



KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG

2024. VI. évfolyam 10. szám

# KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

# KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

## NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



**MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFIGYELŐ • HIRDETMEŒYEK • HATÁROZATOK**

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





2024. VI. évfolyam 10. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

**Dr. Kovács László PhD**

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

**Dr. Kovács László PhD**

Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

**Dr. Varga Zs. András**

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

**Dr. Navracsics Tibor**

Közgazgatási és Területfejlesztési miniszter

**Dr. Tátrai Tünde**

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

**Prof. Dr. Boros Anita**

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,  
egyetemi tanár

**Prof. Dr. Herbert Küpper**

Institute of East European Law, Managing Director

**Prof. Gustavo Piga**

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

**Dr. György László**

Gazdaságfejlesztési Minisztérium, kormánybiztos

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

**Dr. Kugler Tibor**

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Szerkesztők:

**Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD**

Nemzeti Fejlesztési Központ,  
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,  
főosztályvezető

Olvasószerkesztő:

**Dr. Kovács Dóra**

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

**Lónyainé Kaczur Piroska**

Tördelés és

Online megjelenés:

**Kovács Judit**

Közbeszerzési Hatóság, képzési  
asszisztens

Lektorok:

**Dr. Kugler Tibor**

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

**Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD**

Nemzeti Fejlesztési Központ,  
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,  
főosztályvezető

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

TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László PhD) 2

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai (Dr. Nyerges Éva) ..... 3

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva LL.M.) ..... 14

A Döntőbizottság D.315/19/2024. számú határozata 14

A Döntőbizottság D.355/14/2024. számú határozata 20

Közbeszerzési iránytű..... 24

Az ügyfélképesség a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban. Hol húzódnak a kérelmezői beleszólásszabadság határai? I. rész

(Dr. Pfeffer Zsolt PhD) ..... 24

Statisztika (Tejnóra Judith)

A 2023. évi közbeszerzési eljárások főbb mutatóinak elemzése a közbeszerzések tárgyát képező CPV

főcsoportok szerinti bontásban..... 49



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

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

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

Nyomdai előkészítés:  
Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:  
Pátria Nyomda Zrt.

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2024. év októberében megjelenő tizedik számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – egyebek mellett – a következő témákkal összefüggésben nyújt eligazítást a jogalkalmazók számára: egyes kivételi körök fennállása, ajánlat érvénytelenné nyilvánítása, hiánypótlási felhívás előírása tárgyalásos eljárás során, fordított bírálat alkalmazása, projektársaság létrehozásával és részekre bontás tilalmával kapcsolatos egyes kérdések.

A *jogorvoslati aktualításokat bemutató rovatban* ismertetett jogesetek a jogszabályba ütközően visszavont ajánlattal, és a hamis adatszolgáltatás miatt korábban kizárt ajánlattevő ajánlatával kapcsolatosan az ajánlatkérő bírálati kötelezettségével foglalkoznak. A hatályos Kbt. alapján az ajánlatkérő jogosult a korábbi kizárás okainak súlyosságát mérlegelni, és akkor zárhatja ki a mérlegelést követően az ajánlatkérő az ajánlattevőt az adott közbeszerzési eljárásból, ha alapos oka van arra, hogy megkérdőjelezze annak megbízhatóságát.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* publikálásra kerülő írás a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban megjelenő ügyfélképesség fogalmát elemző cikksorozat első, bevezető része. Az ügyfélképesség mint eljárási akadály kérdése a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban különleges hangsúlyt kap, hiszen ez a tételes jogban meg nem jelenő, ugyanakkor az elméletben, illetve a joggyakorlatban széles körben használt fogalom határolja be, hogy mely kérelmezők jogosultak kérelmet benyújtani a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. A magyar közbeszerzési jog meglehetősen szűkszavú, a történeti tényállások rendkívül sokféleségére tekintettel óriási jelentősége van a vonatkozó joggyakorlatnak, valamint az általa kimunkált, ügyfélképességi elveknek nevezhető rendező megközelítéseknek. A tanulmány ezen elvek leírására, rendszerezésére és részletes bemutatására törekszik a joggyakorlat minél teljesebb körű feldolgozásával, a szükséges elméleti kitekintésekkel, valamint a vonatkozó feltevések megtételével.

A *Statisztika rovat* a 2023. évi közbeszerzési eljárások főbb mutatóinak elemzését tartalmazza a közbeszerzések tárgyát képező CPV főcsoportok szerinti bontásban.

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

# A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Nyerges Éva, osztályvezető, Közbeszerzési Hatóság  
DOI: 10.37371/KEP.2024.10.1

## A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai

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

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

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

### 1. kérdés

1.1. A Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja szerinti kivétel alkalmazása a kutatási szerződések megkötése tekintetében jogszerű-e, ha a szerződésben a kutató az alapkutatási tevékenység elvégzése körében a kutatási eredménye nyilvánosságra hozatala, illetve annak mások általi hasznosítása érdekében, az alapkutatáshoz szorosan kapcsolódóan előadás tartását, publikációs feladatokat ellátását vállalja, valamint az ennek körében létrejött, szerzői jogi védelem alatt álló művekre ellenérték fejében felhasználási jogot biztosít a megbízónak?

1.2. A Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja szerinti kivétel alkalmazása jogszerű-e, ha a kutató az érintett szerződés alapján kizárólag a kutatási eredményeinek ismertetését, előadások megtartását vállalja?

1.3. A 73000000-2 Kutatási és fejlesztési szolgáltatások és kapcsolódó tanácsadói szolgáltatások CPV kód alapján a Kbt.

9. § (8) bekezdés l) pontja szerinti kivétel alkalmazása olyan tanácsadói szerződés megkötése során jogszerű-e, amelynek tárgya az adott szervezet kutatás-fejlesztési alaptervekenysége körében megkötendő kutatási szerződésekkel kapcsolatos tanácsadás, ha a 73000000-2 főcsoporton belül a 73210000-7 Kutatási tanácsadó szolgáltatások és a 73200000-4 Kutatási és fejlesztési tanácsadó szolgáltatások CPV kódok szerinti kategóriákra a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja kifejezetten nem utal?

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az 1.1. kérdés szerinti esetben – az állásfoglalás kérdésben rendelkezésre bocsátott információk alapján – nem állapítható meg, hogy a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pont szerinti kivétel alkalmazásának fennáll-e az összes feltétele. A tárgyi kivétel feltételeit – különös figyelmet fordítva a lentebb részletezettekre – minden esetben az ajánlatkérőnek kell megállapítania az eset összes körülményének ismeretében. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az 1.2. és 1.3. kérdés szerinti esetben aggályos a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pont szerinti feltételek fennállása, ezért javasolt az egyes feltételek tényleges megvalósulását felülvizsgálni, az alábbiakat is figyelembe véve.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az Európai Közösségek Bizottsága a közös közbeszerzési szöszedetről (CPV) szóló 2195/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a közbeszerzési eljárásokról szóló 2004/17/EK és 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a CPV felülvizsgálata tekintetében történő módosításáról szóló 213/2008/EK rendelete (CPV rendelet) alapján az alábbi kutatási és fejlesztési szolgáltatások tartoznak a kivételi körbe:

73000000-2 Kutatási és fejlesztési szolgáltatások és kapcsolódó tanácsadói szolgáltatások

73100000-3 Kutatási és kísérleti fejlesztési szolgáltatások

- 73110000-6 Kutatási szolgáltatások
- 73111000-3 Kutatólaboratóriumi szolgáltatások
- 73112000-0 Tengerkutatói szolgáltatások
- 73120000-9 Kísérleti fejlesztési szolgáltatások
- 73300000-5 Kutatás és fejlesztés tervezése és kivitelezése
- 73420000-2 Előzetes megvalósíthatósági tanulmány és technológiai demonstráció
- 73430000-5 Tesztelés és értékelés

A Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja tehát nem kizárólag a kivételi körhöz tartozás feltételeit adja meg, hanem azokat a kritériumokat is, amelyek teljesülése közbeszerzési kötelezettséget jelenthet annak ellenére, hogy az adott - kivételi körbe tartozó - CPV kódú K+F szolgáltatásról van szó. Az egyes alkivételi esetek körök konjunktív feltételek, amelyeknek egyszerre kell fennállniuk ahhoz, hogy a beszerzés - annak ellenére, hogy az a CPV kódok által meghatározott kutatási és fejlesztési szolgáltatásra irányul - ne tartozzon a tárgyi kivételi kör hatálya alá.

Fontos megjegyezni, hogy a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja szerinti kivételi kör bizonyos - a vonatkozó jogszabályhelyben felsorolt - CPV kódok alá sorolható kutatási és fejlesztési szolgáltatásokra terjed ki, mely szűk körbe a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem sorolhatók általános jellegű, vagy nem kifejezetten kutatás-fejlesztéshez kapcsolódó szolgáltatások.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy a kivételi körök fennálltát megszorítóan kell értelmezni, így azok alkalmazására csak a jogszabály által megengedett szűk körben van lehetőség. A kivétel minden jogszabályi feltételének fennállását köteles az ajánlatkérő bizonyítani, jelen esetben valamely meghatározott CPV kód alá tartozást, továbbá a K+F tevékenység eredményének ajánlatkérőn kívüli - állásfoglalásban részletezett - hasznosítását.

Azon szerződések esetében (1.1. kérdés), ahol a kutató az alapkutatási tevékenység elvégzése körében a kutatási eredménye nyilvánosságra hozatala, illetve annak mások általi hasznosítása érdekében, az alapkutatáshoz szorosan kapcsolódóan előadás tartását, publikációs feladatok ellátását is vállalja, ettől még a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pont szerinti kivételi kör összes feltételének fennállása nem feltétlenül állapítható meg. Ezzel kapcsolatban a Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmét

arra, hogy a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pont szerinti kivételi kör alkalmazhatóságának egyik feltétele, hogy a kutatás eredményét az ajánlatkérőn kívül más is hasznosítsa, ami abban az esetben még nem feltétlenül teljesül, amikor a kutató egy előadás vagy publikáció keretében nyilvánosságra hozza a kutatási eredményeit, mert ezzel még nem igazolt a más általi felhasználás megvalósulása.

A kivétel alkalmazásának az egyik feltétele, hogy a kutatás-fejlesztési eredményeket az ajánlatkérőn kívül más is teljes egészében megismerheti és hasznosíthatja. Ehhez önmagában nem elegendő csupán az, hogy a szerzői jogi védelem alatt álló művekre ellenérték fejében felhasználási jogot biztosít a szerző a megbízónak (lásd 1.1. kérdés), hanem az is szükséges, hogy a kutatás-fejlesztési tevékenység eredményét a megbízó teljes egészében nyilvánosságra hozza, hogy annak eredményét bárki megismerhesse és saját tevékenysége során alkalmazhassa és hasznosíthassa.

Azonban abban az esetben, ha a szerződés kizárólag a - máshol, más szerződés keretében elvégzett - kutatási eredmények ismertetésére kerül megkötésre (1.2. kérdés), aggályosnak tekinthető az említett kivételi kör alkalmazása, tekintettel arra, hogy kutatási tevékenység ez esetben nem történik, így a szerződés esetében a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pont szerinti CPV kódoknak való megfeleltethetőség kétséges.

Az adott ajánlatkérő kutatás-fejlesztési alaptevékenysége körében megkötendő kutatási szerződésekkel kapcsolatos tanácsadást (1.3. kérdés) a kérdező a 73210000-7 Kutatási tanácsadó szolgáltatások és a 73200000-4 Kutatási és fejlesztési tanácsadó szolgáltatások CPV kódok szerinti kategóriákba sorolja, melyek nem tartoznak a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontjában felsorolt CPV kódok közé, így nem tartoznak a kivételi körbe se. Ezzel kapcsolatban kiemelés érdemel, hogy a jogalkotó a 73000000-2 CPV főcsoportba a kutatási és fejlesztési szolgáltatásokat és a hozzájuk kapcsolódó tanácsadói szolgáltatásokat sorolta, melyek a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint nem azonosíthatók a kutatási szerződésekkel kapcsolatos tanácsadási szolgáltatásokkal. A kivétel szerinti esetekben a kutatási tevékenységgel kapcsolatos tanácsadás szerepel, míg a kérdés szerinti esetben a kutatási szerződésekkel kapcsolatos tanácsadás, ami típusát tekintve vélhetően inkább jogi és nem kutatási jellegű tevékenység.

## 2. kérdés

*Jogszerűen nyilvánítható-e az ajánlattevő ajánlata érvénytelenné azzal az indokkal, hogy a megadott határidőre árindokolását nem nyújtotta be? A Kbt. 72. § (3) és (7) bekezdése nem tartalmaz egyéb rendelkezést arra vonatkozóan, hogy az aránytalanul alacsony ár indokolás határidőben nem teljesítése miatt érvénytelenné nyilvánítható lenne az ajánlat. Egyéb eljárási cselekmények vonatkozásában a határidő elmulasztását azonban a Kbt. kifejezetten rögzíti: a Kbt. 71. § (11) bekezdése szerint például „ha a számítási hiba javítását nem, vagy nem az előírt határidőben, vagy hibásan teljesítették, az ajánlat érvénytelen”. Az aránytalanul alacsony ár indokolás kérésre történő felhívást megelőzően ajánlatkérőnek meg kell-e állapítania, hogy az adott ajánlat érintett elemei aránytalanul alacsony árat tartalmaznak, vagy elegendő csupán az ajánlatkérő erre irányuló feltételezése?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérőnek a beérkezett ajánlatokat több szempontból meg kell vizsgálnia, így többek között az ajánlati ár tekintetében is, hogy azt a beszerzés tárgyra figyelemmel aránytalanul alacsonynak ítéli-e. Amennyiben a vizsgálat eredményeként az ajánlatkérő többek között a korábbi tapasztalataira, a becsült értékre, valamint a piaci viszonyokra tekintettel aránytalanul alacsonynak ítéli az ajánlattevő árát, indokolást köteles kérni. Az ajánlattevői indokolás hiányában az ajánlatkérő a rendelkezésére álló információk – mely ez esetben kizárólag az ajánlat – alapján tudja megítélni az ajánlat elfogadhatóságát, a gazdasági észszerűséggel való összeegyeztethetőségét. Ha az ajánlat aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz, a Kbt. 73. § (2) bekezdés alapján érvénytelenné kell az ajánlatkérőnek az ajánlatot nyilvánítani.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának célja egyrészt, hogy a szerződés a megajánlott áron valóban teljesíthető legyen, másrészt a gazdasági észszerűséggel össze nem egyeztethető ellenszolgáltatással versenylőnyt szerezni kívánó ajánlattevők kizárása az ajánlatok értékeléséből. Annak megítéléséhez, hogy a szerződés tárgya milyen ajánlati áron valósítható meg, az ajánlatkérő többek között a korábbi tapasztalataira, a becsült érték meghatározásakor figyelembe vett adatokra, valamint a piaci viszonyokra tud támaszkodni, de figye-

lemmel kell lennie a beszerzési tárgy specialitásaira is. Az ajánlatkérő attól az ajánlattevőtől kell, hogy árindokolást kérjen, akinek az ajánlati árát aránytalanul alacsonynak ítéli, tehát az ajánlatkérőnek a beérkezett ajánlatokat ebből a szempontból is meg kell vizsgálnia és döntést kell hoznia abban a kérdésben, hogy mely ajánlattevők árát ítéli aránytalanul alacsonynak. Amennyiben a fenti, illetve további releváns szempontok, mint viszonyítási pontok alapján megajánlott ellenszolgáltatás aránytalanul alacsonynak minősül, beáll az ajánlatkérő indokoláskérési kötelezettsége. Az ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani az árindokolás kérésre válaszul. A tárgyi esetben az ajánlatkérő az ajánlattevő árát aránytalanul alacsonynak ítélte, ezért árindokolást kért tőle. Mivel az ajánlattevő határidőre nem nyújtotta be az indokolást, az ajánlatkérőnek semmiféle olyan magyarázat, alátámasztó dokumentum nem állt rendelkezésére, amivel a korábbi feltételezését, miszerint az ajánlattevő aránytalanul alacsony árat ajánlott meg, meg tudta volna cáfolni.

Aránytalanul alacsony ár miatt a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján csak akkor nyilvánítható az ajánlat érvénytelenné, ha az ajánlatban és az árindokolásban közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető. Amennyiben az ajánlattevő nem nyújt be árindokolást, akkor az ajánlatkérőnek kizárólag az ajánlatban található információk állnak rendelkezésére az ajánlati ár megítélése tekintetében. Abban az esetben viszont, ha az ajánlatkérő a rendelkezésére álló információk alapján úgy ítéli meg, hogy az ajánlat aránytalanul alacsony árat tartalmaz, akkor nem az indokolás be nem nyújtása, hanem a Kbt. 73. § (2) bekezdésében írott lehetőség alapján (aránytalanul alacsony árat tartalmazó ellenszolgáltatás) kell érvénytelenné nyilvánítania az ajánlatot.

A D.278/16/2022. számú határozatában a Döntőbizottság kiemelte, hogy „Az ajánlatkérőnek a részére benyújtott indokolásban foglaltak alapján kell megítélnie az ajánlat érvényességét. Lényeges azonban kiemelni, hogy az ajánlattevőt terheli annak bizonyítása, hogy az általa megajánlott áron a közbeszerzés tárgyát képező szerződés teljesíthető, annak alacsony mivolta ellenére. Az ajánlatkérő a döntését feltételezésekre nem alapíthatja, az ajánlatkérő döntésének alapját az ajánlattevőtől a Kbt. 72. § (3) bekezdésében

előírt kötelezettsége alapján beérkezett adatok, információk, illetve ezek alátámasztásaként csatolt dokumentumok képezik, képezhetik. Amennyiben az ajánlattevő az ehhez szükséges adatokat, információkat, alátámasztásul szolgáló dokumentumokat nem bocsátja az ajánlatkérő rendelkezésére, a megajánlott ár és a szerződés teljesíthetőségének bizonyíthatatlansága az ő terhére esik, ami végső soron ajánlatának érvénytelenségéhez is vezethet.” [72. pont] A D.278/16/2022. számú határozatában a Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az ajánlattevő ajánlata az ajánlatkérő által hivatkozott érvénytelenségi okra (aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás) figyelemmel érvénytelen, mert az ajánlattevő nem tett teljes körűen eleget az ajánlatkérő felhívásának és nem csatolta az ajánlati ára megalapozottságát alátámasztó iratokat.

### 3. kérdés

Tárgyalásos eljárás alkalmazása esetén miként jár el az ajánlatkérő jogszerűen abban az esetben, ha a kööttség nélküli ajánlatban olyan hiányosságokat tapasztal, amelyek nem eredményezik az ajánlat érvénytelenségét és nem befolyásolják a tárgyalások lefolytatásának lehetőségét?

3.1. Ajánlatkérő a hiányok pótlására milyen határidőt adhat az ajánlattevő felé a hiánypótlási felhívás kiküldésekor, hiszen akkor még nem ismert a tárgyalások befejezésének időpontja? Amennyiben az ajánlatkérő a hiánypótlási felhívásban rögzít egy feltételezett időpontot arra vonatkozóan, hogy mikor kerülnek befejezésre a tárgyalások és ezt a feltételezett időpontot rögzíti hiánypótlási határidőként, milyen lehetősége van abban az esetben, ha az ajánlattevő a hiányt a megjelölt időpontig nem pótolja, de a tárgyalások ütemezése úgy alakult, hogy nem zárultak le a tervezett időpontig? Ajánlatkérő elfogadhatja-e a hiánypótlási felhívásban jelzett határidő után benyújtott hiánypótlásokat abban az esetben, ha a tárgyalások még nem zárultak le?

3.2. Előírhat-e az ajánlatkérő a korábbi hiányosságra új hiánypótlási felhívást egy új határidő megjelölésével?

3.3. Kiküldheti-e az ajánlatkérő a hiánypótlási felhívást konkrét határidő megjelölése nélkül, azzal a szövegezéssel, hogy hivatkozik a Kbt. 89. § a) pontjára és csak azt írja elő, hogy a hiányosságokat a tárgyalások befejezéséig szükséges pótolni?

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

3.1. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a tárgyalásos eljárásban a tárgyalások megkezdésekor érvénytelennek nem nyilvánított ajánlatokban foglalt

egyéb nyilatkozatokkal, dokumentumokkal kapcsolatos hiányokat a tárgyalások befejezéséig kell pótolni, így ajánlatkérő ezen időpontot kell, hogy megjelölje a hiánypótlás határidejeként. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem jogszerű egy előzetes hipotetikus hiánypótlási időpont rögzítése a Kbt. 89. § alapján, különös tekintettel arra, hogy akkor az ajánlatkérő nem tudja jogszerűen befogadni az általa előzetesen meghatározott hiánypótlási időpontot követően beérkezett hiánypótlásokat annak ellenére, hogy az ajánlattevőknek a tárgyalások lezárásáig jogszerű lehetősége lenne a hiánypótlásra.

3.2. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő nem küldhet ki a korábbi hiányosságra új hiánypótlási felhívást egy új határidő megjelölésével, mivel az a Kbt. 71. § (6) bekezdésébe ütközne.

3.3. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint kiküldheti az ajánlatkérő a hiánypótlási felhívást a Kbt. 89. §-ra és az ott írt határidőre hivatkozással, különös tekintettel arra, hogy a Kbt. 88. § (9) bekezdése alapján a tárgyalások befejezésekként egy végleges ajánlattételi határidőt is meg kell majd határoznia az ajánlatkérőnek, ami a hiányok pótlására nyitva álló határidőt is jelenti egyben.

#### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Tárgyalásos eljárásban az ajánlattételi szakaszban benyújtott első ajánlatot még nem terheli ajánlati kötöttség, de az ajánlatkérőnek ez esetben is meg kell vizsgálnia az ajánlatokat, hogy megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban előírt minimumkövetelményeknek. 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 a Kbt. 87. §-a alapján meghatározott minimumkövetelményeknek. Az első ajánlatban foglalt egyéb nyilatkozatokkal, dokumentumokkal kapcsolatos hiányok pótlására lehetőség van a tárgyalások befejezéséig.

A Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint az ajánlatkérőnek nincs lehetősége arra, hogy rögzítsen egy hipotetikus időpontot a hiánypótlás tekintetében, mert ezzel előre láthatóan nem tudna megfelelni a Kbt. 89. § a) pont előírásának, miszerint az ajánlattevők ezeket a hiányokat a tárgyalások befejezéséig jogosultak pótolni,

hiszen még nem ismert a tárgyalások lezárásának pontos időpontja a hiánypótlási felhívás megküldésekor.

Bár az ajánlatkérő azon előírása, hogy a hiányokat a tárgyalások befejezéséig lehet pótolni, nem jelent konkrétan megjelölt hiánypótlási határidőt, de mivel nem adhat meg az ajánlatkérő a tárgyalások befejezésénél korábbi időpontot, így a konkrét időpont megadására csak akkor lesz lehetősége, amikor az ajánlattevőket felhívja a végleges ajánlataik benyújtására, ami a tárgyalások befejezésének is tekinthető.

A Kbt. 71. § (6) bekezdésének utolsó fordulata alapján azokat a hiányosságokat egy későbbi hiánypótlási felhívásra nem lehet jogszerűen pótolni, amelyekre már korábban lejárt a hiánypótlási határidő. Így egy tárgyalásos eljárás során sincs arra jogszerű lehetőség, hogy az ajánlatkérő – a tárgyalások elhúzódására tekintettel – ugyanazon hiányosság pótlására újabb hiánypótlási határidőt határozzon meg.

A Kbt. 87. § (4) bekezdése alapján a tárgyalások befejezésének időpontja a végleges ajánlat benyújtására meghatározott ajánlattételi határidő. A Kbt. 88. § (9) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek az ajánlattevőket fel kell hívnia a tárgyalások befejezéseként egy végleges ajánlat írásban történő beadására, amihez ajánlatkérőnek határidőt is kell rendelnie. Ezen határidő lesz a hiánypótlások teljesítésére nyitva álló határidő is, amit értelemszerűen nem tud korábban – dátum szerint – meghatározni az ajánlatkérő, csak a jogszabályi előírásokra tud hivatkozni a hiánypótlási felhívásában konkrét határidő megjelölése nélkül. A Közbeszerzési Hatóság azonban felhívja a figyelmet, hogy a végső ajánlattételre történő felhívással egyidejűleg célszerű tájékoztatni az ajánlattevőket arról is, hogy ezen időpont lesz a korábban kiküldött hiánypótlás teljesítésének a határideje is.

#### 4. kérdés

*Jogszerűen felhívhatja-e az ajánlatkérő az ajánlattevőket a Kbt. 165. § (12) bekezdésére tekintettel – az eljárást lezáró döntés, és az azt követő valamennyi eljárási cselekménye Döntőbizottság általi megsemmisítéséről hozott döntése alapján – az ajánlati biztosíték újbóli befizetésére, illetve fenntartására, olyan esetben, amikor a Kbt. 54. § (7) bekezdésben meghatározott 90/120 nap elteltére tekintettel egyebekben erre már nem lenne lehetősége, mivel az eredeti ajánlattételi határidő és a Döntőbizottság által megsemmisített eljárást lezáró döntés*

*alapján kiadott összegezés időpontja között már eltelt a Kbt. 54. § (7) bekezdésében írott 90/120 nap?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, ha a Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérőnek az eljárást lezáró döntését és új döntést kell hoznia, akkor a Kbt. 54. § (7) bekezdésben írott határidő leteltétől függetlenül, a Kbt. 165. § (12) bekezdése alapján be kell szereznie az ajánlatkérőnek az ajánlattevők nyilatkozatát az ajánlataik fenntartásáról. Továbbá, ha az eljárásban volt ajánlati biztosíték, akkor az ajánlattevőknek igazolniuk kell az ajánlati biztosíték fenntartását vagy újbóli rendelkezésre bocsátását az ajánlati kötöttségnek az ajánlatkérő által meghatározott új idejére.

#### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 54. § (7) bekezdése értelmében az ajánlati kötöttség maximális 90/120 napos időtartamának leteltét követően az ajánlatkérő köteles az ajánlati biztosítékot visszafizetni az ajánlattevők részére. A fenti szabály azt célozza, hogy a bírálat elhúzódása esetén az ajánlattevők által nyújtott biztosíték ne maradjon aránytalanul hosszú ideig az ajánlatkérőnél. Mivel nem látható előre, hogy az eljárás mely szakaszában kerül sor a jogorvoslatra, előfordulhat, hogy a jogorvoslat lezárása a 90/120 napos időtartam lejártát követő időpontra fog esni, amikor az ajánlati biztosíték már nem fog fenntartottnak minősülni, illetve az ajánlatkérő rendelkezésére állni. Bár lehetősége van arra az ajánlatkérőnek a Kbt. 154. § (3) bekezdése alapján, hogy a folyamatban lévő közbeszerzési eljárást felfüggeszse, ha jogorvoslat indult, azonban ez esetben csak az eljárási határidők fognak a felfüggesztés időtartamával meghosszabbodni. Azonban az ajánlati biztosíték rendelkezésre állási ideje nem tekinthető eljárási határidőnek, így az nem fog a felfüggesztés időtartamával meghosszabbodni. Továbbá egy bankgarancia keretében nyújtott ajánlati biztosíték az abban foglalt időpontban mindenképp lejár, arra sem lehet az eljárási határidő felfüggesztése hatással. A Kbt. 165. § (12) bekezdése a Kbt. 54. § (7) bekezdéstől eltérően azt a speciális helyzetet kezeli, amikor a Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését, és 30 napon belül új eljárást lezáró döntést szükséges hoznia. Ebben az esetben az ajánlatkérőnek be kell kérnie az ajánlattevőktől az ajánlatuk fenntartására vagy fenn nem tartására vonatkozó

nyilatkozatukat, illetve ha az eljárásban volt ajánlati biztosíték, akkor az ajánlattevőknek az ajánlati biztosíték fenntartását vagy újbóli rendelkezésre bocsátását az ajánlati kötöttségnek az ajánlatkérő által meghatározott új idejére igazolnia kell.

## 5. kérdés

*Élőfüves és műfüves sportpályákon kíván ajánlatkérő élőfü és műfü karbantartást végezni. A fenti tevékenységek a Kbt. 111. § c) pont szerinti kivételi körbe tartoznak-e, a 92610000-0 sportlétesítmény-üzemeltetési szolgáltatások körébe?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint tekintettel arra, hogy a kivételi körök fennálltát mindig megszorítóan kell értelmezni és a 77320000-9 CPV kódú sportpálya-fenntartási szolgáltatások nem a 92600000-7 CPV kódú sportszolgáltatások körébe tartoznak, így vélhetően a sportpályákon történő élőfü és műfü karbantartás sem tartozik a Kbt. 111. § c) pont szerinti kivételi körbe. Egy adott beszerzési igény valamely meghatározott CPV kódú kivételi tárgykörbe sorolása, továbbá valamely kivételi kör feltételeinek alátámasztása, illetve jogszerű alkalmazásának bizonyítása, valamennyi releváns információ birtokában – adott esetben további ágazati jogszabályok vizsgálatára is kiterjedően – elsősorban az ajánlatkérő felelősségi-, és feladatkörébe tartozik.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Bizottság 213/2008/EK rendelete (továbbiakban: CPV rendelet) alapján a 92600000-7 CPV kódú Sportszolgáltatások körébe az alábbi szolgáltatások tartoznak:

92610000-0 Sportlétesítmény-üzemeltetési szolgáltatások

92620000-3 Sporttal kapcsolatos szolgáltatások

92621000-0 Sportesemény-támogatási szolgáltatások

92622000-7 Sportesemény-szervezési szolgáltatások

Hangsúlyozandó, hogy a kivételi körök fennálltát mindig megszorítóan kell értelmezni, így azok alkalmazására csak a jogszabály által megengedett szűk körben van lehetőség.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja továbbá a figyelmet, hogy valamely CPV kód meghatározásában segítségül szolgálhat a CPV kód magyarázó megjegyzéseit tartal-

mazó dokumentum (továbbiakban: CPV kód magyarázat) is, amely megtalálható a Közbeszerzési Hatóság honlapján:

[https://kozbeszerzes.hu/media/documents/cpv\\_2008\\_explanatory\\_notes\\_hu.pdf](https://kozbeszerzes.hu/media/documents/cpv_2008_explanatory_notes_hu.pdf). A CPV kód magyarázat értelmében a sportszolgáltatások körébe tartoznak a sportlétesítmények – amelyekben bármiféle sportesemény zajlik – működtetési szolgáltatásai azzal, hogy e létesítmények közé tartoznak a bekerített vagy fedett arénák és stadionok, nézőtéri ülőhelyekkel vagy állóhelyekkel, vagy ezek nélkül.

Sem a Kbt., sem a CPV rendelet, illetve a CPV kód magyarázat nem definiálja, hogy mit ért sportlétesítmény-üzemeltetési vagy működtetési szolgáltatás alatt, azonban a CPV rendeletben a kertészeti szolgáltatások (77300000-3) főcsoport alatt található 77320000-9 Sportpálya-fenntartási szolgáltatások, illetve 77314100-5 Gyepesítési szolgáltatások CPV kódok adott esetben megfeleltethetők a szóban forgó élőfüves sportpálya karbantartási feladatoknak. Továbbá az sem zárható ki, hogy a sportpálya-fenntartási szolgáltatások körébe beletartozik a műfü karbantartása is. Fentiek alapján vélhetően nem tartozik a Kbt. 111. § c) pont szerinti kivételi körbe az élőfüves és műfüves sportpályák karbantartása.

## 6. kérdés

*Ha egy ajánlattevő az ajánlatát a meghosszabbított kötöttség időtartamára nem tartja fenn, a Kbt. 70. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az eljárás további részében ajánlatát figyelmen kívül kell hagyni, de nem tartalmazza azt a jogszabály, hogy érvénytelenné kellene nyilvánítni. Ebben az esetben az eljárás végén érvénytelenné kell nyilvánítni a 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján az ajánlatot? Vagy nem létező ajánlatként kell kezelni és az Összegezés VI.1.10) További információk pontjában, mint az eljárásban beérkezett, de az ajánlati kötöttség fenn nem tartására tekintettel figyelmen kívül hagyott ajánlatként kell feltüntetni, amelynek sem érvényessége, sem érvénytelensége nem kerül megállapításra?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján figyelmen kívül hagyott ajánlatot ajánlatkérő nem kell, hogy elbírálja, így annak érvényessége vagy érvénytelensége sem kerülhet megállapításra, így az összegezésben is csak a VI.1.10) További információk pontban kerülhet feltüntetésre ezen ajánlat.

**A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

A Kbt. 70. § (2) bekezdés kimondja, hogy ha az ajánlatkérő felkéri az ajánlattevőket az ajánlatuk további fenntartására és az ajánlattevő kifejezetten úgy nyilatkozik, hogy az ajánlatát a továbbiakban nem tartja fenn, akkor az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontját követően az eljárás további részében ajánlatát figyelmen kívül kell hagynia az ajánlatkérőnek. A kötöttség meghosszabbítására azért van szüksége az ajánlatkérőnek, mert nem tudta még az ajánlatok bírálatát, értékelését elvégezni, így arra vonatkozóan sem hozott döntést, hogy egyes ajánlatok érvényesek vagy érvénytelenek, kivéve, ha erre vonatkozóan köztes döntést hozott az ajánlatkérő. Így abban az esetben, ha a bírálat nem történt meg egy ajánlat tekintetében és az ajánlattevő nem tartja fenn az ajánlatát, akkor ezen ajánlat vonatkozásában az ajánlatkérő nem tud érvénytelenséget megállapítani, tekintettel arra, hogy a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján az ajánlattevő nyilatkozatát követően már figyelmen kívül kell hagynia ezt az ajánlatot.

Ajánlatkérő az összegezés VI.1.10) További információk pontjában jogosult feltüntetni a fentiek szerint figyelmen kívül hagyott ajánlatot is, tekintettel arra, hogy sem az összegezés V.2.2) Érvényes ajánlatot tevők, sem az V.2.12) Érvénytelen ajánlatot tevők pontban nem tudja ezen ajánlattevőt feltüntetni.

**7. kérdés**

7.1. *Helyes-e azon értelmezés, hogy a szerződés teljesítése érdekében ajánlatkérő választása szerint lehetővé vagy kötelezővé teheti projektársaság létrehozását a Kbt. 35. § (9) bekezdés szerint? Jogszabálynak megfelelően jár el az ajánlatkérő, amennyiben a Kbt. 35. § (9) bekezdésére tekintettel lehetővé teszi a projektársaság létrehozását, azonban a nyertes ajánlattevőt, ajánlattevőket nem kötelezi arra?*

7.2. *Helyes-e azon értelmezés, hogy az ajánlatkérő által meghatározandó – a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos – követelmények törvényi felsorolása taxatívnak tekintendő, vagyis egyéb követelményeket nem kell/nem írhat elő az ajánlatkérő a létrehozandó gazdálkodó szervezettel kapcsolatosan?*

7.3. *A Kbt.-nek megfelelően jár el az ajánlatkérő akkor, ha a létrehozandó gazdasági társaság jegyzett tőkéjének minimumát a szerződés értékével arányosan meghatározottnak tekintti, akként, ha azt az adott, általa meghatározott társasági formára irányadó szabályok szerint határozza meg?*

7.4. *A Kbt.-nek megfelelően jár el az ajánlatkérő akkor, ha közös ajánlattevők nyertessége esetére a 7.3. kérdés szerinti elvárást a következő kikötéssel fogalmazza meg: „azzal, hogy amennyiben a közbeszerzési eljárást közös ajánlattevők nyerik el, a jegyzett tőke minimum előírás ajánlattevőnként, azaz konzorciumi tagonként értendő”*

7.5. *A hatályos jogszabályi környezet lehetővé teszi, hogy a jogszabály által elvárt minimum jegyzett tőkével rendelkező gazdasági társaság vagy adott esetben az olyan gazdasági társaság, amelyre vonatkozóan a jogszabály nem ír elő jegyzett tőke minimumot (pl. betéti társaság) nyerjen közbeszerzési eljárást. Helyes-e azon értelmezés, miszerint a szerződés értékével arányos mértékű minimum jegyzett tőke előírásnak tekinthető a projektársaság ajánlatkérő által megjelölt társasági formájához igazodó törvényi minimum jegyzett tőke előírása, különös tekintettel a Kbt. 140. § (3) bekezdésben rögzített egyetemleges felelősségre? Különös tekintettel arra, hogy ajánlatkérő a szerződés értékével arányos pénzügyi alkalmassági követelményeket határozott meg a közbeszerzési eljárásban, aminek a nyertes ajánlattevő/ajánlattevők megfeleltek és a Kbt. 140. § (3) bekezdése alapján a projektársaság és a nyertes ajánlattevő/ajánlattevők egyetemlegesen felelnek.*

**A Közbeszerzési Hatóság válasza:**

7.1. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő választása szerint dönthet úgy, hogy lehetővé teszi projektársaság létrehozását, de adott esetben kötelezheti is erre az ajánlattevőket. Amennyiben nem kötelező a projektársaság létrehozása, csak lehetőség, akkor ajánlattevők választása, hogy kívánnak-e élni ezzel a lehetőséggel.

