

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Az iratbetekintés

Access to the tender of other economic operators

Dr. Nyerges Éva, osztályvezető, Közbiztosági Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.7.3

Címszavak: iratbetekintés, ajánlattevő, nyilvánosság, átláthatóság, összegezés, jogorvoslat

Absztrakt

Az iratbetekintés az ajánlattevők jogérvényesítésének, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) szerinti nyilvánosság és átláthatóság alapelveinek fontos eszköze. Gyakran azonban nem világos az ajánlattevők számára, hogy mit vár el tőlük az ajánlatkérő az iratbetekintési kérelemben, és szintén nem világos az ajánlatkérők számára, hogy mely információkat kell megkövetelniük az ajánlattevőktől az iratbetekintési kérelem elfogadhatóságához. Jelen cikk a fentiekhez kíván iránymutatást nyújtani, néhány gyakorlati példával alátámasztva. Továbbá kiemelés érdemel, hogy bár az iratbetekintést a Kbt. 45. § (1) bekezdése alapján az összegezés megküldését követő öt napon belül lehet kérelmezni, azonban következetes a döntőbizottsági gyakorlat abban, hogy az utóbb keletkezett iratokba (pl. előzetes vitarendezést követően benyújtott hiánypótlás) történő betekintést később is lehet kérelmezni, tekintettel arra, hogy az iratbetekintés, mint jogintézmény így tudja betölteni a célját és az érintett ajánlattevő így tudja a jogérvényesítéshez, esetleges jogorvoslatához szükséges információkat megszerzeni.

Abstract

Access to the tender of other economic operators is an important tool for tenderers to enforce their rights, the principle of openness and transparency under the Public Procurement Act (PPA). However, it is often unclear to tenderers what the contracting authority expects from them in the request for access to the file, and it is also unclear to contracting authorities what information they should require from tenderers for the request for access to the file to be admissible. This article aims to provide guidance on the above, supported by some practical examples. Furthermore, it should be highlighted that, although access to the tender of other economic operators may be requested within five days of the date of dispatch of the summary under Article 45 (1) of the PPA, the arbitration board's practice is consistent in that it may also be requested later in connection with certain documents (e.g. documents submitted after a preliminary dispute settlement), given that this is how access to documents as a legal institution can fulfil its purpose and the tenderer concerned can obtain the information necessary for possible legal remedies.

Az iratbetekintés jogi háttere

Előzmények

Az Európai Parlament és a Tanácsnak a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelve (továbbiakban: Irányelv) nem rendelkezik a más ajánlattevő ajánlatába való betekintés lehetőségéről. Az Irányelv 55. cikke tartalmaz hasonló jellegű szabályokat, amelyek értelmében az ajánlatkérőnek az ajánlattevő/részvételre jelentkező ké-

résére tájékoztatást kell nyújtania többek között a nyertes ajánlat jellemzőiről és relatív előnyeiről. Ami nem teljesen azonosítható az iratbetekintéssel, hiszen ez esetben az érdeklődő ajánlattevő kizárólag az ajánlatkérő „szűrőjén” keresztül kap információkat a nyertes ajánlatról, de arra nincs lehetősége, hogy saját szemével meggyőződjön annak egyes tartalmi elemeiről.

A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény még nem említi az iratbetekintés lehetőségét, ez a jogintézmény először a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (továbbiakban: 2003. évi Kbt.) 96. § (3) bekezdésében jelenik meg. A 2003. évi Kbt. még igen szűkszavúan szabályozta az iratbetekintést; az üzleti titokká nem minősíthető adatokba, illetve azon dokumentumokba volt lehetséges az iratbetekintés, amelyeket az ajánlat elbírálása során – döntése meghozatalával összefüggésben – az ajánlatkérő figyelembe vett. És ekkor még az iratbetekintés időpontját is az ajánlattevő által megjelölt időponthoz kellett igazítani az ajánlatkérőnek.

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (továbbiakban: 2011. évi Kbt.) 80. § (4) bekezdése a 2003. évi Kbt.-hez hasonló szellemben szabályozta az iratbetekintést, kiemelve azt is, hogy az iratokról feljegyzést is lehet készíteni.

A hatályos szabályozás

A Kbt. 45. §-a a korábbi szűkszavú szabályozáshoz képest jelentősen kibővítette az iratbetekintésre vonatkozó előírások körét. Nem csak azt szabályozza a Kbt., hogy az összegezés megküldését követően mennyi időn belül kérhető az iratbetekintés, hanem azt is, hogy mely iratokba lehet betekinteni, továbbá az is szabályozásra került, hogy az ajánlattevőknek „kvázi” indokolniuk kell az iratbetekintési kérelmüket, melynek az indoka egy feltételezett jogsértés lehet, konkrétan megjelölve, hogy más ajánlattevők ajánlatának melyik része, milyen dokumentumai tartalmazhatnak jogsértő, nem a valóságnak megfelelő információkat. A korábbiakhoz képest lényegesen szigorúbb szabályozás okára a Kbt. 45. §-ához fűzött jogalkotói indokolás mutat rá, miszerint „Ennek indoka szintén a korábbi jogszabályi környezetben kialakult káros gyakorlat, amely szerint a gazdasági szereplők egymás ajánlatait teljes mértékben átvizsgálták és lényegében újra értékelték annak érdekében, hátha találnak valamilyen olyan hibát, amit az ajánlatkérő esetleg nem vett észre, és ezzel a maguk javára fordíthatják a közbeszerzési eljárás eredményét.”¹

Az iratbetekintés kérelmezése

Hogyan kezdeményezheti az iratbetekintést az ajánlattevő?

Az összegezés megküldését követően van lehetősége arra az ajánlattevőknek, részvételre jelentkezőknek, hogy más ajánlatába, részvételi jelentkezésébe – kivéve az üzleti titkot tartalmazó iratokat – betekintsenek. Az iratbetekintési kérelmet az elektronikus közbeszerzési rendszerben (továbbiakban: EKR) külön eljárási cselekményként (AIK) tudja elindítani az ajánlattevő, részvételre jelentkező, ahol mind egy külön szöveges mező, mind pedig dokumentum csatolási lehetőség is rendelkezésére áll, hogy a kérelem szövegét feltöltse.

A Kbt. 45. § (1) bekezdése alapján az iratbetekintési kérelemben az iratbetekintést kérőnek meg kell jelölnie a feltételezett jogsértést és azt, hogy az ajánlattevő, részvételre jelentkező az ajánlat vagy részvételi jelentkezés mely részébe kíván betekinteni. Kérdés, hogy vajon milyen mélységben, milyen részletezettséggel szükséges ezeket az információkat az iratbetekintési kérelemben megjelölni? Az ajánlattevők, részvételre jelentkezők nem lehetnek tisztában a többiek ajánlatának, részvételi jelentkezésének pontos tartalmával, így például adott esetben azzal sem, hogy konkrétan milyen terméket ajánlott meg a másik ajánlattevő az eljárásban vagy, hogy milyen szakembert mutatott be az alkalmassági követelmény igazolására, milyen alvállalkozót kíván igénybe venni. Így abban az esetben, ha az iratbetekintéssel érintett iratok tartalma legalább részben nem kerül feltüntetésre az ajánlattevők által megismerhető dokumentumokban (felolvasólapon, összegezésben, hiánypótlási felhívásban, felvilágosításkérésben stb.), akkor az iratbetekintést kérő ajánlattevő vélhetően nem tudja pontosan meghatározni a feltételezett jogsértést, csak korábbi tapasztalatai, nyilvánosan elérhető információk alapján feltételezéseket tud megfogalmazni. Amennyiben azonban az eljárásnak az ajánlattevők által megismerhető dokumentumaiból megállapítható a nyertes ajánlattevő által megajánlott konkrét termék, berendezés, szakember vagy alvállalkozó személye, vagy egyéb információ, amelyre irányul az iratbetekin-

¹ A Kbt. 45. §-ához fűzött jogalkotói indokolás.

tés, akkor valóban elvárható a jogsértés pontosabb megnevezése és az iratbetekintéssel érintett iratok körének konkrétabban történő megjelölése.

