

A közbeszerzési jogorvoslati eljárás során hozott döntések eljárásjogi elemzése A Procedural Analysis of Decisions Rendered in Public Procurement Review Proceedings

Dr. Szekeres Vanda, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság

DOI: 10.37371/KEP.2026.10.4

Címszavak: Közbeszerzési Döntőbizottság, közbeszerzési jogorvoslat, közigazgatási döntések

Keywords: Public Procurement Arbitration Board, public procurement review, administrative decisions

Absztrakt

A Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság, KDB) által hozott határozatok és végzések jogi természetüket tekintve közigazgatási döntések, mégis a jogi hatásukat és a bírósági eljárásokban jogi forrásként való alapulvételüket nézve kiemelkedő szakmai döntésnek minősülnek. A döntőbizottsági határozatok több tekintetben is jelentősek, legfontosabb lenyomatuk a gazdasági, kereskedelmi, piaci szférában van. A döntési jogkör összetettségére figyelemmel a téma részletesebb bemutatást kíván. A jogorvoslati eljárás jelenleg hatályos jogi szabályrendszerének keretein belül elhelyezve és az eljárás menetét követve kerül a lehető legtöbb típusú döntésforma a továbbiakban bemutatásra.

Abstract

The decisions and orders issued by the Public Procurement Arbitration Board (hereinafter referred to as the "Arbitration Board" or "PPA Board") are, in terms of their legal nature, administrative decisions. Nevertheless, having regard to their legal effects and the extent to which they serve as a legal reference in judicial proceedings, they constitute decisions of considerable professional and legal significance.

The decisions of the Arbitration Board are significant in several respects, with their most substantial impact being felt in the economic, commercial and market spheres. In view of the complexity of the decision-making powers vested in the Arbitration Board, the subject matter warrants a more detailed examination. Accordingly, within the framework of the legal rules currently governing the available legal remedies, and following the procedural stages of the relevant proceedings, the following sections will provide an overview of the widest possible range of types of decisions issued by the Arbitration Board.

Bevezető

A közbeszerzési jog a gazdaság valamennyi területét áthatja, átfogja. Egy az Európai Unió joga által körülhatárolt magyar jogterületről beszélünk. Ezen a jogterületen a piaci szereplők egymással, közbeszerzési kötelezettség alá eső áruk beszerzése, szolgáltatások megrendelése és építési beruházások kivitelezése tárgyában törekednek, a kógens szabályok betartása mellett, megállapodni. A megegyezéshez vezető úton azonban több akadály is a felek elé tárulhat, mely akadályokon áthaladás érdekében a piaci szereplők sokszor a szabályok mellőzésének, vagy nem pontos követésének eszközéhez nyúlnak. Az ilyen szabályszegések esetén nyújt segítséget a közbeszerzési jogorvoslat rendszere. A Döntőbizottság

jogilag releváns döntéseivel a jogsértések kapcsán gyors jogi rendezési lehetőséget ad.

A közbeszerzési jogorvoslatok során a Döntőbizottság az egész országra kiterjedő illetékességgel rendelkezik, azaz valamennyi, Magyarországon megvalósult közbeszerzési jogsértés kapcsán döntések meghozatalára jogosult és a megindított eljárásaiban a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényben [a továbbiakban: Kbt.] meghatározott feltételek fennállása esetén köteles is.

A jogalkotó egy olyan közbeszerzési jogorvoslati eljárást alakított ki Magyarországon, amelyben a Közbeszerzési Döntőbizottság, mint jogorvoslati szerv jár el első körben és biztosítja a jogviták lehetőség szerinti

végleges lezárását. A jogi anomáliák „első fokon” tehát nem a bírósági szervezetrendszerbe tagozódott szerv útján nyernek megoldást, hanem a KBD gyors megoldást nyújt a közbeszerzési viták rendezésében.

Jogorvoslati eljárás megindításához fűződő döntések

Ákr., Kbt. szabályairól általában (szubszidiaritás)

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) és a Kbt. általános és különös viszonyban áll egymással. Az Ákr. valamennyi, az alanyi hatálya alá tartozó szervvel szemben fogalmaz meg eljárási követelményeket. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására azonban a Kbt. Hatodik részében foglalt speciális szabályok is vonatkoznak. A Kbt. kógens, szabályaitól eltérést csak ritkán engedő törvény. Ez az eltérést nem engedő előírás, a Kbt. 145. § (1) bekezdésében foglaltan jelenik meg. A hivatkozott jogszabályhely nyújt lehetőséget arra, hogy a közbeszerzésekre vonatkozó jogorvoslatok során, az Ákr.-tól eltérő speciális szabályokat alkalmazhasson a Döntőbizottság.

A Kbt. 145. § (1a) pontja már az eljárásjogi szabályozás elején meghatározza azokat a főbb eseteket, mikor a Kbt. -ben foglalt speciális szabályok érvényesülése nyer elsőbbséget az Ákr.-rel szemben. A fent rögzített speciális rendelkezések egyike, hogy a KDB előtti eljárás kontradiktórius, tehát ellenérdekű felek jelenléte miatt nincs helye sommás eljárásnak. A hiánypótlás szabályai is speciálisak, ugyanis a Közbeszerzési Döntőbizottság meghatározott korlátok mellett, több ízben is hiánypótlásra hívhatja fel a kérelmezőt, vagy a hivatalbóli eljárást kezdeményező szervet. A nyilatkozási elv is eltérő szabályozás alá kerül, mivel a hiányzó közbeszerzési dokumentumok az ügyfél nyilatkozatával nem pótolhatók.