7.2. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 35. § (9) bekezdése értelmében az ajánlatkérő kizárólag a projektársaság jogi formájára, a jegyzett tőke minimális összegére, a tevékenységi körére és a tevékenységek ellenőrzésére vonatkozó követelményeket írhat elő, egyéb követelmények előírására nincs lehetősége.

7.3. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 35. § (9) bekezdése alapján a jegyzett tőke minimális összegét a szerződés értékével arányosan kell meghatározni, mely nem feltétlenül azonos az adott társasági formára irányadó minimális jegyzett tőke összegével.

7.4. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 35. § (9) bekezdés alapján a jegyzett tőke minimális összegét a nyertes ajánlattevő/ajánlattevők által létre-

hozandó projektársaságra vonatkozóan kell az ajánlatkérőnek – a szerződés értékével arányosan – előírnia, nem pedig a közös ajánlattevőkre egyenként vonatkoztatva.

7.5. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 140. § (3) bekezdés szerinti egyetemleges felelősség független a Kbt. 35. § (9) bekezdés pontjában a projektársaságra előírt minimális jegyzett tőke összegétől. A Kbt. 35. § (9) bekezdésben a projektársaságra előírt minimális jegyzett tőke összegét minden esetben a szerződés értékével arányosan kell meghatározni függetlenül attól, hogy az egyetemleges felelősséget vállaló ajánlattevő(k) milyen pénzügyi alkalmassági követelménynek feleltek meg a közbeszerzési eljárás során.

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

A Kbt. 35. § (9) bekezdése alapján az ajánlatkérő döntési kompetenciájába tartozik, hogy lehetővé vagy kötelezővé teszi-e projektársaság létrehozását, így az ajánlattevőknek az ajánlatkérői előírás szerint kell az ajánlatukat benyújtania. Amennyiben az ajánlatkérő lehetővé teszi a projektársaság létrehozását, akkor ez nem jelent kötelezettséget az ajánlattevőkre nézve, így egy ilyen irányú ajánlatkérői előírás esetén is dönthetnek úgy, hogy nem hoznak létre projektársaságot. A Döntőbizottság D.566/16/2010. számú határozata rámutatott, hogy a projektársaság létrehozásának lehetőségéről az ajánlatkérőnek kell döntenie. Amennyiben az ajánlatkérő nem teszi lehetővé projektársaság létrehozását, az egyúttal azt is jelenti, hogy megtiltja azt. Nem jogsértő, ha az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban megtiltja a projektársaság alapítását.

A Kbt. az alapítandó projektársaság esetén a jegyzett tőke minimális összegét nem a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) szerint az adott társasági formára irányadó szabályokra hivatkozással állapította meg, hanem az adott szerződés, annak értéke az, amely meghatározza a projektársaság jegyzett tőkéjének a nagyságát. Így nem kizárható olyan szerződés, ami esetén megfelelő lehet a Ptk.-ban előírt minimális jegyzett tőke is, de kizárólag akkor, ha arányos a szerződés értékével.

A Kbt. 35. § (9) bekezdése arra tartalmaz rendelkezéseket, hogy a létrehozandó projektársaságnak mekkora összegű jegyzett tőkével kell rendelkeznie, amit nem befolyásol az a tény, hogy adott esetben hány nyertes ajánlattevő hozza létre közösen a projektársaságot.

Tekintettel a 7.3. kérdésre írott válaszra, az sem feltétlenül felel meg a Kbt. 35. § (9) bekezdése szerinti – a jegyzett tőke szerződés értékével való – arányosságnak, ha a nyertes ajánlattevők egyenként tesznek be akkora jegyzett tőkét a projektársaságba, amekkorát a Ptk. az adott társasági forma esetén előír, ha ez nincs arányban a szerződés értékével.

Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban a pénzügyi alkalmassági követelményeket azért határozza meg, hogy meggyőződhessen az ajánlattevők pénzügyi alkalmasságáról, ezzel nincs összefüggésben a Kbt. 35. § (9) bekezdés szerinti projektársaságra előírt jegyzett tőke minimális összege. A korábbiakban ismertetettek szerint a Kbt. 35. § (9) bekezdés szerinti projektársaság jegyzett tőkéjének minimális összegét a szerződés értékével arányosan kell meghatározni, ezt nem befolyásolja az a tény, hogy az ajánlattevők a pénzügyi alkalmasságnak megfeleltek. A Kbt. 140. § (3) bekezdése alapján a nyertes ajánlattevő/ajánlattevők és a projektársaság egyetemlegesen felelnek a teljesítésért, ami az ajánlatkérő számára nagyobb biztonságot jelent, azonban ezen egyetemleges felelősség nem jelenti azt, hogy a projektársaság jegyzett tőkéjét elég lenne a Ptk. szerinti minimumban meghatározni, kivéve abban az esetben, ha ez arányban van a szerződés értékével.

#### **8. kérdés**

*8.1. Egy dinamikus beszerzési rendszer (továbbiakban: DBR) felállítását követően az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXVII. törvény (továbbiakban: Módtv.) a DBR esetében a részekre vonatkozó utalást kategóriákra változtatta. Ez a módosítás egy már felállított rendszer esetében milyen változást eredményez, ahol kategóriák meg voltak jelölve, de részek nem, és egységesek voltak az alkalmassági követelmények? Alkalmazandó a 2024. február 1-jén hatályba lépett módosítás a korábban felállított DBR alapján 2024. február 1-je után meginduló ajánlattételi szakaszban?*

*8.2. Mivel a DBR részvételi felhívásában nem lettek részenként (kategóriánként) különböző alkalmassági követelmények meghatározva, hanem egységesek voltak, így van-e lehetőség az ajánlattételi szakaszban arra, hogy részajánlattétel esetén egy részbe több kategória is kerüljön? Adott esetben ajánlatkérő több informatikai eszközt akar beszerezni egyszerre, de van, amikor egy kategóriából csak egy kis tételt (100 e Ft alatti), amelyre az alacsony beszerzési érték miatt nem is ér-*

kezne ajánlat. Az ajánlattételi szakaszban az alkalmassági követelmények megegyeznek a részvételi szakaszban előírt alkalmassági követelményekkel, tehát emiatt az ajánlattevőket hátrány nem éri, ajánlatkérőnek pedig lényegesen gazdaságosabb, ha egy részbe több kisebb értékű kategóriát is beletesz, mivel így nagyobb eséllyel kap rá ajánlatot.

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

8.1. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Módtv. által 2024. február 1-jén módosított Kbt. 106. § (4) bekezdése és 107. § (7) bekezdése szerinti rendelkezéseket nem kell alkalmazni egy olyan DBR esetén, amelynek a felállítására (részvételi felhívás feladására) ezen rendelkezés hatályba lépését megelőzően került sor.

8.2. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint amennyiben az ajánlatkérő a DBR-t kategóriákra bontotta és így állította fel, akkor arra – a lentebb írottak alapján – nincs lehetősége, hogy az ajánlattételi szakaszban egy rész keretében több kategóriát is összevonjon.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Módtv. a Kbt. 106. § (4) bekezdését és a Kbt. 107. § (7) bekezdését 2024. február 1-jei hatállyal módosította. Sem a Módtv. hatálybaléptető rendelkezései között, sem a Kbt.-ben nem szerepel speciális visszamenőleges alkalmazásra vonatkozó előírás, így a Kbt. 197. § (14) bekezdés alapján ezen előírásokat a módosítás hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre kell alkalmazni.

A Kbt. 3. § 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. Bár a DBR egy sajátos beszerzési technika, de a meghívásos eljárás szabályai alapján egy hirdetménnyel indított részvételi szakasszal indul. Tehát a DBR megkezdése a részvételi felhívás feladásának az időpontja, mely időpontban hatályos szabályok alkalmazandók a DBR fennállásának időtartama alatt. Tehát a Módtv. által beiktatott módosításokat nem lehet alkalmazni egy olyan DBR ajánlattételi szakasza esetén, amely rész-

vételi hirdetményének feladásakor ezen módosítás még nem volt hatályban.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által a dinamikus beszerzési rendszerről szóló útmutató (2022. február 10.; továbbiakban: DBR Útmutató) felhívja a figyelmet a Kbt. 106. § (4) bekezdésével kapcsolatban, hogy „Ez a jogszabályhely pusztán arról szól, hogy az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban – azaz jelen esetben a DBR felállítására vonatkozó részvételi felhívásban – nem rendelkezhet a részekre történő ajánlattételről, ha a DBR-t kategóriákra osztja fel. A DBR felállítására irányuló részvételi felhívásban – a Kbt. 82-84. §-a szerinti meghívásos eljárással ellentétben – még nem szerepel az ajánlatkérő konkrét beszerzési igénye, így még nincs, amit részajánlattétellel fel lehetne osztani. Ami ekkor az ajánlatkérő beszerzési igényeiből előre látható, nem részajánlattételi körökre, hanem kategóriákra osztható fel. Később, a már – kategóriák szerint – felállt DBR keretében megindított ajánlattételi eljárások keretében van lehetősége az ajánlatkérőnek a részekre történő ajánlattételt lehetővé tenni.”

A 2024. február 1-je előtt hatályos Kbt. értelmében a DBR-t kategóriákra oszthatta az ajánlatkérő, majd az adott kategóriába (a Kbt. 107. § (7) bekezdésének 2024. február 1-je előtt hatályos szövege alapján: részbe) felvett gazdasági szereplőt fel kell hívnia ajánlattételre. A DBR Útmutató ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy „Ha a DBR-t részekre osztották, az ajánlatkérőnek az adott részbe felvett minden gazdasági szereplőt fel kell hívnia ajánlat benyújtására, ha pedig az ajánlatkérő kategóriákra osztotta a DBR-t, akkor az adott kategória szerinti alkalmassági feltételnek megfelelt és a DBR-be ez alapján felvett gazdasági szereplőt fel kell hívnia az ajánlata benyújtására.” Tehát már a 2024. február 1-je előtt hatályos szabályozás alapján is az volt az értelmezés a DBR Útmutató alapján, hogy a kategóriákra bontás esetén az adott kategóriába felvett minden gazdasági szereplőt fel kell hívni ajánlattételre.

A DBR Útmutató alapján az egyes kategóriákon belül lehet részeket felállítani, így arra a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint nincs lehetőség, hogy az ajánlattételi szakaszban úgy kerüljenek részek meghatározásra, hogy azokban több kategóriába tartozó termék is szerepel. Bár a kérdéses esetben ugyanazok voltak az alkalmassági követelmények a kategóriák esetén, de nem kizárt, hogy egy adott kategóriára azért nem nyújtott be egy gazdasági szereplő részvételi jelentkezést, mert azon kategória nem tartozik a portfóliójába. Így

abban az esetben, ha az ajánlattételi szakaszban egy részben több kategória is összevonásra kerülne, egyrészt ajánlatkérő nem tudna annak az előírásnak eleget tenni, hogy az adott kategória tekintetében a DBR-be felvett minden részvételre jelentkezőt felhív, hiszen több kategória is érintett lenne, másrészt, ha fel is hívná az összes érintett kategóriába felvett részvételre jelentkezőt, lehet, hogy ők nem tudnának mind ajánlatot tenni, mert az adott kategóriában nem érintettek.

### 9. kérdés

*A Kbt. 115. § szerinti eljárásban is egyértelműen alkalmazható-e a Kbt. 81. § (5) bekezdés szerinti "fordított bírálat", tehát az ajánlatok bírálatát csak az ajánlatok értékelését követően végzi el az ajánlatkérő és csak a sorrendben legkedvezőbb ajánlattevő tekintetében kell elvégezni a bírálatot? Keretmegállapodás esetén is alkalmazható a fordított bírálat?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 115. § szabályai nem tartalmazzak speciális szabályokat a bírálat/fordított bírálat tekintetében, így a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja alapján a Kbt. Második Részének a szabályai az irányadók, tehát a Kbt. 81. § (5) bekezdés szerinti fordított bírálat szabályai is alkalmazhatók a Kbt. 115. § szerinti eljárásban.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 105. § (6) bekezdés alapján keretmegállapodás esetén is van lehetőség arra, hogy az ajánlatkérő az ajánlatok bírálatát az ajánlatok értékelését követően végezze el, így itt is alkalmazható a fordított bírálat.

### 10. kérdés

*Helyes-e azon értelmezés, hogy a Kbt. 5. § (3) bekezdés kizárólag azokra a szolgáltatásmegrendelésekre irányadó, amelyek tekintetében a támogatás intenzitása 100% (figyelemmel arra, hogy a Kbt. ismeri a részben vagy egészben uniós forrásból származó támogatás fogalmát, valamint a Kbt. 5. § (2) bekezdésében a támogatási arány fogalmát is, amit itt egyértelműen nem alkalmaz)?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 5. § (3) bekezdése szerinti közbeszerzési kötelezettség a támogatás intenzitásának mértékétől függetlenül fennáll.

#### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 5. § (2) bekezdésében szereplő, a támogatás minimális intenzitására vonatkozó rendelkezések nem vonatkoznak a Kbt. 5. § (3) bekezdésére, miután nem utalt vissza a jogalkotó a Kbt. 5. § (2) bekezdés szerinti előírások betartási kötelezettségére, továbbá nem írt elő kifejezetten elvárt támogatási mértéket sem a Kbt. 5. § (3) bekezdésében. E körben a Kbt. 5. § (3) bekezdése szerint a Kbt. alkalmazásához – a többi, itt meghatározott feltétel mellett – az szükséges, hogy az ajánlatkérő beszerzését – a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kivételével – az Európai Unióból származó forrásból támogassák, annak mértékétől függetlenül.

### 11. kérdés

*Az ajánlatkérő humáncsökkentési szolgáltatásokat és különböző egészségügyi szolgáltatásokat vesz igénybe (pulmonológiai, pszichiátriai, belgyógyászati, onkoradiológiai, stb.). Kétségtelen tény, hogy valamennyi szolgáltatás a betegek kezelését szolgálja, de más-más szakirányokon, így a közvetlen felhasználása ezeknek a szolgáltatásoknak különböző orvosi szakágazatokban történik. A szolgáltatások közvetlen célú felhasználásán túl, a műszaki és a gazdasági funkcionális egységre is tekintettel kell lenni. Ezeket a szolgáltatásokat más képzettségű szakemberek, más-más orvosi módszerekkel hajtják végre, nyilvánvalóan mást és máshogyan vizsgálnak a pulmonológián és a pszichiátrián. A fentiek alapján a kérdés az, hogy az egyes orvosi szakterületekhez közvetlenül kapcsolódó szolgáltatások értékét részekre lehet-e bontani, mivel a közvetlen cél egészen más és a műszaki tartalom is jelentősen eltér, így a szolgáltatások tekintetében is alkalmazható az orvosi szakágazatok szerinti megkülönböztetés?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ugyanazon ajánlatkérőnél, szoros időbeli összefüggésben felmerülő egészségügyi szolgáltatások biztosítására irányuló beszerzések között fennállhat a részekre bontás tilalma, függetlenül attól, hogy eltérő képzettségű szakemberek, más-más orvosi módszerekkel hajtják végre azokat.

#### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Annak megítélésére vonatkozóan, hogy a becsült érték meghatározásával kapcsolatban fennáll-e a részekre bontás tilalma, elsődlegesen a műszaki-gazdasági funk-

cionális egység fennállásának – ennek megfelelően szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság, illetőleg a szakmai tartalom – vizsgálata szükséges.

Az állásfoglalást kérő maga is kimondja, hogy „Kétségtelen tény, hogy valamennyi szolgáltatás a betegek kezelését szolgálja”, ami alátámasztja, hogy a szolgáltatások közvetlen célja azonos.

Általánosságban elmondható, hogy ha egészségügyi (orvosi, diagnosztikai) szolgáltatások beszerzése a cél az ajánlatkérő részéről, akkor vélhetően ezen szolgáltatások között fennáll a részekre bontás tilalma, ugyanakkor valamennyi körülményt együttesen mérlegelve az ajánlatkérőnek szükséges ebben a kérdésben döntést hoznia.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmét a Közbeszerzési Döntőbizottság D.464/7/2019., D.465/7/2019. és D.466/7/2019. számú határozataira, amelyek alapjául szolgáló beszerzések között a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállását arra tekintettel állapította meg a Közbeszerzési Döntőbizottság, hogy azok ugyanazon közvetlen cél, a kerület lakosai részére kulturális/szórakoztató és hagyományőrző rendezvények megvalósítását szolgálták. Erre való tekintettel - is - jelen esetben az állásfoglalás kérelmben megnevezett szolgáltatásmegrendelések között is fennállhat a részekre bontás tilalma, tekintettel arra, hogy minden szolgáltatás a betegek kezelését szolgálja.

# JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva LL.M., közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság  
DOI: 10.37371/KEP.2024.10.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogesetek a jogszabályba ütközően visszavont ajánlattal, és a hamis adatszolgáltatás miatt korábban kizárt ajánlattevő ajánlatával kapcsolatosan az ajánlatkérő bírálati kötelezettségével foglalkoznak. A hatályos Kbt. alapján az ajánlatkérő jogosult a korábbi kizárás okainak súlyosságát mérlegelni, és akkor zárhatja ki a mérlegelést követően az ajánlatkérő az ajánlattevőt az adott közbeszerzési eljárásból, ha alapos oka van arra, hogy megkérdőjelezze annak megbízhatóságát.<sup>1</sup>

## A Döntőbizottság D.315/19/2024. számú határozata

**A jogorvoslati ügyvel érintett tárgyak: A kérelmező részvételi jelentkezése jogellenesen visszavonásra került, mely tény az ajánlatkérő a bírálatkor jogsértően nem vett figyelembe.**

### Tényállás

Az ajánlatkérő 2024. március 4-én a Kbt. Második Része szerinti dinamikus beszerzési rendszer létrehozására vonatkozó közbeszerzési eljárást indított felújítási és jókarbantartási munkálatok építési beruházás tárgyában.

A részvételi felhívás jogorvoslat szempontjából releváns feltételei szerint:

#### "2.1.4. Általános információk

4. A RJ benyújtásának tartalmi és formai követelményei: a közbeszerzési dokumentumokban foglaltak szerint.

9. A DBR fent meghatározott érvényességi, fennállási ideje alatt bármikor, bármely olyan gazdasági szereplő (részvételre jelentkező) kérheti a rendszerbe való felvételét, aki, illetve amely megfelel az alkalmassági követelményeknek, nem áll a kizáró okok hatálya alatt és benyújtotta a közbeszerzési dokumentumoknak megfelelő részvételi jelentkezését. A DBR-be való felvétel feltétele tehát a közbeszerzési dokumentu-

mokban meghatározott részvételi jelentkezés benyújtása, az alkalmassági előírásoknak való megfelelés igazolása, és az előírt kizáró okok fenn nem állása.

11. A felhívásban és a dokumentációban nem szabályozott kérdésekben a dokumentáció rendelkezései, valamint a Kbt. és végrehajtási rendeletei az irányadók.

13. AK az eljárást elektronikus úton, az EKR-ben bonyolítja le, az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet szabályai szerint (továbbiakban: e-Kr.).

15. Amennyiben valamely nyilatkozatminta az elektronikus közbeszerzési rendszerben (továbbiakban: EKR) elektronikus űrlapként a nyilatkozat megtételének nyelvén rendelkezésre áll, a nyilatkozatot az elektronikus űrlap kitöltése útján kell a részvételi jelentkezés részeként megtenni.

15. Tervezett további feltételek az ajánlattételi szakaszban: BT-67/b (III.3) folytatása: Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, alvállalkozó és nem vehet részt az alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, akivel szemben a Kbt. 62. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott bármely kizáró ok fennáll. Ajánlatkérő a Kbt. 74. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján kizárja az eljárásból azt az ajánlattevőt, alvállalkozót, vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetet, aki részéről a Kbt. 62. § (1)-(2) bekezdésében meghatározott kizáró ok az eljárás során következik be.

### Igazolás módja:

a) Az ajánlattevőnek a Kbt. 67. § (1) bek. és a Kr. 1. § (1) bek. alapján az EEKD benyújtásával kell előzetesen igazolnia, hogy nem tartozik a felhívásban előírt kizáró okok hatálya alá.

e) Ha az ajánlatkérő a Kbt. 69. § (11) bekezdésében foglaltaknak megfelelően ingyenes elektronikus adatbázisba belépve közvetlenül hozzájuthat a kizáró okok hiányát igazoló adatbázisokhoz, a gazdasági szereplőknek ezen adatbázisok elérhetőségét is fel kell tüntetniük az EEKD megfelelő részeiben, azon adatbázisok elérhe-

<sup>1</sup> Lásd e tekintetben a 2021. február 1-től hatályos Kbt. jogalkotói indokolását.

tősegeinek kivételével, amelyek ellenőrzését a kizáró okok igazolása körében az ajánlatkérő számára a Kr. előírja.

f) Az ajánlatban a Kbt. 67. § (4) bekezdése alapján be kell nyújtani az ajánlattevő arra vonatkozó nyilatkozatát, hogy nem vesz igénybe a szerződés teljesítéséhez a felhívásban előírt kizáró okok hatálya alá eső alvállalkozót.

g) Ajánlattevő a felhívásban előírt kizáró okok fenn nem állását az ajánlatkérő Kbt. 69. § (4)-(7) bekezdése szerinti felhívására köteles igazolni a Kr. 8. §, 10. § és 12-16. § szakaszaiban foglaltaknak megfelelően.

i) A kizáró okokra és az alkalmassági követelményre vonatkozóan a közbeszerzés megkezdését megelőzően kiállított igazolás benyújtható (felhasználható) mindaddig, ameddig az igazolásokban foglalt tény, illetve adat tartalma valós.

j) A III. Fejezetben említett igazolási módok az V. Fejezetnek megfelelően kiválthatók, ha a gazdasági szereplő minősített ajánlattevői jegyzéken való szerepléssel bizonyítja, hogy megfelel a közbeszerzési eljárásban előírt követelményeknek (Kr. 1. § (4) bek.) Öntisztázás a Kbt. 64. § szerint, az erre vonatkozó jogerős határozatot az EEKD-val egyidejűleg kell benyújtani. A Kr. 2-7. §-a irányadó. A kizáró okokra vonatkozóan a közbeszerzés megkezdését megelőzően kiállított igazolás benyújtható (felhasználható) mindaddig, ameddig az igazolásokban foglalt tény, illetve adat tartalma valós."

#### "2.1.6. Kizárási okok:

A verseny torzítását célzó megállapodás más gazdasági szereplőkkel: A Kbt. 62. § (1) bekezdése o) pontja szerint az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki esetében az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban a gazdasági szereplő más gazdasági szereplővel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött. A további kizáró okokra történő hivatkozás és a kizáró okok igazolási módja a felhívás VI.3 pontjában (BT-300 mezőjében) foglaltak szerint.

Tisztán nemzeti kizáró okok: Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, alvállalkozó és nem vehet részt az alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, akivel szemben a Kbt. 62. § (1) és (2) bekezdésében meghatá-

rozott bármely kizáró ok fennáll. További információ a felhívás VI.3 pontjában (BT-300 mezőjében)

Hamis nyilatkozatot tettek, nem tudtak információt nyújtani, nem tudták benyújtani a kért dokumentumokat, és bizalmas információkat kaptak az eljárásról: A Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontja szerint az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki 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 a hamis adat vagy nyilatkozat érdemben befolyásolja az ajánlatkérőnek a kizárásra, az alkalmasság fennállására, az ajánlat műszaki leírásnak való megfelelésére vagy az ajánlatok értékelésére vonatkozó döntését, és 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. A további kizáró okokra történő hivatkozás és a kizáró okok igazolási módja a felhívás IV.1.11 pontjában (BT-300 mezőjében) foglaltak szerint."

A felhívás rögzítette a közbeszerzés tárgyát és mennyiségét, az alkalmassági feltételeket, az értékelési szempontokat.

A részvételi dokumentáció egyébeken mellett tartalmazta az alábbiakat:

"A DBR érvényességi, fennállási ideje alatt – azaz a 48 hónap alatt – bármikor, bármely olyan gazdasági szereplő (részvételre jelentkező) kérheti a rendszerbe való felvételét, aki, illetve amely megfelel az alkalmassági követelményeknek, nem áll a kizáró okok hatálya alatt és benyújtotta a közbeszerzési dokumentumoknak megfelelő részvételi jelentkezését.

#### A JELENTKEZÉS ELKÉSZÍTÉSE ÉS KÖLTSÉGEI

A jelentkezésben bekért információk benyújtásáért a részvételre jelentkező felel, nem kielégítő információk közlésének következménye a jelentkezés érvénytelenné nyilvánítása lehet.

#### A JELENTKEZÉST ALKOTÓ DOKUMENTUMOK (NYILATKOZATJEGYZÉK)

A részvételre jelentkező az útmutató mintáitól eltérő, egyéb nyilatkozatokkal, igazolásokkal is teljesítheti az előírásokat, amennyiben a benyújtott dokumentumok a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban foglalt követelményeknek tartalmilag megfelelnek azzal, hogy ahol az EKR az ajánlatkérő által létrehozandó dokumentumra elektronikus űrlapot biztosított, az ajánlatkérő ezen dokumentumokat az elektronikus űrlap alkalmazásával hozta létre, a részvételre jelentkező ezen űrlapot köteles kitölteni.

#### A JELENTKEZÉS FORMÁJA, BENYÚJTÁSA

A jelentkezés kizárólag elektronikus úton, az EKR rendszeren keresztül, az eljárás erre megadott felületén nyújtható be.

Az előírt nyilatkozatokat, dokumentumokat az eljárás erre a célra biztosított felületén kell megadni.

Működési hiba az EKR üzemeltetője által megállapított és külön jogszabályban foglaltak szerint dokumentált egyedileg, adott eljáráshoz kapcsolódó informatikai hiba vagy ezen eljárás elektronikus közbeszerzési folyamatában bekövetkező hiba. Nem minősül működési hibának a kizárólag az ajánlatkérő vagy a részvételre jelentkező felelősségi körében felmerülő, az EKR-rel való kommunikációt érintő hiba, valamint az a hiba, mely abból ered, hogy az ajánlatkérő vagy jelentkező nem az EKR megfelelő funkcióját használja a Kbt.-ben vagy végrehajtási rendeletében rögzített előírás végrehajtására.

Az ajánlatkérő működési hiba esetén a Kbt. 41/C. § (1) bekezdés e) pontját a működési hibára vonatkozó tájékoztatás közzétételét követően megfelelően alkalmazhatja.

#### RÉSZVÉTELI JELENTKEZÉSEK BÍRÁLATA

Irat megnevezése: Kizáró okok, alkalmasság: Az Egységes Európai Közbeszerzési Dokumentum (EEKD) – részvételre jelentkező(k) vonatkozásában, valamint ha az alkalmassági követelmény(ek)nek más szervezet

kapacitására támaszkodva felel meg, akkor a kapacitást rendelkezésre bocsátó szervezet vonatkozásában is.

Ajánlatkérő felhívja a gazdasági szereplők figyelmét a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 3. §-ában foglaltakra

Benyújtás módja: EKR-ben létrehozott űrlap kitöltésével.”

A részvételi határidőig 44 darab részvételi jelentkezés érkezett.

A kérelmező a részvételi jelentkezését az EKR adatai alapján benyújtotta.

A kérelmező részvételi jelentkezése tartalmazta az EEKD-t, az alábbiak szerint:

”III. rész: Kizáró okok

C: Fizetéseképtelenséggel, összeférhetetlenséggel vagy szakmai kötelelességgel kapcsolatos okok:

Megtévesztés, információ visszatartása, képtelenség a szükséges iratok benyújtására, bizalmas információk megszerzése.

Került-e a gazdasági szereplő a következő helyzetek valamelyikébe?

a) a kizárási okok fenn nem állásának, illetve a kiválasztási szempontok teljesülésének ellenőrzéséhez szükséges információk szolgáltatása során hamis nyilatkozatot tett,

b) visszatartott ilyen információt,

c) nem tudta határidőre benyújtani az ajánlatkérő szerv vagy a közszolgáltató ajánlatkérő által bekért kiegészítő iratokat,

d) megkísérelte jogtalanul befolyásolni az ajánlatkérő szerv vagy a közszolgáltató ajánlatkérő döntéshozatali folyamatát, vagy olyan bizalmas információkat próbált megszerezni, amelyek jogtalan előnyöket biztosítanának számára a közbeszerzési eljárásban, vagy gondatlanságból olyan félrevezető információkat szolgáltatott, amelyek érdemben befolyásolhatják a kizárásra, a kiválasztásra vagy az odaitélésre vonatkozó döntéseket

Az ön válasza: Nem »

A kérelmező a benyújtott EEKD VI. rész záró nyilatkozatában az alábbi nyilatkozatot tette:

« Alulírott(ak) a hamis nyilatkozat következményeinek teljes tudatában kijelenti(k), hogy a fenti II-V. részben megadott információk pontosak és helytállóak."

Az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást és felvilágosításkérést intézett a kérelmezőhöz, mely szerint az ajánlatkérő megállapította, hogy a Közbeszerzési Hatóság nyilvántartása alapján a kérelmezőt a közbeszerzésből kizárták a jelen ismertetés szerint B ajánlatkérő eljárásában. A kérelmezővel szemben a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pont szerinti kizáró ok áll fenn, ezért a Kbt. 74. § (1) bekezdés b) pontja alapján az ajánlattevőt az eljárásból kizárták.

Az ajánlatkérő felkérte a részvételre jelentkezőt, hogy bizonyítsa, hogy a kizáró ok fennállásáról nem tudott, vagy arról az adott helyzetben általában elvárható gondosság mellett nem kellett tudomást szereznie.

A kérelmező megküldte az ajánlatkérőnek a felvilágosítását, melyben közölte:

"Tárgyi eljárásban velünk szemben ajánlatkérő nem alkalmazta a fenti kizáró okot, így arról nem tudtunk másként nyilatkozni, mint, hogy nem áll fenn.

Tárgyi eljárásban az ajánlatkérő a Kbt. 62. §-ának (1) bekezdés ha) alpontja alapján mérlegeli, hogy az érintett jelentkezőt, ajánlattevőt megbízhatónak tartja-e az általa kötendő szerződés teljesítése kapcsán, és ennek megfelelően hoz döntést. Erről mint jelentkező nem tudunk nyilatkozni.

Jelen felvilágosítás alapján önkéntes hiánypótlás keretében sem tudjuk javítani az EEKD III. részét, mivel álláspontunk szerint a III. szakaszban nincs olyan szövegezés, amely az esetünkre irányadó lenne."

"Jelentkezésünket jóhiszeműen nyújtottuk be."

A kérelmező az EKR adatai szerint 2024. április 29. nap 11:05:44 perckor a részvételi jelentkezését visszavonta.

A kérelmező részvételi jelentkezése az EKR-ben a Be nyújtott dokumentációk / részvételi jelentkezések mappában „visszavont” állapotot mutat, az eseménynapló almappában látható a részvételi jelentkezés visszavonása és annak pontos dátuma.

Az ajánlatkérő a részvételi jelentkezések elbírálásáról szóló összegeztést 2024. május 14-én küldte meg a részvételre jelentkezők számára.

Az ajánlatkérő a kérelmező részvételi jelentkezését érvénytelenné nyilvánította, az összegezésben az alábbi indokokat rögzítette:

V.2.3) Érvénytelenítés jogcíme:

- Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pont: ha az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező alvállalkozója, vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezet a 62. § (1) bekezdés i) pontja, vagy az adott eljárásban felmerült magatartása alapján j) pontja szerinti kizáró ok miatt kizárásra került;

Érvénytelenség indoka:

A Közbeszerzési Hatóság nyilvántartása alapján a kérelmezőt a közbeszerzésből kizárták a B ajánlatkérő eljárásában, amely ajánlatkérő megállapítása szerint a kérelmező az eljárásban hamis adatot szolgáltatott, ezáltal vele szemben a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pont szerinti kizáró ok áll fenn, ezért ajánlatkérő a Kbt. 74. § (1) bekezdés b) pontja alapján ajánlattevőt az eljárásból kizárta.

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, melyben a jogorvoslati kérelmezésével megegyező tartalommal az ajánlatának érvénytelenségét kifogásolta.

Az ajánlatkérő a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére közölte, hogy „Tekintettel arra, hogy a vitarendezésre nyitva álló határidő lejárt, ajánlatkérő a beérkezett irat tartalmi és formai vizsgálata nélkül, az előzetes vitarendezési kérelmet elutasítja."

Az EKR rendszer a „Kizárt ajánlattevői nyilvántartás”-ban a kérelmező esetében rögzíti:

Az érintett közbeszerzési eljárás EKR azonosító számát.

A kizárt ajánlattevő szerepkörét az érintett közbeszerzési eljárásban.

Kizáró ok megjelölését: Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontja szerinti kizáró ok.

Kizárás időpontja: 2024.04.04.

Kizáró ok megszűnésének ideje: 2027.06.04.

Publikus megjelenés utolsó napja: 2028.06.04.

Kizárásról az érintett tájékoztatásának (tudomásszerzés) időpontját: 2024.04.04.

A kizárás okát, többek között az alábbiak szerint:

"Ajánlattevő a valóságnak nem megfelelő adatra vonatkozó referencia igazolás benyújtását nem vitatta. Ajánlattevő az ajánlatát nem vonta vissza. A közbeszerzési eljárásban a nyilatkozási elv érvényesül, a benyújtott ajánlati irat „figyelman kívül hagyása” nem értelmezhető. Ajánlattevő az alkalmassága igazolása céljából olyan referenciaigazolást kívánt az eljárásban felhasználni, mely esetében tisztában volt, de legalábbis tisztában kellett legyen azzal, hogy a szerződést kötő másik fél és a referenciaigazolást kiállító gazdasági szereplő személye nem azonos.

Mіндеzen indokok alapján Ajánlatkérő megállapította, hogy Ajánlattevő az eljárásban hamis adatot szolgáltatott, ezáltal vele szemben a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pont szerinti kizáró ok áll fenn, ezért Ajánlatkérő a Kbt. 74. § (1) bekezdés b) pontja alapján Ajánlattevőt az eljárásból kizárja."

Döntést megtámadták-e a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt: Nem.

Döntést megtámadták-e Bíróság előtt: Nem.

#### *A jogorvoslati kérelem*

A jogorvoslati kérelem szerint a kérelmező részvételi jelentkezésének Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pontja szerinti érvénytelenné nyilvánítása jogsértő.

#### *Az ajánlatkérő észrevétele*

Az ajánlatkérő elsődlegesen a kérelmező ügyfélképessége hiányában az eljárás megszüntetését, érdemben az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását kérte.

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

A Döntőbizottság a határozatában a kérelmező jogorvoslati kérelmének helyt adott, és megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdés b), c), e) pontjaira tekintettel a Kbt. 69. § (1), (2) bekezdéseit.

A Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérő írásbeli összegezését, és a jelen közbeszerzési eljárásban azt követően hozott döntéseit.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 2.000.000.- Ft bírságot szabott ki.

#### *A határozat indokolása a következőket rögzítette:*

Az ajánlatkérő a Kbt. Második Része szerinti dinamikus beszerzési rendszer létrehozására folytat közbeszerzési eljárást, melyet 2024. március 4-én indított meg, így a jelen jogorvoslati eljárásra a Kbt. ezen a napon hatályos anyagi jogi rendelkezései alkalmazandók. Eljárásjogi szempontból a jogorvoslati kérelem 2024. május 22-i benyújtásakor hatályos jogszabályok az irányadók.