A fentiek alapján eljárásonként eltérő lehet az az információ halmaza, ami az iratbetekintést kérőknek a rendelkezésére áll. Tehát eljárásonként más és más az a tartalom, ami alapján eldönthető, hogy mi az, amit meg tudnak jelölni az iratbetekintést kérők az iratbetekintési kérelmükben egyrészt feltételezett jogsértésként, másrészt pedig a feltételezésük alátámasztásaként.

A Döntőbizottság a D.772/2024. számú határozatában megállapította, hogy az ajánlattevő már azzal eleget tett a Kbt. 45. § (1) bekezdése második mondata szerinti kötelezettségének, hogy meghatározta feltételezett jogsértésként a műszaki tartalom nem megfelelőségét, továbbá megjelölte, hogy az egyéb érdekelt ajánlatának műszaki tartalmába, valamint az ezt kiegészítő hiánypótlásokba kíván betekinteni. Az ajánlattevő – utóbb, de még az iratbetekintés biztosítását megelőzően – kibővítette iratbetekintési kérelmét a hiánypótlások során benyújtott, a műszaki ajánlattal összefüggő indoklásra, valamint kiegészítette a feltételezett jogsértés meghatározását azzal, hogy nem teljeskörűek a benyújtott ajánlatok és/vagy az árazás során történt irreális vállalás. A Döntőbizottság álláspontja szerint a „műszaki ajánlattal összefüggő indoklás” kifejezésből nem lehetett arra következtetni, hogy az ajánlattevő az egyéb érdekelt árándokolását kívánta megtekinteni, mert a „műszaki ajánlattal összefüggő indoklás” a szerződés teljesítésére vonatkozóan egy, az egyéb érdekelt által kínált műszaki megoldásnak a magyarázatát jelenti, tehát megfelelően járt el az ajánlatkérő, hogy kizárólag a műszaki ajánlattal összefüggő dokumentumokba engedett betekintést, de az árándokolásba nem.²

A fenti döntőbizottsági határozat is rámutat arra, hogy nem elvárt az ajánlattevőktől a teljes bizonyosság a jogsértés és a megtekinteni kívánt dokumentumok tartalma tekintetében, azonban olyan pontossággal és részletezettséggel kell az iratbetekintési kérelmüket megszövegezniük, amelyből az ajánlatkérő pontosan be tudja azonosítani a megtekinteni kért iratokat, hogy ne utóbb kelljen egy jogorvoslat során arról vitázni a feleknek, hogy mit értett volna még bele az ajánlattevő a megtekintendő iratok körébe.

Kiemelést érdemel, hogy az ajánlatkérőnek mindig az adott eset összes körülményének ismeretében kell mérlegelnie azt, hogy milyen részletezettségű iratbetekintési kérelmet fogad el és e tekintetben következetesnek kell lennie az összes iratbetekintést kérő tekintetében. Tehát nem fordulhat elő az, hogy ugyanabban a közbeszerzési eljárásban az egyik ajánlattevő tekintetében azért utasítja el az iratbetekintési kérelmet, mert az nem tartalmaz konkrét információkat az adott termékkel, dokumentummal kapcsolatban, amely miatt iratbetekintést kér az ajánlattevő, míg egy másik ajánlattevő esetén egy sokkal általánosabban megfogalmazott iratbetekintési kérelmet is elfogad, hiszen ez nem lenne megfeleltethető az egyenlő bánásmód alapelveinek. Szintén a Kbt. alapelvei ellen hatna egy olyan ajánlatkérői magatartás, amely során a teljesen általánosan megfogalmazott iratbetekintési kérelem hatására az érintett ajánlat szinte összes iratába engedné az iratbetekintést az ajánlatkérő, ha az ajánlattevő csak arra hivatkozva kért iratbetekintést, hogy szerinte a másik ajánlattevő jogsértést követett el, de ennél konkrétabban nem jelölné meg se az érintett iratok körét, se a vélelmezett jogsértést. Pláne abban az esetben sérti egy ilyen eljárás az egyenlő bánásmódot, ha más ajánlattevőnek a pontosan megfogalmazott kérésére kizárólag egy-két dokumentumba engedné az iratbetekintést az ajánlatkérő. Tehát mind az ajánlattevőknek, mind az ajánlatkérőknek a Kbt. tételes rendelkezésein túl a jogintézmény célját szem előtt tartva kell eljárniuk és a Kbt. alapelveire is figyelemmel kell lenniük.

Az iratbetekintést kérőnek azért is kell pontosan megfogalmaznia az iratbetekintési kérelmét, illetve a megtekinteni kívánt iratok körét, mert utóbb már az összegezés megküldését követő öt nap letelte után például az iratbetekintésen nincs arra lehetősége, hogy újabb, korábban nem említett iratokba kérjen betekintést (Kivéve a 2.3. pontban említett utóbb keletkezett iratok körét.). Fentiek miatt sem érdemes az iratbetekintési kérelmet a lehetséges öt napos időtartam utolsó napján beadni, hiszen ez esetben a kitűzött iratbetekintés napja már mindenképp öt napon túl lesz, így hiába vél felfedezni esetleg valamely jogsértést az iratbetekintést kérő, amely további iratok megtekintését tenné szükségessé, de ez nem teremt számára jogalapot

² A Közbeszerzési Döntőbizottság D.772/20/2024. számú határozatának 52-56. pontjai.

újabb iratbetekintési kérelem benyújtására, hiszen az ötnapos határidő köti az ajánlatkérőt.

Bármilyen iratba be lehet-e tekinteni?

A Kbt. 45. § (1) bekezdése tételesen felsorolja azokat az iratokat, amelybe az ajánlattevők, részvételre jelentkezők betekintést kérhetnek. Alapvetően más ajánlattevő ajánlatába vagy részvételi jelentkezésébe lehet betekinteni, ehhez kapcsolódóan a Kbt. kiemeli, hogy az ajánlathoz tartozónak tekinti a hiánypótlást, felvilágosítást, valamint a Kbt. 72. § szerinti indokolást is, tehát ezek tekintetében is lehetséges az iratbetekintés. Az iratbetekintésnek azonban korlátját képezi az üzleti titok, hacsak nem oldja fel időközben a titokgazda az érintett dokumentumok tekintetében az üzleti titkot, mint ahogy az a D.227/23/2021. számú döntőbizottsági határozat alapjául szolgáló ügyben történt. Az egyik ajánlattevő iratbetekintést kezdeményezett egy másik ajánlattevő áringdolásával kapcsolatban, majd ezt követően annak üzleti titok volta miatt az üzleti titokká nyilvánítás indoklásába kért betekintést, majd előzetes vitarendezést indított, mert megítélése szerint az üzleti titokká nyilvánítás indoka az általánosság szintjén került megfogalmazásra. Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezés kapcsán hiánypótlási felhívást bocsátott ki az üzleti titokkal összefüggésben, amely felhívásra a nyertes ajánlattevő feloldotta az üzleti titkot. Az iratbetekintést kérő már az első iratbetekintési kérelmében jelezte, hogy az áringdolást kívánja megtekinteni, illetve szintén jelezte az ajánlatkérő felé, hogy azt követően, hogy a nyertes ajánlattevő feloldotta az üzleti titkot, be kíván tekinteni a feloldott és a korábbi iratbetekintési kérelemben megjelölt iratokba, mely iratbetekintési kérelmet azonban az ajánlatkérő elkésettségre való hivatkozással elutasított, mivel az összegezés megküldését követő tíz napon túl érkezett. „A Döntőbizottság álláspontja szerint nem lehet eltekinteni attól a tényről, hogy az előzetes vitarendezési eljárás keretein belül az üzleti titkot feloldotta a nyertes ajánlattevő. Ez egy olyan jelentős, új – és az ajánlatkérő előzetes vitarendezési eljárásban orvosolt mulasztására visszavezethető – körülménynek minősül, hogy a nyilvánosság és átláthatóság alapelveire, és az iratbetekintés jogintézménye törvényi rendeltetésére figyelemmel az

ajánlatkérő nem tagadhatta volna meg az iratbetekintést a kérelmezőtől.”³ A Döntőbizottság arra is rámutatott, hogy azért sem tagadhatta volna meg az iratbetekintést az ajánlatkérő, mivel az ajánlattevő már az első iratbetekintési kérelmében jelezte, hogy az üzleti titok feloldása esetén a titokkal korábban védett dokumentumokba is be kíván tekinteni. Az iratbetekintési jogintézmény lényegére és a jogalkotói célra tekintettel, miszerint az ajánlattevők jogérvényesítéséhez szükséges információk megismerésétől nem lehet elzárni az ajánlattevőket, egy utóbb megtekinthetővé vált dokumentum esetén nem lehet elkésettnak tekinteni az iratbetekintési kérelmet, hanem az iratbetekintést a korábbi iratbetekintés folytatásának kell tekinteni.⁴

