a (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés – a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat, ha a szerződés minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, egyértelműen rögzíti a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának (ideértve az opció gyakorlásának) pontos feltételeit és tartalmát. Az ilyen szerződéses feltételek azonban nem rendelkezhetnek olyan módosításokról, amelyek megváltoztatnák a szerződés általános jellegét.

A jogalap a szerződés módosulásának, vagyis a tartalom automatikus, a felek külön cselekménye nélküli változásának feltételrendszerét rögzíti, amelynek lényegi eleme, hogy a szerződés előre, egyértelműen tartalmazza a későbbi módosulás pontos feltételeit és tartalmát. A későbbi változást pontosan és egyértelműen kell a szerződésben előre rögzíteni, amely követelménynek nem felel meg, ha a felek a szerződés tartalmának változását későbbi megállapodásuk függvényévé teszik, vagy a változásnak – például az ellenérték tekintetében – csak egy adott tartományát határozzák meg.

A jogalap tipikus példája az úgynevezett „indexálási klauzula”, amely alapján a felek beépíthetik a szerződésükbe például a költségvetési év elején bekövetkező árváltozást, amelynek mértéke az illetékes minisztérium által az adott évre vonatkozóan a költségvetési tervezéshez az azt megelőző évben a tervezési köriratban közölt mindenkori inflációs irányszám. Szintén ennek a jogalapnak az alkalmazhatóságára utal a Kbt. a nyertes ajánlattevőként szerződő fél személyének változásával összefüggésben, ha a jogutódlásról az eredeti szerződés egyértelműen rendelkezik.<sup>183</sup>

Lényeges, hogy a szerződés értékének változása körében a jogalap alkalmazhatósága nem kötött százalékos korláthoz.

<sup>182</sup> Lásd a Kbt. 130. § (1) bekezdését.

<sup>183</sup> Lásd a Kbt. 139. § (1) bekezdés a) pontját.

Azzal együtt, hogy a szerződés tartalmának későbbi változásához a felek külön jogcselekménye nem szükséges, nem tilos, sőt adott esetben – a későbbi ellenőrizhetőség érdekében – javasolt a feleknek a szerződés módosulását megfelelő módon dokumentálniuk.

### *További beszerzés az eredeti szerződő féltől*

A Kbt. 141. § (4) bekezdésének b) pontja szerint a (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés – a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat, ha az eredeti szerződő féltől olyan további építési munkák, szolgáltatás vagy áruk beszerzése szükséges, amelyek nem szerepeltek az eredeti szerződésben, amennyiben a szerződő fél személyének változása:

- nem megvalósítható gazdasági vagy műszaki okból, különösen az eredeti szerződéssel beszerzett, meglévő berendezésekkel, szolgáltatásokkal vagy létesítményekkel való felcserélhetőség vagy együttműködés miatt; és
- az ajánlatkérő számára jelentős hátránnyal vagy a költségek megsokszorozódásával járna. Az ellenérték növekedése – vagy több módosítás esetén azok együttes nettó értéke – azonban nem haladhatja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át.

A jogalap tipikusan a részleges pótlásra, illetve meglévő eszközök további kiterjesztésére irányuló esetekben alkalmazható. Ilyen helyzet lehet például, ha az ajánlatkérő a működéséhez szükséges, használatában lévő szoftverre vonatkozó meglévő licenceit szeretné kibővíteni, vagy a meglévő eszközehez (például nagyobb értékű orvosi eszközök) szeretne a későbbiekben alkatrészeket beszerezni valamely alkatrész meghibásodására miatt.<sup>184</sup> Az alkalmazhatóság körében a hangsúly nem az előre nem láthatóságon van (ennek fennállásától függetlenül jogszerű lehet a szerződésmódosítás) hanem azon, hogy a szerződő fél személyének változása nem megvalósítható például műszaki okokból (interoperabilitási probléma eltérő típusú alkatrészek beszerzése esetén) ha pedig műszaki szempontból megvalósítható is lenne, a szerződő fél személyének cseréje gazdasági okokból nem lenne megvalósítható, tekintettel arra, hogy az az ajánlatkérő számára jelentős hátránnyal vagy a költségek megsokszorozódásával járna.

A feleknek az 50%-os értékbeli korlátra összességében kell figyelemmel lenniük, vagyis a szerződésük ezen a jogalapon történt korábbi módosításának értéke a későbbi azonos jogalapon történő módosítás értékéhez hozzászámítandó.

A vonatkozó joggyakorlat tekintetében említést érdemel, hogy sem az esetleges új közbeszerzési eljárás időtartama, sem az esetleges új kivitelező felvonulásának költség-többlete nem alapoz meg olyan gazdasági okokat, amelyek miatt az eredeti szerződő fél személyének változása ne lenne lehetséges. A lehetséges műszaki okok körében tipikusan az alapterükházhoz használt speciális technológiához, meghatározott építőanyagokhoz való kötöttség vehető figyelembe, amely miatt az eredeti szerződő féltől eltérő személytől/szervezettől beszerzett tevékenység, eszköz a későbbi működtetésben és fenntartásban technikai nehézséget okozna.<sup>185</sup>

<sup>184</sup> Lásd az Irányelv preambuluma (108) bekezdését.

<sup>185</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.25/2017. iktatószámú határozatát.

A vonatkozó döntőbizottsági joggyakorlatot tekintve megállapítható, hogy a szerződés módosítás jogalapjának megalapozása tekintetében az ajánlatkérő versenyt kizáró magatartását nem lehet az ajánlatkérő javára értékelni. Vagyis a szerződés módosítás jogszerűségének megalapozása körében nem vehető figyelembe az olyan körülmény, amely révén a törvényi feltételek teljesülése kizárólag az ajánlatkérő versenyt kizáró döntéséből fakad. Ha tehát a módosítás jogalapjának alkalmazhatósága (az eredeti fél helyettesíthetlensége) az ajánlatkérő szándékos döntéséből, versenyt korlátozó magatartásából ered, a szerződés módosításra jogszerűen nem kerülhet sor, mivel az ellentétes lenne a Kbt. versenyt biztosító szellemiségével.<sup>186</sup>

A szerződés módosítás jelen jogalapjában megfogalmazott feltételekre tekintettel az ajánlatkérő számára a szerződés módosítás alternatívája a műszaki-technikai sajátosságokra alapozott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás.<sup>187</sup>

### *Előre nem látható körülmények miatt szükséges módosítás*

A Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pontja szerint a (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés – a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat, ha az alábbi feltételek együttesen fennállnak:

- a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre;
- a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;
- az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át.

Ha egymást követően több olyan módosításra kerül sor, amelyek a 141. § (4) bekezdés ca) alpontja szerinti több, egymással nem összefüggő körülmény miatt merültek fel, ez a korlátozás az egyes módosítások nettó értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják e rendelkezés megkerülését.

Az előre nem láthatóság vizsgálatának kötelezettsége jelen jogalap megkülönböztető sajátossága. Az ajánlatkérő által kellő gondosság mellett sem előre látható okok megítélésének szempontjai a joggyakorlatban lényegében azonosak a rendkívüli sürgősségre alapozott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások<sup>188</sup> kapcsán ismertettekkel, valamint a korábbi közbeszerzési törvények szerződés módosításra vonatkozó feltételrendszeré körében kialakított szempontokkal.<sup>189</sup> A feltétel fennállása akkor állapítható meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem volt tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondosság mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott. A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.K.27.292/2017/16. számú ítélete alapján a szerződés módosítás ezen jogalapja szerinti előre nem láthatóság a szerződés megkötésének időpontjára, illetve a szerződést megelőző előkészítési szakaszra vonatkoztatható<sup>190</sup>. Az előre nem láthatóságot nem alapozza meg

<sup>186</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.561/17/2017. iktatószámú határozatát.

<sup>187</sup> Lásd a Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontját.

<sup>188</sup> Lásd a Kbt. 98. § (2) bekezdésének e) pontját és a hozzá kapcsolódó döntőbizottsági határozatokat.

<sup>189</sup> Lásd a 2003. évi CXXIX. törvény 303. § (1) bekezdését és a 2011. évi CVIII. törvény 132. § (2) bekezdését.

<sup>190</sup> Lásd továbbá a Közbeszerzési Döntőbizottság D.561/17/2017. iktatószámú határozatát.

az ajánlatkérő érdekkörébe tartozó tervezői hiba, amely miatt a későbbiekben szükségessé válik a szerződés módosítása,<sup>191</sup> mint ahogy nem tekinthető előre nem látható körülménynek sem a korábban határozott időre kötött szerződés lejárta, sem pedig az ajánlatkérő folyamatosan fennálló beszerzési igénye biztosításának követelménye.<sup>192</sup> A következetes döntőbizottsági gyakorlat szerint nem alapozza meg az előre nem látható körülmény fennállását az sem, ha az új közbeszerzési eljárás (a korábbi határozott idejű, folyamatos beszerzési igényt kielégítő szerződés lejárta követően) folyamatba épített ellenőrzés mellett zajlott, és az eljárás a közbeszerzési dokumentumok módosítása, a korrigendumok feladása és az ajánlattételi határidő módosítása következtében időben elhúzódott.<sup>193</sup> Nem megalapozott az előre nem láthatóság, ha az ajánlatkérő a szerződésmódosítás indokaként a korábbi közbeszerzési eljárása eredménytelenségére vagy a korábbi közbeszerzési eljárása ellen indított jogorvoslati eljárásra hivatkozik. Ugyanakkor a Közbeszerzési Döntőbizottság elfogadja az ajánlatkérő hivatkozását az előre nem láthatóságra, ha a szerződésmódosítás azért válik szükségessé, mert a beruházáshoz szükséges engedélyeket az illetékes hatóságok a rájuk vonatkozó jogszabályban rögzített határidőn belül nem adják ki.<sup>194</sup>

Építési beruházásokkal összefüggésben tipikusan felmerülő kérdés, hogy a pótmunka, illetve többletmunka megvalósítására jelen jogalap alkalmazható-e, az előre nem láthatóság feltételének való megfelelésre tekintettel. Pótmunka<sup>195</sup> akkor valósítható meg szerződésmódosítás keretében a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján, ha annak szükségességét az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva sem láthatta előre. Többletmunka<sup>196</sup> megrendelésére főszabály szerint ez a jogalap nem alkalmazható, hiszen egy, az eredeti szerződés tartalmát képező munkával a feleknek nyilvánvalóan számolniuk kellett. Előfordulhat azonban, hogy a felmerülő többletmunkát<sup>197</sup> kellő gondossággal eljárva sem lehetett előre látni (takart szerkezetek megismerése a kivitelezés folyamatában) ami már alapot adhat – a jogalap többi feltételének fennállása esetén – a szerződésmódosításra.

Az előre nem láthatóság vizsgálatának sajátos esetkörét jelenti az egészségügyi beszerzések (például gyógyszerbeszerzés) köre, amire vonatkozóan külön jogszabály, a gyógyszerek és orvostechnikai eszközök közbeszerzésének sajátos szabályairól szóló 16/2012. (II. 16.) Korm. rendelet tartalmaz az általánostól eltérő szabályokat. Eszerint például az ajánlatkérő az opcionális rész mértékét akár az alapmennyiség száz százalékában is meghatározhatja, azzal, hogy kivételesen indokolt esetben még ennél nagyobb arányú opcionális részt is meghatározhat.<sup>198</sup> Ennek jelentősége abban áll, hogy az ajánlatkérő nem hivatkozhat a szerződésmódosítás indokaként a szükséges gyógyszer mennyiség előre nem látható mértékű növekedésére abban az esetben, ha a megelőző közbeszerzési eljárás során – az opcionális rész jogszabály által lehetővé tett mértékének meghatározásával – a szerződésmódosítás keretében beszerezni kívánt többletmennyiséget kezelhette volna.<sup>199</sup>

<sup>191</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.181/2014. iktatószámú határozatát.

<sup>192</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.178/2010. iktatószámú és D.981/2010. iktatószámú határozatait.

<sup>193</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.223/19/2018. iktatószámú határozatát.

<sup>194</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.39/2017. iktatószámú határozatát.

<sup>195</sup> Lásd a Ptk. 6: 244. § (2) bekezdését.

<sup>196</sup> Lásd a Ptk. 6: 244. § (1) bekezdés első fordulátát.

<sup>197</sup> Lásd a Ptk. 6: 245. § (1) bekezdés második mondatát.

<sup>198</sup> Lásd a hivatkozott rendelet 6. § (2)-(2a) bekezdését.

<sup>199</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.141/9/2018. iktatószámú határozatát.

Speciális, kifejezetten erre a jogalapra irányadó szabály a módosítás értékbeli korlátjával összefüggésben, hogy amennyiben egymással össze nem függő körülmények miatt több alkalommal kerül sor a szerződés módosítására ezen a jogalapon, a módosítás 50%-os értékbeli korlátja az egyes módosítások nettó értéke tekintetében, vagyis módosításonként külön-külön vizsgálható.

### *20.3.7.3. Nem lényeges módosítás*

A Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül a (2) és (4) bekezdésben szabályozott eseteken kívül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha:

- olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna;
- a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy
- a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.

A korábbiakkal ellentétben ez a jogalap nem a szerződésmódosítás jogszerűségéhez szükséges feltételeket rögzíti, hanem azokat a korlátokat, amelyek bármelyikének fennállása esetén a szerződés a Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján nem módosítható jogszerűen. (Természetesen, ha a módosítás egy másik jogalap minden feltételének megfelel, az alapján a szerződés jogszerűen módosítható.) Fontos, hogy a Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglalt feltételek fennállását csak a szerződés érdemi feltételei tekintetében kell vizsgálni, a nem érdemi, technikai jellegű változtatások (például az adminisztratív adatok, a felek egyes azonosító adatai stb.) eleve nem minősülnek lényegesnek.

### *Más ajánlattevők részvételi lehetősége, illetve más ajánlattevő potenciális nyertessége*

A szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárás potenciális versenyzői körét bővítő feltétel tipikusan a nyertes ajánlattevőként szerződő fél szerződéses kötelezettségei enyhítésekor merül fel (biztosítékok csökkentése, illetve elhagyása, teljesítési határidő meghosszabbítása). Nem kell ugyanakkor figyelemmel lennie az ajánlatkérőnek (illetve a szerződő feleknek) erre a korlátra abban az esetben, ha eleve jogszerűen dönthet a verseny szűkítéséről, és jogosult az általa meghatározott gazdasági szereplők felhívásával lefolytatni



a közbeszerzési eljárást.<sup>200</sup> Egy másik ajánlattevő potenciális nyertességét lehetővé tevő módosítás ugyanakkor azokban az esetekben is felmerülhet, amikor csak az ajánlatkérő által meghatározott gazdasági szereplők vettek részt a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban. Ez alól csak a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás azon esetei kivételek, amikor az ajánlatkérő egyetlen gazdasági szereplőt hív fel ajánlattételre [tipikusan a Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontja szerinti esetben].

A jogorvoslati döntések tapasztalatai alapján rögzíthető, hogy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás azon esetei kapcsán, amelyek tekintetében a jogszerű alkalmazás követelménye, hogy az eljárás feltételei az előzményi eljáráshoz képest lényegesen ne változzanak meg [a Kbt. 98. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerinti jogalapok], a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás eredményeként kötött szerződés módosítása ezen eljárás, és nem az azt megelőző nyílt eljárás tekintetében vizsgálendő, vagyis a szerződésmódosítással érintett feltételek változása nyomán a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapjának fennállása utóbb nem vitatható.<sup>201</sup>

A döntőbizottsági gyakorlat alapján fontos rögzíteni, hogy a túl hosszú, illetve határozatlan időtartamra szóló szerződések megkötése nem kívánatos a verseny kizárása miatt. Erre tekintettel – mivel a közbeszerzési szerződések megkötésénél szempont azok határozott időre történő fennállása – a jogalkotó nem határozta meg a határozott időtartam meghosszabbításával összefüggő megengedett szerződésmódosítás eseteit. A határozott időtartam lejártát követően felmerülő szükséglet új igénynek minősül, aminek kielégítését elsődlegesen a lehető legszélesebb verseny mellett, közbeszerzési eljárás keretében kell kielégíteni, így az eredeti szerződés időtartamának már az eredeti időtartam harmadával történő meghosszabbítása is lényegesnek minősül. Ennek oka, hogy a szolgáltatás megrendelésére irányuló határozott idejű szerződés alapján történő teljesítés ellenszolgáltatásának meghatározását befolyásolja a szerződés időtartama, az ajánlattevők az ajánlati árukat a határozott időtartamra kalkulálták, aminek a meghosszabbítása már más ajánlati árkalkulációt indokolhatott volna, ennek alapján esetlegesen más ajánlattevők is tehettek volna ajánlatot. A piaci szereplők számára egy hosszú távra szóló, biztos forrást jelentő szerződés elnyerése mindenképp előnyt jelent, és vonzóvá teszi azt más potenciális ajánlattevők számára is. Emiatt a Kbt. 141. § (6) bekezdésének a) pontja szerint lényegesnek minősül az olyan szerződésmódosítás, amely a szerződés egyéb elemeinek változatlanul hagyása mellett a szerződés további időbeli hatályát tolja ki további teljesítési időszakokra<sup>202</sup>.

<sup>200</sup> Lásd a Kbt. 98. §-a szerinti, valamint a 115. §-a szerinti eljárásokat, továbbá a 113. §-a szerinti eljárásoknak azt a körét, ahol egyetlen gazdasági szereplő sem érdeklődik az összefoglaló tájékoztatás iránt, és az eljárás kizárólag az ajánlatkérő által meghatározott gazdasági szereplők részvételével zajlik [Ez utóbbi esetben akkor merülhet fel mégis a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontja szerinti feltétel vizsgálata, ha a módosítás olyan feltételt (is) érint, amely része volt az összefoglaló tájékoztatásnak, és feltehető, hogy e feltétel módosítása az összefoglaló tájékoztatás iránti érdeklődéssel járt volna].

<sup>201</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.887/2016. iktatószámú határozatát.

<sup>202</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.223/19/2018. iktatószámú határozatát.

### *A szerződés gazdasági egyensúlyának megváltozása*

A szerződés gazdasági egyensúlya a pénzügyi egyensúlynál tágabb fogalom, így ez a feltétel nem ítéltető meg önmagában az ellenérték változása alapján, mivel ennek körében a szerződő felek jogainak és kötelezettségeinek összessége vizsgálendő. Ennélfogva, ha a módosítás eredményeként a nyertes ajánlattevőként szerződött fél összességében kedvezőbb helyzetbe kerül (például az őt terhelő biztosíték elengedése révén, az ellenérték növekedése által a műszaki tartalom változatlanlansága mellett, a műszaki tartalom csökkentése által – tipikusan a műszaki tartalom valamely elemének elhagyásával, a szerződésben foglaltakhoz képest rosszabb minőségű helyettesítő termék szállításával – az ellenszolgáltatás változatlanlansága vagy növelése mellett) a felek a 141. § (6) bekezdésére történő hivatkozás esetén a szerződésmódosítás jogszerűtlenségét kockáztatják.<sup>203</sup>

### *A szerződés tárgyának jelentős új elemre történő kiterjesztése*

Az új elem megítélése nem jelent különösebb problémát, tekintettel arra, hogy a szerződés tárgyát a megelőző közbeszerzési eljárás feltételrendszere és a nyertes ajánlat tartalma határozza meg, így minden kiterjesztés, tárgybővítés, amely ezen túlmutat, új elemnek fog minősülni. Azt, hogy az új elem mikor minősül jelentősnek, csak esetről esetre, az adott ügy összes körülményének függvényében lehet megítélni. Lényeges, hogy a Kbt. nem tesz különbséget a tárgy kiterjesztése tekintetében abból a szempontból, hogy annak jelentős voltát minőségi, mennyiségi vagy más paraméter alapján kell-e vizsgálni.