A Döntőbizottság először az ajánlatkérő eljárásjogi kifogására azt vizsgálta, hogy a kérelmező rendelkezik-e ügyfélképességgel a jogorvoslati kérelem benyújtására.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező közvetlen érdekeltisége a jogorvoslati kérelem benyújtására a konkrét esetben fennáll. A kérelmező érvénytelen részvételi jelentkezést nyújtott be, a részvételi jelentkezése bírálata során azonban az ajánlatkérő a kérelmező részvételi jelentkezésére vonatkozó fontos körülményt hagyott figyelmen kívül, továbbá az ajánlatkérő döntése egyéb okból is jogellenes, amely a kérelmező részvételi jelentkezésének érvénytelenségére kihatott.

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem érdemi vizsgálata alapján az alábbi indokokra tekintettel megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem alapos.

A Kbt. kógens szabályozása alapján az ajánlatkérő a részvételi jelentkezés/ajánlat érvényességének megítélése során a felhíváshoz, a közbeszerzési dokumentumokhoz és a jogszabályokhoz kötött, a felhíváson, a közbeszerzési dokumentumokban előírtakon nem terjeszkedhet túl. A bírálat során hiány, hiányosság, vagy nem egyértelműség esetén az ajánlatkérő a Kbt. 71. § (1)-(10) bekezdését köteles alkalmazni.

Az ajánlatkérő által lefolytatott bírálat folyamata akkor fejeződik be, ha az ajánlatkérő a bírálat eredményeként egyértelmű döntést tud hozni a részvételi jelentkezés/ajánlat érvényességéről vagy érvénytelenségéről, és a további hiánypótlás vagy a felvilágosítás kérés nem ütközik a Kbt.-ben meghatározott korlátokba. Az érvényesség vagy érvénytelenség a megfelelő eljárási cselekmények lefolytatását követően vonható le. Az ajánlatkérő a bírálat során a részvételi jelentkezés/ajánlat összességét köteles bírálat alá vonni, az adott részvételi jelentkezés/ajánlat bírálatát érintő jelentős körülményt nem hagyhatja figyelmen kívül.

A Kbt. 158. § (1) bekezdése alapján a Döntőbizottság eljárásában a kérelemhez kötöttség elve érvényesül.

A Döntőbizottság a fentiek figyelembevételével értékelte a rendelkezésére álló bizonyítékokat, és a jogorvoslati kérelem tartalmi vizsgálata alapján azt állapította meg, hogy a kérelmező helytállóan hivatkozott arra, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontja szerinti kizáró okkal összefüggésben az érvénytelenségről jogsértően döntött, továbbá helytállóan kifogásolta, hogy az ajánlatkérő jogsértően nem vette figyelembe azt a ténytet, hogy a kérelmező a részvételi jelentkezését visszavonta.

Az ajánlatkérő a kizáró okok igazolásáról a felhívás 2.1.4. pont 15.a) alpontjában úgy rendelkezett, hogy az ajánlattevőnek a Kbt. 67. § (1) bekezdés és a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés alapján az EEKD benyújtásával kell előzetesen igazolnia, hogy nem tartozik a felhívásban előírt kizáró okok hatálya alá.

A Döntőbizottság a Kbt. 79. § (1) bekezdésére tekintettel a bírálóat jogszerűségének vizsgálatakor az írásbeli összegezésből indult ki.

Az írásbeli összegezés érvénytelenség jogalapjára és indokára vonatkozó részének összevetésével a Döntőbizottság arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmező részvételi jelentkezésének érvénytelenségének megállapítására azzal összefüggésben került sor, hogy a kérelmezőt a közbeszerzésből kizárták a B ajánlatkérő eljárásában megállapított hamis adatszolgáltatás miatt.

E tényre tekintettel a kérelmező esetében a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontja szerinti kizáró ok nem áll fenn, mert a kérelmező esetében nem az adott eljárásban előírt adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése során merült fel a hamis adatszolgáltatás.

Az írásbeli összegezés nem tartalmazott arra vonatkozó rendelkezést, hogy a kérelmező részvételi jelentkezésének érvénytelensége arra tekintettel került volna meg-

állapításra, hogy a kérelmező EEKD nyilatkozatában a korábbi kizárásához képest tett a valóságnak nem megfelelő nyilatkozatot.

A fentiekre tekintettel az írásbeli összegezésben a kérelmező részvételi jelentkezésének a Kbt. 73. § (1) bekezdés b) és c) pontjára alapított érvénytelensége jogsértő.

A Döntőbizottság vizsgálta a jogorvoslati kérelemben foglalt azon kifogást is, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontját jogsértően nem alkalmazta a részvételi jelentkezés visszavonására tekintettel.

A kérelmező részvételi jelentkezése esetében az EKR „visszavont” állapotot mutat, továbbá az EKR-ből megállapítható, hogy a kérelmező a részvételi jelentkezését 2024. április 29. napján 11:05:44 perckor visszavonta.

A Kbt. 53. § (8) bekezdése értelmében a részvételre jelentkező a részvételi határidő lejártáig visszavonhatja részvételi jelentkezését. Az ajánlattevő ajánlatát az ajánlati kötöttség beálltáig vonhatja vissza.

A kérelmező részvételi jelentkezésének visszavonása a kógens Kbt. 53. § (8) bekezdésére tekintettel jogszabályba ütközik, tekintettel arra, hogy a kérelmező a részvételi határidő lejártát követően vonta vissza a részvételi jelentkezését.

A kérelmező részvételi jelentkezése jogellenesen visszavonásra került, mely ténytet az ajánlatkérő a bírálóatkor jogsértően nem vett figyelembe. A kérelmező részvételi jelentkezése a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdés b), c), e) pontjaira tekintettel a Kbt. 69. § (1), (2) bekezdését, és jogkövetkezményeket alkalmazott a jogsértő ajánlatkérővel szemben.

A Döntőbizottság e határozata végleges, a határozat ellen keresetet nem nyújtottak be.

## A Döntőbizottság D.355/14/2024. számú határozata

**A jogorvoslati ügyvel érintett tárgyak: A Kbt. 62. § (1) bekezdés ha) pontja szerinti kizáró ok alkalmazásakor az ajánlatkérőnek a mérlegelése során azt kell bizonyítania, hogy az ajánlattevő megbízhatósága az adott szerződés teljesítésének kapcsán is felmerül.**

### Tényállás

Az ajánlatkérő a Kbt. Második Része szerinti uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzési eljárást indított tanuszoda tervezése és kivitelezése építési beruházás tárgyában, mely eljárást megindító ajánlati felhívást 2023. szeptember 19. napján adta fel.

A módosított felhívás – jogorvoslati eljárás szempontjából releváns – rendelkezései tartalmazták a kötelező tartalmi elemek között a közbeszerzés tárgyának, a kizáró okoknak, az alkalmassági feltételeknek, az értékelési szempontoknak a meghatározását.

A felhívás jogorvoslat szempontjából releváns feltételei:

#### „2.1 Eljárás

##### 2.1.6 Kizárási okok

Tisztán nemzeti kizáró okok: Az eljárásban nem lehet ajánlattevő (AT), alvállalkozó (AV) és nem vehet részt az alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő (GSZ), akivel szemben a Kbt. 62. § (1)-(2) bek-eiben foglalt kizáró okok bármelyike fennáll. AK kizárja az eljárásból azt az AT-t, AV-t vagy alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetet, amely az előírt kizáró okok hatálya alá tartozik, vagy amely részéről a kizáró ok az eljárás során következik be.”

Az ajánlattételi határidőig 6 db ajánlat érkezett, ajánlatot tett a kérelmező is.

Az ajánlatkérő a Kbt. 81. § (5) bekezdése szerint az értékelési sorrendben legkedvezőbb és az azt követő második legkedvezőbb ajánlat tekintetében végezte el a bírálatot, melynek keretében a kérelmezőtől, mint a legkedvezőbb ajánlatot tevőtől hiánypótlást kért, majd a kérelmezőt, mint a legkedvezőbb ajánlatot tevőt a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerint felhívta az igazolások benyújtására.

A kérelmező benyújtotta az igazolásokat.

A fentieket követően az ajánlatkérő közölte a kérelmezővel, hogy a Közbeszerzési Hatóság nyilvántartása

szerint 2024. április 4. napjától szerepel a kizárt ajánlattevők listáján, és a kizárásával kapcsolatban jogorvoslatot nem kezdeményezett. Felhívta a kérelmezőt, hogy a kizárás körülményeit részletesen bemutató nyilatkozatát nyújtsa be.

A kérelmező a nyilatkozatát határidőben benyújtotta a következők szerint:

Az előzményi eljárásban a felvilágosítás kérésre válaszul „Társaságunk a benyújtott írásbeli magyarázatában jelezte, a benyújtott referencia igazolásban feltüntetett megrendelői adatok adminisztrációs hibából kerültek tévesen feltüntetésre, nem szándékosság eredményeként. Mindezt követően az Ajánlatkérő azt állapította meg, hogy Társaságunk az eljárásban hamis adatot szolgáltatott, ezáltal vele szemben a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pont szerinti kizáró ok áll fenn, ezért Ajánlatkérő a Kbt. 74. § (1) bekezdés b) pontja alapján Ajánlattevőt az adott eljárásból kizárta. A kizárás időpontja: 2024. április 04. napja volt, azonban az EKR nyilvántartásba később került feltüntetésre. A tényálláshoz szorosan tartozik két további releváns tény.”

„Jogorvoslatot nem kezdeményeztünk. Esetünkben Társaságunk elismerte a tévedését, azt nem mentegette, az Ajánlatkérő kérdésére feltárta annak mibenlétét. Társaságunk a kizárást eredményező hiba feltárását követően haladéktalanul intézkedéseket hozott annak érdekében, hogy ilyen többé ne fordulhasson elő, az öntisztázást a Hatóságnál elindította.”

„Társaságunk tehát, aktív szereplője a közbeszerzési eljárásoknak, és minden igyekezetével azon van, hogy az eljárásokban szabályszerű ajánlatot nyújtson be és azzal legyen eredményes az eljárás során. Az EEKD III. szakaszának kitöltésekor nem volt számunkra egyértelmű, hogy az uniós irányelvből átvett szövegezés a mi esetünkre vonatkozik-e, amely abból is fakad, hogy kizárást velünk szemben még nem alkalmaztak. Az EEKD ezen hibáját hiánypótlás keretében javítani tudjuk. Társaságunk az érintett közbeszerzési eljárás során folyamatosan együttműködött az Ajánlatkérővel, nem tagadta a hiba bekövetkeztét. Társaságunk ezúton is kijelenti, hogy azóta sem követett el ilyen jellegű jogsértést, illetve ilyen tárgyban nem került vele szemben eljárás lefolytatásra, Társaságunk a szerződés teljesítése szempontjából megbízható. A nagy számú eljárás, amelyben Társaságunk ajánlatot nyújt, nyújtott be, szintén alátámasztja, hogy egyszeri figyelmetlen-

ségből fakadó esetről van szó, nem ismétlődő, súlyos jogsértésről. Igaz, hogy az adott eljárásból való kizárás bekövetkezte óta nem telt el hosszabb idő, de Társaságunk azonnal reagált, hathatós és lényeges változtatásokat eszközölt, hogy a hiba lehetőségét a minimálisra csökkentse, mely tény is kérjük figyelembe venni az eljárás során.”

A kérelmező a nyilatkozatához csatolta az abban megnevezett, a jelen ismertetés szerint M megrendelő által kibocsátott referenciaigazolást.

Az ajánlatkérő a Kbt. 69. § (13) bekezdése alapján megkereste a korábbi közbeszerzési eljárás jelen ismertetés szerint B ajánlatkérőjét, mint a kérelmező kizárását eredményező közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjét, hogy nyilatkozzon arról, hogy a kérelmező benyújtotta-e az eljárás során a nyilvános adatokkal összhangban álló az M megrendelő által kiadott referenciaigazolást.

Az előzményi eljárás B ajánlatkérőjének válasza szerint a kérelmező a referenciában szereplő kivitelezési munka tekintetében a Közbeszerzési Hatóság által vezetett, központi közbeszerzési adatbázisban (KBA) hozzáférhető nyilvános adatokkal összhangban álló referenciaigazolást nem bocsátott rendelkezésre.

Az ajánlatkérő megküldte az ajánlattevőknek a közbeszerzési eljárás eredményéről szóló összegezést, amelyben a kérelmező ajánlatát érvénytelenné nyilvánította a következők szerint:

Érvénytelenítés jogcíme:

Kbt. 74. § (1) bekezdés:

Érvénytelenség indoka:

Ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás III.1.1) pontjában előírta, miszerint az eljárásban nem lehet ajánlattevő, alvállalkozó és nem vehet részt az alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, akivel szemben a Kbt. 62. § (1)-(2) bekezdéseiben foglalt kizáró okok bármelyike fennáll. Ajánlatkérő azt is előírta, hogy kizárja az eljárásból azt az ajánlattevőt, alvállalkozót vagy alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetet, amely az előírt kizáró okok hatálya alá tartozik, vagy amely részéről a kizáró ok az eljárás során következik be. Ajánlatkérő a bírálat során a Közbeszerzési Hatóság által vezetett, EKR-ben elérhető „Kizárt ajánlattevők” nyilvántartása alapján megállapította, hogy a kérelmező 2024.04.04. napján a jelen eljárásban előírt Kbt. 62. § (1)

bekezdés i) pontja szerinti kizáró ok hatálya alá került. Ajánlatkérő megállapította továbbá, hogy a kizárás tekintetében jogorvoslatra nem került sor. Ajánlatkérő felhívására a kérelmező a korábbi kizárás körülményeit részletesen bemutató nyilatkozatát benyújtotta.

Annak érdekében, hogy ajánlatkérő a kizárás alapjául szolgáló cselekmény miatt a szerződés teljesítése vonatkozásában az ajánlattevő megbízhatósága kérdésében megalapozott döntést hozhasson, a Kbt. 69. § (13) bekezdése alapján megkereste az előzményi közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjét, amely válaszában arról tájékoztatta az ajánlatkérőt, hogy a kérelmező a Közbeszerzési Hatóság által vezetett, központi közbeszerzési adatbázisban (KBA) hozzáférhető nyilvános adatokkal összhangban álló referenciaigazolást nem bocsátott rendelkezésre.

Tekintettel arra, hogy a kizárás miatt jogorvoslatra nem került sor, a kérelmező jelen eljárásból történő kizárása a Kbt. 62. § (1) bekezdés fentiekben idézett ha) pontja alapján az az ajánlatkérő mérlegelési körébe tartozik. Tekintettel a fentiekre, a Bírálóbizottság javaslatára ajánlatkérő által meghozott eljárást lezáró döntésével a Kbt. 62. § (1) bekezdés ha) pontja alapján az eljárásból kizárta, mivel korábbi közbeszerzési eljárásban hamis adatot szolgáltatott és ajánlatkérő megítélése szerint a kizárás alapjául szolgáló cselekmény miatt a szerződés teljesítése vonatkozásában a megbízhatósága alapos okkal megkérdőjelezhető. Ajánlatkérő a kérelmező ajánlatát a Kbt. 74. § (1) bekezdés a) pontja alapján – mivel kizáró ok hatálya alá tartozik – érvénytelenné nyilvánította.

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be az ajánlatkérőhöz a jogorvoslati kérelmével lényegileg megegyező tartalommal az ajánlatának érvénytelensége ellen, amelyhez csatolta az M megrendelő által kibocsátott referenciaigazolást. Az ajánlatkérő elutasította az előzetes vitarendezési kérelmet, korábbi döntését fenntartotta. A kérelmező az előzetes vitarendezési kérelmét azonos tartalommal újra benyújtotta, amelyet az ajánlatkérő még aznap szintén elutasított.

*A jogorvoslati kérelem*

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében kérte annak megállapítását, hogy az ajánlatkérő a kérelmező ajánlata érvénytelenné nyilvánításával összefüggésben meg-

sértette a Kbt. 74. § (1) bekezdés a) pontját és a Kbt. 62. § (1) bekezdés ha) alpontját, kérte az eljárást lezáró döntés megsemmisítését és bírság alkalmazását.

*Az ajánlatkérő észrevétele*

Kérte a jogsértés hiányának a megállapítását.

*A Döntőbizottság döntése és annak indokai*

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdés b) pontjára és a Kbt. 79. § (1) – (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (2) bekezdését.

A Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérő által megküldött tárgyi összegezésben rögzített eljárást lezáró döntést.

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

*A határozat indokolása a következőket rögzítette*

A Döntőbizottság a tárgyi közbeszerzési eljárás megkezdésekor hatályos jogszabályi előírások alapján hozta meg döntését az alábbiak szerint.

A Döntőbizottság mindenekelőtt rögzítette, és azt az ügyfelek sem vitatták a jogorvoslati eljárás során, hogy a kérelmező 2024. április 4-étől a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontja szerinti feltételek megvalósulása miatt szerepel a Közbeszerzési Hatóság kizárt ajánlattevők listáját tartalmazó nyilvántartásában, továbbá a B ajánlatkérő kizárását tartalmazó döntésével szemben jogorvoslatra nem került sor. A Kbt. 62. § (1) bekezdés ha) pontja ezzel összefüggésben úgy fogalmaz, hogy az eljárásban nem lehet ajánlattevő olyan gazdasági szereplő, aki korábbi közbeszerzési eljárásban hamis adatot szolgáltatott vagy hamis nyilatkozatot tett, ezért az eljárásból kizárták, és ha a kizárás miatt jogorvoslatra nem került sor, az ajánlatkérő megítélése szerint a kizárás alapjául szolgáló cselekmény miatt a szerződés teljesítése vonatkozásában a megbízhatósága alapos okkal megkérdőjelezhető. A Döntőbizottság egyetértett a kérelmezővel abban, hogy az ajánlatkérőt indokolási kötelezettség terheli abban a kérdésben, hogy a kizárt ajánlattevő tárgyi közbeszerzési szerződés teljesítése vonatkozásában fennálló megbízhatósága miért kérdőjelezhető meg,

az ajánlatkérőnek ismertetnie kell a megbízhatóság megkérdőjelezésének alapos okait.

Az ajánlatkérő jelen esetben az összegezésben megjelent eljárást lezáró döntésében tájékoztatta az ajánlattevőket, így a kérelmezőt is a kizárásáról és az ajánlata érvénytelenné nyilvánításáról. Mint azt a Döntőbizottság több határozatában is kimondta, az ajánlatkérő Kbt. 2. § (1) bekezdéséből eredő kötelezettsége, hogy – a nyilvánosság biztosítása – alapján tájékoztatnia kell valamennyi ajánlattevőt a közbeszerzési eljárás eredményéről, így többek között valamely ajánlat érvénytelenné nyilvánításáról, kizárásáról és ennek indokairól is. A Kbt. 79. § (1) és (2) bekezdései kifejezetten a fenti közbeszerzési alapelvre tekintettel rendelkeznek úgy, hogy amennyiben az ajánlatkérő írásbeli összegezést készít, részletes indokolási kötelezettségének az összegezés megküldése útján kell eleget tennie. A Fővárosi Törvényszék továbbá a 106.K.704.340/2023/18. számú ítéletében is kimondta, hogy „az összegezésben megjelölt indokok jogszerűsége az összegezésben megjelölt indokok vizsgálata alapján történhet”, ebből eredően a Döntőbizottság kizárólag azt tehette vizsgálata tárgyává, hogy az ajánlatkérő az összegezésében mely indokokat jelölt meg abban a körben, amelyek alátámasztják azt, hogy a kérelmező szerződés teljesítéséhez kapcsolódó megbízhatósága megkérdőjelezhető.

A jelen összegezés először idézeteket tartalmaz a tárgyi ajánlattételi felhívásból, majd ismerteti, hogy a kérelmező szerepel a Közbeszerzési Hatóság nyilvántartásában, ezt követően a releváns jogszabályokat mutatja be. Az érvénytelenségi döntés ezután idézi a kérelmező részére küldött ajánlatkérői felhívást és a B ajánlatkérő részére az ajánlatkérő által küldött megkeresést és az arra adott választ, végül az összegezés kimondja, hogy a jelen kizárás alkalmazása az ajánlatkérő mérlegelési körébe tartozik és az ajánlatkérő szerint a kérelmező megbízhatósága alapos okkal megkérdőjelezhető.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy az ajánlatkérő összegezése egyéb, olyan körülményeket nem ismertet, amelyekből a Kbt. 62. § (1) bekezdés ha) pontja szerinti kizáró ok alkalmazásának jogszerűsége megállapítható lenne. A Döntőbizottság egyetértett a kérelmezőnek a Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez (Szerkesztette: Dezső Attila) alapján

kifejtett álláspontjával, vagyis azzal, hogy a Kbt. 2021. február 1-jétől hatályos Kbt. 62. § (1) bekezdés h) pontja alkalmazásakor az ajánlatkérőnek mérlegelési kötelezettsége keletkezik és az eset összes körülményei mérlegelése alapján akkor jogszerű a kizárás jogkövetkezményének alkalmazása, amennyiben alapos oka van az ajánlattevő megbízhatóságának megkérdőjelezésére. Indokainak azonban az eljárást lezáró összegezésben kell megjelennie. E körben utalt arra a Döntőbizottság, hogy az ajánlatkérő a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére adott válaszában, továbbá jogorvoslati eljárás során tett észrevételében közölte annak indokait, hogy szerinte miért nem minősül megbízhatónak a kérelmező (nem indított a kérelmező jogorvoslati eljárást az ajánlatkérő döntésével szemben, az előzményi közbeszerzésben nem korrigálta a hamisnak bizonyult referenciaigazolást, két gazdasági szereplő nem tévedhet egymástól függetlenül az igazolás kiállításakor). Mindezeknek azonban emellett, hogy az összegezésben kell szerepelniük az érvénytelenség indokai között, a Kbt. 62. § (1) bekezdés ha) pontja szerint ok-okozati kapcsolatban kell állniuk azzal a közbeszerzéssel, amelyben a kizárás aktuálisan történik (erre utal a jogszabály „a szerződés teljesítése vonatkozásában a megbízhatósága alapos okkal megkérdőjelezhető” fordulata). Nem arról van tehát szó, hogy az ajánlatkérő szabadon mérlegelhet a rendelkezésére álló információk alapján, az ajánlatkérő álláspontjával szemben a Kbt. 62. § (1) bekezdés

ha) pontja szerinti kizáró ok alkalmazásakor azt kell bizonyítani, hogy az ajánlattevő megbízhatósága az adott szerződés teljesítésének kapcsán is felmerül.

A Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlatkérő egyrészt az összegezésében nem indokolta a kizáró ok alkalmazását alátámasztó körülményeket, másrészt a vitarendezési és jogorvoslati eljárásban nem ismertette, hogy az általa feltárt körülmények miatt a kérelmező megbízhatósága miért kérdőjelezhető meg a tárgyi közbeszerzés teljesítése során, így a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező ajánlatának érvénytelenné nyilvánítására a Kbt. 73. § (1) bekezdés b) pontjára és a Kbt. 79. § (1) – (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (2) bekezdésének a megsértésével került sor. A Döntőbizottság figyelembe vette a kérelmező által az ajánlatkérő 2024. május 8-i felhívására adott választ, továbbá azt, hogy az előzetes vitarendezési kérelme mellékleteként csatolta az M megrendelő által kiállított referenciaigazolást, amelynek megfelelését az ajánlatkérő sem vonta kétségbe.

Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság jogsértést állapított meg az ajánlatkérővel szemben, és jogkövetkezményeket alkalmazott.

A Döntőbizottság e határozata végleges, a határozat ellen keresetet nem nyújtottak be.

# KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

## Az ügyfélképeség a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban. Hol húzódnak a kérelmezői beleszólásszabadság határai? I. rész

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

DOI: 10.37371/KEP.2024.10.3

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

### Absztrakt

Az ügyfélképeség (*actoratus realis*) mint eljárási akadály kérdése a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban különleges hangsúlyt kap, hiszen ez a tételes jogban meg nem jelenő, ugyanakkor az elméletben, illetve a joggyakorlatban széles körben használt fogalom határolja be, hogy mely kérelmezők jogosultak kérelmet benyújtani a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. A jogorvoslati alapjogot korlátozza a jogalkotó az ügyfélképeségre vonatkozó szabályok megalkotásakor, így az csak arányos és szükséges lehet. Az Európai Unió irányelvi szabályainak megfelelően kell kialakítani a tagállami

előírásokat. A magyar közbeszerzési jog meglehetősen szűkszavú, a történeti tényállások rendkívül sokféleségére tekintettel óriási jelentősége van a vonatkozó joggyakorlatnak, valamint az általa kimunkált, ügyfélképeségi elveknek nevezhető rendező megközelítéseknek. A tanulmány ezen elvek leírására, rendszerezésére és részletes bemutatására törekszik a joggyakorlat minél teljesebb körű feldolgozásával, a szükséges elméleti kitekintésekkel, valamint a vonatkozó feltételek megítélésével.

### Az ügyfélképeség alapvető kérdései és helye az eljárási akadályok rendszerében

Az eljárásjogokban – és így a közbeszerzésekhez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokhoz kapcsolódóan – rendkívül lényeges kérdés, hogy adott típusú hatósági vagy éppen bírósági eljárás megindítására, kezdeményezésére kik rendelkeznek jogosultsággal. Amikor a jogalkotó meghatározza e jogosultak körét, azzal kizárja a közérdekű keresetindítás lehetőségét, vagyis azt, hogy bárki bármilyen ügyben bárki érdekében fellépjen. Ha túlságosan szűken vonják meg a jogosultak körét, akkor azzal azokat is elzárják a jogérvényesítés lehetőségétől, akik esetében ténylegesen indokolt lenne ennek biztosítása, ha pedig túlságosan tág kört határoznak meg, akkor indokolatlan, célszerűtlen, értelmetlen, felesleges, káros, vagy éppen zaklató jellegű eljárások kockázata

kerül a jogi szabályozás rendszerébe. Egyrészt „Valamennyi közigazgatási jogviszonyban komoly feladatot jelent az ügyfélképeség meghatározása, mert a rossz döntés vagy túlzott beleszólási jogot ad más ügyébe vagy az érintett jogorvoslati jogának jogellenes csorbítását eredményezi.”<sup>1</sup> Másiképpen fogalmazva: „Az ügyféli minőség jogi szabályozása hivatott biztosítani azt, hogy senki, akinek jogait, a jog által elismert érdekét az eljárás során keletkezett határozat érinti, ne fosztassék meg annak lehetőségétől, hogy érdekeit, jogait az eljárás során érvényesíthesse, ugyanakkor az ügyben érdektelen vagy a jog által el nem ismert érdekekkel rendelkező személyek ne kapcsolódhassanak be az eljárásba, ne befolyásolhassák illetéktelenül a közigaz-

<sup>1</sup> A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által készített 2015.El.II.JGY.E.1.1. számú, „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykorre felállított összefoglaló véleménye ([https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a\\_kozbeszerzesekkel\\_kapcsolatos\\_itelkezesi\\_gyakorlat.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozbeszerzesekkel_kapcsolatos_itelkezesi_gyakorlat.pdf), a letöltés időpontja: 2024. szeptember 9.) 76. o.

gatás magatartását, ne akadályozhassák az ügyfelek jogaik gyakorlásában.”<sup>2</sup> Másrészt „A kérelmezői ügyfél-képesség arra ad választ, hogy [...] ki az a személy, akinek jogát, jogos érdekét, jogi helyzetét az adott ügy érinti, és aki különösképpen a jogorvoslati eljárásokban eljárhat az érdekei érvényesítése érdekében.”<sup>3</sup> Fontos, hogy „[t]öbb jogterület is használja a jogos érdek kifejezést, azonban a jogelméleti meghatározáshoz képest a jogorvoslati eljárás során azt kell megítélni, hogy a kérelem tárgyává tett jogsértő magatartás, mulasztás okoz-e a kérelmezőnek érdeksérelmet. Továbbá ez a megsértett érdek – az alapelvi rendelkezésekre is tekintettel – jogosnak tekinthető-e.”<sup>4</sup>

Az eljárásjogokban szükségszerűen szabályozni kell az *eljárási akadályok* rendszerét. E szabályok lényege, hogy a jogalkotó bizonyos körülmények fennállása esetén megtagadja az eljárás megindításának, illetve érdemi döntéssel zárható lefolytatásának lehetőségét. Azáltal, hogy meghatározza ezeket az eseteket, negatív oldalról közelíti meg az eljárás feltételrendszerét: ha ezen okok egyike sem áll fenn, akkor az eljárás megindításának helye van, és a hatóságnak jogszabályi kötelezettsége az eljárás szabályszerű lefolytatása és érdemi döntésben állást kell foglalni az eldöntendő jogkérdésekben. Ezt megelőzően azonban „A Döntőbizottságnak valamilyen jogorvoslati eljárásban elsődleges kötelezettsége az eljárásjogi feltételek meglétének vizsgálata, így e vizsgálatot el kell végezni a kérelmezői jogosultság, az ügyfélképesség tekintetében is.”<sup>5</sup>

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) törvény szabályait szüksé-

ges áttekinteni az eljárási akadályok, ezen belül az ügyfélképesség szabályozási alapjainak felvázolásához, arra is tekintettel, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) jogorvoslati eljárására az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni a Kbt., valamint a felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével.<sup>6</sup> Fontos kiindulópont, hogy „A közigazgatási hatósági eljárás közjogi jogviszonyt keletkeztet a hatóság és az ügyfél között. E jogviszonyban mind az ajánlatkérő, mind a kérelmező ügyféli minőségben vesz részt a jogorvoslati eljárásban.”<sup>7</sup>

Az Ákr. az eljárási akadályok rendszerével kapcsolatban – szemben a korábban hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) felsorolásával<sup>8</sup> – meglehetősen szűkszavúan fogalmaz. Az Ákr. 46. §-a a kérelem visszautasításáról (amely a Ket. korábbi szóhasználatával: a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása), a 47. §-a pedig az eljárás megszüntetéséről rendelkezik. Ez utóbbi eset akkor merülhet fel különösen, ha az eljáró hatóság az eljárás megindítását<sup>9</sup> megelőzően nem észlelte hivatalból az eljárási akadályt, az csak a megindítást követően az eljárás későbbi szakaszában – például a felek hivatkozásai, további bizo-nyítékai, részletesebb vizsgálatok alapján – válik a hatóság előtt ismertté, vagy csak a későbbi szakaszban következik be az adott akadály. Ilyen lehet például az, ha a jogorvoslati eljárást megindították, viszont a kérelem egyik elemét visszavonták<sup>10</sup> vagy az ajánlatkérő módosította (például visszavonta az érvénytelenné nyilvánító) döntését,<sup>11</sup> a kifogásolt tartalmi elemét a közbeszerzési dokumentumokban,<sup>12</sup>

<sup>2</sup> Ficzer Lajos – Szalai Éva: Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálata kapcsán. Magyar Közigazgatás, 48. évf. 1998/7. sz. 389. o.

<sup>3</sup> A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által készített 2015.El.II.JGY.E.1.1. számú, „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykörre felállított összefoglaló véleménye, i. m. 76. o.

<sup>4</sup> A KDB D.589/13/2017. számú végzése, [31]

<sup>5</sup> A KDB D.261/12/2012. számú határozata. A felülvizsgálatról ld. a Kúria Kfv.II.37.667/2013/15. számú ítéletét.

<sup>6</sup> Ld. a Kbt. 145. § (1) bekezdését, valamint a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény 68. §-ához kapcsolódó indokolását.

<sup>7</sup> A KDB D.881/32/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.070/2017/17. számú ítéletét.

<sup>8</sup> Ld. a Ket. 30. §-át.

<sup>9</sup> A jogorvoslati eljárás megindulásának és megindításának különbségéről ld. a KDB D.202/27/2011. számú határozatát.

<sup>10</sup> Ld. pl. a KDB D.66/24/2020. számú határozatát.

<sup>11</sup> Ld. pl. a KDB D.20/14/2020. vagy a D.514/9/2020. számú végzését.

<sup>12</sup> Ld. pl. a KDB D.23/6/2020. számú végzését.

vagy egy másik jogorvoslati eljárásban már megsemmisítették az ajánlatkérő döntését,<sup>13</sup> és ezáltal a jogorvoslati eljárás oka-fogyottá válik (az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn). De ebbe a körbe sorolható az is, ha más kérelmi elemek elbírálása<sup>14</sup> vagy éppen hivatalbóli kiterjesztés folytán válik okafogyottá az eredeti kérelmi elemek vizsgálata.<sup>15</sup>

A legfontosabb eljárási akadályok a következők: elkészttség (amikor a jogvesztő határidő lejártát követően kerül benyújtásra a kérelem, illetve a kezdeményezés), az ügyfélképeség hiánya (a kérelem nem az arra jogosulttól származik), a hatáskör hiánya,<sup>16</sup> a már említett okafogyottá válás, vagy a res iudicata (ítélt dolog).<sup>17</sup> Ezek közül a leggyakrabban az elkészttség és az ügyfélképeség kérdése merül fel a jogorvoslati eljárásokban, mindkettő igen széleskörű joggyakorlattal rendelkezik, tekintettel arra, hogy számos jogértelmezési kérdés kapcsolódik hozzájuk. A KDB feladata, hogy hivatalból vizsgálja ezek fennállását: „A Döntőbizottság továbbá előzetesen rögzíti, hogy valamennyi kérelmi elem tekintetében hivatalból vizsgálja az eljárási jogi feltételek meglétét, így a jogorvoslat előterjesztésére nyitva álló határidő megtartását – elkészttség –, valamint ügyfélképeséget, azonban azokat csak abban az esetben rögzíti az egyes kérelmi elemeknél, amennyiben akadályát képezik a kérelmi elem érdemi vizsgálatának.”<sup>18</sup> Ugyanez a kötelezettség akkor is fennáll, ha a kérelmező újabb jogsértő eseményt nevez meg: „Az alap jogor-

voslati kérelemhez képest amennyiben a kiegészítő jogorvoslati kérelem az alapkérelemben meg nem jelölt, azaz újabb jogsértő eseményt nevez meg, úgy ezen kérelem új kérelmi elem, amelynek vonatkozásában egyenként kell vizsgálni az ügyfélképeséget, a jogorvoslati határidő megtartottságát, az elkészttséget.”<sup>19</sup>

### Célkitűzések és módszertan

Az elméleti bevezető gondolatokat követően szükséges jelen munka lehetséges célkitűzéseit, feltevéseit és módszereit felvázolni. A célkitűzések körében egyrészt feladatként határozható meg az ügyfélképeség általános közigazgatási jogi elméleti helyzetének, jellemzőinek rövid vizsgálata a rendelkezésre álló területi keretekre tekintettel. Vagyis hogyan jelenik meg a szakirodalomban e fogalom, mi a jelentése, lényege, továbbá mit jelentenek a fogalmi elemei, így különösen a jog és a jogos érdek. Fontos, hogy minden egyes közigazgatási ágazatnak megvannak a maga ügycsoportjai és hatósági eljárásai a sajátos jellemzőikkel, tárgyukkal és alanyi körükkel. Ahogy később látható lesz, a közbeszerzésekhez kapcsolódó jogorvoslati eljárások kapcsán sincs ez másképpen, és bár az Ákr. szerinti hatósági eljárásról van szó, a közbeszerzések (közbeszerzési eljárások) olyan egyedi tulajdonságokkal rendelkeznek, amelyek alapjaiban határozzák meg az ügyfélképeség jogelméleti és joggyakorlati kérdéseit. A jogorvoslati eljárási ügyfélképeség az adott közbeszerzésre épül, más ügýtípusra nem jellemző

<sup>13</sup> Ld. pl. a KDB D.446/08/2019. számú végzését.

<sup>14</sup> Ld. pl. a KDB D.74/13/2017. számú határozatát.

<sup>15</sup> Ld. pl. a KDB D.476/26/2020. számú határozatát.

<sup>16</sup> Ld. pl. a KDB D.395/12/2017. számú végzését (az értékre tekintettel nem volt közbeszerzési eljárás), a D.115/4/2018. számú végzését (ingatlanértékesítések nem tartoznak a KDB hatáskörébe), a KDB D.79/2/2020. számú végzését (a ki nem fizetett ellenszolgáltatás klasszikus polgári jogi útra tartozik, a szerződéses jogviszonyok elemzéséről ld. a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.166/2010/9. számú ítéletét), vagy a KDB D.144/23/2022. számú végzését. („A jogorvoslati eljárásnak nem lehet tárgya a kérelmezői önkormányzat kártérítési igénye körében történő döntés, a Döntőbizottságnak nem tartozik hatáskörébe annak megállapítása sem, mely szerint a nyertes és a nyertest követő legjobb ajánlatban megajánlott ellenszolgáltatások közötti különbség tényszerűen kárnak minősül-e.”) E végzéshez kapcsolódó kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.702.465/2022/14. számú ítéletét. A hatáskör fogalmáról ld. pl. a KDB D.150/4/2016. számú végzését. A jogorvoslati kérelem elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.Kpk.50.035/2016/2. számú végzését.