Azonban az iratbetekintést kérők nem minden esetben a jogintézmény céljával összhangban szeretnék használni ezt a Kbt. adta lehetőséget és a törvényi keretknél tágabb körben szeretnék értelmezni a megtekinteni kért iratok körét. Megítélésem szerint a Kbt. felsorolása, hogy az ajánlaton kívül mi értendő még bele a megtekinthető iratok körébe, kimerítő felsorolását adja azoknak a dokumentumoknak, amelyeket egy ajánlattevő az ajánlatkérő részére az eljárásban benyújt annak érdekében, hogy az alkalmasságát, kizáró okok alatt nem állását és ajánlatának szakmai megfelelőségét bizonyítsa. A Kbt. 45. § (1) bekezdésben fel nem sorolt dokumentumok nem képezhetnek szoros egységet az ajánlattal, így azok megtekintése nem járulhat hozzá egy esetleges, az ajánlat tartalmában található jogsértés feltárásához. Így nem véletlen, hogy nem sorolta fel a jogalkotó például a megtekinthető iratok körében se az előzetes vitarendezési kérelmet, se az iratbetekintési kérelmet, de még az ajánlatkérő által készített belső dokumentumokat se, mint például a bírálóbizottsági jegyzőkönyveket. Amennyiben egy ajánlattevő a bíráló bizottság kijelölésének iratait, az összeférhetlenségi nyilatkozatokat, a bíráló bizottság jegyzőkönyveit, valamint az előkészítés körébe tartozó egyéb dokumentumokat kíván megtekinteni, azt jogszerűen utasíthatja vissza az ajánlatkérő. A D.122/27/2023. számú döntőbizottsági ügyben a jogorvoslatot kérelmező ajánlattevő szerint azt is jelentette az iratbetekintési jog, hogy a Kbt. 2. § (7) bekezdése alapján olyan esetekben, olyan dokumentumok tekintetében is lehetőség van iratbetekin-

³ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.227/23/2021. számú határozatának 126. pontja.

⁴ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.227/23/2021. számú határozatának 129. pontja.

tésre, mely konkrétan nem a konkurens ajánlattevő ajánlatába történő betekintést érinti, hanem az ajánlatkérő olyan döntésének nem megfelelőségét kívánja feltárni, ami értelemszerűen nem köthető más ajánlattevőhöz, hanem az ajánlatkérő esetleges téves jogértelmezése, vagy mulasztása okán merültek fel. Az ajánlatkérőnek elsősorban a Kbt. tételes rendelkezéseit kell betartania egy iratbetekintéssel összefüggésben, de nem mellékesen a közbeszerzési alapelveket is tiszteletben kell tartania. A Kbt. 2. § (1) bekezdés szerinti alapveti rendelkezések végrehajtását nem helyezheti az ajánlatkérő a tételes rendelkezések végrehajtása elé, mert azzal jogsértést követne el, és esetlegesen az alapelvek is sérülhetnének.⁵ Így a Döntőbizottság is arra a következtetésre jutott, hogy a Kbt. 45. § (1) bekezdésében felsorolt iratokon kívül más iratokba nem lehet betekintést kérni ezen jogintézmény keretében, még alapelvekre történő hivatkozással se. Az ajánlatkérő akkor járt volna el jogsértő módon, ha az alapelvekre történő hivatkozással olyan dokumentumokba engedélyezi az iratbetekintést, amikbe a Kbt. 45. § (1) bekezdés alapján nem lenne lehetséges.

Szintén nem lehet betekinteni a szerződéskötéshez szükséges iratokba sem a Kbt. 45. § szerinti iratbetekintés keretében, mivel egyrészt ezen iratok nem kerültek tételesen felsorolásra a Kbt.-ben, másrészt pedig kiterjesztő értelmezéssel sem lehet őket az ajánlat részének tekinteni. Ezen iratok beadása a nyertes ajánlattevő kötelezettsége annak érdekében, hogy az ajánlatkérő megkösse vele a szerződést, így az iratok meglétét, azok megfelelőségét az ajánlatkérőnek kell ellenőriznie a saját érdekében, hiszen ezeket a teljesítéshez szükségesnek ítélte meg az eljárás megkezdésekor. Továbbá ezen iratokba a betekintés az esetek többségében időbelileg sem lenne kivitelezhető a szerződéskötési moratórium miatt, hiszen az iratbetekintésre az összegezés megküldését követő legkésőbb hetedik napon kerülhet sor, de ekkor – például egy tíznapos szerződéskötési moratórium esetén – a szerződéskötéshez szükséges dokumentumok még nem állnának rendelkezésre.

Felmerül a kérdés, hogy egy érvénytelen ajánlat vagy egy el nem bíralt ajánlat esetén lehetséges-e betekinteni az ajánlat irataiba? Az iratbetekintés célját, szabályait figyelembe véve szerintem nem értelmezhető, hogy egy ajánlattevő milyen alapon kívánna betekinteni egy

olyan ajánlatba, amely nem került elbírálásra vagy érvénytelen lett. Egy el nem bíralt vagy egy érvénytelen ajánlat tekintetében nem világos, hogy hogyan valószínűleg meg az iratbetekintés Kbt. 45. § (1) bekezdés szerinti szabályai, mi indokolná a betekintést, mi lenne az a feltételezett jogsértés, amelyre hivatkozással kérné az ajánlattevő az iratbetekintés biztosítását.

Utóbb keletkezett iratokba történő betekintés lehetősége

Az iratbetekintés lehetősége időben az összegezés kiküldéséhez kötődő cselekmény, így a Kbt. 45. § (1) bekezdésében az iratbetekintés kérelmezésére írott ötnapos intervallum ismét elindul abban az esetben is, amikor egy adott eljárási cselekményt, tipikusan előzetes vitarendezést követően az ajánlatkérő módosítja az összegezést. Az iratbetekintés jogintézményének célja a verseny tisztaságát, az átláthatóságot, az egyenlő bánásmódot előíró alapelvek érvényre juttatása és a hatékony, valós jogorvoslati jog biztosítása. Ez csak úgy érvényesíthető, ha az ajánlatkérő nem kizárólag az eredeti összegezés tekintetében értelmezi az öt napon belüli iratbetekintés kezdeményezését, hanem a módosított összegezés tekintetében is, továbbá nem csak az összegezés megküldése előtt keletkezett dokumentumokra leszűkítve értelmezi a Kbt. 45. § (1) bekezdés szerinti iratbetekintési lehetőséget, hanem adott esetben az előzetes vitarendezés hatására elrendelt hiánypótlási felhívásra benyújtott dokumentumok tekintetében is.

Értelemszerűen nem tud iratbetekintést kérni az érintett olyan iratokba, amelyek adott esetben még nem léteztek az összegezés megküldését követő ötnapos intervallumban, vagy bár léteztek, de azokba az iratbetekintés jogszabályilag tiltott volt pl. üzleti titok védelme miatt.