## **20.3.8. A jogellenes szerződésmódosítás és következményei**

Abból a két korábban jelzett alapvetésből, hogy a szerződésmódosítás Kbt.-ben rögzített feltételei fennállásának hiányában a módosítani kívánt tartalmú szerződés (megváltozott beszerzési igény) csak új közbeszerzési eljárás lefolytatása révén köthető meg (realizálható) valamint, hogy a szerződésmódosítás a Ptk. alapján maga is egy szerződés, az következik, hogy amennyiben a felek úgy módosítják a szerződésüket, hogy annak Kbt.-beli feltételei nem állnak fenn, a szerződésmódosítás (tehát nem maga az alapszerződés) semmis lesz.<sup>204</sup> Ezt az általános szabályt egészíti ki a Kbt. egy sajátos, sui generis semmisségi esetcsoporttal.<sup>205</sup> Amennyiben ezeket a Közbeszerzési Hatóság szerződésellenőrzési hatósági eljárása során észleli, köteles polgári pert indítani a szerződésmódosítás semmisségének megállapítása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása érdekében. Ha pedig a bíróság a semmisségi perben megállapítja a szerződésmódosítás érvénytelenségét, nem

<sup>203</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.887/2016. iktatószámú határozatát. Lásd továbbá a Közbeszerzési Döntőbizottság D.24/22/2017. iktatószámú határozatát, amely szerint a Kbt. 141. § (6) bekezdés b) pontjának sérelmét okozhatja, ha a nyertes ajánlattevőként szerződött fél a szerződés teljesítése során az ellenszolgáltatás változatlanlansága mellett gyengébb minőségű anyagokkal teljesít.

<sup>204</sup> Lásd a Kbt. 141. § (8) bekezdését.

<sup>205</sup> Lásd a Kbt. 142. § (3) bekezdését.

pusztán a Ptk.-ban rögzített jogkövetkezményeket alkalmazza,<sup>206</sup> hanem köteles bírságot is kiszabni, amelynek mértéke legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.<sup>207</sup>

A Kbt. semmisnek tekinti azt a szerződésmódosítást, amelynek célja, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő felet mentesítse a felelősségi körébe tartozó szerződésszegés és annak jogkövetkezményei alkalmazása alól. Tipikus példa erre, amikor a kötbérterhes teljesítési határidő elmulasztása esetén a felek meghosszabbítják a teljesítési határidőt.

A nyertes ajánlattevőként szerződött felet terhelő többletmunkaköltségek ajánlatkérő általi átvállalása a Kbt. alapján szintén automatikusan semmisnek minősül. Itt szükséges ugyanakkor megjegyezni, hogy főszabály szerint a többletmunka a vállalkozási szerződés tartalmát képező, de a vállalkozói díj meghatározásánál figyelembe nem vett munka, ugyanakkor polgári jogi értelemben többletmunka az olyan munka is, amely nélkül a mű rendeltetészerű használatra alkalmas megvalósítása nem történhet meg.<sup>208</sup> A főszabályból következik a Ptk. azon rendelkezése, hogy átalánydíjas szerződés esetében a vállalkozó az átalánydíjon felül a többletmunka ellenértékének megtérítésére nem jogosult,<sup>209</sup> hiszen a szerződés tartalmát képező munkák elvégzése a vállalkozó feladata, és annak kockázata, hogy egy esetleges többletmunkával a szerződéskötéskor a vállalkozói díj kalkulálása során nem számolt, a vállalkozót érinti. Ugyanakkor a teljesítés során felmerülhetnek olyan, előre nem látható körülmények, amelyekkel még egy kellő gondossággal eljáró vállalkozó sem számolhatott előre. Ezért a megrendelő köteles megtéríteni a vállalkozónak a többletmunkával kapcsolatban felmerült olyan költségeit, amelyek a szerződés megkötésének időpontjában nem voltak előreláthatók.<sup>210</sup> Ha tehát a polgári jog szabályai alapján a többletmunkaköltségek áthárításának feltételei fennállnak, az ajánlatkérő (megrendelő) köteles azokat a nyertes ajánlattevőként szerződött féltől (vállalkozó) átvállalni. Vagyis a Kbt. hivatkozott esetköre alapján nem lehet semmisnek tekinteni az olyan szerződésmódosításokat, amelyek célja a költségeknek a megrendelő által a vállalkozó részére történő megtérítése.

A szerződésmódosítás semmisségének harmadik nevesített esetköre, amikor a módosítás azt célozza, hogy az ajánlatkérő indokolatlanul vállaljon át a szerződés alapján a nyertes ajánlattevőt terhelő kockázatokat. Lényegében ebbe a kategóriába a többletmunkaköltségeken kívüli minden egyéb kockázati tényező beletartozhat. A rendelkezéshez fűzött jogalkotói indokolás szerint egy kockázat átvállalása indokoltságának megítélése kapcsán a bíróságnak az adott eset összes körülményét mérlegelnie kell, különös tekintettel az adott kockázat polgári jogi megítélésére, például arra, hogy az adott körülmény alapján fennállnának-e a bírói szerződésmódosítás feltételei, vagy hogy az ajánlattevőként szerződő fél hivatkozhat-e arra, hogy az adott körülmény miatt a szerződés a felelősségi körén kívül ellehetetlenülne, ezenfelül a bíróságnak a mérlegelés során figyelemmel kell lennie a szabályozás céljára, vagyis arra, hogy a kockázat átvállalása a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvére tekintettel milyen következményekkel járna.

Jóllehet a szerződés jogellenes módosítása éppúgy semmisnek minősül, mint a közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzése (hiszen alapvetően mindkét esetben arról van szó, hogy a beszerzési igényt kielégítő szerződésnek nincs meg a közbeszerzési jogi jogalapja)

<sup>206</sup> Lásd a Ptk. Hatodik könyv VI. címének XIX. fejezetét.

<sup>207</sup> Lásd a Kbt. 175. § (4) bekezdését.

<sup>208</sup> Lásd a Ptk. 6: 244. § (1) bekezdését.

<sup>209</sup> Lásd a Ptk. 6: 245. § (1) bekezdését.

<sup>210</sup> Lásd a Ptk. 6: 245. § (1) bekezdésének második mondatát.

a jogkövetkezmények szempontjából mégis fontos különbséget tenni a két eset között. A szerződés hatálya alatt bekövetkező jogellenes szerződésmódosítás esetében ugyanis a Közbeszerzési Döntőbizottság a módosítás jogellenességét állapítja meg,<sup>211</sup> míg amennyiben egy már megszűnt szerződést kívánnak a felek módosítani, a módosítás nyomán megvalósított beszerzéssel összefüggésben egy esetleges jogorvoslati eljárásban közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzése miatt vonhatók felelősségre.

A szerződés teljesítése során bekövetkező, ugyanakkor a jogszerű szerződésmódosításra alapot nem teremtő körülmények megfelelő kezelése (és egyben a jogellenes szerződésmódosítás elkerülése) érdekében a jogalkotó kifejezett felhatalmazást ad az ajánlatkérő számára arra, hogy a szerződést felmondja, illetve attól elálljon, amennyiben a szerződés olyan módosítása lenne szükséges, amely a Kbt. alapján – megfelelő jogalap hiányában – új közbeszerzési eljárás lefolytatását tenné szükségessé,<sup>212</sup>

## 20.4. A közbeszerzési szerződések teljesítése

### 20.4.1. A szerződés teljesítésére kötelezettek köre

A közbeszerzési szerződések korábbiakban említett garanciális jellegű közjogi korlátai a szerződés megkötése, tartalma és módosítása (annak feltételei és korlátai) mellett a teljesítés teljes folyamatában érvényesülnek, amelynek kulcsa a teljesítésben részt vevő személyi kör és részvételük módjának szabályozása. A vonatkozó rendelkezések alapvető célja, hogy a szerződést valóban azok teljesítsék, akik arra – a közbeszerzési eljárásban és adott esetben azt követően igazolt módon – képesek.

A szerződést a nyertes ajánlattevőként szerződött félnek (nyertes közös ajánlattevőként szerződött feleknek) illetve az ő kizárólagos részesedésükkel létrehozott projektársaságnak<sup>213</sup> kell teljesítenie<sup>214</sup>, rajtuk kívül a Kbt. az alkalmasság igazolásában részt vett szervezeteket/személyeket, illetve az alvállalkozókat nevesíti a teljesítés során, meghatározva a velük kapcsolatban érvényesülő kötelező előírásokat.

### 20.4.2. Az alkalmasságot igazoló szervezetek részvétele a szerződés teljesítésében

A szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági feltételt a közbeszerzési eljárás során igazoló szervezetre, személyre vonatkozó szabályozás rugalmasságának (az ajánlattevő alkalmasságát a vele fennálló jogi kapcsolattól függetlenül bármely szervezet, illetve személy igazolhatja)<sup>215</sup> szükségszerű garanciája, hogy ennek a szervezetnek a szerződés teljesítésében is részt kell vennie.<sup>216</sup> Ez a kötelezettség kiemelt szerepet kap azokban az esetekben, amikor

<sup>211</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.996/2016. iktatószámú és D.997/2016. iktatószámú határozatát.

<sup>212</sup> Lásd a Kbt. 143. § (1) bekezdésének a) pontját.

<sup>213</sup> A 2015. november 1-jétől követő szabályozás alapján lehetőség van arra, hogy az ajánlatkérő is részesedést szerezzen a projektársaságban.

<sup>214</sup> Lásd a Kbt. 138. § (1) bekezdését.

<sup>215</sup> Lásd a Kbt. 65. § (7) bekezdését és a Bíróság C-176/98. számú ítéletét.

<sup>216</sup> Lásd a Kbt. 138. § (2) bekezdését.

a kapacitást biztosító szervezet a közbeszerzési eljárás során szakemberre, referenciára, illetve nyilvántartásban szereplésre, kamarai tagságra, engedély meglétére vonatkozó alkalmassági feltételt igazol, tekintettel arra, hogy ezekben az esetekben a jogszabály megköveteli a részvétel módjának megnevezését, és e tekintetben az ajánlatkérő számára ellenőrzési kötelezettséget ír elő.<sup>217</sup> (Az engedélyhez, kamarai tagsághoz kötött feladatot például az azt igazoló személynek kell elvégeznie.) Ezzel együtt általános jelleggel is rögzíthető, hogy az alkalmasságot igazoló szervezetnek, személynek a szerződés teljesítésében ténylegesen részt kell vennie, ennek módja ugyanakkor az adott eset körülményeitől függően határozható meg, így ez nem feltétlenül jelent személyes részvételt.<sup>218</sup>

Az alkalmasságot igazoló szervezet, személy a teljesítés során megjelenhet alvállalkozói minőségben, ha őt az ajánlattevő közvetlenül vonja be a teljesítésbe,<sup>219</sup> ugyanakkor ez nem szükségszerű, tekintettel egyrészt arra, hogy nem feltétlenül az ajánlattevővel fog szerződni (ha például az alvállalkozó oldalán, szubalvállalkozóként vesz részt a teljesítésben, a Kbt. alapján nem minősül alvállalkozónak) másrészt előfordulhat, hogy bár az ajánlattevővel szerződik, de nem lesznek rá irányadók az alvállalkozókra vonatkozó szabályok.<sup>220</sup> Itt szükséges azonban utalni a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatára, amely szerint, ha egy személyt, szervezetet a teljesítésbe alvállalkozói kivételi minőségére hivatkozással – tehát nem alvállalkozóként – vonnak be, az alvállalkozókra vonatkozó kötelező szabályok alkalmazása alól csak abban az esetben mentesül, ha kizárólag az alvállalkozói kivételi minőséget megalapozó tevékenységet végez.<sup>221</sup>

Sajátosan alakul az alkalmasságot igazoló szervezet (akár alvállalkozóként történő) bevonása a szerződés teljesítésébe abban az esetben, ha az ajánlatkérő a közbeszerzését keretmegállapodás alapján valósítja meg. A keretmegállapodás második részében az ajánlattevők alkalmasságáról már nem kell döntenet, az első részben a szerződés teljesítésére alkalmasnak ítélt ajánlattevőknek az alkalmasságukat nem kell az eljárás további részében bizonyítani, ugyanakkor a szerződést csak azon a módon teljesíthetik, ahogy az ajánlati kööttséggel terhelt ajánlatukat – amellyel az alkalmassági követelményeket meghatározott formában teljesítették – tették. Ugyanakkor a keretmegállapodás jellegéből fakadóan elfordulhat, hogy a második részben a keretmegállapodás tárgyának csak egy része vonatkozásában kerül sor szerződéskötésre. Abban az esetben, ha az ajánlattevő az adott beszerzési rész (tárgy) teljesítésére való alkalmasságát más szervezet kapacitására támaszkodva igazolta, úgy a keretmegállapodás második része alapján megkötött szerződést is csak ennek az alkalmasságot igazoló gazdasági szereplőnek (szakembernek) a bevonásával teljesítheti jogszerűen. Másként fogalmazva, ha a keretmegállapodás második részében kötött szerződés teljesítése olyan feladatot foglal magában, amely tekintetében a keretmegállapodás első részében az ajánlattevő más szervezet (szakember) kapacitására

<sup>217</sup> Lásd a Kbt. 65. § (9) bekezdését.

<sup>218</sup> Lásd a Bíróság C-324/14. számú ítéletét, amely szerint például a technológiai tanácsadás, know-how átadása is megfelelő módja lehet az alkalmasságot igazoló szervezet, személy szerződés teljesítésében való részvételének, ugyanakkor különleges körülmények között a személyes részvétel is megkövetelhető.

<sup>219</sup> Lásd a Kbt. 3. § 2. pontját.

<sup>220</sup> Lásd a Kbt. 3. § 2. pont a)–)–)–c) alpontjait.

<sup>221</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.882/48/2016. iktatószámú határozatát.

támaszkodott, az adott szervezetet (szakembert) az egyedi szerződés teljesítésébe kötelező bevonni<sup>222</sup>.

Az alkalmasságot igazoló szervezet, személy bevonásának elmaradására, illetve személyének cseréjére a törvény szűk körben biztosít lehetőséget,<sup>223</sup> nevezetesen akkor, ha az ajánlattevő képes önállóan vagy a korábban bemutatott szervezet/szakember helyett újonnan bevont szervezettel/szakemberrel együtt is megfelelni a korábbi közbeszerzési eljárásban előírt alkalmassági követelményeknek. Az ajánlatkérőnek tehát ugyanúgy meg kell vizsgálnia a teljesítésbe újonnan bevonandó szervezet/személy alkalmasságát, mint ahogy azt a megelőző közbeszerzési eljárásban tett, úgyhogy a vizsgálatnak mindig a bevonás előtt kell megtörténnie.<sup>224</sup>

### 20.4.3. Az alvállalkozók részvétele a teljesítésben

Ahogy a kapacitást biztosító szervezet igénybevétele az alkalmasság igazolásához, úgy az alvállalkozó szerződésteljesítésbe való bevonása is az ajánlattevő szabad döntése,<sup>225</sup> amelyet a Kbt. csak szűk körben enged korlátozni. Az ajánlatkérő ugyanis valamely, a Kbt. szerinti beszerzési tárgyhoz kapcsolódó beállítási vagy üzembe helyezési művelet esetén az eljárás megindításakor előírhatja, hogy meghatározott alapvető fontosságú feladatokat magának az ajánlattevőnek kell elvégeznie.<sup>226</sup> E lehetőség tehát a szerződés teljesítése során ténylegesen meghatározó jelentőségű feladatokra korlátozódik, ha például az adott feladat elvégzése a teljesítés szempontjából kritikus fontosságú, különleges technológiát, speciális szakértelmet stb. igényel. Vagyis az ajánlattevői személyes teljesítést az ajánlatkérő egy olyan jelentőségű részfeladat elvégzése kapcsán követelheti meg, amelynek megfelelő minőségű teljesítése hiányában az egész teljesítés veszélybe kerül.

A fentiekben túl az alvállalkozói részvételt pusztán a jogalkotó korlátozza, meghatározott esetekben. Így a hatályos szabályozás alapján építési beruházás esetén az alvállalkozói teljesítés összesített aránya – a szerződés nettó ellenértékéből való alvállalkozói részesedés mértéke szerint számítva – nem haladhatja meg a szerződés értékének 65%-át, továbbá a teljesítésben részt vevő alvállalkozó nem vehet igénybe az alvállalkozói szerződés értékének 65%-át meghaladó mértékben további közreműködőt.<sup>227</sup> Az alvállalkozói részvétel jogszabályi korlátozásának eredete 2009-ig nyúlik vissza, amikor a jogalkotó az akkor hatályos közbeszerzési törvényben előírta, hogy az ajánlattevőnek legalább 50%-ban magának kell teljesítenie a közbeszerzési szerződést.<sup>228</sup> Ennek oka az a jellemzően az építőiparban elterjedt jelenség volt, hogy olyan ajánlattevők (úgynevezett „táskás cégek”) vettek részt közbeszerzési eljárásokban, akik tényleges kapacitások hiányában a teljesítésben nem

<sup>222</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.163/17/2018. iktatószámú határozatát.

<sup>223</sup> Lásd a Kbt. 138. § (2) bekezdésének második mondatát.

<sup>224</sup> Lásd: A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről. *Közbeszerzési Értesítő*, 2017. május 19.

<sup>225</sup> Lásd a Kbt. 138. § (3) bekezdését.

<sup>226</sup> Lásd a Kbt. 65. § (10) bekezdését.

<sup>227</sup> Lásd a Kbt. 138. § (1) és (5) bekezdését.

<sup>228</sup> Lásd a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 2009. április 1. napjától hatályos 304. § (2) bekezdését.

vettek részt, ugyanakkor az alvállalkozói lánc bővítésével növelték a körbetartozásokat, és átláthatatlanná tették a szerződések teljesítését.

A 65%-os korlát a jogszabálysöveg megfogalmazásából következően csak azokra a résztvevőkre vonatkozik, akik alvállalkozói minőségben jelennek meg a teljesítésben, így ennek a mértéknek a teljes kihasználása esetén is előfordulhat, hogy a fennmaradó 35%-os teljesítési arány nem pusztán az ajánlattevő teljesítése.<sup>229</sup>

A teljesítés átláthatósága és ellenőrizhetősége érdekében az alvállalkozók bevonását a jogalkotó bejelentési kötelezettséghez köti. A hatályos szabályozás alapján az ajánlatkérőnek már nem kötelező megkövetelnie a közbeszerzési eljárás folyamatában az alvállalkozói munkarészek és az ismert alvállalkozók megnevezését,<sup>230</sup> ugyanakkor az ajánlattevőnek/részvételre jelentkezőnek minden esetben be kell nyújtania az eljárásban egy arra vonatkozó nyilatkozatot, hogy nem vesz igénybe a szerződés teljesítéséhez az adott eljárásban előírt kizáró okok hatálya alá tartozó alvállalkozót.<sup>231</sup>

Legkésőbb a szerződéskötés időpontjában azonban az ajánlattevő köteles az ajánlatkérőnek bejelenteni a teljesítésbe bevonni kívánt alvállalkozóit, és nyilatkoznia kell arról is, hogy az alvállalkozók nem állnak az adott eljárásban vizsgált kizáró okok hatálya alatt. Tekintettel arra, hogy a Kbt. logikájából következően (mivel a később bevonandó alvállalkozókat a teljesítés során a bevonást megelőzően kell bejelenteni) ez a kötelezettség a már ismert alvállalkozók vonatkozásában áll fenn, a szabály megszegésének abban az esetben lehet jogkövetkezménye, ha egy esetleges jogorvoslati eljárásban a bejelentés elmulasztása mellett azt is sikerül bizonyítani, hogy az ajánlattevő már a szerződéskötést megelőzően megállapodott a későbbi alvállalkozójával annak bevonásáról. A döntőbizottsági gyakorlat alapján az alvállalkozó szerződésteljesítésébe történő bevonása akkor kezdődik, amikor vele megállapodnak a közbeszerzési szerződés szerinti feladat ellátására.<sup>232</sup>

A szerződés teljesítésének fázisában a nyertes ajánlattevő köteles az ajánlatkérőnek minden további (a korábbiak során meg nem jelölt) a teljesítésbe bevonni kívánt alvállalkozót előzetesen bejelenteni és a bejelentéssel együtt nyilatkozni arról is, hogy az általa igénybe venni kívánt alvállalkozó nem áll kizáró okok hatálya alatt.<sup>233</sup> Vagyis az ajánlattevői kötelezettség kettős: egyrészt a tényleges bevonást megelőző bejelentésre vonatkozik, másrészt azzal együtt a kizáró okok hiányára vonatkozó nyilatkozattételre. (Ez utóbbi, az alvállalkozóra vonatkozó nyilatkozatnak vagy magától az ajánlattevőtől kell származnia, vagy pedig a bevonandó alvállalkozónak a nyilatkozatát kell az ajánlattevőnek benyújtania.) A bejelentésnek és a nyilatkozatnak írásbelinek, egyértelműnek, a teljesítésbe való bevonást megelőzőnek, megfelelően dokumentáltként és együttesnek kell lennie.<sup>234</sup> A kizáró okok hiányáról szóló nyilatkozattal kapcsolatban rögzíthető, hogy az ajánlatban meg nem

<sup>229</sup> Lásd például az alvállalkozói kivételi körbe tartozó kizárólagos jogi jogosult, gyártó, forgalmazó stb. részvételét a teljesítésben.