<sup>17</sup> Ld. pl. a KDB D.338/17/2021. számú határozatát vagy a D.513/2/2021. számú végzését. Ld. még pl. a KDB D.398/14/2024. számú határozatának [26] bekezdését: „Az ajánlatkérő által felhívott ‘ítélt dolog’ jogintézményét az [Ákr.] 46. § (1) bekezdés b) pontja speciális visszautasítási körülményként szabályozza. Jelen esetben azonban a jogorvoslati kérelem visszautasításának alapjául ezen jogszabályhely nem szolgálhat, tekintettel arra, hogy a jogorvoslati kérelem nem ugyanazon ajánlatkérői döntéssel szemben került előterjesztésre, mint amely a D.188/2024. szám alatt folytatott jogorvoslati eljárás tárgyát képezte, és a jelen hivatalbóli kiterjesztés sem az ajánlatkérő korábbi összegezése jogszerűségi vizsgálatára irányul.”

<sup>18</sup> A KDB D.190/13/2024. számú határozata, [59].

<sup>19</sup> A KDB D.94/25/2023. számú végzése, [32].

egyedi helyzetekkel, tényállásokkal, jogokkal és kötelezettségekkel. Például a közbeszerzési eljárásokhoz tartozik a fedezet mértéke és rendelkezésre állása, az ajánlatok bírálata, az értékelési rangsor felállítása, az ajánlatok érvényességének vagy éppen az eljárás eredménytelenségének a megállapítása. A számos körülmény közül csak néhány került említésre fontosabb példaként, amelyeket egy-egy konkrét jogorvoslati eljárásban vizsgálni kell az ügyfélképesség kapcsán.

Szükséges tehát a közbeszerzési jogorvoslati ügyfélképesség, és ehhez kapcsolódó néhány alanyi jellemző elméleti jellegű feldolgozása. Abból célszerű kiindulni, hogy a tételes jogi szabályozás rendkívül szűkszavú, a jogalkalmazó fórumok számára meglehetősen kevés támpontot biztosít, ennél fogva jelentős feladat hárult a KDB-re, valamint a bíróságokra – ideértve az Európai Unió Bíróságát (EUB) is – azzal kapcsolatban, hogy a kevés tételes jogi szabályt tényleges tartalommal megtöltsék. Ha a jogszabály rövid és még a legjellemzőbb tényállásokra nézve sem tartalmaz utasítást, alkalmazható elveket, akkor a precedensértékű döntéseket és a bennük kimunkált, jövőre nézve is alkalmazható megközelítéseket, érveket és indokokat lehet alapul venni. Mivel azonban a hivatkozhatóság visszautasítható a tényállás különbözősége, vagy éppen nem teljes egyezősége okán (még abban az esetben is, ha a KDB kifejezetten a korábbi megállapításokat elfogadja),<sup>20</sup> ezért az egyedi tényállási jellemzők és hasonlóságok különös jelentőséggel bírnak egy adott ügyben. Jelen munka alapvetően három kérdésre – három *feltevés* és igazolási lehetőségeire – keresi a választ. Ezek pedig a következők:

Először, a joggyakorlatban megjelentek az ügyfélképesség gyakorlati megítélésére szolgáló, a különböző jogalkalmazó (ítélkező) fórumok által kimunkált *alapelvek* – nevezhetők ügyfélképességi elveknek is –, amelyek leírhatók, összesíthetők és tartalmi elemeik részletes vizsgálatoknak vethetők alá. Ezen alapelvek jellemzői, hogy teljes mértékben függetlenek a törvényi szövegtől, sajátos tartalommal és alkalmazhatósággal rendelkeznek, figyelemmel a közbeszerzések egyedi jogi és történeti tényállási jellemzőire. Ezek az elvek arra is lehetőséget kínálnak, hogy az ügyfélképesség alapvető

közbeszerzési jellemzői leírhatók legyenek általuk, és ennek megfelelően megkülönböztethető legyen az ügyfélképesség személyi, eljárási és tárgyi oldala.

Másodszor, ezek az ügyfélképességi elvek egymással *versengenek* adott esetben, *hierarchia* is kialakítható közöttük. Vannak tényállások, amikor több elv is alkalmazhatónak tűnik, azonban dönteni kell, hogy az adott ügyben melyik az erősebb.

Harmadszor, ezek az ügyfélképességi elvek *mozgásban vannak*, egyes tényállásokra való alkalmazhatóságukat, ezek változását alapvetően nem a törvényhozás dönti el (hiszen a jogi szabályozás több mint 10 éve változatlan), hanem a Kúria vagy éppen az EUB. A joggyakorlat jelentősebb ítéletek hatására megváltozhat, amely elv korábban egyértelműen alkalmazott volt egy adott tényállásra, az teljesen kiszorulhat az adott területről.

A vizsgálat *módszere* elsősorban a joggyakorlat feldolgozása a döntőbizottsági és bírósági döntések által kimunkált elvek, joggyakorlati álláspontok strukturált elemzésével, adott esetben az általuk alkalmazott eltérő megközelítések ütköztetésével. Az ügyfélképesség általános elméleti kérdéseinek leírására az általános közigazgatási szakirodalom rövid áttekintése kínál lehetőséget. A különleges közbeszerzési szakirodalom is elsősorban a joggyakorlatra – vagy éppen azok egyes elemeire, döntéseire – összpontosít, így időszerű egy átfogóbb, monografikus igényű, az egyes esetek ismertetésén túlmutató, saját szerzői elméletet is megfogalmazó áttekintés azzal a céllal, hogy az ismertetett esetekből elméleti rendszert is felépítsen.

### Az eljárási feltételek vizsgálatának jelentősége

A KDB-nek különös körülményekkel kell eljárnia az eljárási feltételek vizsgálatakor, ugyanis „Eljárásjogi akadály megléte esetén lefolytatott érdemi vizsgálat és az az alapján meghozott érdemi döntés súlyos jogsértésnek minősül, a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során hatályon kívül helyezési okként szolgál.”<sup>21</sup> Valamint lényeges, hogy „Az eljárási kérdések vizsgálatát minden esetben megelőzi az anyagi jogi.”<sup>22</sup> Hiába lenne például megalapozott egy jogorvoslati kérelem, ha eljárási aka-

<sup>20</sup> Ld. pl. a KDB D.419/27/2024. számú határozatának [61] bekezdését.

<sup>21</sup> A KDB D.261/12/2012. számú határozata. A felülvizsgálatról ld. a Kúria Kfv.II.37.667/2013/15. számú ítéletét.

<sup>22</sup> A KDB D.247/16/2012. számú végzése.

dály esetén nem lehet az eljárást érdemben lefolytatni és ennél fogva a kérelmet érdemben elbírálni, adott esetben pedig a jogsértést és a jogkövetkezményeket megállapítani.

Az *eljárási akadályok egymáshoz fűződő viszonyában* pedig az alábbi megállapítás is irányadó: „A hatásköri kifogás elsődleges vizsgálati kötelezettségére figyelemmel az ajánlatkérőnek a kérelmező ügyfélképessége hiányára, valamint a jogorvoslati kérelem elkésettségére vonatkozó eljárás kifogásai kizárják egymást. A hatáskör hiányában ugyanis az ügyfélképesség és az elkésettség nem vizsgálható a Döntőbizottság részéről.”<sup>23</sup> Az *idő-előttiség* is megelőzheti az ügyfélképesség vizsgálatát, ahogyan annak kimondására sor került egy olyan közbeszerzési eljárás kapcsán, amelyben az ajánlatkérő alkalmazta az ún. fordított [azaz a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdése szerinti] értékelést. „A Kbt. 70. § (1) bekezdésének vizsgálata a Döntőbizottság álláspontja szerint idő előtti, ugyanis mindaddig, amíg a bírálat az ajánlatok értékelését követően nem fejeződik be és az eljárás nyertese nem kerül kiválasztásra, és az eljárást befejező döntésben rögzítésre, illetőleg az eljárás eredménytelenségének megállapítására nem kerül sor, nem állapítható meg, hogy a bírálat elhúzódása sérti a Kbt. 70. § (1) bekezdését. [...] Figyelemmel arra, hogy a Döntőbizottság az eljárás feltételek fennállását más okra alapította, az ajánlatkérő által a kérelmező ügyfélképességének hiányára alapozott eljárás kifogását ezen kérelmi elem tekintetében már nem vizsgálta.”<sup>24</sup>

A joggyakorlatban a jogorvoslati kérelem (kezdeményezés) folytán előterjesztett *észrevételekben* számos esetben lehet találkozni olyan érvekkel, amelyek az ügy tárgyát nem érintik érdemben, hanem az eljárás megszüntetésére irányulnak oly módon, hogy valamely eljárás előfeltétel hiányára hivatkoznak. Ezt nevezik *alaki védekezésnek*. Az *érdemi védekezés* ezzel szemben az ügy tárgyára irán-nyul.<sup>25</sup> Számos esetben lehet találkozni az elkésettségre, az ügyfélképesség vagy esetleg a hatáskör hiányára való hivatkozással, és ezt követi az érdemi védekezésésként szolgáló jogi álláspont kifejtése.

(Ilyenkor tehát elsődli-egesen eljárásjogi akadályokra hivatkozik az egyik fél, másodsorban pedig érdemben vitatja a kérelemben vagy a kezdeményezésben foglaltakat).

Az ügyfélképesség kapcsán is alapvető jelentőségű feladata a KDB-nek, hogy azt *megfelelő módon megvizsgálja*, hiszen „A jogorvoslati kérelmet benyújtó fél ügyfélképességének vizsgálata a jogorvoslati kérelem érdemi elbírálásának előfeltétele.”<sup>26</sup> Ennek megfelelően „A Döntőbizottság rá kíván mutatni, hogy a jogorvoslati eljárásban a kialakult joggyakorlat alapján a jogorvoslati kérelmet benyújtó kérelmező ügyfélképességét vizsgálnia kell, különösen akkor, ha erre a felek kifejezetten hivatkoznak, és eljárásjogi kifogást is előterjesztenek.”<sup>27</sup> Hiszen „A közigazgatási eljárás során a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság elsődleges feladata az, hogy meghatározza az ügyféli kört, a kérelem előterjesztésére jogosultságot vizsgálja, különösen, ha erre vonatkozóan az eljárás egyéb érdekeltje kifogást is terjeszt elő.”<sup>28</sup> Ha tehát valamelyik fél ügyfélképesség hiányára hivatkozik, akkor arról dönteni kell, és arról számot kell adni, ellenkező esetben a KDB mulasztást követ el. Nem fogadta el a bíróság így a KDB azon álláspontját, hogy a KDB elnöke *hivatalból kiterjesztette* az eljárást, és emiatt nincs jelentősége az ügyfélképesség vizsgálatának. „Hangsúlyozza a Kúria, hogy az ügyfélképesség, ebből eredően az eljárásban résztvevő ügyféli kör tisztázása alapvető és kiinduló eljárási cselekmény, minden egyebet megelőz, ennek elmulasztása tehát valóban súlyos, az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértésnek minősül. Különösen így van ez akkor, ha az ügyfélképesség tekintetében az eljárásban szereplő másik ügyfél kifogást terjeszt elő, és a hatóság ennek ellenére sem vizsgálja meg – és indokolja – a kifogásolt résztvevő jogosultságát arra, hogy – például, mint a jelen eljárásban – eljárást megindító kérelmet nyújthat-e be, jogorvoslati eljárást kezdeményezhet-e egyáltalán.”<sup>29</sup> Ha viszont *a jogorvoslati eljárásban nem hivatkozik valamelyik fél az ügyfélképesség hiányára* (illetve más eljárási akadályra), akkor a köz-

<sup>23</sup> A KDB D.944/16/2016. számú határozata.

<sup>24</sup> A KDB D.347/16/2024. számú határozata, [49].

<sup>25</sup> Kengyel Miklós: Polgári eljárásjog (Osiris Kiadó, Budapest, 2004) 243. o.

<sup>26</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.121/2023/18. számú ítélete, [29].

<sup>27</sup> A KDB D.474/15/2023. számú végzése, [121].

<sup>28</sup> A Kúria Kfv.III.37.928/2015/4. számú ítélete.

<sup>29</sup> A Kúria Kfv.III.37.928/2015/4. számú ítélete.

gazgatási perben ezt már nem pótolhatja. „Az [ajánlatkérőnek] tehát, amennyiben a hivatalbóli kezdeményezés befogadásával, az eljárás megindításával kapcsolatosan jogszerűségi kifogásai merültek fel, úgy arra a megelőző eljárásban már hivatkozni kellett volna, ez esetben a [KDB-nek] az [ajánlatkérő által] hivatkozott jogszerűségi kifogásainak vizsgálatát el kellett volna végeznie, és azt a határozatában is meg kellett volna jelenítenie, hogy az [ajánlatkérő] jogorvoslati joga kiteljesíthető legyen. [...] Ebben a vonatkozásban helytálló volt a [KDB] azon érvelése is, hogy a jogorvoslati határidő megtartottságára, a hivatalbóli kezdeményező ügyfélképességére vonatkozó döntést és indokolást akkor kellett volna a határozatnak külön tartalmaznia, ha az ügyfelek felvetik annak lehetőségét, hogy a kezdeményezés elkésett, vagy a kezdeményező nem rendelkezik ügyfélképességgel, ilyen kifogást azonban az [ajánlatkérő] nem tett.”<sup>30</sup>

A különböző kifogásokra vonatkozó *indokolt álláspont megfogalmazása* rendkívül fontos, hiszen „A kérelmező ügyfélképességével kapcsolatban a [döntőbizottsági] határozat jogszerűsége csak ahhoz mérten vizsgálható, hogy a kérelmező ügyfélképessége a jogorvoslati eljárás során mennyiben került kifogásolásra az [ajánlatkérő] által. Amennyiben az [ajánlatkérő] a jogorvoslati eljárásban az észrevételeiben kifogásolta a kérelmezői ügyfélképességet és annak indokát adta, a [döntőbizottsági] határozat jogszerűségi felülvizsgálata során követelmény, hogy a [KDB] a határozatát az ügyfélképesség tekintetében is megfelelően indokolja, adja elő, hogy az ügyfélképességet az eljárásában mennyiben és miként vizsgálta. A jogorvoslati eljárásban tett ilyen nyilatkozat hiányában azonban a [KDB] a hivatalbóli vizsgálatnak eleget tesz, ha a határozatából kitűnik a jogorvoslati kérelmét az ügyfélképesség tekintetében a kérelmező mire alapította, a [KDB] azt a kérelem érdemi vizsgálatával pedig elfogadta.”<sup>31</sup>

Ehhez kapcsolódóan megemlíthető, hogy a *tisztességes eljáráshoz való jog* magában foglalja azt az elvárást, hogy az érintett szereplők észrevételeit kellő mélységben figyelembe vegye, és ezek értékeléséről a döntésében számot adjon az eljáró hatóság.<sup>32</sup> Az *indokolási kötelezettség* – az Alkotmánybíróság megközelítése szerint – a hatósági (bíróági) döntési szabadság abszolút korlátját jelenti, a döntés indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően számot kell adni, viszont nem jelenti azt, hogy minden egyes felhozott észrevételt egyenként cáfolni kellene, vagy azt, hogy valamely fél szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érvrendszert kellene bemutatni.<sup>33</sup> Így vannak olyan érvek, amelyek elhangozhatnak a kérelmező részéről, azonban azokra a KDB tételesen, egyesével nem fogalmaz meg választ. Egy esetben például „A kérelmező utalt arra, hogy a kérelmezett magatartása és az ajánlatkérő mulasztása a közérdeket és a közbizalmat is sérti.”<sup>34</sup> A határozat azonban azt kifejezetten nem részletezi, hogy a „közérdek” és a „közbizalom” miért nem játszhat szerepet az ügyfélképesség megalapozásában.

További fontos jellemző, hogy az *adott tényállás egyedi körülményeit* kell vizsgálni és értékelni minden esetben. „A Kúria egyetért a Döntőbizottság számos ügyben kimondott azon álláspontjával, hogy az ügyfélképességről az ügy összes körülményének mérlegelésével kell dönteni.”<sup>35</sup> Fontos, hogy az ügy körülményeiről való mérlegelést említi a Kúria is, vagyis az ügyfélképességre vonatkozó döntés nem mérlegelési jogkörben hozott döntés, hanem jogilag kötött aktus. („A mérlegelés azt a műveletet jelenti, amelynek során a jogalkalmazó az adott esetre legalkalmasabb megoldást a rendelkezések közül kiválasztja.”)<sup>36</sup> A jogszabály értelmezésével lehet a helyes következtetésre jutni, vagyis vagy fennáll az ügyfélképesség az adott ügyben, vagy pedig hiányzik az adott kérelmezőhöz, illetve tényálláshoz kapcsolódóan. Többféle alternatíva nem áll rendelkezésre, mint például – a törvényi keretek között – egy bíróság kisza-

<sup>30</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.705.649/2021/18. számú ítélete, [32] Ld. még a 103.K.705.712/2021/18. számú ítéletének [29] bekezdését.

<sup>31</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.708.207/2020/7. számú ítélete, [13].

<sup>32</sup> Ld. az Alkotmánybíróság 7/2013. (III. 1.) számú határozatát.

<sup>33</sup> Az Alkotmánybíróság 30/2014. (IX. 30.) számú határozata, [89]. A hatósági határozatokra vonatkoztatásról ld. a Kúria Kfv.II.37.193/2021/6. számú ítéletének [33] bekezdését.

<sup>34</sup> A KDB D.439/30/2020. számú végzése, [17].

<sup>35</sup> A Kúria Kfv.II.37.111/2015/9. számú ítélete.

<sup>36</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV. 37.088/2008/6. számú ítélete.

básánál a kiszabás ténye, illetve összecszerúsége kapcsán.

### Az ügyfélképesség lényege és a kapcsolódó alapvető fogalmak

A közigazgatási jogban és a különböző eljárásjogokban alapvető jelentőségű kérdés az ügyfélképesség, illetve az ügyféli jogállás szabályozása. Ez az egyik legnehezebb hatósági *eljárásjogi kérdéskör*, különösen az egyes hatósági ügyekben történő értelmezés szempontjából. A jogállamiság elvéből az is következik, hogy saját ügyében, illetve közvetlen jogos érdeke érintettségének esetében mindenki rendelkezzen – akár képviselője útján – eljárási képességgel, ügyfélképességgel. Valamennyi közigazgatási ágazatra általános jelleggel szinte lehetetlen meghatározni az egyedi ügyekre érvényesíthető szabályokat.<sup>37</sup> (Külön lehet vizsgálni például az ügyféli jogállást, keresetindítási lehetőséget erdészeti,<sup>38</sup> környezeti<sup>39</sup> vagy éppen telekalakítási ügyekben<sup>40</sup>). Ha valamely tagállamban bírósági szervezetrendszerhez tartoznak a közbeszerzési jogorvoslati ügyek, akkor értelemszerűen elsősorban a keresetelési jog kérdései vizsgálандók az esetükben.

Mivel a jogorvoslati úthoz,<sup>41</sup> a jogorvoslat igénybevételének lehetőségéhez kapcsolódóan értelmezhető az *ügyfélképesség kérdése* a közbeszerzések szabályozása terén, ezért elsőként a *jogorvoslat általános fogalmát* célszerű röviden megemlíteni. *Magyary Zoltán* a jogorvoslat általános, közigazgatási hatósági jogalkalmazási tevékenységhez kapcsolódó fogalmát a következőképpen határozta meg: „Jogorvoslatnak nevezzük azokat a tételes jog által meghatározott jog-, illetve érdekvédő eszközöket, amelyek használatára az érdekelt személyeket a tételes

jog azzal a hatállyal jogosítja fel, hogy igénybevételük esetén a közigazgatási hatóságok kötelesek az érdekeltek által felhozott érveket vizsgálat tárgyává tenni és a kérelem felett a vizsgálat eredményének megfelelően dönteni. Itt tehát a félre jog, a hatóságra nézve pedig kötelezettség áll elő.” Rámutatott arra is, hogy elkerülhetetlen a hatósági jogalkalmazási tevékenységgel kapcsolatos hibák elkövetése: „A jogszabályalkalmazás is számos nehéz feladat elé állítja a hatóságot a tényállás kiderítése, a jogi problémák megoldása, a közérdek és magánérdek összeegyeztetése terén. Mindehhez járul a közhivatalnokoknál is megnyilvánuló emberi gyarlóság (betegség, kor, különböző képesség stb.) szerepe. Mindezt megannyi lehetséges hibaforrás. Elkerülhetetlen, hogy azok a felek, akiknek jogát vagy érdekét a közigazgatás működése érinti, hibákat ne találjanak, vagy még többször hibáktól ne tartsanak, ilyeneket fel ne tételezzenek. Az ebből származó bizalmatlanság eloszlására és a hibák tényleges kiküszöbölésére szolgál a jogorvoslati eljárás, a jogorvoslatok különböző neveivel.”<sup>42</sup> Az Alkotmánybíróság az elsőfokú döntések vitathatóságából kiindulva a következőképpen határozta meg a jogorvoslati jog tartalmát egyik döntésében: „[a] jogorvoslati jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslati jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.”<sup>43</sup>

A közbeszerzések területén a Kbt. szerinti, a KDB hatáskörébe tartozó jogorvoslat alapvetően nem hatósági, bírósági döntésekhez, hanem jellemzően ajánlatkérői, ritkább esetben ajánlattevői cselekményekhez, mulasztásokhoz kapcsolódik. Az *ügyfélképességre (actoratus*

<sup>37</sup> Lapsánszky András: Általános és különös hatósági eljárási szabályok viszonya a hazai elektronikus hírközlési igazgatásban. *Közigazgatástudomány* 1. évf., 2021/1. szám, 82. o.

<sup>38</sup> Ld. pl. a Kúria Kfv.IV.37.936/2015/8. számú ítéletét.

<sup>39</sup> Ld. pl. a Kúria Kfv.IV.37.700/2020/5. számú ítéletét.

<sup>40</sup> Ld. pl. az Alkotmánybíróság 3278/2019. (XI. 5.) számú határozatát.

<sup>41</sup> A jogorvoslati út irányelvi rendelkezésben történő megjelenéséről ld. a KDB D.348/18/2024. számú határozatának [77] bekezdését.

<sup>42</sup> Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás* (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942), 612–613. o.

<sup>43</sup> Az Alkotmánybíróság 3/2007. (II. 13.) számú határozata.

realis)<sup>44</sup> vonatkozó szabályok azt határozzák meg, hogy ki jogosult jogorvoslati kérelmet benyújtani a KDB-hez, egyáltalán a jogorvoslati út igénybevételére, a jogorvoslathoz való jog gyakorlására egy adott közbeszerzési eljárásához kapcsolódóan ki rendelkezik jogosultsággal. „A jogorvoslathoz való jog Alaptörvénybe foglalt alapjog, ugyanakkor nem gyakorolható korlátok nélkül. A Döntőbizottsághoz benyújtott jogorvoslati kérelem érdemi vizsgálatának eljárásjogi feltétele, hogy a kérelmező ügyfélképességgel rendelkezzen a jogorvoslati kérelem benyújtására, a kérelmező ügyfélképessége nem automatikusan áll fenn. A kérelmező ügyfélképességét az adott ügy tényállása alapján, egyedileg kell megítélni.”<sup>45</sup> Vagyis „A Kbt. nem biztosítja általánosságban mindenki számára a jogorvoslati kérelem előterjesztésének jogát. A jogorvoslati út mindazok számára áll nyitva, akiknek érdekében áll valamely szerződés elnyerése, illetve akinek jogát vagy jogos érdekét a vélt jogsértés sérti vagy veszélyezteti. [...] A jogalkotó nem önmagában érdekeltiséget kívánt meg az ügyfélképességi minősítéshez, hanem olyan érdekeltiséget, amely jogosnak minősíthető és ezen jogos érdeksérelemnek közvetlennek kell lennie.”<sup>46</sup> Ahogy egy bírósági ítélet fogalmazott, az ügyfélképességre vonatkozó szabályok megalkotásával a jogalkotó korlátozza az Európai Unió Alapjogi Chartájában<sup>47</sup> is rögzített jogorvoslathoz való alapjogot, mégpedig a szükségesség és arányosság elvének tiszteletben tartásával: „Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor kerülhet sor, ha az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”<sup>48</sup> Ahogy az EUB fogalmazott, „A tagállamok tehát nem kötelesek az

említett jogorvoslati eljárásokat minden olyan személy számára hozzáférhetővé tenni, aki közbeszerzési szerződés odaítélését kívánja elnyerni, hanem jogosultak megkövetelni, hogy az érintett személynek az általa állított jogsértés sérelmet okozzon, vagy ennek veszélye fennálljon.”<sup>49</sup>

A KDB egyébként az *alapjog* jellegből azt a következtetést vonta le, hogy az ajánlatkérő döntései nem korlátozhatják azt. „A Döntőbizottság kiemeli, hogy a jogorvoslathoz való egy alapjog, amelynek gyakorlására hatályos törvényi szabályozás van, ezért nem lehet jogszerűen annak gyakorolhatóságát – a jogszabályi alap helyett – a jogorvoslati kérelmet előterjesztő féllel érdekellentétben álló ajánlatkérő döntésével korlátozni vagy kizárni, sem pedig a jövőben bekövetkező döntésére vonatkozó előzetes jóslására alapítva meghatározni.”<sup>50</sup> Ahogyan később látható lesz, az ajánlatkérő egyoldalú eljárási előírásai vagy éppen döntései érintik az ügyfélképesség kérdését, így például a fedezet megállapítása vagy az ún. fordított értékelés [a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdésének] alkalmazása, viszont az említett tétel kiindulópontként szolgálhat az ilyen helyzetek megítélésére is.

Az *alapvető fogalmakkal* kapcsolatban lényeges kiindulópont, hogy „[A]z ügyfélképesség kifejezés az iránymutatató jogirodalmi álláspont szerint is a közbeszerzési gyakorlatban elterjedt, a döntőbizottság által használt, de a bíróság által is átvett kifejezés, és arra utal, hogy ki lehet a jogorvoslati eljárás kérelmezője, de nem arra, hogy ki lehet az ügyfele. [...] az ügyfélképesség-fogalom csak arra utal, hogy bárki nem lehet kérelmező, csak az, akit a Kbt. 148. §-a meghatároz, és csak abban a kérdésben, amely tekintetben jogát vagy jogos érdekét a

<sup>44</sup> „Actoratus: Felperesség. ~ personalis: Keresetre jogosultsággal rendelkező; ~ realis: valóságos, vagyonban kifejezhető felperesség. Actoratus realis: ügyfélképesség.” Válogatás latin jogi kifejezések köréből. Magyar Közigazgatás, 40. évf., 1990/12. szám, 1148. o. Törvénytudományi műszótár / közre bocsátja a Magyar Tudós Társaság Budán: M. Kir. Egy., 1843, 11. o. „Actoratus régi törvénykezési nyelvünkön kétfélet jelentett. A. personalis vagy activitas alatt értették a perképeséget (1. o.), A. reális alatt pedig vagy az ügyfélképességet (Pl. T. VIII. Dec. 2.), vagy az ügyfélnek a peres jogviszonyhoz való ama vonatkozását, melyet a külföldi elmélet régebben a legitimatio ad acusam névvel jelölt (Pl. T. VIII. Dec. 1., 3., 7., 8., 9.) és amelyet kereshetőségnek, felperességnek nevezünk. L. Felperesség, Kereshetőség.” Márkus Dezső (szerk.): Magyar Jogi Lexikon, I. kötet (Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1898) 59–60. o.

<sup>45</sup> A KDB D.284/21/2024. számú határozata, [143].

<sup>46</sup> A KDB D.395/14/2022. számú végzése, [39]–[40].

<sup>47</sup> „Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.” (47. cikk).

<sup>48</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.121/2023/18. számú ítélete, [29].

<sup>49</sup> Az EUB C-328/17. számú ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2018:958, [45].

<sup>50</sup> A KDB D.175/24/2024. számú határozata, [78].

törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti.”<sup>51</sup> Vagyis „A gyakorlat alapján az ügyfélképesség általános feltétele a közvetlen és nyilvánvaló érdekeltég megléte.”<sup>52</sup> Ez azonban semmiképpen sem azonosítható a *jogképességgel*, ahogyan az felmerült egy eljárásban.<sup>53</sup> Ahogy az akkori Legfelsőbb Bíróság a konzorciumokhoz kapcsolódóan fogalmazott, „[a]z ügyfélképesség nem vagy nem feltétlenül kötődik jogképességhez, jogi személyiséghez, önálló jogalanyisághoz, azonban függ a közbeszerzési eljárásban való részvételtől vagy annak lehetőségétől.”<sup>54</sup> De a szakirodalomban is vizsgálják ezt a kérdést,<sup>55</sup> és „konkrét jogképesség”-ként is említik,<sup>56</sup> illetve „A jogképességen túl az ügyfélképesség feltétele az ügyben való érintettség.”<sup>57</sup> Emellett külön kell vizsgálni az *eljárási képességet*, vagyis azt, hogy egyrészt a természetes személy ügyfél rendelkezik-e egyáltalán cselekvőképességgel.<sup>58</sup> Másrészt az eljárási képesség azt jelenti, hogy valamely személy az eljárás tárgyát képező ügyben érvényesen rendelkezhet. Természetes személy esetén azt a képességet jelenti, hogy önállóan, saját nevében, saját nyilatkozatával jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat. Bár hasonlít az említett cselekvőképesség fogalmához, a kettő nem ugyanaz. Az eljárási képesség feltételezi az ügyfélképességet, viszont az ügyfélképesség megléte esetén nem feltétlenül van az érintettnek eljárási képessége.<sup>59</sup> Mind a természetes, mind pedig a jogi személyek önálló nyilatkozattételi

joga korlátozott a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban, a kötelező jogi képviseletre vonatkozó szabályokra tekintettel.<sup>60</sup> („A Döntőbizottság [az Ákr.] rendelkezései értelmében az előtte folyó jogorvoslati eljárások minden szakaszában kötelező jelleggel vizsgálja, ellenőrzi az eljárásjogi feltételek – így a kötelező képviselet – meglétét is valamennyi ügyfél vonatkozásában.”<sup>61</sup> Az is lényeges szempont, hogy „[a]z eljárási előírások betartása terén nem azonos az elvárhatóság mértéke a személyesen eljáró, illetve a jogi képviselővel rendelkező féllel szemben.”)<sup>62</sup> Nyilvánvalóan az önálló döntéshozatali jogkört – a rendelkezési jogosultságot – e szabályok nem érintik, például utasíthatja a megbízott ügyvédet vagy a szaktanácsadót a kérelmező képviselője, hogy vonja vissza a jogorvoslati kérelmet, a vonatkozó nyilatkozatot azonban jogi képviselőnek kell megtennie és benyújtania.<sup>63</sup> A kötelező jogi képviseletre vonatkozó szabályok ennyiben érintik az eljárási képességet, az ügyfélképességre azonban nincs és nem is lehet hatásuk. [„A személyes eljárás tekintetében azonban a Kbt. 145. § (7) bekezdése ettől eltérő szabályozást ír elő, amikor azt kizárja, mivel képviselő igénybevételére kötelező a kérelmező, személyesen nem járhat el a jogorvoslati eljárásban.”]<sup>64</sup>

„Az ügyfélképesség kérdése jelentős jogelméleti és egyben gyakorlati kérdés is, nem csak a közbeszerzési hatósági eljárásban, hanem általában a közigazgatási

<sup>51</sup> A Kúria Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete (BH.2020.190.), [45].

<sup>52</sup> Az Alkotmánybíróság 12/2015. (V. 14.) számú határozata, [22].

<sup>53</sup> Ld. a KDB D.562/17/2017. számú határozatát.

<sup>54</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú ítélete.

<sup>55</sup> Ld. Szamel Lajos: Dr. Toldi Ferenc – Dr. Pákay Barnabás: Az államigazgatási eljárás általános szabályai. Állam és Igazgatás, 10. évf. 1960/1., szám, 780. o. Vagy ld. Kalas Tibor: A közigazgatási eljárásjog elvi, történeti alapjai és jogintézményei. In: Ficzer Lajos (szerk.): Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész (Osiris Kiadó, Budapest, 1998) 354. o.

<sup>56</sup> „Az eljáró szervek által alkalmazott anyagi jogi rendelkezések állapítják meg, hogy az általuk szabályozott jogviszony körében kit illethetnek meg jogok, illetve terhelhetnek kötelezettségek. A közigazgatási eljárásban a konkrét jogképességet, az ügyfélképesség speciális feltételeit az adott ügyre vonatkozó anyagi jogszabályok határozzák meg.” Ficzer Lajos – Szalai Éva: Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálata kapcsán. Magyar Közigazgatás, 48. évf. 1998/7. szám, 389. o.

<sup>57</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV.37.629/2009/70. számú ítélete, idézi az Alkotmánybíróság 5/2018. (V. 17.) számú határozata, [4]

<sup>58</sup> Ld. az Ákr. 12. §-át vagy pl. a Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.459/2007/5. számú ítéletét.

<sup>59</sup> Kalas Tibor: A közigazgatási eljárásjog elvi, történeti alapjai és jogintézményei. In: Ficzer Lajos (szerk.): Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész (Osiris Kiadó, Budapest, 1998) 355. o.

<sup>60</sup> Ld. a Kbt. 145. § (7) bekezdését.

<sup>61</sup> A KDB D.117/16/2024. számú határozata, [107].

<sup>62</sup> A Kúria Kfv.IV.37.103/2023/7. számú végzése, [44].

<sup>63</sup> „Az ügyfél rendelkezési jogának része, hogy a kérelmező kérelmét módosíthatja, kiegészítheti vagy visszavonhatja.” A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.051/2022/22. számú ítélete, [44].

<sup>64</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.703.666/2021/6. számú ítélete, [14].

eljárásban.”<sup>65</sup> Ez kiegészíthető azzal is, hogy nemcsak a hatósági eljárásban, hanem más eljárásjogokban, így a polgári peres eljárásokban is rendkívül lényeges kérdés például az, hogy ki rendelkezik keresetösségi joggal. Mindez egyébként szorosan összefügg a *rendelkezési elvvel*, vagyis azzal, hogy kit hogyan illet meg az a jog, hogy bíróság elé vigye az ügyét: „A rendelkezési elv az Alaptörvény XXVIII. cikkében lefektetett tisztességes eljárásához fűződő jogból ered, s mint ilyen, magában hordozza azt az alapjogot, hogy a kérelmező bírósághoz forduljon.”<sup>66</sup> Azonban az igazságszolgáltatáshoz való jog sem korlátlan, illetve feltétel nélküli.<sup>67</sup>

Fontos, hogy az ügyfélképeség döntőbizottsági elismerése *nem jelenti az ügy érdemében történő állásfoglalást is*. Ahogy egy esetben felmerült, az ügyfélképeség megállapítása nem jelentette az „ajánlatkérői beszerzési igény illegitim voltának elismerését.”<sup>68</sup>

Különbséget kell tenni az *ügyfélképeség* és az *ügyféli jogállás*, illetve az *ügyféli jogok* között. „Az ügyfél fogalma azért kiemelten fontos, mert ez az a dogmatikai kategória, amelynek révén valamely közigazgatási ügyben érdekelték közül meg lehet határozni azokat, akiknek olyannyira szoros a kötődése az ügyhöz, hogy az adott közigazgatási eljárást alakítóan is befolyásolni tudják, nekik a jogrendszer különféle ügyféli jogokat biztosít (iratbetekintés, indítványozás, jogorvoslat stb.)”<sup>69</sup> Az Alkotmánybíróság a közigazgatási hatósági eljárásban meghatározott ügyfél-fogalmat általános és garanciális jellegű előírásnak tekinti, amelyet mindig az adott közigazgatási hatósági ügy tárgyát képező alanyi jogok és jogos érdekek vizsgálata figyelembevételével kell tartalommal megtölteni.<sup>70</sup> „A közigazgatási eljárás garanciális szabályainak a figyelmen kívül hagyása

(megsértése) az ügy érdemére kiható jogszabálysértést eredményez akkor is, ha egyébként a garanciális szabályok betartásával is ugyan azon közigazgatási döntést hozná meg a hatóság.”<sup>71</sup> Ugyanakkor „Az ügyféli jogállástól különböző kérdés azonban az, hogy a közbeszerzési hatósági eljárásban érvényesíteni kívánt jogsértéshez kapcsolódóan a jogos érdek fennáll-e, az adott jogsértés közvetlenül a kérelmező jogát, jogos érdekét érinti-e, ezért a jogorvoslati kérelem érdemben elbírálnak-e.”<sup>72</sup>

Az ügyfél általános közigazgatási eljárási meghatározását az Ákr. 10. §-a rögzíti akként, hogy a „*klasszikus ügyfélfogalom*” („az a természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek jogát vagy jogos érdekét a hatósági ügy érinti”)<sup>73</sup> jelenti a kiindulópontot. Ehhez képest egy adott eljárásban értelmezhetők az ügyféli jogok, a *tisztességes eljárás*hoz való jog érvényre juttatásának követelményével összhangban. Ugyanis az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésén „nyugvó tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog megköveteli, hogy az ügyfél gyakorolhassa ügy-megismerési és ügy-előbbre viteli jogosultságait. [...] Az ügyféli jogok gyakorlásának szükségtelen és aránytalan korlátozása révén az érdemi döntés tartalmának befolyásolása olyan súlyos eljárásjogi hiba, amely az eljárás egészét teszi jogsértővé, sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, indokolja a hatósági eljárás megismétlését.”<sup>74</sup> Alapvető *ügyféli jogok* között említhető például az indítványozási, észrevételezési, valamint a jogorvoslati jog.<sup>75</sup> További példaként említhető, hogy önmagában egy visszautasításra vonatkozó döntés „sommás indokolása” még nem feltétlenül szolgál megsemmisítési (hatályon kívül helyzési) okként, azonban az már igen, ha a KDB meg sem

<sup>65</sup> A Kúria Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete, [44].