Bár a Kbt. csak korlátozottan ad lehetőséget arra, hogy a szabályaitól el lehessen térni, de azt is kimondja a Kbt. 2. § (7) bekezdése, hogy a Kbt.-ben nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni. A Kbt. ugyan nem kezeli külön az utóbb keletkezett dokumentumok tekintetében az iratbetekintést, illetve annak időbeli korlátját,

⁵ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.122/27/2023. számú határozatának 100. és 105. pontjai.

azonban a döntőbizottsági gyakorlat határozottan abba az irányba mutat, hogy ezen iratok megtekintése is szükséges lehet a hatékony jogorvoslati jog gyakorlásához, a verseny tisztasága, az egyenlő bánásmód és az átláthatóság érvényesüléséhez, ezek által annak a jogalkotói célnak az eléréséhez, amely az iratbetekintés jogintézményét létrehozta.

Az utóbb keletkezett iratok körét – elméleti síkon – két csoportra lehet osztani azok keletkezési ideje tekintetében:

- Egy olyan irat megtekintését kéri az érintett, ami ugyan korábban is létezett, csak objektív okok miatt nem lehetett azt megtekinteni (üzleti titokkal védett dokumentum), azonban az üzleti titok utóbb feloldásra kerül, így lehetőség nyílik ezen iratba is betekinteni: lásd a D.227/23/2021. számú határozatot a 2.2. pontban.

- A megtekinteni kívánt irat fizikailag is később keletkezett (pl. iratbetekintést követően benyújtott előzetes vitarendezés hatására ajánlatkérő által elrendelt hiánypótlás, felvilágosításkérés vagy árindokolás-kérés alapján benyújtott dokumentum): lásd a D.175/24/2024. számú döntőbizottsági határozatot.

A D.175/24/2024. számú döntőbizottsági határozat alapjául szolgáló közbeszerzési eljárásban az előzetes vitarendezési eljárás keretein belül az ajánlatkérő felvilágosításkérést küldött az érintett ajánlattevő részére, aki a felvilágosításnyújtás keretében további dokumentumokkal egészítette ki ajánlatát, mely utóbb keletkezett dokumentumokba kívánt betekinteni az előzetes vitarendezést kezdeményező, azonban az ajánlatkérő ezt az iratbetekintést megtagadta, mivel a kérés az összegezés megküldését követő 20. napon érkezett. A Döntőbizottság azonban nem értett egyet az ajánlatkérő iratbetekintési kérelmet elutasító döntésével, mivel „nem lehet eltekinteni attól a tényről, hogy az előzetes vitarendezési eljárás keretein belül keletkezett dokumentumok az érdekelt ajánlatának részét képezik. Ez egy olyan jelentős, új – és az ajánlatkérő előzetes vitarendezési eljárásban orvosolt mulasztására visszavezethető – körülménynek minősül, hogy a nyilvánosság és átláthatóság alapelveire, és az iratbetekintés jogintézménye törvényi rendeltetésére figyelemmel az ajánlatkérő nem

tagadhatta volna meg az iratbetekintést a kérelmezőtől.”⁶ A D.175/24/2024. számú határozat alapjául szolgáló esetben az iratbetekintést kérő az első iratbetekintési kérelmében kizárólag egy másik ajánlattevő által benyújtott szakmai önéletrajzba kért betekintést és nem emelte ki a kérelmében, hogy az utóbb keletkezett – esetleges vitarendezés okán hiánypótlás keretében benyújtott – iratokba is szeretne betekinteni. A Döntőbizottság azonban ez esetben is, összhangban a D.227/23/2021. számú ügyben hozott határozattal, kimondta, hogy az iratbetekintési kérelmeket nem lehet elkülönülten kezelni és az első iratbetekintési kérelem kiterjed az utóbb, előzetes vitarendezési eljárás során keletkezett dokumentumokra is, mert ezen iratok megtekintése is szükséges a feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogérvényesítéshez.⁷

A fenti logika mentén az iratbetekintési kérelmeket is két csoportba lehet osztani az időbeliségük tekintetében:

- Az ajánlattevő, részvételre jelentkező már az első – ötnapos időszakon belül benyújtott – iratbetekintési kérelmében jelezte egy adott iratba való betekintési igényét (pl. üzleti titok alól jövőben feloldott iratba), azonban annak jogszerű megtekintésére csak az ötnapos határidő letelte után nyílt lehetőség. Lásd a D.164/19/2021. számú határozat alapjául szolgáló ügyet.

- Az ajánlattevő, részvételre jelentkező csak akkor jelzi az újabb iratbetekintési kérelmet, amikor tudomására jut, hogy pl. felvilágosítást, árindokolást kért az ajánlatkérő attól az ajánlattevőtől, akivel kapcsolatban előzetes vitarendezési kérelmet nyújtottak be. A 2.3.1. pontban írottak alapján értelemszerűen ez esetben is biztosítania kell az ajánlatkérőnek az iratbetekintés lehetőségét, hiszen a később keletkezett dokumentumok tartalma alapján tudja megítélni az ajánlattevő, hogy kíván-e jogorvoslatot kezdeményezni.

Bár a fenti elméleti csoportosítások alapján mind a megtekinteni kívánt iratok, mind az iratbetekintési kérelmek keletkezettek az összegezés kiküldését követő öt napon túl is, azonban ez nem képezheti akadályát a jogérvényesítésnek, így a feltételezett jogsértés, illetve a megtekinteni kívánt iratok megjelölése esetén ilyenkor is lehetséges az iratbetekintés.

⁶ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.175/24/2024. számú határozatának 120. pontja.

⁷ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.175/24/2024. számú határozatának 121. pontja.

Bárkinek joga van betekíteni az eljárás irataiba?

A Kbt. 45. § (1) bekezdése alapján egyértelmű, hogy az adott eljárásban részt vett ajánlattevőnek vagy részvételekre jelentkezőnek van iratbetekintési joga, de vajon az ő joguk korlátlan és minden esetben élhetnek vele? Az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevőnek vajon fűződhet-e jogérvényesítési érdeke más ajánlattevő ajánlatába történő iratbetekintéshez, elérhet-e vele számára kedvezőbb elbírálást a közbeszerzési eljárás tekintetében? Megítélésem szerint az ajánlatkérő nem jogosult eldönteni azt a kérdést, hogy az adott esetben érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő jogosult-e vagy sem más ajánlattevő ajánlatába betekíteni, mivel az ajánlatkérőt a Kbt. 45. § köti a tekintetben, hogyha határidőben kezdeményezték az iratbetekintést és megjelölték a feltételezett jogsértést, valamint a megtekinteni kívánt dokumentumokat, akkor nincs lehetősége a kérelmet elutasítani. Az ajánlatkérőnek arra sincs jogosultsága, hogy a betekintést kérő ajánlattevőnek a Döntőbizottság előtti ügyfélképességét megítélje, és esetlegesen az ügyfélképesség hiányára hivatkozással utasítsa el az iratbetekintési kérelmet, mivel az ügyfélképesség tekintetében a döntés a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.