<sup>230</sup> Lásd a Kbt. 66. § (6) bekezdését.

<sup>231</sup> Lásd a Kbt. 67. § (4) bekezdését.

<sup>232</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.162/36/2018. iktatószámú határozatát.

<sup>233</sup> Lásd a Kbt. 138. § (3) bekezdésének második mondatát.

<sup>234</sup> Lásd: A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről. (megjelent a *Közbeszerzési Értesítő* 2017. május 19-i számában) és az útmutatóban hivatkozott, a Közbeszerzési Döntőbizottság D.911/2015. iktatószámú határozatát és a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.111/2016/36. számú ítéletét.

nevezett (vagyis a szerződés teljesítése során újonnan bevont és bejelentett) alvállalkozó esetében a bejelentéssel együtt megteendő, kizáró okok hiányáról szóló nyilatkozatot nem pótolja az ajánlatban szereplő, általános nyilatkozat az alvállalkozókat érintő kizáró okok hiányáról, hiszen a teljesítés során bejelentett konkrét alvállalkozó tekintetében kell a kizáró okok hiányáról nyilatkozni.<sup>235</sup>

A teljesítésre – így például az alvállalkozók bejelentésére – vonatkozó rendelkezések súlyát kívánta a jogalkotó növelni azzal, hogy 2017. január 1-jétől előírta, hogy a vonatkozó szabályok súlyos megsértése esetén a gazdasági szereplő (tipikus esetben az ajánlattevő) kötelező kizáró ok hatálya alá kerül.<sup>236</sup> A jogorvoslati határozatokból levonható tapasztalatok alapján a teljesítésre vonatkozó szabályok megsértése súlyosnak minősül, ha az ajánlattevő az alvállalkozókkal kapcsolatos kettős kötelezettség (előzetes bejelentés a szerződés teljesítése során és kizáró okok hiányáról szóló nyilatkozat megtétele) mindkét elemét elmulasztja, vagyis a jogsértés teljes mulasztásként valósul meg.<sup>237</sup>

<sup>235</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.663/2016. iktatószámú határozatát.

<sup>236</sup> Lásd a Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pontját és 114. § (1) bekezdését, valamint a szabály hatálya tekintetében a korábbi közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó jogsértések 2017. január 1-jétől követő jogerős megállapításához fűződő kötelező kizáró okot megalapozó 197. § (7) bekezdését.

<sup>237</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.882/48/2016. iktatószámú és D.127/7/2017. iktatószámú határozatát.



## 21. AZ ALAPELVEK SZEREPE A SZERZŐDÉSEK TELJESÍTÉSE SORÁN

Akárcsak a közbeszerzési eljárás előkészítése és lefolytatása során, a szerződés teljesítése során is irányadó, hogy a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban, a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni<sup>238</sup>. Az alapelvek tehát generálklauzulaként érvényesülnek, vagyis megsértésük megállapítása főszabály szerint a tételes jogszabályok hiánya vagy a tételes szabályokon túlmutató többlet tényállás megvalósulása esetén lehetséges, ha az adott magatartás kizárólag a tételes jogi rendelkezések alapján nem bírálható el. Erre tekintettel állapította meg például a szerződés teljesítése körében a Döntőbizottság, hogy az ajánlatkérő megsértette a közpénzekkel való hatékony és felelős gazdálkodás alapelvét<sup>239</sup> azzal, hogy a teljesítést oly módon hagyta jóvá, illetve engedélyezte, hogy több szerződéses részfeladat elvégzése az eredeti teljesítési határidőben, illetve a kifizetés engedélyezésekor nem történt meg<sup>240</sup>.

A teljesítésért való felelősség növelése és a szerződéstől eltérő teljesítés hatékonyabb visszaszorítása, illetve az ajánlattevői szerződésszegések ajánlatkérő általi szankcionálásának ösztönzése érdekében a hatályos Kbt. kifejezett alapelvi jogsértésnek minősíti azt az ajánlatkérői magatartást, ami abban áll, hogy az ajánlatkérő nem érvényesíti a szerződésszegésből eredő igényeit, amivel végső soron a költségvetést károsítja meg, illetve a közpénzek szabályszerű felhasználását veszélyezteti<sup>241</sup>. Ennek alapján – a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt tételes előírásom keresztül – állapította meg például a Döntőbizottság az alapelvi jogsértést amiatt, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél a jótállási biztosítékot nem az eljárást megindító felhívásban és a megkötött szerződésben foglaltaknak megfelelően bocsátotta az ajánlatkérő rendelkezésére. Azzal, hogy az ajánlatkérő ezt a szerződésszegést nem kifogásolta, olyan, a közbeszerzési eljárásban előírt kötelezettség teljesítésétől tekintett el, amely az eljárás valamennyi ajánlattevője számára kötelezően előírásra került, így a nyertes ajánlattevő kedvezőbb helyzetbe került a többi ajánlattevőhöz képest. Mindez egyúttal a szerződés ilyen tartalmú módosítása esetén a szerződés lényeges módosításának minősült volna a Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján<sup>242</sup>.

<sup>238</sup> Lásd a Kbt. 2. § (7) bekezdését.

<sup>239</sup> Lásd a Kbt. 2. § (4) bekezdését.

<sup>240</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.231/19/2018. iktatószámú határozatát.

<sup>241</sup> Lásd a Kbt. 142. § (2) bekezdését.

<sup>242</sup> Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.107/5/2018. iktatószámú határozatát, valamint a D.672/6/2017. iktatószámú határozatát.

## 22. A KÖZBESZERZÉSI JOGORVOSLAT RENDSZERE

### 22.1. A magyar közbeszerzési jogorvoslat és az európai uniós jogorvoslati szabályozás viszonya

Az a kérdés, hogy a közbeszerzési jogorvoslati fórum Magyarországon milyen formában működjön, az európai uniós csatlakozás előkészületei során, az első közbeszerzési törvény kidolgozása során dőlt el. Az 1996. november 1-jén hatályba lépett első közbeszerzési törvény<sup>243</sup> hozta létre a Közbeszerzések Tanácsát, amely mellett a jogorvoslati eljárások lefolytatásának fórumaként létrejött a Közbeszerzési Döntőbizottság. Természetesen történtek jelentős változások a jogorvoslati szabályok körében az elmúlt több mint húsz évben, azonban a Közbeszerzési Döntőbizottság státusza, feladat- és hatásköre lényegét tekintve nem változott.

Az Európai Unió 2014 tavaszán elfogadott közbeszerzési tárgyú új irányelveinek<sup>244</sup> hazai jogba történő átültetéséről és új közbeszerzési törvény elfogadásáról szóló, az Államreform Bizottság által 2014. november 5-én elfogadott koncepció a jogorvoslati rendszer változásainak körében – egyebek mellett – rögzítette, hogy az uniós közbeszerzési jog reformja keretében az Európai Unió a jogorvoslatra vonatkozó irányelvi előírásokat nem váltotta fel új jogszabállyal, hanem a jogorvoslatokra vonatkozóan továbbra is a 2007/66/EK irányelvvel (jogorvoslati irányelv) módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvek rendelkezéseit rendeli alkalmazni mind a klasszikus ajánlatkérők, mind a közszolgáltató ajánlatkérők közbeszerzési eljárásaira, mind pedig a koncessziós szerződésekre vonatkozó eljárások esetében. A jogorvoslati irányelvek szabályait jelentős mértékben a 2008 januárjában hatályba lépett módosítás érintette, a módosított szabályok akkor már beépültek az akkor hatályos közbeszerzési törvénybe, ezért a jogorvoslatra vonatkozó rendelkezések átfogó újraszabályozást nem igényelnek. Erre tekintettel a koncepció csak néhány változtatásra tett javaslatot az új irányelvek átültetése miatt változó szabályokkal összefüggésben, illetve a jogorvoslatok gyorsabbá tétele, hatékonyságának növelése érdekében, amelyek közül kiemelendő a nemzeti eljárásrendben a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő csökkentése, az igazgatási szolgáltatási díj kis mértékű csökkentése, egyes esetekben mentesség biztosítása, az előzetes vitarendezés jogintézményének hangsúlyosabbá

<sup>243</sup> A közbeszerzésekről szóló 1995.évi XL. törvény.

<sup>244</sup> A koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv, a közbeszerzésekről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelv, a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelv.

tétele, továbbá speciális, rövidebb eljárási határidőket tartalmazó, főszabály szerint tárgyalás megtartása nélküli döntőbizottsági eljárásrend kialakítása.

A Kbt. indokolása egyebek mellett rögzíti, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatra vonatkozó uniós irányelvek koordinatív jellegűek, csupán a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok alapelveit határozzák meg, ugyanakkor a tagállamok feladata a részletszabályok kidolgozása.

Az irányelvek viszonylag tág mozgásteret biztosítanak a tagállamok számára az irányelvi rendelkezések nemzeti jogba történő átültetése, valamint a jogorvoslati rendszer kialakítása tekintetében.

Az Európai Unió 28 tagállamából 14 országban a bíróságok, a másik 14 országban a közigazgatási szervezetrendszerben kialakított jogorvoslati szervek látják el a közbeszerzési jogorvoslati feladat- és hatásköröket.

A közbeszerzési irányelvek 2016. évi revízióját követően született, az irányelvek eredményességéről, hatékony érvényesüléséről szóló bizottsági jelentés szerint az értékelés alapján a bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a jogorvoslati irányelvek hatékony és eredményes módon teljesítik célkitűzéseiket. Mivel az értékelés nem tárt fel nagyobb vagy sürgős módosítási igényeket, a jogorvoslati irányelveket megtartja a jelenlegi formájukban, és nem javasol további módosításokat ebben a szakaszban. Az értékelés azonban általános pozitív következtetése ellenére feltárt néhány hiányosságot is.

Az értékelés bebizonyította, hogy azok a rendszerek, amelyekben első fokon a „rendes” bíróságok helyett közigazgatási jogorvoslati szervek biztosítják a jogi védelmet a közbeszerzési eljárásokban, sokkal hatékonyabbak az eljárások tartamát és az igazságszolgáltatás színvonalát tekintve is. A bizottság ösztönzi az elsőfokú jogorvoslati szerveket, hogy működjenek együtt, és alakítsanak ki hálózatot a jogorvoslati irányelvek alkalmazása egyedi aspektusairól szóló információk és legjobb gyakorlatok cseréjének javítására, illetve általában véve a nemzeti jogorvoslati eljárások hatékony működésének biztosítására. A bizottság továbbá átláthatóságot javasol a nemzeti jogorvoslati rendszerek teljesítménye vonatkozásában azzal, hogy az adatokat automatikusan, további adminisztratív terhek okozása nélkül kell gyűjteni, a mutatókat a belső piaci eredménytábla szerint teszik közzé, amelyek segítségével az üzleti világ összehasonlíthatja a tagállamok jogorvoslati rendszereinek hatékonyságát, és segíthet a tagállamoknak megtalálni a jogorvoslati rendszereik fejlesztési lehetőségeit.

A Kbt. Hatodik részét, a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok szabályozása tekintetében a koncepcióban foglaltak figyelembevételével alkotta meg az Országgyűlés, azonban a jogalkotó számos részletszabály tekintetében figyelembe vette a kialakult joggyakorlatot, a jogalkalmazás tapasztalatait és a széles körű társadalmi, szakmai egyeztetés során felmerült javaslatokat is.

A védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló, 2016. augusztus 1-jén hatályba lépett 2016. évi XXX. törvény (a továbbiakban: Vbt.) VII. része tartalmazza a jogorvoslati eljárás szabályait. Ennek rendelkezései a Kbt. jogorvoslati szabályaival sok tekintetben megegyeznek, ezért csak a fontosabb eltérő szabályok ismertetésére térünk ki.

Mindezekre tekintettel a Kbt. jogorvoslati szabályainak ismertetése során felhívjuk a jogalkalmazók figyelmét a jelenleg hatályos szabályokra, és utalunk egyes rendelkezések vonatkozásában az azok értelmezését alátámasztó gyakorlati tapasztalatokra, jogértelmezési kérdésekre, valamint jelezzük, hogy 2018. január 1-jétől milyen fontosabb változások érintették a jogorvoslati eljárás szabályait.

## 22.2. A Közbeszerzési Döntőbizottság jogállása

A Kbt. indokolása is rámutat arra, hogy a jogorvoslati irányelv azt a követelményt támasztja a tagállamokkal szemben, hogy amennyiben nem bírói testület hatáskörébe tartozik a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat, biztosítani kell, hogy az eljáró hatóság írásbeli indokolással lássa el határozatát. Erre az esetre rendelkezéseket kell hozni olyan eljárások biztosítására, amelyek révén a jogorvoslati szerv által hozott valamennyi, állítólagosan jogellenes intézkedést vagy az azokra átruházott hatáskörök gyakorlása során elkövetett bármilyen állítólagos hibát bírósági felülvizsgálat vagy egy olyan más szerv által nyújtott jogorvoslat tárgyává lehet tenni, amely az EK szerződés 234. cikke értelmében bíróság, és mind az ajánlatkérőtől, mind pedig a jogorvoslati szervtől független.

Annak a kérdésnek a megítéléséhez, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság quasi bíróságnak tekinthető-e vagy sem, figyelembe veendő az Alkotmánybíróságnak – a nemzetközi bíróságok ítélkezési gyakorlatához igazodó – először a 32/2002. (VII. 4.) AB határozatban kifejtett azon mércéje, amely alapján megítélhető, hogy az adott döntéshozó szerv alkotmányjogi értelemben bíróságnak tekinthető-e.

E határozatában az Alkotmánybíróság összefoglalta a (törvényes és pártatlan) bíróság kritériumait, miszerint az a szerv minősül bíróságnak,

- amelyet törvény hoz létre,
- amely igazságszolgáltatási tevékenységet végez, amelynek keretében jogszabályokat alkalmaz,
- amelynek eljárását törvény szabályozza,
- amely a végrehajtó hatalomtól független,
- amelynek eljárása nem titkos,
- amelynek határozata kötelező érvényű.<sup>245</sup>

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok joglásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (3) bekezdés a) pontja értelmében a Közbeszerzési Hatóság autonóm államigazgatási szerv.

A Kbt.-ben meghatározott célok érvényesülésének biztosítása érdekében Közbeszerzési Hatóság működik, amely csak az Országgyűlésnek van alárendelve.

A hatóság az Országgyűlés felügyelete alatt álló autonóm államigazgatási szervként működő központi költségvetési szerv, amely a törvényben meghatározott feladatkörében általános hatáskörrel rendelkezik, illetékessége Magyarország egész területére kiterjed.

A hatóság keretében működik a Közbeszerzési Döntőbizottság.<sup>246</sup>

A közbeszerzési biztosok döntéshozataluk során függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, döntéseik meghozatalával kapcsolatban nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.<sup>247</sup>

Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezi az Európai Unió működéséről szóló szerződésben foglalt szabályok szerint, erről külön végzéssel dönt, és egyidejűleg az eljárást felfüggeszti. A Közbeszerzési Döntőbizottság végzésében meghatározza azt a kérdést, amely az Európai Bíróság előzetes

<sup>245</sup> A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.IV.37.642/11. számú ítéletének indokolása.

<sup>246</sup> Kbt. 179. § (1), (2) és (4) bekezdés.

<sup>247</sup> Kbt. 193. § (12) bekezdés.

döntését igényli, valamint – a feltett kérdés megválaszolásához szükséges mértékben – ismerteti a tényállást és a magyar jog érintett szabályait.<sup>248</sup>

A fentiekben ismertetett törvényi rendelkezések alapján megállapítható, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság quasi bíróságnak tekinthető, így jogorvoslati eljárása során aggálytalanul alkalmazhatja és értelmezheti és az egyes ügyek eldöntésekor figyelembe veheti az Európai Unió jogát, döntéseinek alátámasztásához hivatkozhat az Európai Unió Bíróságának döntéseire.<sup>249</sup>

### 22.3. A Közbeszerzési Döntőbizottság hatásköre

A közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós szerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt indult eljárás lefolytatása a közbeszerzési vagy koncessziós szerzési eljárás tekintetében – ideértve a Kbt. 21. § (4) bekezdésében említett külön jogszabály szerinti előminősítési kérelem elutasítása és az előminősítési listáról való törlés miatt indult eljárást is – a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.

A döntőbizottság hatáskörének hiánya áll fenn az olyan esetekben, amikor az ajánlatkérő nem a Kbt. hatálya alá tartozó szerzési eljárást folytat le.<sup>250</sup>

A Kbt. úgy határolja el a Közbeszerzési Döntőbizottság és a bíróság hatáskörét, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe utalja – a szerződés módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények miatt indult eljárás kivételével – a közbeszerzési vagy koncessziós szerzési eljárás alapján megkötött szerződés közbeszerzési törvénybe, illetve a közbeszerzési törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző módosítása vagy teljesítése, valamint az ajánlatkérő által a Kbt. 117. §-a szerint önállóan kialakított eljárási szabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt indult eljárás lefolytatását.

A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá a közbeszerzési törvényt önként alkalmazó szervezet vagy személy jogsértésével kapcsolatos jogvita elbírálása is.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. alkalmazása alóli kivételekkel kapcsolatos jogorvoslat során nem vizsgálhatja felül az Országgyűlés illetékes bizottságának a Kbt. alkalmazása alóli felmentést eredményező döntését.

A Kbt. jogorvoslati fejezetében a legjelentősebb módosítás a Döntőbizottság hatáskörének bővítése, azaz 2018. január 1. napjától a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítása, valamint a Kbt. 137. § (3) bekezdésben foglalt körülmények alapján annak megállapítása, ha a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett szerződés nem semmis.

A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá annak megállapítása is, hogy a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.<sup>251</sup>

<sup>248</sup> Kbt. 157. §

<sup>249</sup> A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.IV.37.642/11. számú ítéletének indokolása.

<sup>250</sup> A Döntőbizottság D.395/12/2017. számú végzése.

<sup>251</sup> Kbt. 145. § (3a) bekezdése.

A 2010. január 1. napjától hatályos törvényi szabályozás a jogorvoslati irányelvek módosítására tekintettel a Döntőbizottságot perindításra kötelezte egyes jogsértő szerződések érvénytelenségének megállapítása iránt, azaz akkor, ha a szerződést a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg, hirdetmény nélküli közbeszerzési eljárás eredményeként úgy kötötték meg, hogy nem álltak fenn a hirdetmény nélküli eljárás alkalmazhatóságának feltételei, továbbá a felek a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok [80. § (5) bekezdése, 115. § (2) bekezdése, 131. § (6)-(8) bekezdése] megsértésével kötöttek szerződést, és ezzel megfosztották az ajánlattevőt a szerződéskötést megelőző jogorvoslat lehetőségétől, egyben olyan módon sértették meg a közbeszerzésekre vonatkozó szabályokat, hogy az befolyásolta az ajánlattevő esélyét a közbeszerzési eljárás megnyerésére.<sup>252</sup>

E rendelkezés számos problémát okozott a jogalkalmazásban, amelyek az alábbiakban foglalhatók össze. Egyrészt a jogsértés megállapítása mellett, amely esetekben a törvény erejénél fogva semmis a felek által megkötött szerződés, a Döntőbizottságnak az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránti perindítási kötelezettsége a gyakorlatban túlnyomó részt okafogyottnak bizonyult. Az ilyen perek általában utólagos ellenőrzés által feltárt, a közbeszerzés mellőzése miatti jogsértés esetén indultak, a perindítás időpontjáig a szerződések már teljesedésbe mentek és az esetek túlnyomó részében az eredeti állapot helyreállítása sem lehetséges. A Döntőbizottság tapasztalatai szerint a kötelező perek felesleges többletköltséget generáltak mind a döntőbizottsági, mind a bírósági, mind a piaci szereplők oldalán.<sup>253</sup> Másrészt 2010. január 1. napjától ezen perekben egységes bírói gyakorlat nem alakult ki, a bíróságok eltérően értelmezték a Döntőbizottság keresethatóságára, keresetlevélnek tartalmára vonatkozó rendelkezéseket, sok esetben pusztán polgári jogi szempontból kezelték az érvénytelenség kérdését.<sup>254</sup>

Hangsúlyozni kell azt is, hogy a jogorvoslati irányelvek szerint az egyes jogsértő szerződések érvénytelenné nyilvánításáról az ajánlatkérőtől független jogorvoslati szervnek kell döntést hoznia. A Döntőbizottság, mint quasi bíróság, a függetlenség követelményének megfelelő jogorvoslati fórum.<sup>255</sup>

Az Európai Unió több tagállamában,<sup>256</sup> ahol a közbeszerzési jogorvoslati fórum nem bíróság, hanem közigazgatási szerv, nemcsak a közbeszerzési jogvitákat bírálják el, hanem döntenek az egyes jogsértő szerződések érvénytelenségének megállapításáról és annak jogkövetkezményeiről, valamint arról, hogy valamely általános érdekekkel kapcsolatos kiemelkedően fontos indokok miatt hatályban kell-e tartani a szerződést, illetve kell-e alkalmazni valamely arányosnak minősülő és visszatartó erővel bíró alternatív szankciót, pl. bírságot vagy a szerződés időbeli hatályának a lerövidítését.

Mindezen követelményeknek megfelelően a Döntőbizottság a 2018. január 1. napjától biztosított új hatáskörében eljárva dönt a jogsértés megállapításával egyidejűleg, a jogsértés jogkövetkezményeként arról, hogy a szóban forgó szerződés semmis, vizsgálnia kell

<sup>252</sup> Kbt. 137. § (1) bekezdés.

<sup>253</sup> a Kbt. 145. § (3a) bekezdését megállapító 2017. évi CLXXXVI. törvény 68. § (4) bekezdéséhez fűzött indokolás.

<sup>254</sup> KÉRI Krisztina (2017): A szerződések érvénytelensége iránt indított perekről általában a közbeszerzési törvények tükrében. *Közbeszerzési Szemle*. 9. sz. 42–48.

<sup>255</sup> A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.IV.37.642/2013/11. számú ítélete. Puskás Sándor (2015): A jogorvoslati eljárás szabályai az új közbeszerzési törvényben. *Közbeszerzési Szemle* 11–12. sz. 79.

<sup>256</sup> pl. Németország, Horvátország, Szlovákia.

továbbá, és hivatalból kell megállapítania, hogy fűződik-e kiemelkedően fontos közérdek a szerződés teljesítéséhez, azaz az érintett szerződés nem semmis.<sup>257</sup> A jogalkotó a törvényben meghatározta azt is, hogy a szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdekek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség) nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.<sup>258</sup> Amennyiben a Döntőbizottság megállapítja, hogy a szerződés a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállására tekintettel nem semmis, a jogsértés megállapításához fűződő bírság jogkövetkezményén túl további bírságot köteles kiszabni, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a lehet.<sup>259</sup>

A Döntőbizottságnak az új hatásköri szabályoknak megfelelően döntenie kell arról is, hogy az adott semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.<sup>260</sup> Az eredeti állapot helyreállíthatósága kérdésében a Kbt. nem rendelkezik, így e vonatkozásban a polgári jog erre vonatkozó szabályait<sup>261</sup> figyelembe véve kell döntést hozni. Ha a Döntőbizottság megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében nem lesz lehetséges, a jogsértés megállapításához fűződő bírság jogkövetkezményén túl további bírságot szab ki, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.<sup>262</sup>

Az új hatásköri szabályok bevezetésével egyidejűleg a jogalkotó akként rendelkezett, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzése miatt indult jogorvoslati ügyekben a Döntőbizottság az eljárás megindításától számított hatvan napon belül köteles az eljárást befejezni.<sup>263</sup>

A Vbt. 138. §-a szerint a védelmi beszerzésre, a védelmi beszerzési eljárásra, a biztonsági beszerzésre és a biztonsági beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt jogorvoslatnak van helye. A védelmi beszerzési eljárással, a biztonsági beszerzési eljárással, a védelmi beszerzési eljárás alapján megkötött szerződéssel, valamint a biztonsági beszerzési eljárás alapján megkötött szerződéssel és ezek módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények elbírálása a bíróság hatáskörébe tartozik. A Vbt. a *döntőbizottság hatáskörét és illetékességét a Kbt.-vel azonos módon határozza meg azzal, hogy az Országgyűlés bizottságának felmentést megadó döntését nem vizsgálhatja felül.*

<sup>257</sup> Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontja.

<sup>258</sup> Kbt. 137. § (3) bekezdés.

<sup>259</sup> Kbt. 165. § (7a) bekezdés.

<sup>260</sup> Kbt. 165. § (2) bekezdés h) pontja.

<sup>261</sup> Ptk. 6:112.§.

<sup>262</sup> Kbt. 165. § (7b) bekezdés.

<sup>263</sup> Kbt. 164. § (3) bekezdés.

## 22.4. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására vonatkozó általános szabályok

A 2017. december 31-ig hatályos szabályozás szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárására a Kbt., valamint a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a közigazgatási és hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényt (Ket.)<sup>264</sup> kellett alkalmazni, amely így szubszidiárius szabályként érvényesült.

A 2018. január 1. napjától hatályos rendelkezések megfordították a korábbi szabályozást, az Ákr. hatálya alól ki nem vett eljárások esetén a közigazgatási hatósági eljárásokra, így a közbeszerzési jogorvoslati eljárásra is vonatkozó jogszabályok az Ákr. szabályaitól csak akkor térhetnek el, ha az eltérést maga az Ákr. megengedi,<sup>265</sup> továbbá arra ad felhatalmazást az Ákr., hogy jogszabály az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg.<sup>266</sup>

Kiemelendő, hogy az Ákr. 2018. január 1. napján hatályba lépett<sup>267</sup> rendelkezéseit a jogalkotó a hatálybalépését követően indult és megismételt eljárásokra rendelte alkalmazni,<sup>268</sup> e szabályoktól való eltérést nem megengedve. Ezzel összhangban a Mód2.tv. szerint a Kbt. módosításai, így a Kbt. XXI. fejezetében szereplő jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályai szintén 2018. január 1. napján léptek hatályba,<sup>269</sup> tehát a Döntőbizottságnak a 2018. január 1. napja után indult és megismételt jogorvoslati eljárásokban az új eljárási szabályok szerint kell eljárnia, azzal, hogy a jogviták eldöntése során a közbeszerzési eljárás megkezdésének idején hatályban volt anyagi jogi szabályokat kell alkalmazni.<sup>270</sup>

A korábbiakhoz képest új rendelkezésként jelent meg a Kbt.-ben az a szabály, amely kimondja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói, kamarai jogtanácsosi vagy ügyvédi képviselet kötelező.<sup>271</sup> Kiemelendő, hogy e rendelkezést a jogalkotó a jogorvoslati rész általános szabályai között helyezte el, így valamennyi félre (kérelmező, hivatalbóli kezdeményező, ajánlatkérő, beszerző, kérelmezett, egyéb érdekelt) vonatkozik. A Vbt. szerinti jogorvoslati eljárásban csak kamarai jogtanácsos vagy ügyvéd láthatja el a felek képviseletét.<sup>272</sup> A kamarai jogtanácsos munkáltatóját, munkáltatója kapcsolt vállalkozását, valamint a munkáltatójával irányítási vagy fenntartói viszonyban álló szervet, általános vagy külön meghatalmazással képviseli. A meghatalmazásra alkalmazni kell az ügyvédi meghatalmazás szabályait.<sup>273</sup>

<sup>264</sup> 2004. évi CXL. törvény.

<sup>265</sup> Ákr. 8. § (2) bekezdés.

<sup>266</sup> Ákr. 8. § (3) bekezdés.

<sup>267</sup> Ákr. 141. §.

<sup>268</sup> Ákr. 143. § (1) bekezdés.

<sup>269</sup> Mód2.tv.79. § (2) bekezdés.

<sup>270</sup> A Mód2.tv.73. § (4) bekezdésével megállapított Kbt. 197. § (8) bekezdése.

<sup>271</sup> Kbt. 145. § (7) bekezdés.

<sup>272</sup> Vbt. 139. § (6) bekezdés

<sup>273</sup> Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 68. § (2) bekezdése.



## 22.5. A közbeszerzési biztos státusz főbb jellemzői

A Kbt. rendelkezés alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság a tanács által meghatározott számú és a hatósággal közszolgálati jogviszonyban álló közbeszerzési biztosokból áll. A közbeszerzési biztosokat, valamint a döntőbizottság elnökét és elnökhelyettesét a tanács nevezi ki és menti fel.

A Kbt. szabályai szerint közbeszerzési biztos az lehet, aki felsőfokú végzettséggel és legalább hároméves szakmai gyakorlattal, valamint közigazgatási, illetve jogi szakvizsgával rendelkezik. A közbeszerzési biztosok tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői és jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével más megbízást nem fogadhatnak el, más kereső tevékenységet nem folytathatnak, nem lehetnek gazdasági társaságban személyes közreműködésre kötelezett tagok, vezető tisztségviselők, felügyelőbizottsági tagok, továbbá országgyűlési és önkormányzati képviselők.

A korábbi szabályozással egyezően fő szabályként a Közbeszerzési Döntőbizottság három közbeszerzési biztosból álló tanácsban jár el, határozatát többségi szavazás alapján hozza. A Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke jelöli ki az eljáró tanács tagjait és az eljáró tanács elnökét. Az eljáró tanács tagjait úgy kell kijelölni, hogy legalább két tagnak jogi szakvizsgával kell rendelkeznie. Új szabályként jelent meg az az előírás, hogy legalább egy tagnak – európai uniós támogatással érintett közbeszerzési ügy esetén – az európai uniós támogatásból megvalósuló beszerzésekkel kapcsolatos tapasztalattal, a korábbi szabályozással egyezően további egy tagnak pedig az ügy tárgyával leginkább összefüggő egyetemi vagy főiskolai végzettséggel kell rendelkeznie.

A Vbt. előírja, hogy minősített adatot érintő beszerzési ügyben valamennyi eljáró biztossal szemben nemzetbiztonsági ellenőrzést kell lefolytatni.<sup>274</sup> Az eljáró tanács elnöke kizárólag jogi szakvizsgával rendelkező közbeszerzési biztos lehet.

Az eljáró tanács elnökének feladata az eljárás előkészítése és levezetése. Az ideiglenes intézkedésen, a közbeszerzési ügy befejezését eredményező végzésen, az eljárás kiterjesztéséről szóló döntésen, valamint az ügy érdemében hozott határozaton kívül az eljáró tanács elnöke megtehet minden olyan intézkedést, és meghozhat minden olyan végzést, amelyet a törvény a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe utal.<sup>275</sup>

Egyes, a Közbeszerzési Hatóság elnöke által hivatalból kezdeményezett jogorvoslati ügyekben (ha az ajánlatkérő a külön jogszabályban meghatározott, a hatóság elnökének felhívásától számított határidő lejártáig nem teszi közzé a Közbeszerzési Adatbázisban az éves statisztikai összegezést, ha az érintett szervezet a Közbeszerzési Hatóság felhívása ellenére nem tesz eleget a törvény hatálya alá tartozó ajánlatkérők listájába való bejelentkezési, illetve bejelentési kötelezettségének) a Közbeszerzési Döntőbizottság egy közbeszerzési biztosja jár el.

A Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke kizárólag jogi szakvizsgával rendelkező közbeszerzési biztost jelölhet ki egyedül eljáró biztosnak.<sup>276</sup>

<sup>274</sup> Vbt. 140. § (1) bekezdés.

<sup>275</sup> Kbt. 146. § (1)–(3) bekezdés.

<sup>276</sup> Kbt. 146. § (4) bekezdés.

## 23. A JOGORVOSLATI ELJÁRÁS FELEI

A Kbt. a korábban hatályos szabályozással egyezően mondja ki, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indulhat. A Vbt. szabályozása szerint a jogorvoslati eljárás csak kérelemre indulhat.<sup>277</sup> A kérelemre induló eljárás megindítására jogosultakat, az eljárás kezdeményezésére nyitva álló határidőket, a jogorvoslati kérelem kellékeit, továbbá a hivatalból indítható jogorvoslati eljárás kezdeményezésének szabályait a törvény külön meghatározza.

Az uniós jogorvoslati irányelvek értelmében a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a jogorvoslati rendszer valamennyi olyan személy számára elérhető legyen, akinek érdekében áll (állt) valamely szerződés elnyerése, és akinek jogát vagy jogos érdekét az állítólagos jogsértés sérti vagy veszélyezteti. A jogorvoslatra jogosultak között nem lehet hátrányos megkülönböztetést tenni, sem anyagi jogi, sem eljárásjogi alapon, vagyis biztosítani kell azt, hogy a nemzeti jogorvoslati fórum előtt a más tagállambeli vállalkozások is a hazai vállalkozásokkal azonos feltételek alapján kezdeményezhessenek eljárást.

A Kbt. – a korábban hatályos szabályozáshoz hasonlóan és a jogharmonizációs követelményekkel is összhangban – a jogalanyok széles köre részére teszi lehetővé az eljárás kérelemmel történő megindítását; a közbeszerzési eljárás felein (ajánlatkérő, ajánlattevő, részvételre jelentkező) kívül bármely egyéb érdekelt kérelmet nyújthat be, akinek jogát vagy jogos érdekét a törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. Az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának, valamint a Kbt. 113. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatás jogsértő volta miatt kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviseleti szervezet is. A Kbt. nem határoz meg olyan kritériumot a kamarák vonatkozásában, amely területi illetékességhez kötné az ügyfélképességet és a kérelem benyújtásának jogosultságát.<sup>278</sup>

A jog vagy jogos érdek sértésének vagy veszélyeztetésének azonban a döntőbizottsági és a bírósági gyakorlat alapján kellően közvetlennek kell lennie ahhoz, hogy a kérelem benyújtásának jogát megalapozza. Csak azok a személyek nyújthatnak be jogorvoslati kérelmet, akiknek jog- vagy érdekséremlme közvetlenül kimutatható a vitatott közbeszerzéssel összefüggésben.<sup>279</sup>

Fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy az Ákr. 10. § (1) bekezdése kimondja, hogy „ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti.”

Nem nevezhető közvetlen érdeknek például az a körülmény, hogy az állami és önkormányzati szervek által végzett beszerzések közpénzből történnek, és így gyakorlatilag, mint

<sup>277</sup> Vbt. 142. § (1) bekezdés.

<sup>278</sup> A Döntőbizottság D.661/18/2011. iktatószámú határozata.

<sup>279</sup> A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 37.Kpk.45.792/2015/3. számú végzése.

adófizetőnek, minden állampolgárnak jogos érdeke fűződhet ahhoz, hogy ezek felhasználása miként történik. Az ilyen értelmezés ahhoz vezetne, hogy bármely személy ügyfélképességét el kellene fogadni a jogorvoslati eljárásban. Ügyfélképességnek minősül ugyanakkor például az, aki a közbeszerzési eljárás jogsértő lefolytatása vagy éppen jogtalan mellőzése miatt nem vehetett részt a közbeszerzési eljárásban.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú iránymutató ítéletében megállapította, hogy a közös ajánlattétel lehetősége a konzorciumot a Kbt. 4. § 1. pontja szerinti ajánlattevői pozícióba nem emeli, részére a jogorvoslati jogát nem biztosítja. Nincs olyan speciális jogi norma, amely a konzorciumot jogalanyisággal felruházná, ügyféli minősége pedig csak a konzorcium tagjainak állapítható meg. A jogorvoslati kérelem előterjesztésére a konzorcium tagjai külön-külön vagy önállóan 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 szerezhet jogokat, nem vállalhat kötelezettséget, így a jogorvoslati eljárásban a közigazgatási hatóság előtti önálló megjelenésre, jogorvoslati kérelem saját neve alatt történő előterjesztésére nem jogosult.

Nemcsak az egyéb érdekeltnek kell az érdekeltségét 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. E szabály a rosszhiszemű eljáráskezdeményezés visszaszorítására is alkalmas lehet. A közbeszerzési eljárás során ugyanis az eljárás valamennyi résztvevőjének közös érdeke az eljárás gyors, eredményes, a verseny tisztaságát tiszteletben tartó befejezése, ugyanakkor a közbeszerzési eljárás során vagy az eljárást lezáró döntés ellen előterjesztett jogorvoslati kérelem a közbeszerzési eljárást, illetve a szerződéskötést hosszú időre félbeszakíthatja. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy gyakran kerül sor nyilvánvalóan alaptalanul, rosszhiszeműen indított jogorvoslati eljárásra, amikor a kérelmező célja csupán az, hogy a szerződés megkötését minél tovább megakadályozza, noha tudatában van annak, hogy a közbeszerzési eljárás nem volt jogsértő. Az alaptalan jogorvoslati kérelmek egyrészt a döntőbizottság munkaterhét növelik feleslegesen, másrészt az ajánlatkérőt akadályozzák közbeszerzése minél előbbi megvalósításában.<sup>280</sup>

További jelentős bürokráciacsökkentő változás a jogorvoslati eljárás felei vonatkozásában az, hogy a vitatott közbeszerzési ügyben az ajánlatkérőn, a kérelmezőn illetve a hivatalbóli kezdeményezőn kívül a közbeszerzési ügyben érdekeltek az eljárás megindításáról szóló végzés átvételét követő jogvesztő három munkanapos határidőn belül az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus kapcsolattartás útján jelezhetik a jogorvoslati eljárásban történő részvételi szándékukat, melyhez kötelezően csatolni kell a Kbt. 145. § (7) bekezdése szerinti képviselő meghatalmazását is.

A jogorvoslati ügyben történő részvételi szándék jelzését követően a részvételi szándékukat jelző érdekeltek részére a Döntőbizottság elektronikus úton küldi meg a kérelmet, illetve kezdeményező iratot és a jogorvoslati eljárás során keletkezett iratokat ezt követően kizárólag a részvételi szándékukat jelző érdekeltek részére továbbítja. A fentiek szerint

<sup>280</sup> A Kbt. részletes indokolása

így a jogorvoslati eljárásban csak az ajánlatkérő, a kérelmező, a hivatalbóli kezdeményező és a részvételi szándékát bejelentő érdekelt tekinthető ügyfélnek. A jogalkotó lehetővé tette azonban, hogy az adott jogorvoslati eljárásban részvételi szándékát nem jelző érdekelt felet a Döntőbizottság utóbb a tényállás tisztázása érdekében a jogorvoslati eljárásba bevonja, tőle iratokat vagy nyilatkozatokat kérjen be. Fontos megjegyezni, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzése miatt indult jogorvoslati ügyekben a beszerzőn kívül a szerződést kötő másik fél, mint kérelmezett, a jogorvoslati eljárásban szükségszerűen ügyfélnek minősül.

## 24. A JOGORVOSLATI HATÁRIDŐK

Az irányelvek alapján a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az ajánlatkérők (és ajánlattevők) jogsértéseivel szemben hatékony és gyors jogorvoslat álljon az érdekeltek rendelkezésére. A jogorvoslat hatékonysága a jogsértő helyzet megszüntetésének, a jogsértéssel esetlegesen okozott károk megtérítésének és a további jogsértések megakadályozásának a követelményét jelenti. A jogorvoslat gyorsaságának a követelménye azt a célt szolgálja, hogy a közbeszerzési eljárás jogszerűsége minél előbb helyreálljon. Ennek érdekében a jogorvoslati eljárásnak lehetőleg még a közbeszerzési eljárás lezárulta előtt meg kell történnie ahhoz, hogy ne születhessenek jogellenes döntések.

A Kbt. a jogorvoslati irányelvvel egyezően fő szabályként rögzíti, hogy a jogorvoslati kérelem a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától (szubjektív határidő) számított tizenöt napon belül, a közbeszerzési eljárást lezáró jogsértő döntés esetében pedig a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított tíz napon belül nyújtható be. A jogsértés megtörténtétől (objektív határidő) számított kilencven napon túl kérelmet előterjeszteni nem lehet.

A Kbt.-nek a korábbiakhoz képest új rendelkezése, hogy a fő szabálytól eltérően határozza meg a Kbt. 115. §-a szerinti eljárásnál (nemzeti eljárásrendben, ha az árubeszerzés vagy szolgáltatás becsült értéke nem éri el a tizennyolcmillió forintot vagy az építési beruházás becsült értéke nem éri el a százmillió forintot, az ajánlatkérő – választása szerint – a közbeszerzési eljárást lefolytathatja a nyílt vagy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás nemzeti eljárásrendben irányadó szabályainak speciális alkalmazásával is, kivéve, ha a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott és Magyarország országhatárán átnyúló projekttel kapcsolatos) a közbeszerzési eljárást lezáró jogsértő döntés esetében a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló vonatkozó szubjektív határidőt, ez esetben a kérelem a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított öt napon belül nyújtható be.

A jogalkotó a fő szabálytól eltérően határozta meg továbbá, hogy az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívással, a közbeszerzési dokumentumokkal, illetve ezek módosításával kapcsolatban az – adott esetben módosított – ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejárta előtti ötödik napig lehet kérelmet benyújtani, de ha az általános szabályok szerinti határidő ennél később jár le, akkor azon időpontig jogosult kérelmet előterjeszteni.

A jogalkalmazás tapasztalatainak figyelembevételével megalkotott új rendelkezéssel biztosította azt a lehetőséget a jogalkotó, hogy az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívással, a közbeszerzési dokumentumokkal, illetve ezek módosításával kapcsolatban az ajánlatkérő a saját jogsértésével szemben az ajánlatokról készített írásbeli összegezés megküldéséig jogosult kérelmet előterjeszteni.

Új szabályként mondja ki a Kbt., hogy az ajánlatkérő 69. § (4)–(7) bekezdései szerinti, jogsértő eljárási cselekménye miatt külön jogorvoslati kérelem nem nyújtható be, azaz az ajánlatkérő ezen döntése önálló jogorvoslattal nem támadható, csak az eljárást lezáró

döntéssel egyidejűleg.<sup>281</sup> Így az ajánlatkérő az ajánlatok bírálatát folyamatosan végezheti, az érintett gazdasági szereplők pedig nem esnek el a jogorvoslat lehetőségétől.

A jogalkotó a szubjektív és az objektív határidők számításának alapjául szolgáló kötelező törvényi vélelmeket is meghatározott: a határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának kell tekinteni

- a jogellenes tartalmú, a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény és a Kbt. 113. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatás közzétételének vagy közvetlen felhívás kézhezvételének vagy közbeszerzési dokumentumok esetében azok rendelkezésre bocsátásának napját,
- az előírt határidő lejártánál később feladott hirdetmény esetében a hirdetmény közzétételétől számított tizenötödik napot,
- a Közbeszerzési Hatóság részére az előírt határidő lejártánál később megküldött, a Kbt. 113. § (1) bekezdése szerinti, a tájékoztatás visszavonásáról szóló értesítés esetében az értesítés Közbeszerzési Hatóság honlapján történt közzétételétől számított tizenötödik napot,
- a közbeszerzési eljárást lezáró döntésben szereplő, a megtekintett iratokat érintő jogsértéssel kapcsolatban az iratbetekintés befejezésének napját, ha a kérelmező az írásbeli összegezés kézhezvételét követő tíz napon belül az ajánlat(ok)ba betekintett az ajánlatkérőnél vagy a Közbeszerzési Döntőbizottságnál.

Ezzel összefüggésben fontos, hogy a szubjektív határidő számítását a törvényi vélelem szerinti tudomásra jutási időpont alapozza meg, és nem a Kbt. 162. § (1) bekezdése szerinti iratbetekintéshez kötődik.

Amennyiben a kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezést kérelmeztek, ha az ajánlatkérő a jogsértéssel kapcsolatban álláspontját határidőben megküldte, de egyéb intézkedést nem tett, ezen jogsértés tekintetében az ajánlatkérői álláspont megküldésének időpontját ha az ajánlatkérő a jogsértéssel kapcsolatban álláspontját határidőben nem küldte meg, az ajánlatkérői álláspont megküldésére vonatkozó határidő lejártának napját kell a tudomásra jutás időpontjának tekinteni, de ez a törvényi vélelem csak a szabályszerűen lefolytatott előzetes vitarendezési eljáráshoz kötődhet. Kiemelendő, hogy a 2018. január 1. napjától hatályos szabályozás szerint, ha iratbetekintést követően előzetes vitarendezés kezdeményezésére is sor került, a tudomásra jutás időpontjának az előzetes vitarendezési kérelemre adott ajánlatkérői válasz megküldésének napja tekintendő.<sup>282</sup>

A jogorvoslati eljárásban a jogszabályhely azonosságán felül vizsgálni kell a jogsértő esemény tartalmát is, hiszen ez teszi a kérelmet beazonosíthatóvá. Ha a kérelmező az alapkérelmében és a tárgyaláson pontosított kérelmében más műszaki problémát vetett fel az ajánlati kötöttség megsértésének okául, ennek tartalma eltérő, más megítélésű. Mivel az újabb kérdést a kérelmező vitarendezési kérelme sem tartalmazta, így a kérelmező nem hivatkozhat joggal a vitarendezésre adott válasz időpontjára mint a tudomásra jutás időpontjára.<sup>283</sup>

A tudomásra jutás időpontjának kell tekinteni továbbá a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt.-be ütköző módosítása vagy teljesítése esetében a szerződés

<sup>281</sup> Kbt. 148. § (6) bekezdés.

<sup>282</sup> Kbt. 148. § (7a) bekezdése

<sup>283</sup> A Kúria Kfv. VI.37.218/2011. számú ítélete, EBH2012.K.12 közigazgatási elvi határozat, a Döntőbizottság D.362/19/2017. számú határozata.

módosításáról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmény közzétételétől vagy a teljesítésre vonatkozó adatok Közbeszerzési Hatóság által működtetett adatbázisban – amennyiben a Közbeszerzési Adatbázisban való közzététel valamely okból nem lehetséges, az ajánlatkérő saját vagy fenntartója honlapján – való közzétételétől számított harmincadik napot.

Az objektív határidő számításakor a jogsértés megtörténtének kell tekinteni

- a jogellenes tartalmú, a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény és a 113. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatás esetében a hirdetmény vagy tájékoztatás közzétételét,
- közvetlen felhívás esetében a felhívás megküldését, az előírt határidő lejártánál később feladott hirdetmény és az előírt határidő lejártánál később megküldött 113. § (1) bekezdése szerinti értesítés esetében a hirdetmény vagy értesítés közzétételét,
- a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő beszerzés esetében a szerződés megkötésének időpontját, vagy ha ez nem állapítható meg, a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történő megkezdését.

Ha a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő beszerzés a fő szabály szerinti határidő leteltét követően jut a kérelmező tudomására, a kérelmet a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történő megkezdésétől számított egy éven belül nyújthatja be.

Változatlanul irányadó az a jogi szabályozás, amely szerint valamennyi jogorvoslati határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a kérelem benyújtását követően haladéktalanul gondoskodik a kérelemmel érintett eljárás megnevezésének, tárgyának, az ügyfelek megnevezésének és a kérelem megérkezése időpontjának a Közbeszerzési Hatóság honlapján történő közzétételéről, amivel beáll a Kbt. 131. § (7) bekezdésében szabályozott szerződéskötési moratórium.

## 25. A JOGORVOSLATI KÉRELEM KELLÉKEI

A jogorvoslati kérelem tartalmi kellékeit a korábbiakhoz képest még részletesebben sorolja fel a Kbt. Tekintettel arra, hogy nagyon rövid az ügyintézési határidő a jogorvoslati eljárásban, fontos, hogy a kérelem valamennyi szükséges adatot tartalmazza.

A jogorvoslati kérelemben meg kell jelölni a kérelmező és képviselőjének nevét, székhelyét (lakóhelyét), a kérelmezői jogosultságot alátámasztó tényeket, azaz igazolni kell a kérelmező ügyfélképességét.

A jogorvoslati kérelemnek tartalmaznia kell a kérelemmel érintett közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjének nevét, székhelyét, a közbeszerzés tárgyát és – részajánlattétel esetében – a jogorvoslattal érintett részt, ami azért fontos szabály, mert a szerződéskötési moratórium csak az adott részt érinti, a jogorvoslattal nem érintett részek esetében viszont az ajánlatkérő a szerződést megkötheti. Közbeszerzési eljárás mellőzésével történő beszerzés esetében a beszerző nevét, székhelyét és a beszerzés tárgyát kell a kérelemben feltüntetni.

A kérelemben szerepelnie kell a jogsértő esemény megtörténtének és a kérelmező arról való tudomásszerzésének időpontjának is, valamennyi kérelmi elem tekintetében egyértelműen azonosíthatóan.

A kérelmi elemek meghatározásának alapja a kialakult joggyakorlat.<sup>284</sup>

A kérelmi elem fogalmát a Kbt. és a Vbt. azonos tartalommal, az értelmező rendelkezések között, a következők szerint határozza meg: „A Közbeszerzési Döntőbizottsághoz benyújtott jogorvoslati kérelemnek az az elkülöníthető része, amely tartalmazza a jogsértőnek vélt kérelmezetti eljárási cselekményt, magatartást, döntést vagy mulasztást a megsértett jogszabályi rendelkezés(ek) megjelölésével, valamint Közbeszerzési Döntőbizottság döntésére irányuló indítványt és annak indokait, azzal, hogy a kérelmező, ajánlatának vagy részvételi jelentkezésének érvénytelenségét megállapító ajánlatkérői döntés vitatása egy kérelmi elemet képez, kivéve, ha valamely érvénytelenségi okhoz egyéb jogkövetkezmény is fűződik.”<sup>285</sup>

A jogalkotó e fogalom meghatározásával biztosítja maradéktalanul a kérelmezők jogorvoslathoz való jogának érvényesülését, valamint annak a döntésnek az alapját, hogy ha a kérelmező részvételi jelentkezése/ajánlata bármely, az ajánlatkérő döntésében feltüntetett okból bizonyosan érvénytelen, a jogorvoslati kérelem elutasításának van helye, még akkor is, ha az érvénytelenségi okok valamelyike esetlegesen nem helytálló. Ez alól csak abban az esetben van kivétel, ha valamely érvénytelenségi okhoz egyéb jogkövetkezmény is fűződik, például kizárás.

A jogorvoslati kérelemben fel kell tüntetni a megsértett jogszabályi rendelkezést valamennyi kérelmi elem tekintetében egyértelműen azonosíthatóan, a Közbeszerzési Döntőbizottság döntésére irányuló indítványt, ennek indokait valamennyi kérelmi elem

<sup>284</sup> A Pécsi Törvényszék mint másodfokú bíróság 1.Kf.20.376/2013/8. számú ítélete.

<sup>285</sup> Kbt. 3. § 16. pont; Vbt. 3. § 31. pont.



tekintetében egyértelműen azonosíthatóan, a jogsértő eseményt és annak bizonyítékait, az ideiglenes intézkedés elrendelésére irányuló indítványt, ennek indokait, a közbeszerzési ügy lehetséges érdekeltjeinek a kérelmező által ismert nevét, székhelyét (lakóhelyét), az esetleges előzetes vitarendezés lefolytatásának tényét, továbbá annak eredményét, illetve az ajánlatkérő válaszát, amelyet csatolni is kell.

Az Ákr. az alapvető rendelkezései között tartalmazza a kapcsolattartás általános szabályait,<sup>286</sup> lehetőséget adva arra, hogy törvény az Ákr. szabályaitól eltérően rendelkezzen.

A Kbt. az Ákr. általános szabályaitól eltérően akként rendelkezik, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban fő szabályként az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus úton történő kapcsolattartás kötelező.<sup>287</sup>

Ennek megfelelően áttekintjük, hogy melyek az Eüsztv. elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó legfontosabb rendelkezései.

Elektronikus a kapcsolattartás, ha az ügyfél a nyilatkozatát vagy az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv a nyilatkozatát vagy döntését elektronikus úton teszi meg. Elektronikus ügyintézésre köteles valamennyi ügyfélként eljáró gazdálkodó szervezet, azaz a polgári perrendtartásról szóló törvényben<sup>288</sup> (Pp.) meghatározott belföldi székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezet,<sup>289</sup> azzal az eltéréssel, hogy az Eüsztv. alkalmazásában gazdálkodó szervezetnek minősül valamennyi gazdasági tevékenységet folytató jogi személyiséggel nem rendelkező belföldi székhelyű szervezet, továbbá az állam, az önkormányzat, a költségvetési szerv, az ügyész, a jegyző, a köztisztviselő, továbbá a fentieknek nem minősülő egyéb közigazgatási hatóság, valamint az ügyfél jogi képviselője.<sup>290</sup>

A Kbt. előírja, hogy az eljárás megindítására irányuló kérelem és a hivatalbóli eljárást kezdeményező irat kizárólag írásban, az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályok szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt terjeszthető elő.<sup>291</sup>

Az elektronikus kapcsolattartás a Közbeszerzési Hatóság honlapjáról letölthető elektronikus formanyomtatványok útján lehetséges.

Jogorvoslati kérelem, illetve hivatalbóli kezdeményezés megfelelő benyújtásához a [www.kozbeszerzes.hu/cikkek/dontobizottsag-kozlemenyei](http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/dontobizottsag-kozlemenyei) címen elérhető „Úrlap a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz benyújtandó jogorvoslati kérelem/kezdeményezés beterjesztéséhez”, míg egyéb beadványok (pl. hiánypótlás, észrevétel, új meghatalmazás csatolása) beküldéséhez az „Úrlap a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz benyújtandó egyéb iratok beterjesztéséhez” című elektronikus formanyomtatványt kell alkalmazni. Az elektronikus

<sup>286</sup> Ákr. 26. §.

<sup>287</sup> Kbt. 145. (1a) bekezdés a) pontja.

<sup>288</sup> 2016. évi CXXX. törvény.

<sup>289</sup> A Pp. 7. § 6. pontja szerint: a gazdasági társaság, az európai részvénytársaság, az egyesülés, az európai gazdasági egyesülés, az európai területi társulás, a szövetkezet, a lakásszövetkezet, az európai szövetkezet, a vízgazdálkodási társulat, az erdőbirtokossági társulat, a külföldi székhelyű vállalat magyarországi fióktelepe, az állami vállalat, az egyéb állami gazdálkodó szerv, az egyes jogi személyek vállalata, a közös vállalat, a végrehajtói iroda, a közjegyzői iroda, az ügyvédi iroda, a szabadalmi ügyvivői iroda, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár, a magánnyugdíjpénztár, az egyéni cég, továbbá az egyéni vállalkozó, emellett gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataiban az állam, a helyi önkormányzat, a költségvetési szerv, jogszabály alapján a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó egyéb jogi személy, az egyesület, a köztisztviselő, valamint az alapítvány.

<sup>290</sup> Eüsztv. 9. § (1) bekezdés.

<sup>291</sup> Kbt. 148. § (1) bekezdés második mondata.

formanyomtatványok kizárólag az Általános Nyomtatványkitöltő Program (ÁNYK – elérhető és telepíthető a [www.nav.gov.hu](http://www.nav.gov.hu) internetes portálról) segítségével tölthetők ki és a szükséges melléletekkel együtt a Kbt. 145. § (7) bekezdése szerinti képviselőt ellátó személy ügyfélkapujáról ügyfélkapus bejelentkezés után küldhetők be a Döntőbizottsághoz.

A nyomtatvány fogadásának tényét a központi elektronikus szolgáltató rendszerben az ügyfél tárhelyére történt feltöltés jelenti, beérkezésének időpontját pedig az értesítési tárhelyre kapott automatikus értesítés igazolja.

Az elektronikus úton történő kapcsolattartás során a Döntőbizottság a jogorvoslati eljárás alatt általa hozott döntéseket (végzések, határozatok) és egyéb kiküldésre kerülő iratokat az utolsóként iratot beküldő meghatalmazott ügyfélkapus elektronikus tárhelyére kézbesíti. Ha jogszabály egy nyilatkozat megtétele vonatkozásában az elektronikus kapcsolattartást kötelezővé teszi, az e követelménynek meg nem felelő nyilatkozat – a törvényben meghatározott esetek kivételével – hatálytalan.<sup>292</sup> A Kbt. azonban lehetőséget biztosít a hiánypótlásra, abban az esetben, ha a kérelmet és annak kötelező mellékleteit nem az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus úton nyújtották be.<sup>293</sup>

Fontos szabály az is, hogy a gazdálkodó szervezet ügyfél a nyilvántartásba vételét, vagy ha az nem kötelező, létrejöttét követő 8 napon belül köteles bejelenteni az ügyintézési rendelkezésének nyilvántartásába az elektronikus kapcsolattartásra szolgáló elérhetőségét, amely lehet biztonságos kézbesítési szolgáltatási cím, vagy a kormány által rendeletben meghatározott egyéb típusú elektronikus elérhetőség.<sup>294</sup>

Az elektronikus kapcsolattartás esetén a hivatalos elérhetőségre kézbesített küldemény kézbesítettnek minősül, ha a hivatalos elérhetőséget biztosító szolgáltató a küldemény ügyfél által történő átvételét igazolja vissza, az igazolásban feltüntetett időpontban, ha a hivatalos elérhetőséget biztosító szolgáltató azt igazolja vissza, hogy a küldemény átvételét a címzett megtagadta, a megtagadásra vonatkozó igazolásban feltüntetett időpontban, vagy ha a hivatalos elérhetőséget biztosító szolgáltató azt igazolja vissza, hogy a küldeményt a címzett kétszeri értesítése ellenére nem vette át, a második értesítés igazolásban feltüntetett időpontját követő ötödik munkanapon.<sup>295</sup>

<sup>292</sup> Eüsztv. 9. § (5) bekezdés.

<sup>293</sup> Kbt. 151. § (2) bekezdés d) pontja.

<sup>294</sup> Eüsztv. 14. § (1) bekezdés.

<sup>295</sup> Eüsztv. 14. § (4) bekezdés.

## 26. AZ IGAZGATÁSI SZOLGÁLTATÁSI DÍJ

A Közbeszerzési Döntőbizottság kérelemre indult eljárásáért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni, amelynek – a beszerzés becsült értékéhez viszonyított – mértékét a közbeszerzésekért felelős miniszter rendeletben határozza meg. A kérelemhez csatolni kell a díj befizetéséről szóló igazolást. A koncepcióban írtaknak megfelelően a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának, valamint a 113. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatás jogsértő volta miatti jogorvoslati eljárásban mentesül a díjfizetési kötelezettség alól. A jogalkalmazás tapasztalatai alapján megalkotott új rendelkezés, hogy az ajánlatkérő a saját tevékenysége vagy mulasztása jogsértő volta miatti jogorvoslati eljárásban mentesül az ajánlatkérő által benyújtott kérelem miatti díjfizetési kötelezettség alól. Ha a kérelmező jogorvoslati kérelmét az eljárás folyamán újabb kérelmi elemmel egészíti ki, a Közbeszerzési Döntőbizottság felhívására köteles az igazgatási szolgáltatási díjat az újabb kérelmi elemre figyelemmel is megfizetni. Ha a kérelmező az igazgatási szolgáltatási díj kiegészítését elmulasztja, a Közbeszerzési Döntőbizottság az új kérelmi elem vonatkozásában nem köteles eljárni.<sup>296</sup>

Az igazgatási szolgáltatási díj mértékét a Kbt. felhatalmazása alapján<sup>297</sup> a 45/2015. (XI. 2.) MvM rendelet és a Vbt. 144. §-a egyező módon, az alábbiak szerint szabályozza.

Az igazgatási szolgáltatási díj alapja az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárás, koncessziós beszerzési eljárás, valamint tervpályázati eljárás esetében a beszerzés becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének 0,5%-a, de legalább 200 000 forint, legfeljebb 25 000 000 forint; uniós értékhatár alatti értékű közbeszerzési eljárás, koncessziós beszerzési eljárás, valamint tervpályázati eljárás esetében a beszerzés becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének 0,5%-a, de legalább 200 000 forint, legfeljebb 6 000 000 forint.

Az igazgatási szolgáltatási díj mértéke a Kbt. 3. § 16. pontja és a Vbt. 3. § 31. pontja szerint megjelölt kérelmi elemek számához igazodóan a következő:

- a) 1–3 közötti számú kérelmi elem esetében a díj mértéke megegyezik a fentiek szerint meghatározott összeggel;
- b) 4–6 közötti számú kérelmi elem esetében a fentiek szerint meghatározott összeg 125%-a;
- c) 7–10 közötti számú kérelmi elem esetében a fentiek szerint meghatározott összeg 150%-a;
- d) 11–15 közötti számú kérelmi elem esetében a fentiek szerint meghatározott összeg 175%-a;

<sup>296</sup> Kbt. 150. §.

<sup>297</sup> Kbt. 198. § (2) bekezdés e) pont.

- e) 16 vagy afeletti számú kérelmi elem esetében a fentiek szerint meghatározott összeg kétszerese.

Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet visszautasítja vagy a jogorvoslati eljárást megszünteti, az igazgatási szolgáltatási díj a kérelmezőnek visszajár. A kérelem vagy egyes kérelmi elemek visszavonása esetén a kérelmező a fenntartott kérelmi elemekre figyelemmel és a külön jogszabályban meghatározottak szerint tarthat igényt az igazgatási szolgáltatási díj visszatérítésére.<sup>298</sup>

Az igazgatási szolgáltatási díj mértékének szabályozásával összefüggésben szükségesnek tartjuk utalni az európai uniós joggyakorlatra is. Az Európai Bíróság a C-61/14. számú ügyben hozott ítéletében – egyebek mellett – rögzítette, hogy „a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatnak a közigazgatási eljárásokban történő megindításáért fizetendő olyan bírósági illetékek, amelyek nem haladják meg az érintett szerződés értékének 2%-át, nem teszik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által a közbeszerzések területén biztosított jogok gyakorlását”.

<sup>298</sup> Kbt. 151. § (8) bekezdés

## 27. A JOGORVOSLATI ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSA

A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást legkésőbb a hiánytalan kérelem beérkezését követő munkanapon indítja meg.

Amennyiben a jogorvoslati kérelem nem tartalmazza az összes szükséges adatot, a kérelmező nem igazolta az igazgatási szolgáltatási díj megfizetését, illetve a meghatalmazott képviselő meghatalmazását nem csatolták, a Közbeszerzési Döntőbizottság felhívja a kérelmezőt a hiányok pótlására. Az Ákr. szabályaitól eltérő rendelkezés megengedi, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság több ízben is hiánypótlásra hívhatja fel a kérelmezőt vagy a hivatalbóli eljárás kezdeményezőjét.<sup>299</sup> Ha a jogorvoslati eljárással érintett közbeszerzési eljárás irataiból a közbeszerzés becsült értéke a kérelmező számára nem ismerhető meg, ezen tényt jogorvoslati kérelmében köteles a Közbeszerzési Döntőbizottság tudomására hozni. Ez esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság – a rendelkezésre álló adatok alapján – hiánypótlási felhívás keretében közli a kérelmezővel az igazgatási szolgáltatási díj alapjául szolgáló becsült érték összegét. A becsült érték – részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének – megállapítása érdekében a Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlatkérőt adatközlésre hívhatja fel, amelyet az ajánlatkérő két munkanapon belül köteles teljesíteni.

Amennyiben a kérelmező a hiánypótlási felhívásnak nem tesz eleget, a Közbeszerzési döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet érdemi vizsgálat visszautasítja.<sup>300</sup>

### 27.1. A jogorvoslati kérelem visszautasítása és az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás és a jogorvoslati eljárás megszüntetésének esetei

A hiánypótlás nem teljesítésén túli, további visszautasítási okokat az alábbiakban foglaljuk össze.

Az Ákr. irányadó szabályai<sup>301</sup> szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet, hivatalbóli kezdeményezést visszautasítja, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, az ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott (*res iudicata*).

A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást öt napon belül megszünteti, ha megállapítja, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményét, felhívását, a 113. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatást jogszerűen visszavonta.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást – többek között – akkor is megszünteti, ha a kérelem visszautasításának lett volna helye, annak oka azonban az el-

<sup>299</sup> Kbt. 145. § (1a) bekezdés c) pontja

<sup>300</sup> Kbt. 151. § (2) bekezdés d) pont.

<sup>301</sup> Ákr. 46. § 81) bekezdés a) és b) pontja

járás megindítását követően jutott a Közbeszerzési Döntőbizottság tudomására, az eljárás oka fogyottá vált, a kérelmező a jogorvoslati kérelmét visszavonta.

## 27.2. A hivatalbóli kezdeményezés

A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a korábbi szabályozással egyezően a Közbeszerzési Hatóság elnöke, az Állami Számvevőszék, a kormányzati ellenőrzési szerv, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv, a Magyar Államkincstár, az alapvető jogok biztosa, a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet, a Kormány által kijelölt központi beszerző szerv, a Gazdasági Versenyhivatal, az európai támogatásokat auditáló szerv, az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter, az ügyész és a közbeszerzésért felelős miniszter kezdeményezheti, ha az adott személy vagy szervezet feladatkörének ellátása során a Kbt.-be ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomására.

A hivatalbóli kezdeményezők közül kiemelendő a Közbeszerzési Hatóság elnöke, aki a Kbt. 179. § (1) bekezdésében rögzített fő cél érvényesülésének érdekében a Kbt. 187. § (1) bekezdésében meghatározott feladatának ellátása körében képviseli a hatóságot és a tanácsot, ennél fogva az állandósult joggyakorlatnak megfelelően általános hivatalbóli kezdeményezői jogkörrel rendelkezik. Részére a jogalkotó a hivatalbóli kezdeményezés kötelező eseteit is megállapította, eszerint kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását, ha az ajánlatkérő a külön jogszabályban meghatározott, a hatóság elnöke általi felhívástól számított határidő lejártáig nem teszi közzé a Közbeszerzési Adatbázisban az éves statisztikai összegezt; ha az érintett szervezet a Közbeszerzési Hatóság felhívása ellenére nem tesz eleget a törvény hatálya alá tartozó ajánlatkérők listájába való bejelentkezési, illetve bejelentési kötelezettségének; a Közbeszerzési Hatóság a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti hatósági ellenőrzésének eredménye alapján, vagy ha a hatósági ellenőrzés megkezdése nélkül is valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére e törvénybe ütköző módon került sor, különösen, ha a 142. § (2) bekezdése szerinti jogsértés történt, vagy ha a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdéséről a Közbeszerzési Hatóság részére megküldött iratok vizsgálata alapján megalapozottan feltételezhető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek a megsértése. Mindezek mellett az általános feladatai között nevesítve szerepel, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását kezdeményezheti különösen, ha az ajánlatkérő a Közbeszerzési Hatóság felhívása ellenére az előírt határidőben nem teszi közzé a 43. § (1) bekezdés a)–f) pontja szerinti adatokat, információkat, dokumentumokat a Közbeszerzési Adatbázisban.

A Kbt. a hivatalbóli kezdeményezés esetében is szigorú határidőhöz köti a jogorvoslati eljárás kezdeményezését, a kérelemre induló eljárásra vonatkozó rendelkezésekben foglaltaknál azonban sokkal hosszabb határidőt biztosít az eljárás megindításának kezdeményezésére. A tudomásszerzés tekintetében felállított vélelem e személyek, szervezetek esetében nem érvényesül.

A jogorvoslati eljárás kezdeményezésére nyitva álló szubjektív határidő hatvan nap, az objektív határidőt viszont differenciáltan szabályozza a törvény. A közbeszerzési eljárás mellőzése, valamint a támogatásból megvalósuló beszerzés esetén ugyanis hosszabb

határidőt ír elő annak érdekében, hogy az ezen ügyekben feltárt jogsértések miatt a szervezetek a jogsértés megtörténtétől számított legalább öt évig, illetve az iratmegőrzési kötelezettség időtartama alatt eljárást kezdeményezhessenek a döntőbizottság előtt.<sup>302</sup>

A döntőbizottság a jogorvoslati kérelmekhez hasonlóan a hivatalbóli kezdeményezések esetében is megvizsgálja a jogorvoslati határidők megtartottságát. Amennyiben a szóban forgó közbeszerzés támogatásból valósult meg, az objektív jogorvoslati határidő megtartottságára a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontja irányadó.

A 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése szerint a rendelet hatálya kiterjed a 2007–2013 programozási időszakban – az Európai Területi Együttműködés programjaiból származó támogatások kivételével – az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból (a továbbiakban együtt: alapok) származó – visszatérő vagy támogatási célú – kötelezettségek vállalására, teljesítésére, a teljesítés ellenőrzésére, a felhasználásában, a lebonyolításban és az ellenőrzésben részt vevő természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, a támogatást igénylőkre, a címzettekre és a kedvezményezettekre.

A 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 80. § (3) bekezdése szerint a kedvezményezett, valamint a támogatások lebonyolításában részt vevő szervezetek projektszintű elkülönített számviteli nyilvántartást vezetnek, a projekttel kapcsolatos minden dokumentumot elkülönítetten nyilvántartanak, és legalább 2020. december 31-éig megőriznek.

A fentiekre tekintettel a döntőbizottság megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményezés az arra nyitva álló objektív jogorvoslati határidőn belül került előterjesztésre.<sup>303</sup>

A hivatalbóli kezdeményezésekre irányadó szabályozás szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását kezdeményező iratnak meg kell felelnie a jogorvoslati kérelem kellékeire vonatkozó előírásoknak azzal, hogy a döntésre és az ideiglenes intézkedés elrendelésére vonatkozó indítvány megtétele nem kötelező, csak lehetséges. A kezdeményező irathoz csatolni kell a jogsértéssel érintett beszerzéssel vagy közbeszerzéssel kapcsolatban rendelkezésre álló iratok másolatát. A benyújtott kezdeményező irat informatikai eszköz alkalmazásával megszerkesztett, szerkeszthető formátumú változatát a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezésére kell bocsátani.

A jogorvoslati eljárás megindítására, a hiánypótlásra és a hivatalbóli kezdeményezésnek a hatóság honlapján való közzétételére, a kezdeményezés visszautasítására, valamint az eljárás megszüntetésére a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

### 27.3. A jogorvoslati eljárás megindítása

A Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárás megindításáról az ügyfeleket és a közbeszerzési ügyben érdekeltet értesíti és felhívja, hogy öt napon belül küldjék meg észrevételeiket. A Közbeszerzési Döntőbizottság az értesítéshez csatolja a kérelmet, illetve hivatalból indított eljárás esetén az annak alapjául szolgáló kezdeményező iratot. Az értesítéssel egyidejűleg a Közbeszerzési Döntőbizottság felhívja a közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjét

<sup>302</sup> A Kbt. indokolása.

<sup>303</sup> A Döntőbizottság D.519/22/20162262016. számú határozata.

vagy a közbeszerzési eljárást mellőzve beszerzőt a közbeszerzéssel vagy a beszerzéssel kapcsolatban rendelkezésre álló összes irat – vagy ha ez nem szükséges, az általa meghatározott iratok – öt napon belüli megküldésére. Ha a kérelmet az ajánlatkérő nyújtja be, a rendelkezésére álló iratokat a kérelemmel együtt köteles megküldeni. Az iratokkal együtt azoknak az iratoknak az informatikai eszköz alkalmazásával megszerkesztett, szerkeszthető formátumú változatát is meg kell küldeni, amelyek ilyen formátumban rendelkezésre állnak. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának megindítása esetén az ajánlatkérő a folyamatban levő közbeszerzési eljárását felfüggesztheti, e döntéséről köteles a Közbeszerzési Döntőbizottságot értesíteni. A felfüggesztés a folyamatban lévő eljárási határidőket a felfüggesztés időtartamával meghosszabbítja.<sup>304</sup>

## 27.4. Ideiglenes intézkedések

A jogorvoslati irányelv rendelkezései szerint a jogorvoslati fórumnak hatáskört kell biztosítani ideiglenes intézkedések megtételére, az ajánlatkérő jogsértő döntéseinek megsemmisítésére.

Ideiglenes intézkedés akkor alkalmazható, ha valószínűsíthető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetőleg alapelveinek megsértése, vagy ha ennek veszélye fennáll.

Ebben az esetben a kérelem benyújtására jogosultak, illetve a hivatalbóli kezdeményezők egészen a jogorvoslati eljárással érintett közbeszerzési eljárás (vagy beszerzés) alapján történő szerződéskötésig indítványozhatják, hogy a döntőbizottság a folyamatban lévő ügyben alkalmazzon ideiglenes intézkedést.

A döntőbizottságot nem kötik a kérelemben, illetőleg kezdeményezésben foglaltak, diszkrecionális jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy alkalmaz-e ideiglenes intézkedést. Mindemellett a döntőbizottság hivatalból is jogosult ideiglenes intézkedés elrendelésére.

A döntőbizottság az ideiglenes intézkedés elrendelhetősége körében köteles az eset összes körülményét mérlegelni és ez alapján döntenie az ideiglenes intézkedés megtételéről. Így mérlegelnie kell a beszerzéshez fűződő közérdek súlyát is, és ha ez alapján indokoltnak tartja, eltekinthet az ideiglenes intézkedés megtételétől.

A döntőbizottság ideiglenes intézkedés alkalmazásáról szóló döntése nem képezheti bírósági felülvizsgálat tárgyát, még az érdemi határozat ellen benyújtott jogorvoslat keretében sem.

A döntőbizottság ideiglenes intézkedésként elrendelheti a közbeszerzési eljárás felfüggesztését, illetve felszólíthatja a közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjét, hogy a kérelmezőt az eljárásba vonja be. Abban az esetben, ha a döntőbizottság az eljárás felfüggesztéséről dönt, a közbeszerzési eljárás további folytatására nincs lehetőség. Az eljárás az érdemi határozat meghozatalát követően a jogsértés kiküszöbölése után folytatódhat, és – amennyiben a megállapított jogsértés súlyához mérten szükséges – a döntőbizottság érdemi határozatában elrendelheti a kérelmező közbeszerzési eljárásba való bevonását is.

A Vbt. 150. § (2) bekezdés b) pontja további ideiglenes intézkedésként lehetőséget ad az ajánlatkérő jogellenesen meghozott döntésének a megsemmisítésére, ideértve a megkülönböztető műszaki, gazdasági vagy pénzügyi előírások törlését az ajánlatkérői dokumentumból.

<sup>304</sup> Kbt.154. §.



A közbeszerzési eljárás felfüggesztése esetén a felhívásban előírt és a folyamatban lévő közbeszerzési határidők a felfüggesztés időtartamával meghosszabbodnak.

Az ideiglenes intézkedések cím alatt szabályozta a jogalkotó a szerződéskötés engedélyezését. A szerződéskötési moratórium jogintézménye biztosítja az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésével szembeni hatékony jogorvoslat lehetőségét, a jogsértés reparálhatóságát, amelyet a jogalkotó az Európai Bíróság esetjogának figyelembevételével, a jogorvoslati irányelvek 2007-es reformjának elfogadását követően alakított ki. A szerződéskötési moratórium jogi szabályozása 2010. január 1-től lényegében nem változott.

A Kbt. 131. § (7) bekezdése szabályozza a jogorvoslatok során alkalmazandó szerződéskötési moratóriumot, amelynek értelmében, ha jogorvoslati kérelmet vagy hivatalbóli kezdeményezést nyújtanak be, a szerződést az adott közbeszerzési eljárásban vagy annak a jogorvoslattal érintett részében az ajánlatkérő nem kötheti meg a szerződést, kivéve, ha a döntőbizottság engedélyezi a szerződéskötést.

A jogalkotó a Kbt. jogorvoslati fejezetében több rendelkezéssel, így a jogvesztő jogorvoslati határidők szabályozásával,<sup>305</sup> az ajánlatkérő felé történő értesítési kötelezettséggel,<sup>306</sup> a jogorvoslati kérelmek és hivatalbóli kezdeményezések közzétételével<sup>307</sup> biztosította a szerződéskötési moratórium feltétlen érvényesülését. A szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértéséhez súlyos jogkövetkezmény, a szerződés semmissége<sup>308</sup> kapcsolódik.

Az automatikusan beálló szerződéskötési moratórium alóli felmentésre a jogorvoslati eljárásban kivételesen, szigorú törvényi feltételek megállapítása esetén kerülhet sor: akkor, ha halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek (ideértve a nemzetgazdasági okot) védelme indokolja, a Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlatkérő kérelmére végzéssel engedélyezheti a szerződés megkötését, ha annak előnyei meghaladják a szerződéskötéssel járó hátrányokat. A kérelemben a halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdeket vagy közérdeket (nemzetgazdasági okot) meg kell jelölni, valamint a kérelem benyújtásával egyidejűleg a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezésére kell bocsátani a kérelem benyújtását megalapozó indok igazolására szolgáló dokumentumokat. Közérdeknek minősül különösen a közszolgáltatási tevékenység ellátásbiztonsága folyamatosságának fenntartása. A Közbeszerzési Döntőbizottság a kérelemről annak beérkezésétől számított öt napon belül dönt, a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.<sup>309</sup>

A szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok helyes értelmezése érdekében szükséges felhívni arra a figyelmet, hogy a Kbt. az ideiglenes intézkedések cím alatt szabályozza a szerződéskötés engedélyezését, amelyre a Kbt. 156. § (1) bekezdése szerint csak folyamatban lévő jogorvoslati ügyben kerülhet sor, azaz csak a jogorvoslati eljárás megindítását követően. Nincs arra törvényes lehetőség, hogy az ajánlatkérő szerződés megkötésének engedélyezése iránti kérelméről azelőtt hozzon döntést a döntőbizottság, hogy a jogorvoslati eljárás megindult volna.

<sup>305</sup> Kbt. 148. § (3)–(10) bekezdései, Kbt. 152. § (2)–(3) bekezdései, 1/2011. (XII. 6.) Közigazgatási jogegységi határozat.

<sup>306</sup> Kbt. 148. § (12) bekezdése.

<sup>307</sup> Kbt. 148. § (11) bekezdése és a Kbt. 152. § (7) bekezdése.

<sup>308</sup> Kbt. 137. § (1) bekezdés c) pontja.

<sup>309</sup> Kbt. 156. § (4) bekezdése.

A döntőbizottság kizárólag az ajánlatkérő által előterjeszhető kérelem benyújtása esetén engedélyezheti a szerződés megkötését, amennyiben azt halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek (ideértve a nemzetgazdasági okot) védelme indokolja, de ilyen esetben is csak akkor, ha a szerződés megkötésével járó előnyök meghaladják a szerződéskötéssel járó hátrányokat. A halasztást nem tűrő ok fennállásának alapvető jelentősége van, hiszen a jogorvoslati eljárás célja a közbeszerzési eljárás esetleges hibáinak orvoslása, lehetőség szerint még a szerződés megkötése előtt. A szerződés megkötésének engedélyezése esetében azt kell elsősorban mérlegelni, hogy a szerződés megkötésének előnyei meghaladják-e a szerződéskötéssel járó hátrányokat, tekintettel arra, hogy a szerződés megkötése esetén már nincs lehetőség a jogorvoslati eljárásban jogsértés megállapítása esetén a Kbt. 165. § bekezdés b) pontja szerinti ajánlatkérői döntés megsemmisítésére, így a jogsértés nem reparálható.

A törvény a kiemelkedően fontos érdek, illetőleg a közérdek – beleértve a nemzetgazdasági okot – védelmét minősíti olyan érdekeknek, amelyek – a további feltételek megléte esetén – alapul szolgálhatnak a szerződéskötés engedélyezéséhez. A szerződéskötés engedélyezése iránt előterjesztett kérelemben ezért konkrétan meg kell jelölni a halasztást nem tűrő, kiemelkedően fontos érdeket vagy közérdeket (nemzetgazdasági okot) és annak indokait, amely(ek)re az ajánlatkérő a kérelmét alapítja, nem elegendő az általánosságokra történő hivatkozás. A döntőbizottságnak minden esetben a konkrét ügy tényállása alapján kell vizsgálnia, hogy megállapítható-e a kiemelkedően fontos érdek vagy a közérdek. A törvény azt is meghatározza, hogy ilyen esetben különösen a közszolgáltatási tevékenység ellátásbiztonsága folyamatosságának fenntartása minősülhet olyan közérdeknek, amely megalapozhatja a szerződés megkötésének engedélyezését.

A kérelem előterjesztésével egyidejűleg az ajánlatkérőnek be kell nyújtania mindazon dokumentumokat, okiratokat, amelyekkel alá kívánja támasztani a kérelme megalapozottságát. Amennyiben az ajánlatkérő e törvényi kötelezettségének nem, vagy nem teljes mértékben tesz eleget, a döntőbizottság – törvényi felhatalmazás hiányában – hiánypótlási felhívás kibocsátása nélkül hoz döntést. A döntőbizottság mindazon esetekben, ahol az ajánlatkérő nem nyújtja be a kérelmét megalapozó bizonyítékokat, dokumentumokat, a szerződéskötés engedélyezése iránti kérelmet mint kellékhányost, érdemi vizsgálatra alkalmatlant elutasítja. A Kbt. nem tiltja, hogy az ajánlatkérő a még folyamatban lévő jogorvoslati eljárásban ismételten előterjesszen szerződéskötés engedélyezése iránti kérelmet. Amennyiben a döntőbizottság a szerződéskötés engedélyezése tárgyában a döntésre nyitva álló ötnapos időtartam alatt meghozza a jogorvoslati eljárás befejezését eredményező döntését, a szerződéskötési moratórium megszűnik, így a szerződés megkötésének engedélyezése iránti kérelemtől már nem kell külön döntést hoznia. A döntőbizottság végzése ellen külön jogorvoslati lehetőség nem áll fenn. A döntőbizottság a szerződés megkötését engedélyező végzését haladéktalanul közzéteszi a Közbeszerzési Hatóság honlapján.<sup>310</sup>

A döntőbizottság összkollégiuma a jogalkalmazás tapasztalatainak figyelembevételével, az egységes joggyakorlat biztosítása érdekében a szerződéskötés engedélyezésének egyes kérdéseiről állásfoglalást adott ki.<sup>311</sup>

<sup>310</sup> Kbt. 156. § (5) bekezdése.

<sup>311</sup> Az összkollégium 2/2017. (VI. 26.) számú állásfoglalása.

## 27.5. A jogorvoslati eljárás kiterjesztése

A jogalkotó biztosította annak a lehetőségét, hogy ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgáltakon túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat meghozatala előtt, ezek vonatkozásában is eljárhat hivatalból. Az eljárás kiterjesztésére csak akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét, vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. A korábbiakhoz képest új szabályozás szerint az eljárás kiterjesztéséről az eljáró tanács dönt, a jogalkotó e rendelkezéssel is az eljáró tanács függetlenségét garantálja.<sup>312</sup> A törvény nem tartalmaz arra vonatkozó megszorítást, hogy a folyamatban levő jogorvoslati eljárás során a döntőbizottság mely időpontban alkalmazhatja a hivatalbóli kiterjesztés lehetőségét. A döntőbizottság adott ügyben eljáró tanácsa a jogorvoslati eljárást lezáró döntés meghozataláig bármikor kiterjesztheti eljárását az általa vizsgáltakon túli jogsértésre.

A Vbt. nem biztosít lehetőséget a hivatalbóli kiterjesztésre, mivel akként rendelkezik, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárása során a kérelemhez és az ügyfelek által előterjesztett jognyilatkozatokhoz kötve van, az abban foglaltakon túl nem terjeszkedhet.<sup>313</sup>

### 27.5.1. Szignalizáció

Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárás során más jogszabály megsértésére utaló körülményt észlel, köteles azt jelezni a hatáskörrel rendelkező szervnek, így különösen a nyomozó hatóságnak, az Állami Számvevőszéknek, a kormányzati ellenőrzési szervnek vagy a Gazdasági Versenyhivatalnak.<sup>314</sup>

## 27.6. Perindítás a jogorvoslati eljárás során

A Kbt. jogorvoslati rendelkezései között új szabályként jelenik meg a szerződésszegés tényének megállapítása iránti per intézményének bevezetése. A Kbt. e körben úgy rendelkezik, hogy amennyiben a döntőbizottság a Kbt. 142. § (2) bekezdésében foglalt jogsértés megállapítása iránt indított jogorvoslati eljárásban úgy ítéli meg, hogy a közbeszerzési ügy érdemi eldöntése érdekében szükség van a szerződésszegés megtörténtének előzetes elbírálására, a bíróság előtt pert indít, és ezzel egyidejűleg a jogorvoslati eljárást felfüggeszti.

A perben a bíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy a szerződésszegés olyan kötelezettség szerződésszerű teljesítésének elmaradásával valósult-e meg, amelyet az ajánlatkérő az ajánlatok értékelésekor figyelembe vett, vagy a szerződésszegés eredményeként a teljesítés a szerződés tartalmától olyan mértékben tér el, amely – amennyiben a felek a szerződésüket így módosították volna – szerződésmódosításként a 141. § (6) bekezdés a)–c) pontjai szerint lényeges módosításnak minősülne.

<sup>312</sup> Kbt. 158. § (1) bekezdés.

<sup>313</sup> Vbt. 152. § (2) bekezdés.

<sup>314</sup> Kbt. 158. § (3) bekezdés.

Ha a szerződésszegés megtörténtét a bíróság megállapítja, ez egyben azt is jelenti, hogy az ajánlatkérő azáltal, hogy nem érvényesítette a szerződésszegésből eredő igényeket, megsértette a verseny tisztasága, átláthatósága és nyilvánossága, az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód, valamint a közpénzek hatékony és felelős felhasználásának Kbt. szerinti alapelveit.

A döntőbizottságot a perben teljes költségmentesség illeti meg. A perindításról a döntőbizottság a Közbeszerzési Hatóság honlapján tájékoztatást tesz közzé, amely tartalmazza az adott ügy megnevezését (adott esetben a kapcsolódó közbeszerzési eljárás megjelölését), a keresetlevél benyújtásának időpontját, valamint a peres felek megnevezését.<sup>315</sup>

## 27.7. A kontradiktórius eljárás jellemzői

Az Ákr. alapvető rendelkezéseinek megfelelően a közigazgatási hatóságnak kell gondoskodnia arról, hogy az ügyfelek jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, azokat gyakorolhassák, valamint egyenlő bánásmódban részesüljenek. Ezen alapelvek érvényesülése érdekében a Kbt. a döntőbizottság kötelezettségévé teszi, hogy biztosítsa a kérelmező (kezdőmegnyitási) és az ellenérdekű ügyfél számára minden, az eljárás során felvetődött új tény, előterjesztett kérelem, nyilatkozat megismerését, valamint az azokkal kapcsolatos álláspontjuk kifejtésének lehetőségét.

A Közbeszerzési Döntőbizottság az ügyfelek és a közbeszerzési ügyben érdekelték észrevételét azzal küldi meg az ellenérdekű ügyfeleknek, illetve egyéb érdekeltéknek, hogy az arra vonatkozó nyilatkozataikat legkésőbb három napon belül kötelesek megtenni. A Közbeszerzési Döntőbizottság ezen kívül is bármikor felhívhatja az ügyfeleket és a közbeszerzési ügyben érdekeltéket megfelelő határidő tűzésével nyilatkozattételre, illetve észrevételek előterjesztésére. A nyilatkozatokat és észrevételeket, illetve egyéb iratokat a Közbeszerzési Döntőbizottság erre vonatkozó felhívása esetén informatikai eszköz alkalmazásával megszerkesztett, szerkeszthető formátumú változatban is a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezésére kell bocsátani, ha ilyen formátumban egyébként rendelkezésre állnak. A szerkeszthető formátumú változatban történő rendelkezésre bocsátást – elektronikus levél útján történő benyújtás esetén – a Közbeszerzési Döntőbizottság egy munkanapon belül visszaigazolja. Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az ügyben nem tart tárgyalást, az ügyfelek és a közbeszerzési ügyben érdekelték értesítésével meghatározhatja azt az időpontot, ameddig az ügyfelek, illetve egyéb érdekelték kötelesek valamennyi érdemi nyilatkozat, észrevétel megtételére. Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az ügyben tárgyalást tart, az ügyfelek, illetve egyéb érdekelték a tárgyalást megelőzően kötelesek valamennyi érdemi nyilatkozat, észrevétel megtételére. Az ügyfelek, illetve egyéb érdekelték a meghatározott időpontot, illetve a tárgyalást követően csak a Közbeszerzési Döntőbizottság erre irányuló felhívása esetén terjeszthetnek elő további észrevételt vagy nyilatkozatot. A meghatározott időpontot, illetve az ügyben tartott tárgyalást követően a Közbeszerzési Döntőbizottság felhívása nélkül előterjesztett további észrevételeket vagy nyilatkozatokat a Közbeszerzési Döntőbizottság nem veszi figyelembe döntése meghozatalakor.<sup>316</sup>

<sup>315</sup> Kbt. 159. §.

<sup>316</sup> Kbt. 160. §.

## 27.8. A tárgyalás tartására vonatkozó szabályok

Fő szabályként azt határozta meg a jogalkotó, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a közbeszerzési ügyet tárgyalás tartása nélkül bírálja el, kivéve, ha a tárgyalás tartása feltétlenül szükséges, különösen az ügyféli jogok gyakorlásához, a tényállás tisztázásához, a szakszerű és minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe vevő döntés meghozatalához. Nem tartható tárgyalás, ha a jogorvoslat tárgya kizárólag a gazdasági szereplő által a közbeszerzési eljárás során bemutatott referenciáknak az eljárást megindító felhívásban előírtakkal való műszaki egyenértékűségének megállapítása. A Közbeszerzési Döntőbizottság a tárgyalást az eljárás megindításától számított tizenöt napon belül tartja meg. A Közbeszerzési Döntőbizottság által tartott tárgyaláson az ügyfeleken kívül az egyéb érdekeltnek is – személyesen vagy képviselőik útján – jelen lehetnek, észrevételt tehetnek, illetve a tárgyalás befejezéséig bizonyítékokat terjeszthetnek elő. A tárgyalás nyilvános. A Közbeszerzési Döntőbizottság indokolt végzésével a tárgyalásról vagy annak egy részéről a nyilvánosságot kérelemre vagy hivatalból kizárhatja, ha az minősített adat, üzleti titok vagy külön törvényben meghatározott más titok megőrzése miatt feltétlenül szükséges.

Új szabályként jelenik meg a törvényben az, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a tárgyalásról készült jegyzőkönyvet a tárgyalástól számított öt napon belül megküldi az ügyfeleknek, valamint az egyéb érdekeltnek.<sup>317</sup>

A Vbt. hatálya alá tartozó ügyekben a döntőbizottság csak zárt tárgyalást tarthat.<sup>318</sup>

## 27.9. Iratbetekintés

A döntőbizottság előtti iratbetekintés lehetősége az iratbetekintést kérő személyétől, illetve a megtekinteni kívánt irat tartalmától függően eltérően biztosított, azonban minden esetben a Döntőbizottság engedélyéhez kötött.

A közbeszerzési ügy kérelmezője vagy kezdeményezője, az ellenérdekű ügyfél, továbbá ezek képviselője az eljárás megindításától számított tizedik napig, a Közbeszerzési Hatóság tagja az eljárás során bármikor betekinthez a közbeszerzési eljárás, illetve a jogorvoslati eljárás során keletkezett iratokba, és azokról másolatot, feljegyzést készíthet.

A Kbt. a jogorvoslati eljárás kérelmezőjének, az ellenérdekű ügyfélnek és ezek képviselőjének biztosít iratbetekintési jogot. E személyi kör számára – a jogorvoslati eljárásban betöltött pozíciójából, helyzetéből következően – mind a közbeszerzési eljárás, mind a jogorvoslati eljárás során keletkezett iratok megismerését biztosítja. A kérelmezői és az ellenérdekű ügyféli kör iratbetekintési jogosultsága ugyanakkor nem tekinthető korlátlanoknak. A Kbt. ügyfélképesség-fogalmából következően az iratbetekintési jog sem terjedhet túl a kérelmezői, illetőleg az ellenérdekű ügyféli jogosultságon, azaz a közbeszerzési, illetve a jogorvoslati eljárás iratait csak abban a körben tekinthetik meg, amelynek vonatkozásában az ügyfélképességük megállapítható.

Az ajánlatkérő, az ajánlattevő és a részvételre jelentkező – az üzleti titok védelmére való hivatkozással – indokolt kérelmében kérheti az iratbetekintést kérelmező személyek

<sup>317</sup> Kbt. 161. §.

<sup>318</sup> Vbt.154. § (3) bekezdés.

iratbetekintési jogának kizárását vagy korlátozását az olyan iratok vagy adatok tekintetében, amelyek nem minősülnek közérdekű adatnak vagy közérdekből nyilvános adatnak. Amennyiben az ajánlattevő vagy a részvételre jelentkező meghatározott iratokat elkülönített módon, üzleti titokként helyezte el az ajánlatában, részvételi jelentkezésében, vagy a közbeszerzési eljárás során általa benyújtott egyéb irat tekintetében kérte annak üzleti titokként történő kezelését, úgy kell tekinteni, hogy ezen iratok vonatkozásában kérte az iratbetekintési jog kizárását. A Közbeszerzési Döntőbizottság megvizsgálja, hogy az iratbetekintési jog korlátozásának vagy kizárásának feltételei fennállnak-e, és a kérelemről való döntéssel egyidejűleg – amennyiben az az adott esetben értelmezhető – kötelezheti az érintettet olyan iratváltozat elkészítésére, amely nem tartalmaz üzleti titkot. Felhasználói engedély hiányában nem lehet betekinteni a minősített adatot tartalmazó iratba. Nem lehet betekinteni a törvény által védett egyéb adatot tartalmazó iratba sem, ha azt az érintett adat védelmét szabályozó törvény kizárja, vagy ha a védett adat megismerésének hiánya nem akadályozza az iratbetekintést kérő személyt jogorvoslati jogának gyakorlásában.

## 27.10. Ügyintézési határidő

Az Ákr. ügyintézési határidőre vonatkozó általános szabályaitól eltérően a Kbt. fő szabályként előírja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárás megindításától számított tizenöt napon belül köteles az eljárást befejezni, ha az ügyben tárgyalás tartására nem került sor. Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az ügyben tárgyalást tartott, az eljárás megindításától számított huszonöt napon belül köteles az eljárást befejezni. Amennyiben a jogorvoslat tárgya a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt.-be ütköző módosítása vagy teljesítése, a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárás megindításától számított hatvan napon belül köteles az eljárást befejezni. E határidők legfeljebb tíz nappal – indokolt esetben egy alkalommal – meghosszabbíthatók.<sup>319</sup>

A rövidebb ügyintézési határidőhöz igazodik az a törvényi előírás is, hogy a közbeszerzési biztos megkeresésére a közbeszerzéssel kapcsolatos ügyben minden szervezet – ideértve a szakmai kamarákat és az érdekképviseleti szervezeteket is – köteles tíz napon belül tájékoztatást adni.<sup>320</sup>

## 27.11. A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata

A Közbeszerzési Döntőbizottság az ügy érdemében hozott határozatában az alábbi döntéseket hozhatja: az alaptalan kérelmet elutasítja, a hivatalból indított vagy folytatott eljárásban megállapítja a jogsértés hiányát, megállapítja a jogsértés megtörténtét, a jogsértés megtörténtének megállapítása mellett a törvényben meghatározott jogkövetkezményeket alkalmazhatja, a törvényben meghatározott esetekben a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, a jogsértés megtörténtének megállapítása mellett eltiltja az ajánlattevőt,

<sup>319</sup> Kbt. 164. §.

<sup>320</sup> Kbt. 187. § (3) bekezdés.

alvállalkozót vagy a közbeszerzési eljárásban részt vett más szervezetet vagy személyt a közbeszerzési eljárásban való részvételtől.<sup>321</sup>

A döntőbizottság számára biztosított jogkövetkezmény-rendszerről megállapítható, hogy az nem reformatórius jellegű, nem ad felhatalmazást arra, hogy a döntőbizottság megváltoztathassa az ajánlatkérői döntéseket. A döntőbizottság alapvetően kasszációs jogkörrel rendelkezik, vagyis a jogsértés megállapítása mellett megsemmisítheti a jogsértő döntéseket.

A törvény az ajánlatkérő számára adja meg a jogosultságot és egyben kötelezettséget arra, hogy a közbeszerzési eljárásban meghozza a döntéseit, amely jogkörét a döntőbizottság nem vonhatja el. A javaslat a döntőbizottság számára a meghozott döntések jogszerűségének felülvizsgálatára ad felhatalmazást.<sup>322</sup>

A döntőbizottság határozatában jogsértés megállapítása mellett a közbeszerzési eljárás befejezése előtt felhívhatja a jogsértőt a törvénynek megfelelő eljárásra, illetve az ajánlatkérő döntésének meghozatalát feltételhez kötheti, megsemmisítheti az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás során hozott vagy azt lezáró döntését, ha e döntés alapján a szerződést még nem kötötték meg. Kiemelendő, hogy amennyiben a döntőbizottság nem az egész döntést ítéli jogsértőnek, úgy lehetősége van arra is, hogy annak csak egy részét semmisítse meg, például a felhívás vagy a közbeszerzési dokumentumok egyes jogsértő előírásainak esetében.

A törvényben meghatározott jogkövetkezmények objektívek, alkalmazásukhoz felróhatóság, szándékosság, célzatosság nem szükséges.<sup>323</sup>

A bírság jogkövetkezményének tekintetében a törvény megkülönbözteti a bírság kiszabásának kötelező és lehetséges eseteit, amelynek mértékét esetenként eltérően határozta meg a jogalkotó.

A bírság kötelező kiszabására akkor kerül sor, ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg, a felek a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértésével kötöttek szerződést, a szerződést hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás eredményeként úgy kötöttek meg, hogy nem álltak fenn a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságának feltételei, az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetén elmulasztotta a Közbeszerzési Hatóság előzetes értesítését. Ebben az esetben a bírság összege a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetén a jogorvoslattal érintett rész értékének, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15%-a lehet. A bírság kiszabásának lehetséges eseteiben a bírság összege a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének legfeljebb 10%-a lehet.

A Vbt. a kiszabható bírság maximummértékét a beszerzés értékének 5%-ában határozza meg.

A Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésekor, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének, illetve az eltiltás időtartamának megállapításakor az eset összes körülményét – így különösen a jogsértés súlyát, a közbeszerzés tárgyát és értékét, a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását, az e törvénybe ütköző magatartás ismételt tanúsítását, a jogsértőnek az eljárást segítő együttműködő magatartását, a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú

<sup>321</sup> Kbt. 165. § (2) bekezdés.

<sup>322</sup> Kbt. indokolása.

<sup>323</sup> Kbt. indokolása.

időtartamot, támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat – figyelembe veszi. A bírság összegének és az eltiltás időtartamának megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.<sup>324</sup>

A döntőbizottság bírságolási lehetősége nem érinti azt a jogviszonyt, amely alapján az ajánlatkérő a megkötött polgári jogi szerződése vagy egyéb jogviszony alapján igényt érvényesíthet a jogsértésért felelős személlyel, szervezettel szemben, a felek egymás között jogviszonyára tartozó kérdés, hogy a döntőbizottság által alkalmazott bírság jogkövetkezményének áthárítására áll-e fenn jogalap.

Az eltiltás jogkövetkezményét a korábbi kormányrendeleti szabályozás helyett ismét a Kbt. tartalmazza, amely több lényeges pontban eltér a korábban hatályban volt rendelkezésekhez képest.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett köteles az ajánlattevőt, alvállalkozót vagy a közbeszerzési eljárásban részt vett más szervezetet vagy személyt mérlegelési jogkörében eljárva fél évtől három évig terjedő időszakra eltiltani a közbeszerzési eljárásban való részvételtől,

- ha az a közbeszerzési eljárás során, illetve közbeszerzési eljárással kapcsolatban hamis adatot szolgáltatott, vagy hamis nyilatkozatot tett, és kizárásának törvényi feltételei fennállnak,
- ha az a közbeszerzési eljárásban megkísérelte jogtalanul befolyásolni az ajánlatkérő döntéshozatali folyamatát, vagy olyan bizalmas információt próbált megszerezni, amely jogtalan előnyt biztosítana számára a közbeszerzési eljárásban, továbbá
- ha a Kbt. 25. §-a szerinti összeférhetlenségből, illetve a közbeszerzési eljárás előkészítésében való előzetes bevonásból eredő versenytorzulást az adott eljárásban való részvételtől való eltiltásán kívül nem lehet más, kevésbé kényszerítő intézkedésekkel hatékonyan orvosolni.

Az első két esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlattevőt, alvállalkozót, illetve a közbeszerzési eljárásban részt vett más szervezetet vagy személyt nemcsak a jövőre nézve, hanem a vizsgált közbeszerzési eljárásban, továbbá egyéb folyamatban lévő közbeszerzési eljárás vonatkozásában is köteles eltiltani a közbeszerzési eljárásban való részvételtől, illetve a szerződés megkötésétől, ha az érintett eljárásokban az eljárás eredményének megküldésére még nem került sor, míg a harmadik esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlattevőt, alvállalkozót, illetve a közbeszerzési eljárásban részt vett más szervezetet vagy személyt kizárólag a vizsgált közbeszerzési eljárásban tilthatja el a közbeszerzési eljárásban való részvételtől, illetve a szerződés megkötésétől. A döntőbizottság mérlegelési jogkörében hozott határozata akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatók, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.<sup>325</sup>

Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérőnek az eljárást lezáró döntését, az ajánlatkérő köteles a határozat végrehajthatóságának időpontjától számított harminc napon belül új eljárást lezáró döntést hozni. Ha az eljárás előreláthatólag nem ered-

<sup>324</sup> Kbt. 165. § (11) bekezdése; Vbt. 158. § (10) bekezdése.

<sup>325</sup> A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 339/B. §



ménytelen, 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 kötöttségnek az ajánlatkérő által meghatározott új idejére. Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában megállapítja a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértését, az ajánlatkérőként, illetve az ajánlattevőként szerződő fél – a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának kézbesítésétől számított harminc napon belül – elállhat az érintett közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéstől, feltéve, hogy a jogsértés befolyásolta a közbeszerzési eljárást lezáró döntést.<sup>326</sup>

### **27.12. A Közbeszerzési Döntőbizottság döntésének közzétevése és nyilvánosságra hozatala**

A korábbi szabályozással megegyezően az eljárás felfüggesztését elrendelő végzést, a közbeszerzési ügy befejezését eredményező végzést és határozatot az ügyfeleknek és egyéb érdekeltnek kézbesíteni kell. Ha az eljárás felfüggesztését elrendelő végzés, az ügy befejezését eredményező végzés vagy határozat támogatásból megvalósuló közbeszerzésre vonatkozik, a határozatot a közbeszerzéshez támogatást nyújtó szervezet részére is kézbesíteni kell.

A nyilvánosságot biztosító rendelkezés, hogy a közbeszerzési ügy befejezését eredményező végzést és határozatot, valamint a szerződés megkötésének engedélyezése tárgyában hozott végzést meghozatala napján a Közbeszerzési Hatóság honlapján közzé kell tenni. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát a honlapon akkor is közzéteszi, ha a határozat bírósági felülvizsgálatát kérték, erre a tényre azonban utalni kell.<sup>327</sup>

A Vbt. eltérő szabályozása szerint a fentiekben felsorolt döntéseket a Közbeszerzési Hatóság honlapján nem kell közzétenni, azokat a felek részére kézbesíteni kell.

### **27.13. Az összkollégium működése**

A Közbeszerzési Döntőbizottságon belül a jogorvoslati gyakorlat egységét az összkollégium biztosítja, amely a közbeszerzési biztosokból álló testület. A közbeszerzési biztosokon kívül 2015. november 1-től az összkollégium ülésein a közbeszerzésekért felelős miniszter által vezetett minisztérium közbeszerzési területért felelős szervezeti egységének képviselői, valamint az európai támogatásokat auditáló szerv képviselői tanácskozási joggal részt vehetnek. A törvény arra is lehetőséget ad, hogy a döntőbizottság a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott egyes ügyekre, bizonyos ügycsoportokra kollégiumot működtessen, amely az egységes joggyakorlat biztosítása érdekében elemzi a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatát, figyelemmel kíséri a bírósági joggyakorlat alakulását, és vé-

<sup>326</sup> Kbt. 165. § (12)–(13) bekezdés.

<sup>327</sup> Kbt. 166. § (1)–(3) bekezdés.

leményt nyilvánít a vitás jogalkalmazási kérdésekben. Amennyiben a döntőbizottság valamely eljáró tanácsa elvi kérdésben hoz döntést, köteles e döntését a döntőbizottság elnökének bemutatni, aki az elvi kérdésben hozott döntést köteles az összkollégium elé terjeszteni. A döntőbizottság elnökének törvényi kötelezettsége, hogy a döntőbizottság döntéshozatalát folyamatosan figyelemmel kísérrje. Ha arról szerez tudomást, hogy az eljáró tanácsok ellentétes elvi alapokon nyugvó döntéseket hoztak, erről tájékoztatnia kell az összkollégiumot, amely a jogegység biztosítása érdekében állást foglal az adott jogkérdésben. Az összkollégium egyetértése esetén az összkollégium állásfoglalásáról a döntőbizottság a Közbeszerzési Hatóság honlapján tájékoztatást ad, ezzel biztosítva azt, hogy ezen döntéseket a jogalkalmazók megismerhessék.

## 27.14. A Közbeszerzési Döntőbizottság döntéseinek bírósági felülvizsgálata

Ha az Ákr. alapján a végzés ellen önálló jogorvoslatnak van helye (pl. kérelem visszautasítása, az eljárás megszüntetése, az eljárás felfüggesztése, eljárási bírság kiszabása, iratbetekintési jog gyakorlása vagy korlátozása stb), a kereseti kérelmet a végzés kézbesítésétől számított nyolc napon belül a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz kell benyújtani. A Közbeszerzési Döntőbizottság a kérelmet az ügy irataival együtt a beérkezését követően haladéktalanul továbbítja a bíróságnak.

A Közbeszerzési Döntőbizottság önálló jogorvoslattal megtámadható végzése ellen indított közigazgatási perben hozott bírósági ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.<sup>328</sup>

A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata ellen közigazgatási pert indíthatnak a hivatalbóli jogorvoslati eljárás kezdeményezésére jogosult szervek és személyek is. A törvény megengedi, hogy a közigazgatási per megindításának indoka nemcsak a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszabálysértése lehet, hanem az a körülmény is, ha a felperes szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság nem megfelelően értékelt, minősítette a kérelmezett korábbi eljárását, döntését e törvény szabályaira tekintettel. A keresetlevelet a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül kizárólag a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz lehet benyújtani.<sup>329</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottságnak a keresetlevelet annak beérkezését követő tíz napon belül kell továbbítania a bíróság részére a védíratával együtt. A bíróság a védíratot legkésőbb nyolc napon belül küldi meg a felperes részére.

Ha a keresetlevél a keresetlevél benyújtása halasztó hatályának elrendelésére irányuló kérelmet tartalmaz, a bíróság a kérelemről a keresetlevél bírósághoz érkezését követő öt napon belül dönt a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) rendelkezései szerint.<sup>330</sup> Ha a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztatja – ideértve a bírság összegét is –, alkalmazhatja a jogsértés jogkövetkezményeit, továbbá ha a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának megváltoztatása körében megállapítja a 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megvalósulását, hivatalból vizsgálja a 137. § (3) bekezdésének alkalmazhatóságát, és ítéletében megállapítja a jogsértésre

<sup>328</sup> Kbt. 169. §

<sup>329</sup> Kbt. 170. §

<sup>330</sup> Kp. 51–52. §-ai

tekintettel a szerződés semmisségét, vagy azt, hogy a 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállására tekintettel nem semmis. Ha a bíróság a (2) bekezdésnek megfelelően megállapítja, hogy a szerződés a 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállására tekintettel nem semmis, bírságot szab ki, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.

Ha a bíróság a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés megállapítása esetén megállapítja a szerződés érvénytelenségét, egyúttal megvizsgálja, hogy a teljesített szolgáltatások jellegére tekintettel a szerződéskötés előtt fennállott helyzet természetben visszaállítható-e. Ha megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében nem lesz lehetséges, bírságot szab ki, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.

Ha nincs szükség bizonyítási eljárás lefolytatására, vagy tárgyaláson kívüli eljárás esetén, a bíróság hatvan napon belül dönt. A bíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, kivéve, ha a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztatja. A bíróságnak a határozatát annak meghozatalától számított tizenöt napon belül kell írásba foglalnia és a felek részére kézbesítenie

Ezen perekre a hatáskörrel és illetékességgel a Fővárosi Törvényszék rendelkezik.<sup>331</sup> Ezen ügyekben másodfokon a Kúria ítélkezik, amely a felülvizsgálati ügyekben is eljár.<sup>332</sup>

## **27.15. A szerződés módosítása érvénytelenségének megállapítása iránti polgári per**

A 2015. november 1-jétől hatályos szabályozás szerint a Közbeszerzési Hatóság hatósági ellenőrzése kapcsán újdonságként szerepel a szerződés módosítása érvénytelenségének, illetve a szerződésszegés megállapítása iránti polgári per megindításának lehetősége. A törvény szerint, ha a Közbeszerzési Hatóság a szóban forgó hatósági ellenőrzése során megállapítja, hogy a szerződés tartalma valószínűsíthetően a Kbt. azon rendelkezésébe ütközik, amely szerint semmis a szerződés módosítása, ha arra irányul, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő felet mentesítsék az olyan szerződésszegés (illetve szerződésszegésbe esés) és annak jogkövetkezményei – ide nem értve a felmondás vagy elállás jogának gyakorlását – alkalmazása alól, amelyért felelős (illetve felelős lenne), vagy amely arra irányul, hogy az ajánlatkérő átvállaljon a nyertes ajánlattevőt terhelő többletmunkaköltségeket vagy indokolatlanul egyéb, a szerződés alapján a nyertes ajánlattevőt terhelő kockázatokat, pert indít a szerződés módosítás érvénytelenségének kimondása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt. Ha a bíróság a perben megállapítja a szerződés módosításának érvénytelenségét, az érvénytelenség Ptk. szerinti jogkövetkezményei mellett bírságot is köteles kiszabni, amelynek összege legfeljebb a szerződés értékének 15%-a lehet.

<sup>331</sup> Kp. 12. § (2) bekezdés a) pontja és a 13. § (811) bekezdése

<sup>332</sup> Kp. 7. § (2) bekezdés b) pontja és (3) bekezdése

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becslött érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában. *Közbeszerzési Értesítő*, 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.
- A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a kizáró okok tekintetében benyújtandó igazolásokról, nyilatkozatokról, nyilvántartásokról és adatokról a Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők vonatkozásában.* Forrás: [www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesek-tanacsanak-utmutatoja-kizaro-okok-tekinteteben-benyujtando-igazolasokrol-nyilatkozatokrol-nyilvانتartasokrol-es-adatokrol-magyarorszagon-letelepedett-gazdasagi-szereplok-vonatkozasaban](http://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesek-tanacsanak-utmutatoja-kizaro-okok-tekinteteben-benyujtando-igazolasokrol-nyilatkozatokrol-nyilvانتartasokrol-es-adatokrol-magyarorszagon-letelepedett-gazdasagi-szereplok-vonatkozasaban) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 04.)
- A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről. *Közbeszerzési Értesítő*, 2017. évi 81. szám, 2017. május 19.
- A Közbeszerzési Hatóság Elnökének Közleménye a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások fokozottan szigorú ellenőrzéséről. *Közbeszerzési Értesítő*, 2017. évi 72. szám, 2017. május 8.
- A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a 2017. január 1-jétől irányadó közbeszerzési értékhatárokról.* Forrás: [www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/elnoeki-tajekoztatok/kozbeszerzesi-hatosag-elnokek-tajekoztatoja-2017-január-1-jetol-iranyado-kozbeszerzesi-ertekhatarokrol](http://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/elnoeki-tajekoztatok/kozbeszerzesi-hatosag-elnokek-tajekoztatoja-2017-január-1-jetol-iranyado-kozbeszerzesi-ertekhatarokrol). (A letöltés dátuma: 2018. 07. 04.)
- A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások ellenőrzéséről. *Közbeszerzési Értesítő*, 2016. évi 26. szám, 2016. március 2.
- BÁGER Gusztáv (2015): A korrupció elleni küzdelem integritásalapú szemlélete, módszertani alapjai és nemzetközi tapasztalatai. In DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária szerk.: *Antikorrupció és integritás*. Budapest, NKE. 23–48.
- DARGAY Eszter (2015): *Antikorrupció és integritás*. Budapest, NKE.
- HANKISS Elemér (2001): A korrupció jelensége. In CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba szerk.: *Korrupció Magyarországon*. Pécs, Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. *Hatmilliárdos kartell*. Forrás: [www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/bunugyek/hatmilliárdos-kartell](http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/bunugyek/hatmilliárdos-kartell) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 04.)
- HAUBER György (2010): *Közgazdaságtan I.* Főiskolai jegyzet. Forrás: [rtk.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/hauber-gyorgy-kozigazdasagtan-i\\_original.pdf](http://rtk.uni-nke.hu/uploads/media_items/hauber-gyorgy-kozigazdasagtan-i_original.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 07. 04.)
- JUHÁSZ Lilla Mária (2015): A korrupció elleni harc Magyarországon az OECD jelentéseinek tükrében. In DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária szerk.: *Antikorrupció és integritás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 49–68.
- Kislexikon*. Forrás: [www.kislexikon.hu/kartel.html#ixzz4tuKGgVxw](http://www.kislexikon.hu/kartel.html#ixzz4tuKGgVxw) (A letöltés dátuma: 2017. 07. 04.)
- KIS Norbert – CSERNY Ákos (2012): The Government and Public Administration. In SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András – CSINK Lóránt szerk.: *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Dublin, Clarus Press. 135–156.

- Közbeszerzéssel kapcsolatos rendeletek.* Forrás: [www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzessel-kapcsolatos-rendeletek](http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzessel-kapcsolatos-rendeletek) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 04.)
- MAGYARY Zoltán (1931): *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása.* A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T.
- PALLAI Katalin (2015): Integritásoktatás a közszolgálati képzésben – az építkező oktatás a fejlődő integritásért In DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária szerk.: *Antikorrupció és integritás.* Budapest, NKE. 93–108.
- Dr. PETRÉTEI József: A korrupció jellemzői és az ellene való küzdelem lehetőségei. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 5. évf. 1. sz. 25–35. Forrás: [rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/003Petretei.pdf](http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/003Petretei.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 04.)
- Dr. VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta (2015): A szerződésekre vonatkozó rendelkezések a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvényben – különös tekintettel a szerződésmódosítás új szabályainak elemzésére. *Közbeszerzési Szemle*, 11–12. sz.

# HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK, HATÁROZATOK ÉS BÍRÓSÁGI ÍTÉLETEK

Magyarország Alaptörvénye

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről

1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról

1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról

2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről

2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól  
2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szövetsége Meridában, 2003. december 10-én  
kelt Korruptió elleni Egyezményének kihirdetéséről

2007. évi CXXXVI. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról

2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2013. évi CXVI. törvény a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény módosításáról

2015. évi XXXIII. törvény a Budapesten megrendezendő Úszó-, Vízilabda-, Műugró, Műúszó  
és Nyíltvízi Világbajnokság megvalósításához szükséges létesítményfejlesztésről

2016. évi XXX. törvény a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2016. évi CLX. törvény a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény és az azzal összefüggő  
egyeb törvények módosításáról

289/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbe-  
szerzési szabályokról

16/2012. (II. 16.) Korm. rendelet a gyógyszerek és orvostechikai eszközök közbeszerzésének sajátos  
szabályairól

307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési  
szabályokról

308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések tel-  
jesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről

310/2015. (X. 28.) Korm. rendelet a tervpályázati eljárásokról

320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről

321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok iga-  
zolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról

322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kap-  
csolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól

323/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az egyes közbeszerzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról

- 324/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a védelem terén alapvető biztonsági érdeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt áruk beszerzésére, illetőleg szolgáltatások megrendelésére vonatkozó sajátos szabályokról szóló 228/2004. (VII. 30.) Korm. rendelet módosításáról
- 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegről
- 45/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról
- 46/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók előzetes regisztrációjáról
- 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról
- 1239/2017. (IV. 28.) Korm. határozat a Nemzeti Korrupcióellenes Programmal összefüggő intézkedések 2017–2018. évre vonatkozó terve elfogadásáról
- EBH2012.K.12 közigazgatási elvi határozat
- 1/2011. (XII. 6.) Közigazgatási jogegységi határozat.
- A Kúria Kfv. VI.37.218/2011. számú ítélete
- A Kúria Kfv.III.37.158/2015/11. számú ítélete
- A Kúria Pfv.V.20.095/2016/9. számú ítélete
- A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.IV.37.642/11. számú ítéletének indokolása
- A Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.529 /2009 /3. számú ítélete
- A Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.20.911/2013/7/II. számú ítélete
- A Fővárosi Törvényszék 28.K.30.434/2011/10. számú ítélete
- A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 37.Kpk.45.792/2015/3. számú végzése
- A Budapest Környéki Törvényszék 8.Kf.21.579/2013/7. számú ítélete
- BDT2017. 3651. számú döntés
- A Pécsi Törvényszék mint másodfokú bíróság 1.Kf.20.376/2013/8. számú ítélete
- A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27350/2017/3. számú végzése
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/23/EU irányelve a koncessziós szerződésekről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról (2006/C 179/02)
- Az Európai Unió Bíróságának C-458/03. számú, Parking Brixen ügyben hozott ítélete
- Az Európai Unió Bíróságának C-176/98. számú ítélete
- Az Európai Unió Bíróságának C-275/08. számú ügyben hozott ítélete
- Az Európai Unió Bíróságának C-324/14. számú ítélete
- Az Európai Unió Bíróságának C-352/12. számú ügyben hozott ítélete
- A Közbeszerzési Döntőbizottság D.965/8/2010. iktatószámú határozata
- A Közbeszerzési Döntőbizottság D.981/12/2010. iktatószámú határozata
- A Közbeszerzési Döntőbizottság D.661/18/2011. iktatószámú határozata
- A Közbeszerzési Döntőbizottság D.663/9/2012. iktatószámú határozata

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.131/9/2013. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.225/8/2013. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.259/9/2013. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.140/9/2014. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.181/2014. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.416/9/2014. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.880/7/2014. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.686/2015. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.883/2015. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.915/2015. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.69/10/2015. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.323/5/2015. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.376/5/2015. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.571/8/2015. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.799/8/2015. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.239/10/2016. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.293/24/2016. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.519/22/2016. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.136/6/2016. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.916/11/2016. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.496/36/2016. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.751/8/2016. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.789/5/2016. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.790/5/2016. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.663/2016. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.887/2016. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.824/15/2016. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.882/48/2016. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.965/17/2016. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.1/7/2017. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.25/7/2017. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.32/6/2017. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.127/7/2017. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.283/30/2017. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.38/12/2017. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.52/7/2017. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.151/11/2017. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.166/9/2017. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.197/7/2017. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.286/7/2017. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.352/8/2017. iktatószámú határozata  
A Döntőbizottság D.362/19/2017. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.364/5/2017. iktatószámú határozata  
A Közbeszerzési Döntőbizottság D.393/6/2017. iktatószámú határozata  
Az összkollégium 2/2017. (VI. 26.) számú állásfoglalása



A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó  
[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)  
1083 Budapest, Ludovika tér 2.  
Telefon: 06 (30) 426 61 16  
E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető  
Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni  
Tördelőszerkesztő: Gyapjas Anikó

ISBN 978-615-5889-95-0 (PDF)  
ISBN 978-615-5889-96-7 (EPUB)

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében jelent meg.

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**