<sup>66</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.700.151/2019/24. számú ítélete.

<sup>67</sup> Ld. a Kúria Kfv.IV.37.700/2020/5. számú ítéletének [35] bekezdését.

<sup>68</sup> A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.32.169/2014/17. számú ítéletét, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.III.37.158/2015/11. számú ítélete.

<sup>69</sup> Vincze Attila: Alanyi jog és jogos érdek – az ügyfélképeség a monarchiától a legújabb kodifikációig. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 2017/3. szám, 10. o.

<sup>70</sup> Az Alkotmánybíróság 3278/2019. (XI. 5.) számú határozata, [19].

<sup>71</sup> A Kúria Kfv.IV.37.936/2015/8. számú ítélete, [44] „A Kúria megítélése szerint jelen eljárásban a beavatkozó a megelőző közigazgatási eljárásban ügyfélnek tekintendő, hiszen azon túl, hogy az eredeti állapot helyreállítása a családi házának lebontását eredményezné (amely jogát és jogos érdekét nyilvánvalóan érinti)...” [36]

<sup>72</sup> A Fővárosi Törvényszék 25.K.700.307/2018/19. számú ítélete, jóváhagyta a Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete.

<sup>73</sup> Az Ákr. 10. §-ához kapcsolódó részletes indokolás.

<sup>74</sup> A Kúria Kfv.I.35.642/2016/6. számú ítélete

<sup>75</sup> Ld. a Fővárosi Törvényszék a 105.K.700.723/2018/15. számú ítéletét.

várja a kérelemhez kapcsolódó hiánypótlási határidő lejártát, meg sem említi a benyújtott hiánypótlásokat az indokolásában. Ezek az ügyféli jogok lényeges sérelmét eredményezik, amelyeket a bíróság az eljárásában nem tud orvosolni,<sup>76</sup> de egy beadvány benyújtására nyitva álló határidő lejártát megelőző döntéshozatal a tisztességes eljárás követelményének sérelmét is felveti (például bíróság esetén is).<sup>77</sup> Az ajánlatkérői oldalt illetően megjegyezhető, hogy az ügyféli jogok önma-gukban történő gyakorlása egyébként nem értékelhető a mérlegelés során a bírság kiszabása során az együtt-működő magatartás megnyilvánulásaként az ajánlatkérő részéről.<sup>78</sup>

A kérelem benyújtására vonatkozó jogosultságtól mint ügyfélképeségi kérdéstől független az *ügyféli jogállás* biztosításának kötelezettsége. A jogalkotó alapvetően a kérelmezőn kívüli egyéb érdekelt gazdasági szereplőkre bízta, hogy ügyfélként be kívánják-e kapcsolódni a jogorvoslati eljárásba vagy sem, és jelzik-e a részvételi szándékukat a megadott jogvesztő határidőn belül vagy sem. Az ajánlat érvényességétől ez a részvételi lehetőség nem függhet, illetve a közvetlen jogos érdek fennállását csak a kérelmező esetében követeli meg a Kbt.: „A vonatkozó jogszabályi rendelkezések egyike sem tartalmaz olyan előírást, amely szerint az az ajánlattevő, aki bár ajánlatot nyújtott be az ajánlatkérő által meghatározott ajánlattételi határidőre, majd utóbb nem tartotta fenn az ajánlati kötöttséget, nem tekinthető ügyfélnek. A Kbt. előírja a Döntőbizottság számára az egyéb érdekeltek értesítésének kötelezettségét, amelyhez további követelményt a törvény nem határoz meg. A Döntőbizottság álláspontja szerint az egyéb érdekeltek jogorvoslati eljárásról értesülése, illetve a jogorvoslati eljárásban való részvételük lehetősége nem függ

az ajánlatuk érvényességétől. Ilyen közvetlen jogos érdek fennállását csak a kérelmező esetében követeli meg a Kbt. a jogorvoslati kérelem előterjesztéséhez kapcsolódóan.”<sup>79</sup>

Azonban az említett jelzés elmaradása nem akadályozza annak, hogy a jogorvoslati eljárás során a KDB által utóbb ügyfélként bevonásra kerüljön az adott gazdasági szereplő.<sup>80</sup> (Az érdeklődés jelzésére szolgáló szabályok bevezetésének indoka egyébként a KDB tehermentesítése volt, különösen azokban az eljárásokban, amelyekben számos ajánlattevő volt érintett. „Az ügyfél fogalmának pontosításával elhagyhatóak azok a kiegészítések, amelyek az ügyfél mellett a közbeszerzési ügyben érdekelteket az eljárás külön résztvevőjeként említik.”)<sup>81</sup> A részvételi szándékra vonatkozó jelzés hiányának ellenére megvalósított utólagos bevonás azokban az esetekben hangsúlyos, amikor az ügyféli jogok gyakorlása egy egyéb érdekelt gazdasági szereplő számára kritikus jelentőségű lehet. Így ha például alvállalkozó bejelentésének elmulasztása képezi a jogorvoslati eljárás tárgyát, és konzorciumi tagok a nyertes ajánlattevőként szerződő felek, akkor nem mellőzhető a másik konzorciumi tag ügyfélként történő bevonása, hiszen meg kell állapítani azt, hogy melyikük felelős a mulasztásért, ennek hiányában nem lehet megalapozott és elfogulatlan döntést hozni, különösen akkor, ha e tag a saját felelősségét nem ismeri el, sőt kifejezetten vitatja.<sup>82</sup> Mindez összefügg egyébként azzal, hogy a KDB kontradiktórius eljárást folytat le. „A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kontradiktórius, a kontradiktórius jelleg magában foglalja, hogy a Kbt. kógens szabályozása a jogorvoslati szerv mellett a jogorvoslati eljárásban részt vevő felekre is jogokat és kötelezettségeket ró.”<sup>83</sup>

<sup>76</sup> Ld. a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.705/2018/15. számú ítéletét és a Kúria Kfv.VI.37.023/2023/34. számú ítéletének [50] bekezdését.

<sup>77</sup> Ld. a Kúria Kfv.III.37.808/2020/7. számú ítéletének [52] bekezdését.

<sup>78</sup> Ld. pl. a KDB D.9/17/2021. számú vagy a D.38/26/2021. számú határozatát.

<sup>79</sup> A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [76]. A döntést keresettel támadták.

<sup>80</sup> Ld. a Kbt. 154. § (1a)-(1c) bekezdéseit.

<sup>81</sup> A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény 68–75. §-aihoz fűzött részletes indokolás.

<sup>82</sup> A Kúria Kfv.III.37.782/2018/11. számú ítélete, [62], idézi a KDB D.444/5/2019. számú határozata, [38]. Ld még pl. a Kúria Kfv.III.37.782/2018/11. számú ítéletének [73] bekezdését: „Amennyiben a tényállás tisztázása körében a jogsértésért felelős személyt kell megállapítani, közös ajánlattétel során – vita esetén – valamennyi ajánlattevőt az eljárásba ügyfélként szükséges bevonni.”

<sup>83</sup> A KDB D.174/21/2022. számú határozata, [109].

A *kontradiktórius eljárás elve* főszabályként magában foglalja az eljárásban részt vevő felek jogát arra, hogy megismerjék a bírósághoz benyújtott bizonyítékokat és észrevételeket, és hogy azokat megvitatassák [...], másrészt pedig, hogy alapvető jogelvet sértene, ha valamely bírósági határozat olyan tényeken vagy iratokon alapulna, amelyekről a felek vagy a felek valamelyike nem szerezhetett tudomást, és amelyekről ezáltal álláspontjukat sem adhatták elő.”<sup>84</sup> Továbbá „A kontradiktórius eljárás elvének előnyeiből a közösségi bíróság előtti eljárásban részes minden félnek részélnie kell, bármilyen jogállása is legyen. Következésképpen a közösségi intézmények is hivatkozhatnak erre az elvre, amennyiben félként vesznek részt az ilyen eljárásban.”<sup>85</sup>

### A közbeszerzési jogorvoslati ügyfélképeség uniós és nemzeti szabályozása

Az ügyfélképeség szabályozási szintjei kapcsán az egyik fő kiindulópont, hogy „A közbeszerzési jog területén az ajánlatkérő döntései elleni jogorvoslati jog gyakorlásának korlátait uniós jogforrások és a Kbt. szabályozási kerete határozza meg.”<sup>86</sup> Az ügyfélképeség több szinten szabályozott, ugyanis „A közösségi és a nemzeti jog, a joggyakorlat alapján, a jogalkotó nem biztosított feltétel nélküli jogorvoslati jogot, hanem meghatározza azt, hogy mely személyek, szervezetek jogosultak kérelmezni, kezdeményezni a jogorvoslati eljárást.”<sup>87</sup> A közbeszerzési jogorvoslati eljárásban az ügyfélképeségre vonatkozó nemzeti szabályok kiindulópontját az Európai Unió (EU) irányelvi szabályozása jelenti. „A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatra vonatkozó közösségi irányelvek koordinatív jellegűek, csupán a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok alapelveit határozzák meg, ugyanakkor a tagállamok feladata a részletszabályok kidolgozása.”<sup>88</sup> Vagyis a

nemzeti jog feladata a csupasz vázat jelentő rendelkezések tartalommal való megtöltése.<sup>89</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló 2007/66/EK irányelve rögzíti, hogy „A tagállamok biztosítják, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekében áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll.”<sup>90</sup> Az irányelv – akárcsak a módosítást megelőzően – a „legalább” kitéltet használja, tehát a tagállamok ennél tágabb körben is meghatározhatják a kérelmet előterjesztők körét. Mindaddig az uniós jognak megfelel a tagállami szabályozás, ameddig ezt a kötelező minimális szintet teljesíti. „A közbeszerzési szabályok a közösségi joggal nem ütköznek, lévén az ügyfélképeséget széleskörűen elismerik, az ajánlattevői csoportok jogorvoslati eljárásban való részvételi jogát nem korlátozzák.”<sup>91</sup> (Egyébként a magyar szabályozás ennél némiképpen tágabb körben határozza meg a lehetséges ügyfelek körét, miután a kamarákat, illetve érdekképviselői szervezeteket is feljogosított bizonyos esetekben kérelem benyújtására, ahogyan erről a későbbiekben szó lesz.) Fontos kiindulópont, hogy „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.”<sup>92</sup> Továbbá „a tagállamok eljárási autonómiájának [...] elve semmi esetre sem igazolhatja a belső jog azon rendelkezéseit, amelyek gyakorlatilag lehetetlenné vagy rend-

<sup>84</sup> Az Európai Unió Bírósága a C-89/08. P. sz. ügyben hozott ítélete, [52], idézi a KDB D.174/21/2022. számú határozata, [111].

<sup>85</sup> A KDB D.174/21/2022. számú határozata, [116].

<sup>86</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.121/2023/18. számú ítélete, [29].

<sup>87</sup> A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [69].

<sup>88</sup> A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által készített 2015.El.II.JGY.E.1.1. számú, „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykörre felállított összefoglaló véleménye, 77. o.

<sup>89</sup> Treumer, Steen: Basis and Conditions for Damages Claim for Breach of the EU Public Procurement Rules. In: Fairgrieve, Duncan – Lichère, François (szerk.): Public Procurement Law. Damages as an Effective Remedy (Hart Publishing, Oxford, 2011) 171. o.

<sup>90</sup> 1. cikk (3) bekezdés, 2. cikk (3) bekezdés.

<sup>91</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú ítélete (EBH2011. 2373.).

<sup>92</sup> Barna Orsolya – Gregóczi Etelka – Kovács László – Kugler Tibor – Puskás Sándor: Közbeszerzési jogsértések elkerülése. (Ajánlatkérői oldalon közreműködők számára) (Dialóg-Campus Kiadó, Budapest, 2018) 169. o.

kívül nehezzé teszik az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását.”<sup>93</sup>

Az uniós jogban „az eljáráshoz fűződő érdek” (legal interest in bringing proceedings) fogalma a kiindulópont, de határozattal szembeni keresetindítási jogként is megjelenik a vizsgált kérdés. Az Európai Unió Bírósága több döntésében is foglalkozott többek között az 89/665/EGK tanácsi irányelv 1. cikk (3) bekezdésének értelmezésével, azzal, hogy miképpen lehet megtagadni a kérelem, kereset, vagy éppen fellebbezés benyújtásának jogát valamely ajánlattevői döntéssel, határozattal szemben. Ebben a körben említhető (a teljesség igénye nélkül) a Hackermüller,<sup>94</sup> a Grossmann,<sup>95</sup> a Fastweb<sup>96</sup> vagy a Sisal eset ítélete.<sup>97</sup>

A hatályos magyar törvényi szabályozást a Kbt. 148. § (2) bekezdése jelenti, amely meglehetősen röviden fogalmazza meg a kérelem benyújtására vonatkozó jogosultak körét és ezzel a kérelmezői jogosultság kereteit. „A közbeszerzési törvény szabályozásában a jogalkotó meghatározta azokat a törvényi kereteket, amelyek között lehetővé tette a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályok megsértése miatt jogorvoslati eljárások lefolytatását, törvényben határozta meg azt is, hogy kik, mely személyek, illetve szervezetek jogosultak jogorvoslati eljárás kezdeményezésére, tehát nem biztosította a feltételek nélküli jogorvoslat kezdeményezési jogot.”<sup>98</sup> E norma címzettje a KDB, a feltételek fennálltát a KDB-nek kell vizsgálni és a jogkövetkezményeit (kérelem visszautasítása, illetve megindított jogorvoslati eljárás esetén az eljárás megszüntetése) adott esetben levonni.<sup>99</sup> Azonban „A jogosulttól származó jogorvoslati kérelem elbírálása [a KDB-nek] jogszabályi kötelezettsége.”<sup>100</sup>

A Kbt. hivatkozott szabálya értelmében „Kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt,

akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. Az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdek-képviselői szervezet is. (E bekezdésben foglaltak a továbbiakban együtt: kérelmező.)” Ugyanezt a szabályt tartalmazta az előző törvény, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (rég. Kbt.) 137. § (2) bekezdése is. Némileg másképpen fogalmazott a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Második Kbt.) eredeti szövege, amely úgy hangzott, hogy „Kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az olyan ajánlattevő, részvételre jelentkező vagy egyéb érdekelt (a továbbiakban: kérelmező), akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti.” (Ezzel kapcsolatban megjegyezhető, hogy a kamarai kérelmezői jogosultság 2010. szeptember 15-étől beemelésre került a szövegbe, de erről a későbbiekben még részletesebben szó lesz.)

A jogszabály tehát meglehetősen szűkszavú, amiből az következik, hogy *számtalan értelmezési feladat* – és ezzel együtt lehetőség is – hárul a különböző jogalkalmazó fórumokra. A számos döntésből kiemelhetők olyan támpontok, elvek, amelyek mentén eldönthető egy-egy tényállás. Azonban figyelembe kell venni a különböző iránymutatásokhoz kapcsolódó korlátokat is, ugyanis „A Döntőbizottság [...] álláspontja szerint az útmutatók, példatárak, tájékoztatók (stb.) nem hivatottak a teljesség igényével bemutatni valamennyi, az ügyfél-képesség kérdéskörében felmerült, illetve még fel nem merült, esetlegesen problémát magában hordozó konkrét gyakorlati helyzeteket, példákat. Ez az elvárás teljességgel életszerűtlen lenne, hiszen az adott beszerzés tárgyától, annak konkrét jellemzőitől, valamint az eset összes körülményének vizsgálatától függően számos variáció lehetséges egy beszerzési igény megva-

<sup>93</sup> Az EUB C-333/18. számú ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:675, [33].

<sup>94</sup> Az EUB C-249/01. számú ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2003:359.

<sup>95</sup> Az EUB C-230/02. számú ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2004:93.

<sup>96</sup> Az EUB C-100/12. számú ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2013:448.

<sup>97</sup> Az EUB C-721/19. és C-722/19. számú egyesített ügyekben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:672.

<sup>98</sup> A KDB D.792/14/2016. számú határozata.

<sup>99</sup> Ld. a Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.076/2010/8. számú ítéletét.

<sup>100</sup> A Kúria Kfv.III.37.459/2012/11. számú ítélete.

lósítása során, amelyeket nem lehet taxatív módon felsorakoztatni az útmutatókban.”<sup>101</sup> Némely esetben a döntések sem egyértelműek, illetve következetesek, mindazonáltal az *alapvető elvek meghatározása* hozzájárulhat az ügyfélképesség jogi tartalmának kidolgozásához, még abban az esetben is, ha a jogszabályi szöveg változtatása nélkül a joggyakorlat éles irányváltásokon mehet keresztül.

A fentiekből adódóan „Az ügyfélképesség tisztázása nemegyszer igen összetett feladat, esetenként a tényállás (legalább részbeni) feltárása nélkül ebben az alapvető kérdésben nem is lehet dönteni.”<sup>102</sup> Másrészt fogalmazva: „A Döntőbizottságnak az ügyfélképesség kötelező vizsgálata során igen körültekintően kell eljárni, vizsgálni kell az adott ügyben – annak sajátosságaira tekintettel – valamennyi releváns tényt és körülményt, majd ezek összevetése és gondos mérlegelése után kell állást foglalni.”<sup>103</sup> A *jogértelmezés*nél pedig a Kbt. *kógenciája* szolgál kiindulópontként: „A Kbt. szabályozása a 2. §-a értelmében kogens, erre tekintettel a törvényi keretek az irányadóak a kérelmezői minőség megítélésére, azt nem lehet sem kiterjesztően, sem megszorítóan értelmezni.”<sup>104</sup> Ebből adódóan „A Döntőbizottság [...] nem korlátozhatja a [...] jogorvoslati jogot, nem határozhat meg további követelményeket az ügyfélképesség megállapítása érdekében.”<sup>105</sup>

Az ügyfélképesség kérdése és bizonytalanságai a rendszerváltás utáni szabályozási kezdetek óta kíséri a jogalkalmazást. Ahogy még az első, a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (Első Kbt.) időszakában is fogalmaztak, „Bármennyire hihetetlen, de még 8 évvel a Kbt. hatálybalépése után is okozhat jogértelmezési problémát annak megállapítása, hogy a közbeszerzési eljárás miatt indult jogorvoslati eljárásokban ki lehet az ügyfél egyrésztől a döntőbizottság előtt, másrésztől peres fél a bíróság előtt.”<sup>106</sup> Már nemcsak 8, de lassan 30

év joggyakorlata áll rendelkezésre a kérdések és a rendező elvek meghatározásához, megismeréséhez, megértéséhez és megválaszolásához.

### **Az ügyfélképesség főbb fogalmi elemei az elméletben és a joggyakorlatban**

#### *Az elméleti fogalmi elemek*

A fenti tételes jogi szabályok áttekintését követően meg kell vizsgálni, hogy melyek azok az általános joggyakorlati megközelítések, amelyek részletezik a jogszabályi szöveg tartalmát, illetve arra a kérdésre kell választ adni, hogy milyen szempontok alapján lehet egyáltalán megközelíteni az ügyfélképességet?

Az első fontos szempont a *cél*. A kiindulópont az, hogy a közbeszerzési eljárás alanyainak mi a céljuk. Ez két oldalról vizsgálható: egyrészt az ajánlatkérő, másrészt az ajánlattevő oldaláról. „A közbeszerzési eljárás tekintetében mind az ajánlatkérőnek, mind a szerződő félnek elsődleges célja a szerződéskötés, amelyhez nem vitathatóan jogos érdekük fűződik. Az ajánlattevők azzal a szándékkal tesznek ajánlatot, hogy az eljárás eredményeként mint nyertes ajánlattevő szerződést köthessenek az ajánlatkérővel.”<sup>107</sup> Vagyis „A közbeszerzésekben ajánlatkérő joga, jogos érdeke, hogy a beszerzési igénye megvalósítása érdekében szerződést kössön, mégpedig azzal az ajánlattevővel, aki az általa előre meghatározott értékelési szempont szerint a legkedvezőbb érvényes ajánlatot tette és a szerződést a megajánlott ellenszolgáltatásért szerződésszerűen teljesítené. Az ajánlattevőknek pedig az a céljuk, joguk, jogos érdekük, hogy a közbeszerzési eljárásban nyertes ajánlattevőként kiválasztásra kerüljenek, jogosulttá váljanak a szerződés megkötésére, majd teljesítésre,”<sup>108</sup> és ebből adódóan „[a] szerződés teljesítését követően annak az eredményével (referencia, gazdasági haszon)”

<sup>101</sup> A KDB D.382/27/2024. számú határozata, [85].

<sup>102</sup> A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által készített 2015.El.II.JGY.E.1.1. számú, „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykorre felállított összefoglaló véleménye, i. m. 76. o.

<sup>103</sup> A KDB D.261/12/2012. számú határozata. A felülvizsgálatról ld. a Kúria Kfv.II.37.667/2013/15. számú ítéletét.

<sup>104</sup> A KDB D.170/8/2017. számú végzése.

<sup>105</sup> A KDB D.285/18/2012. számú határozata.

<sup>106</sup> Mudráné Láng Erzsébet: A közbeszerzési eljárás a bírósági jogorvoslatok tükrében. Magyar Közigazgatás, 54. évf., 2004/4. szám, 227. o.

<sup>107</sup> A KDB D.424/14/2024. számú végzése, [62].

<sup>108</sup> A KDB D.66/2/2015. számú végzése. Ld. még a KDB D.792/14/2016. számú határozatát.

gazdagodjanak.<sup>109</sup> Ennek megfelelően „A Kbt. ezt az ajánlattevői jogot, jogos érdeket rögzíti, biztosítja és védi.”<sup>110</sup> Így „A jogorvoslati kérelem előterjesztésének joga, az ügyféli minőség megállapíthatósága szempontjából a jog, vagy jogos érdek sérelme – a Döntőbizottság álláspontja szerint – kizárólag e célokra, a felek szerződéskötési akaratára figyelemmel értelmezhető. Összhangban a jogorvoslati irányelv kiemelt rendelkezésével kimondható, hogy jog vagy jogos érdek sérelme egy közbeszerzési eljárás során annak az ajánlattevői szervezetnek keletkezhet, amelynek valós célja, szándéka a közbeszerzési szerződés elnyerése, amely cselekvéseit a közbeszerzési eljárás során e célra tekintettel és e célnak alárendelten végzi, magatartásából látható, hogy a jogszabályi keretek között mindent megtesz e cél elérése érdekében.”<sup>111</sup> Másképpen fogalmazva: „Jog- vagy jogos érdeksérelme az adott közbeszerzési eljárás során annak a gazdasági szereplőnek keletkezhet, amelynek valós célja, szándéka a közbeszerzési szerződés elnyerése, jelen esetben a szerződés megkötése, amelynek tisztességes magatartásából látható, hogy a jogszabályi keretek között mindent megtesz e cél elérése érdekében, a közbeszerzési szerződés elnyerésére, aláírására. Kizárólag e magatartás élvezhet törvényi védelmet a közösségi és a nemzeti jog alapján.”<sup>112</sup> Egy esetben a kérelmező arra hivatkozott, hogy „[a]z ügyféli legitimitációt sem a bírói gyakorlat, sem a törvény nem köti ahhoz a feltételhez, hogy a jogorvoslati kérelem akkor fogadható be, ha annak eredményeképpen a kérelmező elnyeri a közbeszerzési szerződést.” A KDB ezt nem fogadta el, mivel „[a] közbeszerzési eljárás célja, hogy az ajánlatkérő ki tudja választani a számára legmegfelelőbb szerződő partnert, azaz mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevő elsődleges célja a szerződéskötés, ehhez az ajánlattevőnek is jogos érdeke fűződik, melynek a fent hivatkozott jogszabályi rendelkezések és joggyakorlat alapján közvetlennek kell lennie.”<sup>113</sup> Az is lényeges, hogy „A

közvetlen érdeksérelme esetén vizsgálendő az is, hogy a szerződés elnyerése érdekében mit tett meg az ajánlattevő. Az egész közbeszerzési eljárásban olyan magatartást kell tanúsítania, ami azt támasztja alá, hogy mindent megtett a szerződés elnyerése érdekében.” Ennek például akkor van jelentősége, ha nem teljesítette a kérelmező a saját ajánlatára vonatkozó hiánypótlási kötelezettséget, viszont a többi ajánlattevő igen, és ezt vitatná esélyegyenlőségre hivatkozással.<sup>114</sup> Említhető végül *olyan cél is, amely nem fogadható el ügyfélképesség alátámasztására*, ilyen például az eljárás eredménytelenségének elérése: „Az eljárás eredménytelensége a közbeszerzési eljárás megghiúsulásának a jogkövetkezménye, nem pedig elérendő cél. Amennyiben az eredménytelenség megvalósulna, akkor sem biztos, hogy az ajánlatkérő újabb közbeszerzési eljárást kezdeményezne, azon a kérelmező részt venne és az eljárás nyertese lenne és az ajánlatkérővel szerződést köthetne.”<sup>115</sup> Ugyancsak kívül esik a szerződés elnyerésére vonatkozó elfogadható cél keretein a későbbi bírósági eljárások indítására vonatkozó lehetőség, ugyanis „[e]z a kérelmezői igény sem minősül közvetlen jogi érdeknek, hiszen a bírósági eljárás indításának lehetősége nem a szerződés elnyerése, mint közvetlen cél elérését eredményezi, így az másodlagos, közvetett jogi érdeknek minősül. [...] A jogsértés esetleges megállapítását követően esetlegesen érvényesíthető kártérítési igény nem tekinthető kellően közvetlen érdeknek a tárgyi közbeszerzési eljárás tekintetében, amely megalapozná a kérelmező közvetlen jogos érdekét.”<sup>116</sup>

Ugyancsak hiányzott az ügyfélképesség akkor, amikor a kérelmező arra hivatkozott, hogy a közbeszerzési eljárás eredményes lezárása hiányában *továbbra is ő szolgáltatathatna* a fennálló szerződések alapján: „A Döntőbizottság nem fogadta el a kérelmezőnek azt a hivatkozását sem, hogy a hatályos szerződésének fenntartását sérti az ajánlatkérő közbeszerzési eljárása.

<sup>109</sup> A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [76].

<sup>110</sup> A KDB D.403/17/2011. számú határozata. Ld. még pl. a D.382/27/2024. számú határozatának [82] bekezdését.

<sup>111</sup> A KDB D.66/2/2015. számú végzése. Ld. még a KDB D.792/14/2016. számú határozatát.

<sup>112</sup> A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [70].

<sup>113</sup> A KDB D.377/16/2022. számú végzése, [29]. A döntést keresettel támadták.

<sup>114</sup> A KDB D.474/15/2023. számú végzése, [119].

<sup>115</sup> A KDB D.390/16/2022. számú végzése, [51] A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.704.372/2022/20. számú ítéletét.

<sup>116</sup> A KDB D.256/4/2023. számú végzése, [52] és [56]. Megsemmisítette és új eljárásra kötelezte a KDB-t a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.682/2023/9. számú ítélete.

A kérelmező jogos érdeksérelmét nem alapíthatja az ajánlatkérő beszerzési igénye megakadályozására. A jogos érdek az ajánlatkérő által indított közbeszerzési eljárás megnyeréséhez, a szerződés elnyeréséhez fűződhet. Ez azonban a kérelmező számára lehetetlen a korábbiakban kifejtettek alapján.<sup>117</sup> Megjegyzendő, hogy az irányelvi rendelkezések konjunktív feltételeket támasztanak, és ennek megfelelően kell őket értelmezni.<sup>118</sup>

Ugyancsak fontos lehet a cél értékeléséhez kapcsolódóan az, ha az ajánlattevő visszavonja az ajánlatát, akkor nyilván nem akar már jogosult lenni a szerződés elnyerésére. Egy kétszakaszos eljárásban az ajánlattételi szakaszban végleges ajánlatot is tett az ajánlattevő, de azt visszavonta a másik ajánlat ismeretében. „A Döntőbizottságnak abban a jogkérdésben kellett állást foglalnia, hogy megállapítható-e az ajánlat visszavonását követő időszakra, ezen időszakban megvalósított ajánlatkérői magatartásra a kérelmező ügyfélképessége. [...] Az ajánlat visszavonása tartalmilag azt jelenti, hogy az adott ajánlattevő ezen időponttól kezdődően már nem tesz ajánlatot a teljesítésre és azt sem kívánja, hogy nyertes ajánlattevőként jogosult legyen a szerződés elnyerésére, majd a tényleges teljesítésre. A Döntőbizottság jogi álláspontja szerint az ajánlat visszavonásának ezen valós tartalmi elemeire tekintettel nem állapítható meg, hogy az ajánlatát visszavonó ajánlattevő, a visszavonást követő időszakban megvalósított ajánlatkérői döntések tekintetében rendelkezzen közvetlen jogi érdekkel.”<sup>119</sup>

A célt követően második lényeges elemként tárgyalandó az, hogy a Kbt. hivatkozott szabálya alapján nem elegendő az, hogy egy közbeszerzési eljárásban valamely szervezet ajánlattevőnek vagy részvételre jelentkezőnek minősül, ezen a státuszon kívül még a *közvetlen jogos érdeksérellem is feltétele az ügyfélképesség megállapításának*. Pontosan úgy fogalmaz a Kbt., hogy az nyújthat be kérelmet, „akinek jogát vagy jogos érdekét

az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti.”<sup>120</sup> Ebből következően a törvény „[n]em biztosítja általános jelleggel a jogorvoslati kérelem benyújtásának jogosultságát minden ajánlattevőnek, illetve részvételre jelentkezőnek minősülő személy, szervezet részére, hanem ezen minősítésen kívül megköveteli joguk, a jogos érdekük sérelmét, veszélyeztetettségét.”<sup>121</sup> Vagyis „A jogalkotó nem önmagában érdekeltiséget kívánt meg az ügyfélképességi minősítéshez, hanem olyan érdekeltiséget, amely jogosnak minősíthető, ezen jogos érdeksérellemnek közvetlennek kell lennie.”<sup>122</sup> Ennek megfelelően „A közbeszerzési eljárások vonatkozásában állított jogsértések tekintetében fennálló ügyfélképességet [...] a szerződés elnyerése relációjában fennálló közvetlenség alapozhatja meg. Az ügyfélképességet tehát minden esetben abból a szempontból kell vizsgálni, hogy a jogsértést állító kérelmező vonatkozásában a szerződés elnyerése tekintetében a közvetlenség megállapítható-e.”<sup>123</sup> (E követelmény természetesen az egyéb érdekeltekre is vonatkozik.) Ennek megfelelően „A döntőbizottsági és bírósági gyakorlat szerint a kérelmező vonatkozásában fenn kell állnia a közvetlen jog, illetve jogos érdek sérelmének, a jogalkotó a jogorvoslati kérelem előterjesztésének lehetőségét nem biztosítja abban az esetben, ha a kérelmező részéről a vélelmezett jogsértés kapcsán *közvetett érdeksérellem*, illetve a kérelmező jogának, jogos érdekének közvetett úton történő veszélyeztetése állapítható csak meg.”<sup>124</sup> A szabályozás így „[e]gyrészt megköveteli, hogy a közvetlen jog-, illetve érdeksérellem mindig a kérelmező saját személyével összefüggő és kellően konkrét legyen – amely az ügy egyedi sajátosságai alapján feltárt oksági összefüggések eredményeként határozható meg –, másrészt a szerződés elnyeréséhez fűződő érdek meglétéhez a kérelmező nyeresre való esélyének fenn kell állnia.”<sup>125</sup> Ugyanakkor „[a] szerződés elnyeréséhez fűződő jogi érdeknek a vonatkozó bírósági döntésekből

<sup>117</sup> A KDB D.964/18/2016. számú végzése.

<sup>118</sup> Ld. a KDB D.271/20/2021. számú végzésének [90] bekezdését.

<sup>119</sup> A KDB D.176/11/2010. számú végzése. A döntést jogorvoslattal támadták.

<sup>120</sup> A Kbt. 148. § (2) bekezdése.

<sup>121</sup> A KDB D.399/28/2011. számú határozata.

<sup>122</sup> A KDB D.418/16/2024. számú határozata, [52].

<sup>123</sup> A KDB D.498/18/2017. számú határozata.

<sup>124</sup> A KDB D.581/13/2012. számú határozata.

<sup>125</sup> A KDB D.218/13/2024. számú végzése, [24].

következően kézzel foghatónak és konkrétnek kell lennie.”<sup>126</sup> Rendkívül fontos továbbá, hogy „[a] jog vagy jogos érdek sérelmének vagy veszélyeztetettségének mindig tárgyilagosságnak és egyedinek kell lennie, mert nem áll fenn az ügyfélképesség, ha akár a jog vagy jogos érdek, akár a birtokosuk vagy címzettjük személye, akár a Kbt.-be ütköző tevékenység vagy mulasztás túl általános vagy meghatározhatatlan körű.”<sup>127</sup> Nem lehet például általános piaci érvekre alapozni az ügyfélképességet. Egy esetben az értékelés alapján a hetedik helyre rangsorolt kérelmező arra hivatkozott, hogy a nyertes ajánlat aránytalanul alacsony árat tartalmazott, és ezen ajánlat nyertessége esetén „a kérelmező kizorul az adott piacról”, valamint arra, hogy az „érvénytelenség megállapítására a kérelmezőnek a közvetlen jogi érdeke fennáll.” A KDB azonban nem tudta ezek alapján megállapítani az ügyfélképességet: „A kérelmező által a kérelem benyújtására való jogosultsága körében előadott azon indok pedig, mely szerint a versenytársak alacsony ára a kérelmezőt az adott piacról kiszoríthatja, nem vonatkoztatható kizárólag az adott közbeszerzési eljárásra, általános jellegűnek, és közvetettnek tekinthető.”<sup>128</sup> Megjegyzendő, hogy gazdasági válságok idején különösen hangsúlyos a piac megtartása, amelyet rendkívüli mértékben megnehezít a piac szűkülése és ezzel együtt az ajánlati árak csökkenése. Az ilyen versenykörülmények (ld. pl. a „lihegő” vagy „fojtogató verseny” kérdését)<sup>129</sup> mások, mint konjunktúra idején, amikor a bőséges kereslet (kiegészítve széleskörű hitelforrásokkal) lehetővé teszi az árak folyamatos – olykor már irreálisnak tekinthető – emelkedését. Azonban az ügyfélképesség szempontjából ezek az általános gazdasági körülmények nem bírnak jelentőséggel.