A Döntőbizottság azonban ügyfélképesség hiányára való tekintettel elutasította azon érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő jogorvoslati kérelmét, amelyben az iratbetekintési kérelem ajánlatkérő általi elutasítását sérelmezte az érintett. A tárgyi ügyben az érintett ajánlattevő a saját ajánlata érvénytelenségére vonatkozó ajánlatkérői döntéssel szemben is indított jogorvoslatot, melyet a Döntőbizottság alaptalannak ítélt, így az ajánlatkérői döntés az érvénytelenség tekintetében helytállóan bizonyult. A Döntőbizottság a D.223/13/2021. számú határozatában rögzítette, hogy „A Döntőbizottság az irányadó joggyakorlat alapján arra a következtetésre jutott, hogy az érvénytelen ajánlatot benyújtó kérelmező ügyfélképessége a továbbiakban nem áll fenn az érdekelt iratbetekintését elutasító ajánlatkérői döntéssel szemben, mert az adott közbeszerzési eljárásban nem kerülhet kedvezőbb helyzetbe még abban az esetben sem, ha a jogorvoslati kérelme eléri célját. Aján-

lata érvénytelenségére tekintettel részére az ajánlatkérő a keretmegállapodásos eljárás második részében ajánlattételi felhívást nem fog küldeni, az a cél pedig, hogy elérje az érdekelt ajánlatának érvénytelenségét az iratbetekintés során szerzett információk alapján, és ezzel a közbeszerzés eredménytelensége kerül megállapításra, a vonatkozó joggyakorlat alapján nem minősül a Kbt. 148. § (2) bekezdésének megfelelő közvetlen jogi érdeknek”.⁸

Kérdésként merül fel, hogy az utóbb – az iratbetekintésre nyitva álló önapos periódus letelte után – keletkezett iratokba vajon csak annak van lehetősége betekíteni, aki már korábban is jelezte az iratbetekintési kérelmét vagy esetleg előzetes vitarendezést kezdeményezett és annak hatására keletkeztek újabb dokumentumok, vagy bármely más ajánlattevő is kérhet például a más által kezdeményezett előzetes vitarendezés során benyújtott hiánypótlásba betekintést? A döntőbizottsági gyakorlat a fenti kérdésre is megadta a választ a D.323/46/2024. számú határozatában: a korábbi iránynak megfelelően ez esetben sem kizárt az iratbetekintés az önapos intervallumon túl, sőt az iratbetekintési kérelem befogadhatóságát és teljesíthetőségét az sem befolyásolja, hogy az iratbetekintést kérő azon részajánlati körök tekintetében, amelyekbe utóbb szeretett volna betekíteni, – az ajánlatkérő megítélése szerint – nem rendelkezik ügyfélképességgel, mert ezen részajánlati körökben sem nyertes, sem a nyertest követő következő legkedvezőbb ajánlattevőként nem ő került megnevezésre az összegezésben. A Döntőbizottság a határozatában kiemelte, hogy „Az ajánlatkérő nem vizsgálhatja az ajánlattevő ügyfélképességét, tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárásban ilyen jogi helyzet igazolására az ajánlattevő nem kötelezhető és az alapelvek érvényre juttatása és a hatékony jogorvoslat sem lenne biztosítható azon ajánlatkérői érvelés mentén, mely szerint előzetes vitarendezési eljárást követően – amennyiben az ajánlatkérő a döntésén nem változtat – a jogsérelmet vélő gazdasági szereplő kizárólag abban az esetben élhetne az iratbetekintés lehetőségével, amennyiben a Döntőbizottság előtt jogorvoslati eljárást indít.”⁹

⁸ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.223/13/2021. számú határozatának 65. pontja.

⁹ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.323/46/2024. számú határozatának 265. pontja.

Az iratbetekintés során az ajánlatkérő lehetőségei és kötelezettségei

Mikor és milyen időben kell megengednie az ajánlatkérőnek az iratbetekintést?

Az iratbetekintést munkaidőben, a kérelem beérkezését követő két munkanapon belül kell biztosítani az ajánlatkérőnek a gazdasági szereplő által megjelölt feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogérvényesítéséhez szükséges mértékben.

Kiemelést érdemel továbbá, hogy a Kbt. 45. § (1) bekezdése az ajánlatkérőre kötelezettséget telepít az iratbetekintés biztosítása tekintetében a feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogérvényesítéséhez, jogorvoslat indításához szükséges mértékben. Erre a Döntőbizottság is rámutatott a D.515/15/2021. számú határozatában, ahol kimondta, hogy „A Kbt. ezen kitétele azt a követelményt is támasztja az ajánlatkérőkkel szemben, hogy az iratbetekintést – a nyilvánosság, átláthatóság alapelvei követelményére is figyelemmel – akként biztosítsák, hogy az ajánlattevők jogorvoslati jogukkal – akár az ajánlatkérőnél előzetes vitarendezési eljárás keretében, akár a Döntőbizottságnál jogorvoslati kérelem keretében – élhessenek.”¹⁰ Tehát az ajánlatkérőnek a törvényi keretek között minél tágabb körben kell engednie az iratbetekintést és a 2.1. pontban írottak alapján nem követelheti meg az ajánlattevőktől, hogy a teljes bizonyosság szintjén, a dokumentumok pontos megjelölésével tudják kezdeményezni az iratbetekintést. Mindig az adott eljárásban a többi ajánlattevő rendelkezésére álló információk alapján tudja megítélni az ajánlatkérő, hogy milyen tartalmú iratbetekintési kérelem lehet elfogadható.

A Kbt. az iratbetekintés időpontja tekintetében csak azt szabályozza, hogy az iratbetekintést munkaidőben, a kérelem beérkezését követő két munkanapon belül kell biztosítani az ajánlatkérőnek. Tekintettel a jogintézmény szűkös időkeretére (öt napon belüli kérelmezés, két munkanapon belüli iratbetekintés biztosítás), célszerű azt minél korábban kezdeményeznie az ajánlattevőnek, hogy abban az esetben is legyen ideje feldolgozni az iratbetekintésen megismert információkat, ha az ajánlatkérő csak a második munkanap végén tudja biztosítani az iratbetekintést. A napokban megadott határidők kapcsán érdemes figyelemmel lenni arra is, hogy a

kérelem benyújtására rendelkezésre álló ötnapos határidő naptári napban került meghatározásra, míg az iratbetekintés biztosítására rendelkezésre álló idő két munkanapon, így egy hosszú hétvége vagy háromnapos ünnep igen szűkre szabja az ajánlattevő lehetőségeit. Bár a jóhiszeműség alapelve az ajánlatkérőket is köti, így törekedniük kell arra, hogy a lehető leghamarabb biztosítsák az iratbetekintést, de az sem tekinthető jogszerűtlennek, ha a rendelkezésre álló két munkanapos időszak végén tudják csak azt biztosítani. Gyakran előfordul, hogy az iratbetekintési kérelemben az iratbetekintést kérők időpontot is megjelölnek, hogy melyik napon hány órákor kívánnak az iratokba betekinteni, mely vélhetően még a korábbi jogszabályi előírás továbbélése a gyakorlatban. A 2011. évi Kbt. még lehetővé tette, hogy az iratbetekintést kérők jelöljék meg, hogy mely napon szeretnének az iratokba betekinteni, de az óra perc megjelölését még ekkor sem tartalmazta a jogszabály. Mivel a hatályos Kbt. csak a két munkanapon belül történő iratbetekintés biztosítást írja elő, így adott esetben az sem kizárt, hogy az ajánlatkérő igazodni tud az ajánlattevő kéréséhez és az általa megjelölt – két munkanapon belüli – napon és időpontban tudja biztosítani az iratbetekintést, azonban, ha nem így történik, akkor sem sérelmezheti ezt az ajánlattevő. Sőt az iratbetekintést kérőnek úgy mond „készenlétben kell állnia”, ha szeretne élni az iratbetekintés lehetőségével, hiszen a két munkanapos időtartamban bármikor sor kerülhet az iratbetekintésre, és az nem lehet egy elfogadható kifogás a Döntőbizottság előtt, hogy számára nem volt alkalmas az ajánlatkérő által felkínált időpont.

A Döntőbizottság jogszerűnek találta azt az ajánlatkérői eljárást, amikor az ajánlattevő által kért nap délutánján biztosította az iratbetekintést, bár erről csak aznap délelőtt értesítette az ajánlattevőt. A Döntőbizottság D.347/13/2022. számú határozatában kiemelte, „hogy az ajánlatkérő – bár arra nem volt köteles – az iratbetekintés időpontját a kérelmező által kért napon lehetővé tette, az időpont megfelelőségéről külön visszajelzést kért a kérelmező részéről, amelyet az elfogadott és nem kifogásolt. A kérelmező (képviselője) az adott napon – mint előadta, ugyan bizonyos nehézségek árán – megjelent az iratbetekintés helyszínén, ami sikeresen lezajlott a felvett jegyzőkönyv tanúbizonysága szerint. A kérelmező ebben sem kért rögzíteni olyan megállapítást,

¹⁰ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.515/15/2021. számú határozatának 73. pontja.

hogy az iratbetekintés időpontja vagy helyszíne számára nem volt megfelelő. Mindezen körülményeket csak utóbb állította, a jogorvoslati kérelmében kifogásolta. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az iratbetekintés törvényben rögzített szabályait az ajánlatkérő nem sértette meg. Az iratbetekintésre sikeresen sor került, az nem hiúsult meg arra tekintettel, hogy a kérelmezőnek egyébként kényelmetlen volt az odajutást megszerveznie.”¹¹

Kell-e az ajánlatkérőnek hiánypótlási felhívást kibocsátani, ha rossz az iratbetekintési kérelem? Van-e kitanítási kötelezettsége az ajánlatkérőnek az ajánlattevő felé?

Az előző gondolatmenet kapcsán merül fel a kérdés, hogy az ajánlatkérőnek kell-e hiánypótlási felhívást vagy felvilágosítás kérését kibocsátania egy nem megfelelően részletezett iratbetekintési kérelemmel kapcsolatban. Tekintettel arra, hogy az eljárás ezen szakaszában már túl vagyunk a bírálaton, így nem beszélhetünk a Kbt. fogalmi szerinti hiánypótlás és felvilágosítás kérés intézményeiről, így ezek alkalmazására már nincs lehetőség. Azonban az sem tekinthető jogkövető ajánlatkérői magatartásnak, hogyha az ajánlatkérő bár nem ítéli megfelelőnek az iratbetekintési kérelmet, de erről semmilyen formában nem tájékoztatja az ajánlattevőt. Bár a Kbt. nem írja elő, hogy az ajánlatkérőnek kitanítási kötelezettsége lenne az ajánlattevő irányába, de megítélesem szerint akkor jár el helyesen az ajánlatkérő, ha egyrészt tájékoztatja arról az ajánlattevőt, hogy az iratbetekintési kérelme miért nem elfogadható, másrészt pedig tájékoztatást ad részére arról is, hogy mit vár el tőle az iratbetekintési kérelem tartalma kapcsán, például, hogy az általánosság szintjén túlmutató indokokat szükséges felhozni benne, szükséges megjelölni a feltételezett jogsértést és hogy ehhez mérten mely iratok megtekintése szükséges számára. Továbbá megítélesem szerint akkor jár el a jóhiszeműség és a tisztesség alapelveinek megfelelően az ajánlatkérő, ha a fenti tájékoztatást – amennyiben ez lehetséges – olyan időben küldi meg az iratbetekintést kérő részére, hogy az még az ötnapos intervallumon belül megfelelő tartalommal ismételtlen kezdeményezni tudja az iratbetekintést.

Hogyan kell biztosítani az iratbetekintést?

A Kbt. 45. § (1) bekezdése 2021. február 1-jét megelőzően még tartalmazta azt a kitétel is, hogy az iratbetekintést nem elektronikus hozzáférhetővé tétel, hanem a gazdasági szereplő képviselőjének személyes megjelenése útján kell biztosítani. A módosításhoz fűzött jogalkotói indokolás értelmében az iratbetekintést nem feltétlenül kell személyes megjelenés útján biztosítani, mert nem kizárt, hogy az iratbetekintést az ajánlatkérő valamely, a távoli megtekintést biztosító, elektronikus alkalmazás segítségével biztosítsa.¹² Felmerül a kérdés, hogy a jogalkotói indokolás alapján vajon jogszerű lehet-e az iratbetekintést e-mail útján biztosítani, vagyis az iratbetekintéssel érintett dokumentumokat az ajánlattevő által megadott címre megküldeni? A Kbt. iratbetekintés szófordulata megítélesem szerint arra utal, hogy az iratok valamilyen módon történő megtekintésére kerülhet sor ezen cselekmény során az érintett részéről, hiszen a Kbt. nem iratmegküldést, vagy az iratok hozzáférhetővé tételét írja elő az ajánlatkérő részére, így véleményem szerint az iratok e-mail útján történő megküldése inkább iratátadásnak felel meg, ami túlmutat az iratbetekintéshez kapcsolódó jogalkotói szándékon, így aggályosnak tekinthető. Továbbá az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet (továbbiakban: 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet) 20. §-a értelmében az iratbetekintést az ajánlatkérő az EKR-ben található dokumentumok tekintetében a gazdasági szereplő képviselőjének személyes megjelenése útján kell, hogy biztosítsa. Tehát a 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet is abba az irányba mutat, hogy az e-mailen történő iratmegküldés nem megfelelő, hiszen ebben az esetben nem beszélhetünk személyes megjelenésről.

További kérdésként merül fel, hogy az iratbetekintés során az ajánlatkérőnek a saját EKR felületén kell-e megmutatnia a kérdéses iratokat, vagy azokat a saját gépére letöltve, vagy adott esetben ezek kinyomtatott verzióját kell-e megmutatni az iratbetekintést kérőnek? A 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet csak arról rendelkezik, hogy személyes megjelenés útján kell biztosítani, továbbá a Kbt. sem ad erre vonatkozó további iránymutatást, így megítélesem szerint bármelyik módszer

¹¹ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.347/13/2022. számú határozatának 55-56. pontjai.

¹² A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXXVIII. törvény 14. §-ához fűzött végső előterjesztői indokolása.

megfelelő lehet, amivel az érintett személy a kért iratok tartalmát megismerheti és közben az üzleti titok védelme sem sérül.

A D.347/13/2022. számú jogorvoslati eljárásban a kérelmező az iratbetekintés megvalósítási módját kifogásolta, arra hivatkozva, hogy az EKR-ből kinyomtatott irat tartalmi hitelességét ő nem tudja ellenőrizni. Ugyanakkor kérelmében maga is a kinyomtatott dokumentum tartalmára támaszkodva adta elő kifogásait, a dokumentum tartalmi hitelességét tehát egyébként nem vonta kétségbe. A Döntőbizottság a határozatában kiemelte, „hogy a kérelemben megfogalmazott kétségeit az iratbetekintés során a kérelmező nem adta elő, a felvett jegyzőkönyvben nem kérte rögzíteni az azzal kapcsolatos fenntartásait, mindezeket csak utóbb sérelmezte. [...] A kérelmező által megjelölt jogszabályhely az iratbetekintéshez a gazdasági szereplő (esetünkben a kérelmező) képviselője személyes megjelenését követeli meg, illetve az ajánlatkérő részéről ennek biztosítását, amelyre vitathatatlanul sor került.”¹³

Szintén rendszeresen felmerül a kérdés, hogy az ajánlatkérő engedélyezheti-e, hogy a megtekintett iratokról fotókat készítsen az iratbetekintést kérő vagy kizárólag csak szabadkézi jegyzetek készítésére van lehetőség? Mivel sem a Kbt., sem a 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet nem tartalmaz korlátozásokat e tekintetben, így nincs akadálya annak, hogy a megtekintett iratokról akár fotót is készíthessen a betekintést kérő.

Az iratbetekintés dokumentálása

A Kbt. nem tartalmaz kifejezett előírást az ajánlatkérők számára az iratbetekintéssel kapcsolatos kommunikáció vonatkozásában, nincsen arra jogszabályi előírás, hogy az EKR-ben az ajánlatkérőnek tájékoztatást kell adnia az iratbetekintési kérelem beérkezéséről, illetve az iratbetekintés megtörténtéről. Azonban tekintettel a Kbt. 2. § (1) bekezdésében foglalt átláthatóság és nyilvánosság alapelveire, javasolt az iratbetekintéssel kapcsolatos információkat az ajánlattevők tudomására hozni. A nyilvánosság elvéből levezethető annak igénye, hogy egyrészt azon ajánlattevő, akinek az ajánlatába betekintettek, illetve az eljárásban részt vett többi ajánlattevő is értesülhessen az iratbetekintésről.

A Kbt. 46. § (1) bekezdése az előkészítéstől az eljárás alapján kötött szerződés teljesítéséig írja elő az aján-

latkérő részére az írásban történő dokumentálási kötelezettséget, így ezen dokumentálási kötelezettség értelemszerűen az iratbetekintési eljárásra is kiterjed. Amennyiben ajánlatkérő nem hoz külön formális döntést az iratbetekintési kérelem tekintetében, akkor az ajánlatkérőnek az iratbetekintésről készített jegyzőkönyvben célszerű dokumentálnia az iratbetekintés előzményeit. Így célszerű a jegyzőkönyvben megjeleníteni azt, hogy mikor kérték az iratbetekintést, milyen iratokba és milyen feltételezett jogsértés tekintetében kértek betekintést, és hogy ezt a kérelmet az ajánlatkérő megfelelőnek ítélte-e, és hogy mely időpontot ajánlotta fel az iratbetekintésre.

Fenti előzményeken túl magának az iratbetekintési cselekménynek a dokumentálása is szükséges lehetőség szerint az alábbi információk rögzítésével:

- mikor és hol került sor az iratbetekintésre, esetlegesen folytatólagosan más napon is sor került-e az iratbetekintésre;
- mely személyek voltak jelen;
- milyen formában történt az iratok megtekintése;
- mely iratok megtekintésére került sor;
- arra vonatkozó nyilatkozatot az iratbetekintést kérőtől, hogy minden olyan iratot megtekintett, amelyet kért, és amelyek megtekintésének nem volt objektív akadálya;
- jelenlévők aláírását.

Tekintettel arra, hogy az iratbetekintésről készült jegyzőkönyv általában csak a fenti információkat tartalmazza, így azzal sem követhet el az ajánlatkérő például üzleti titok sértést, ha magát a jegyzőkönyvet is az ajánlattevők részére hozzáférhetővé teszi az EKR-ben.

Korábban említésre került, hogy az iratbetekintést az EKR-ben kell kezdeményezni egy külön erre a célra szolgáló eljárási cselekménnyel, ennek megfelelően az ajánlatkérőnek is az EKR-ben kell az ajánlattevő részére megadni a választ az iratbetekintési kérelemre (ETIB eljárási cselekmény) és itt lehetősége van arra is az ajánlatkérőnek, hogy ezt az összes ajánlattevő részére megküldje, mintegy tájékoztatva őket az iratbetekintés tényéről. Hasonlóképpen van lehetőség az iratbetekintésről készített jegyzőkönyvet is, akár az összes ajánlattevő részére megküldeni egy külön eljárási cselek-

¹³ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.347/13/2022. számú határozatának 61-62. pontjai.

ménnyel (EIJM), mivel az EKR lehetőséget ad arra, hogy az ajánlatkérő válassza ki, hogy kiknek kívánja a jegyzőkönyvet megküldeni.

Iratbetekintést követő jogorvoslat és a tudomásszerzési vélelem

Az iratbetekintés a jogérvényesítés eszközeként szolgál, így gyakran előfordul, hogy az ajánlattevők a megtekintéssel megszerzett információkra alapítva jogorvoslatot kezdeményeznek a Közbeszerzési Döntőbizottságnál. A Kbt. 148. § (3) bekezdése értelmében a jogsértés tudomásra jutásától számított tizenöt napon belül, az eljárást lezáró jogsértő döntés esetén pedig a jogsértés tudomásra jutásától számított tíz napon belül lehet a jogorvoslati kezdeményezést benyújtani a Döntőbizottságra. Tekintettel arra, hogy az iratbetekintésre az összegezés megküldését követően, tehát az eljárást lezáró döntés tekintetében kerülhet sor, így a tíznapos határidő lesz irányadó. A Kbt. 148. § (7) bekezdés a tudomásszerzési időpont tekintetében speciális részletszabályokat, vélelmeket tartalmaz, amelyek kitérnek az iratbetekintés kérdéskörére is, így a közbeszerzési eljárást lezáró döntésben szereplő, a megtekintett iratokat érintő jogsértéssel kapcsolatban a Kbt. 45. § (1) bekezdésében foglalt határidőben jelzett, és annak eredményeként megtett iratbetekintés befejezésének napját kell tudomásra jutás időpontjának tekinteni. Így abban az esetben, ha az iratbetekintés nem fejeződik be az első napon, amelyet az ajánlatkérő biztosított, hanem egy későbbi napon folytatódik, akkor nem az első iratbetekintési nap lesz az irányadó a tudomásszerzés tekintetében még akkor sem, ha esetleg már az első napon megtekintésre kerültek azok az iratok, amelyek a jogorvoslati kérelmet megalapozták.

Ha egy adott jogsértés kapcsán az iratbetekintést követően előzetes vitarendezés kezdeményezésére is sor került, a tudomásra jutás időpontjának meghatározására a Kbt. 148. § (7) bekezdés d) pontja alkalmazandó.

Itt érdemes figyelemmel lenni arra, hogy amennyiben több alkalommal kerül sor iratbetekintésre, akkor a jogorvoslati határidő tekintetében azt szükséges vizsgálni, hogy melyik iratbetekintésen került megtekintésre azon irat, amely a jogorvoslati kérelemben jogsértőnek tartott információkat, adatokat tartalmazza. Ezen eset nem keverendő össze a fentebb említett időben elhúzódó több alkalommal történő folytatólagos iratbetekintéssel, mivel ez utóbbi esetben több, egymástól elkülönült

iratbetekintési kérelemről és iratbetekintési alkalomról van szó. Így például a 2.3. pontban említett utóbb keletkezett iratok tekintetében történt iratbetekintés esetén csak később jut az ajánlattevőnek a tudomására ezen iratok tartalma, így ezen későbbi tudomásra jutási időpont lesz az irányadó a jogorvoslati kezdeményezésére nyitva álló határidő megtartottsága tekintetében, de kizárólag csak ezen utóbb keletkezett iratokban található információkra nézve. Tehát abban a feltételezett esetben, ha az összegezés kiküldését követő ötödik napon kéri valaki az iratbetekintést, amire az ajánlatkérő a második munkanapon biztosít lehetőséget, majd ezt követően a harmadik munkanapon előzetes vitarendezést kezdeményez az iratbetekintést kérő, aminek hatására például az üzleti titokká nyilvánítás megszüntetésre kerül és erről az ajánlatkérő a hetedik munkanap végén tájékoztatja az ajánlattevőket, akkor az újabb iratbetekintésre már kb. húsz munkanappal az összegezés kiküldését követően kerülhet sor, amely iratbetekintéstől számítódik a tíznapos jogorvoslati indítási határidő.

Abban az esetben viszont, ha az ajánlatkérő megtagadja az iratbetekintést valami okból, nem alkalmazható a fentiek szerinti vélelem, hiszen az az iratbetekintés lezárultának időpontjához köti a jogorvoslati kezdeményezés határidejét, de ez esetben nem kerül sor iratbetekintésre. Így erre a helyzetre a Kbt. 148. § (3) bekezdés szerinti tizenöt napos jogorvoslati kezdeményezési időtartama lesz az irányadó, ami az ajánlatkérő elutasító döntésének közlésétől számítódik.

Az iratbetekintés és a szerződéskötési moratórium kapcsolata

A Kbt. 80. § (5) bekezdése előzetes vitarendezés esetére kimondja, hogy az ajánlatkérő a kérelem benyújtásától a válaszának megküldése napját követő tíznapos időtartam lejártáig akkor sem kötheti meg a szerződést, – ha részajánlat tétele lehetséges volt, a beszerzés érintett részére vonatkozó szerződést – ha eddig az időpontig a szerződéskötési moratórium egyébként lejárna. Az iratbetekintésre vonatkozó szabályok azonban nem tartalmaznak hasonló előírást, vagy kifejezetten arra vonatkozó rendelkezést, hogy önmagában az iratbetekintés ténye gátolná, vagy korlátozná a szerződés megkötését. Ugyanakkor maga a Kbt. is – a 2. § (7) bekezdésében – utal arra, hogy a Kbt. rendelkezéseinek alkalmazásakor, illetve jogszabályban nem rendezett kérdések esetében

a szabályozás céljával összhangban, a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni. Tehát megítélésem szerint akkor jár el helyesen az iratbetekintés jogintézményének célját szem előtt tartva az ajánlatkérő, ha iratbetekintés esetén – amennyiben a szerződéskötésre rendelkezésre álló kötöttségi idő ezt még lehetővé teszi – figyelemmel van az iratbetekintést követő jogorvoslat kezdeményezési határidőre is, és csak ennek letelte után köti meg a szerződést. Így később, amennyiben mégis megindításra kerülne egy jogorvoslati eljárás – egy esetleges, erre irányuló, Döntőbizottság által meghozott döntés esetén – könnyebbé válhat a helyzet reparációja, mert nincs egy megkötött szerződés, így folyamatban lévő teljesítés sem.

Iratbetekintés a döntőbizottsági eljárásban

A közbeszerzési eljárás irataiba, sőt a jogorvoslati eljárás során keletkezett iratokba való betekintésre is van lehetőség a döntőbizottsági eljárással összefüggésben. Amennyiben jogorvoslati eljárás indul, akkortól az ügyfeleknek megnyílik az iratbetekintési joga, melyet a döntőbizottsági ügyintézési határidő kezdetétől számított tizedik napig – szerződésmódosítással, szerződés teljesítéssel kapcsolatos ügyek esetén a harmincadik napig – gyakorolhatnak. A Döntőbizottság ügyintézési határideje a közbeszerzéssel vagy a beszerzéssel kapcsolatban rendelkezésre álló összes irat hiánytalan megérkezésétől indul, mely időpontról a Közbeszerzési Döntőbizottság értesíti a feleket. A Kbt. a jogorvoslati eljárás során gyakorolható iratbetekintés szabályait sokkal bővebben szabályozza, mint az eljárás során gyakorolható iratbetekintés szabályait. Kiemelést érdemel, hogy a Kbt. 162. § (1) bekezdés kifejezetten nevesíti, hogy az iratokba nem csak betekinteni lehet, hanem azokról másolatokat, feljegyzéseket is lehet készíteni, ezzel ellentétben a Kbt. 45. § kizárólag csak az iratok megtekintését említi. Megítélésem szerint célszerű lenne a Kbt. 45. §-ban is pontosítani az iratbetekintés módját és ott is jogszabályban meghatározni, hogy ez alatt a másolat és feljegyzés készítés is értendő. A Döntőbizottság gyakorlata szerint a Kbt. ügyfélképességi fogalmából következően az iratbetekintési jog sem terjedhet túl a kérelmezői, illetve az ellenérdekű ügyféli jogosultságon, azaz a közbeszerzési, illetve a jogorvos-

lati eljárási iratokat azon körben tekinthetik meg, amelyek vonatkozásában az ügyfélképességük megállapítható.

A jogorvoslati eljárás során is védelmet élvez az üzleti titok, így a feleknek lehetőségük van mások iratbetekintését kizárni vagy korlátozni olyan üzleti titokra hivatkozással is, melyre a közbeszerzési eljárásban nem hivatkoztak. Viszont ezt kifejezetten jelezniük kell a Döntőbizottság felé a Kbt. 162. § (2) bekezdés alapján, mivel a Döntőbizottság kizárólag azon iratok tekintetében van figyelemmel alapesetben az üzleti titok védelmére, amelyek kapcsán azt már a közbeszerzési eljárásban is jelezték az érintettek. Viszont a jogorvoslati eljárás során történő üzleti titokká nyilvánítás sem lehet korlátlan, hiszen úgy, ahogy az ajánlatkérő is jogosult megvizsgálni, hogy valóban fennáll-e, indokolt-e az adott irat üzleti titokkal való védelme, a Döntőbizottság is köteles megvizsgálni, hogy jogos-e az iratbetekintés korlátozása. Ha nem ítéli jogosnak azt a Döntőbizottság, akkor kötelezheti az érintettet olyan iratváltozat elkészítésére, amely nem tartalmaz üzleti titkot.

Az Európai Unió Bírósága a Varec SA kontra État belge (C-450/06. sz.) ügyben is rámutatott, hogy az üzleti titok védelmét és hatékony érvényesülését súlyosan veszélyeztetné, ha a közbeszerzési eljárással kapcsolatos ajánlatkérői döntés elleni jogorvoslat esetén az eljárással kapcsolatos minden információt korlátozás nélkül a jogorvoslati kérelem előterjesztője vagy akár más személyek, például a beavatkozók, rendelkezésére kellene bocsátani. Sőt egy ilyen lehetőség akár arra is ösztönözhetné a gazdasági szereplőket, hogy pusztán azért indítsanak jogorvoslati eljárásokat, hogy hozzáférhessenek versenytársaik üzleti titkaihoz. „Ebből következik, hogy valamely közbeszerzési eljárással kapcsolatos jogorvoslati eljárás keretében az ezen eljárásért felelős testületnek lehetőséget kell adni arra, hogy dönthessen arról, hogy az ilyen odaítélési eljárásra vonatkozó iratokban foglalt információkat nem adja ki a feleknek és jogi képviselőiknek, amennyiben ez szükséges a tisztességes verseny vagy a gazdasági szereplők jogos érdekeinek a közösségi jog által megkívánt védelméhez.”¹⁴

Az iratbetekintést minden esetben külön engedélyeznie kell a Döntőbizottságnak, ami vélhetően azt a célt is

¹⁴ A Varec SA kontra État belge (C-450/06. sz.) ügyben hozott ítélet 43. pontja.

szolgálja, hogy ne éljenek vissza az iratbetekintési joggal az ajánlattevők, érdekeltek, ne használhassák az iratbetekintést olyan információk megszerzésére, amire a közbeszerzési eljárás során nem volt joguk, illetve nem szükséges az adott jogorvoslatban érvényesíteni kívánt jog gyakorlásához. Ha a Döntőbizottság megengedi az iratbetekintést, akkor önállóan nem támadható végzéssel dönt, ha viszont a betekintési kérelmet elutasítja, akkor ezt a végzést a betekintést kérő megtámadhatja.

Azt, hogy az iratbetekintés a jogorvoslati eljárásban sem korlátlan, jól példázza a D.33/14/2021 számú döntőbizottsági határozat is. Ebben a Döntőbizottság rámutatott, hogy az ajánlatkérő azon indítványa, hogy kerüljön részére megküldésre az az állásfoglalás, amelyre a hivatalbóli kezdeményező hivatkozott a jogorvoslati kérelmében, nem volt iratbetekintési kérelemnek tekinthető, és abból az sem derült ki, hogy a kérdéses irat megkül-

dését a Döntőbizottság, vagy a hivatalbóli kezdeményező részéről kéri megtenni.

A Döntőbizottság a D.227/23/2021. számú határozatában arra is rámutatott, hogy abban az esetben az iratbetekintési kérelem idő előttinek tekinthető, amikor egy jogorvoslati kérelem – és abban egy iratbetekintési kérelem – hiányosan kerül benyújtásra és az nem alkalmas arra, hogy az alapján a jogorvoslati eljárás megindításra kerülhessen. A tárgyi esetben bár a Döntőbizottság általi hiánypótlási felhívás alapján a jogorvoslati kérelem pontosításra és kiegészítésre került, amely alapján a jogorvoslati eljárás megindult, azonban hiánypótlás során megküldött kérelmében már az iratokba való betekintést nem indítványozta a kérelmező. Így megfelelő időben benyújtott iratbetekintési kérelem hiányában a Döntőbizottságnak sem volt módja az iratbetekintést biztosítani.