A hiánypótlás intézménye

A jogorvoslati eljárás két fő formában kezdeményezhető. Egyik formája a kérelem. A jogorvoslati kérelmet benyújthat az ajánlatkérő, ajánlattevő, közös ajánlattevők, részvételre jelentkező, közös részvételre jelentkezők, egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét a Kbt.-be 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. A másik formája a hivatalbóli kezdeményezés. Hivatalbóli eljárást kezdeményező iratot nyújthat be, ezáltal a KDB hivatalból indított eljárását kezdeményezhetik a Kbt. 152. § szakaszában meghatározott szervezetek, így például a Közbeszerzési Hatóság elnöke, az Állami Számvevőszék, a Magyar Államkincstár, ha a feladatkörük ellátása során a Kbt.-be, illetve a felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra.

A KDB előtti eljárás megindításának feltétele az, hogy a Kbt. 149. § szerinti valamennyi kötelező kelléket tartalmazza a jogorvoslati kérelem a következők szerint:

- a kérelmező adatai, a kérelmezői jogosultságot alátámasztó tények;
- az eljárás azonosítása: ajánlatkérő (beszerző) neve, székhelye, a közbeszerzés tárgya és a jogorvoslattal érintett rész;
- a jogsértésről való tudomásszerzés időpontja;
- a megsértett jogszabályhely kérelemi elemenkénti megjelölése (bizonyítékokkal alátámasztottan);
- a KDB döntésére vonatkozó indítvány; ideiglenes intézkedés elrendelésére irányuló indítvány és indokai;
- egyéb érdekelt megjelölése;
- esetleges előzetes vitarendezési kérelem (EVK) és az ajánlatkérő válasza.

Hiányos kérelem esetén a KDB végzés formájában hiánypótlásra hívhat fel vagy visszautasíthatja a kérelmet. A hiánypótló végzés a KDB aktusa, nem az ügy érdemét érintő döntéstípus, ezért végzés formájában kerül kibocsátásra. Az Ákr. a hatálya alá tartozó szervek kettő döntési típusát különíti el, így a határozatot és a végzést. A határozat az ügy érdemi részének elbírálására irányul, egyéb, érdemi kérdést nem érintő döntést végzésbe foglaltan hoz meg az eljáró szerv. Az Ákr. szabályozása e tekintetben is eltér a Kbt. szabályaitól, hiszen az Ákr. csupán egy hiánypótlási lehetőséget biztosít az eljárás megindítója számára. A hiánypótlás intézményénél fontos rögzíteni azt is, hogy annak címzettje az eljárás kezdeményezője (kérelmező, vagy hivatalbóli eljárás kezdeményezője), minden egyéb eljárási szereplő (ügyfél) felhívás útján kereshető meg nyilatkozat tétele, vagy eljárási cselekmény kifejtése iránt.

A jogorvoslati kérelem mellékleteinek hiánya is vezethet hiánypótlás kibocsátásának szükségességéhez. E körben példaként említhető a KDB eljárásáért fizetendő, a Kbt. 150. § (4)-(6) bekezdéseiben meghatározott

mértékű igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére vonatkozó igazolás. A kérelmezőnek a kérelem informatikai eszköz alkalmazásával megszerkesztett, szerkeszthető formátumú változatát (Word formátum) is a Döntőbizottság rendelkezésére kell bocsátani. Formai követelményt a kérelem tekintetében a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (Dáptv.) határoz meg, miszerint az okiratot a kötelező jogi képviselőnek megfelelő elektronikus aláírással kell ellátnia. A kötelező jogi képviselőt az eljárásban ügyvéd, kamarai jogtanácsos, állami közbeszerzési szaktanácsadó (ÁKSZ) vagy felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó látja el. A jogi képviselő törvényi előírásának oka az, hogy az ügyek jogi összetettsége és az eljárás komplexitása miatt elengedhetetlen a speciális jogterület mélyebb ismerete.

A hiánypótló végzés formája, tartalma

A hiánypótló végzés formai követelménye az írásbeliség, a Dáptv.-ben foglalt követelmények megléte. Tartalmi szempontból szükséges az eljárás azonosítása, az ügyfelek (kérelmező, hivatalbóli kezdeményező, ajánlatkérő, beszerző, egyéb érdekelt) és képviselőjük megnevezése, a vizsgált eljárás azonosítása, így az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) azonosítójának feltüntetése. A Kbt. szabályainak mellőzések esetében is elmaradhatatlan az eljárás azonosítása. A döntésben szerepelnie kell a döntés formájának, azaz meg kell jelölni, hogy végzés meghozatalára kerül sor, valamint a döntési jogkör alapjául szolgáló Kbt. szabályhely rögzítése is szükséges. A hiánypótlás, ahogy az már a korábbi pontokban kifejtésre került, irányulhat formai hiba javítására, valamint a kötelező kérelmi mellékek, az igazgatási szolgáltatási díj megfizetési igazolás, meghatalmazás, vagy EVK dokumentumok pótlására.

Önálló jogorvoslat kérdése

A hiánypótlás nem teljesítése a jogorvoslati kérelem visszautasításának következményét vonja maga után. Az ilyen tárgyban hozott végzés ellen önálló jogorvoslatnak van helye. Ez a körülmény nem jelent mást, mint, hogy a nem érdemben meghozott döntésekkel szemben önálló bírósági jogorvoslati eljárás lefolytatására kerülhet sor, vagyis keresettel megtámadhatók. A KDB döntései ellen benyújtott keresetek elbírálására a Fővá-

rosi Törvényszék rendelkezik kizárólagos hatáskörrel. Az eljárási szabályokat a KDB határozatai és végzései elleni bírósági eljárásban a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) tartalmazza. A Kp. eljárásjogi törvényként a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez (Pp.) viszonyítva speciális szabályozásnak tekinthető, a Pp. a Kp. háttérjogszabálya.

Az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás

Bármely hiány nem határidőre történő és nem megfelelő pótlása esetén a Döntőbizottság nem „fogadja be” a jogorvoslati kérelmet, a korábban részletesen bemutatott hiányok fennmaradása esetén a kérelmet visszautasítja. A visszautasítás tárgyában hozott KDB végzések, abban különböznek el a többi eljárási végzéstől, hogy a kérelmet bár érdemben nem vizsgálják, azok keresettel külön megtámadhatók.

Az eljárást megindító végzés

Amennyiben a Döntőbizottsághoz beérkező kérelem hiánytalan, minden törvényi feltételnek megfelelő, vagy bár hiányosan érkezett a kérelem, azonban hiánypótlást követően utóbb hiánytalanul benyújtásra kerül, a Döntőbizottság az eljárást megindítja. Az eljárás megindítása tárgyában a KDB végzést bocsát ki.

Az elektronikus úton beérkező, KRID számmal rendelkező, cégkapun (pl.: ha a kötelező jogi képviselőt ügyvéd látja el), vagy hivatali kapun (pl.: ÁKSZ által ellátott képviselő esetén) benyújtott kérelmet a KDB elnöke a fennálló ügyteher figyelembevételével hozott döntése alapján az ügyben eljáró tanácshoz szignálja. Az ügyelosztást követően a tanács tagjai megvizsgálják a kérelmet atekintetben, hogy hiánypótlás kibocsátása szükséges-e vagy esetleg a Kbt.-ben meghatározott jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő eltelt-e. Amennyiben a vizsgálat alapján minden feltétel adott az eljárás megindításához, a Kbt. 151. § (1) bekezdésében foglalt nagyon szűk határidő áll a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezésére az eljárása megindítására. A jogszabály alapján a kérelem beérkezését követő munkanapon az eljárást megindító végzést a KDB-nek ki kell adnia. A jogalkotói szándék a rövid határidő meghatározásával az eljárás minél gyorsabb megkezdése és az érdemben történő vizsgálati lehetőség biztosítása volt.

Ajánlatkérő felhívása, egyéb érdekelt megjelölése

Az eljárást megindító végzés alapján a KDB megkezdheti az érdemi jogi munkáját. Az eljárás megindításához több joghatás is fűződik. Ez az a pontja az eljárásnak, amikortól a Kbt. és az Ákr. által meghatározott eljárási határidők számíthatók. Bizonyos feltételek fennállása esetén a folyamatban lévő, jogorvoslattel érintett közbeszerzési eljárás határideje a döntőbizottsági eljárás befejezéséig felfüggesztésre kerülhet, amely a közbeszerzési eljárásban a határidő nyugvásához vezethet. Az eljárás megindulásával az Ákr. és a Kbt. szerinti ügyfelek jogorvoslati eljárásban biztosított jogaikat gyakorolhatják, kötelezettségeik teljesítésére pedig kötelezetté válnak.

Az eljárást megindító végzés tartalmi elemei szempontjából a Kbt. több előírást is rögzít. A végzésben a Döntőbizottság tájékoztatja az ajánlatkérőt arról, hogy a tárgybani eljárás megindult. Felhívja a KDB az ajánlatkérőt (mellőzés esetén beszerzőt) arra, hogy biztosítsa az eljárásban a kötelező jogi képviselét, valamint igazolja is azt meghatalmazás útján. Nem elegendő ez esetben az ajánlatkérő részéről megbízási szerződés, vagy SZMSZ (azaz szervezeti és működési szabályzat) csatolása. A Döntőbizottság részéről a tanácsstagoknak meg kell győződnie arról, hogy a képviselőnek az adott tárgyú eljárásra vonatkozóan van-e érvényes, Dáptv.-ben előírt követelményeknek megfelelő meghatalmazása. Az eljárás során előterjesztett valamennyi észrevétel, vagy érdemi nyilatkozat joghatályosan csak ilyen meghatalmazás birtokában tehető meg.

Az eljárást megindító végzés mellékletét képezi a hiánytalan jogorvoslati kérelem, valamint a hivatalbóli eljárást kezdeményező irat. A Kbt. általános jelleggel előírja a feleknek valamennyi nyilatkozatuk másik félnek közvetlenül történő megküldési kötelezettségét. Az eljárás megindítása előtt ez a kötelezettség a kérelmező, vagy hivatalbóli kezdeményező részéről is fennáll. A végzés tartalmaz felhívást arra is, hogy a felek az ügyre vonatkozó irataikat szerkeszthető (Word) formátumban - az üzleti titok feltüntetése és pontos megjelölése mellett - küldjék meg a Döntőbizottság részére.

Az üzleti titok megtartása a jogorvoslati szerv eljárása szempontjából azért is fontos kérdés, mert a titok az eljárásban részt vevő többi ügyfél jogainak korlátját képezi. A titok sérülését, más eljárási résztvevőnek a tudomására jutásának lehetőségét több eljárási cselekmény is magában rejtheti. A tényállás feltárása során a Döntőbizottság bizonyítási eljárási cselekményeket végez.

Ezek közül kiemelkedő a tárgyalás tartásának lehetősége, mely során a titok figyelembevételével kell eljárni a KDB-nek. Az üzleti titok sérülésére egy másik cselekmény is lehetőséget nyújt, ez pedig az iratbetekintés. Az iratbetekintés lehetősége arra irányuló kérelem alapján, meghatározott feltételek mellett és határidőig - pl. a betekinteni kívánt iratok, iratrészek megjelölése a betekinteni kívánó által - az ügyfelek jogosultsága. Ezen jog biztosítása azért szükséges, hogy az eljárás résztvevői valamennyi, részükről lényeges információ birtokában tehessenek nyilatkozatot, illetve észrevételt. Az eljárás többi résztvevőjének ezért olyan iratrészekbe, melyek védendő információt tartalmaznak, betekinteni a jogorvoslati eljárás során nincsen lehetőségük.

A Microsoft Word programmal elérhető szerkeszthető iratformátum megküldésére felhívás, a Döntőbizottság adminisztratív terheinek csökkentését segíti elő. Ilyen formátum előterjesztése csak akkor kötelező, ha az rendelkezésre áll az ajánlattevőnél. A szerkeszthető forma főképp az érdemi döntés tényállási részének ismertetésénél biztosít segítséget a biztosok számára. A közbeszerzési tárgyú ügyekben sokszor terjedelmes iratanyag feldolgozása szükséges ahhoz, hogy az érdemi döntés indokolási része a tényállásban fogalt információkkal megfelelőképp alátámasztott legyen.

A közbeszerzési eljárás lefolytatása során keletkező dokumentumok (néhány kivételtől eltekintve) az EKR rendszerében elektronikusan elérhetők. A Döntőbizottság részéről a tényállás tisztázási kötelezettsége teljesítése miatt elengedhetetlen valamennyi irat hiteles formában történő elérése. Ehhez a körülményhez nyújt segítséget az a végzésben foglalt felhívás, miszerint az eljárás tekintetében az adatokhoz való hozzáférést az ajánlatkérő az EKR rendszerében biztosítsa a KDB részére.

Az EKR jogosultsági feltételek biztosítása a KDB részére az előterjesztett iratok hiánytalansága, teljessége és esetleg más, a tényállás feltárása során szükséges dokumentum beszerzése miatt jelentős.

Ajánlatkérőt a fentiekén túlmenően terheli annak közlése is, hogy a Kbt. 165. § (7c) bekezdése szerint "a jogorvoslat tárgyává tett cselekményt a jogszabályban foglaltak szerint folyamatba épített ellenőrzést végző szervnek az érintett eljárásban adott előírása vagy az Integritás Hatóság ajánlása alapján teljesítette", továbbá a közbeszerzés támogatásból valósult-e meg. Ezen információk megadása azért szükséges, mert ha adott jogsértés kapcsán más szerv eljárásában bírság vagy pénzügyi

hátrány meghatározására is sor került, akkor az az adott jogorvoslati eljárás során a bírság mértékének csökkentő hatásával járhat.

Az eljárást megindító végzésben foglalt felhívások közül a legjelentősebb talán az ajánlatkérő által ismert eljárás egyéb érdekeltjének megjelölésére és elektronikus elérhetőségének megadására felhívás.

Értesítés, részvételi szándék jelzés, elmaradásának jogkövetkezménye

A közbeszerzési jogorvoslati eljárás ügyfél fogalmába az Ákr. kategóriáját szűkítve csak a Kbt. 154. § (1b) pontjában foglalt személyek, egyéb érdekeltnek tartozhatnak bele. Az egyéb érdekelt fogalmi körét tovább szűkíti a Kbt. 154. § (1a) bekezdése, mely alapján a KDB felhívja az érdekeltet, hogy a részvételi szándék jelzésére felhívó végzés átvételét követő három munkanapon belül a Dáptv.-ben meghatározott elektronikus kapcsolattartás útján jelezhetik a részvételi szándékukat. Amennyiben az érdekelt nem jelzik a Kbt.-ben előírt határidőnek és formának (elektronikus kapcsolattartás szabályai) megfelelően részvételi szándékukat, úgy a továbbiakban saját döntésük alapján az eljárásban nem vehetnek részt. A jogorvoslati eljárás egyéb érdekeltjévé válni és későbbiekben nyilatkozni, valamint az eljárásban ügyfélként valamennyi nyilatkozatról és eljárási cselekményről a KDB útján értesülni csak az tud, aki részvételi szándékát jelző nyilatkozatot tett.

Az eljárást megindító végzés és az ügyintézési határidő megindulásáról történő értesítés nem azonos eljárásjogi cselekmények. Az ügyintézési határidő (Kbt. 164. §) az EKR-beli iratokhoz való ajánlatkérői hozzáférés KDB részére megadásától az érdemi döntés meghozásáig nyitva álló határidőt jelenti. Az ügyintézési határidő indulása tekintetében a KDB további (keresettel külön nem megtámadható) végzést bocsát ki.

Jogorvoslati eljárás megindítását követően hozott döntések

A tárgyalást tűző végzés

A Közbeszerzési Döntőbizottság egyik legfontosabb feladata, hogy az előtte folyamatban lévő jogorvoslati eljárásban a tárgyi közbeszerzési üggyel kapcsolatos tényállási elemek mindegyikét feltárja és azokra alapozottan érdemi döntést hozzon. Erre ad lehetőséget a KDB-nek a bizonyítási eljárás lefolytatása. Az Ákr., mint általános

eljárási szabályokat tartalmazó törvény lehetőséget ad az eljáró szerv részéről tárgyalás tartására.

Az Ákr. 74. §-ában az alábbi szabályokat rögzíti a tárgyalás tekintetében:

Ákr. 74. § „ (1) A hatóság tárgyalást tart, ha

- a) a tényállás tisztázásához jogvitás eljárásban szükség van a felek együttes meghallgatására,
- b) az ügy természete lehetővé teszi, ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásban, vagy
- c) a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására (...)”

A Kbt. az Ákr. általános szabályai figyelembevételével sok tekintetben speciálisabb eljárási cselekményként határozza meg a tárgyalást. Tárgyalás tartására sor kerülhet az ügyfelek kérelmére, vagy ha a Döntőbizottság azt szükségesnek ítéli meg. A tárgyalás bár a tényállás felderítésének sokszor egyetlen eszköze és az eljárás gyorsítását, tisztázását is célozza az összetettebb ügyekben, de a jogalkotó a Kbt.-ben pontos határidőket határoz meg arra vonatkozóan, hogy ha a KDB tárgyalást tart, azt legkorábban mikor, és többszöri tárgyalás esetén milyen időközökkel szükséges megtartani, biztosítva ezzel azt, hogy az eljárás ne húzódjon el túlzott mértékben.

A Kbt. alapján az első tárgyalás időpontját úgy kell meghatározni, hogy arra az eljárás ügyintézési határidőjének megindításától számított 15 napon belül sor kerüljön, valamint ismételt tárgyalást a korábbi követő 8 napon belül kell kitűzni.

A KDB a bizonyítási eljárásban a tárgyalás tűzésére vonatkozó döntését végzés formájában hozza. A tárgyalást tűző végzés ellen önálló jogorvoslatnak helye nincs. A végzés tartalmazza a tárgyalás pontos idejét (év, hónap, nap) és pontos helyét. A tárgyalás helyszíne jelenleg a KDB 1026 Budapest, Riadó u. 5-11. szám alatti székhelye. A pontos helyszín megjelölés tartalmazza a tárgyaló számát is, ahol a tanács tagjai és az ügyfelek tartózkodnak az eljárási cselekmény alatt. A Döntőbizottság az esetek közel 80-90%-ában ezt az eljárási cselekményt elektronikus hírközlő hálózat útján folytatja le. A hírközlő hálózat útján történő lefolytatásról rendelkezés, vagy az, hogy a tárgyaláson a felek részéről személyes megjelenés szükséges, az idéző végzés kötelező tartalma. Az elektronikus hírközlő hálózat útján tartott tárgyalást a KDB Teams program keretén belül biztosítja. A végzés tartalmazza azokat a technikai azonosítókat, melyek az elektronikus jelenléthez szükségesek. Ilyen

formában megtartott tárgyaláson a személyes jelenlét hiánya miatt elengedhetetlen a felek azonosítása. A felek személyazonosítása a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i 2016/679. számú rendelete [GDPR] rendelkezéseinek megfelelő ügyfél-azonosítás keretén belül történik. A végzés kötelező eleme tehát az azonosítás módjának közlése. Mindezekre tekintettel a KDB végzésében felhívja a feleket, hogy a képviselők az elektronikus hírközlő hálózattal lefolytatott tárgyaláson személyazonosságukat a személyazonosításra alkalmas okmányok felmutatásával, elektronikus úton kell, hogy igazolják.

A fentebb írtak szerint Teams alkalmazáson keresztül, a kép és a hang együttes biztosításával zajlik le a tárgyalások nagy százaléka. Az utóbb készült jegyzőkönyvben a tárgyalás helyszínéül a tanács a KDB székhelyét és tárgyalóját jelöli meg, ahonnan az eljárás elektronikus hírközlő hálózat útján biztosított. A Közbeszerzési Hatóság honlapján elérhető a Döntőbizottság tárgyalási naptára, az ügyszám és időpont megjelölésével. Mivel a benyújtott kérelmeket a kérelmező és ügy tárgya, valamint ügyszám megjelöléssel a KDB közzéteszi a Hatóság honlapján, így a tárgyalás tényéről a nyilvános honlapon bárki tudomást szerezhet. Nagyon fontos garanciális elem az eljárásban a tárgyalások nyilvánosságának általános szabálya, csak az üzleti titok és védett adat tekintetében rendelhető el zárt tárgyalás. A titok vagy adat védelmét és zártan kezelését a tárgyalási jegyzőkönyvnek is megfelelően tartalmaznia kell. A végzés a fentiekre vonatkozó tájékoztatást is tartalmazza, így felhívja a feleket, hogy közöljék, ha valamely adat kezelését zártan kéri.

Annak biztosítása érdekében, hogy a tárgyalás célját elérhesse és a döntőbiztosok megfelelő felkészültsége biztosított legyen, a végzés szükséges melléke a felek arra vonatkozó felhívása, hogy a nyilatkozataikat és az ügyre vonatkozó irataikat a tárgyalást megelőzően bocsássák a Döntőbizottság rendelkezésére.

Megkeresés (diszkrecionális jogkör)

A Döntőbizottság diszkrecionális jogkörrel rendelkezik döntéshozatali folyamatában. A diszkrecionális jogkör saját elhatározás, saját belátás alapján való eljárást és döntéshozatalt jelent. Ez a körülmény nem az önkényes, visszaélészerű joggyakorlásra okot adó körülmény, épp ellenkezőleg, a jogszabályok döntési szabadságot nyújtanak a Döntőbizottság részére oly módon, hogy a feladatai ellátásához szükséges valamennyi információ rendelkezésére állhasson. Ilyen esetben van lehetősége a KDB-nek a tények, információk nyújtása érdekében más szervek megkeresésére. A megkeresés formája végzés, amely azonosítja a megkereséssel kért adatok körét. Eljárás kiterjesztése, az eljárás hivatalból való folytatása. Az eljárás kiterjesztésére vonatkozó végzés a Döntőbizottság azon döntései közé tartozik, mely a diszkrecionális jogkörének további megnyilvánulását jelenti. Más szempontból is rendhagyó végzés típusról beszélünk. A Kbt. szabályai szerint ilyen tárgyú végzés meghozatalára csak tanácsban van lehetőség, ami mutatja, hogy az ügy érdemét érintő eljárási végzésről beszélünk.

A Kbt. 146. § (3) bekezdésében pontosan nevesíti azokat a végzéseket, amelyek esetén a végzésben foglalt döntés tartalma kollektív akaratot kíván meg a tanács tagjai részéről. A Kbt. szóban forgó szakaszában akként rendelkezik, hogy az „(...) ideiglenes intézkedésen, a közbeszerzési ügy befejezését eredményező végzésen, az eljárás kiterjesztéséről szóló döntésen [158. § (1) bekezdés], valamint az ügy érdemében hozott határozaton (a továbbiakban: érdemi határozat) [165. §] kívül az eljáró tanács elnöke megtehet minden olyan intézkedést és meghozhat minden olyan végzést, amelyet a törvény a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe utal.¹

A Kbt. 158. § (1) bekezdése a KDB döntési terjedelmét az eljárása kiterjesztési lehetősége körében úgy szabályozza, miszerint „Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgáltakon túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat [165. §] meghozatala előtt, ezek vonatkozásában is eljárhat hivatalból. Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők

¹ Kbt. 146. § (3).

esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. „²

A Kbt. fent idézett bekezdésének pontos megértéséhez, illetve ahhoz, hogy egyértelmű választ adhassunk arra, miért tanácsi jogkörben meghozható döntésről beszélünk, fontos visszanyúlni a korábban részletezett jogorvoslati kérelem kötelező elemeihez. A kérelem kötelező tartalma közé tartozik annak meghatározása, hogy a kérelmező álláspontja szerint az ajánlatkérő mely jogszabályi rendelkezést sértette meg pontosan. A kérelmezőnek a megsértett jogszabályi rendelkezéseket kérelmi elemenként szükséges megjelölnie. A kérelmi elem tehát a KDB jogsértést megállapító döntésére vonatkozó kérelem, mely konkrétan megjelöli a jogsértést, amely megvalósulásáról a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi döntést fog hozni. A KDB a kérelemhez a kérelmi elemek tekintetében kötve van, megállapíthatja eljárását lezáró döntésében azt, hogy az ajánlatkérő (beszerző) valóban megvalósította-e a kérelemben foglalt jogsértést. Az ilyen döntés tehát érdemi és ehhez a Döntőbizottság tanácsának döntése szükséges.

A diszkrecionális jogkör és ebben a jogkörben hozott döntés további példája az eljárás hivatalból való folytatása. Ilyen végzés meghozatalára - szemben a kiterjesztéssel - a tanács elnökének döntése alapján is sor kerülhet. A döntés meghozatalához szükséges, hogy a kérelmező, vagy a hivatalból kezdeményező éljen azzal a Kbt.-ben biztosított jogával, hogy a kérelmét, vagy a hivatalból kezdeményezését visszavonja az eljárás egy bizonyos szakaszáig. A visszavonás esetén a Döntőbizottság helyezkedhet arra az álláspontra, hogy az eljárásban addig feltárt tényállás alapján megállapítható lenne a jogsértés megtörténte, tehát az érdemi döntés meghozatalának feltétele fennáll. A jogsértés orvoslására vagy a következményei elhárítására az eljárás megszüntetése miatt, a folytatás kérdésében hozott döntés hiányában, nem lenne mód.

Ideiglenes intézkedés

Közbeszerzési szerződés megkötésének engedélyezése

A KDB a jelenleg hatályos Kbt. alapján jogosult a kérelemben „*halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdek vagy*

közérdek (nemzetgazdasági ok)”³ megjelölése és egyben igazolása esetén a közbeszerzési szerződés megkötését engedélyezni. A Döntőbizottság döntése meghozatalakor mérlegelni köteles azt a körülményt, hogy egy ilyen szerződés megkötésének elmaradása több hátrányt okozna-e, mint amennyi annak megkötéséből származik. A Kbt. 156. § (4) bekezdésében példálózó jelleggel kiemeli, hogy a KDB mit tekinthet döntése szempontjából halasztást nem tűrő, kiemelkedően fontos közérdeknek. E fogalom alá „közzszolgáltatási tevékenység ellátásbiztonsága folyamatosságának fenntartása, valamint az egészségügyi ellátás biztosítása kapcsán az emberi élet és egészség védelme”⁴ került.

Egy olyan döntéstípusról beszélünk, amely a szerződéskötési moratórium, a Kbt. kógens szerződés megkötését tiltó időszaka alatt ad lehetőséget megállapodás létrejöttére.

Az eljárás megindulását követően hozott döntések közül az ilyen tárgyú végzés kiemelkedő jellegét mutatja az is, hogy ellene önálló jogorvoslatnak van helye. E körben kell kitérni arra, hogy az önálló jogorvoslat lehetőségéhez egy korábbi Kbt. rendelkezés Alaptörvény ellenességét kimondó AB döntésen keresztül vezetett az út.

Az Alkotmánybíróság döntése, önálló jogorvoslat közbeszerzési szerződés megkötését engedélyező döntés vonatkozásában

Az Alkotmánybíróság 2021. évben hozott döntést egy olyan Kbt. rendelkezés tekintetében, mely a Döntőbizottság szerződés megkötését engedélyező végzése vonatkozásában nem engedte annak önálló jogorvoslattal való megtámadhatóságát.

A jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítása tárgyában hozott 3111/2021. (IV. 14.) AB határozat a 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) 144. § (4) bekezdése utolsó mondatának utolsó tagmondata „a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását mondta ki.

Az AB döntés alapján a Kbt.-ben jogorvoslati jogosultság az érdemi döntés és a szerződés megkötését engedélyező végzés tekintetében szétválik, a külön jogorvoslat

² Kbt. 158. § (1).

³ Kbt. 156. § (4).

⁴ Kbt. 156. § (4).

biztosítja, hogy indokolt döntés (végzés) születhessen abban az esetben, amikor a KDB engedélyezi a szerződés megkötését és akkor is, ha elutasítja az engedélyezés iránti kérelmet.

A fentebb hivatkozott AB határozat több gyakorlati kérdést is felvet. Egyrészről meg kell említeni, hogy az önálló jogorvoslat lehetőségének biztosítása alapvetően fontos garancia a felek számára azért, hogy képviselt érdekeinek megfelelő döntés születhessen. Fontos annak a rögzítése is - másik szempontból is vizsgálva a kérdést -, hogy mi a szerződéskötés engedélyezésének célja. A közbeszerzési eljárás célja ugyanis egy, az ajánlatkérő beszerzési igényét kielégítő szerződés megkötése. Az ajánlatkérő célja tehát egy érdekeinek megfelelő szerződés megkötése és teljesítése. A piaci környezetben a körülmények gyakran változnak, az ajánlatkérő tehát érdekelt abban, hogy ha lefolytat egy közbeszerzési eljárást, az minél hamarabb igényei kielégítésére szolgáló szerződés megkötésével és annak teljesítésével záruljon. Ajánlatkérői részről tehát nagy eséllyel megtörténhet, hogy ha önálló jogorvoslattal élnek a szerződés megkötésének engedélyezése kérdésében, mikorra az önálló jogorvoslati szakasz lezárul, már a szerződés megkötéséhez és teljesítéséhez nem fűződik gazdasági, pénzügyi vagy egyéb érdeke, így az eredetileg felmerült és szükséges igénye már nem áll fenn, érdekmúlás következik be.

Közbeszerzési eljárás felfüggesztése

Az ideiglenes intézkedések között szót kell ejteni az eljárás felfüggesztéséről, melyről a Kbt. értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság ugyancsak végzésben határoz. A végzés meghozatalára a KDB tanácsstagjainak kollektív döntése szükséges. Ideiglenes intézkedések elrendelésére azonban csak abban az esetben kerülhet sor, ha valószínűsíthető a Kbt. rendelkezéseinek vagy abban foglalt alapelvek sérelme, illetve annak veszélye. A felfüggesztő végzés, ahogy az ideiglenes intézkedések ismertetésénél említettem, az idő tényezőt befolyásoló döntés. Ilyen döntés mellett az alapjául szolgáló közbeszerzési eljárásban a határidők nyugszanak.

Jogorvoslati eljárás megszüntetése (a Kbt. speciális megszüntető okai)

A jogorvoslati eljárás megszüntetése a Közbeszerzési Döntőbizottság döntési jogkörébe tartozó olyan, végzés formájában meghozható döntés, amely az utolsó az érdemi kérdésekben döntő határozat meghozatala előtt. A Kbt. szerinti speciális megszüntetési ok tehát a jogsértéssel érintett eljárás ajánlatkérő oldalán felmerült okból való megszüntetése. Amennyiben a jogorvoslati eljárás tárgyát képező közbeszerzési eljárás megszűnik, úgy a kérelem alapján a közbeszerzési eljárásban való jogsértés megállapítása is okafogyottá válik.

A Kbt. egy további megszüntetési okot is nevesít, miszerint a kérelmező oldalán felmerülő okból nem folytatódik az eljárás. Ilyen esetben a kérelem visszavonása, vagy fokozatosan valamennyi kérelmi elem visszavonása miatt esetleg kiüresedik a kérelem, ezáltal az érdemi döntés alapját képező egyes kérelmi elemek hiányában, alátámasztott döntés nem hozható.

Érdemi döntés, a határozat

Mely tárgyakban (hatáskör) hozható érdemi döntés?

A határozat meghozatala az eljárás záró akkordja. A Döntőbizottság tanácsának tagjai a KDB hatáskörébe tartozó ügyekben határozat meghozatalával zárják le a felek közötti jogvitát. A döntési jogkör csak a Döntőbizottság hatáskörébe tartozó ügyekre terjed ki. A hatásköri szabályokat a Kbt. taxatív határozza meg az alábbiak szerint.

A Kbt. 145. § (2) bekezdésébe foglaltan kimondja, hogy a „(...) közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt indult eljárás lefolytatása a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás tekintetében – ideértve (...) előminősítési ügyekben indított jogorvoslati eljárás) – a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.”⁵

A határozat formai és tartalmi követelményei

A KDB határozatai letisztultak, logikus felépítésűek. Elkülönült, de konzekvensen egymásra épülő részeivel, minden felmerült jogsértésben egyértelmű álláspontot alakít ki a Döntőbizottság.

A könnyebb követhetőség érdekében, a Közbeszerzési

⁵ Kbt. 145. § (2).

Hatóság honlapján elérhető és nyilvános határozatok alapján azok felépítése, főbb részei és a részek kötelező tartalma vázlatos formában a következő:

- Határozat fejléce (A KDB adatainak feltüntetése)
- Határozat eljárás adatait tartalmazó része (eljáró tanács adatai, ügyfelek adatai, beszerzés adatai)
- Határozat meghozatalára felhatalmazó rendelkezés, Közbeszerzési Hatóság nevében hozott HATÁROZAT (Kbt. 165. § (1) bekezdése)
- Rendelkező rész, bírság megállapítása, bírság megfizetésére vonatkozó rendelkezések, rendelkezés a költségviselésről, tájékoztatás a jogorvoslatról
- Indokolási rész (a tényállás ismertetése), jogorvoslati kérelem, hivatalbóli kezdeményezés, az ajánlatkérő észrevétele/ a beszerző észrevétele, az egyéb érdekelt észrevétele
- A Döntőbizottság döntése és annak indokai: az eljárásban figyelembe vett anyagi és eljárásjogi szabályok ismertetése, az egyes kérelmi elemenként történő lebontásban döntés és indokolás, esetleges bírság kiszabására vonatkozó rendelkezések, költségviselésre vonatkozó szabályok ismertetése, hatáskörre és illetékességre vonatkozó szabályok ismertetése, jogorvoslati tájékoztatás.

Tényállás, mérlegelési jogkör

A Döntőbizottság érdemi döntését a feltárt tényállás alapulvételével hozza meg. A tényállás alatt az eljárás ügyfeleinek nyilatkozataiban és csatolt mellékleteiben foglaltakat, tárgyalás tartása esetén az arról készült jegyzőkönyvben szereplő nyilatkozatokat, adatokat értjük. A tényállás megállapításakor fontos források a közhiteles nyilvántartások hiteles adatai, valamint a közbeszerzési eljárások legfontosabb adatait tartalmazó EKR rendszerében szereplő információk és dokumentumok. A tényállás rögzítése során az eljárás menetének bemutatása történik (általában időrendben, ügyfelek szerinti megosztásban). Ismertetésre kerül az eljárás szempontjából jelentős valamennyi tény, cselekmény.

A tényállás megállapítása szempontjából fontos a döntést megalapozó tények kérelmi elemekhez kötése is. Ehhez a témakörhöz kapcsolódva kell megemlíteni a korábban kifejtett kiterjesztés intézményét is. Ilyen ese-

tekben, a Döntőbizottság belátásától függően, olyan jogsértések kérdésében is születik döntés, mely nem képezte a kérelem, vagy kezdeményezés részét.

Jogkövetkezmény, bírság megállapításának gyakorlata

A Döntőbizottság határozatában az alábbi döntések meghozatalára jogosult a Kbt. 165. § (2) bekezdése alapján.

„ A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában

- a) az alaptalan kérelmet elutasítja;
- b) a hivatalból indított vagy folytatott eljárásban megállapítja a jogsértés hiányát;
- c) megállapítja a jogsértés megtörténtét;
- d) megállapítja a jogsértés megtörténtét és alkalmazza a (3) bekezdésben felsorolt jogkövetkezményeket;
- e) a (6) bekezdésben meghatározott esetekben a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki;
- f)
- g) hivatalból megállapítja a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés esetén a szerződés semmisségét vagy a 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt, hogy az érintett szerződés nem semmis;
- h) megállapítja, hogy a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.”⁶

A Döntőbizottság tehát a főbb felosztást tekintve kérelem alaptalanságát megállapító, jogsértést megállapító, illetve jogsértést megállapító és jogkövetkezményt alkalmazó (marasztaló) döntések meghozatalára jogosult. A Döntőbizottság által megállapítható jogkövetkezményeket a Kbt. 165. § (3) bekezdése határozza meg, miszerint a KDB jogosult a jogsértőt a Kbt-nek megfelelő eljárásra felhívni, az ajánlatkérő döntését feltételhez kötni, meg nem kötött szerződés esetén az ajánlatkérői döntést megsemmisíteni, törlést rendelhet el a minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékéből, valamint bírság kiszabására van lehetősége.

A bírság kiszabása tehát jogkövetkezmény, melyet alkalmazhat a KDB. A Döntőbizottság részére a Kbt. bizonyos esetekben kötelezővé teszi a bírság kiszabását. A leg súlyosabb jogsértések, így a Kbt. szabályainak mellőzése, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás feltételeinek

⁶ Kbt. 165. § (2).

hiányában kötött szerződés, a Közbeszerzési Hatóság előzetes értesítésének elmaradása HNT esetén, és a Közbeszerzési Hatóság elnökének hivatalbóli kezdeményezése alapján indult eljárásban kötelező a bírság kiszabása a Döntőbizottság részéről.

A Döntőbizottság a bírság kiszabásánál - ugyancsak az összes jogkövetkezmény megállapításánál - az eset összes körülményét vizsgálja. A bírság százalékos mértékét a Kbt. bizonyos körülmények fennállása esetén meghatározza.

A bírság összegének a meghatározása is az eset összes körülményétől függ, de a Kbt. kifejezetten nevesít körülményeket, melyek a bírság összegére pozitív, illetve negatív hatással lehetnek. Ezen szempontok például a jogsértés súlya, ismétlődő jellege, a beszerzés értéke, vagy a jogsértés ajánlatkérő eljárást lezáró döntésére gyakorolt hatása. Fontos megemlíteni az akarattartalmat is, a szándékos jogsértés az összeg megítélésénél nagyobb súllyal esik latba.

Rendelkezés az eljárási költségekről (igazgatási szolgáltatási díj)

Eljárási költségek alatt valamennyi, a jogorvoslati eljárással kapcsolatban felmerült költséget értünk. A költségek közé a megfizetett igazgatási szolgáltatási díj és a kötelező képviselőt ellátása körében felmerült költség (pl.: ügyvédi munkadíj) értendő.

Az igazgatási szolgáltatási díj a Döntőbizottság eljárásáért fizetett díj, mértékét a beszerzés becsült értékéhez számítva, és sávosan, kérelmi elemek számától függően határozza meg a Kbt. mind az uniós, mind a nemzeti eljárásrendben, azzal, hogy mindkét rendszerben annak minimum és maximum értéke is meghatározásra kerül. A díj mértékét tehát a kérelmi elemek számához is igazítja a közbeszerzési törvény. Az eljárás során azonban előfordulhat, hogy a kérelmező a kérelme bizonyos

kérelmi elemeit visszavonja az arra nyitva álló határidőben, ekkor az igazgatási szolgáltatási díj visszafizetéséről határoz a KDB. Amennyiben az igazgatási szolgáltatási díj befizetése nem történt meg, mivel annak megfizetésére az eljárás megindításakor - mentesség okán - nem volt szükség, úgy a határozatban erre a körülményre utalni szükséges.

A határozat elleni jogorvoslat (bíróági felülvizsgálatról tájékoztatás)

Az érdemi határozatban a KDB tehát döntést hozhat a kérelem alaptalansága, vagy jogsértés megállapítása kérdésében. A Döntőbizottság döntései jogi és szakmai teljességre törekednek, de az ügyfeleknek a döntéssel való egyet nem értése esetén, törvényi szinten biztosított lehetőségük van keresetet benyújtani a közigazgatási határozat ellen, bíróági felülvizsgálat iránt. A Döntőbizottság kötelezettsége, hogy döntései tartalmába a jogorvoslati lehetőséget, vagy annak kizártságát belefoglalják. Nem csak a jogorvoslati lehetőségről ad tájékoztatást, hanem annak benyújtási módjára vonatkozóan is tájékoztatást nyújt a tanács az ügyfél részére.

Záró rész

A Döntőbizottság, mint jogorvoslati szerv a közbeszerzési joggyakorlatban kiemelkedő és iránymutató szerepet tölt be. Olyan szerv, mely kizárólag jogi, szakmai alapon vizsgálódva, lezárást, megoldást hozó döntések kialakítására hivatott. Döntéseik joggyakorlatban betöltött jelentőségét mutatja, hogy bíróági eljárások során is gyakori hivatkozási alapként jelenik meg. A Közbeszerzési Hatóság honlapján publikált, nyilvánosan is elérhető döntések téma pedig iránymutatást adhat a közbeszerzési álláspontok kialakításában.