Azonban „A Kbt. nem határozza meg azt, hogy mit kell a közbeszerzési eljárásokban résztvevők jogának, jogos érdekének tekinteni.”<sup>130</sup> A Kbt. értelmében az ügyfélké-

pességet mind az alanyi jog, mind pedig a jogos érdek megsértése egyaránt megalapozza, „[v]agyis lényegében két egyenrangú érintettségi formáról van szó, legalábbis a jogkövetkezmény tekintetében.”<sup>131</sup> A közigazgatási és a polgári jogtudomány vizsgálja annak elméleti és történeti kérdéseit is, hogy miképpen lehet a kettőt elhatárolni, a kettő hogyan viszonyul egymáshoz.<sup>132</sup> A törvény azt sem tartalmazza, hogy mi az *érdek fogalma*, ezért célszerű megemlíteni a jogtudományban kimunkált elméleti meghatározásokat is röviden. Kiindulópont lehet *Rudolf von Jhering* érdekelmélete. Eszerint az alanyi jog nem más, mint a jogilag védett érdek („Jogok: jogilag védett érdekek.”) *Kauser Lipót* rámutatott ezzel a meghatározással kapcsolatban arra, hogy az, ami véd, a jog, nem lehet azonos a védelem tárgyával, az érdekekkel. *Kauser* szerint az érdek pszichikai, belső lelki jelenség, amelynek vannak a külvilágban is észlelhető tünetei, és amelyekből lehet következtetni a léteire, viszont objektív léte nincs és nem is lehet. *Szászy-Schwarz Gusztáv* úgy fogalmazott, hogy „Érdekem mindaz, ami iránt érdeklődöm, amit kívánok.” *Philipp Heck* szerint az érdek az a jelentőség, amellyel életjavak az emberek számára bírnak, tehát életjavak utáni vággyal (ideértve a tudatalatti hajlandóságot is) azonosította. *Kauser* végül úgy foglalt állást, hogy objektív érdek nincs (például más az egyéni érdek és a köz érdeke), így „A jogszabály szövegében nyelviileg megjelenő ’érdek’ sem objektív. Általánosított, az élet valóságos jelenségeiből lepárolt, absztrahált fogalom.” Nyilván a „jól felfogott érdekből” kell kiindulni, és nem például az egyénre is káros érdekekből.<sup>133</sup> Így jogszabályi kötelezettség is tekinthető érdeknek adott esetben, például „[a]z ajánlatkérőnek nem csak kötelessége, de érdeke is a gondos és alapos előkészítés”, hiszen így érvényes, megvalósítható ajánlatok érkezhettek, elkerülhetők a szerződés teljesítése során felmerülő problémák és a szerződés módosításának szükségessége.<sup>134</sup> A másik fogalom, az *alanyi jog* *Szászy*

<sup>126</sup> A KDB D.165/17/2021. számú végzése, [26].

<sup>127</sup> A KDB D.271/20/2021. számú végzése, [88].

<sup>128</sup> A KDB D.248/12/2011. számú határozata.

<sup>129</sup> Földes Béla: Társadalmi gazdaságtan elemei, I. (Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T. kiadása, Budapest, 1905) 52–55. o.

<sup>130</sup> A KDB D.185/27/2024. számú határozata, [64].

<sup>131</sup> Vincze Attila: i. m. 10. o.

<sup>132</sup> Ld. Vincze Attila: i. m. 10–15. o.

<sup>133</sup> *Kauser Lipót*: Az alanyi jog funkcionális elmélete (Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2010) 59., 64., 66–70. o.

<sup>134</sup> A KDB D.512/6/2024. számú határozata, [25].

István szerint „[n]em egyéb szervezeti (organizatórikus) szabályok által emberi érdekek védelme céljából meghatározott hatáskörnél.” Schwarz Gusztáv-Besnyő Béla műve szerint alanyi jog „[a]z a helyzet, amelyben én vagyok, amikor az állam az én érdekemben máshoz valami jogparancsot bocsát ki, úgy azonban hogy megszegése esetére tőlem teszi függővé a sanctiós tétel alkalmazásba vételét.” Hans Kelsen meghatározása értelmében „Jogosultság akkor áll fenn, ha a jogtalanság következményének feltételei közé a jogtalanság ténye által érdekeiben sértettnek erre irányuló kereset vagy panasz alakjában teendő akaratnyilvánítása fel van véve.”<sup>135</sup>

Megjegyzendő, hogy a hatóság és a kérelmező viszonyában is értelmezhető az *alanyi jog* és a *jogos érdek* közötti különbségtétel, ugyanis „[a] jog védelemben kíván ugyan részesíteni bizonyos érdekeket (jogos érdek), tehát jogilag szabályozza az adott viszonyokat, a védelem azonban nem feltétlen, vagyis az érdekeltnek nincs feltétlen igénye az érdekeivel egyező hatósági döntésre. [...] Az alapvető különbség tehát abban mutatkozik alanyi jog és jogos érdek között, hogy az állampolgár az állami szervtől mit igényelhet.”<sup>136</sup> Ahogy arról szó volt korábban, egy esetben felmerült, az ügyfélképeség megállapítása nem jelentette az „ajánlatkérői beszerzési igény illegitim voltának elismerését.”<sup>137</sup> Tehát az ügyfélképeség elismerése még nem jelent az ügy érdemében történő állásfoglalást is.

#### *A fogalmi elemek megjelenése és értelmezése a joggyakorlatban*

Az elméleti megközelítéseket követően a *joggyakorlatot* érdemes áttekinteni. A KDB megközelítése szerint (ahogyan erről a későbbiekben még lesz szó) a Kbt. olyan anyagi jogi jogszabály, amely mind az ajánlatkérő, mind pedig az ajánlattevő vonatkozásában tartal-

maz jogokat és kötelezettségeket, joguk a Kbt. által meghatározott, biztosított és védett cselekvési lehetőség a jogszabály által meghatározott kereteken belül. A *jogos érdek* pedig olyan törvényes érdek, amely nem jelenik meg konkrét jogként, és a Kbt. ezt az ajánlattevői jogot, jogos érdeket rögzíti, biztosítja és védi.<sup>138</sup> „A Döntőbizottság rámutat, hogy a döntéseiben annak függvényében ítéli meg a kérelmezőként fellépő személy ügyfélképeségét, hogy a kérelmező esetében az állandósult joggyakorlat szerint megkövetelt közvetlen jogsérelem megállapítható-e, vagyis a kérelmező által jogsértőnek vélt tevékenység vagy mulasztás és a megsértett jog vagy veszélyeztetett jogos érdek közötti közvetlen kapcsolat, okozati összefüggés fennáll-e. Jogsérelem vagy jogos érdeksérelem egy közbeszerzési eljárás során annak a gazdasági szereplőnek keletkezhet, amelynek valós célja, szándéka a közbeszerzési szerződés elnyerése.”<sup>139</sup>

A Kbt. azt sem részletezi, hogy mit jelent a *közvetlen érdeksérelem*, de ennek „fogalmát, kereteit a joggyakorlat kiművelte.”<sup>140</sup> Hogy pontosan mit jelent a „*közvetlenség*”, hogyan, milyen módon jelent meg az értelmezése a joggyakorlatban, arról a későbbiekben részletesebben szó lesz, azonban általánosságban fontos, hogy „*kellően*” jelzővel illethető: „Kiemelt jelentősége van a *kellően közvetlenség*, mint feltétel meghatározásakor annak, hogy a jogorvoslati kérelmet előterjesztő milyen közbeszerzési magatartásokat, döntéseket támad, mert azok befolyásolhatják annak eldöntését, fennáll-e közvetlen jog, vagy jogos érdeksérelem.”<sup>141</sup> Bár a jogorvoslati kérelmek a legkülönfélébb történeti tényállásokra és jogvitákra épülnek, bizonyos elvek mentén meghatározható a tartalma. Fontos azonban, hogy „A közvetlenség kétségtelenül a jogorvoslati kérelmet előterjesztő személyéhez kapcsoltságot kell jelentsen, így a [KDB] helytállóan vizsgálta az ajánlattevői érdeket és az

<sup>135</sup> Kauser Lipót: i. m. 73–81. o.

<sup>136</sup> Szamel Katalin: Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988) 221–222. o.

<sup>137</sup> A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.32.169/2014/17. számú ítélete, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.III.37.158/2015/11. számú ítélete.

<sup>138</sup> A KDB D.320/19/2010. számú határozata. ld. még a D.845/14/2009. számú határozatát vagy a D.567/14/2010. számú végzését.

<sup>139</sup> A KDB D.343/18/2021. számú végzése, [18] Megsemmisítette és a KDB-t új eljárásra kötelezte a Fővárosi Törvényszék 103.K.705.499/2021/23. számú ítélete.

<sup>140</sup> A KDB D.474/15/2023. számú végzése, [121].

<sup>141</sup> A KDB D.175/24/2024. számú határozata, [77].

eljárást lezáró döntés tartalmát is.”<sup>142</sup> Megjegyzendő, hogy a „közvetlenség” kifejezés értelmezése még az alvállalkozók bevonása kapcsán szokott számos esetben felmerülni. („A Magyar Értelmező Kéziszótár a ’közvetlen’ melléknév értelmezéseként a más személy, dolog, eszköz segítsége, közreműködése nélkül megnyilvánuló, érvényesülő jelentést határozza meg, melynek ellentétei a közvetve, közvetett melléknevek, amelyek jelentése a nem közvetlenül megnyilvánuló, érvényesülő, amely valaki vagy valami közvetítésével, felhasználásával, segítségével valósul meg.”)<sup>143</sup>

Azt is szükséges rögzíteni, hogy „Az állandósult joggyakorlat szerint kérelmezői jogosultság megítélése tekintetében azt kell vizsgálni, hogy a jog, jogos érdek sérelme *közvetlenül a kérelmező tekintetében áll-e fenn*. A kérelmező [a Kbt.-ben meghatározott kivételtől eltekintve] mások nevében nem nyújthat be jogorvoslati kérelmet, kizárólag saját maga vonatkozásában hivatkozhat jogának, jogos érdekének a sérelmére, vagy veszélyeztettségére. Amennyiben más tartja jogsértőnek az ajánlati felhívást, saját nevében jogosult a jogorvoslati kérelem benyújtására.”<sup>144</sup> Fontos azonban, hogy „A Döntőbizottság véleménye szerint minden ajánlattevő jogos érdeke az, hogy az ajánlatkérő az ajánlatokat jogszerűen bírálja el, de jogorvoslati jog gyakorlása és az ügyfélképeség megléte szempontjából további követelmények fennállása is szükséges. Jogos az az igény az ajánlattevő részéről, hogy az ajánlatkérő az ajánlatok bírálatát a jogszabályoknak megfelelően végezze el, de ez még önmagában nem teremti meg az adott ajánlattevő jogos érdekének fennállását, ehhez az szükséges, hogy a jogorvoslati kérelemmel elérni kívánt cél alapján az ajánlattevő kedvezőbb helyzetbe kerülhessen.”<sup>145</sup> Ennek megfelelően vizsgálandó a későbbiekben a „kedvezőbb helyzetbe kerülés” lényege és elve, valamint az értelmezési lehetőségei és más elvekhez fűződő viszonya.

A kérelem előterjesztésének alapvető feltétele tehát a *közvetlen jogos érdeksérelem*. „A Kbt. a kérelem előterjesztésének követelményeként támasztja, hogy jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sértse vagy veszélyeztesse. Ajánlatkérőn kívül kérelmezőként tehát csak azok nyújthatnak be jogorvoslati kérelmet, akiknek *jog- vagy érdeksérelem közvetlenül kimutatható a vitatott jogsértéssel összefüggésben*. A következetes bírói gyakorlat szerint a jogos érdeknek az ügyfél szempontjából közvetlenül kell jelentkeznie.”<sup>146</sup> Ugyanakkor „Az ügyfélképeséget minden esetben ügy specifikumai alapján kell megítélni. A kérelmezőnek igazolnia kell közvetlen érdekelttségének fennállását, jogának, jogos érdekének sérelmét, vagy veszélyeztetését, hogy a jogorvoslati eljárásban kérelmező legyen.”<sup>147</sup> Viszont „[az] ügyfélképeséghez szükséges közvetlen jog- vagy érdeksérelem, nem azonos azon érdekléssel, hogy a kérelmezőnek érdekében állt a szerződés elnyerése, az ügyfélképeség megítélése szempontjából annak is jelentősége van, hogy van-e *reális esélye* arra, hogy a szerződést elnyerhesse, a jogorvoslati kérelemmel elérni kívánt cél alapján az ajánlattevő kedvezőbb helyzetbe kerülhet-e.”<sup>148</sup>

Az ügyfélképeség fogalma megközelíthető másik oldalról is: „Az ügyfélképeségnek a kérelmező személye vonatkozásában kell fennállnia, a beszerzési, illetve közbeszerzési eljárás által közvetlen jogos érdeksérelem szenvedett félnek kell a jogorvoslati kérelmét benyújtani. [...] A Döntőbizottság arra is rá kíván mutatni, hogy a közvetlen jogi érdekelttséghez a tevékenység jogszerű véghezvitelén kívül az is szükséges, hogy a kérelmezői személy potenciális érdekelttséggel rendelkezzen a közbeszerzés tárgya szerinti tevékenység végzésében, melyre a kérelmező személyi és tárgyi erőforrásaiból és eddig végzett tevékenységéből lehet következtetést levonni.”<sup>149</sup>

<sup>142</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.707.826/2020/10. számú ítélete, [18].

<sup>143</sup> A KDB D.791/11/2010. számú határozata. A döntés felülvizsgálatáról (a jogerős ítélet helyben hagyásáról) ld. a Kúria Kfv.II.37.574/2013/4. számú ítéletét.

<sup>144</sup> A KDB D.399/28/2011. számú határozata.

<sup>145</sup> A KDB D.549/16/2021. számú végzése.

<sup>146</sup> A KDB D.735/17/2009. számú határozata.

<sup>147</sup> A KDB D.399/28/2011. számú határozata.

<sup>148</sup> A KDB D.549/16/2021. számú végzése, [88].

<sup>149</sup> A KDB D.161/23/2011. számú végzése.

A KDB egy másik döntésében igen részletesen vizsgálta a Kbt.-ben meghatározott fogalmakat, így célszerű ezt is megemlíteni ebben a körben: „A jogorvoslati kérelem benyújtásához a törvény ajánlattevő vonatkozásában közvetlenül kimutatható jog- illetve érdeksérelmet, vagy annak veszélyét követeli meg.” Ez a közvetlen érdeksérelm vagy annak veszélye többféle formában nyilvánulhat meg. Ezeket minden esetben az adott ügy konkrét adatainak megfelelően kell vizsgálni, ezek tartalmát a jogalkotó nem sorolta és nem is sorolhatta fel, mivel ezek minden egyes esetben eltérőek lehetnek. Ennek megfelelően „A Kbt. konkrétan nem határozza meg azt, hogy mit kell a közbeszerzési eljárásokban részt vevők jogának, jogos érdekének tekinteni. [...] Azonban a Kbt. mint anyagi jogi jogszabály tartalmaz jogokat és kötelezettségeket mind ajánlatkérő, mind ajánlattevő vonatkozásában, ezért mind ajánlatkérőknek, mind ajánlattevőknek joga a Kbt. által meghatározott, biztosított és védett cselekvési lehetőség a jogszabály által meghatározott kereteken belül. A *jogos érdek pedig olyan törvényes érdek, mely nem jelenik meg konkrét jogként.* [...] A Kbt. egyébként ezt az ajánlattevői jogot, jogos érdeket rögzíti, biztosítja és védi.”<sup>150</sup>

A Kbt. „függő” jogos érdekről nem rendelkezik, így több kérelmi elem esetén nem lehet ilyen megközelítésből kiindulni. „A fentiek tükrében a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmezőnek – figyelemmel arra, hogy a saját ajánlata érvénytelenségét megállapító döntést is támadta – közvetlen jogos érdeke fűződik az I-II. r. egyéb érdekelti közös ajánlat érvénytelensége kimondásához, tekintettel arra, hogy ebben az esetben az eljárás nyertese lehet. A Döntőbizottság megjegyzi e körben, hogy annak külön vizsgálatára, hogy hogyan alakul a kérelmező 2-4. kérelmi elemre vonatkozó jogos érdeke abban az esetben, ha az 1. kérelmi elem vizsgálatát követően az ajánlata érvénytelen marad, illetve ha érvényessé válik, a Döntőbizottságnak nincs lehetősége, tekintettel arra, hogy a Kbt. ’függő’ jogos érdekről nem rendelkezik. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a kérelmező jogorvoslati

jogosultsága, ügyfélképessége az 1. mellett a 2-4. kérelmi elem tekintetében is fennáll, így a kérelem érdemi vizsgálatának e kérelmi elemekre vonatkozóan nincs eljárásjogi akadálya.”<sup>151</sup>

A jogos érdeksérelm közvetlenségének kérdése egyébként a *kedvezőbb jogi helyzetbe kerüléshez* kapcsolódóan is vizsgálható: „Ahhoz, hogy kérelmező [...] kedvezőbb pozícióba kerüljön, az eljárás nyertesévé váljon, több olyan bizonytalan jövőbeli esemény szükséges, melynek bekövetkezése eshetőleges [...]. Az arra alapított jog-, illetve érdeksérelm pedig, hogy a Döntőbizottság nem csupán a nyertest, hanem a nyertest követő legalacsonyabb ajánlatot benyújtó ajánlattevő vonatkozásában is megállapítja az ajánlat érvénytelenségét, majd ezt követően ajánlatkérő új döntés hozataláról dönt, ennek során a kedvezőbb ajánlati árat benyújtó ajánlattevő nem tartja fenn ajánlatát, a Döntőbizottság megítélése szerint közvetlennek nem tekinthető.”<sup>152</sup> Ennek megfelelően különítendő el és tárgyalandó a későbbiekben az ügyfélképességi alapelvek körében a bizonytalan jövőbeli események elve is.

#### *Az alapelvek jelentősége a joggyakorlatban*

A Kbt. *alapelveinek* a kérelmezői jogosultság megítélése kapcsán is érvényesülnie kell, hiszen „Az alapvető előírások a tételes jogszabályi előírásokat áthatják, sőt az azokban nem szabályozott kérdésekben is iránymutatást, egyben kötelezést tartalmaznak. A verseny tisztasága és nyilvánossága, az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód alapelveinek érvényesülnie kell a közbeszerzési eljárásokban, azok biztosítása az ajánlatkérők és az ajánlattevők kötelezettsége.”<sup>153</sup> Bár „A Kbt. alapelveinek érvényesülniük kell az egész eljárás során, viszont a tételes joghelyek érvényesülését az alapelvek érvényesülése nem írhatja önmagában felül. Csupán az alapelvek érvényesülése miatt nem biztosított a kérelmezők ügyfélképessége, ha a további

<sup>150</sup> A KDB D.320/19/2010. számú határozata, ld. még a KDB D.845/14/2009. számú határozatát vagy a D.567/14/2010. számú végzését.

<sup>151</sup> A KDB D.329/28/2015. számú határozata. A részbeni hatályon kívül helyezéséről ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.33.111/2015/21. számú ítéletét, a megismételt eljárásokról pedig a KDB D.805/6/2016. számú és a D.315/8/2017. számú határozatát.

<sup>152</sup> A KDB D.247/16/2012. számú végzése.

<sup>153</sup> A KDB D.704/7/2010. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 14.K. 35147/2010/5. számú ítéletét.

feltételek nem állnak fenn.”<sup>154</sup> Így „[a]nnak a kérdésnek az eldöntése, hogy a kérelem szerint az ajánlatkérő az egyenlő bánásmód elvét megsértve tekintett-e el az egyéb érdekelt kapcsán az árándokoláskérés kibocsátásától, illetve az egyéb érdekelt hamis adatszolgáltatást, illetve hamis nyilatkozattételt megvalósított-e, és ezáltal kizáró ok hatálya alá kerülhet-e, a jelen jogorvoslati eljárás érdemére tartozna, mindez – mint többlettényállási elem – a kérelmező ügyfélképessége, mint eljárásjogi előkérdés alátámasztására nem szolgálhat.”<sup>155</sup>

Azonban különösen fontos a joggal való visszaélés tilalmának, illetve a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítése. Ugyanis „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, bár 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>156</sup> Másképpen fogalmazva, „A közbeszerzésre köteles ajánlatkérő célja, hogy az eredményes közbeszerzési eljárás eredményeként a közbeszerzési szerződés megkötése útján az ajánlatkérő beszerzési igénye megvalósításra kerüljön, a közbeszerzés elnyerésére nem képes személy jogorvoslati kérelme a közbeszerzés sikeres megvalósítását akadályozza.”<sup>157</sup> Így „A rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye alapján tehát a jog, a jogos érdek sem abszolút, és csak a rendeltetésszerű joggyakorlás élvez védelmet. [...] a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány és jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alap-

elvével össze-függésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az alanyi jogok gyakorlása során akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik. A jogalkotó nem határoz meg részletes kritériumokat a rendeltetésellenes jog-gyakorlás, a joggal való visszaélés megállapításához, a jogalkalmazóra bízva annak megítélését, hogy konkrét esetben rendeltetésének megfelelően gyakorolta-e jogát a jogosult.”<sup>158</sup> Például előfordulhat az, hogy a kérelmező ajánlattevő a saját ajánlatának érvényességére vonatkozó ajánlatkérői döntést kívánja vitatni. Az ilyen célkitűzéseknek határt szabhat az említett elv, mivel „A Kbt. azonban nem biztosítja és nem védi az olyan ajánlattevői magatartást, mely arra irányul, hogy a nem nyertes ajánlattevő – kihasználva a Kbt. vonatkozó rendelkezéseit – a saját érvényes ajánlata érvénytelenné nyilvánításával úgy hozza saját magát helyzetbe, hogy ismételt ajánlatot nyújthasson be és ezzel a másik ajánlat ismeretében annál kedvezőbb ajánlatot tehessen és legyen az eljárás nyertes ajánlattevője.”<sup>159</sup> Ahogyan arról a későbbiekben szó lesz, nem szolgálhat elfogadható indokként az, ha sikerül elérni például mindkét benyújtott ajánlat érvénytelenségét, és ezzel egy új közbeszerzési eljárásban ismét részt vehet a kérelmező.<sup>160</sup> Ezen túlmenően megemlíthető azonban, hogy a rosszhiszeműség nem vizsgálható az ügyfélképesség kapcsán: „[a]z ügyfélképesség, mint objektív módon megállapítható jogi kategória körében a rosszhiszeműség nem vizsgálható, azzal összefüggésbe nem hozható.”<sup>161</sup> Megjegyzendő, hogy nemcsak az ügyfélképesség szabálya-ira lehet úgy tekinteni, mint a visszaélésszerű kérelmek visszaszorításának egyik eszközére, hanem a

<sup>154</sup> A KDB D.474/15/2023. számú végzése, [121].

<sup>155</sup> A KDB D.185/27/2024. számú határozata, [68].

<sup>156</sup> A Kbt. 148. § (2) bekezdéséhez kapcsolódó miniszteri indokolást idézi a KDB D.224/14/2024. számú végzésének [68] bekezdése. Az időhúzás tekintetében ld. a KDB D.474/15/2023. számú végzésének [121] bekezdését.

<sup>157</sup> A KDB D.50/22/2022. számú határozata, [46].

<sup>158</sup> A KDB D.320/19/2010. számú határozata.

<sup>159</sup> A KDB D.320/19/2010. számú határozata. Ld. még a KDB D.845/14/2009. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.31.095/2010/4. számú ítéletét vagy a KDB D.567/14/2010. számú végzését.

<sup>160</sup> Ld. a KDB D.53/15/2024. számú határozatának [55] bekezdését, valamint az általa hivatkozott, a Kúria Kfv.II.37.111/2015/9. számú ítéletét.

<sup>161</sup> A KDB D.390/27/2021. számú határozata, [70].

kérelemre induló eljárásokért fizetendő *igazgatási szolgáltatási díj* mértékére, kockáztatására és viselésére vonatkozó elő-írásokra is. A jogalkotó fontosnak tartotta e sajátosság fenntartását a díjakra vonatkozó szabályok módosítá-sánál: „A jogorvoslati díjak mértékének meghatározása során a jogalkotó figyelembe vette egyrészt, hogy azok mértéke hivatott garantálni, hogy csak indokolt esetben kezdeményezzen valaki jogorvoslati eljárást, másrészt az arra vonatkozó általános elvárást, hogy minél szélesebb körben fontos biztosítani a jogellenes ajánlatkérői magatartásokkal szembeni fellépést. [...] A fentiek nyomán a jogorvoslati díjakat a módosítás újraszabályozza oly módon, hogy összességében azok csökkentése valósul meg, azonban a díjak mértéke továbbra sem biztosít teret a jogorvoslat intézményének visszaélészerű alkalmazására.”<sup>162</sup> Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy vannak az EUB által kimunkált korlátok ebben a körben is, a jogorvoslati díjak tagállami szabályainak megalkotása során ezekre a szempontokra tekintettel kell lenni.<sup>163</sup>

Ahogy arról történt már említés, a *joggal való visszaélés tilalma* polgári jogi eredetű alapelv, a polgári jogi szakirodalomból kiemelhető e témakörben *Sárándi Imre* „Visszaélés a joggal” című munkája. *Sárándi* meghatározása szerint a joggal való visszaélés végeredményben jogellenes magatartás, e jogellenesség pedig abban áll, hogy az ilyen magatartás a joggyakorlásra vonatkozó általános szabályokba ütközik. Kiindulópont mindig valamely jogszabály által biztosított alanyi jog. A jogosnak látszó joggyakorlás a jog rendeltetéséről szóló és a joggyakorlásra vonatkozó általános szabályba ütközik: a joggyakorló túllépi a joggyakorlás általános elveit, magatartása rendeltetésellenes lesz, jogellenességbe fordul át. Viszont nem minden, a jog társadalmi rendeltetését teljesen be nem töltő joggyakorlás minősül joggal való visszaélésnek, csak az olyan, a jog és a joggyakorlás társadalmi rendeltetésével szembenálló károkozó vagy a kár közvetlen veszélyét eredményező „joggyakorlás”, amely ellen jogi szankciókkal kívánatos fellépni. A joggyakorlás joggal

való visszaélésé minősítése független a joggyakorló jó- vagy rosszhiszeműségétől, független attól, hogy szándékában volt-e kárt okozni vagy sem, terheli-e gondatlanság vagy sem, érdekében állt-e a joggyakorlás vagy saját érdek nélkül cselekedett.<sup>164</sup> A joggal való visszaélés és a nem rendeltetészerű joggyakorlás kapcsolódnak egymáshoz, de nem azonos tartalmú fogalmak, hiszen minden joggal való visszaélés ellentétes a jog társadalmi rendeltetésével, de nem minden nem rendeltetészerű joggyakorlás joggal való visszaélés. „A jog társadalmi rendeltetésével egybe nem hangolt joggyakorlást nem minden esetben lehet és kell joggal való visszaélésnek minősíteni, következésképpen nem lehet minden ilyen magatartással szemben a joggal való visszaélés megakadályozására alkalmas szankciókat sorompóba állítani, hanem csak a kárt okozó, vagy a kár közvetlen veszélyét eredményező, a társadalmi rendeltetéssel súlyosan ellentétes joggyakorlás minősülhet joggal való visszaélésnek és csak az ilyen magatartást tanúsító személyt lehet sújtani a jogellenes magatartások meggátlására készenlétben lévő szankciókkal. A jog társadalmi rendeltetésének nem mindenben megfelelő joggyakorlás ezek szerint nem feltétlenül joggal való visszaélés, nem feltétlenül azonos a két fogalom.”<sup>165</sup> A joggal való visszaélés tilalmával szemben az *abszolút jogok megközelítése* állítható egyébként. E koncepció azt jelenti, hogy a jog védelmezi azokat a magatartásokat is, amelyek megfelelnek ugyan valamely jogszabályi rendelkezésnek, viszont csak a céljuk alapján kifogásolhatók. Az angol jogban ezt meglehetősen határozottan a *Lord Macnaghten* a *Mayor of Bradford v. Pickles* (1895) ügyben fogalmazta meg a bíróság. Az alapul fekvő tényállásban Mr. Pickles szándékos elvezetéssel megfosztotta a települési polgártársait a víztől. Megállapították, hogy mindez talán megdöbbentett volna egy morálfilozófust, viszont nincs olyan törvény Angliában, amely megakadályozhatná az embereket abban, hogy olyan „modortalanok, önzőek és kapzsiak legyenek, amilyenek emberek egyáltalán lehetnek.” Ez a megközelítés „*dura lex sed lex*” („kemény jogszabály, de jogszabály”) elv érvényesülését jelenti.<sup>166</sup>

<sup>162</sup> Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXVII. törvény 14. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

<sup>163</sup> Ld. az EUB C-61/14. számú ügyben hozott ítéletét, ECLI:EU:C:2015:655.

<sup>164</sup> *Sárándi Imre*: Visszaélés a joggal (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965) 206–208. o.

<sup>165</sup> *Sárándi Imre*: i. m. 190–193. o.

<sup>166</sup> Gutteridge, H. C.: Abuse of Right. Cambridge Law Journal, 5. évf. 1933/1. szám, 22. o.

A rövid elméleti kitérőt követően célszerű ismét a gyakorlat felé fordulni. Vannak olyan helyzetek, állapotok, amelyekből az következik, hogy az *ügyfélképességét* a kérelmező elveszíti (megszűnik) vagy az „szünetel”. Ez utóbbi esetre példaként említhető az, ha egy másik közbeszerzési eljárásban hamis adatszolgáltatást állapítottak meg a terhére, így a vonatkozó kizáró ok folytán három évig nem vehet részt közbeszerzési eljárásokban. „A Döntőbizottság a jelen tényállási elemeket a fentiek tükrében vizsgálva megállapította, hogy a kérelmező azáltal, hogy a kapcsolódó közbeszerzési eljárásban hamis adatszolgáltatás okán kizárásra került, és a megkeresett ajánlatkérő ezen döntését jogorvoslati kérelemmel a jogvesztő határidőn belül nem támadta, három évig nem lehet ajánlattevő közbeszerzési eljárásokban. A Kbt. 62. § (1) bekezdés h) pontja szerinti jogkövetkezmény az ügyfélképesség szempontjából azt eredményezi, hogy az adott gazdasági szereplő ezáltal három évre elveszíti a jogorvoslati kérelem előterjesztéséhez szükséges alapvető feltételt, vagyis az ajánlattevői státuszt, melynél fogva ugyanezen időtartamra szünetel a közbeszerzési szerződés elnyerésére vonatkozó képessége. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a kérelmezőnek az általa előterjesztett négy kérelmi elem egyikének érdemi elbíráláshoz sem fűződik közvetlen joga, jogos érdeke, ezért a kérelem egésze tekintetében nem rendelkezik ügyfélképességgel, így a jogorvoslati kérelmet érdemben nem vizsgálta.”<sup>167</sup> E döntéssel szemben a kérelmező keresetet nyújtott be, ahol hivatkozott arra, hogy bár jogorvoslati eljárást nem, de *sikeres öntisztázást* kezdeményezett, így nem zárható már ki közbeszerzési eljárásokból. A bíróság a keresetet nem találta alaposnak, tekintettel arra, hogy amikor a KDB meghozta a döntését, akkor a kérelmező szerepelt a kizárt ajánlattevők jegyzékében. Az öntisztázásról hozott határozat pedig jövőre kiható (ex nunc) hatályú, „[a] kérdéses rendelkezés kizárólag az olyan közbeszerzési eljárásoknál alkalmazható, amelyek esetében legkésőbb az ajánlat benyújtása előtt megszületett és véglegessé vált az öntisztázásról hozott határozat.” A mentesítés csak az öntisztázásról szóló határozat vég-

legessé válásától kezdődő hatállyal következett be, a hamis adatszolgáltatást a kérelmező is elismerte, azt nem vizsgálták felül, tényként kezelték az öntisztázásra vonatkozó eljárásban is. „Mindebből következően téves a [kérelmező] arra való hivatkozása is, amely szerint az öntisztázási eljárás és a kizárást kimondó döntéssel szembeni jogorvoslat egymással egyenértékű, mintegy egymást helyettesítő eljárások lennének, mivel az előbbi nem jogorvoslati eljárás, s visszamenőleges hatállyal kizárólag az utóbbi szüntetheti meg a kizáráshoz fűződő joghatásokat.” Vagyis „A törvényszék mindenekelőtt rögzíti, hogy e határozat nem jelenti a korábban elvesztett ajánlattevői minőség reparálását, mert azt a [kérelmező] – a kifejtetteknek megfelelően – csak a jövőre nézve szerezte vissza.”<sup>168</sup> Egy másik esetben a KDB úgy foglalt állást, hogy „[o]lyan gazdálkodó szervezet, akivel szemben megállapíthatóan kizáró ok áll fenn, amelynek következtében nem lehet ajánlattevő közbeszerzési eljárásban, a kizárás időtartama alatt jogszerűen nem nyerhet el közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződést. A közbeszerzési eljárás célja az ennek eredményeként megkötésre kerülő szerződés elnyerése, amelyre csak olyan gazdálkodó szervezet lehet jogosult, amelyik nem áll a Kbt.-ben felsorolt kizáró okok hatálya alatt. Erre tekintettel a közbeszerzési eljárás kimeneteléhez a kérelmezőnek nem fűződhet közvetlen jogos érdeke. Mindezen nem változtat az sem, hogy az ajánlattételi határidő időpontjában a kérelmező esetleg nem szerepelt a kizárt ajánlattevők között, illetve az sem, hogy jelenleg folyamatban van az öntisztázási eljárás.”<sup>169</sup>

### **Az ügyfélképesség megjelenése a jogorvoslati kérelemben – néhány eljárási kérdés**

A fentieknek megfelelően a kérelmezőnek alá kell támasztania az ügyfélképességét. Ebben a körben az egyik kiindulópont a *jogorvoslati kérelem*. „A kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.”<sup>170</sup> Ennek megfelelően kérelem hiányában nincs a hatóság

<sup>167</sup> A KDB D.211/19/2018. számú végzése, [28]–[29]. Ld. még a KDB D.217/17/2018. számú végzését.

<sup>168</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.700.741/2018/21. számú ítélete.

<sup>169</sup> A KDB D.559/17/2020. számú végzése. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 104.K.702.284/2021/12. számú ítéletét.

<sup>170</sup> Az Ákr. 35. § (1) bekezdése.

részéről eljárási, illetve döntéshozatali kötelezettség.<sup>171</sup> Továbbá nem létezik „kérelembenyújtási kötelezettség”, hiszen a „Kbt. sem követeli meg azt, hogy minden vélt vagy valós jogsértés esetén kötelező jogorvoslati kérelmet előterjeszteni.”<sup>172</sup> Vagyis – összhangban a rendelkezési elvvel – a kérelmező dönti el, hogy fel kíván-e lépni a feltételezett jogsértésekkel szemben kérelem benyújtásával vagy sem, viszont ha valamely jogsértést időben nem kifogásolt, akkor a későbbiekben (a jogvesztő határidőkre tekintettel) azt nem pótolhatja, és szembesülnie kell a fellépés elmaradásának hátrányaival.

A Kbt. a jogorvoslati kérelem egyik *kötelező tartalmi elemeként* határozza meg a „kérelmezői jogosultságot alátámasztó tényeket.”<sup>173</sup> Ezeket be kell mutatni, szükség szerint *kérelmi elemekre* bontva, tekintettel arra, hogy „A közvetlen jogi érdeket a hatóságnak a jogorvoslati kérelem egyes kérelmi elemei kapcsán vizsgálnia kell és az egyes jogorvoslati kérelmi elemeket csak közvetlen jogi érdek fennállása esetén bírálhatja el érdemben.”<sup>174</sup> Tehát „Több kérelmi elem benyújtása esetén ennek a közvetlenségnek külön-külön fenn kell állnia, és ezt a Döntőbizottságnak kérelmi elemenként kell megvizsgálnia.”<sup>175</sup> Általánosságban „A kérelmi elem a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti eljárás egyik elsődleges alapkérdése. Azt az eljárási cselekmény, magatartás, döntés vagy mulasztás formájában megjelenő tevékenységet takarja, amely miatt a kérelmező jogorvoslati eljárás lefolytatását kérelmezi.”<sup>176</sup> A *kérelmi elemenkénti vizsgálat*, és adott esetben az egyes kérelmi elemekhez kapcsolódó eltérő döntések nem eredményeznek „[e]ljárásjogi értelemben vett *’osztott ügyfélképeséget’*”, mivel a tágabb tartalmú ügyféli jogállás, maga az ügyféli minőség nem osztható, és nem is került felosztásra. Az ügyfélképeség kérelmi elemenként történő szükség-

szerű vizsgálata azt jelenti, hogy a jogorvoslati eljárásban az a tárgykör, amelyben az adott ügyfél – jelen esetben az érvénytelen ajánlatot tett ajánlattevő – jogorvoslati kérelemmel élhet, nem feltétlenül terjed ki minden, általa feltüntetett kérelmi elemre.”<sup>177</sup> Ezt azt jelenti, hogy „[a] jog és jogos érdeknek kérelmi elemenként kell fennállnia, így egyetlen kérelmi elemben az ügyfélképeség megállapítása nem biztosít a további kérelmi elemek tekintetében ügyfélképeséget. Azáltal, hogy a kérelmező az első kérelmi elem körében vitathatatlanul rendelkezett ügyfélképeséggel, sem a második, sem a harmadik kérelmi elemek körében nem bírt relevanciával.”<sup>178</sup> Ilyen helyzet akkor állhat elő például, ha a kérelmező vitatja a saját ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását, viszont azt a kérelmi elemet a KDB elutasítja (mert például jogszerű volt az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolás el nem fogadása), így a nyertes ajánlat érvényességének vitatása kapcsán már hiányzik az ügyfélképeség.<sup>179</sup> Ahogyan arról szó volt korábban, hogy ha „Az alap jogorvoslati kérelemhez képest amennyiben a kiegészítő jogorvoslati kérelem az alapkérelemben meg nem jelölt, azaz újabb jogsértő eseményt nevez meg, úgy ezen kérelem új kérelmi elem, amelynek vonatkozásában egyenként kell vizsgálni az ügyfélképeséget, a jogorvoslati határidő megtartottságát, az elkésettséget.”<sup>180</sup>

Adott esetben pedig „[a] kérelmező köteles az ügyfélképeségét megfelelően igazolni.”<sup>181</sup> Eljárásjogi eszközként a *hiánypótlási felhívás* is rendelkezésre áll, tehát ha a kérelem hiányos, vagy nem egyértelmű az ügyfélképeség alátámasztása körében, akkor a kérelmezőt a KDB hiánypótlásra hívja fel,<sup>182</sup> amely úgy értékelhető – különösen akkor, ha már a megindított eljárás során még egyszer *nyilatkoztatja* a kérelmezőt a jogos érdek

<sup>171</sup> Ld. a Kúria Kfv.VII.37.743/2021/5. számú ítéletének [39] bekezdését.

<sup>172</sup> A KDB D.199/18/2014. számú határozata.

<sup>173</sup> Ld. a Kbt. 149. § (1) bekezdés a) pontját.

<sup>174</sup> A Kúria Kfv.II.37.487/2017/3. számú ítélete, [31].

<sup>175</sup> A KDB D.432/15/2024. számú határozata, [36].

<sup>176</sup> A KDB D.504/18/2022. számú határozata, [85]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.735/2023/10. számú ítéletét.

<sup>177</sup> A Fővárosi Törvényszék 104.K.701.122/2020/2. számú ítélete, [21].

<sup>178</sup> A KDB D.185/27/2024. számú határozata, [67].

<sup>179</sup> Ld. a KDB D.185/27/2024. számú határozatának [66]–[70] bekezdéseit.

<sup>180</sup> A KDB D.94/25/2023. számú végzése, [32].

<sup>181</sup> A KDB D.498/18/2017. számú határozata, [30].

<sup>182</sup> Ld. pl. a KDB D.170/8/2017. számú végzését.

fennállásával kapcsolatban –, hogy a KDB „körültekintően vizsgálta a kérelmező ügyfélképességét.”<sup>183</sup> Az is elképzelhető, hogy *vita alakul ki* a felek között az egyébként a KDB által hivatalból is vizsgálendő ügyfélképesség fennállása kapcsán, és végül a megindított jogorvoslati eljárás megszüntetésre kerül részben vagy egészben. Végül arra is van lehetőség, hogy az ajánlatkérőt hívja fel a KDB az Ákr. 62. § (1) bekezdése

szerinti *tényállás-tisztázási kötelezettsége* alapján, hogy közöljön a fedezethez kapcsolódóan bizonyos adatokat, illetve küldjön meg különböző okiratokat annak érdekében, hogy megállapítsák, a fedezet hogyan áll rendelkezésre, illetve megemelhető-e, ha az ügyfélképesség a fedezet szempontjából vitatott.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> A Fővárosi Bíróság 14.K.31.081/2009/24. számú ítélete.

<sup>184</sup> Ld. pl. a KDB D.165/17/2021. számú végzésének [21] bekezdését.

# STATISZTIKA

## A 2023. évi közbeszerzési eljárások<sup>1</sup> főbb mutatóinak elemzése a közbeszerzések tárgyát képező CPV főcsoportok szerinti bontásban

Tejnóra Judith, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2024.10.4

Címszavak: közbeszerzési eljárás, közös közbeszerzési szójegyzék, CPV, CPV kód, CPV főcsoport

2023-ban az ajánlatkérők összesen 7964 eredményes közbeszerzési eljárást bonyolítottak le. Az eljárások száma lényegében változatlan maradt, mindössze 1%-kal haladta meg az előző év szintjét. Az eredményes közbeszerzések végleges összértéke 2869,1 milliárd forint volt, ami hozzávetőlegesen a 2022-es érték két-harmadát jelenti.

A továbbiakban a 2023. évi közbeszerzési eljárások főbb mutatói a közös közbeszerzési szójegyzék<sup>2</sup> (Common Procurement Vocabulary, CPV) főcsoportjai szerinti bontásban kerülnek bemutatásra.

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

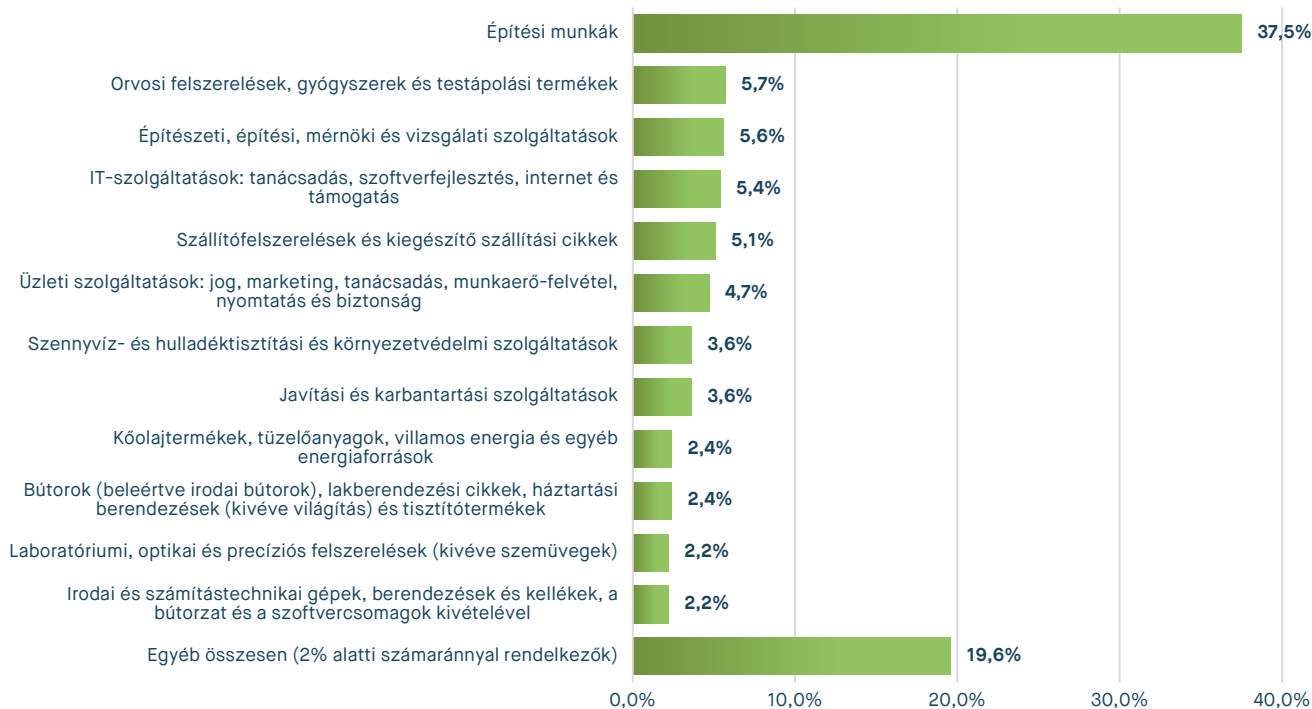
Az elemzés során a 2% alatti szám- és értékarányt képviselő CPV főcsoportok "Egyéb összesen" kategóriában kerültek összevonásra.

Hasonlóan a 2022. évhez, a legtöbb lezárult közbeszerzési eljárás az "Építési munkák" elvégzését célozta 2023-ban, ismét jelentősen felülmúlva a többi beszerzési kategóriát. Az építési munkákra kiírt és sikeresen lezárult közbeszerzések összes eljáráshoz viszonyított számaránya több, mint 30 százalékponttal haladta meg a második leggyakoribb "Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek" beszerzésére kiírt eljárások számarányát. 2023-ban az "Építési munkák" súlya kismértékben, 0,9 százalékponttal csökkent 2022-höz képest. A következő "Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek" kategóriába tartozó eljárások számaránya 6,3% volt, amely 0,6 százalékpontos növekedést jelentett a 2022. évhez képest. Az „IT-szolgáltatások” kategória számaránya 5,4 százalék, amely pontosan megegyezik az egy évvel korábbival. A közbeszerzések számarányában jelentős átrendeződés nem ment végbe az előző évhez képest, a többi beszerzési kategória esetében az említetteknél kisebb mértékű elmozdulás következett be.

<sup>1</sup> A közbeszerzési eljárás alatt az eredményes, keretmegállapodás megkötésére nem irányuló eljárásokat értjük.

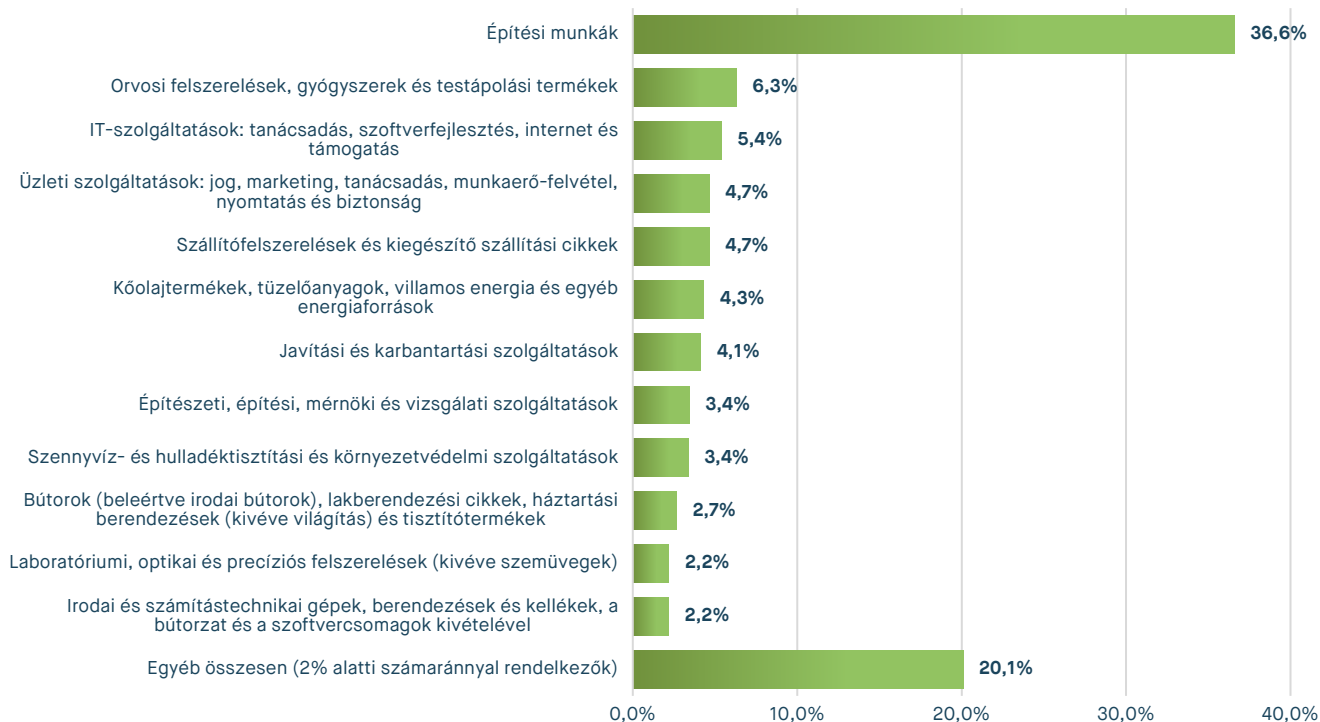
<sup>2</sup> Közös közbeszerzési szójegyzék: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0213>

**ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA (%)  
CPV FŐCSOPORTOK SZERINT 2022-BEN**



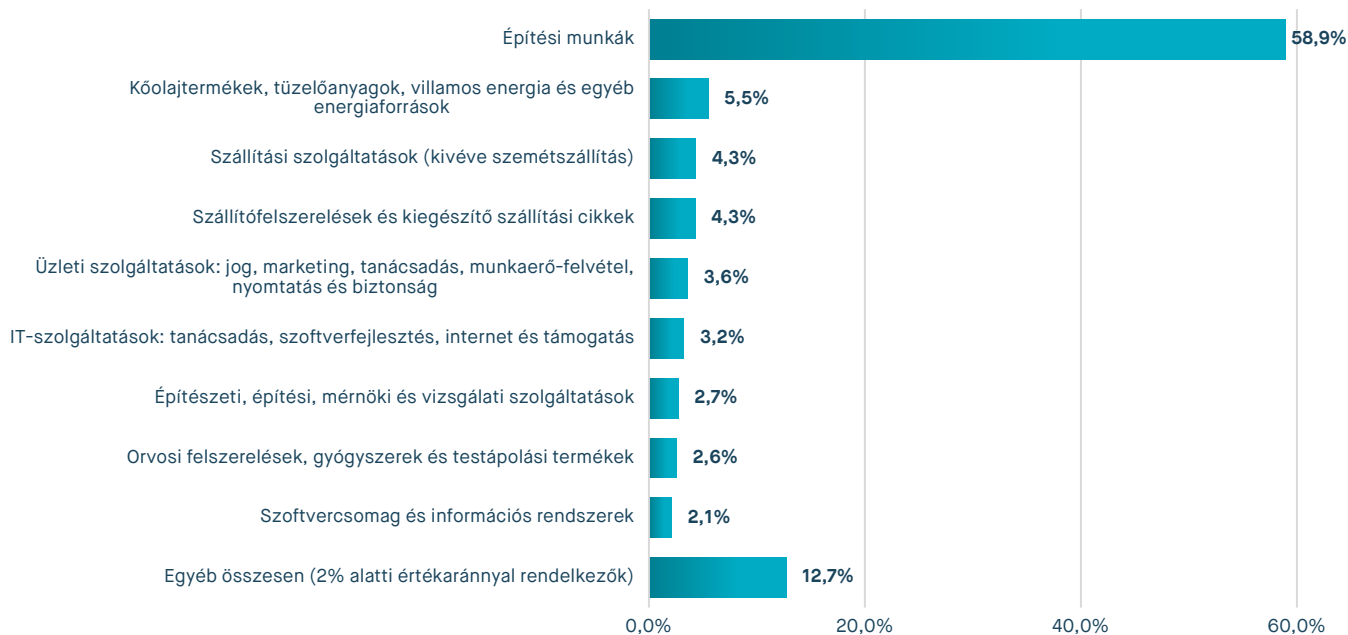
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA (%)  
CPV FŐCSOPORTOK SZERINT 2023-BAN**



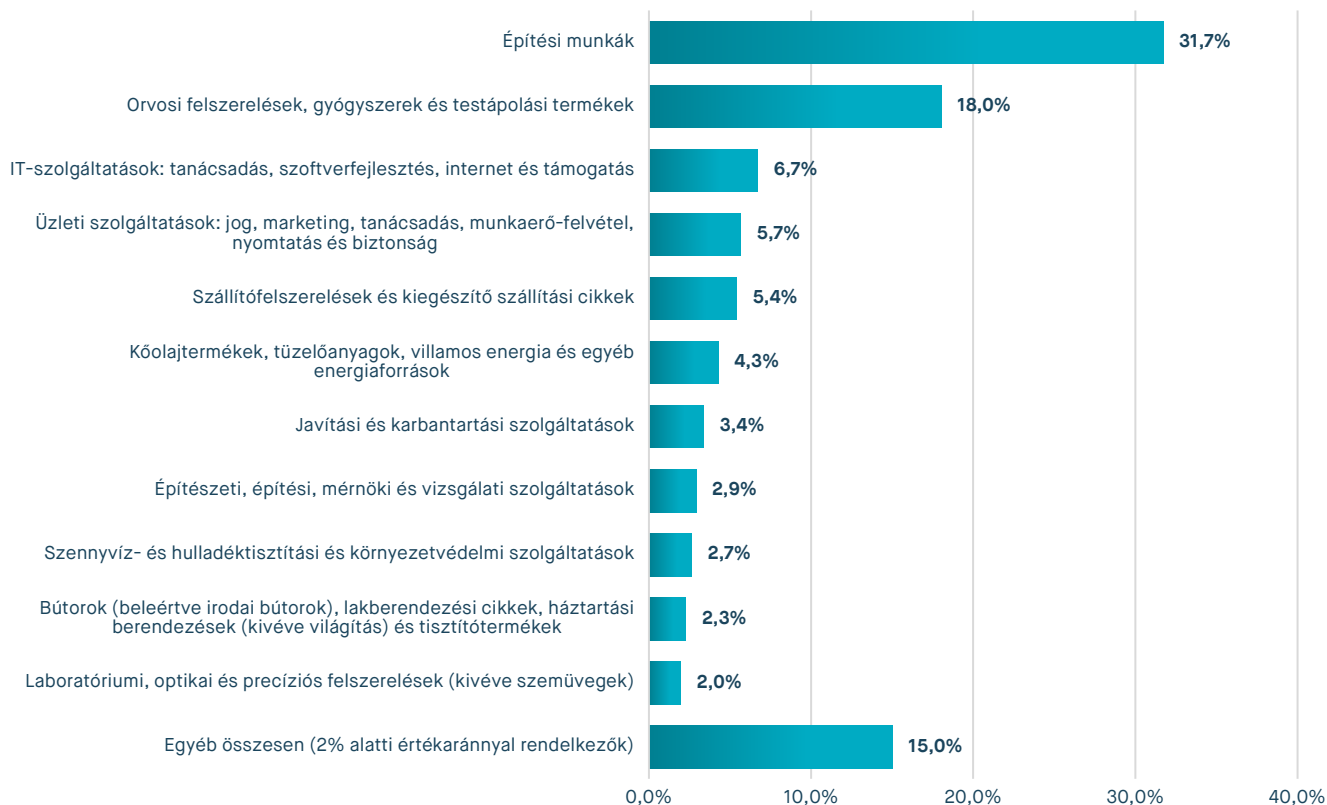
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**AZ ELJÁRÁSOK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%)  
CPV FŐCSOPORTOK SZERINT 2022-BEN**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**AZ ELJÁRÁSOK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%)  
CPV FŐCSOPORTOK SZERINT 2023-BAN**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

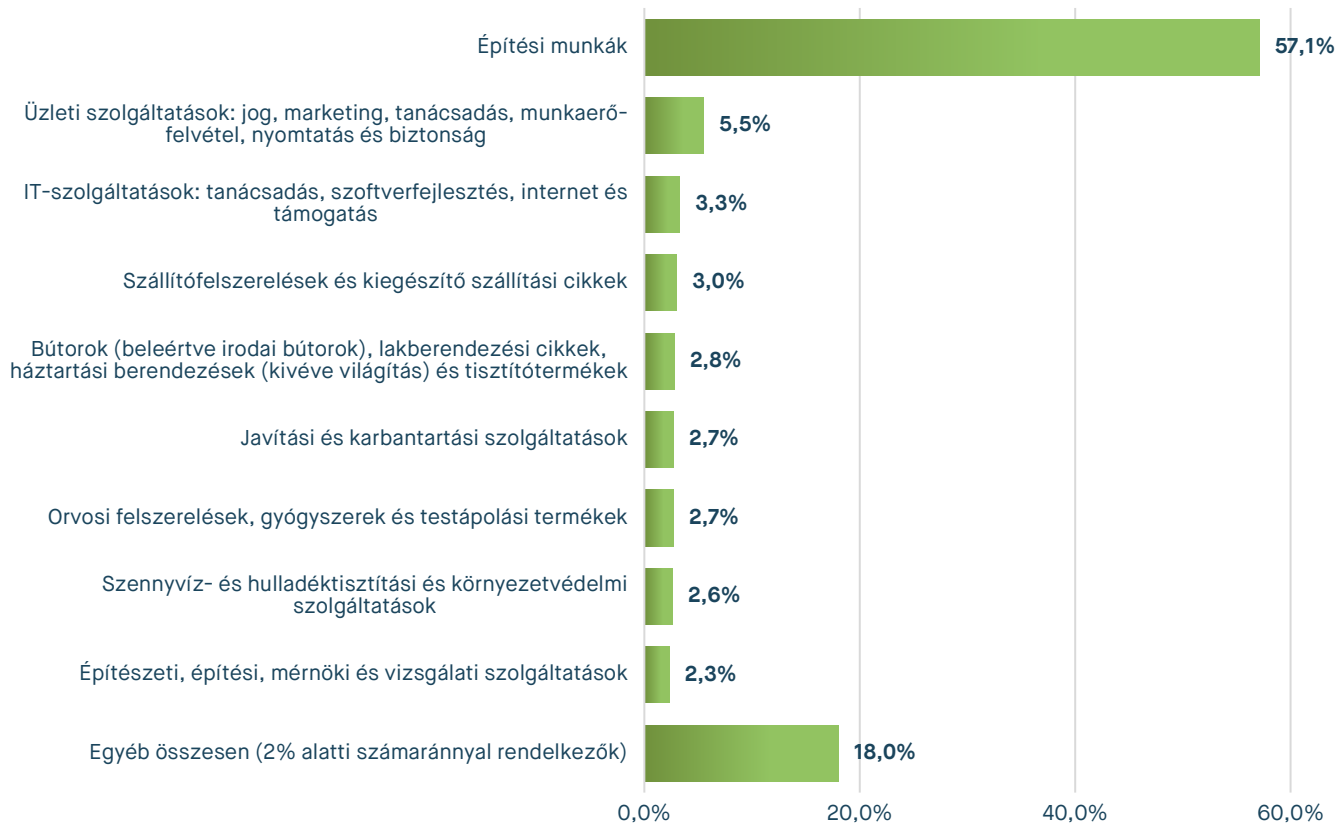
A közbeszerzési eljárások értékarányát vizsgálva, az első két helyen ugyanaz a CPV főcsoport kategória állt 2022-ben és 2023-ban, azonban az egyes kategóriák értékaránya jelentősen módosult 2022-höz képest. Ennek hátterében az állt, hogy 2023-ban az uniós források elmaradására és a világgazdasági helyzetre tekintettel számos jelentős állami építési beruházás halasztásra került. 2023-ban az "Építési munkák" kategóriába sorolt eljárások értékarányában így jelentős, 27,2 százalékpontos csökkenés következett be az előző évi értékarányhoz képest.

Ezzel szemben a második helyen álló „Kőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrá-

sok” kategória értékaránya 18,0 százalékot tett ki, amely 12,5 százalékpontos növekedést jelentett a 2022. évi értékhez képest. Nem ilyen jelentős, de szintén számottevő, 3,5 százalékpontos növekedés volt megfigyelhető 2022-ről 2023-ra az „IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás” CPV főcsoportban is (3,2%-ról 6,7%-ra).

Összességében a közbeszerzések legnagyobb szeletét jelentő, az építési munkák beszerzésére irányuló eljárások összes közbeszerzésen belüli számaránya változatlanul magas, azonban hozzájárulásuk az évi összes beszerzés értékéhez az állami nagyberuházások átütemezése miatt jelentősen csökkent.

**AZ ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK MEGOSZTLÁSA (%) CPV FŐCSOPORTOK SZERINT  
A NEMZETI ELJÁRÁSRENDBEN 2023-BAN**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**AZ ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA (%) CPV FŐCSOPORTOK SZERINT AZ UNIÓS ELJÁRÁSRENDENBEN 2023-BAN**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

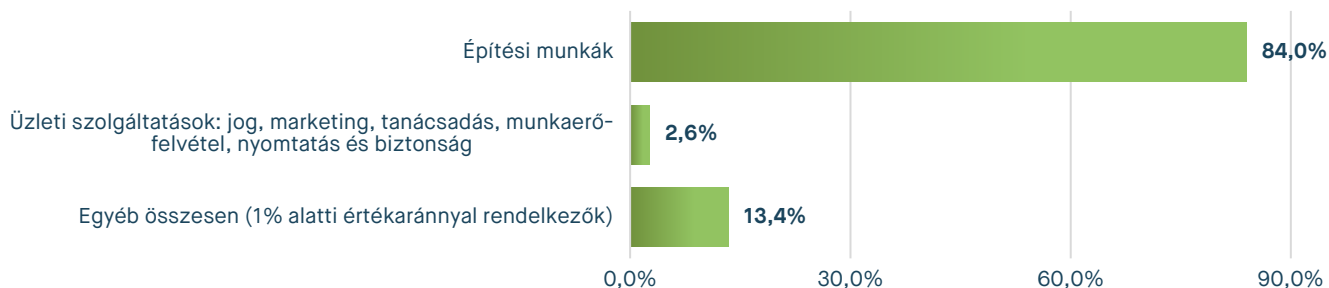
A sikeresen lebonyolított közbeszerzések tárgy szerinti megoszlása jelentősen eltér a nemzeti és az uniós eljárásrendben. A nemzeti eljárásrendben, ahogyan arról előzőleg már szó esett, az "Építési munkák" CPV főcsoportjának számaránya volt a legmeghatározóbb, míg az uniós eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések sokkal diverzifikáltabbak voltak.

**A nemzeti eljárásrendben** az eljárások több, mint fele (57,1%) továbbra is építési munkák megrendelésére irányult. Ahogyan a korábbi években, úgy 2023-ban is az látható, hogy a kisebb értékű állami beszerzések jelentős része továbbra is a hazai infrastruktúra fejlesztésére, a meglévő infrastrukturális hiányok megszüntetésére irányult, így útfelújításokat, középületek

építését és egyéb infrastrukturális beruházásokat célzott.

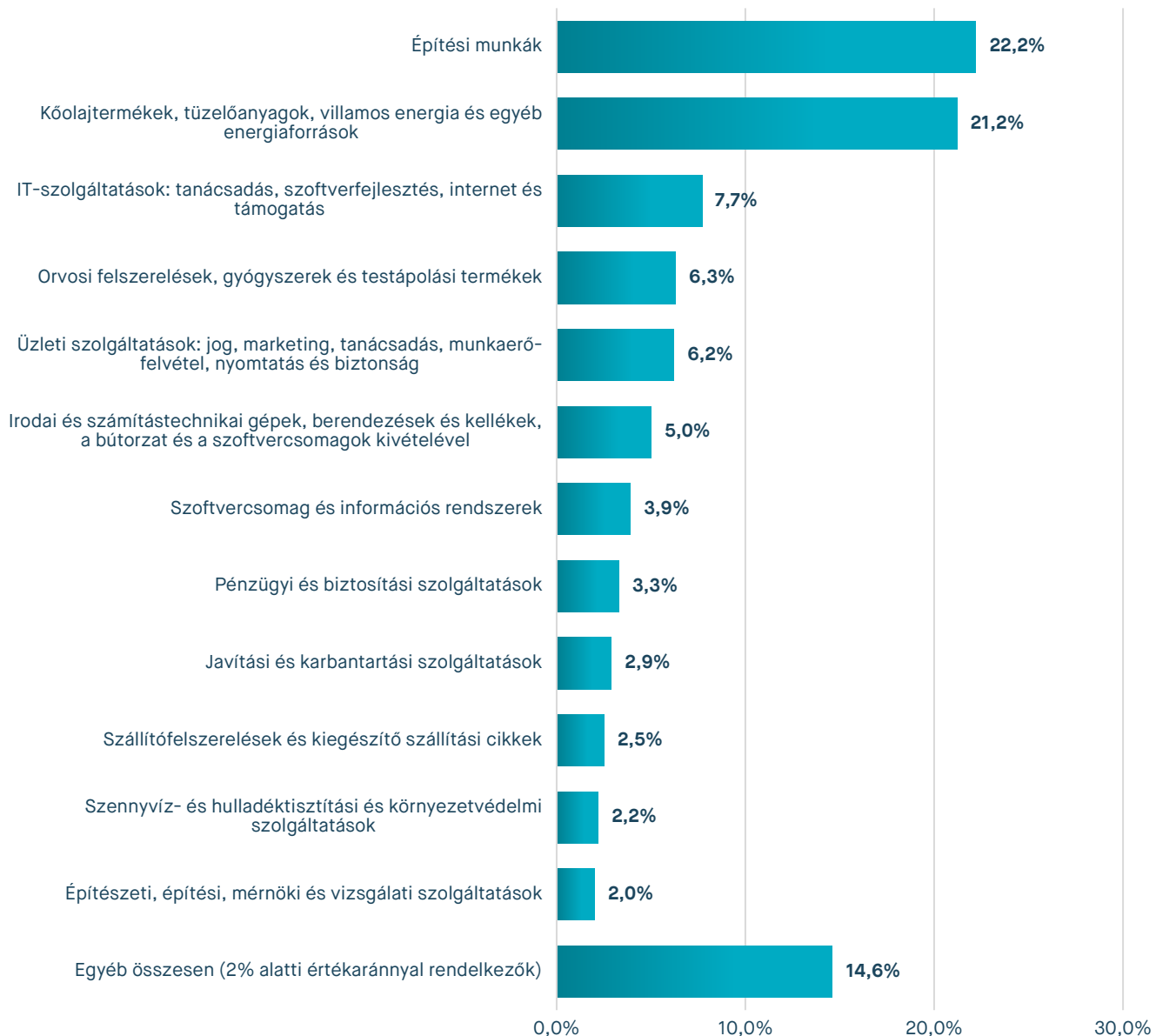
Ezzel szemben **az uniós eljárásrendben** az "Építési munkák" aránya mindössze 9,5 százalék volt, ami lényegesen alacsonyabb, mint a nemzeti eljárásrendben. Az uniós eljárásrendben a legnagyobb részt az "Orvosi felszerelések" kategória tette ki 11,0 százalékkal, míg ez a nemzeti eljárásrendben csupán 2,7 százalék volt. Hasonlóképpen, az "IT-szolgáltatások" aránya az uniós eljárásrendben 8,2 százalék, míg a nemzetiben mindössze 3,3 százalék volt. Az "Üzleti szolgáltatások" beszerzése nagyobb súllyal volt jelen a nemzeti eljárásrendben (5,5%), mint az uniós eljárásrendben, ahol ez az arány csak 3,6 százalékot

**AZ ELJÁRÁSOK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%)  
CPV FŐCSOPORTOK SZERINT A NEMZETI ELJÁRÁSRENDEN 2023-BAN**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**AZ ELJÁRÁSOK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%)  
CPV FŐCSOPORTOK SZERINT AZ UNIÓS ELJÁRÁSRENDEN 2023-BAN**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az eljárások értékének tárgy szerinti megoszlását vizsgálva még szembetűnőbb a **nemzeti eljárásrendben** lefolytatott közbeszerzések koncentrálttsága, 2023-ban az építési beruházások az összes nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzés értékének 84,0 százalékát adták. Ezen kívül egyedül az üzleti szolgáltatások megrendelésére indított közbeszerzések értékaránya haladta meg a 2 százalékos küszöböt.

**Az uniós eljárásrendben** jóval kiegyensúlyozottabb az eljárások összértékének tárgy szerinti megoszlása, azonban itt jóval több kategória is meghaladta a 2 százalékos értékarány küszöböt. Az "Építési munkák" (22,2%), valamint a "Kőolajtermékek és energiaforrások" (21,2%) értékaránya közel azonos volt az uniós eljárásrendben. Ezek mellett számos más kategória is jelentős értékarányt képviselt, például az "IT-szolgáltatások" (7,7%), "Orvosi felszerelések" (6,3%), valamint az "Üzleti szolgáltatások" (6,2%).

### AZ EU FINANSZÍROZÁST TARTALMAZÓ ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA (%) CPV FŐCSOPORTOK SZERINT 2023-BAN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

### AZ EU FINANSZÍROZÁST NEM TARTALMAZÓ ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA (%) CPV FŐCSOPORTOK SZERINT 2023-BAN



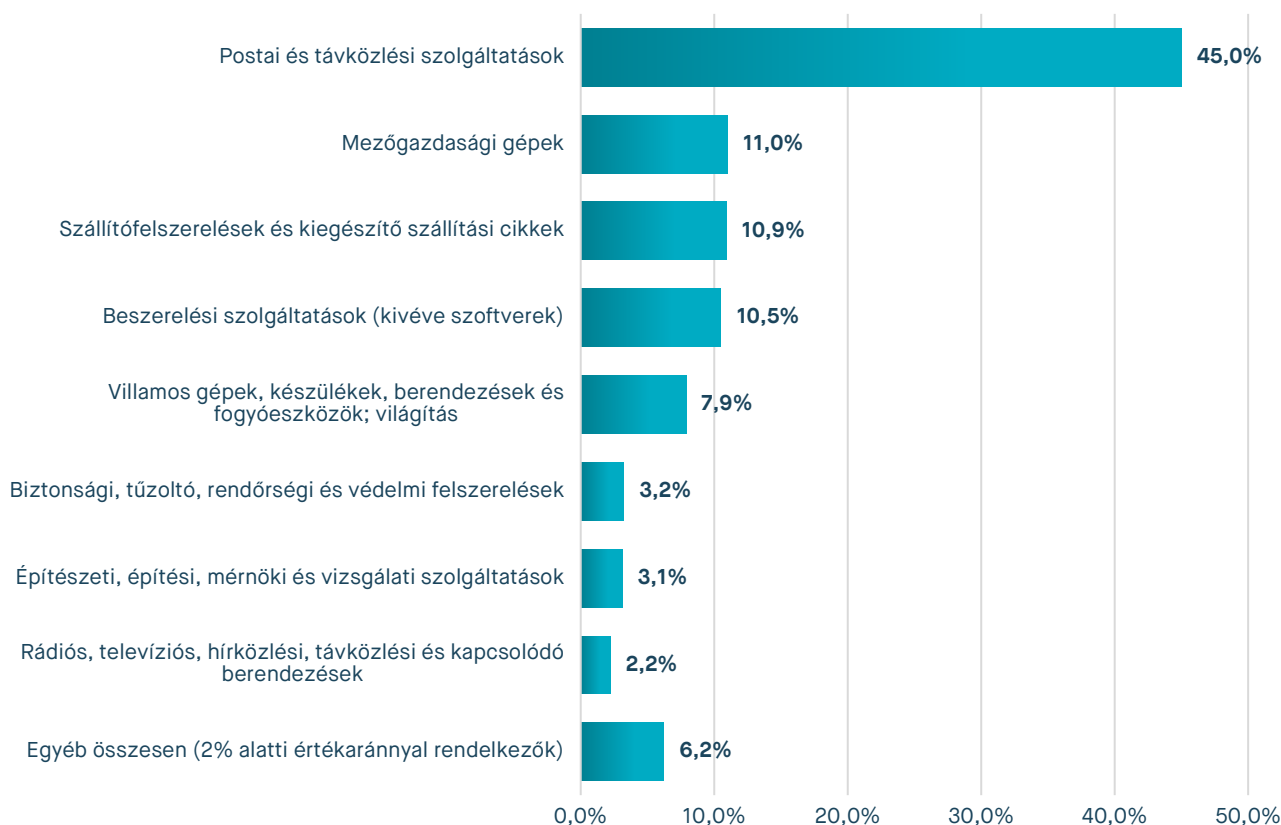
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**Az EU-finanszírozást tartalmazó eljárások** esetében a közbeszerzések megoszlásának szerkezete jóval összpontosítottabb, mint az EU finanszírozást nem tartalmazóké. Ennek természetes oka az, hogy az uniós forrásoknak a Partnerségi Megállapodásban és az Operatív Programokban rögzített felhasználási céljai az EU kohéziós politikájának céljain alapulnak, és a rendelkezésre álló kohéziós források felhasználását ezekhez a specifikus célokhoz köti. Az EU finanszírozást tartalmazó eljárások több, mint hattizede (61,8%) az "Építési munkák" beszerzésére irányult 2023-ban, míg az EU finanszírozást nem tartalmazó eljárásokban a számarányuk ennél jóval alacsonyabb, 25,4 százalék volt. A beszerzés tárgya alapján a további CPV főcsoportok ennél jóval alacsonyabb arányt képviseltek. Az "Orvosi felszerelések" beszerzéseinek számaránya mindkét eljárásrendben közel azonos volt, azonban az EU finanszírozású eljárásoknál 1 százalékponttal magasabb (7,0%). Az EU támogatást tartalmazó beszerzések között ezt követően jelentősebb súllyal szerepelt a "Búto-

rok (beleértve irodai bútorok), lakberendezési cikkek, háztartási berendezések (kivéve világítás) és tisztítótermékek" (4,4%) kategória, valamint az "IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás" (4,2%) beszerzése.

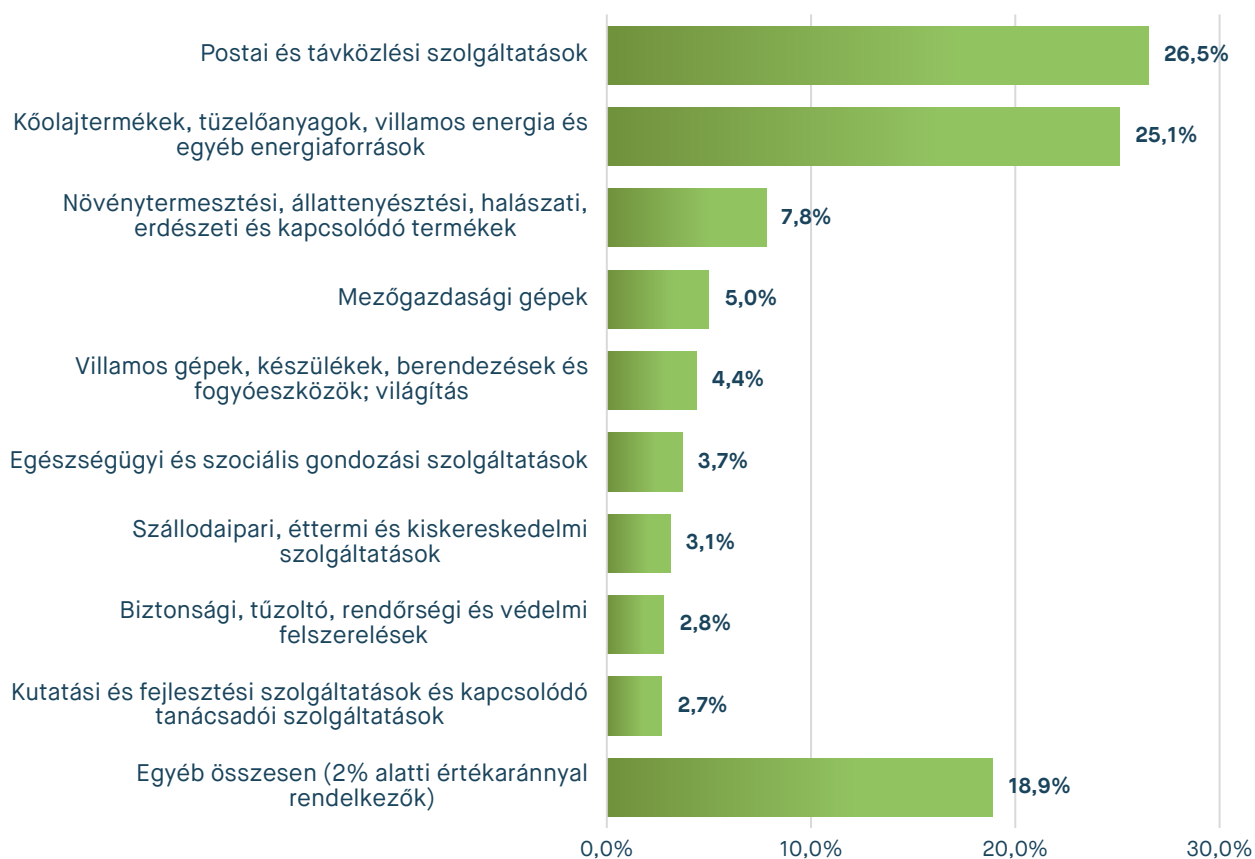
2023-ban az EU finanszírozást nem tartalmazó eljárások a hazai gazdaságpolitikai célokkal összhangban sokkal diverzifikáltabbak voltak, számos különböző gazdasági szektorban valósultak meg. Az EU finanszírozást nem tartalmazó projektek több, mint negyede (25,4 %) az "Építési munkák" beszerzésére irányuló beruházásokból állt, azonban az EU finanszírozott projektekkel szemben az arányuk jóval alacsonyabb volt. A "Kőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrások" (6,2%), a "Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek" (6,2%), az "Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek", valamint a "Javítási és karbantartási szolgáltatások" beszerzése egyaránt jelentős, 6,0 százalékos számarányt képviseltek.

**AZ EU FINANSZÍROZÁST TARTALMAZÓ ELJÁRÁSOK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%)  
CPV FŐCSOPORTOK SZERINT 2023-BAN**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**AZ EU FINANSZÍROZÁST NEM TARTALMAZÓ ELJÁRÁSOK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZTLÁSA  
(%) CPV FŐCSOPORTOK SZERINT 2023-BAN**



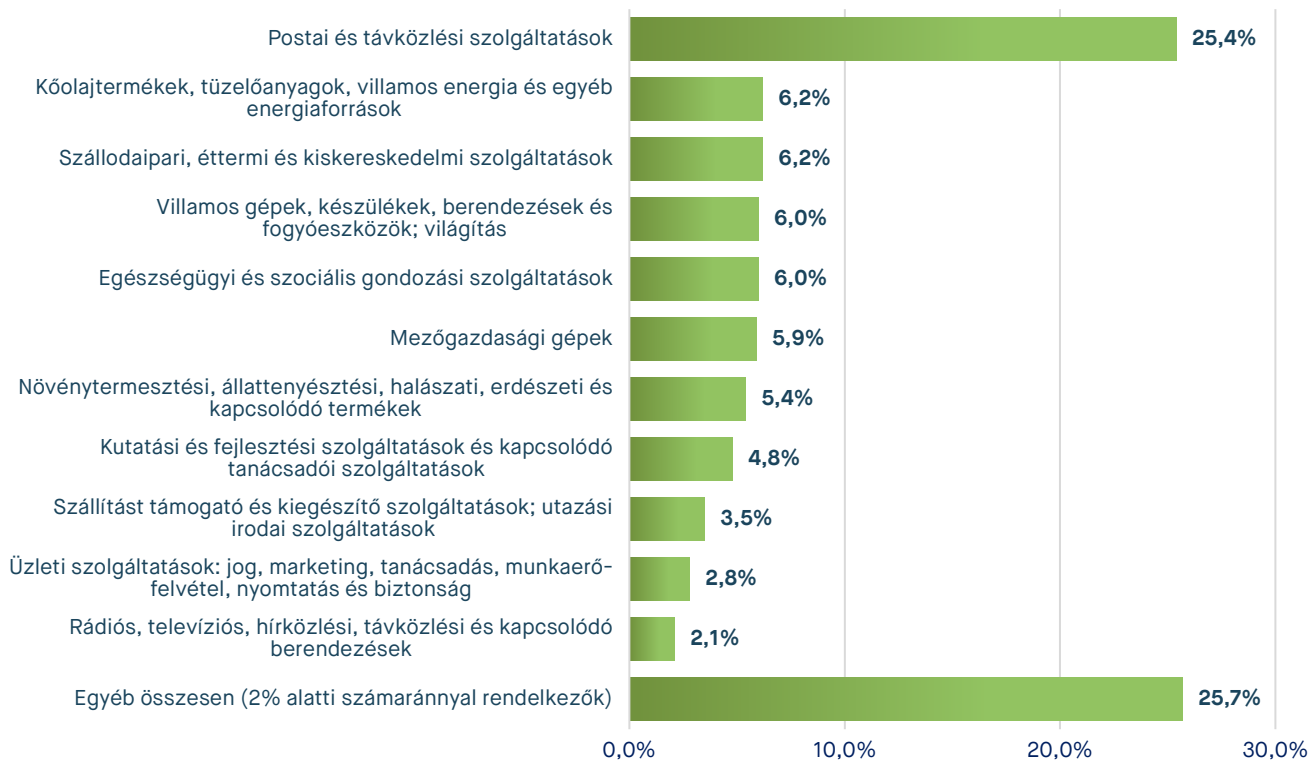
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az értékarányok vizsgálatánál az EU finanszírozást tartalmazó eljárások esetében a legnagyobb értékarányt 2023-ban a "Építési munkák" (45,0%) képviselte, ezt követte 3 közel azonos értékarányt képviselő CPV főcsoport: az "IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás" (11,0%), az "Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútortzat és a szoftvercsomagok kivételével" (10,9%) és a "Szoftvercsomag és információs rendszerek" (10,5%).

2023-ban az EU finanszírozást nem tartalmazó eljárások tárgy szerinti értékmegoszlásában a legnagyobb

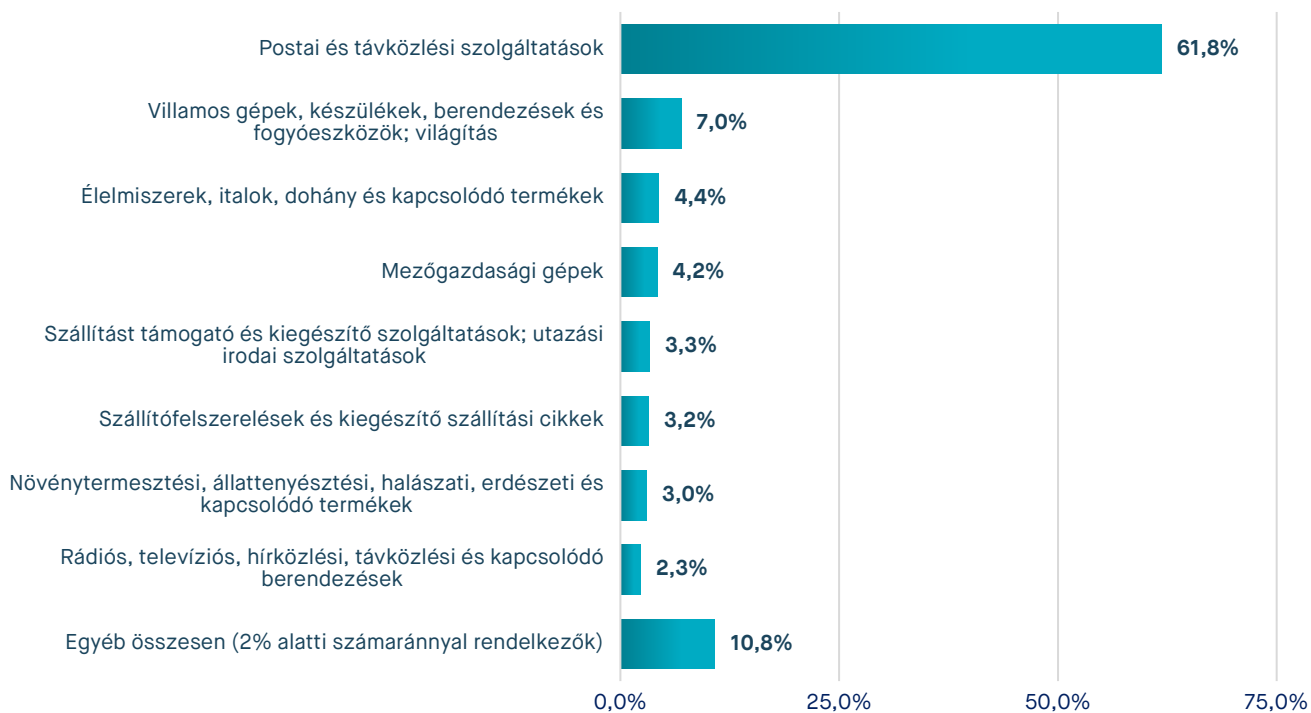
hozzájárulást közel azonos értékarányban – a számarányokhoz hasonlóan – az "Építési munkák" (26,5%), valamint a "Kőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrások" (25,1%) beszerzése tette ki. Emellett kiemelkedő még az "Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság" (7,8%), valamint az "IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás" (5,0%) CPV főcsoportjaiban lebonyolított közbeszerzések értékaránya.

**AZ KKV-T TARTALMAZÓ ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK MEGOSZTLÁSA (%)  
CPV FŐCSOPORTOK SZERINT 2023-BAN**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**A KKV-T NEM TARTALMAZÓ ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK MEGOSZTLÁSA (%)  
CPV FŐCSOPORTOK SZERINT 2023-BAN**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Azok az eredményes közbeszerzések, **amelyekben kis- és középvállalkozások (KKV) is részt vesznek**, tárgyuk szerint sokkal diverzifikáltabbak, sokszínűbbek, mint azok, amelyek nyertesei között kizárólag nagyvállalkozások szerepelnek. A KKV-t tartalmazó eljárások között is kiugróan magas az "Építési munkák" számaránya (41,5%), ezt követte az "Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek" (6,5%) és az "IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás" (5,0%) beszerzései.

Általában a nagyobb értékű beszerzések azok, amelyekben a KKV-nak kisebb szerep jut. Nem véletlen, hogy

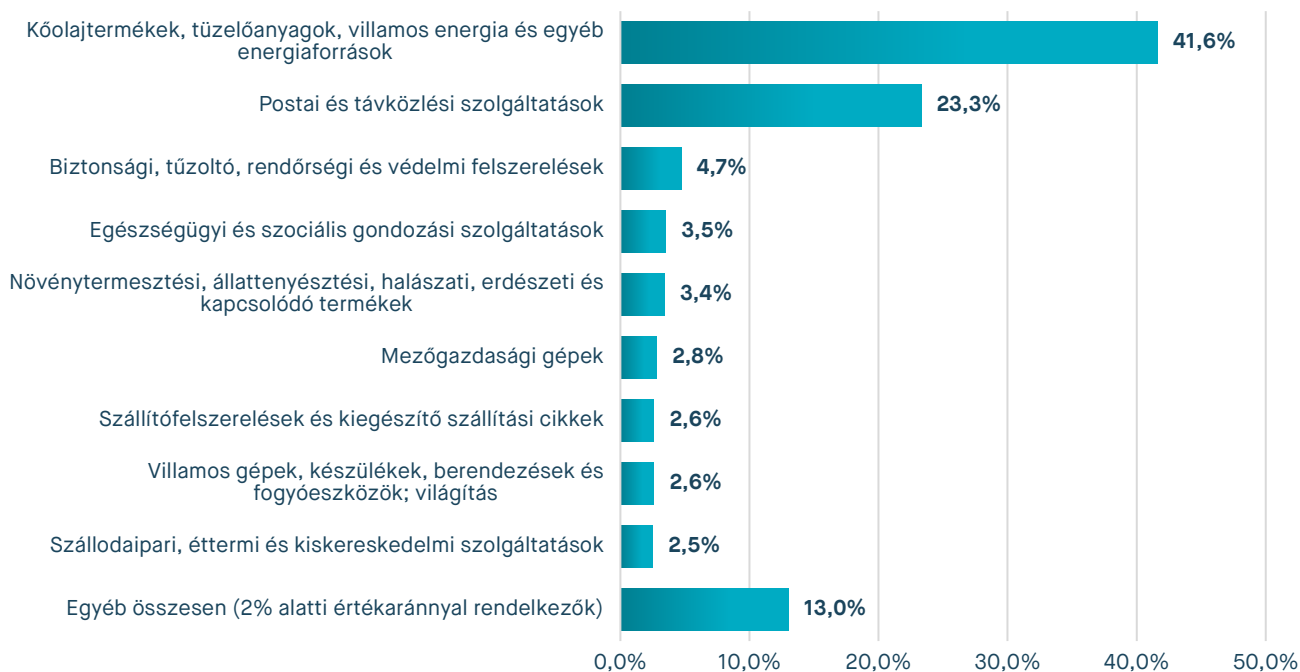
azon közbeszerzések között, ahol **a nyertesek között nem találunk KKV-kat**, a "Kőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrások" beszerzését célzó eljárások számaránya volt a legnagyobb (20,1%) 2023-ban. Az "Építési munkák" beszerzéseinek számaránya szintén magas (16,6%) a KKV-t nem tartalmazó eljárások között. Jelentős volt a 2 százalékos számarányt nem elérő összevont "Egyéb összesen" kategória is, ezek a KKV-kat nélkülöző közbeszerzések több, mint egynegyedét tették ki (26,0%).

**A KKV-T TARTALMAZÓ ELJÁRÁSOK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%)  
CPV FŐCSPORTOK SZERINT 2023-BAN**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**A KKV-T TARTALMAZÓ ELJÁRÁSOK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%)  
CPV FŐCSPORTOK SZERINT 2023-BAN**



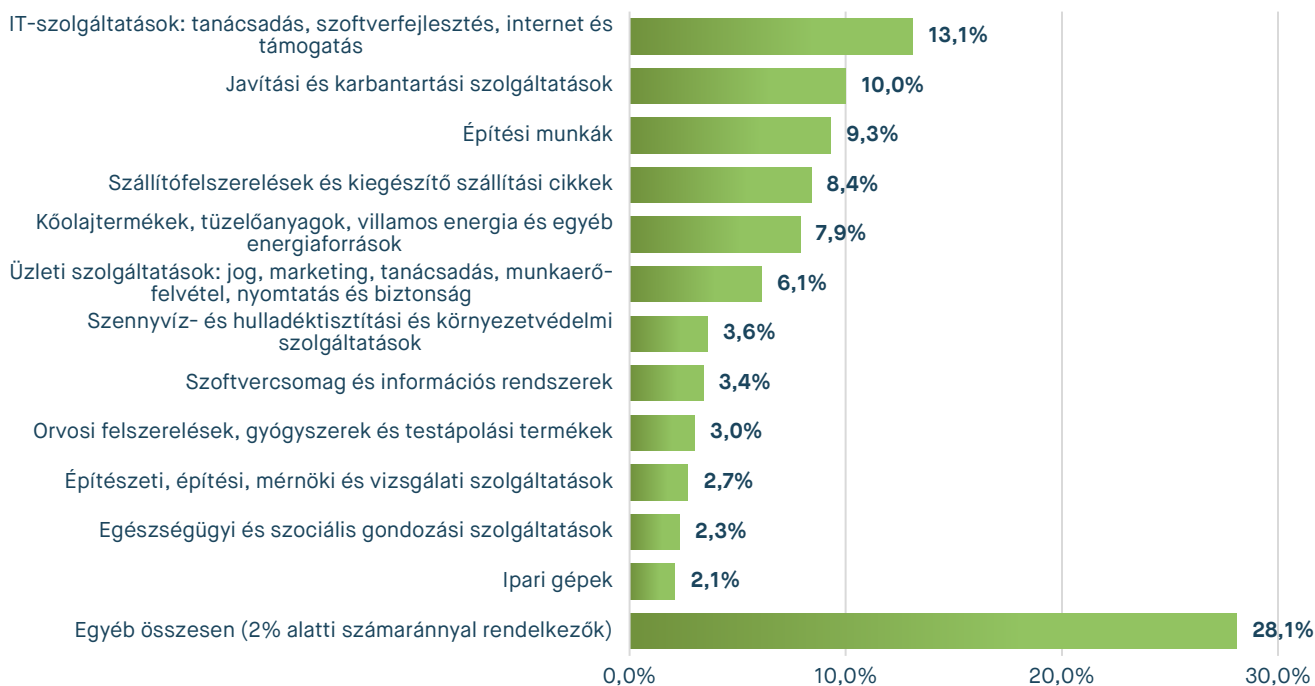
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Azon nyertes közbeszerzésekben, amelyekben **mikro-, kis-, és középvállalkozások is szerepeltek** nyertes ajánlattevőként, a legnagyobb összértéke az építési munkáknak volt, ezek tették ki a KKV-kat tartalmazó eljárások összértékének 37,8%-át. Az értékarányok megoszlásánál azon eljárások tekintetében, melyekben KKV-k is részt vettek, az "IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás" (9,5%), az "Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek" (7,5%), valamint az "Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság" (7,3%) terén volt a legaktívabb a KKV-szektor, de a szoftverek, irodai berendezések, gépek, kellékek beszerzéseiben is sikerrel tudtak részt venni.

A **KKV-kat nem tartalmazó közbeszerzési eljárások** esetében a "Kőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrások" értékaránya ezeknek a beszerzéseknek kétötödét (41,6%) tette ki. Emellett magas volt az "Építési munkák" (23,3%) értékaránya is. A jogszabályi és iparági standardok miatt a "Pénzügyi és biztosítási szolgáltatásokat" is általában csak nagyvállalkozások képesek nyújtani, így ezek ebben az összevetésben viszonylag nagy súllyal szerepelnek, értékarányuk 4,7% volt 2023-ban.

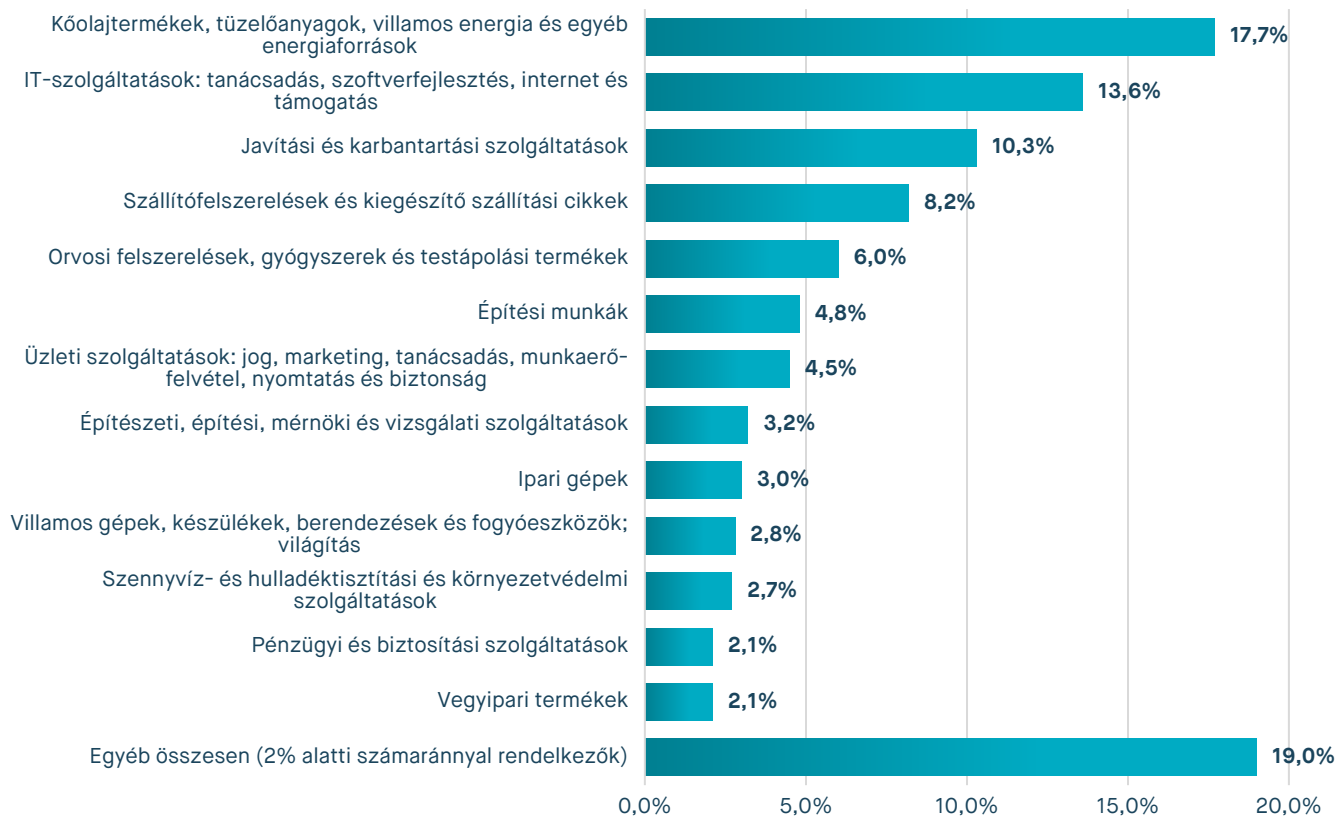
A kis- és középvállalkozások kisebb értékű építési munkákban, IT beszerzésekben, üzleti, vagy mérnöki szolgáltatások területén indulnak sikerrel. Ez nemzetgazdasági szempontból kifejezetten kedvező, hiszen azokban a magas hozzáadott értéket előállítani képes szektorokban aktívak a hazai KKV-k, amelyek a gazdasági növekedés szempontjából kiemelten fontosak. Természetesen a nagyobb értékű közbeszerzésekben is jelen vannak a KKV-k, igaz ezekben általában alvállalkozóként jelennek meg. A nagyvállalkozások hazánkban is a nagyértékű közbeszerzések köré összpontosulnak, hiszen az ilyen közbeszerzések által támasztott igényeknek, erőforrásaik és technológiai kapacitásaik révén kizárólag a nagyvállalkozások képesek megfelelni. Ez a megoszlás biztosítja a közbeszerzési piac dinamizmusát és változatosságát, amely a közszolgáltatások és fejlesztések hatékony megvalósításához elengedhetetlen. Mindkét csoport jelenléte egyaránt fontos a gazdaság különböző szektorainak fejlesztésében. A KKV-k részvétele segíti a lokális fejlődést és a helyi közösségek gazdasági megerősödését, míg a nagyobb vállalatok szerepe elengedhetetlen a nagyszabású, országos és nemzetközi projektek sikeres lebonyolításához.

**AZ EGYAJÁNLTATOS ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA (%) CPV FŐCSOPORTOK SZERINT A NEMZETI ELJÁRÁSRENDBEN 2023-BAN**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**AZ EGYAJÁNLTATOS ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA (%) CPV FŐCSOPORTOK SZERINT AZ UNIÓS ELJÁRÁSRENDBEN 2023-BAN**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

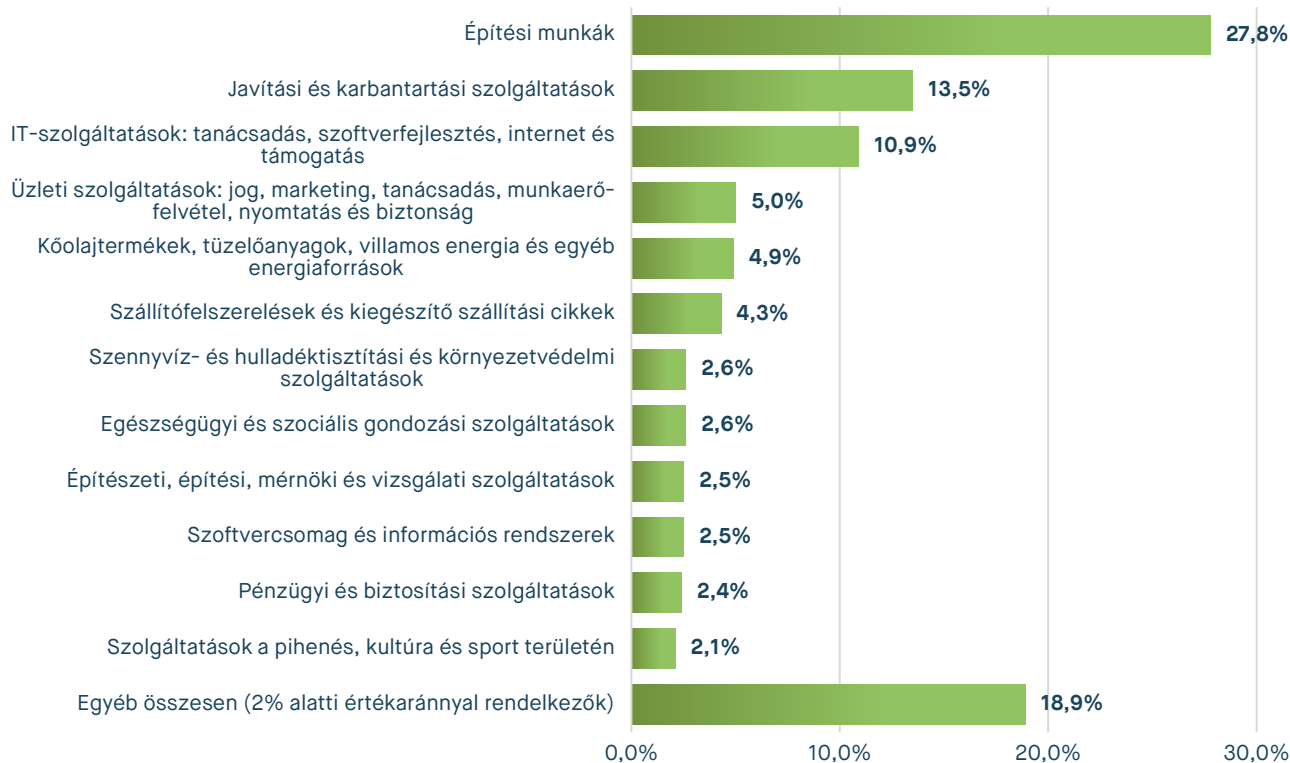
Végezetül a CPV főcsoportok szerinti bontásban az egyajánlatos eljárások mutatóit vizsgáljuk. Ezek az eljárások a közbeszerzési folyamat azon típusai, ahol csak egy ajánlat érkezik be, és ennek megfelelően verseny hiányában nagyobb kockázatot hordozhatnak a költségek hatékonysága és a piac versenyképessége szempontjából. A nemzeti és uniós eljárásrend közötti különbségek az egyajánlatos eljárások megoszlásában rávilágítanak arra, hogy mely típusú beszerzések azok, amelyek feltételei kevesebb ajánlattevő számára relevánsak, illetőleg melyek vonzzák kevésbé a versenytársakat.

A **nemzeti eljárásrendben** az egyajánlatos eljárások **számarányát** elemezve, az "Egyéb összesen" kategória (28,1%) az egyajánlatos eljárások több, mint a negyedét tette ki. Ez a számarány jóval magasabb, mint az uniós eljárásrendben (19,0%). Bár kisebb értékű beszerzések esetében kevésbé várható, hogy mindössze egyetlen vállalkozás adjon ajánlatot, azonban gyakran előfordul, hogy a közbeszerzést az ajánlatkérő speciális termék,

vagy szolgáltatás beszerzésére írja ki, ezért a kisebb érték ellenére kevés ajánlattevő képes a felhívás tartalmának megfelelni. Illetve számos esetben a földrajzi távolság jelentősen befolyásolja egy ilyen kisebb léptékű beszerzés jövedelmezőségét, így csak helyi vállalkozás képes azt hatékonyan elvégezni. Az összevont kategórián kívül a nemzeti eljárásrendű egyajánlatos eljárások közül a legnagyobb számarányú az "IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás" (13,1%) volt, emellett a "Javítási és karbantartási szolgáltatások" (10,0%) beszerzései is kiemelkedően magas számarányt képviselnek.

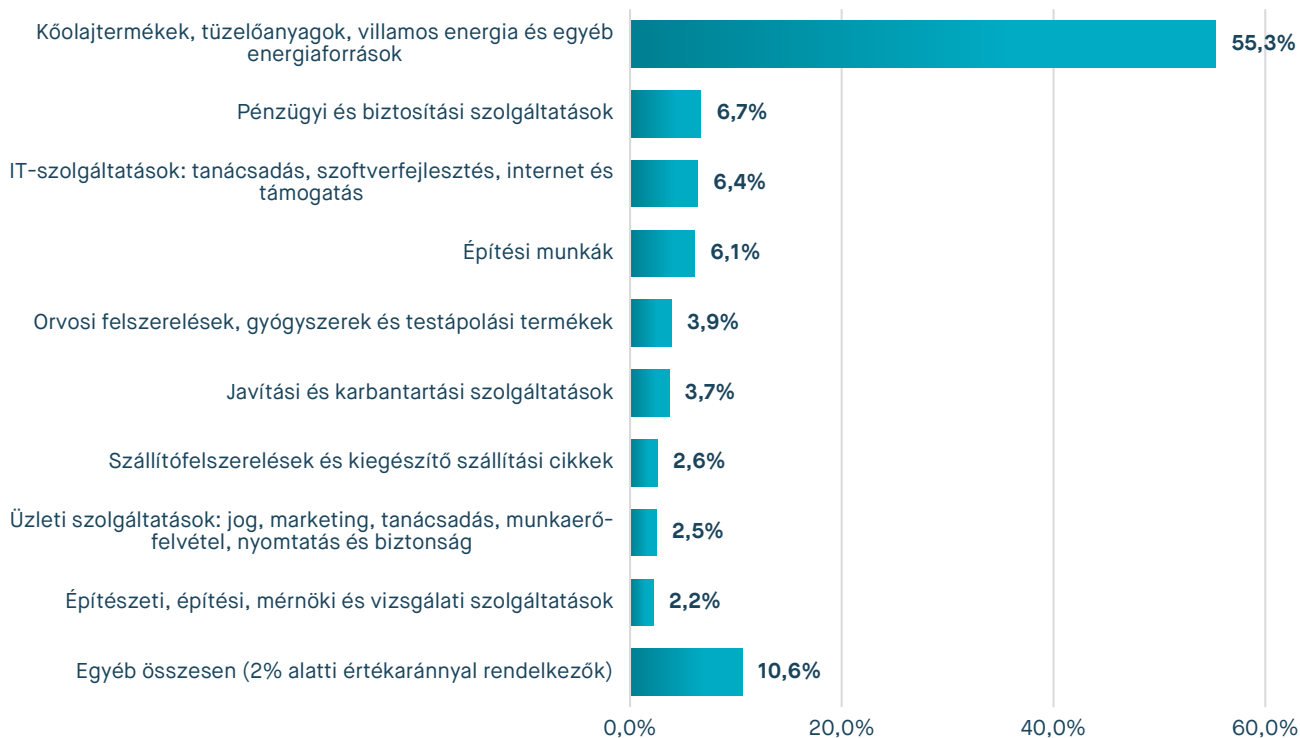
**Az uniós eljárásrendben** a 10 és 20 százalék közötti számarányt képviselő CPV főcsoportok közül első helyen a "Kőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrások" (17,7%) álltak. Ezt követték az "IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás" beszerzései 13,6 százalékos számaránnyal, és a szintén jelentős arányt kitevő "Javítási és karbantartási szolgáltatások" (10,3%).

**AZ EGYAJÁNLATOS ELJÁRÁSOK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%) CPV FŐCSOPORTOK SZERINT A NEMZETI ELJÁRÁSRENDEN 2023-BAN**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**AZ EGYAJÁNLTOS ELJÁRÁSOK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%) CPV FŐCSOPORTOK SZERINT AZ UNIÓS ELJÁRÁSRENDEN 2023-BAN**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az egyajánlatos eljárások értékének megoszlása a nemzeti és uniós eljárásrendek között jelentős különbségeket mutatott 2023-ban.

Az **egyajánlatos eljárások értékének megoszlása a nemzeti eljárásrendben** főként az "Építési munkák" (27,8%), a "Javítási és karbantartási szolgáltatások" (13,5%) és az "IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás" (10,9%) kategóriákra koncentrálódott.

2023-ban az **uniós eljárásrendben** az egyajánlatos eljárások értékének több, mint a felét a "Kőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrá-

sok" (55,3%) tették ki. Ennek oka, hogy az említett termékek piaci koncentrációja magas, valamint általában erősen szabályozott. A Közbeszerzési Hatóság 2023. évi gyorsjelentésében<sup>3</sup> is vizsgálta, hogy a 2023. évben lefolytatott uniós eljárásrendű egyajánlatos közbeszerzések értékarányának növekedését (2022-ről 2023-ra 12,2%-ról 26,1%-ra) javarészt az energiatermékek beszerzését célzó eljárások tették ki, melyre az energiahordozók világpiacán bekövetkező koncentráció és ezzel együtt a beszerzési források szűkülése adhat magyarázatot.

<sup>3</sup> [https://kozbeszerzes.hu/media/documents/KH\\_20230213\\_gyorsjelentenes.pdf](https://kozbeszerzes.hu/media/documents/KH_20230213_gyorsjelentenes.pdf)



**KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG**