

A közbeszerzési jog jogorvoslati rendszere;  
speciális közbeszerzési jogviszonyok

dr. Arató Balázs

Konzulens:  
Dr. Farkas Csaba

2014

## **Köszönetnyilvánítás**

Köszönetet mondok Feleségemnek, dr. Aratóné Nagy Ágnesnek, aki nem csupán a nyugodt alkotómunka hátterét teremtette meg számomra, hanem a dolgozat elkészítéséhez is nélkülözhetetlen segítséget nyújtott sokrétű tudásával, ötleteivel, javaslataival. A dolgozatban megjelenő jogeset-elemzések az ügyvédi irodánkban végzett közös munka és közös gondolkodás feledhetetlen első tíz évének állítanak emléket.

## Bevezetés

Dolgozatomban elsődlegesen arra keresem a választ, hogy napjaink gyakran alkalmazott szabályrendszere, a közbeszerzési jog, hol helyezkedik el jogrendszerünkben, milyen jellemzők alapján határolhatjuk el más jogterületektől, illetőleg, melyek azok a sajátosságok, amelyek a közpénzekből lebonyolított beszerzések normarendszerének egyediségét, önálló jogszabályban való elkülönülését megalapozzák.

Ennek kapcsán megfogalmazott tézisem, hogy a közbeszerzési jog önálló jogterület, mely számos ponton és atipikus módon érintkezik más jogterületekkel. Ezen állításomat a közbeszerzési terminológia, a közbeszerzési jogviszonyok, valamint egyes speciális határterületi jogviszonyok elemző és összehasonlító vizsgálatával igyekszem bizonyítani. További módszerként alkalmazom a jogalkotó által a Kbt. mögöttes jogszabályainak rendelt törvények vizsgálatát, továbbá feltárom a közbeszerzési jogban ekként összefonódó normarendszerek logikai metszés- és kapcsolódási pontjait. Ügyvédi hivatásom gyakorlása során számos alkalommal volt részem közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban, és az ennek során szerzett tapasztalatok adtak ösztönzést arra, hogy a területen mélyrehatóbb vizsgálatot folytassak. Ennek megfelelően dolgozatom gerincét a jogorvoslati eljárások elméleti és gyakorlati vonatkozásai alkotják, több fejezetet szentelek a közbeszerzés jogorvoslati rendszerének, ideértve annak jellemzőit, történeti kialakulását, esetleg máig megoldatlan kérdéseit. A jogorvoslati rendszernek szentelendő megkülönböztetett figyelmet nem csupán szubjektív szempontok indokolják, hanem az is, hogy a közbeszerzési jogorvoslati rendszer olyan belső logikával rendelkezik, melynek mentén egyértelműen elhatárolható az egyéb jogorvoslati eljárásoktól.

A vizsgálat során - részben a jogszabályszöveg, részben pedig konkrét jogesetek alapján - górcső alá veszem, hogy a több évszázados fejlődés eredményeképpen kikristályosodott és folyamatosan tovább kristályosodó közbeszerzési jog, mely önálló jogterületként még alig nagykorú, miként viszonyul más jogágakhoz, jogterületekhez. Jellemzően és tudatosan olyan jogviszonyokat állítok vizsgálatom középpontjába, amelyek megítéléséhez egyidejűleg többféle jogterület szabályainak alkalmazása szükséges, és igyekszem iránymutatást adni azon jogviták, jogi dilemmák megoldásához, amelyekben – legalábbis látszólag – többféle törvény, esetleg alapelv ütközik egymással. Elemzésem során különösen a közbeszerzési jog polgári, közigazgatási, alkotmányjogi, versenyjogi és

gazdasági jogi vonatkozásait érintem, hiszen a jogorvoslati eljárások tapasztalatai itt hívják fel a figyelmet a legérdekesebb határterületekre, metszéspontokra.

A jogi dilemmák kapcsán nem szorítkozom a probléma pusztá felvetésére és elemzésére, hanem, ahol a jogalkalmazói, esetleg jogalkotói álláspont nézeteimmel ellenkezik, véleményt nyilvánítok, javaslatokkal élek. Ennek során módszerem az ok-okozati összefüggések feltárása, a gyakorlati igények meghatározása és lehetséges alternatívák kidolgozása a felmerülő probléma megoldására. A közbeszerzési jogorvoslati rendszer anomáliáinak definiálása, e jelenségek mélyreható vizsgálata, elemzése, az ezekre adott megoldási alternatíváim egyben a közbeszerzési rendszer lehetséges fejlődési irányait is előrevetítik.

Mivel a közbeszerzési jog és más jogterületek metszéspontjait vizsgálom, ezért átfogó és rendszerező vizsgálat alá vonom a közbeszerzési jog kikristályosodását, a többi jogterülettől való elkülönülése folyamatát.

Fontosnak tartottam, hogy főbb mozzanataiban ismertessem a közbeszerzési jog kialakulását, mai közbeszerzési törvényünk közvetlen és régebbi előzményeit. Ezen történeti vizsgálat mentén ismerhetők fel azon igények, amelyeknek köszönhetően a közbeszerzési normarendszer önálló jogterületté fejlődött. Ezek az igények határozzák meg azon alapelveket, amelyek társadalmi közmegegyezésből kell, hogy merítsék létjogukat, hiszen a közpénzek ellenőrzött felhasználása ossztársadalmi (nem csupán ajánlatkérői és ajánlattevői) érdek, és amelyeket a közbeszerzési törvénynek mindenkor tükröznie kell. Kizárólag a történeti szemlélet segíthet annak megértésében, hogy egyáltalán miért is támadt igény a beszerzésekre vonatkozó szabályrendszer kidolgozására, illetőleg, hogy a ma már rutinszerűen alkalmazott egyes jogintézmények milyen állami, ossztársadalmi megfontolásokból merítik létjogosultságukat. A logika által előírt sorrendet követve elemzésemet a történeti áttekintéssel kezdem.

## Tartalomjegyzék:

Bevezetés.....	3
I. Történeti áttekintés .....	7
I.1. A közbeszerzés rendeltetése, előzményei .....	8
I.2. Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk .....	11
I.3. A hazai ipar fejlesztéséről szóló 1907. évi III. törvénycikk .....	14
I.4. A földmunkások vállalkozó szervezetekének állami támogatásáról szóló 1923. évi XI. törvénycikk.....	16
I.5. Az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvénycikk .....	18
I.6. Közbeszerzési törvényeink a piacgazdaság hajnalán és napjainkban .....	22
I.6.1. A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény.....	22
I.6.2. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény.....	25
I.6.3. A 2011. évi közbeszerzési törvény .....	29
II. A közbeszerzési normarendszer helye a jogrendszerben, elhatárolási kérdések.....	32
II.1. A közbeszerzési törvények hatálya.....	33
II.2. A közbeszerzési törvények terminológiája, fogalomrendszere .....	33
II.3. Speciális jogviszonyok a közbeszerzésben .....	34
II.3.1. Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő jogviszonya.....	34
II.3.2. A nyertes ajánlattevő és az alvállalkozó jogviszonya .....	35
II.3.3. Elhatárolás a jogorvoslatra vonatkozó szabályok mentén.....	57
II.3.4. A közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződés .....	59
II.3.5. A klasszikus polgári jogi szerződéses jogviszony és a közbeszerzési szerződéses jogviszony összehasonlítása.....	68
II.3.6. A szerződés érvénytelensége.....	74
II.3.7. A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése.....	76
III. A közbeszerzési jogorvoslat jogszabályi keretei.....	81
III.1. A jogorvoslatihoz való jog.....	81
III.2. A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény jogorvoslati rendszere .....	88
III.3. A közbeszerzés kikristályosodott jogorvoslati rendszere a jelenleg hatályos Kbt. előtt.....	97
IV. A közbeszerzési jogorvoslat hatályos rendszere.....	100
IV.1. A Közbeszerzési Döntőbizottság munkájának jogi környezete, nemzetközi keretek .....	100
IV.2. Az irányelvi, uniós alapelvi keretek.....	102
IV.3. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának jogszabályi keretei, hatásköri elhatárolások ..	114
IV.4. A jogorvoslati eljárás megelőzése: előzetes vitarendezés, kamarai szerepvállalás.....	116
IV.5. A jogorvoslati eljárás .....	125

IV.6. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása.....	130
IV.6.1. A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárása .....	133
IV.6.2. Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásnak kezdeményezése.....	136
IV.6.3. A Közbeszerzési Döntőbizottság vizsgálatának terjedelme.....	138
IV.6.4. A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata .....	141
IV.6.5. Jogorvoslat a Közbeszerzési Döntőbizottság döntése ellen.....	143
IV.6.6. Speciális perek a hatályos közbeszerzési jogorvoslatban .....	146
IV.6.7. Ügyfélképesség a jogorvoslati eljárásban.....	151
IV.6.8. A jogorvoslati eljárás igazgatási szolgáltatási díjának viselése .....	160
V. A jogorvoslati eljárások gyakorlati tapasztalatai .....	161
V.1. A jelenleg hatályos Kbt. előtti időszak gyakorlati tapasztalatai.....	161
V.2. Gyakorlati tapasztalatok az új Kbt. tükrében.....	170
Összegezés .....	181
Felhasznált irodalom.....	184
Hivatkozott jogszabályok.....	188

## I. Történeti áttekintés

A magyar jog viszonylag új fejleménye a közbeszerzési jog. Az első hazai, kizárólag és kifejezetten közbeszerzési tárgyú jogforrás a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény volt, ennél azonban régebbi időkre kell visszanyúlnunk ahhoz, hogy megismerjük a közbeszerzési jogtörténeti előzményeit, kialakulásának folyamatát.

„A közbeszerzések joga a már Ulpianus által is megkülönböztetett, a jogrendszert alkotó két nagy jogterület, a közjog és a magánjog határán helyezkedik el.”<sup>1 2 3</sup> Szászy István megközelítésében<sup>4</sup> azok a jogviszonyok tartoznak a közjog fogalma alá, ahol a jogosított vagy jogilag megkötött személy maga az állam, vagy a közhatalmi szervezetként megjelenő állam valamely szerve. A magánjog fogalma alá ezzel szemben azon jogviszonyok sorolandók, melyek jogosultja vagy kötelezettje magánszemély, akinek magatartását nem az államnak, mint közhatalmi szervezetnek kell beszámítani.”<sup>5 6</sup> Ezt a nézetet a modern kori nemzetközi szakirodalom is osztja, amikor a közbeszerzési jogot a magánjog és a közjog, illetőleg a nemzeti jog és a közösségi jog metszéspontjában helyezi el.<sup>7 8</sup> Német nyelvterületen a közbeszerzési jogi normák bonyolódásának lehetünk tanúi,

---

<sup>1</sup> JUHÁSZ Ágnes: A közbeszerzésről másképpen; közjog és magánjog határán; Lectum Kiadó; Szeged 2014. 18. o.

<sup>2</sup> Ulpianus megfogalmazásában: „publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem”. Lásd: D.1.1.1.2.

<sup>3</sup> Megjegyzendő, hogy bizonyos álláspontok szerint a rómaiak közjog-magánjog elhatárolása nem a jogrendszer dichotómiáját, hanem csupán didaktikus felosztást jelentett. Lásd: JAKAB András: A magyar jogrendszer szerkezete; Budapest-Pécs Dialóg Campus Kiadó 2007. 208. o.

<sup>4</sup> Szászyéhoz hasonló megközelítés a magánjog-közjog elhatárolását illetően lásd: OTTO MAYER: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts; Leipzig: Duncker & Humblot 1914.

<sup>5</sup> SZÁSZY István: A magyar magánjog alapintézményei, a MEFESZ Jogász Kör kiadása; Budapest, 1949. 6. o.

<sup>6</sup> Szászy István megközelítése a közjog-magánjog elhatárolását illetően az ún. alanyelméletnek felel meg. A többi elméletről lásd: JAKAB 2007. 209-213. o.

<sup>7</sup> Itt megjegyzendő, hogy főleg egy ilyen, több jogterület metszéspontjában elhelyezkedő jogág esetében lényeges, hogy az állam következetesen elhatárolja magántulajdonosi és közhatalmi minőségét. A tartósan állami tulajdonban lévő vagyon hatékony működtetése, mint legitim cél megalapozhatja a meghatározott gazdasági célhoz kötöttséggel létrehozott állami szerv (mint például az Állami Vagyonkezelő Rt.) előnybe részesítését, pozitív diszkriminációját. Az állam a tulajdonossá válás szempontjából alkotmányosan igazolható közérdek mellett hozható előnyösebb helyzetbe. Ilyen kellő alkotmányos indok lehet a tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közcélú hasznossága, amely akár a szigorúbb büntetőjogi védelmet is alkotmányosan igazolhatja. Az állami (többségi) tulajdonban lévő szervet az állammal szemben alkotmányos tulajdonvédelem nem illeti meg.) Lásd: TÉGLÁSI András: *Az állami vagyon védelmének alkotmányjogi alapjai*. in: HORVÁTH Attila (szerk.): *Az állami ingatlanvagyon sorsa a rendszerváltozás után*. Örökség Kultúrpolitikai Intézet, Budapest, 2013. 100. o.

<sup>8</sup> (Megjegyzendő továbbá, hogy a fentebb említett elhatárolás szempontjából fontos a tulajdoni formák egyenjogúságának biztosítása) A tulajdoni formák egyenlőségéről lásd: TÉGLÁSI András: *A tulajdon alkotmányos védelme Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően*. in: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010 – 2011. I. kötet*, Pázmány Press, Budapest – Pécs, 2013, 307–314. p.

mert a jogalkotó minden felvetődhető kérdésre igyekszik választ adni, ugyanakkor ezzel összefüggésben nő a hibázási lehetőség, hiszen az ajánlatkérő szervezetek egyre nehezebben tudnak minden előírásnak, részletszabálynak megfelelni.<sup>9</sup>

Egy másik megközelítés szerint a közbeszerzések joga „nem közigazgatási jog, mivel az állami szervek gazdasági magatartását (beszerzéseinek lebonyolítását) szabályozza, de nem is hagyományos polgári jog, mivel nem autonóm polgári jogi alanyok egymás közötti kapcsolatát rendezi, hanem egyes jogalanyok belső ügyét, a beszerzési aktushoz vezető döntéshozatali folyamatot.”<sup>10</sup>

Először tehát globálisan, országhatároktól függetlenül vesszük górcső alá a közbeszerzési jog első megjelenési formáit. „A közbeszerzés nem európai integrációnk velejárója, hanem már régóta jelenlévő jogterület. Másrészt számos olyan jogintézmény van, ami mind a mai napig hat (hatott) a közbeszerzések területén, és a jogszabály-megértéshez hozzásegítheti az alkalmazót.”<sup>11</sup>

## **I.1. A közbeszerzés rendeltetése, előzményei**

Alapvető kérdésként merül fel, hogy milyen szükségletek teremtettek létjogot egy olyan normarendszer kifejlődésének, amelyet ma közbeszerzési jognak nevezünk. „Minden kor szabályozta a gazdaságot a saját fejlettségi fokán, próbálta az állami beszerzéseket valamilyen módon koordinálni. Ennek legfőbb és legjövödelmezőbb szegmense a hadiszállítások területe volt.”<sup>12</sup>

Ha először csupán nyelvtanilag vesszük górcső alá magát a kifejezést, arra jutunk, hogy a közbeszerzés valójában a köz érdekében álló beszerzés, vagyis olyan tevékenység, amely közpénzek felhasználásával, és ezért ellenőrizendő módon elégíti ki a köz bizonyos szükségleteit. A vonatkozó szakirodalom és a közbeszerzési joggal foglalkozó jogtörténetesek álláspontja szerint a közbeszerzési jog gyökerei a hadiszállítások által meghatározott történelmi korokban rejlenek. Természetesen ekkor még nem beszélhetünk

---

<sup>9</sup>ELSNER: BVerG Das österreichische Vergaberecht idF der BVerG-Novelle 2009 BGBl I 2010/15. 1. oldal

<sup>10</sup> BOZZAY Erika: A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat szervezeti és eljárási követelményrendszere az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján; in: Themis 2013. június; 59. o.

<sup>11</sup>BALOGH László Csaba et al.: Közbeszerzés CD melléklettel; Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2007.; 21. o.

<sup>12</sup>BERÉNYI Lajos et al.: Közbeszerzés KJK\_KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004 15. o.



klasszikus értelemben vett közbeszerzési jogról, bizonyos állandóan jelentkező szükségletek miatt azonban elkerülhetlenné vált a beszerzések valamilyen szintű szabályozása. Kulcspozíció volt az udvari szállítóé, aki – kissé erőltetett módon – a mai nyertes ajánlattevővel rokonítható. Ha tehát a közbeszerzési jogot elsődlegesen és kiindulásképpen magyar szemmel nézzük, akkor vizsgálódásunk során egészen a középkori magyar államig vissza kell nyúlnunk. Természetesen, mint a jogban megszilárdult legtöbb fejleménynek, úgy a közbeszerzésnek is megvannak az ókori Rómára visszavezethető előzményei<sup>13</sup>. Ebben a körben csupán röviden utalunk arra, hogy például a nagyobb volumenű beszerzések tárgyában az ókori Római Birodalomban már kezdetleges versenytárgyalásokat tartottak, amelyek nyertese a legkedvezőbb ajánlatot tevő személy volt. A középkorban az államok pénzügyi és gazdasági vérkeringésének középpontját a kincstár jelentette. Ez biztosította a köz javát szolgáló beszerzések pénzügyi forrását, és az ezzel való sáfarkodás kulcsfontosságú tevékenységnek számított. A szakirodalom egyértelműen úgy foglal állást, hogy a regálék, amelyek felségjogon szedett bevételek voltak, a mai koncesszió történeti előzményének tekinthetők. Kulcsfontosságú mozzanat volt a koncesszió és a közbeszerzés különválása, hiszen innentől beszélhetünk önállóan fejlődő, folyamatosan tökéletesedő közbeszerzési jogról. Mindez természetesen csupán egymást követő történelmi korok távlatából visszatekintve nevezhető mozzanatnak, hiszen a különválás nem egyik pillanatról a másikra következett be. Míg a közbeszerzés a regálék mentén, addig a koncesszió főként az árenda nyomán fejlődött önálló területté az évszázadok során. A javak beszerzésének központosítása szükségképpen maga után vonta egy olyan normarendszer megjelenését, amelynek legfőbb szerepe a hadi és udvari szállítások keretek közé szorításában állt.

Klasszikus értelemben vett közbeszerzésről ennek ellenére csupán akkortól beszélhetünk, amikor a polgári kor viszonyai közepette igény jelentkezett a közszállítások és a nagyobb, állami forrásból megvalósuló beruházások (építkezések) központi lebonyolítására és ellenőrzésére. Történeti források igazolják, hogy például már a XVI. század légkörétől sem volt idegen a vállalkozók versenyeztetése olyan esetekben, amikor a beruházás állami forrásból valósult meg<sup>14</sup>.

Központi szinten jelentkezett tehát annak igénye, hogy a munkát az arra rátermett végezze el, jó minőségben és kedvező áron. Ha tehát történeti vizsgálódás nélkül akarnánk meglegelni

---

<sup>13</sup> GREGÓCZKI Etelka: Közbeszerzések tervezése az önkormányzatok gyakorlatában Phd. értekezés 2007. 8. o.

<sup>14</sup> GREGÓCZKI i. m. 8. o.

a közbeszerzési jog legfőbb gyökerét, akkor azt ebben az általános emberi hozzáállásban és törekvésben kellene keresni.

A fentebb érintett nyilvános versenyeztetést korabeli szóhasználatból árlejtésnek nevezték, ami hűen érzékelteti, hogy minél alacsonyabb ár elérése volt a cél. Ugyanakkor követelmény volt az is, hogy az olcsó munka minőségileg kifogástalan legyen, így aligha szükséges tovább részletezni, hogy miként jutott el a közbeszerzési jog az összességében legelőnyösebb ajánlat bírálati szempontjához. Az írásbeli formák valamivel későbbi megjelenése a nagyobb biztonságot szolgálta, és jelentős lépés volt a közbeszerzési jog kikristályosodása felé vezető úton. A szakirodalom egységes annak megítélésében, hogy bár XVII-XVIII. századot megelőző kor „hadiszállításaiban, hadiellátásaiban és az udvar igény-kielégítéseiben fellelhetjük a közbeszerzés bizonyos előképeit, a közbeszerzés azonban kifejezetten a polgári kor terméke, gyökereinek az állandó hadsereg kialakulásának időszaka tekinthető.”<sup>15</sup>

Hazánkban a második világháború előtt a köz érdekében álló és a közpénzből megvalósuló beszerzéseket már törvényi és rendeleti szinten szabályozták. Követelmény volt a verseny biztosítása, egyszersmind és jól érzékelhetően ugyanakkor az is, hogy a hazai szállítók érvényesülni tudjanak. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy „a tisztességtelen verseny tilalma valójában csak XX. században vált széleskörűen elfogadottá, s bár a két világháború a nemzetközi kereskedelem fejlődésének folyamatát megállította, a „békés egymás mellett élés” korában az újból megindult.”<sup>16</sup>

Egészen a tizenkilencedik század utolsó néhány évéig semmilyen említést érdemlő jogforrás nem foglalkozott kifejezetten olyan kérdésekkel, amelyek mai értelemben is a közbeszerzési joghoz tartoznak. Ezekről az évektől azonban sorra jelentek meg törvénycikkek, amelyek már szenteltek némi figyelmet az úgynevezett közszállításoknak, és amelyek jól érzékeltetik, hogy mely területen és milyen okból jelentkezett igény speciális szabályozásra<sup>17</sup>. Megfigyelhető ugyanakkor, hogy a jogalkotó egyelőre megelégszik ezeknek a szabályoknak az elszórt rögzítésével, vagyis egészen a közelmúltig nem érett meg a helyzet egy önálló közbeszerzési törvény megalkotására.

---

<sup>15</sup> BERÉNYI et al. i. m. 17-18. o.

<sup>16</sup> VIDA Sándor: F. HENNIN-BODEWIG: A tisztességtelen verseny világviszonylatban; in: Magyar Jog; főszerkesztő: NÉMETH János; hatvanadik évfolyam; 2013. június; 381. o.

<sup>17</sup> GREGÓCZKI i. m. 11. o.

## I.2. Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk

Ez az első olyan írott jogforrás, amely számos tekintetben a mai közbeszerzési jogtörténeti előzményének tekinthető. Ez a törvénycikk „a szerződések állam nevében és javára történő megkötésének, azaz a mai értelemben vett közbeszerzésnek az első konkrét megjelenése a hazai jogfejlődésben”.<sup>18</sup> Megállapítható, hogy a későbbi klasszikus értelemben vett közbeszerzési jog ekkor még nem volt önálló jogterület, ez csupán egy közbenső fejlődési szakasz, azonban már ez idő tájt is megfogalmazódtak azok az igények, hogy a közérdekű beszerzések szabályozott mederben folyjanak, és ennek során a közpénzek ésszerű felhasználása ellenőrizhető legyen.

A jogalkotó rögzíti, hogy az állam nevében történő szerződés, egyezménykötés, valamint az ezeket pótló ajánlatok elfogadása főszabály szerint nyilvános verseny útján történik<sup>19</sup>. Hasonló megítélés alá esik az egyezmények jogerejével bíró jegyzőkönyvek megállapítása is. A törvény e főszabály alól nevesít bizonyos kivételeket, amelyek háttérben speciális érdekek állnak. Így például nem volt nyilvános versenyeztetés olyan esetekben, amikor valamely szükségletre, kölcsönre, szállításra vagy munkára nézve az állam érdeke titoktartást követelt.<sup>20</sup>

Kivételt képeztek a főszabály alól azok a tárgyak is, amelyek a köztudomás szerint verseny útján nem biztosíthatóak<sup>21</sup>, továbbá azok az üzletek, gyártmányok és szállítások, amelyek csupán kísérletül szolgáltak.<sup>22</sup> A jogalkotó meglehetősen általánosnak tűnő megfogalmazása szerint a verseny mellőzendő olyan esetekben is, amikor az ezzel járó késedelem hátrányokat okozna.<sup>23</sup>

Végül soron nyilvános verseny nélkül kerülhetett odaítélésre az a tárgy vagy munka, amelynek esetében a verseny nem vezetett eredményre, vagyis amikor a második árlejtésnél sem tettek ajánlatot, vagy pedig a megtett ajánlat valamilyen alapos oknál fogva

---

<sup>18</sup> BALOGH et al. i. m.

<sup>19</sup> Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvény 38. §: „Szerződésnek, egyezménynek az állam nevében való megkötése, vagy azokat pótló ajánlatok elfogadása, illetve szerződések vagy egyezmények jogerejével bíró jegyzőkönyvek megállapítása nyilvános verseny útján történik”

<sup>20</sup> 1897. évi XX. törvény 38. §: „Kivételnek 1. oly szükséglet, kölcsön, szállítás vagy munka, melyre nézve az állam érdeke titoktartást követel;”

<sup>21</sup> 1897. évi XX. törvény 38. §: „Kivételnek 2. oly tárgyak, melyek köztudomás szerint verseny útján nem biztosíthatók;”

<sup>22</sup> 1897. évi XX. törvény 38. §: „Kivételnek 3. oly üzletek, gyártmányok, szállítások, melyek csak kísérletül szolgálnak;”

<sup>23</sup> 1897. évi XX. törvény 38. §: „Kivételnek 4. oly szállítás vagy munka, mely halaszthatatlansága miatt az árlejtéssel egybekötött késedelmet nem tűri;”

nem volt elfogadható<sup>24</sup>. Az értékhatár korabeli megjelenésének lehetünk tanúi, amikor a jogalkotó úgy fogalmaz, hogy versenytárgyalás nélkül lehet odaítélni a háromszáz forintnál többbe nem kerülő munkát vagy tárgyat, illetőleg utasításszerű megbízás útján elégíthető ki az apróbb hivatali és egyéb szükséglet.<sup>25</sup> A fogalmak meglehetősen általánosak, a szabályozás kevésbé árnyalt, annyi azonban jól érzékelhető, hogy a jogalkotó felismerte az általánostól eltérő szabályozás szükségességét, és a szerződéses szabadság elvének a köz érdekében álló okból történő korlátozása mellett döntött.

A referenciák közbeszerzési jogban való érvényesülését szemlélteti a következő, ugyancsak a kivételek körében elhelyezett passzus. Ennek lényege, hogy olyan esetekben, amikor a beszerzés tárgya nagyobb horderejű (országos érdekű, nagybbszerű) építési beruházás, amelynek magvalósításához mai szóval élve speciális szakértelem szükséges, akkor a korlátlan és főként árszemponitú versenyeztetés a siker és a minőség rovására mehet. Ilyen esetekre nézve a törvény a kormányt jogosította fel annak eldöntésére, hogy melyik vállalkozó nyerje el a munkát.<sup>26</sup> Ezzel természetesen nem az ellenőrizhetetlen és megfoghatatlan szempontrendszeren alapuló kormányzati döntéshozatalnak kívánt teret engedni a jogalkotó, hanem a kormány általi pályáztatás előírásával azt igyekezett biztosítani, hogy valóban a legrátermettebb vállalkozó végezze el a munkát. A törvénycikk vonatkozó megfogalmazásai továbbra is általánosak, annyi azonban kitűnik belőlük, hogy lehetőség volt olyan pályázat kiírására, amelyen eleve csak az érintett szakterületen már bizonyított (tehát referenciával rendelkező) vállalkozások indulhattak. Külön rendeletek szabályozták a belföldi és határokon túli dohányvásárlást, valamint a jövedéki tárgyak hasznosítását, így versenyre ezekben az esetekben sem volt szükség.

A törvénycikk a lejárt szerződésekkel kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy ezek megújítására és meghosszabbítására versenyeztetés nélkül a miniszter a minisztertanács hozzájárulásával kizárólag abban az esetben jogosult, ha az állam érdeke a sürgős

---

<sup>24</sup> 1897. évi XX. törvény 38. §: „Kivételnek 5. oly szállítás vagy munka, melyre a második árlejtésnél sem tétetett ajánlat, vagy ha tétetett is, az alapos oknál fogva nem tartatik elfogadhatónak;

<sup>25</sup> 1897. évi XX. törvény 38. §: „Kivételnek 6. oly tárgyak vagy munka, melyek egyenként 300 frtnál többbe nem kerülnek és oly apróbb hivatali és egyéb szükségletek, a melyeknek beszerzése utasításszerű megbízás alapján történik;”

<sup>26</sup> 1897. évi XX. törvény 38. §: „Kivételnek 7. oly esetek, midőn valamely országos érdekű, nagybbszerű építmény létesítése vagy valamely üüszaki tárgy s általában tudományos, technikai vagy művészi ismereteket föltételező vállalat megvalósítása van czélul kitűzve, melynek kivitelét a siker kockáztatása nélkül korlátlan versenyezésre bocsátani nem tanácsos; ily esetekben a kormány jogosítva van a feladat legjobb megoldására pályázatot nyitni s a pályázat bírálati eredményéhez képest a munka tervszerű kivitelét vagy a pályázók egyikére bízni, vagy arra oly értelemben korlátozt versenyt nyitni, hogy csakis oly vállalkozók ajánlatai vétessenek tekintetbe, kik más hasonló alkalommal személyes képességüket már bebizonyították;”

intézkedést megköveteli, továbbá, ha ennek révén legalább a korábbi feltételek elérhetők.<sup>27</sup> Ha tehát a jövőre nézve volt kedvezőbb ajánlat, akkor nem lehetett a múltban fennálló szerződésből előnyt kovácsolni.

A jogalkotó sajátos eljárási rendet honosított meg az olyan állam nevében zajló építési, eladási, bérleti, felszerelési vagy beszerzési ügyletekre nézve, amelyek tárgyértéke az ötezer forintot meghaladta. A miniszteri jóváhagyás előtt ilyen esetekben be kellett szerezni a kincstári jogügyek igazgatóságának jogi véleményét a szerződésben szereplő feltételekre vonatkozóan.<sup>28</sup> A jogi szempontból egy tekintet alá eső szerződések esetében kizárólag a változtatásra nézve állt fenn ilyen közlési kötelezettség.

E törvényi rendelkezések áttekintő és összefoglaló jellegű ismertetése azért volt szükséges, mert belőlük alapvető következtetések vonhatók le arra nézve, hogy a mai megközelítés szerint is már közbeszerzésinek számító jogviszonyok hol helyezkedtek el a korabeli jogban. A jogalkotó az állam érintettségével zajló szerződések és ügyletkötések szabályait tehát a számvitelről szóló törvénybe illesztette, amely jogforrás - főbb jegyeit tekintve - a mai államháztartási törvény elődjének tekinthető. Megfigyelhettük továbbá az értékhatárok és a referenciák megjelenését, valamint azt is, hogy bizonyos magatartások (például visszaélés a fennálló szerződés meghosszabbítása útján) kiküszöbölése érdekében a jogalkotó konkrét szabályokat és eljárási rendet ír elő. A fenti elemzés tükrében tehát azt állítom, hogy bár az ismertetett beszerzési előírások a vizsgált időszakban még nem szerveződnek önálló jogterületté, ám a részletszabályok már olyan szervezőelvek köré csoportosulnak, melyek előrevetítik az elkülönülés és egységesedés folyamatát.

---

<sup>27</sup> 1897. évi XX. törvény 39. §: „Lejárt szerződéseket a minister a nyilvános verseny mellőzésével csak kivételes esetekben és ha azt az állam érdeke sürgősen követeli, a ministertanács hozzájárulásával csak akkor újíthat vagy hosszabbíthat meg, ha az előbbi vagy ezeknél is kedvezőbb föltételek voltak elérhetők.”

<sup>28</sup> 1897. évi XX. törvény 40. §: „Az állam nevében kötendő építkezési, eladási, bérleti, felszerelési vagy beszerzési ügyletekre vonatkozó szerződés, mely 5000 forintnyi értéket képvisel vagy meghalad; mielőtt azt a minister jóváhagyja, a kincstári jogügyek igazgatóságával közlendő a végből, hogy a szerződésben kitűzött föltételekre nézve, különös tekintettel a lekötött biztosítékokra is, jogi szempontból véleményt adjon.”

### I.3. A hazai ipar fejlesztéséről szóló 1907. évi III. törvénycikk

Ez a törvénycikk a következő alapvető jogforrás témánk szempontjából.<sup>29</sup> A jogalkotó önálló fejezetet szentel benne az úgynevezett közszállításoknak.<sup>30</sup> A fejezet bevezető paragrafusának első mondata egyben definíció is, hiszen megtudhatjuk belőle, hogy akkoriban pontosan mi is minősült közszállításnak. Eszerint közszállítás az olyan beszerzés, amely az állam, a törvényhatóságok, az ezek által fenntartott vagy segélyezett intézetek és intézmények, valamint a közforgalomra berendezett hazai közlekedési vállalatok ipari szükségleteit elégíti ki, és amelynek anyagi forrását a magyar korona ipara jelenti.<sup>31</sup> A jogalkotó tehát kifejezetten rögzíti, hogy az ilyen szükségletek és az ezekhez kapcsolódó munkaigények a magyar ipar révén fedezendőek. A törvénycikk kijelöl - egy mai szóval élve - ajánlatkérői kört, amelynek megrendelői gyakorlatára nézve további szigorú szabályokat állapít meg. Ha tehát úgynevezett közszállítás valósult meg, akkor a megrendelői oldalon álló fentebbi szervek kötelesek voltak a szállítás befejeztétől számított harminc, illetőleg hatvan nap alatt kiegyenlíteni a vállalkozó számláját attól függően, hogy annak értéke százezer koronát meg nem haladó, avagy afölötti. (Mai közbeszerzési jogunk a körbetartozás megfélékezése érdekében tartalmaz hasonló szabályokat.)<sup>32</sup>

A törvénynek a gyakorlatban is érvényesülnie kellett, ezért a jogalkotó a hazai iparvédelmi megfontolás jegyében feljogosította a kereskedelemügyi minisztert annak ellenőrzésére, hogy a szállítandó tárgyak hazai anyagokból, hazai ipartelepeken készülnek-e, továbbá, hogy hazai iparosok végzik-e a munkálatokat.<sup>33</sup>

A törvénycikk, felülírva az állami számvitelről szóló jogszabály ismertetett rendelkezéseit, felhatalmazta a minisztert arra, hogy az illetékes más miniszterekkel együtt rendeleti úton szabályozza a közszállítást megrendelő szervek beszerzéseinek folyamatát a kiírástól az odaítélésen át egészen a teljesítés ellenőrzéséig.<sup>34</sup> A közérdek primátusát jelzi, hogy a

---

<sup>29</sup> GREGÓCZKI i. m. 12. o.

<sup>30</sup> *A hazai ipar fejlesztéséről szóló 1907. évi III. törvény II. fejezet: A közszállításokról*

<sup>31</sup> *1907. évi III. törvény 13. §: „Az állam, törvényhatóságok, községek, az ezek által fenntartott vagy segélyezett intézetek és intézmények, valamint a közforgalomra berendezett hazai közlekedési vállalatok ipari szükségletei és munkálatai rendszerint a magyar korona országainak ipara révén fedezendőek”*

<sup>32</sup> *1907. évi III. törvény 13. §: „Az állami és közhatósági megrendelések számlái, a tényleg megtörtént átvétel után, százezer koronát meg nem haladó összegnél a szállítás befejezésétől száított harmincz nap alatt, százezer koronát meghaladó összegnél pedig hatvan nap alatt kifizetendőek”*

<sup>33</sup> *1907. évi III. törvény 14. §: „A közszállításokat és közmunkákat teljesítő ipartelepeket és vállalatokat abból a szempontból, hogy a szállítandó tárgyak hazai anyagokból, hazai ipartelepeken készülnek-e, illetőleg a munkálatok hazai iparosokkal végeztetnek-e, a kereskedelemügyi minister ellenőrzi.”*

<sup>34</sup> *1907. évi III. törvény 14. §: „Felhatalmaztatik a kereskedelemügyi minister, hogy tekintet nélkül az 1897. évi XX. tc. 38. és 39. §-ainak rendelkezéseire, az illető ministerekkel egyetértőleg rendeleti úton szabályozza a 13. §-ban felsorolt hatóságok, hivatalok, intézetek, intézmények ipari szükségleteinek és munkáinak*

jogalkotó igen szigorúan lépett fel a visszaélésekkel szemben. Ha ugyanis bizonyíthatóan törvénybe ütköző magatartást tanúsított valamely szállító vagy vállalkozó, akkor számolnia kellett azzal, hogy ideiglenesen vagy végleg kizárják a közszállításokból. A döntést az illetékes miniszter a kereskedelemügyi miniszter jóváhagyásával hozta meg.<sup>35</sup> E szabályok egyébként hosszú ideig csaknem változatlan formában maradtak érvényben.

A vizsgált jogszabály tükrében azt a megállapítást teszem, hogy a részletszabályok megjelenése a jogviszonyok differenciálódását jelzi, az ellenőrzés és szankcionálás igénye pedig a beszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati rendszer bölcsőjét jelenti.

A fentiekben vizsgált „két törvénycikk és az ezek alapján kiadott miniszteri rendeletek viszonylagos stabilitással szabályozták a közszállítások hazai rendszerét. A „boldog békeidőket” követő években vagy nem került alkalmazásra a joganyag a háborús helyzet miatt, vagy amikor ismét alkalmazásra került, akkor a háborús helyzet okaival összefüggésben, vagy egyéb gazdasági okok miatt preferenciális szabályok kerültek be a közszállítási joganyagba”.<sup>36</sup>

---

beszerzését, illetve végeztetését, kiírását, odaítélését, a szerződések kötését és teljesítésük ellenőrzését. A törvényhatóságokra és községekre vonatkozólag ez irányban a belügyminiszter intézkedik.”

<sup>35</sup> 1907.évi III. törvény 15. §: „A szállításoknál vagy munkáknál tapasztalt beigazolt visszaélés esetén a szállító vagy vállalkozó az illető miniszter által, a kereskedelemügyi miniszter hozzájárulásával végleg vagy meghatározott időre kizárható és ismétlés esetén kizárandó. Minden kizárásról a kereskedelemügyi miniszter a kizárás kimondásával egyidejűleg a kizárás okának megjelölésével értesítendő, a ki a kizárt szállítókról és vállalkozókról nyilvántartást vezet, s ezt az összes miniszterekkel átiratilag közli.”

<sup>36</sup> BALOGH et al. i.m. 30. o.

#### **I.4. A földmunkások vállalkozó szövetkezeteinek állami támogatásáról szóló 1923. évi XI. törvénycikk**

Ennek a jogszabálynak témánk szempontjából azért van jelentősége, mert megvilágítja, hogy a jogalkotó milyen szemlélet jegyében szabályozta a „köz munkák nyilvános versenytárgyalásait”. A földmunkások vállalkozó szövetkezetei az ilyen versenytárgyaláson anélkül vehettek részt, hogy bánatpénzt, óvadékot vagy biztosítékot kellett volna letenniük, vagyis irányukban egyértelműen pozitív megkülönböztetés érvényesült. A részvétel módja sem volt korlátozott; arra szóval vagy írásban egyaránt sor kerülhetett.<sup>37</sup> A támogatás elsődlegessége jegyében fogant szigorú szabály volt, hogy a szövetkezetek ajánlatait nem lehetett formai hibákra való hivatkozással mellőzni. Bizonyos munkák esetében természetesen elkerülhetetlen volt az óvadék, így a jogalkotónak erre nézve is rendelkeznie kellett. Ilyenkor az a szabály érvényesült, hogy a földmunkások vállalkozó szövetkezetei az óvadék letétbe helyezése iránti kötelezettségüket a munkabérek egy részének visszatartása útján is teljesíthették.<sup>38</sup> A jogalkotó általános érvénnyel rögzítette a szóban forgó szövetkezetek elsőbbségét olyan esetekben, amikor azok egy másik résztvevővel megegyező ajánlatot tettek, ha pedig a legjobb ajánlat és a szövetkezet által tett ajánlat egymástól az előbbi javára tíz százalékot meg nem haladó mértékben tért el, a pozitív megkülönböztetés jegyében akkor is a szövetkezet által tett ajánlatot kellett nyertessé nyilvánítani.<sup>39</sup>

E törvénycikk vonatkozó rendelkezéseinek ismertetése azért volt szükséges, mert a jogforrás híven tolmácsolja, hogy az adott kor viszonyai a közszállításokra vonatkozó szabályrendszer milyen mértékű további differenciálódását tették szükségessé. Ekkoriban tehát már megvolt az anyagi forrásuk a központi beszerzéseknek, így kezdetét vehette a

---

<sup>37</sup> *A földmunkások vállalkozó szövetkezeteinek állami támogatásáról szóló 1923. évi XI. törvény 5. §:* „Az 1. §-ban említett szövetkezetek bármely köz munkák nyilvános versenytárgyalásán szóval vagy írásban minden bánatpénz vagy biztosíték letétele nélkül részt vehetnek és ajánlatot tehetnek, tekintet nélkül arra, hogy a versenytárgyalási feltételek szerint a bánatpénz, óvadék vagy biztosíték letétele kötelező volt-e vagy sem. Formahibák miatt az 1. §-ban említett szövetkezetek ajánlatai nem mellőzhetők (közszállítási szabályzat 28. §)”

<sup>38</sup> *1923. évi XI. törvény 5. §:* „Oly köz munkáknál, ahol az óvadék letétele elkerülhetetlen, a szükséges vállalkozói óvadék a munkabérek egy részének visszatartása útján is képezhetők. Az óvadékképzés feltételei a vállalati szerződésben mindenkor minden kétséget kizárólag állapítandók meg.”

<sup>39</sup> *1923. évi XI. törvény 6. §:* „Egyenlő ajánlat esetén a köz munkák versenytárgyalásain az első §-ban említett szövetkezetek mindenkor előnyben részesítendők. Méltányos esetben pedig, ha az árajánlatok közötti különbség 10 (tíz)%-nál nem nagyobb, a köz munkák elvégzésére a kedvezőbb ajánlatok dacára ugyancsak az 1. §-ban említett szövetkezetek bízhatók meg.”



részletszabályok kijegecesedése. Felfigyelhetünk fel továbbá a verseny és versenyeztetés megjelenésére, ami a közpénzek felhasználásán belül a közpénzek célszerűbb, gazdasági szempontból optimális felhasználásának igényét helyezi előtérbe a közbeszerzési bírálati rendszer sajátos előhírnökeként.

A harmincas évek elején nagymértékű fejlődés tapasztalható főként a versenyjog területén. Ennek kihatásai a közbeszerzési jogra aligha elhanyagolhatóak. A közgazdaság és a közjó olyan védett értékke lépett elő, amelyet a közszállítások során sem lehetett figyelmen kívül hagyni.<sup>40</sup> Éppen ezért kiszélesedett a versenyjogi hatóság jogköre, és ügyelni kezdtek arra, hogy a gazdasági helyzet által „meg nem okolt” piacváltozások mesterségesen ne legyenek előidézhetőek. Alapvető követelménnyé vált tehát, hogy minden szempontból szabályosan lebonyolított eljárások eredményeképpen az a vállalkozás végezhesse el a munkát, amely arra leginkább alkalmas. Az itt áttekintő jelleggel ismertetett főbb változásokat a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. törvénycikk foglalja össze. Témánk szempontjából ennek a jogforrásnak azért van jelentősége, mert a közszállítások joga és a versenyjog egymáshoz való viszonyát szemlélteti.

---

<sup>40</sup> *A gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. törvény 6. §: „2. ha úgy találja, hogy a közgazdaság vagy a közjó érdekében a megállapodást, vagy a határozatot vagy alkalmazásuknak módját, vagy valamely intézkedést, tevékenységet, magatartást megszüntetni, módosítani vagy kiegészíteni szükséges, megkísérelheti a kötelezettekkel közvetlenül vagy közvetve - esetleg egyeztető bizottság közreműködésével - folytatott tárgyalás útján az ügynek békés kiegyenlítését és ennek eredményéhez képest intézkedik;*

*3. ha az előbbi pontban jelzett eljárás kellő eredménnyel nem járna, javaslatot tehet a m. kir. minisztériumnak, hogy a kötelezetteket az adó és vám tekintetében engedélyezett és egyéb közkedvezmények megvonásával, a közszállításokból való kizárással, az iparrendészet és a fuvardíjszabás körébe tartozó intézkedésekkel szorítsa a közgazdaságra vagy a közjó érdekére káros működésük abbahagyására; a m. kir. minisztérium ennek a pontnak alapján csak törvényes hatáskörébe utalt intézkedéseket tehet, az intézkedéseket azonban a jelen §-ban előrebocsátott feltétel fennállása esetében akkor is megteheti, ha az intézkedések alkalmazásának egyéb jogszabályokban megszabott különös feltételei nem is állnak fenn; ha azonban a m. kir. minisztérium a jelen § alapján iparigazolvány vagy olyan hatósági engedély elvonását látja szükségesnek, amely nélkül a kötelezettek üzemüket nem folytathatják, intézkedés végett a bírósághoz kell indítványt (7. §, 10. §, 14. §) előterjeszteni;”*

## I.5. Az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvénycikk

Ez a törvénycikk a közszállítások joga alapidokumentumának tekinthető. Legfőbb erénye, hogy az addig különböző jogforrásokban elhelyezett és eltérő szempontok szerint tematizált közszállítási joganyagot kögíti szerves egységgé<sup>41</sup>. Összefoglalóan kijelenthető, hogy a törvénycikket „bizonyos fokig a közszállítási szabályok újrakodifikálásának is tekinthetjük, hiszen számos addigi jogforrásokban megjelenő elemet egységesen iktatott be jogrendünkbe.”<sup>42</sup>

A témánk szempontjából kiemelkedő fontosságú rendelkezéseket a törvénycikk negyedik fejezete tartalmazza. A jogalkotó tételesen felsorolja azokat a szervezetet, amelyek úgynevezett hazai beszerzésre kötelezettek<sup>43</sup>. Csupán példálózó jelleggel említünk meg közülük néhányat. Az állam mellett hazai beszerzésre kötelezettek például a törvényhatóságok, a községek és az általuk intézmények, vállalatok, üzemek.<sup>44</sup> A szállítási szerződés teljesítésével kapcsolatos szükségleteik tekintetében hasonló megítélés alá estek azok az ipartelepek és vállalatok is, amelyek a fenti szervezetektől szállításokat vagy munkálatokat nyertek el.<sup>45</sup> Hazai beszerzésre kötelezte a törvény mindazon természetes vagy jogi személyeket, akik, illetőleg, amelyek közigazgatási hatósági engedélyeztetéstől függő jogosultságot szereztek.<sup>46</sup> A hazai beszerzés kötelezettsége ilyen esetekben a jogosultság gyakorlásával kapcsolatos szükségletekre nézve állt fenn. A hazai beszerzésre kötelezettek utolsó, törvény által nevesített csoportjába azok a természetes vagy jogi személyek tartoztak, akik, illetőleg, amelyek az adó-, illeték-, vám-, vagy szállítási költségek tekintetében egész termelésükre kiható lényeges kedvezményben részesültek.<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> GREGÓCZKI i. m. 12. o.

<sup>42</sup> BALOGH et al. i. m. 32. o.

<sup>43</sup> GREGÓCZKI i. m. 12-13 o.

<sup>44</sup> *Az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvény 18. §:* „Hazai beszerzésre kötelezettek:

a) az állam, törvényhatóságok, községek, az általuk fenntartott vagy támogatott intézetek és intézmények, vállalatok és üzemek, valamint az előbb említettek részvételével létesült intézmények és vállalatok, továbbá a közforgalomra berendezett hazai közlekedési vállalatok és ezeken kívül mindazok a jogi személyek, melyek külön törvény alapján létesültek vagy létesülnek az általuk kifejtett gazdasági tevékenység körében minden szükségletük tekintetében,”

<sup>45</sup> *1931. évi XXI. törvény 18. §:* „Hazai beszerzésre kötelezettek:

b) mindazok az ipartelepek és vállalatok, melyek az államtól vagy az a) pontban felsorolt hatóságoktól, intézetektől, intézményektől, vállalatoktól vagy üzemektől, illetőleg az előző pontban meghatározott jogi személyektől szállításokat vagy munkálatokat nyertek el, a szállítási szerződés teljesítésével kapcsolatos szükségleteik tekintetében.”

<sup>46</sup> *1931. évi XXI. törvény 18. §:* „Hazai beszerzésre kötelezettek:

c) mindazok a természetes vagy jogi személyek, melyek közigazgatási hatósági engedélyeztetéstől függő jogosultságot szereznek vagy szereztek, a jogosultság gyakorlásával kapcsolatos szükségleteiket illetőleg,”

<sup>47</sup> *1931. évi XXI. törvény 18. §:* „Hazai beszerzésre kötelezettek:

A kötelezettség egyébként azt jelentette, hogy a kereskedelemügyi miniszter által a törvény szellemében készített listán szereplő szervezetek a hazai termelés révén voltak kötelesek fedezni szükségleteiket. Ez alól csupán abban az esetben lehetett felmentést adni, ha a külföldi beszerzés a hazainál az ár és a minőség tekintetében egyaránt kedvezőbb volt.<sup>48</sup> A közszállításokat és a közmunkákat a kereskedelemügyi miniszter ellenőrizte abból a szempontból, hogy a szállítandó tárgyak előállítása hazai ipartelegeken, hazai anyagokból és félgyártmányokból, hazai üzemanyagok és hazai gépek felhasználásával, hazai munkaerő foglalkoztatása mellett történt-e.

A jogalkotó általános érvénnyel mondta ki, hogy a közszállítások keretébe tartozó beszerzéseknek vagy munkálatoknak főszabály szerint csak nyilvános versenytárgyalás útján van helyük.<sup>49</sup> Ez alól egyedül a kisiparnak fenntartott közszállítások és munkálatok, valamint eseti jelleggel azok a közszállítások és munkálatok képeztek kivételt, amelyekre nézve a kereskedelemügyi és az illetékes miniszter egymással egyetértésben így rendelkezett.<sup>50</sup>

A jogalkotó ebben a törvénycikkben már használja az ajánlattevő fogalmát, amikor is rögzíti, hogy közgazdasági okokból „a legkedvezőbb ajánlattevő ajánlata alapján” lehetőség van a beszerzés, illetőleg a munka megosztására a versenytárgyalás résztvevői között.<sup>51</sup> Ilyenkor olyan tényezők játszottak szerepet a mérlegelésben, mint például az érintett vállalatok nagysága és szállítóképessége. A jogszabályban utalás történik a fentebb már ismertetett 1897. évi XX. törvénycikkre, ami jelzi, hogy ez utóbbi még mindig

---

d) mindazok a természetes vagy jogi személyek, amelyek adó-, illeték-, vám-, vagy szállítási költségek tekintetében egész termelésükre lényegesen kiható kedvezményekben részesülnek.”

<sup>48</sup> 1931. évi XXI. törvény 18. §: „A kereskedelemügyi miniszter a jelen § a) pontja alá tartozó saját felügyelete alatt álló hatóságoknak, hivataloknak, intézeteknek, intézményeknek, vállalatoknak és üzemeknek, az ezek részére szállítást vagy munkálatot teljesítő ipartelegeknek vagy vállalatoknak, valamint a b), c) és d) pont alá sorolt természetes és jogi személyeknek, más miniszter pedig a kereskedelemügyi miniszter hozzájárulásával ugyancsak a saját felügyelete alatt álló hatóságoknak, hivataloknak, intézeteknek, intézményeknek, vállalatoknak és üzemeknek, valamint az ezek részére szállítást vagy munkálatot teljesítő ipartelegeknek vagy vállalatoknak a hazai beszerzésnek vagy a hazai munkások alkalmazásának kötelezettsége alól egyes indokolt esetekben, ha a külföldi beszerzés hazainál ár és minőség tekintetében előnyösebb, felmentést adhat...”

<sup>49</sup> 1931. évi XXI. törvény 20. §: „A közszállítások keretébe tartozó beszerzéseknek vagy munkálatoknak rendszerint csak nyilvános versenytárgyalás útján van helyük...”

<sup>50</sup> 1931. évi XXI. törvény 20. §: „A kisiparnak fenntartott közszállítások és munkálatok nyilvános versenytárgyalás mellőzésével is kiadhatók. Azt, hogy egyéb esetekben nyilvános versenytárgyalás mellőzésével közszállításokat és munkálatokat mikor lehet kiadni, a kereskedelemügyi miniszter az illetékes miniszterrel egyetértőleg állapítja meg.”

<sup>51</sup> 1931. évi XXI. törvény 20. §: „Ha közgazdasági okok kívánják, a beszerzés, illetőleg munka a versenytárgyalásban résztvett vállalatok közt, a vállalatok nagyságának és szállítóképességének figyelembevételével, a legkedvezőbb ajánlattevő ajánlata alapján megosztható. Ilyen esetekben az illetékes miniszter a kereskedelemügyi miniszter véleményét meghallgatni köteles...”

alapjogforrásnak számított, bár rendelkezéseitől az 1931. évi XXI. törvénycikk felhatalmazása alapján el lehetett térni.<sup>52</sup>

Szigorú szankciókkal kellett számolnia annak, aki nem tartotta be a közszállításokra és az azokkal egy tekintet alá eső munkálatokra vonatkozó törvényi szabályokat. Ha a visszaélést jogerősen megállapították, akár végleg is el lehetett tiltani a közszállítástól azt a szállítót vagy vállalkozót, aki törvénybe ütköző magatartást tanúsított.<sup>53</sup>

Végül külön szabályok vonatkoztak az úgynevezett rendszeres beszerzésekre. E megítélés alapja az volt, hogy a beszerezni kívánt cikkekre milyen időközönként és milyen mennyiségben volt szükség. A speciális szabályok és szállítási feltételek megállapítása tekintetében hatáskörrel a kereskedelemügyi miniszter rendelkezett, szükség volt azonban az ügykör szerint érdekelt miniszter egyetértésére is.<sup>54</sup> Ezek a rendelkezések a mai központosított közbeszerzés előzményeinek tekinthetők. Azt a cikket, amelyre nézve a kereskedelemügyi miniszter szabványt állapított meg, főszabály szerint kizárólag a szabványnak megfelelően volt szabad beszerezni, és a szabványtól csak a két miniszter (a kereskedelemügyi és az ügykör szerint illetékes) egyetértése mellett lehetett eltérni.<sup>55</sup>

Megállapítom, hogy a jogalkotó a közszállításokkal kapcsolatos kérdéseket ekkoriban szervesen az iparhoz tartozónak tekintette, éppen ezért az e területre vonatkozó szabályok az ipar fejlesztéséről szóló törvény passzusai között kerültek elhelyezésre. Ha alaposabban szemügyre vesszük az ismertetett rendelkezéseket, már felfigyelhetünk azokra a kérdéskörökre, amelyek fokozatos differenciálódása napjainkra külön jogág, de legalábbis önálló jogterület létrejöttét tette szükségessé.

---

<sup>52</sup> 1931. évi XXI. törvény 21. §: „A kereskedelemügyi miniszter az illetékes miniszterekkel egyetértőleg rendeleti úton az 1897:XX. tc. 38. és 39. §-ainak rendelkezéseitől eltérően is szabályozhatja a 18. §a) pontja alatt felsorolt hatóságok, hivatalok, intézetek, intézmények, vállalatok és üzemek szükségleteinek és munkáinak beszerzését, illetőleg végeztetését, kiírását, odaítélését, a szerződések kötését és teljesítésük ellenőrzését.”

<sup>53</sup> 1931. évi XXI. törvény 22. §: „A szállításoknál és munkáknál megállapított visszaélés esetében a szállító vagy vállalkozó végleg vagy meghatározott időre kizárható, a visszaélés ismétlése esetében kizárandó a közszállításokból, a jelen törvény hatálya alá eső munkálatokból vagy vállalkozásokból. A kizárás tekintetében saját tárcáját illetőleg a kereskedelemügyi miniszter, a többi tárcát illetőleg az illetékes miniszter a kereskedelemügyi miniszter hozzájárulásával határoz.

A kereskedelemügyi minisztert a kizárás kimondásával egyidejűleg minden kizárásról a kizárás okának megjelölése mellett értesíteni kell. A kereskedelemügyi miniszter a kizárt szállítókról és vállalkozókról nyilvántartást vezet és a kizárást mindenik miniszterrel közli.”

<sup>54</sup> 1931. évi XXI. törvény 23. §: „A kereskedelemügyi miniszter a jelen törvény IV. fejezetének hatálya alá tartozó rendszeres beszerzésekre, ha a beszerezni kívánt cikkekre nagyobb mennyiségben van szükség, az ügykör szerint érdekelt miniszterekkel egyetértően szabályokat és szállítási feltételeket állapíthat meg”

<sup>55</sup> 1931. évi XXI. törvény 23. §: „Oly cikket, amelyre a kereskedelemügyi miniszter szabványt állapított meg, rendszerint csakis a szabványnak megfelelően szabad beszerezni. A szabványtól, illetve a szállítási feltételtől csakis a kereskedelemügyi miniszternek az ügykör szerint érdekelt miniszterrel egyetértőleg adott engedélye alapján szabad eltérni.”

A vizsgált korban még csak jelentkezett annak igénye, hogy az iparnak, illetőleg a szállításoknak ezt a speciális területét az általánostól eltérően, de legalábbis kiemelten szabályozzák és ellenőrizzék, az a dilemma azonban, hogy mindez melyik jogág keretében történjen, csupán jóval később jelentkezett.

Forráselemzés eredményeképpen megállapítottam, hogy a közszállítások jogát attól függően szabályozták más-más törvény keretei között, hogy az a jogviszony, amelyre nézve éppen speciális szabályokat kellett megállapítani, hová is tartozott.

Egészen a közelmúltig szórványosan és szétszórta fordultak elő a jogban a közpénzből megvalósuló beszerzések szabályai, vagyis nem volt egységes, a közbeszerzésekre nézve általában irányadó jogforrás. Hiányzott tehát az az alapvető feltétel, amelynek hiányában önálló jogágról, jogterületről nem is beszélhetünk.

A jogalkotás az ipar fejlesztéséről szóló törvény megjelenését követő években erősen átpolitizálódott, így szakmai alapon álló, maradandó elvek és szabályozási módok nem születtek. „Az 1940-es évek végétől kezdve – a szocialista gazdasági elképzeléseknek megfelelően – a közbeszerzés, a versenyeztetés, mint olyan, gyakorlatilag teljesen eltűnik a hazai gazdaságból. Ugyan már az 1960-as évektől kezdve egyre gyakrabban merül fel igény a versenyeztetési eljárások, a piacgazdasági elemek visszaállítására (különösen az építkezési beruházások területén), azonban a beszerzés korábban szabályozott intézményének visszaállítására csak a nyolcvanas évek elejétől került sor.”<sup>56</sup>

A XX. század nyolcvanas éveiben az akkori politikai viszonyok által meghatározott irányban változott a közbeszerzésekre vonatkozó joganyag. A versenytárgyalásról szóló 1987. évi 19. tvr. lehetővé tette versenytárgyalás megtartását<sup>57</sup> oly módon, hogy azon csak a kiíró által meghatározott számú résztvevő indulhatott. A szabályozás egyébként azon az alapon állt, hogy a Pénzügyminisztérium állapíthatta meg a kötelezően versenytárgyalás alá vonandó szerződések körét. E szerződések közös vonása az volt, hogy az ellenszolgáltatás részben vagy egészben a központi költségvetésből származott. Az értékhatárok a nyolcvanas évek végén jelentek meg, és kezdetben a gazdálkodó szervezetek ezt meghaladó beszerzéseire is vonatkoztak.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény ugyancsak említést érdemlő jogforrás témánk szempontjából<sup>58</sup>. Az önálló közbeszerzési törvény néhány évvel későbbi

---

<sup>56</sup> JUHÁSZ 2014. 59. o.

<sup>57</sup> GREGÓCZKI i. m. 14. o.

<sup>58</sup> GREGÓCZKI i. m. 15. o.

megalkotása előtt e törvény rendelkezései között kerültek elhelyezésre azok a szabályok, amelyek azonban továbbra is csak a régi jogszabály alapján voltak értelmezhetőek. Az Áht. csupán annyit írt elő, hogy a költségvetési szervek beruházási és felújítási feladatainak megvalósítására nyilvános versenytárgyalást kell tartani akkor, ha a beszerzés értéke meghaladja a költségvetési törvényben, illetőleg a helyi önkormányzat költségvetési rendeletében szereplő értékhatárt<sup>59</sup>. A jogszabály fogalom-meghatározásokat nem tartalmazott, és nem felelt meg a piacgazdasági követelményeknek.<sup>60</sup>

## **I.6. Közbeszerzési törvényeink a piacgazdaság hajnalán és napjainkban**

### **I.6.1. A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény**

A nemzetközi szakirodalom által is vallottan, a közbeszerzési jog mára a gazdasági jog egyik legfontosabb területévé vált.<sup>61</sup>

„Általánosságban elmondható, hogy a közbeszerzés egy sajátos versenyeztetési eljárás. A közbeszerzés egy folyamat, amelyet a törvényben taxatív meghatározott ajánlatkérő indít – egyéb feltételek megvalósulása esetén - vagy indíthat, azért, hogy a törvényben meghatározott szigorú alaki és tartalmi szabályok betartása és betartatása mellett versenyeztesse az ajánlattevőket. A versenyeztetés célja pedig nem más, mint a legalkalmasabb, legfelkészültebb ajánlattevő kiválasztása, az hogy az eljárás eredményeként a lehető legjobb kondíciókkal kössünk szerződést.”<sup>62</sup>

Magyarország első, a fenti cél jegyében fogant közbeszerzési törvényét 1995 májusában fogadta el a Parlament, és 1995 novemberében lépett hatályba<sup>63</sup>. Ez a jogszabály számos elemét hordozza a II. világháború előtti közszállítások jogának<sup>64</sup>, mindeközben pedig az Európai Unió közbeszerzési tárgyú irányelvei is határozottan érvényesülnek benne<sup>65</sup>.

---

<sup>59</sup> Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 95. §: (1) A költségvetési szervek beruházási és felújítási feladatainak megvalósítására a költségvetési törvényben, illetve a helyi önkormányzat költségvetési rendeletében meghatározott értékhatár felett nyilvános versenytárgyalást kell meghirdetni. A versenytárgyalás szabályait külön jogszabály határozza meg.

(2) A költségvetési törvényben meghatározott értékhatár feletti beszerzésekre az (1) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni.

<sup>60</sup> A jogszabály ma már nem hatályos.

<sup>61</sup> ELSNER i. m. 1. o.

<sup>62</sup> FARKAS Csaba: Ajánlattétel, ajánlatok értékelése a nyílt közbeszerzési eljárásban; doktori disszertáció; Szeged 2010.; 8. o.

<sup>63</sup> GREGÓCZKI i. m. 22. o.

<sup>64</sup> U. o. 13 o.

<sup>65</sup> U. o. 22. o.

„A törvény koncepciója szerint a Közbeszerzések Tanácsában a közérdeket, az ajánlatkérők valamint az ajánlattevők érdekeit egyaránt hat-hat személy képviseli.”<sup>66</sup>

A közbeszerzési törvény megalkotását mindenekelőtt az indokolta, hogy biztosítani kellett az államháztartás alrendszerei vagyongazdálkodásának hatékonyságát és átláthatóságát, különös tekintettel arra, hogy ekkoriban már több tízmilliárd forint körül alakult a közbeszerzéseknek az államháztartás kiadásain belüli éves részaránya. Az addig hatályos szabályozás e céloknak nem tett eleget, a hiányos és elnagyolt jogszabályok módosítása helyett új törvény megalkotására volt szükség, és ezt a jogalkotó felismerte.

Az újraszabályozás legfőbb célja az volt, hogy biztosítsa az államháztartási forrásokból lebonyolított beszerzések átláthatóságát, a verseny megvalósulását és azt, hogy a közpénzeket felhasználó szervek megtervezzék beszerzéseiket és ezáltal racionalizálják költségeiket. (Az alrendszerek forrásigényének ismerete elengedhetetlen az állami költségvetés megtervezéséhez.)

Akkoriban fennálló nemzetközi szerződéseinkből következett, hogy a szabályozást átmeneti időszakra kellett kidolgozni két rendkívül fontos szempont összeegyeztetésével. Egyrészt a közbeszerzések általános, normatív szabályozásánál - a jogharmonizáció jegyében - figyelembe kellett venni az EK irányelveit, másrészt a külföldi székhelyű vállalkozások számára a teljes piacnyitást csak az Európai Unióhoz való csatlakozást követően kellett megvalósítanunk. Ez lehetőséget adott a hazai ipar és foglalkoztatáspolitikai elősegítésére irányuló szabályok kialakítására. Vizsgálataim során megállapítottam, hogy a jogalkotónak e törvénnyel két ellentétes irányú szempontrendszert, nevezetesen a piaci liberalizációt és a piacvédelmet kellett homogenizálnia.

Érdekességként megállapítható, hogy Magyarország az átmeneti időszak végére a közösségi vállalatok irányában a nemzeti elbánás biztosítására vállalt kötelezettséget, és nem kifejezetten arra, hogy a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályait a közösségi normákhoz harmonizálja.

A törvény koncepciója nagymértékben a vonatkozó európai közösségi irányelvek szabályaira épült, mivel az Európai Megállapodás 67. Cikke alapján fennálló általános jogharmonizációs kötelezettségünk e területre is kiterjedt. Másrészt célszerű is volt átvinni a közösségi normákat, hiszen piacgazdasági körülmények között már a 70-es évek elejétől csiszolódó, s a 90-es évek közepére jól bevált szabályozási rendszerről volt szó, amely

---

<sup>66</sup> BALOGH et al. i. m. 53. o.

elvieken biztosította a verseny tisztaságát és a közpénzek felhasználásának átláthatóságát, ellenőrizhetőségét. A jogalkotónak az alábbi megállapodásokra is figyelemmel kellett lennie: a Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt, Magyarország és az Európai Közösségek, valamint azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló Európai Megállapodás 66. és 67. cikk, az EFTA-államokkal és a közép-európai országokkal kötött szabadkereskedelmi megállapodások. Ez utóbbiak a piacnyitás köre és mértéke tekintetében biztosított előnyeink fenntartását lehetővé tették, ugyanakkor hangsúlyozták, hogy a közép-európai államokkal szemben érdemes a viszonyosság elvén állni.

A GATT Kormányzati beszerzésekről szóló Kódexéhez való csatlakozás tekintetében Magyarország távlatilag kötelezte el magát azzal, hogy az említett szabadkereskedelmi megállapodásokban rögzítette csatlakozásra való törekvését. A jogalkotó ennek ellenére úgy döntött, hogy a közbeszerzésekről szóló hat közösségi irányelv mellett a GATT Kormányzati Beszerzésekről szóló Kódexének, valamint a közbeszerzések tárgyában született UNIDROIT-mintatörvény egyes elemeit is beépíti a koncepcióba.

Az új törvénynek arra kellett választ adnia, hogy miként lehetséges átlátható szabályokkal átmenetileg a hazai vállalkozásokat kedvezményekben részesíteni úgy, hogy eközben a közbeszerzési szabályozás másik fontos gazdaságpolitikai célja, a közpénzek hatékony felhasználása se sérüljön. A hazai vállalkozások körén belül már ekkor kiemelt helyet foglaltak el a kis- és középvállalkozások, melyekhez a jogalkotó a pozitív diszkrimináció eszközével közelített.

A közbeszerzési értékhatárok megjelenése, valamint a Közbeszerzések Tanácsának életre hívása is e törvényünkhöz köthető. Érdeklődéssel ide kívánczik, hogy a koncepció kidolgozását megelőzően készült hatástanulmány abból indult ki, hogy évente hozzávetőlegesen 600-800 közbeszerzési eljárás fog indulni, és a törvény hatálya körülbelül 5000 szervezetre fog kiterjedni, és a beszerzések várható összértéke 273 milliárd forint körül fog alakulni. A hatástanulmány szerint egy-egy beszerzési eljárás lebonyolításának költsége nagyjából a beszerzés összértékének 0,1-0,2%-a lesz, a törvény szerinti szabályok alkalmazása azonban végső soron 5-20% megtakarítást fog eredményezni az ajánlatkérő számára.

A törvény alapvetően megfelelt a jogharmonizációs követelményeknek, így azt egészen 1999-ig nem is módosították érdemben<sup>67</sup>. Anélkül, hogy a változásokat ebben az áttekintő jellegű és sokkal inkább a közbeszerzés jogrendszerben elfoglalt helyét tárgyaló munkában

---

<sup>67</sup> GREGÓCZKI i. m. 22. o.



tovább részleteznénk, megállapítható, hogy a közbeszerzési eljárások évek során felhalmozott tapasztalatai tettek szükségessé bizonyos korrekciókat, ezek azonban még nem érték el az újrakodifikálás szintjét. A törvény hatályban léte alatt megmutatkozó gyakorlati igények és kodifikációs szükségletek jelezték, hogy a jogalkotónak az eljárások sokasága nyomán egységesedő jogalkalmazói elveket be kell építenie a jogszabályba. „Jogpolitikai célkitűzés volt többek közt a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások visszaszorítása, melyek száma, aránya folyamatosan igen magas volt az 1995-ös hatályba lépés óta.”<sup>68</sup>

A kilencvenes évek második felétől tehát a közbeszerzési jog folyamatos fejlődésének lehetünk tanúi, nem kapunk azonban egyértelmű választ arra, hogy ez a jogterület pontosan hol is helyezkedik el a jogrendszerben, és miként viszonyul a klasszikus jogágakhoz.

Első törvényünk dicséretére válik, hogy a magyarországi közbeszerzési rendszer jogorvoslati eljárások elbírálására hivatott intézményét „az Európai Unió – csatlakozásunkat megelőzően készített – éves jelentései rendszeresen pozitívan minősítették, hiszen ez az intézményrendszer – a tapasztalatok szerint is – alkalmas a közbeszerzésekben megnyilvánuló különböző érdekek megfelelő összehangolására.”<sup>69</sup>

A 2003. évi CXXIX. törvény hatályba lépéséig olyan jogszabály-módosulások mentek végbe, amelyek háttérében a gyakorlat igényei álltak, és amelyek a közbeszerzési jog egységesedését, belső koherenciájának megteremtését szolgálták.

### **I.6.2. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény**

E ponton érkeztünk el napjaink közbeszerzési jogához. A többször jelentősen módosult, és ma már nem hatályos 2003. évi CXXIX. törvény az Európai Unió által is elismerten megvalósította a teljes jogharmonizációt<sup>70</sup>. 2004. január 1-jéig meg kellett teremteni az európai közösségi közbeszerzési joggal teljesen összeegyeztethető, összhangban lévő (jogharmonizált) magyar szabályozást. A magyar közbeszerzési szabályozásnak egyben eleget kellett tennie a WTO Kormánybeszerzési Megállapodásában (GPA) foglaltaknak is.

---

<sup>68</sup> BERÉNYI et al. i. m. 27. o.

<sup>69</sup> BALOGH et al. i. m. 53. o.

<sup>70</sup> A második közbeszerzési törvényünk megalkotásának egyik legfőbb indoka a jogharmonizáció megvalósítása volt. Lásd: GREGÓCZKI i. m. 62. o.

E nemzetközi szerződéshez való csatlakozás követelmény az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggésben.

Az addig hatályos közbeszerzési szabályozás felülvizsgálatának és az új közbeszerzési törvény kidolgozásának volt egy további célja is: a Kbt. 1995-ben történt megalkotása és hatályba lépése óta eltelt időszak jogalkalmazási tapasztalatainak hasznosítása és ennek alapján a közbeszerzési szabályok továbbfejlesztése, kiigazítása.

Az előkészítés során egyértelművé vált, hogy az említett felülvizsgálati szempontok alapján elvégzendő változtatások nagyságrendjére figyelemmel a szükséges módosításokat új törvényi formában célszerű és indokolt megalkotni. Végül mégsem teljesen új törvény született, hanem a hazai közbeszerzési jog reformja, továbbfejlesztése ment végbe, a hazai közbeszerzési szabályozás folyamatosságának fenntartása mellett, de az uniós jog vonatkozó előírásaira is figyelemmel. (Formálisan új törvény megalkotását a változtatások nagy száma tette indokolttá.)

A következő közösségi jogforrásokkal kellett a magyar közbeszerzési szabályozás teljes összhangját megteremteni:

- a Tanács 1971. július 26-i irányelve az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozások megszüntetéséről és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződéseknek képviseleteken vagy fióktelepeken keresztül eljáró ajánlattevők számára történő odaítéléséről;
- a Tanács 92/50/EGK irányelve a szolgáltatás megrendelésére irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról;
- a Tanács 93/36/EGK irányelve az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról;
- a Tanács 93/37/EGK irányelve az építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról;
- az Európai Parlament és a Tanács 97/52/EK irányelve a 92/50/EGK, a 93/36/EGK és a 93/37/EGK irányelv módosításáról;
- a Tanács 89/665/EGK irányelve az árubeszerzésre és építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárások alkalmazását szabályozó törvények, rendeletek és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról;
- a Tanács 93/38/EGK irányelve a vízügyi, az energia, a közlekedési és a távközlési ágazatokban működő szervezetek közbeszerzési eljárásainak összehangolásáról;

- az Európai Parlament és a Tanács 98/4/EK irányelve a 93/38/EGK irányelv módosításáról;
- a Tanács 92/13/EGK irányelve a vízügyi, az energia, a közlekedési és a távközlési ágazatokban működő szervezetek közbeszerzési eljárásaira vonatkozó közösségi szabályok alkalmazását szabályozó törvények, rendeletek és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról;
- a Bizottság 2001/78/EK irányelve a Tanács 93/36/EGK, 97/37/EGK, 92/50/EGK és 93/38/EGK irányelvei egyes mellékleteinek módosításáról (hirdetmény-minta irányelv; ennek átültetésére végrehajtási rendelet készül a törvény felhatalmazása alapján).

A törvény kidolgozása során figyelembe kellett venni a közösségi jog nem kötelező forrásait is (ajánlások, közlemények). Ilyen például a Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzésekre alkalmazandó közösségi jogról és a környezetvédelmi szempontok közbeszerzésekben való érvényesítéséről (2001/C 333/07), a Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzésekre alkalmazandó közösségi jogról és a szociális szempontok közbeszerzésekben való érvényesítéséről (2001/C 333/08) vagy a Bizottság értelmező közleménye a koncesszióról (2000/C 121/02). A közösségi közbeszerzési szabályokat az Európai Bíróság számos határozatában értelmezte.

Mindezen jogforrások és fentebb írt szempontok mellett új elemként jelent meg a jogalkotói koncepcióban a külföldi vállalkozások befektetései számára biztonságos környezet teremtése. A külföldi befektetők döntésük meghozatala előtt azt is mérlegelik, hogy a közbeszerzések szabályozása egy a befektetési célországban mennyire tudja visszaszorítani a korrupciót, mennyiben tudja megakadályozni, hogy a közvagyonnal gazdálkodó szervezetek és a közpénzből történő beszerzésben döntésre hivatott személyek szubjektív, átláthatatlan kritériumok alapján ítélik oda megrendeléseiket egyes (kiválasztott) piaci szereplőknek. Álláspontom szerint ezzel összefüggő nagyon lényeges szemléletbeli változás, hogy a jogalkotó igyekszik teret nyitni az elektronikus eszközök, eljárások használatának, amely egyrészt gyorsítja (költséghatékonyság), másrészt pedig tisztítja, az emberi beavatkozástól egyre inkább függetleníti a közbeszerzési eljárás kényes pontjait. Az emberi beavatkozástól mentes, automatizált, elektronikus megoldások hatékony eszközei a korrupció kiküszöbölésének, az átláthatóság és nyomon követhetőség (traceability) kiteljesedésének.

A koncepcióban – köszönhetően az uniós irányelveknek – megjelentek a környezetvédelmi megfontolások is. A közbeszerzések kapcsán az elektronikus technikák alkalmazásának

különböző fokozatait lehet megkülönböztetni: a hirdetések, felhívások elektronikus úton való feladásától, illetve megküldésétől kezdve, az elektronikus úton történő ajánlattételen keresztül a teljes folyamat elektronikus úton való lebonyolításáig. Hasonló jelentőségű – csírájában már korábban is fellelhető – jogintézmény a központosított közbeszerzés, melynek szabályozására ugyancsak kiemelt figyelmet fordított a jogalkotó.

A közösségi irányelvek rendelkezései csak az ún. közösségi értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra vonatkoznak. A közösségi jog azonban lehetőséget biztosít ún. nemzeti közbeszerzési értékhatárok meghatározására és az ezzel kapcsolatos eljárási rend kialakítására.

A fentieknek megfelelően a törvény három közbeszerzési értékhatárrendszert és ehhez kapcsolódó három - egymástól nem teljes mértékben eltérő - eljárási rendet különböztet meg: az európai közösségi értékhatárokat elérő vagy azt meghaladó értékű közbeszerzéseket, az ún. nemzeti értékhatárokat elérő, de a közösségi értékhatárokat el nem érő értékű közbeszerzéseket, végül pedig a nemzeti értékhatárok alatti értékű közbeszerzéseket (ún. egyszerű közbeszerzési eljárás).

A törvény abból a szempontból is mérőföldkő hazai közbeszerzési szabályozásunkban, hogy kimondja: az Európai Unióban letelepedett ajánlattevők és a közösségi áruk számára nemzeti elbánást kell nyújtani a közbeszerzési eljárásban. Az Európai Unió kívül letelepedett ajánlattevők és a nem közösségi áruk számára pedig a Magyar Köztársaságnak és az Európai Közösségnek a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nemzeti elbánást nyújtani a közbeszerzési eljárásban.

A 2003. évi közbeszerzési törvény meglátásom szerint rendkívüli módon megnehezítette a jogalkalmazók munkáját és a piaci szereplők eligazodását. A szabályozás átláthatatlansága és bonyolultsága leginkább a törvény szerkezeti felépítéséből és terjedelméből eredt. A jogszabály a nyílt eljárás szabályainál tartalmazott alapvető rendelkezéseket a közbeszerzési eljárás lefolytatására, míg a többi eljárástípusnál a jogalkotó számtalan utaló rendelkezéssel, gyakran többszörös visszahivatkozással adta meg az alkalmazandó szabályokat. Ennek eredményeképpen a törvény összességében követhetlenné, nehezen értelmezhetővé vált. Az ismételt módosítások is a koherencia rovására mentek, olyannyira, hogy a jogszabály hatályon kívül helyezést megelőző állapotában már hibás visszautalások is nehezítették a jogalkalmazók és piaci szereplők eligazodását.

A törvény egyik neuralgikus pontja volt az alvállalkozó-erőforrást nyújtó szervezet fogalmi bizonytalansága és a szabályozás logikátlansága.

### **I.6.3. A 2011. évi közbeszerzési törvény**

A történeti áttekintés végén, e ponton érkeztünk el napjaink közbeszerzési törvényéhez. A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény egy éves előkészítő munka eredményeként 2012. január 1-jén lépett hatályba. A 2003-ban elfogadott közbeszerzési törvényt számos, évente akár több alkalommal is módosítani kellett, és a jogszabály az egyes módosítások révén egyre bonyolultabbá, átláthatatlanabbá vált. Mindezen okok miatt már nem volt elegendő, illetve célszerű a törvény újabb, átfogó módosítása, hanem egy új, egyszerűbb, rövidebb és könnyebben átlátható közbeszerzési törvény megalkotása vált szükségessé.

Az új törvényben az egyes eljárásfajták szabályozása letisztultabb, az uniós értékhatár alatti rezsimben a korábbinál lényegesen egyszerűbb. A hazai jogalkotás alapjául is szolgáló, a fentiekben ismertetett közösségi jogforrások mellett az új törvénybe már az európai bírósági ítéletek is beépültek. A 2003. évi közbeszerzési törvény kudarca után az egyik leglényegesebb feladat az átlátható szerkezet kialakítása volt. Az átláthatatlan visszahivatkozások rendszere azáltal vált kikerülhetővé, hogy a törvény a minden eljárástípusban követendő szabályokat nem egy eljárási fajta szabályai között, hanem a közbeszerzési eljárásokban alkalmazandó általános rendelkezéseként tartalmazza. A nemzeti eljárásrend szabályai megalkotásának fő szempontja az volt, hogy az uniós jog által megengedhető körben a lehető legegyszerűbbek legyenek az eljárások. Nemzetközi összehasonlításban megállapítható, hogy az e törvénnyel kialakított nemzeti eljárásrend számottevő hasonlóságot mutat a francia szabályozással. Valószínűsítem, hogy a jogalkotó a francia mintát vette alapul, amikor nemzeti eljárásrendben szabad kezét adott az ajánlatkérőnek a lefolytatandó eljárás szabályainak meghatározásában azzal, hogy az ajánlatkérő választása szerint az uniós eljárásrendet is követheti. A törvény mindössze néhány helyen tartalmaz eltérést engedő szabályt, így továbbra is alapvetően kógens szabályozásról van szó, lényeges különbség ugyanakkor, hogy a nemzeti eljárásrendben nagy teret kap a diszpozitivitás (hasonlóan a 2014-ben hatályba lépett új Ptk.-hoz). Az új Kbt. filozófiája, hogy nem minden magatartás alapvetően tilos, amelyet a törvény nem szabályoz kifejezetten, feltéve, hogy az a törvénnyel és annak alapelveivel nem ellentétes. A korábbi Kbt. részletes szabályozásával szemben tehát a jogalkotó kifejezetten a törvény célját és alapelveit szabja zsinórmértékül olyan esetekre, amikor a jogalkalmazó az adott jogi probléma megoldására tételes jogszabályi rendelkezést nem talál.

A fentiekén túl a 2011-es Kbt. az alábbi lényeges változásokat hozta. Az jogalkotó megszüntette az eredményhirdetés intézményét, mert az egyik fél számára sem nyújtott semmilyen többletgaranciát, így maradt az írásbeli összegzés megküldése. Módosultak a szerződés megkötésével kapcsolatos szabályok is. E körben kiemelendő, hogy az ajánlatkérőnek nem kell megadnia az eljárást indító felhívásban a szerződés megkötésének pontos napját. Számos változás háttérében a gyorsítás igénye állt, azonban itt határt szabtak az uniós irányelvekben rögzített minimum határidők, melyekhez már a 2003-as Kbt. is több tekintetben közelített. Jellemzője az új törvénynek az egyes eljárástípusok megújítása, rugalmasabbá tétele, továbbá új, egyszerűbb eljárástípusok megjelenése. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárással kapcsolatban került a törvénybe az a szabály, hogy amennyiben lehetőség van rá, kis- és középvállalkozásnak minősülő szervezetet kell ajánlattételre felhívni. Ez egyébként az osztrák közbeszerzési törvényben ugyanígy szerepel. A törvény teljes körűen újrafogalmazta a klasszikus szektor keretmegállapodásos eljárására vonatkozó szabályokat. Növum továbbá az uniós eljárásrendbe nem tartozó, a törvény Harmadik Része szerinti nemzeti eljárásrend, amely a kisebb önkormányzati ajánlatkérők helyzetét könnyíti meg kisebb értékű áru- és szolgáltatás-beszerzések esetén. Az alapelvek szerepének erősítése mellett az új törvény több olyan szabályozási „kiskaput” igyekszik bezárni, amelyek visszaélészerű kihasználása a közbeszerzési eljárás megkerülését vagy az ajánlattevők esélyegyenlőségének, illetve jogorvoslathoz való jogának csorbítását eredményezhették. Ide kívánczik a megjegyzés, hogy az Európai Unión belül már nem engedhető meg az esélyegyenlőség tagállamonkénti, kizárólag tagállamon belüli értelmezése, hanem ennek a követelménynek (is) az Unió teljes területén érvényesülnie kell. Álláspontom szerint ennek – mai napig nem teljesült – alapfeltétele a közbeszerzési jogi szabályozás egységesedése, a közbeszerzési törvények világossá, könnyen kezelhetővé válása. Véleményem szerint ezt a célt egy, a közbeszerzési eljárások egységesedését és egyszerűsödését szorgalmazó irányelv vezérszalagján lehetne a leghatékonyabban elérni.

Az új Kbt. megszüntette az erőforrás nyújtó szervezet fogalmát, és a törvény általános jelleggel rögzíti, hogy az előírt alkalmassági követelményeknek az ajánlattevők más szervezet kapacitására támaszkodva is megfelelhetnek, a közöttük fennálló kapcsolat jogi jellegétől függetlenül.

A visszaélések elkerülése érdekében írja elő a jogalkotó, hogy olyan szervezet, amelynek a szerződés teljesítésével semmilyen kapcsolata nincs, nem vehet részt az alkalmasság igazolásában. A törvény szerint ezért amennyiben egy külső szervezet adatait olyan

alkalmassági feltételek tekintetében használja fel az ajánlattevő, amelyeket a szerződés teljesítése során nem tud ténylegesen igénybe venni (ilyenek különösen a beszámoló adatai vagy a múltban teljesített szerződéses referenciák), úgy az ajánlattevőnek nyilatkoznia kell arról, hogy hogyan veszi igénybe a referenciák által jelzett szakértelmet, a pénzügyi és gazdasági alkalmasság körében pedig pénzügyi felelősséget kell vállalnia. Az új törvény megszüntette a közbeszerzés értékének 10 százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozóra vonatkozó áttekinthetetlen, jogvitákat generáló és felesleges előírásokat. A jogalkotó csökkentette az alvállalkozókhoz kapcsolódó igazolási kötelezettséget az eljárásban. Ezek az új Kbt. hatályba lépését megelőzően áttekinthetlenné váltak. Az új szabályozás lehetővé teszi a hatékony ajánlatkérői ellenőrzést azzal, hogy az ajánlatkérő maga is vizsgálhatja a nyilatkozatok valóságtartalmát. A jogalkotó azzal veszi elejét a hosszú alvállalkozói láncok kialakulásának (melyek a beszerzést feleslegesen drágítják), hogy ha egy szervezet a közbeszerzés értékének 25 százalékát meghaladó mértékben vesz részt közvetlenül a szerződés teljesítésében, akkor az már nem alvállalkozónak, hanem közös ajánlattevőnek minősül.

Alapvető változtatásra került a közbeszerzés értéke meghatározásának módja tekintetében. Az eddigi költségvetési szemléletet az úgynevezett projektszemlélet váltotta fel. Megítélésem szerint ez aggasztó jogbizonytalanságot eredményezett, melynek vizsgálatába később bocsátkozom.

A szerződés teljesítése körében a jogalkotó igyekszik előmozdítani a kis- és középvállalkozások részvételét, valamint az alvállalkozók kifizetésének biztosítását.

Az új törvény a jogorvoslatra vonatkozó szabályok körében is hozott lényeges változásokat. Ezek elemzésére később kerül sor.

Megállapíthatjuk tehát, hogy ma már van egy többé-kevésbé egységes, a gyakorlat igényeihez igazodó közbeszerzési törvényünk, mely a közbeszerzési jog forrása. Elérkeztünk tehát ahhoz a ponthoz, amikor is ez utóbbit, nevezetesen az évszázadok alatt kikristályosodott és ma is tovább kristályosodó közbeszerzési jogot, jogelméletileg is el kellene helyeznünk a jogágak, jogterületek között. Arra a kérdésre, hogy a közbeszerzési jog, amelyre ma már ügyvédi irodák, hivatalos közbeszerzési tanácsadók és egyéb szolgáltatásokat nyújtó gazdasági társaságok szakosodnak, miként is viszonyul a jogágakhoz, részletesebb vizsgálódás útján kereshetünk választ.

## II. A közbeszerzési normarendszer helye a jogrendszerben, elhatárolási kérdések

Nem vitás, hogy a közbeszerzés olyan önálló, a többi jogterülethez hasonló módon felépülő szegmense a jognak, amely speciális jogviszonyokat szabályoz. Ha tehát megérteni törekszünk a közbeszerzési jog belső logikáját és azokat a meghatározó jegyeket, amelyek mentén ez a terület a többitől különbözik, akkor először is az úgynevezett speciális közbeszerzési jogviszonyokat kell górcső alá vennünk.<sup>71</sup>

A jogágak számos kapcsolódási pont által meghatározott módon, egymástól tipikus jegyek alapján mégis jól elkülöníthetően élnek együtt a jogrendszerekben. Ha tehát azok a jogviszonyok, amelyek a közbeszerzési törvény által nyernek szabályozást, valamilyen szempontból speciálisak, akkor máris találtunk egy érvet az elkülönült jogi szabályozás mellett. Az alábbiakban a hatályos közbeszerzési törvényt alapul véve arra keressük a választ, hogy a közbeszerzési jogviszonyok milyen szempontból speciálisak, illetőleg, hogy a közbeszerzési törvényben milyen más jogterületekre emlékeztető jogviszonyok körvonalazódnak.<sup>72</sup>

Ezek számba vétele után kísérletet teszünk annak a kérdésnek a megválaszolására, hogy a közbeszerzési jog önálló jogág-e, avagy csupán más jogágak speciális metszete<sup>73</sup>. Felvezetésképpen álljon itt a jogág fogalmának egyik mértékadó meghatározása: „A jogszabályok az egységes jogrendszeren belül jogágakba szerveződnek. A csoportosítás alapja a szabályozás tárgyát képező társadalmi viszonyok egyneműsége, és ebből folyóan a szabályozás hasonló módja, röviden tehát a jogi szabályozás tárgya és módszere.”<sup>74 75 76</sup>

---

<sup>71</sup> Természetesen egyik klasszikus jogág sem különíthető el a másiktól oly módon, hogy bizonyos tekintetben felismerhető ne lenne kölcsönhatásuk, mégis konkrét igények és sajátosságok állnak az önálló jogági mivolt hátterében.

<sup>72</sup> *(A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 2014. március 15. utáni időállapota)*

<sup>73</sup> Megjegyzendő, hogy történelmileg a jogágiság kérdésköre a szocializmus évei alatt került be jogtudományunkba. A háború előtti magyar jogirodalom csak a magánjog-közjog elméleti különválasztására fordított gondot. Az egyes jogágak lényege csupán abban rejlett, hogy leírták, hogy mit szabályoz. Lásd: JAKAB 2007. 220. o.

<sup>74</sup> HALMAI Gábor – SZALAY László: Az üzleti jog alapjai I. kötet, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001.

<sup>75</sup> A jogág fogalmának e két alapvető kritériumára vonatkozólag lásd még: BURIÁN László - KECSKÉS László – VÖRÖS Imre: Magyar nemzetközi kollíziós magánjog; Budapest: Logod Bt. 1999. 41. o.

<sup>76</sup> Ugyanakkor maradva a jogág fogalmának meghatározásánál megjegyzendő, hogy bizonyos álláspontok szerint van harmadik feltétele is az önálló jogágiságnak, nevezetesen a sajátos dogmaitka megléte. Lásd: VISEGRÁDY Antal: Jog- és állambölcselet; Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó 2002. 90. o.



## **II.1. A közbeszerzési törvények hatálya**

A jogalkotó már korunk közbeszerzési törvényeinek értelmező rendelkezéseit követően kijelöli a jogszabály alkalmazási körét, vagyis általánosságban meghatározza, hogy mely esetekben, milyen jogviszonyok tekintetében kell a törvény rendelkezései szerint eljárni.

A közbeszerzési törvényt, legyen szó az elmúlt 20 évben hatályos bármelyik Kbt.-ről, a közbeszerzési eljárásokban kell alkalmazni. A közbeszerzési eljárásokat a törvényben ajánlatkérőként meghatározott szervezetek visszerhes szerződés megkötése céljából kötelesek lefolytatni megadott tárgyú és értékű beszerzések megvalósítása érdekében.

A jogszabály tehát kötelező előírásokat tartalmaz az ajánlatkérőként meghatározott szervezetek törvény erejénél fogva lefolytatandó eljárásaira nézve. Már ebből a megfogalmazásból érzékelhető, hogy nem csupán az ajánlatkérők számára kötelező eljárási szabályokat tartalmazza a törvény. A jogszabály alkalmazási körét kijelölő rendelkezésnek ugyanis kulcsfogalma a szerződés, ami viszont szerződéses partner jelenlétére, vagyis a felek között létrejövő speciális közbeszerzési jogi jogviszonyra utal. Kétségbe vonhatatlan tehát, hogy az önálló jogterületté válás alapja, nevezetesen a valamilyen szempontból speciális jogviszony adott.

## **II.2. A közbeszerzési törvények terminológiája, fogalomrendszere**

Az önálló, vagy legalábbis elkülönülő jogterület jellemzője a saját terminológia<sup>77</sup>. A közbeszerzési törvény - legyen szó az elmúlt évtizedekben hatályos bármely Kbt.-ről - valóságos tárháza a közbeszerzésre vonatkozó speciális és csak ebben a körben használatos fogalmaknak. E fogalmak többsége az ajánlatkérő és az ajánlattevő jogviszonyában értelmezhető, vagyis egy speciális jogviszony speciális fogalmai mentén rajzolódik ki a közbeszerzési jog.

---

<sup>77</sup> U. o. 90. o.

## **II.3. Speciális jogviszonyok a közbeszerzésben**

A közbeszerzési eljárás során számos jogviszony jön létre. Alapvető például az ajánlattevőnek az ajánlatkérőhöz, az ajánlattevőnek az általa igénybe vett alvállalkozóhoz, és mindezen résztvevőknek a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fűződő jogviszonya.

### **II.3.1. Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő jogviszonya**

A közbeszerzési jog a törvény alkalmazási körében mintegy felülírja a Polgári Törvénykönyvből is levezethető általános elvet, miszerint a felek egymással szabadon köthetnek szerződéseket.<sup>78</sup>

Az ajánlatkérő és az ajánlattevő között az eljárás eredményeképpen visszterhes szerződés jön létre, ám az ajánlatkérő kizárólag a közbeszerzési törvényben foglalt eljárási rend és szempontrendszer alapján dönthet abban a kérdésben, hogy kivel köti meg a szerződést. A közbeszerzési törvény az ajánlati kötöttségnek a közbeszerzési eljárásokra specializált meghatározását adja, vagyis egyes polgári jogi fogalmak önálló jogterületi megvilágításba kerülnek.

Az ajánlati kötöttség polgári jogi szabálya közbeszerzési jogi kötelezettséggént jelenik meg. A hatályos Kbt. rögzíti, hogy eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes szervezettel kell írásban megkötni a közbeszerzési eljárásban közzétett végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően.<sup>79</sup>

A számos értelmezési nehézség és gyakorlati vita ellenére megállapítható, hogy a felek alapvetően polgári jogi jellegű, de legalábbis ilyen jegyeket bőven hordozó jogviszonyát egyfajta közigazgatási keretbe szorítja a közbeszerzési törvény. Abban a kérdésben tehát, hogy kivel köt szerződést az ajánlatkérő, polgári jogi alapon, a szerződéses szabadság jegyében dönteni nem lehet, a felek közötti jogviszony azonban főbb jegyeit tekintve mégis polgári jogi jellegű.

---

<sup>78</sup> A 2014. március 15-én hatályba lépett Ptk. ezt úgy deklarálja, hogy a felek szabadon köthetnek szerződést, és szabadon választhatják meg a másik szerződő felet. A felek szabadon állapíthatják meg a szerződés tartalmát. A szerződéseknek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályaitól egyező akarattal eltérhetnek, ha e törvény az eltérést nem tiltja.

<sup>79</sup> (A Kbt. 2014. március 15. utáni időállapota) Korábbi közbeszerzési törvényeink úgy fogalmaztak, hogy eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes ajánlattevővel kell az ajánlati felhívás, a dokumentáció és az ajánlat tartalmának megfelelően írásban megkötni.

### II.3.2. A nyertes ajánlattevő és az alvállalkozó jogviszonya<sup>80</sup>

Ennek a jogviszonynak a vizsgálata is segítséget nyújthat a közbeszerzési jog jogágak közötti elhelyezésében.

A nyertes ajánlattevő és a teljesítésbe bevonni kívánt alvállalkozó alapvetően polgári jogi jellegű jogviszonyát speciális keretek közé szorítják a közbeszerzési törvény kötelező erejű rendelkezései. Ebben az esetben sem érvényesül korlátlanul a szerződéses szabadság elve, ugyanis nem lehet például akárki az ajánlatkérő alkalmasságának igazolásában, vagy a közbeszerzési eljárás alapján kötendő szerződés teljesítésében részt vevő alvállalkozó. A közbeszerzési eljárásban speciális alkalmassági feltételek érvényesülnek, azt pedig, hogy az adott résztvevővel (ajánlattevővel, vagy alvállalkozóval) szemben nem állnak fenn kizáró okok, a törvényben meghatározott módokon lehet igazolni. A nyertes ajánlattevő és a tíz százalék feletti mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó közbeszerzési törvénynek megfelelő szerződésére nézve például már korábbi közbeszerzési törvényeink hatálya alatt is a Polgári Törvénykönyv rendelkezései vonatkoztak ezt meghaladóan. Ha tehát a felek között polgári jogi alapon, és nem a közbeszerzési törvény megsértése miatt támad jogvita, akkor a bíróságnak volt és van napjainkban is joghatósága.

A gyakorlatban sokáig nem volt egyértelmű annak jogi megítélése, hogy az ajánlatban nevesített, a teljesítésből azonban mellőzött alvállalkozó melyik jogszabályra hivatkozással, és melyik jogalkalmazóhoz folyamodhat jogorvoslatért. Ennek a kérdésnek érdemes egy kicsit alaposabb figyelmet szentelni.

A közelmúltban konkrét jogeset kapcsán kristályosodott ki a felvetett problémával kapcsolatos bírói gyakorlat, melynek során az is a figyelem középpontjába került, hogy jogilag miként értékelendő a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt (az ajánlatban nevesített) alvállalkozó és az ilyen alvállalkozó jogtalan mellőzéséről kellő időben tudomást szerző, abba mégis belenyugvó ajánlatkérő szerepe.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> E fejezet az alábbi források alapján készült: a Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság 2006. március 17-én kelt D.1090/9/2005. számú végzése, a Fővárosi Bíróság 2006. szeptember 8-án kelt 13.Kpk.45.154/2006/4. számú végzése, a Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság 2006. november 22-én kelt D.655/8//2006. számú határozata, a Fővárosi Bíróság 2007. május 16-án kelt 19.K.35.733/2006/4. számú ítélete, a Fővárosi Bíróság 2010. november 4-én kelt 16.G.40.210/2008/72. számú ítélete, a Fővárosi Ítéltábla 2011. április 20-án kelt 6.Pf.22.162/2010/4. számú ítélete.

<sup>81</sup> Az ügyben a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényt (a továbbiakban 2003. évi Kbt.) kellett alkalmazni, a jogorvoslat iránti kérelem benyújtására 2005 decemberében került sor.

Néhány évvel ezelőtt egy ajánlatkérő - a per II. rendű alperese - ajánlati felhívást tett közzé nyílt eljárás megindítására építőipari beruházások tárgyában. Az ajánlati dokumentációban az ajánlatkérő közölte, hogy amennyiben az ajánlattevő 10% feletti alvállalkozót kíván a teljesítésbe bevonni, úgy a hatósági igazolások és gazdasági mutatók tekintetében külön-külön, egyéb tekintetben együttesen kell megfelelniük az ajánlati felhívás és az ajánlati dokumentáció előírásainak. Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban a 10% feletti alvállalkozó nevesítését is előírta. A végül nyertesnek hirdetett ajánlattevő ajánlatában a per felperese került nevesítésre a közbeszerzési érték 10%-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozóként.<sup>82</sup>

A jogvita akkor bontakozott ki, amikor a nyertes ajánlattevő nem vonta be a szerződés teljesítésébe nevesített alvállalkozóját, ezért az jogorvoslati kérelemmel fordult a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz.

Abból a törvényi megfogalmazásból, hogy nevesítési kötelezettség esetén csak az ajánlatban megjelölt alvállalkozó működhet közre az ajánlattevőként szerződő fél teljesítésében, a kérelmező azt vezette le, hogy megítélése szerint ilyen esetben kötelező bevonni a teljesítésbe a megjelölt alvállalkozót.<sup>83</sup>

Már a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz intézett jogorvoslati kérelmében jelezte a mellőzött alvállalkozó, hogy a történetek miatt bíróság előtt polgári jogi igényt is kíván érvényesíteni, és e körben felhívta az akkor hatályos Kbt. azon rendelkezését, amely szerint a közbeszerzésre, illetőleg a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított bármely polgári jogi igény érvényesíthetőségének feltétele, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértést jogerősen megállapítsa.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Az akkor hatályos Kbt. 4. §-ának (1) bekezdése értelmében alvállalkozó az a szervezet vagy személy, amely a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítésében az ajánlattevő által bevontan közvetlenül vesz részt.

<sup>83</sup> Lásd 2003. évi Kbt. 304.§ (2) bekezdésének 2005 október-novemberi időállapotát, mely szerint az ajánlattevőként szerződő fél teljesítésében - ha az ajánlatkérő a felhívásban előírta a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozók megjelölését - csak az ajánlatban megjelölt alvállalkozó működhet közre; ebben az esetben az alvállalkozó sem vehet igénybe saját teljesítésének tíz százalékát meghaladó mértékben teljesítési segédet. Ha a szerződéskötést követően - a szerződéskötéskor előre nem látható ok következtében - beállott lényeges körülmény miatt a szerződés vagy annak egy része nem lenne teljesíthető a megjelölt alvállalkozóval, az ajánlatkérőként szerződő fél más megjelölt szervezet (személy) közreműködéséhez is hozzájárulhat, ha az megfelel a közbeszerzési eljárásban az alvállalkozókra meghatározott követelményeknek.”

<sup>84</sup> Az ügyben a 2003. évi Kbt.-t kellett alkalmazni, a jogorvoslat iránti kérelem benyújtására 2005 decemberében került sor.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást megszüntette arra hivatkozással (álláspontom szerint tévesen), hogy a kérelem elbírálására nincs hatásköre. Álláspontja szerint csak a közbeszerzési szerződést kötő felek magatartása, illetve az ajánlatkérő és nyertes ajánlattevő közötti jogviszony vizsgálható a tekintetben, hogy a szerződés teljesítése során a Kbt. előírásait betartották-e. A Közbeszerzési Döntőbizottság összefoglalóan azzal indokolta hatásköre hiányát, hogy a jogorvoslati kérelem a nyertes ajánlattevő mulasztásával kapcsolatos, így nem köthető a közbeszerzési szerződés teljesítéséhez.<sup>85</sup>

A mellőzött alvállalkozó természetesen bírósághoz fordult, és kérte a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskör hiányát megállapító végzésének felülvizsgálatát, hatályon kívül helyezését.

A bíróság osztotta a kérelmező álláspontját, mely szerint a közbeszerzési szerződés teljesítésének kérdéskörébe tartozik, hogy a szerződés teljesítésében ki vesz részt alvállalkozóként. Ha tehát az alvállalkozói teljesítéssel összefüggésben jogvita keletkezik, akkor a Közbeszerzési Döntőbizottságnak érdemben kell döntenie, hiszen az akkori Kbt. egyértelműen rögzítette, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt.-be ütköző módosítása vagy teljesítése miatt indult eljárás lefolytatása.<sup>86</sup>

Már a közigazgatási határozata bírósági felülvizsgálata iránti perben eljáró bíróság is felvetette azt az ügy kimenetele szempontjából később igen nagy jelentőségűvé váló kérdést, hogy vajon jogszerű-e, ha a közbeszerzési szerződést nem az az alvállalkozó teljesíti, melyet a nyertesnek kihirdetett ajánlat a közbeszerzés értékének 10%-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozóként megjelölt, mert például a megadott alvállalkozó helyett az ajánlattevő vagy a közbeszerzés értékének 10%-át meg nem haladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó vesz részt a szerződés teljesítésében.

A bíróság tehát hatályon kívül helyezte a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskör hiányát megállapító végzését, és a szervet a kérelmező jogorvoslati kezdeményezésének érdemi elbírálására kötelezte. Ezt követően a Közbeszerzési Döntőbizottság – a jogvita érdemi

---

<sup>85</sup> Ez a rész a Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság 2006. március 17-én kelt D.1090/9/2005. számú végzését dolgozza fel.)

<sup>86</sup> Ez a rész a Fővárosi Bíróság 2006. szeptember 8-án kelt 13.Kpk.45.154/2006/4. számú végzését dolgozza fel.

elbírálásának eredményeként – megállapította, hogy az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő megsértette az akkor hatályos Kbt. 304.§-ának (2) bekezdését.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a nyertes ajánlattevőt és az ajánlatkérőt egyaránt bírsággal sújtotta.<sup>87 88</sup>

A Közbeszerzési Döntőbizottság - helyesnek fogadva el a kérelmező érvelését - azt is megállapította, hogy eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes ajánlattevővel kell megkötni, továbbá egyértelművé tette, hogy a szerződés nem térhet el az ajánlati felhívásban, az ajánlatban és a dokumentációban foglaltaktól. A közbeszerzési eljárást lezáró szerződést tehát a nyertes ajánlattevő ajánlatának tartalma alapján kell megkötni, ennek megfelelően az ajánlat a szerződés részévé válik.

A Döntőbizottság az akkor hatályos Kbt. 304.§-ának (2) bekezdését egyértelműen úgy értelmezte, hogy a közbeszerzési eljárást lezáró szerződés teljesítésébe az ajánlattevőnek be kell vonnia az ajánlatában 10% feletti mértékben igénybe venni kívántként megjelölt alvállalkozót. A Döntőbizottság azt is megállapította, hogy mivel a Kbt. szerint a Kbt.-ben nem szabályozott kérdésekben a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni, ezért irányadó a Ptk. 277.§-nak (1) bekezdése, amely szerint a szerződéseket tartalmuknak megfelelően, a megszabott helyen és időben, a megállapított mennyiség, minőség és választék szerint kell teljesíteni.<sup>89</sup>

Tekintettel arra, hogy ajánlatában a nyertes ajánlattevő 10% feletti mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozóként jelölte meg a kérelmezőt, a szerződést ezen ajánlati tartalomnak megfelelően lehet megkötni, illetőleg ezen kitétel akkor is a szerződés része, ha a felek erről nem rendelkeztek. A konkrét ügyben tehát a nyertes ajánlattevő teljesítése akkor lett volna tartalomszerű, ha abban a nevesített alvállalkozó is részt vett volna a megjelölt mértékben.

Csupán érdekességképpen jegyzendő meg, hogy a nyertes ajánlattevő a Kbt. kissé pontatlan megfogalmazását igyekezett kihasználni saját álláspontjának érvényre juttatása céljából. Az akkor Kbt. 4.§-ának 2. pontjára alapozott nyertes ajánlattevői érvelés szerint alvállalkozónak kizárólag az tekintendő, akivel az ajánlattevő a közbeszerzési eljárás

---

<sup>87</sup> Ez a rész a Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság 2006. november 22-én kelt D.655/8//2006. számú határozatát dolgozza fel.

<sup>88</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárás költségeinek viselésére az ajánlatkérőt és a nyertes ajánlatkérőt egyetemlegesen kötelezte.

<sup>89</sup> E fejezetben Ptk.-n minden esetben az 1959. évi IV. törvényt kell érteni.

alapján megkötött szerződés teljesítése céljából szerződést köt. Mivel a konkrét ügyben szerződéskötésre nem került sor, ezért a kérelmező nem is tekinthető alvállalkozónak, állította legalábbis a nyertes ajánlattevő. A Döntőbizottság ezzel szemben logikusan levezette, hogy az alvállalkozó nem azáltal válik alvállalkozóvá, hogy az ajánlattevő a szerződés teljesítése érdekében vele szerződést köt, hanem azáltal, hogy a szerződés teljesítése céljából az ajánlattevő az ajánlatában megjelöli, mint igénybe venni kívánt személyt.<sup>90 91</sup>

A szerv tehát kategorikusan megállapította, hogy az ajánlatban megjelölt alvállalkozót a teljesítésbe be kell vonni, valamint, hogy ezt a rendelkezést olyan szigorú feltételként kell kezelni, hogy az a törvény erejénél fogva része a szerződésnek, és a felek még megállapodásukkal sem térhetnek el ettől az előírástól. A törvény [a 2005 decemberében hatályos Kbt. 304.§ (2) bekezdése] egyetlen kivételt tett lehetővé, nevezetesen akkor, ha már a megkötött szerződést követően - a szerződéskötéskor előre nem látható ok következtében - beállott lényeges körülmény miatt a szerződés vagy annak egy része a megjelölt alvállalkozóval nem lenne teljesíthető. Ez esetben az ajánlatkérőnek az ajánlattevő által megjelölt szervezet közreműködéséhez hozzá kell járulnia, ezen hozzájárulását azonban csak akkor adhatja meg, ha a teljesítésbe bevont új szervezet megfelel a lefolytatott közbeszerzési eljárásban az alvállalkozóra meghatározott követelményeknek (ellenőrzési kötelezettség?).<sup>92</sup>

A konkrét ügyben azonban a nyertes ajánlattevő nem kért hozzájárulást az ajánlatkérőtől, az ajánlatkérő pedig nem vizsgálta, hogy a mellőzött alvállalkozó helyett teljesítő személy, illetve szervezet megfelelt-e a közbeszerzési eljárásban az alvállalkozóval szemben támasztott követelményeknek.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> A Döntőbizottság egyébként metodikailag a jogalkotó feltehető szándékát figyelembe véve, a Kbt. több rendelkezésének egymásra tekintettel való értelmezése útján jutott erre a következtetésre.

<sup>91</sup> A Kbt. 4. §-ának (1) bekezdése értelmében alvállalkozó az a szervezet vagy személy, amely a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítésében az ajánlattevő által bevontan közvetlenül vesz részt.

<sup>92</sup> Megjegyzem, hogy a törvény kissé pontatlanul fogalmazott, hiszen „az ajánlatkérőnek hozzá kell járulnia” fordulat valójában nem a hozzájárulás megadásának kötelezettségét jelentette, hanem azt, hogy az ajánlatkérőtől hozzájárulást kell kérni, továbbá – álláspontom szerint – azt is, hogy amennyiben az ajánlatkérő más alvállalkozó bevonását észleli, akkor megfelelő vizsgálat lefolytatását követően döntenie kell a hozzájárulás megadásáról, illetőleg ennek hiányában arról, hogy milyen szankciót alkalmaz.

<sup>93</sup> Álláspontom szerint azért bontakozhatott ki a jogorvoslati rendszer valamennyi szintjét érintő jogvita a tárgyi eset kapcsán, mert a jogalkotó a normaszöveg megalkotásakor nem tulajdonított kellő jelentőséget a közbeszerzési jog olyan „második vonalbeli” jogviszonyainak mint a nyertes ajánlattevő és nevesített alvállalkozó jogviszonya.

A Döntőbizottság azt is megállapította, és ennek még lesz jelentősége a későbbiekben, hogy az ajánlatkérő a szerződés teljesítésének ellenőrzése során észlelte azt, hogy a teljesítésben nem vett részt 10% feletti alvállalkozóként a kérelmező.<sup>94</sup>

A Közbeszerzési Döntőbizottság ezen érdemi határozatának bírósági felülvizsgálatát a nyertes ajánlattevő kérte. A bíróság a nyertes ajánlattevő keresetét elutasította, és megállapította, hogy az akkor hatályos Kbt. 304.§-ának (2) bekezdésére figyelemmel az ajánlattevőként szerződő fél teljesítésében, mivel az ajánlatkérő a felhívásban előírta a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozók megjelölését, csak az ajánlatban alvállalkozóként megjelölt gazdasági társaság működhetett volna közre, a nyertes ajánlattevő köteles lett volna bevonni őt, és az akkori Kbt.-nek az ajánlati kötöttséget szabályozó 99.§ (1) bekezdése, valamint a 304.§ (2) bekezdése alapján a nyertes ajánlattevő a nevesített alvállalkozó helyett nem vehetett volna igénybe a közbeszerzés értékének tíz százalékát el nem érő mértékben más alvállalkozókat.<sup>95 96</sup>

Érdekes elhatárolási kérdésben is állást foglalt a bíróság vizsgált ítéletében. Kimondta ugyanis, hogy az akkori Kbt. 306.§-ának (6) bekezdése értelmében a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre egyebekben a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni. A közbeszerzési eljárás eredményeként az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között polgári jogi szerződés jön létre, a szerződő felek között polgári jogi jogviszony keletkezik. A szerződés egy speciális eljárás, a Kbt. alapján lefolytatandó közbeszerzési eljárás eredményeként jön létre az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között, ezért a Kbt. csak a szükséges körben tartalmazza a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés módosítására és teljesítésére vonatkozó elírásokat, azt meghaladóan a szerződő felek között fennálló polgári jogi jogviszonyra nézve a Ptk. előírásai irányadóak.

A Kbt. akkori 318.§-ának (2) bekezdése értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozott a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés közbeszerzési törvénybe ütköző módosítása vagy teljesítése miatt indult eljárás lefolytatása. A bíróság – a Közbeszerzési Döntőbizottság mozgásterét kijelölve – megállapította, hogy a szerv

---

<sup>94</sup> Ez a mulasztás a későbbiekben polgári jogi jelentőségre tesz szert, megvilágítva a közbeszerzési jog és a polgári jog sajátos összefüggésrendszerét: speciális jogszabályon alapuló kötelezettség nem teljesítése, mint a kártérítési felelősség jogellenesség-kritériuma.

<sup>95</sup> Ez a rész a Fővárosi Bíróság 2007. május 16-án kelt 19.K.35.733/2006/4. számú ítéletét dolgozza fel.

<sup>96</sup> A nyertes ajánlattevő mulasztásának időpontjában hatályos Kbt. szerint eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes ajánlattevővel kellett az ajánlati felhívás, a dokumentáció és az ajánlat tartalmának megfelelően írásban megkötöni.



kizárólag annak vizsgálatára volt jogosult, hogy a nyertes ajánlattevő jogszerűen mellőzte-e a szerződés teljesítése során az ajánlatban 10% feletti alvállalkozóként megjelölt gazdasági társaság bevonását. A Döntőbizottság az eljárása során kizárólag a közbeszerzési törvénynek a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítésére vonatkozó előírásai alapján vizsgálhatta az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő magatartásának, eljárásának jogszerűségét, olyan kérdésben ugyanakkor, melyet a Kbt. nem szabályoz, nem foglalhatott állást.<sup>97</sup>

A bíróság elvi élel rögzítette, hogy a nyertes ajánlattevő és az ajánlatban alvállalkozóként megjelölt személy vagy szervezet között fennálló szerződéskötési kötelezettség vizsgálata a Kbt. hatályán kívül eső, nem a Kbt. által szabályozott kérdés. A perbeli esetben tehát a teljesítés jogszerűségét a Kbt-nek a szerződés teljesítésére vonatkozó rendelkezései alapján kellett elbírálni, ezért a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemben nem vizsgálhatta a nyertes ajánlattevő és az ajánlatban általa nevesített alvállalkozó között fennálló polgári jogi jogviszonyt, és azt, hogy terhelte-e a nyertes ajánlattevőt szerződéskötési kötelezettség az alvállalkozóval. Sem a Közbeszerzési Döntőbizottságnak, sem pedig a közigazgatási perben eljáró bíróságnak nincs tehát hatásköre a nyertes ajánlattevő és az általa nevesített alvállalkozó közötti szerződéses jogviszony megítélésére, annak értékelésére és elbírálására, hogy létrejött-e közöttük a közbeszerzési eljárásra tekintettel szerződés, illetve terhelte-e a nyertes ajánlattevőt szerződéskötési kötelezettség.

A bírósági ítélet ezen mondata véleményem szerint újabb jogi kérdéseket fel. Jogilag megalapozottnak tűnik az az álláspont, amely szerint a 10% feletti alvállalkozó ajánlatban történő nevesítésével a nyertes ajánlattevő és a nevesített alvállalkozó között egyfajta (keret)szerződés polgári értelemben létrejön, és a nyertes ajánlattevő szerződésszegést követ el, ha nyertessége ellenére e szerződés keretében nem teljesíti írásbeli vállalkozási szerződés létrehozására irányuló, a nevesített alvállalkozó irányában fennálló kötelezettségét. A konkrét ügy megítélését egyébként az is árnyalta, hogy a kérelmező nem csupán nevesítésre került, hanem az általa szolgáltatott referenciákat is igénybe vette az ajánlattevő, vagyis e szakmai előnyök hozzájárultak a nyertes ajánlattevő nyertességéhez,

---

<sup>97</sup> A konkrét esetben tehát olyan közbeszerzési jogi jogszabálysértés történt, melynek megállapítása a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik, és a sérelmet szenvedett fél bíróság előtti, polgári jogi igényérvényesítésének előfeltétele, hogy ezt a közbeszerzési jogi jogsértést a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítsa.

és alapul szolgáltak az elbírálás során, tehát a kérelmező és a kérelmezett közötti háttérjogviszony közbeszerzési jogi jelentőségre tett szert.<sup>98</sup>

A rendelkezésre álló határozatok alapján a jogellenesen mellőzött alvállalkozó polgári jogi igényt kívánt érvényesíteni a nyertes ajánlattevővel és az ajánlatkérővel szemben, ezért ellenük keresetet terjesztett elő. Perindító iratában az alvállalkozó (innenről a továbbiakban: felperes) két különböző jogi alapon fejtette ki álláspontját. Az egyik megközelítés szerint a nyertes ajánlattevő és a felperes között nem jött létre vállalkozási szerződés, holott ilyennek létre kellett volna jönnie (szerződéskötési kötelezettség), mert a nyertes ajánlattevő a Kbt. alapján köteles lett volna bevonni a teljesítésbe a felperest. Az ajánlatkérő sem járulhatott volna hozzá ahhoz, hogy a szerződés teljesítésében más vegyen részt, vagyis felelősség terheli abban, hogy a közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződés nem tartalomszerűen teljesült. A felperes hivatkozott arra is, hogy kára éppen ebből a nem tartalomszerű teljesítésből származott. A felperes álláspontja szerint a Ptk. 339.§-a (1) bekezdésének alkalmazása körében a jogellenességet az alpereseknek ez a mulasztása jelentette, vagyis szerződésen kívüli károkozás állapítható meg, mert az alperesek (a nyertes ajánlattevő és az ajánlatkérő) körülírt jogellenes magatartása folytán nem jött létre szerződés a nyertes ajánlattevő és a felperes között.

A másik felperesi megközelítés lényege az volt, hogy a felek között – az eset körülményei alapján – tulajdonképpen az ajánlattevő nyertességétől függő hatályú vállalkozási szerződés jött létre, amely azonban lehetetlenült, mert az alperes jogellenesen (az akkor hatályos Kbt.-be ütköző módon) nem vonta be a nevesített alvállalkozót a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítésébe. Az ajánlatkérő felelősségét a felperes abban látta, hogy az jogellenesen (a Kbt.-be ütköző módon) nem kényszerítette ki, hogy a teljesítésben a felperes vegyen részt, jöllehet a közbeszerzési eljárások törvényességének legfőbb őre és felelőse az ajánlatkérő. A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés nem tartalomszerű teljesítése, amely a felperes szemszögéből nézve lehetetlenülés, ebből eredően a két alperesnek felróható, vagyis az alperesek felelősségük alapján teljes kártérítéssel tartoznak a közösen okozott kárért. Arra az esetre, ha a nyertes ajánlattevő jogellenes magatartása a szerződéskötés elmulasztásában áll, a felperes a Ptk. 339.§-nak (1) bekezdését jelölte meg keresete jogalapjaként.

---

<sup>98</sup> Az ügy teljes körű ismeretéhez hozzátartozik, hogy a nyertes ajánlattevőnek az alvállalkozó referenciái nélkül esélye sem lett volna a nyertességre.

Ha a szerződés az ajánlatban történt nevesítéssel gyakorlatilag létrejött, de azt a felperes az alpereseknek felróhatóan teljesíteni nem tudta, akkor a felperesi követelés jogalapja a Ptk. 312.§-ának (3) bekezdése.<sup>99</sup>

A felperes elmaradt (üzleti) hasznának megtérítésére a Ptk. 344.§ (1) bekezdése alapján egyetemlegesen kérte kötelezni az alpereseket arra is figyelemmel, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárás költségeinek viselésére is egyetemlegesen kötelezte az ajánlatkérőt és a nyertes ajánlattevőt.<sup>100</sup>

Tekintettel arra, hogy a nyertes ajánlattevő időközben felszámolás alá került, az eljárás vele szemben a felszámolási eljárás keretei között folytatódott.

A felperes a polgári jog kártérítési szabályaival összhangban terjesztette elő keresetét, melyben elsődlegesen elmaradt vagyoni előnyön alapuló igényt kívánt érvényesíteni az alperesekkel szemben.<sup>101</sup>

A bíróság előtt folyamatban lévő perben tehát az ajánlatkérő „egyedül maradt” alperesként a felperessel szemben. A felperesnek először is abban a kérdésben kellett döntenie, hogy fenntartja-e keresetét kizárólag az ajánlatkérővel szemben. Az eset körülményeinek mérlegelése és a vonatkozó jogszabályok alapos tanulmányozása után a felperes úgy döntött, fenntartja keresetét az ajánlatkérővel szemben, és igyekszik „precedenst teremteni”, vagyis a bírósággal megállapíttatni, hogy az ajánlatkérőnek messzeható felelőssége van a közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződés teljesítésének ellenőrzése során.

Innentől a felperesnek azt kellett megalapoznia, hogy az ajánlatkérő azon mulasztása, hogy nem akadályozta meg a nevesített alvállalkozó nyertes ajánlattevő általi mellőzését, mint a Kbt. tükrében jogellenes magatartást, ok-okozati összefüggésben áll a felperes oldalon bekövetkezett kárral.

A közbeszerzési vonatkozások ettől a ponttól egyértelműen és jól érzékelhetően polgári jogi tartalommal telítődtek. A per folyamán a felperes hivatkozott arra, hogy az ajánlatkérő korai időpontban értesült egy olyan magatartásról, amely utólag jogellenesnek bizonyult.

---

<sup>99</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 312.§ (3) bekezdése akként rendelkezett, hogy ha a teljesítés olyan okból vált lehetetlenné, amelyért a jogosult felelős, a kötelezett szabadul tartozása alól, és követelheti kárának megtérítését.

<sup>100</sup> E körben elvi jelentőséggel merült fel a kérdés, hogy van- valamilyen anyagi jogi kihatása annak, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárás költségeinek viselésére egyetemlegesen kötelezi azokat, akiknek magatartása a Kbt.-be ütköző volt.

<sup>101</sup> A kár vagyonban bekövetkezett értékcsökkenés, melynek három összetevője van: vagyonban bekövetkezett értékcsökkenés (damnum emergens), elmaradt vagyoni előny (lucrum cessans) és a károsultat ért vagyoni hátrányok kiküszöböléséhez szükséges költségek. (Lásd bővebben: Polgári jog, Kötelmi jog Első és Második rész, Az új Ptk. magyarázata V/VI. Szerk.: WELLMANN György, a vonatkozó fejezeteket írta: MOLNÁR Ambrus, FUGLINSZKY Ádám HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2013.

Az alperes törvényen alapuló igényérvényesítési kötelezettsége ellenére a körülmények vizsgálata nélkül helyesnek nyilvánította, bátorította ezt a magatartást, így a nyertes ajánlattevő nem kényszerült álláspontja felülvizsgálatára, a felperes pedig ezzel ok-okozati összefüggésben károsodott.<sup>102</sup>

Az alperes fellépése az igényérvényesítési kötelezettség jegyében alkalmas lett volna a kár elhárítására és az alperes mentesülésére a polgári jogi felelősség alól. Az alperesnek a tudomásszerzést követően haladéktalanul kifejezésre kellett volna juttatnia, hogy nem járult hozzá, és mindaddig nem is járul hozzá más alvállalkozó bevonásához, amíg ennek törvényi feltételét a nyertes ajánlattevő nem igazolja. Az alperesnek utasítania kellett volna a nyertes ajánlattevőt arra, hogy a felperes bevonásával haladéktalanul tegye a teljesítést szerződésszerűvé. Mindez ajánlatkérői pozícióból alkalmas lett volna a kár elhárítására.

Az akkor hatályos Ptk. 318.§-ának (2) bekezdése értelmében a szerződésszegésen alapuló igények érvényesítése kötelező, ha a szerződésben kikötött ellenszolgáltatás teljesítése egészben vagy részben az állami költségvetésből történik. A jogosult az igény érvényesítésétől - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - eltekinthet, ha a rendelkezésre álló adatok alapján meggyőződést szerzett arról, hogy a szerződésszegés olyan körülményekre vezethető vissza, amelyekért a kötelezett nem felel, vagy ha a szerződésszegés a nemzetgazdaság, továbbá a felek együttműködése szempontjából jelentéktelen.

A felperes álláspontja szerint az idézett és kiemelt jogszabályhelyek alapján megállapítható, hogy a Kbt-ben is benne rejlő, de leginkább polgári jogi alapon kimondható ajánlatkérői megakadályozási kötelezettség a Ptk. 318.§-ának (2) bekezdése tükrében válik egyértelművé, vagyis az alperesnek a tudomásszerzés pillanatától határozottan fel kellett volna lépnie a jogellenes ajánlattevői magatartással szemben.

A felperes ebben a körben arra is rámutatott, hogy a feltárt tényállás keretei közt önmagában az ajánlatkérői belenyugvás is károkozó magatartásként értékelendő, hiszen az idézett jogszabályi rendelkezések tükrében az ajánlatkérőnek haladéktalanul állást kell

---

<sup>102</sup> A felperes úgy ítélte meg, hogy teljesülnek a kárfelelősség megállapításának feltételei, nevezetesen a jogellenes magatartás, a kár bekövetkezése, az okozati összefüggés a magatartás és a kár között, valamint a felróhatóság.

foglalnia abban a kérdésben, hogy a teljesítésbe bevonható-e a nevesítetten kívül más alvállalkozó, avagy ajánlattevői részről a szerződésszegés esete forog fenn. Az ajánlatkérő a jogsértésről minden kétséget kizáróan tudomást szerzett, hiszen már 2006 januárjában megindult a jogorvoslati eljárás, és annak iratai ugyanezen hónap első felében hozzá is megérkeztek. Az ajánlatkérő ennek ellenére nem tett eleget igényérvényesítési kötelezettségének, az esetet nem vizsgálta, sőt, olyan tartalmú nyilatkozatokat fogalmazott meg, amelyek a nyertes ajánlattevő kirívóan jogellenes álláspontját támasztották alá. A felperes szerint az a körülmény, hogy az alperes és a felperes nem álltak egymással közvetlenül szerződéses viszonyban, még nem zárja ki az alperes polgári jogi felelősségét, hiszen a Ptk. ismeri a szerződésen kívüli károkozás fogalmát.<sup>103</sup>

Mindezek alapján a felperes keresetének jogalapját a Ptk. 339.§-ának (1) bekezdésében jelölte meg, továbbá előadta, hogy az alperes jogellenes magatartása a Ptk. 318.§-a (2) bekezdésében foglalt igényérvényesítési kötelezettség megszegésében áll.

Az ajánlatkérő a perben leginkább arra hivatkozott, hogy jogellenes magatartásként a Közbeszerzési Döntőbizottság - határozatának indokolásában - az ajánlatkérő tekintetében kizárólag azt állapította meg, hogy az nem vizsgálta, hogy a mellőzött alvállalkozó helyett a teljesítésbe bevont személy megfelelt-e a lefolytatott eljárása alapján az alvállalkozóra előírt rendelkezéseknek, és ezzel megsértette az akkor hatályos Kbt. 304.§-a (2) bekezdésének második mondatát.<sup>104</sup>

Előadta továbbá, hogy a Kbt. egyébként sem ír elő semmilyen szankciót arra az esetre, ha az ajánlatkérő azt észleli, hogy a nyertes ajánlattevő nem vonta be az ajánlatában nevesített 10% feletti alvállalkozót a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítésébe.

A felperes álláspontja szerint ezzel szemben a Kbt. 304.§-ának (2) bekezdéséből polgári jogi alapon /az általános elvárhatóság és a Ptk. 318.§-ának (2) bekezdésében foglalt kötelezettség jegyében/ az következik, hogy az ajánlatkérőnek tevőleges magatartást kellett volna tanúsítania a jogszerű állapot biztosítása érdekében. Ajánlatkérői pozícióból tevőleges, a kár bekövetkeztét megakadályozó magatartás lehetett volna a bátorítás helyett

---

<sup>103</sup> A II. rendű alperes hivatkozott arra ellenkérelmében, hogy a felperes és ő maga nem álltak egymással jogviszonyban, a felperest a nyertes ajánlattevőhöz fűzte jogviszony.

<sup>104</sup> Az alperes tehát leginkább „formáljogi” okfejtésekbe bocsátkozott, illetve tétlenségét igyekezett legitimizálni, cselekvést előíró konkrét jogszabályi rendelkezés hiányára utalva.

annak kifejezésre juttatása, hogy az ajánlatkérő nem járul hozzá más alvállalkozó bevonásához.

Az ajánlatkérőnek - felperesi álláspont szerint - így kellett volna eljárnia: a nem szerződésszerű teljesítésről értesülve haladéktalanul vizsgálatot kellett volna lefolytatnia arra nézve, hogy áll-e fenn olyan ok, amely más alvállalkozó bevonását indokolja. E vizsgálat eredményeképpen arra a megállapításra kellett volna jutnia, hogy ilyen ok nem áll fenn. Ezt követően egyértelműen ki kellett volna jelentenie, hogy nem járul hozzá más alvállalkozó bevonásához, és azt szerződésszegésnek tekinti. Az ajánlatkérő mindezt elmulasztotta, ezzel pedig teret engedett a nyertes ajánlattevő jogsértésének. Az ajánlatkérőnek a polgári jog és a Kbt. alapján érvényesítenie kellett volna azt a szabályt, hogy a szerződés teljesítésében kizárólag a nevesített alvállalkozó működhet közre. A felperes szerint tehát az ajánlatkérőnek a Ptk. 318.§-ának (2) bekezdése körében a Kbt. 304.§-ának (2) bekezdése alapján kötelessége lett volna a jogsértést megakadályozni, ehhez képest - a jogsértésről időben értesülve - a nyertes ajánlattevő kirívóan jogellenes magatartását vette védelmébe, és a nyertes ajánlattevő oldalán bocsátkozott bele a Döntőbizottság előtt indult jogvitába.

A felperes továbbra is arra hivatkozott, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 304.§-a (2) bekezdésének második mondatát, valamint a Ptk. 318.§-ának (2) bekezdését, és ezzel kárt okozott a felperesnek, mint nevesített alvállalkozónak. A Döntőbizottság egyértelműen megállapította, hogy az alperes megsértette a Kbt. 304.§-a (2) bekezdésének második mondatát, ez a mondat pedig így szólt a jogorvoslat iránti kérelem benyújtásakor hatályos közbeszerzési törvény szerint:

„Ha a szerződéskötést követően - a szerződéskötéskor előre nem látható ok következtében - beállott lényeges körülmény miatt a szerződés vagy annak egy része nem lenne teljesíthető a megjelölt alvállalkozóval, az ajánlatkérőként szerződő fél más megjelölt szervezet (személy) közreműködéséhez is hozzájárulhat, ha az megfelel a közbeszerzési eljárásban az alvállalkozókra meghatározott követelményeknek.”<sup>105</sup>

A felperes szerint mindebből levezethető az ajánlatkérő fellépési kötelezettsége függetlenül attól, hogy a Döntőbizottság a közbeszerzési alapon álló bírságolás szempontjából éppen melyik magatartást nevesíti határozata indokolásának alperes által kiragadott részében.

---

<sup>105</sup> Idézet a 2005 decemberében hatályos, 2003. évi Kbt.-ből.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetének helyt adott, és kötelezte az ajánlatkérőt, hogy térítse meg a felperes elmaradt üzleti haszonban megnyilvánuló kárát.<sup>106 107</sup>

Ítéletének indokolásában a bíróság felhívta a Ptk. 339.§-ának (1) bekezdését, és arra a következtetésre jutott, hogy a polgári jogi kártérítési felelősség megállapításának négy egymással összefüggő, konjunktív feltétele, nevezetesen a jogellenes magatartás, a kár, az okozati összefüggés a jogellenes magatartás és a kár között, valamint a felróhatóság fennáll. A polgári ügyben eljáró bíróság az akkor hatályos Kbt. 304.§-ának (2) bekezdését és a 307.§ (1) bekezdését egymásra tekintettel értelmezve arra a megállapításra jutott, hogy az ajánlatkérőt ellenőrzési kötelezettség terhelte. A bíróság – ezt a gondolatmenetet folytatva – kifejtette, hogy amennyiben az ajánlatkérő ellenőrzési kötelezettségének eleget tett, kellően gondos ellenőrzés lefolytatása mellett észlelnie kellett, hogy a nyertes ajánlattevő a teljesítésbe nem vonta be 10% feletti alvállalkozóként a felperest. A Kbt. valóban nem ír elő szankciót erre az esetre, azonban a Kbt. 306.§-ának (6) bekezdése értelmében a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre egyebekben a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között a közbeszerzési eljárásban az eredményhirdetést követően törvényen alapuló szerződéskötési kötelezettség keletkezik.

A tárgyi ügyben alkalmazandó, a jogorvoslat iránti kérelem benyújtásakor hatályos Kbt. 99.§-ának (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérőt eredményes közbeszerzési eljárás esetén szerződéskötési kötelezettség terheli, és csak a törvényben meghatározott okból mentesül e kötelezettség alól. A Kbt. 99.§-ának (1) bekezdése továbbá egyértelmű rendelkezést tartalmazott az eljárást lezáró szerződés tartalmára nézve is. Eszerint a szerződő feleknek a szerződést az ajánlati felhívásnak, a dokumentációnak és a nyertes ajánlat tartalmának megfelelően kell megkötniük. A közbeszerzési törvény ezen előírásától semmilyen okra, körülményre hivatkozással nem lehet eltérni, a Kbt. szabályozása e körben is kógens, a szerződés nem térhet el az ajánlati felhívásban, a dokumentációban és az ajánlatban foglaltaktól. Ebből következően, ha az ajánlati felhívásban szereplő ajánlatkérői felhívás folytán a nyertes ajánlattevő az ajánlatában megjelölte a közbeszerzés értékének 10%-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozókat, akkor az ajánlatnak ez a tartalmi eleme is az eljárást lezáró szerződés részévé válik, az abban

---

<sup>106</sup> Ez a rész a Fővárosi Bíróság 2010. november 4-én kelt 16.G.40.210/2008/72. számú ítéletét dolgozza fel.

<sup>107</sup> Az első fokú eljárás egyébként meglehetősen hosszú ideig tartott, a bíróság alapos bizonyítást folytatott le, a kárösszecszerúségének bizonyítására a felperesnek igazságügyi könyvszakértő kirendelését kellett kérnie, és nyilatkozatokat kellett benyújtania arra nézve, hogy mely piaci szereplőktől milyen haszonkulccsal milyen munkavégzést rendelt volna meg az alvállalkozói szerződés teljesítése során.

foglaltak kötelezően betartandók a nyertes ajánlattevő részéről. Ha az ajánlatkérő a felhívásban előírta a közbeszerzés értékének 10%-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozónak az ajánlatban történő megjelölését, akkor a bírósági okfejtés szerint a nyertes ajánlattevő ajánlatának ez az eleme is kötelezően az eljárást lezáró szerződés részévé válik, és a nyertes ajánlattevő teljesítése e körben csak akkor tekinthető szerződésszerűnek, ha az ajánlattevő az ajánlatban megjelölt alvállalkozókat igénybe veszi a teljesítés során.

A bíróság állásfoglalása innentől rendkívül érdekes. Az ítélet indokolásában az olvasható, hogy amennyiben a nyertes ajánlattevő nem a pályázatában megjelölt, a közbeszerzés értékének 10%-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozóval kötött alvállalkozási szerződést, úgy ezen magatartása az ajánlatkérő mint megrendelő és a nyertes ajánlattevő mint vállalkozó közötti szerződés megszegésének, a Ptk. 305.§ (1) bekezdése szerinti hibás teljesítésnek minősül.<sup>108</sup>

A hibás teljesítéssel szemben az ajánlatkérőnek a Kbt. szerinti ellenőrzési kötelezettség jegyében fel kellett volna lépnie, és ragaszkodnia kellett volna a Kbt-ben foglaltakra is tekintettel arra, hogy a nyertes ajánlattevő a nyertes ajánlata alapján megkötött vállalkozási szerződésben foglaltakat maradéktalanul betartva teljesítsen.

A bíróság konkrétan, szinte lépésről lépésre meghatározta azt a magatartást, amelyet az ajánlatkérőnek – hibás teljesítésen alapuló igénye érvényesítése körében – tanúsítania kellett volna. Eszerint az ajánlatkérőnek a Ptk. 306.§-ának a) pontja alapján először is kijavítást kellett volna kérnie oly módon, hogy a nyertes ajánlattevő a teljesítését akként javítsa ki, hogy a felperessel kössön alvállalkozási szerződést. Mivel az ajánlatkérő ezt elmulasztotta, jogellenes magatartást tanúsított. Ezt követően a bíróság az okozati összefüggés fennálltát vette górcső alá. A polgári jogi kárfelelősség ezen feltétele is adott, hiszen – az elsőfokú bíróság megítélése szerint – amennyiben az ajánlatkérő ragaszkodik a nyertes ajánlattevő szerződésszerű teljesítéséhez, és a Ptk-ban a hibás teljesítés esetére kikötött szankciókat alkalmazza, megakadályozhatta volna, hogy a nyertes ajánlattevő a teljesítésből mellőzze a felperest.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Az akkor hatályban volt Ptk. 305. § (1) értelmében olyan szerződés alapján, amelyben a felek kölcsönös szolgáltatásokkal tartoznak, a kötelezett hibásan teljesít, ha a szolgáltatott dolog a teljesítés időpontjában nem felel meg a jogszabályban vagy a szerződésben meghatározott tulajdonságoknak.

<sup>109</sup> A perben egyébként igazságügyi könyvszakértő került kirendelésre, aki a felperes által érvényesíteni kívánt elmaradt vagyoni előny összegszerűsége tekintetében foglalt állást, mégpedig oly módon, hogy a felperes igényét reálisnak, kellően alátámasztottnak ítélte.



Az ajánlatkérő fellebbezése folytán indult másodfokú eljárásban a bíróság a felperes keresetét elutasította. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a tényállást alapvetően helyesen állapította meg, az abból levont jogi következtetések azonban helytelenek.<sup>110</sup>

A peres felek közötti jogvita ténybeli alapját az képezte, hogy az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között közbeszerzési eljárás eredményeként létrejött egy vállalkozási szerződés, melynek ügyleti feltétele volt a felperes alvállalkozókénti igénybevétele, és a nyertes ajánlattevő e kötelezettségének nem tett eleget. A perben eldöntendő kérdés az volt, hogy felel-e az ajánlatkérő azért a kárért, amely a felperest a mellőzése folytán érte. A másodfokú bíróságnak az ajánlatkérő magatartását kettős aspektusból kellett vizsgálnia. Egyfelől a nyertes ajánlattevővel kötött vállalkozási szerződésből eredő jogok és kötelezettségek szempontjából, másfelől pedig abból a szempontból, hogy eljárása a közbeszerzési törvény kötelező előírásainak megfelelt-e.<sup>111</sup>

A másodfokú bíróság is az akkor hatályos Kbt. 99.§-ának fentebb már ismertetett (1) bekezdéséből indult ki. Leszögezte továbbá, hogy a törvény a közpénzek felhasználásának átláthatósága, a versenyeztetési szabályok betartása érdekében szigorú feltételeket támaszt a létrejött szerződés módosítását, illetve az ajánlattól eltérő, más, a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben közreműködő alvállalkozó igénybevételét illetően. A másodfokú bíróság – a *clausula rebus sic stantibus* elvére hivatkozással – rögzítette, hogy ilyen eltérés kizárólag a szerződéskötéskor előre nem látható ok következtében beállott lényeges változás, érdeksérelem esetén lehetséges, és ebben az esetben is csak azzal a feltétellel, hogy az új vállalkozó személyének is meg kell felelnie a közbeszerzési eljárásban az alvállalkozókra megszabott követelményeknek.<sup>112</sup>

A másodfokú bíróság rögzítette, hogy a közbeszerzési eljárást követően a szerződést a Kbt. 99.§-ának (1) bekezdése értelmében írásban kell megkötni, és a Ptk. 217.§-ának (1) bekezdése alapján az írásbeli alak a szerződés érvényességének feltétele. Amennyiben az írásbeli alakot jogszabály rendeli, úgy értelemszerűen a szerződés módosításához is írásbeli megállapodás szükséges abban az esetben, ha az a szerződés lényeges tartalmát, lényeges kikötéseit érinti. A bíróság ebben a körben utalt a Ptk. 218.§-ának (1)

---

<sup>110</sup> Ez a rész a Fővárosi Ítéletábra 2011. április 20-án kelt 6.Pf.22.162/2010/4. számú ítéletét dolgozza fel.

<sup>111</sup> A bíróságot az ügyben született közigazgatási határozatok a Pp. 4.§-ának (1) bekezdése értelmében nem kötötték.

<sup>112</sup> A *clausula rebus sic stantibus* (a dolgok jelenlegi állására vonatkozó záradék) azt jelenti, hogy a szerződés teljesítését meg lehet tagadni, ha bizonyítható, hogy a szerződés vagy az ajánlattétel után olyan lényeges változás állt be a körülményekben, hogy a teljesítés többé nem várható el.

bekezdésére. A másodfokú bíróság általánosságban azt állapította meg, hogy a Ptk. 389-401.§-ai által meghatározott építési szerződés (mivel a konkrét esetben ilyenről volt szó) lényeges tartalmi elemei közé a szolgáltatás tárgyának mennyiség és minőség szerinti meghatározása, valamint a vállalkozási díj tartozik.

Mivel a perbeli esetben az építési szerződés megkötését közbeszerzési eljárás előzte meg, ezért a közbeszerzési törvénynek a létrejövő szerződés tartalmára és módosítására is vonatkozó kogens szabályaiból következően lényeges tartalmi elemnek tekintendő mindaz, ami az ajánlatban szerepel. Ez a másodfokú bíróság megítélése szerint magában foglalja a tíz százalékot meghaladó mértékben közreműködő alvállalkozó személyét; erre vonatkozóan a szerződés csak írásban módosítható, és az ajánlatkérőnek a Kbt. 304.§-nak (2) bekezdése szerinti hozzájárulása is kizárólag írásban adható meg.

A másodfokú bíróság a feleknek a per, valamint a közigazgatási eljárás során tett nyilatkozatai alapján tényként állapította meg, hogy a közbeszerzési eljárást lezáró szerződést nem módosították, a nyertes ajánlattevő nem kérte az ajánlatkérő hozzájárulását, az ajánlatkérő pedig nem járult hozzá a nevesített alvállalkozó helyett más alvállalkozó igénybevételéhez. Kimondta továbbá a bíróság, hogy új vállalkozó közreműködésének a lehetősége nem is nyílt meg a szerződéskötést követő körülmények lényeges módosulása hiányában. Az ügy lényegét a másodfokú bíróság abban látta, hogy mit tehetett (volna) a mellőzött alvállalkozó igénybevétele érdekében az ajánlatkérő, és mennyiben tehető felelőssé a mellőzött alvállalkozó igénybevételének elmaradásáért. A nyertes ajánlattevő és az ajánlatkérő között létrejött szerződés elsődleges joghatása a Ptk. 198.§-a alapján az volt, hogy kötelezettség keletkezett belőle a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére. A Ptk. 277.§-ának (1) bekezdése szerint a szerződéseket tartalmuknak megfelelően, a megszabott helyen és időben, a megállapított mennyiség, minőség és választék szerint kell teljesíteni. A szolgáltatásnak a teljesítés időpontjában alkalmasnak kell lennie a jogosult által meghatározott célra. A teljesítés akkor mentes a hibáktól a Ptk. 305.§-ának (1) bekezdése szerint, ha a szolgáltatás megfelel a jogszabályban vagy a szerződésben meghatározott tulajdonságoknak. A nyertes ajánlattevő által vállalt főszolgáltatás irodaépület felújítása volt. A másodfokú bíróság nem osztotta az elsőfokú bíróság azon álláspontját, hogy a felperes igénybevételének hiányában a nyertes ajánlattevő teljesítése hibás volt, mert az alvállalkozó mint közreműködő személye, annak változása önmagában a szerződés tárgyát képező szolgáltatás tulajdonságait nem befolyásolta, kellékhányt nem idézett elő. A másodfokú bíróság ezen elvi alapra helyezkedve úgy látta, hogy a szavatossági jogok gyakorlása nem lett volna alkalmas a

felperes bevonásának kikényszerítésére. A felperes alvállalkozókénti közreműködése – jogi természetét tekintve – olyan szerződéses kísérő-kötelezettség volt, melynek megszegéséhez polgári jogi jogkövetkezményt a közbeszerzési törvény nem rendelt, és ilyenről az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő sem rendelkeztek a szerződésükben. Az alvállalkozó nem volt alanya a szerződésnek, és a szerződés alapján a megrendelő közvetlen fellépésre sem az alvállalkozóval szemben, sem pedig annak közreműködése érdekében nem volt jogosult, illetve köteles.<sup>113</sup>

Az ítéletábra kimondta, hogy a Ptk. 277.§-ának (4) bekezdésére figyelemmel a két alperes, az ajánlatérő és a nyertes ajánlattevő, a szerződés teljesítése során az általában elvárható magatartás tanúsítására volt köteles. A szerződésben kikötött alvállalkozó igénybevétele elmulasztásának észlelése esetén az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevő felszólításától ugyan nem volt elzárva, annak eredménytelensége viszont semmilyen további jogkövetkezmény alkalmazását nem tette volna számára lehetővé a nyertes ajánlatban nevesített alvállalkozó teljesítésbe való bevonása érdekében. A másodfokú bíróság a Ptk. 395.§-a (1) bekezdésében rögzített kárfelelősségre utalva megállapította, hogy az ajánlatkérőt egy általános elállási jog illette meg, ennek gyakorlása azonban – ellentétes iránya miatt – a felperes igénybevételének előmozdítására teljességgel alkalmatlan lett volna, ugyanakkor veszélyeztette volna az ajánlatkérőt megillető szolgáltatás teljesítését, ezért az elállás jogának gyakorlása az ajánlatkérő részéről az adott helyzetben általában nem volt elvárható.

A másodfokú bíróság tehát elsődleges érdekként vette figyelembe az ajánlatkérőt megillető szolgáltatás teljesítését, továbbá kimondta, hogy az ajánlatkérői magatartás és a felperes kára között nem állt fenn releváns oksági kapcsolat. A másodfokú bíróság tehát az ajánlatkérő kártérítési felelősségét az ok-okozati összefüggés, mint szükségképpeni kár-elem hiánya miatt kizárta. E tanulságos jogeset kapcsán, mely a másodfokú bíróság ismertetett tartalmú jogerős ítéletével véget ért, számos nyitott kérdés maradt, melyek megfontolása, rövid áttekintése kellőképpen rávilágít a Kbt. és a Ptk. határterületeire, bonyolult összefüggéseire.

A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvénynek a perrel érintett időszakban hatályos 304.§ (1) bekezdése értelmében a szerződést a közbeszerzési eljárás alapján nyertes ajánlattevőként szerződő félnek kell teljesítenie. A (2) bekezdés értelmében az

---

<sup>113</sup> Ez a rész a Fővárosi Ítéletábra 2011. április 20-án kelt 6.Pf.22.162/2010/4. számú ítéletét dolgozza fel.

ajánlattevőként szerződő fél teljesítésében, ha az ajánlatkérő a felhívásban előírta a közbeszerzés értékének 10%-át meghaladóan igénybe venni kívánt alvállalkozók megjelölését, csak az ajánlatában megjelölt alvállalkozó működhet közre. Ha a szerződéskötést követően a szerződéskötéskor előre nem látható ok következtében beállott lényeges körülmény miatt a szerződés vagy annak egy része nem lenne teljesíthető a megjelölt alvállalkozóval, akkor az ajánlatkérőként szerződő fél más megjelölt szervezet közreműködéséhez is hozzájárulhat, ha az megfelel a közbeszerzési eljárásban az alvállalkozókra meghatározott követelményeknek. A Kbt. 307.§-ának (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő köteles a szerződés módosításáról, valamint a szerződés teljesítéséről külön jogszabályban meghatározott minta szerint tájékoztatót készíteni és hirdetmény útján a közbeszerzési értesítőben közzétenni. A hirdetményt legkésőbb a szerződés módosításától, illetőleg a szerződés teljesítésétől számított 5 munkanapon belül kell feladni. Az egy évnél hosszabb vagy határozatlan időre kötött szerződés esetében a szerződés megkötésétől számítva évenként kell a szerződés részteljesítéséről tájékoztatót készíteni. A tájékoztatóban az ajánlattevőként szerződő félnek nyilatkoznia kell, hogy egyetért-e az abban foglaltakkal. Mindebből egyértelműen következik, hogy az ajánlatkérőt a Kbt. 307.§-ának (1) bekezdése alapján ellenőrzési kötelezettség terhelte.

Az akkori Kbt. 306.§-ának (6) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre egyebekben a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között a közbeszerzési eljárásban az eredményhirdetést követően törvényen alapuló szerződéskötési kötelezettség keletkezik. A Kbt. 99.§-ának (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérőt eredményes közbeszerzési eljárás esetén szerződéskötési kötelezettség terheli, és e kötelezettség alól csak a törvényben meghatározott okból mentesül. A Kbt. 99.§-ának (1) bekezdése egyértelmű rendelkezést tartalmaz az eljárást lezáró szerződés tartalmára, melynek értelmében a szerződő feleknek a szerződést az ajánlati felhívás, a dokumentáció és a nyertes ajánlat tartalmának megfelelően kell megkötniük. A Kbt. ezen előírásától semmilyen okra, körülményre hivatkozással nem lehet eltérni, a Kbt. szabályozása e körben is kógens; a szerződés nem térhet el az ajánlati felhívásban, a dokumentációban és az ajánlatban foglaltaktól. Ebből következően, ha az ajánlati felhívásban szereplő ajánlatkérői előírás folytán a nyertes ajánlattevő az ajánlatában megjelölte a közbeszerzés értékének 10%-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozókat, akkor az ajánlatnak ez a tartalmi eleme is az eljárást lezáró szerződés részévé válik, az abban foglaltak kötelezően betartandók a nyertes ajánlattevő részéről. Ha az ajánlatkérő a felhívásban előírta a közbeszerzés

értékének 10%-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozónak az ajánlatban történő megjelölését, akkor a nyertes ajánlattevő ajánlatának ez az eleme is kötelezően az eljárást lezáró szerződés részévé válik, és a nyertes ajánlattevő teljesítése e körben csak akkor tekinthető szerződésszerűnek, ha az ajánlattevő az ajánlatban megjelölt alvállalkozókat igénybe veszi a teljesítés során.

A fentebb írtak alapján véleményem szerint megállapítható, hogy amennyiben a nyertes ajánlattevő nem az ajánlatában megjelölt, a közbeszerzés értékének 10%-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozóval (a továbbiakban: 10% feletti alvállalkozó) köt alvállalkozói szerződést, úgy ezen magatartása az ajánlatkérő, mint megrendelő és a nyertes ajánlattevő, mint vállalkozó közti vállalkozási szerződés megszegésének, a Ptk. 305.§ (1) bekezdése szerinti hibás teljesítésnek minősül.<sup>114</sup>

Közbeszerzési eljárás alapján létrejött szerződés esetében - ha a 10% feletti alvállalkozót ajánlatkérői felhívásra nevesítették - a szolgáltatott dolog jogszabályból eredő egyik tulajdonsága, hogy azt meghatározott részében az ajánlatban nevesített 10% feletti alvállalkozónak kell létrehoznia. A teljesítés tehát - álláspontom szerint - kizárólag akkor tekinthető hibátlannak, ha ez a követelmény is teljesül. Az ajánlatban ajánlatkérői felhívásra nevesített 10% feletti alvállalkozó részvétele tehát olyan, a Kbt.-ben meghatározott tulajdonságként értékelhető, amellyel a teljesítésnek rendelkeznie kell ahhoz, hogy hibátlan legyen. Figyelemmel arra, hogy a Kbt. a Ptk.-hoz, mint speciális az általánoshoz viszonyul, helytálló lehet az a megközelítés, hogy a Kbt. a közbeszerzés természetéből és céljából adódó speciális elemekkel egészíti ki a Ptk. szerinti hibátlanság fogalmát.

A közbeszerzés alapján kötendő szerződés hibátlan és tartalom szerű teljesítésének tehát a közbeszerzési törvényből eredő speciális követelményei vannak.

A perbeli esetben maga az ajánlatkérő írta elő a 10% feletti alvállalkozó ajánlatban történő nevesítését, ami egyértelmű jele annak, hogy az ajánlatkérő a 10% feletti alvállalkozót a közbeszerzés alapján kötendő szerződés rendkívül lényeges elemének tartotta, a nevesítés előírásával ilyenre tette. A Kbt. a perrel érintett időszakban még nem tette kötelezővé a

---

<sup>114</sup> Ahogy fentebb már idéztük, a Ptk. hivatkozott paragrafusa úgy rendelkezik, hogy olyan szerződés alapján, amelyben a felek kölcsönös szolgáltatásokkal tartoznak, a kötelezett hibásan teljesít, ha a szolgáltatott dolog a teljesítés időpontjában nem felel meg a jogszabályban vagy a szerződésben meghatározott tulajdonságoknak

10% feletti alvállalkozók nevesítését, és ennek előírása az ajánlatkérőt megillető jog volt. Mivel a 10% feletti alvállalkozó nevesítését maga az ajánlatkérő írta elő, ezért véleményem szerint a nevesített alvállalkozó mellőzése semmiképpen sem lehet jelentéktelen szerződésszegés, vagyis ebből levezethetően az ajánlatkérőnek a Ptk. 318.§ (2) bekezdése alapján is fel kellett volna lépnie.

Tovább árnyalja a jogeset megítélését, hogy az ajánlatkérőt a Ptk. 318.§-ának (2) bekezdése alapján igényérvényesítési, a Kbt. szerint pedig ellenőrzési kötelezettség terhelte. A perben nem volt vitatott, hogy az ajánlatkérő egyrészt a felperes közvetlen értesítése, másrészt a jogorvoslati eljárás Közbeszerzési Döntőbizottság általi megindítása folytán a felperest ért jogsérelemről igen korai időpontban tudomást szerzett.<sup>115</sup>

Mindezek ellenére az ajánlatkérő nem tett eleget igényérvényesítési kötelezettségének, nem gyakorolta hibás teljesítésből eredő jogait, hanem a súlyosan mulasztó nyertes ajánlattevőt ezen magatartásában erősítette, a Döntőbizottság előtt zajló jogorvoslati eljárásban és a bírósági szakaszban is kifejezetten úgy nyilatkozott, hogy a nyertes ajánlattevő magatartása megengedhető.

Védhetőnek tűnik tehát az az álláspont, hogy a hibás teljesítéssel szemben az ajánlatkérőnek a Kbt-ben írt ellenőrzési és a Ptk. 318.§ (2) bekezdésében rögzített igényérvényesítési kötelezettségére tekintettel fel kellett volna lépnie, és ragaszkodnia kellett volna a Kbt-vel is összhangban ahhoz, hogy a nyertes ajánlattevő a nyertes ajánlata alapján megkötött vállalkozási szerződésben foglaltakat maradéktalanul betartva teljesítsen; vagyis a nyertes ajánlattevőtől a Ptk. 306.§ (1) bekezdésének a) pontja alapján kijavítást kellett volna kérnie oly módon, hogy a nyertes ajánlattevő a teljesítését akként javítsa ki, hogy a felperessel kössön alvállalkozási szerződést.

Kérdésként merül fel természetesen, hogy az ajánlatkérő részéről az ilyen fellépés elmulasztása és a felperes károsodása között a Ptk. szerinti kárfelelősség megállapításához elengedhetetlen közvetlen kauzális kapcsolat megállapítható-e.

Az ajánlatkérői pozícióból kiindulva nem alaptalan kijelenteni, hogy amennyiben az ajánlatkérő ragaszkodik a nyertes ajánlattevő szerződés szerű teljesítéséhez, és a Ptk.-ban a hibás teljesítés esetére kikötött szankciókat alkalmazza, úgy megakadályozhatta volna, hogy a nyertes ajánlattevő a teljesítésből mellőzze a felperest.

---

<sup>115</sup> Az ajánlatkérő általi tudomásszerzés tényét már a Közbeszerzési Döntőbizottság is megállapította határozatában.

A Ptk. 306.§-ának (3) bekezdése alapján ugyanis, ha a nyertes ajánlattevő a kijavítást a fentebb írt módon az ajánlatkérő által tűzött határidőben nem végzi el, úgy az ajánlatkérőnek jogában állt volna a szerződéstől elállni. Figyelembe véve, hogy a nyertes ajánlattevőnek is érdeke fűződik a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítéséhez, önmagában az elállási szankció alkalmazásának kilátásba helyezése is elengedő lett volna arra, hogy jogszerű magatartásra bírja a súlyosan mulasztó nyertes ajánlattevő alperest. Ez következik abból is, hogy egy adott helyzetben mi minősül ésszerű magatartásnak.

Ezzel összhangban megállapítható, hogy az ajánlatkérői pozícióból érkező, az elállást, vagy a szerződés azonnali hatályú felmondását még csak kilátásba helyező felhívás önmagában is alkalmas lett volna a jogellenes magatartás megakadályozására.

Álláspontom szerint tehát az ajánlatkérőnek igenis lett volna hatékony, a felperes károsodását megakadályozó eszköze arra, hogy a nyertes ajánlattevőt jogkövető magatartásra bírja, hiszen a Ptk-ban rögzített azon követelményt, hogy a szerződéseket tartalmuknak megfelelően kell teljesíteni, a Kbt. tükrében kell értelmezni, és amennyiben ez a követelmény azáltal sérül, hogy a teljesítésben nem vesz részt azon alvállalkozó, akinek bevonása a nyertes ajánlattevő részéről kötelező lenne, úgy a hibás teljesítés esete forog fenn, és ezen az alapon szavatossági jog gyakorolható. Jogi álláspontom szerint tehát az ajánlatkérői felelősséget úgy kell értelmezni, hogy az ajánlatkérőnek ellenőrzési és igényérvényesítési kötelezettsége jegyében kötelessége szavatossági igényt bejelenteni, és a minden szempontból szerződészerű teljesítést kikényszeríteni.

Értékes jogi következtetésként a jogeset megítélésétől függetlenül levonható, hogy a jogeset időpontjában hatályos Kbt. többlet-elemmel gazdagította a jogszabályoknak megfelelő, szerződés- és tartalomszerű teljesítés, valamint a hibátlan teljesítés fogalmát, vagyis a közbeszerzési eljárás eredményeképpen kötött szerződés teljesítése csak akkor hibátlan, ha a teljesítésben részt vesz az ajánlatkérői felhívásra nevesített, a közbeszerzés értékének 10%-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó.

Egyébként hatályos közbeszerzési törvényünk is ezen az alapon áll, amikor - némiképpen egyértelműsítve a korábbi megfogalmazásokat - úgy rendelkezik, hogy az olyan alvállalkozó helyett, amely a közbeszerzési eljárásban részt vett az ajánlattevő alkalmasságának igazolásában, csak az ajánlatkérő hozzájárulásával és abban az esetben

vehet részt a teljesítésben más alvállalkozó, ha a szerződéskötést követően - a szerződéskötéskor előre nem látható ok következtében - beállott lényeges körülmény, vagy az alvállalkozó bizonyítható hibás teljesítése miatt a szerződés vagy annak egy része nem lenne teljesíthető a megjelölt alvállalkozóval. További feltétel, hogy az ajánlattevő az új alvállalkozóval együtt is megfeleljen azoknak az alkalmassági követelményeknek, melyeknek az ajánlattevőként szerződő fél a közbeszerzési eljárásban az adott alvállalkozóval együtt felelt meg.<sup>116</sup>

A Kbt. korábbi, a vizsgált jogeset időpontjában hatályos megfogalmazásából is levezethető a tevőleges ajánlatkérői magatartással kapcsolatos jogalkotói elvárás. Az ajánlatkérő kizárólag az akkori Kbt. 304.§-a (2) bekezdésében írt esetben járulhatott volna hozzá a felperes mellőzéséhez, és minden más esetben azt kellett volna kifejezésre juttatnia, hogy a mellőzéshez nem járul hozzá. Mivel az akkori Kbt. 306.§-ának (6) bekezdése értelmében a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre egyebekben a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni, ezért a hozzájárulás megtagadását is a Ptk. szerinti eszközökkel kellett volna kifejezni és érvényre juttatni.

A Kbt. 304.§-ának (2) bekezdésében benne foglaltatik az ajánlatkérőként szerződő fél azon kötelezettsége, miszerint a teljesítés jog- és tartalomszerűsége körében vizsgálni köteles, hogy áll-e fenn más alvállalkozó bevonásának törvényes oka. Jelen esetben bírói ítélet állapította meg, hogy nem állt fenn ilyen ok, vagyis a Kbt. 304.§-ának (2) bekezdéséből következően az ajánlatkérő nem járulhatott volna hozzá a felperes helyett más alvállalkozó bevonásához, és mivel a szándékról időben értesült, azt a fentebb már említett polgári jogi eszközökkel meg kellett volna akadályoznia.

Érdekes módon a másodfokú bíróság úgy foglalt állást, hogy a felperes alvállalkozókénti közreműködése olyan szerződéses kísérő-kötelezettség volt, melynek megszegéséhez polgári jogi jogkövetkezményt a közbeszerzési törvény nem rendelt, és ilyenről alperesek sem rendelkeztek a szerződésükben. Kérdésként merül fel, hogy egy közbeszerzési eljárás kapcsán mit is szolgál az ajánlatkérő ellenőrzési kötelezettsége.

A vizsgált jogeset kapcsán döntő másodfokú bíróság szerint az alvállalkozó nem volt alanya a szerződésnek, a szerződés alapján a megrendelő közvetlen fellépésre sem az alvállalkozóval szemben, sem annak közreműködése érdekében nem volt jogosult, illetve

---

<sup>116</sup> Ld.: *Kbt.* 128.§-át.



köteles. Álláspontom szerint ez a megközelítés nem áll összhangban a jogalkotó azon szándékaival, melyek a mindenkorai közbeszerzési törvény megalkotásának háttérében állnak. Az ajánlatkérőnek ugyanis nem az alvállalkozó vagy az eljárás egyéb szereplői, hanem a szerződés jog- és tartalomszerű teljesítése érdekében kell ellenőrzési és igényérvényesítési kötelezettsége jegyében fellépnie, ha jogszabálysértést észlel. A vizsgált esetben egyébként ez az ajánlatkérői magatartás szükségszerűen maga után vonta volna a felperes teljesítésbe való bevonását. Az ajánlatkérőként szerződő félnek nem az alvállalkozó érdekei, hanem a jogszerűség felett kell őrködni, ugyanakkor ez a fellépés, amelyre az ajánlatkérő a jogszabály alapján köteles lett volna, a tárgyi esetben minden kétséget kizáróan megakadályozta volna a felperes károsodását, vagyis e megközelítés szerint az ajánlatkérői mulasztás és a felperesi károsodás között a közvetlen ok-okozati összefüggés fennáll.

Ha a másodfokú bíróság érvelését fogadnánk el helytállónak, akkor ezzel felmentenénk az ajánlatkérőt a közbeszerzés ellenőrzésének és a jogszerűség kikényszerítésének kötelezettsége alól, ebből eredően pedig az ajánlattevők számára kockázatmentessé válna az egyébként kogens jogszabályi rendelkezések megszegése. Végezetül megemlítendő, hogy a Közbeszerzési Hatóság is következetesen azt az álláspontot képviseli, hogy a Kbt. alkalmazásával összefüggő valamennyi döntés mindenkor az ajánlatkérő joga és felelőssége.

### **II.3.3. Elhatárolás a jogorvoslatra vonatkozó szabályok mentén**

A felek közötti jogviszony sajátosan polgári, egyszersmind azonban sajátosan közbeszerzési jogi jellegét érzékelteti a közbeszerzési törvény jogorvoslatra vonatkozó szabályai körében szereplő azon rendelkezés is, amely szerint néhány kivételtől eltekintve a közbeszerzési szerződés alapján megkötött szerződéssel kapcsolatos jogvita, illetőleg a közbeszerzési eljárással összefüggő polgári jogi igények elbírálása a bíróság, és nem a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.

A közbeszerzésre, illetőleg a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított bármely polgári igény esetén először a Döntőbizottságnak, vagy pedig jogorvoslati eljárás eredményeképpen a felülvizsgálatra jogosult bíróságnak kell a

jogsértés tényét a közbeszerzési törvény alapján megállapítani, és a sérelmet szenvedett fél csupán ezt követően (ezzel a feltétellel) érvényesítheti bíróság előtt a jogsértésből eredő polgári jogi igényét. Összegezve tehát, akkor előfeltétele a bírósági jogérvényesítésnek a Döntőbizottság jogsértést megállapító határozata, ha a polgári jogi igény alapjául szolgáló magatartás közbeszerzési törvénybe ütközés miatt, tehát közbeszerzési jogi alapon jogellenes.

Ha az adott jogalany eljárása nem ütközik ugyan a közbeszerzési törvénybe, ám a panaszosnak mégis kárt okoz, avagy őt egyéb okból igényérvényesítésre készíti, akkor az eljárásra a polgári bíróságnak van hatásköre.<sup>117</sup> Ilyenkor kezdettől fogva a Polgári Törvénykönyv kerül alkalmazásra, vagyis a jogvita tisztán polgári jogi természetű.

A közbeszerzési jog alapján állva kell például a jogsértést megállapítani olyan esetben, amikor a szerződést nem a közbeszerzési eljárás alapján nyertes ajánlattevőként szerződő fél teljesíti, vagy pedig a nyertes ajánlattevő jogellenesen von be alvállalkozót a teljesítésbe.<sup>118</sup>

A Döntőbizottság csupán a közbeszerzési törvénybe ütközés megállapítására jogosult, ezzel szemben a polgári jogi igények elbírálása már a bíróság hatáskörébe tartozik.

Mivel az elhatárolás még mindig bizonytalan kissé, a gyakorlat ezen a területen számos jogvitát szül. E jogviták nagyobb terjedelmű munkában való részletes vizsgálata azért is hasznos, mert ezáltal kép alkotható egyes jogterületek meghatározó jegyeinek beszüremkedéséről a közbeszerzési jogba. Nem teljesen egyértelmű például annak jogi megítélése, hogy az alvállalkozó jogtalan mellőzésével teljesített szerződés szülte jogvita elsődlegesen közbeszerzési jogi, avagy tisztán polgári jogi alapon bírálendő el. A joggyakorlat az előbbi megközelítést látszik igazolni, a törvény azonban erre nézve egyértelmű eligazítást nem ad.<sup>119</sup>

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozata ellen természetesen lehet jogorvoslattal élni, és a végső döntést ilyen esetben a felülvizsgálatra jogosult bíróság fogja meghozni, látható azonban, hogy a közbeszerzési jogban önálló jogalkalmazó szerv jár el a törvény által

---

<sup>117</sup> Erre jó példa a szerződéssel kapcsolatos kötbérigény szülte jogvita, avagy egyéb olyan fellépés, amelyre a szerződés valamely rendelkezése, nem pedig a Kbt. szolgáltat okot.

<sup>118</sup> Ezek a magatartások egyértelműen a közbeszerzési törvénybe ütköznek, így jogellenessé kizárólag az erre jogosult központi költségvetési szerv, a Közbeszerzési Hatóság, vagy pedig az e szerv által meghozott határozatot jogorvoslati eljárás keretében elbíráló bíróság által nyilváníthatóak.

<sup>119</sup> Ennek ellentmondásosságairól lásd a fentebb vizsgált jogesetet, melynek középpontjában a nyertes ajánlattevő által jogellenesen mellőzött, az ajánlatban nevesített 10% feletti alvállalkozó igényérvényesítése állt.

kijelölt keretek között. Ez a szerv a közbeszerzési törvényt alkalmazza a közbeszerzési törvényben foglalt speciális eljárási rend szerint, és csak annyiban követi a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) előírásait, amennyiben a közbeszerzési törvény eltérően nem rendelkezik. A Döntőbizottság tehát közigazgatási hatósági eljárást folytat le a közbeszerzési törvény specialitásai által meghatározott módon. Mindennek tükrében a közbeszerzési jog olyan, polgári jogi vonásokkal gazdagon átszőtt, de a közigazgatási joghoz is több szállal kötődő jogterület, amely speciális eljárási szabályok szerint működő jogalkalmazó szervvel is rendelkezik.<sup>120</sup>

#### **II.3.4. A közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződés**

A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés kérdéskörét célszerű alaposabban górcső alá venni, mert a vizsgálódás során különböző jogágak határterületeire tévedhetünk, és lényeges elhatárolási kérdések kerülhetnek figyelmünk középpontjába. A tanulságok levonása szempontjából hasznos lehet, ha először a korábban hatályos közbeszerzési törvények szerint rendelkezéseit, szabályozási logikáját foglaljuk össze röviden, és ezt követően térünk ki a jelenleg hatályos jogszabály előírásaira kissé részletesebben.

A szerződés megkötésének tervezett időpontját az ajánlatkérőnek mindig is az ajánlati felhívásban kellett megadnia. A 2009. évben hatályos Kbt. szerint például ez nem volt meghatározható az eredményhirdetést követő naptól számított nyolcadik napnál korábbi és harmincadik - építési beruházás esetében hatvanadik - napnál későbbi időpontban, vagyis az eredményhirdetést követően a törvény erejénél fogva nyolc napon át egyfajta szerződéskötési moratórium állt fenn.

A szerződéskötési moratóriumra vonatkozó időtartamok meglehetősen gyakran változtak, amelynek hátterében az áll, hogy a jogalkotó egyrészt elő kívánja segíteni, hogy az ajánlatkérő mielőbb megköthesse a szerződést a nyertes ajánlattevővel, és mielőbb elkezdődhessen a szerződés teljesítése, másrészt viszont megfelelő határidőt kell biztosítani a jogorvoslatra is. E kettős célnak való egyidejű megfelelés miatt változott tehát igen gyakran a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályozás. A legutóbbi

---

<sup>120</sup> E tekintetben a közbeszerzési jog rokon vonásokat mutat a versenyjoggal és a fogyasztóvédelmi joggal.

átfogó módosítások alapján azt láthatjuk, hogy a gyakorlat a tíz napos időtartam szükséges és elégséges mértékét igazolta, így ezen időtartam került rögzítésre a hatályos Kbt.-ben is. A szerződéses moratóriumra vonatkozó szabályozás az elmúlt években az alábbiak szerint alakult. A 2009-ben hatályos előírásokat ismertettük. Ezekhez képest 2010-ben változás állt be, hiszen a közösségi értékhatárt elérő, illetőleg meghaladó értékű közbeszerzési eljárásoknál az írásbeli összegezés megküldését követő naptól számított legalább tizenkettedik napig, legfeljebb azonban a harmincadik napig (építési beruházás esetén a hatvanadik napig) állt fenn a moratórium. A közösségi értékhatárt el nem érő értékű közbeszerzési eljárásoknál az írásbeli összegezés megküldését követő naptól számított legalább huszadik, legfeljebb harmincadik napig (építési beruházás esetén hatvanadik napig) nem lehetett megkötni a szerződést. 2010. július 1-jétől érdekes módon az összegzés megküldésétől számítandó időtartam minimuma húsz napról tizenkét napra rövidült, 2012. január 1-jétől pedig tíz napra változott.

Előzetes vitarendezés esetén a moratórium az ajánlatkérő válaszána megküldését követő tíz napos időtartam lejártáig tart azzal, hogy csak a megfelelő és határidőben benyújtott vitarendezési kérelem eredményez moratóriumot.

A szóban forgó jogintézmény nem a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó uniós irányelvekből, hanem abból a jogalkotói megfontolásból merítette létjogát, amely szerint az egyes államoknak az igénybe vehető jogorvoslat hatékonysága érdekében némi időt kell biztosítaniuk az eljárásban részt vevők számára, hiszen, ha azonnal létrejönne a szerződés, az eredeti állapot jogorvoslat eredményeképpen helyreállítása már sok esetben ellentmondana az okszerű gazdálkodás és az ésszerűség követelményének (fontos Ptk.-beli elv), de legalábbis méltányolandó érdekeket sértene. Az Európai Bíróság precedens értékű határozatot hozott az ún. Alcatel-ügyben, és kimondta, hogy a tagállamoknak jogalkotásuk során zsinórmértékül kell használniuk a Bíróságnak a fenti jogelvvel megegyező tartalmú állásfoglalását.<sup>121</sup>

Ilyen módon vált a közbeszerzési törvény részévé az a rendelkezés, amely szerint lehetőség nyílik az eljárást lezáró döntésnek a szerződés megkötése előtti jogorvoslati eljárás keretében történő megtámadására.

---

<sup>121</sup> Ld.: az Európai Bíróság C-81/98. számú, az Alcatel Austria és társai ügyében 1999. október 28-án meghozott ítéletét [EBHT 1999., I-7671. oldal]

Szembetűnő, hogy a közbeszerzési eljárásokra jellemző szerződéskötési gyakorlat merőben eltér a konszenzualitás elvi alapján álló polgári jog szellemiségétől. A vizsgált esetben ugyanis ajánlati kötöttség áll fenn, ami azt jelenti, hogy a felek szerződéskötési kötelezettséget keletkeztető egybehangzó akaratnyilatkozatát a közbeszerzési eljárásban az eredményhirdetéskor teszi teljessé az ajánlatkérő választása, a szerződés azonban de facto a moratórium eltelte után jöhet létre, vagyis egyfajta függő jogi helyzet létesül. A szerződés hatályának kezdő időpontja tekintetében eltérnek az álláspontok. Egyesek szerint ilyenek az az időpont tekinthető, amikor a felek egyező akaratukat kinyilvánítják, sokkal megalapozottabb azonban az a megközelítés, amely szerint a szerződés hatályának kezdő időpontja csak a szerződés létrejöttét követő, vagy a felek által kikötött későbbi időpont lehet.

Egyébként megállapítható, hogy miként az élet egyéb területein, úgy a közbeszerzésben is egyre inkább kezdenek előtérbe kerülni az elektronikus formák (e-közbeszerzés). Ez pedig természetesen nem csupán azt hozta magával, hogy az eljárás során nyílik lehetőség az elektronikus út igénybevételére, hanem azzal is járt, hogy az eljárást lezáró érdemi döntés nyomán megkötendő szerződés is egyre inkább ebben a formában, távollévők között jöhet létre. Az elmúlt években alapvető jogforrás volt ebben a körben a közbeszerzési eljárásokban elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények szabályairól és az Elektronikus Közbeszerzési rendszerről szóló 167/2004. (V. 25.) Kormányrendelet, amely voltaképpen a távollévők közötti szerződéseknek az informatikai társadalombeli új megjelenési formáját intézményesíti.

Jelenleg hatályos közbeszerzési törvényünk alapján eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes szervezettel (személlyel), közös ajánlattétel esetén értelemszerűen a nyertes szervezetekkel vagy személyekkel kell írásban megkötni a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően.<sup>122</sup>

A Kbt. tehát a közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződéssel szemben szigorú tartalmi követelményeket támaszt. További lényeges előírás, hogy a szerződésnek tartalmaznia kell az eljárás során alkalmazott értékelési szempontokra tekintettel a nyertes ajánlat azon elemeit, amelyek értékelésre kerültek. Abban az esetben, ha az ajánlatkérő lehetővé tette a

---

<sup>122</sup> Ld.: Kbt. 124.§

közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt, a részek tekintetében nyertesekkel kell szerződést kötni.

Főszabály szerint az ajánlatkérő csak az eljárás nyertesével kötheti meg a szerződést. Ha a nyertes visszalép, az ajánlatkérő a következő legkedvezőbb ajánlatot tevőnek minősített szervezettel akkor köthet szerződést, ha őt az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezésben megjelölte. Érdekes joghatást fűz a jogalkotó az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezésnek az ajánlattevők részére történő megküldéséhez, mely a nyertes ajánlattevő, valamint a második legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő ajánlati kötöttségének időtartamát további harminc, építési beruházás esetében további hatvan nappal meghosszabbítja. Árnnyaltabban - a joggyakorlat irányából érkező tapasztalatokat felhasználva - határozza meg hatályos közbeszerzési törvényünk a szerződéskötés időpontját. Az ajánlatkérő a szerződést főszabály szerint az ajánlati kötöttség Kbt. szerinti időtartama alatt köteles megkötni, nem köthető meg azonban a szerződés az írásbeli összegezés megküldése napját követő tíz napos időtartam lejártáig.<sup>123</sup>

Ez tehát az úgynevezett szerződéskötési moratórium, melynek jogi rendeltetése, hogy az esetleges jogorvoslati eljárások lefolytathatóak legyenek. A szerződéskötési moratórium megtartását egyébként a 2007/66/EK irányelv írja elő annak érdekében, hogy az eljárásban érdekelt jogorvoslatihoz való joga hatékonyan érvényesülhessen, amelyre a szerződés megkötését követően már nincs igazán lehetőség.

[„A 2007/66/EK irányelv 10. túlnyomórészt az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: Bíróság) ítélkezési gyakorlatában kialakított, a jogorvoslati eljárások hatékonyságát és gyorsaságát, a valódi reparáció lehetőségét biztosítani hivatott jogintézményeket (pl.: a szerződéskötési moratóriumot, a jogorvoslati kérelem benyújtására vonatkozó határidőket) épített be a jogorvoslati irányelvekbe.”]<sup>124</sup>

E jogalkotói megfontolás jegyében fogantak a szerződéskötési moratórium meghosszabbodására vonatkozó jogszabályi rendelkezések is. Eszerint, amennyiben jogorvoslati kérelmet vagy kezdeményezést nyújtanak be, úgy a szerződést az ügy érdemében hozott vagy a közbeszerzési ügy befejezését eredményező határozat meghozataláig nem lehet megkötni, kivéve, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a szerződés megkötését engedélyezi. A jogalkotónak e törvényi rendelkezést összhangba kellett hoznia a nyertes ajánlattevő ajánlati kötöttségére vonatkozó, fentebb már ismertetett szabályokkal.

---

<sup>123</sup> Ld.: Kbt. 124. §-át

<sup>124</sup> BOZZAY 2013. 59. o.

Erre figyelemmel hatályos törvényünk akként rendelkezik, hogy amennyiben időközben a nyertes ajánlattevő ajánlati kötöttsége lejárt, úgy az ajánlatkérő kizárólag akkor köthet vele szerződést, ha a nyertes ajánlattevő nyilatkozik, hogy ajánlatát fenntartja.<sup>125</sup>

A Kbt. természetesen tartalmaz kivételeket a szerződéskötési moratórium alól. A törvényben foglalt kivételi körök meghatározása a szerződéskötés gyorsabbá tételét szolgálja, ezen esetekben ugyanis nincsen az eljárásban olyan érdekelt fél, amelynek jogorvoslathoz való jogának érvényesítése érdekében a szerződéskötési moratórium időtartamához érdeke fűződne. A törvény ezzel csak a fenti irányelv által megkövetelt körben teszi kötelezővé a moratóriumi időszak megtartását. Ilyen kivétel például, ha a nyílt eljárásban csak egy ajánlatot nyújtottak be, illetőleg, ha a meghívásos, a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás vagy a versenypárbeszéd során csak egy ajánlatot nyújtottak be, és amennyiben az eljárásban volt érvénytelen részvételi jelentkezés vagy sor került kizárássra, az erre vonatkozó döntés ellen a jogorvoslat kezdeményezésének határideje az érintettek számára lejárt, vagy a döntést a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszerűnek ítélte. Nem áll fenn szerződéskötési moratórium a keretmegállapodás alapján történő közbeszerzés esetében sem, kivéve, ha a közbeszerzés a verseny újranyitásával valósul meg. További itt és a Kbt. által a szerződéskötési moratórium alól kivételként említendő eset a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása olyan okból, amikor az feltétlenül szükséges, mivel az ajánlatkérő által előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősség miatt a nyílt, a meghívásos vagy a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének betarthatóak, a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények azonban nem az ajánlatkérő mulasztásából erednek.

A jelenleg hatályos közbeszerzési törvény a korábbi szabályozáshoz hasonlóan kimondja, hogy ajánlatkérő csak akkor mentesül a közbeszerzési szerződés megkötésének kötelezettsége alól, ha arra az összegezés megküldését követően bekövetkezett elháríthatatlan lényeges körülmény miatt nem képes.

A Kbt., mint a Ptk.-hoz képest speciális rendelkezéseket tartalmazó jogszabály, árnyaltan szabályozza, hogy a közbeszerzési eljárás alapján megkötendő szerződésnek mit kell tartalmaznia, illetőleg, hogy az ajánlatkérő a szerződés tartalma körében milyen előírásokat fogalmazhat meg.

---

<sup>125</sup> Ld.: Kbt. 124.§-ának (7) bekezdését

A jelenleg hatályos Kbt. értelmében az ajánlatkérő a szerződés teljesítéséhez kapcsolódóan sajátos, különösen szociális, illetve környezetvédelmi, minőségbiztosítási feltételeket határozhat meg. Az ilyen szerződéses feltételekre utalást az eljárást megindító felhívásban fel kell tüntetni, és a feltételeket a dokumentációban foglalt szerződéstervezetnek tartalmaznia kell. A jogalkotó vélhető szándékát görcső alá véve, különösen a szociális feltételekkel kapcsolatban mondható el, hogy amennyiben az ajánlatkérő szociális szempontokat is érvényesíteni kíván, úgy erre a szerződéses feltételek körében nyílik lehetősége. Az ilyen speciális feltételekkel kapcsolatban ugyanis - az alkalmassági feltételekkel és az értékelési szempontokkal ellentétben - az irányelvekkel összhangban nem támasztja a törvény azt a követelményt, hogy azoknak a szerződés tárgyának jellemzőivel kell összefüggeniük; elegendő, ha az adott szerződés teljesítéséhez kapcsolódnak. A szerződés teljesítéséhez kapcsolódó sajátos feltételek ajánlatkérő általi előírása természetesen nem eredményezheti az ajánlattevők indokolatlan és hátrányos vagy előnyös megkülönböztetését, továbbá nem lehet előírni a szerződés teljesítésével kapcsolatban a közbeszerzési műszaki leírás, az ajánlattevő szerződés teljesítéséhez szükséges pénzügyi és gazdasági, valamint műszaki vagy szakmai alkalmassága vizsgálatának körébe tartozó, továbbá az adott közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő által értékelési szempontnak minősített feltételt. A jogalkotó példálózóan felsorol olyan előírásokat, melyek az ajánlatkérő által elírható szociális feltételeknek minősülnek. Ilyen például a szerződésnek védett munkahely vagy szociális foglalkoztatási engedéllyel rendelkező szervezet bevonásával történő teljesítése, illetőleg álláskereső, valamint munkanélküliek vagy fogvatartottak foglalkoztatása. Hasonló megítélés alá esik az egyenlő bánásmód követelményének biztosítása érdekében teendő intézkedések előírása, végül jogszerűen előírható szociális feltételnek minősül a gyermekgondozási segélyben vagy gyermeknevelési támogatásban részesülő személyek foglalkoztatása.

A Ptk. szerinti szerződéses szabadság elvének érvényesülését a Kbt. a közbeszerzés specialitásaira figyelemmel a közbeszerzési eljárás alapján kötendő szerződés időtartama tekintetében is korlátozza.

A közbeszerzési szerződések időtartamára vonatkozóan a törvény ugyanis kimondja, hogy az ajánlatkérőnek a szerződés időtartamát úgy kell meghatároznia, hogy amennyiben a szerződés tárgya, a választott szerződéses konstrukció vagy a hozzá kapcsolódó fizetési feltételek vagy a nyertes ajánlattevő által eszközölt befektetés (pl. koncesszió esetében) nem indokolja, úgy a szerződés ne jöjjön létre határozatlan vagy aránytalanul hosszú



határozott időtartamra, mert ez a verseny fenntartásának és a közpénzek hatékony elköltésének céljával ellenkezik. A szakirodalomban a közpénzek ésszerű és hatékony felhasználása, a felhasználás nyilvános ellenőrizhetősége a hatékony és felelős gazdálkodás elvéként szilárdult meg.<sup>126</sup>

A fentebb idézett rendelkezés tehát iránymutatásul kíván szolgálni az ajánlatkérőknek a verseny fenntartása érdekében, és közbeszerzési szempontból jogszerűtlennek minősíti azokat a szerződéseket, amelyekkel a hatékony közpénzfelhasználás elvébe ütközően indokolatlanul és kirívóan hosszú időtartamra kötötték le a piacot egy adott gazdasági szereplőnek. Az előbbi rendelkezést alátámasztja, hogy az Európai Bíróság is kimondta gyakorlatában: a szerződés aránytalanul hosszú időtartama a közbeszerzési szabályozás céljával is ellentétben áll.<sup>127</sup>

Szintén gyakorlati tapasztalatok indokolják, hogy a hatályos Kbt. nevesít néhány szerződéses feltételt, melyeket az ajánlatkérőnek kötelezően elő kell írnia. Ilyen feltétel például, hogy a nyertes ajánlattevő nem fizet, illetőleg számol el a szerződés teljesítésével összefüggésben olyan költségeket, mely a Kbt-ben rögzített bizonyos feltételeknek nem megfelelő társaság tekintetében merülnek fel, és melyek a nyertes ajánlattevő adóköteles jövedelmének csökkentésére alkalmasak. Az ajánlatkérő köteles előírni továbbá, hogy a nyertes ajánlattevő a szerződés teljesítésének teljes időtartama alatt tegye megismerhetővé számára tulajdonosi szerkezetét, és meghatározott ügyletekről haladéktalanul értesítse az ajánlatkérőt. E körben tehát újabb kivétellel találkozhatunk az üzleti titokvédelmi elvek érvényesülése alól.<sup>128</sup>

E jogát az ajánlatkérő szükség esetén olyan határidővel jogosult, illetőleg köteles gyakorolni, amely lehetővé teszi, hogy a szerződés tárgyát képező feladat ellátásáról gondoskodni tudjon. Az ajánlatkérő felmondási jogát, illetőleg kötelezettségét megalapozó ügylet például, ha a nyertes ajánlattevőben közvetetten vagy közvetlenül 25%-ot meghaladó tulajdoni részesedést szerez valamely olyan jogi személy vagy jogi

---

<sup>126</sup> VOLFORD Anita Adrienn – KELEMEN Zoltán: Ami ragad, az tapad? A közbeszerzés és közértékesítés közös nevezői; in: Magyar Jog; főszerkesztő: Dr. Németh János; ötvenkilencedik évfolyam; 2012. augusztus; 483. o.

<sup>127</sup> Ld. az Európai Bíróságnak a C-451/08. számú ügyben [*Helmut Müller GmbH. kontra Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*], előzetes döntéshozatal iránti kérelemre meghozott határozatát, mely az Európai Unió Hivatalos Lapjában jelent meg 2010. május 22-én.

<sup>128</sup> Itt olyan ügyletekről van szó, amelyek esetére a Kbt. az ajánlatkérőként szerződő fél számára a szerződés felmondásának jogosultságát és egyben kötelezettségét írja elő.

személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, amely nem felel meg a hatályos Kbt. 56. § (1) bekezdés k) pontjában meghatározott feltételeknek.

Természetesen azonos jogi megítélés alá esik az is, ha maga a nyertes ajánlattevő szerez közvetetten vagy közvetlenül 25%-ot meghaladó tulajdoni részesedést valamely olyan jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságban, amely nem felel meg az 56. § (1) bekezdés k) pontjában meghatározott feltételeknek. A jogalkalmazás során adódó bizonytalanságokat és jogvitákat igyekezett kiküszöbölni a jogalkotó annak kimondásával a Ptk. szellemiségével is összhangban, hogy amennyiben az ajánlatkérő a szerződést a szóban forgó okok valamelyike miatt felmondja, úgy a nyertes ajánlattevő a szerződés megszűnése előtt már teljesített szolgáltatás szerződésszerű pénzbeli ellenértékére jogosult, vagyis a felek igazságos elszámolásának van helye. A jogalkotó külön szabályozta az az esetet is, amikor a nyertes ajánlattevő külföldi adóilletőségű. Garanciális szabály, hogy a külföldi adóilletőségű nyertes ajánlattevő köteles a szerződéshez arra vonatkozó meghatalmazást csatolni, hogy az illetősége szerinti adóhatóságtól a magyar adóhatóság közvetlenül beszerezhet a nyertes ajánlattevőre vonatkozó adatokat az országok közötti jogsegély igénybevétele nélkül.

A szerződés tartalmára vonatkozó további lényeges előírás, hogy amennyiben az építési beruházás megvalósítására irányuló szerződésben a felek tartalékkeret kötnek ki, úgy annak értéke nem haladhatja meg a szerződésben foglalt ellenszolgáltatás 10%-át (2013 július 1. előtt ez a mérték 5% volt). Az új (jelenleg hatályos) Kbt.-ben is új szabály, hogy a szerződésbe foglalhatók olyan rendelkezések, amelyek minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, egyértelműen rögzítik a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának pontos feltételeit és tartalmát. Az ilyen rendelkezések esetében nem kell vizsgálni a szerződésmódosítás törvényi feltételeinek fennállását, az előírt változások azonban nem eredményezhetik a szerződés tárgyának alapvető megváltozását.

A Kbt. elismeri az ajánlatkérő biztosítékhoz fűződő jogát, vagyis azt, hogy az ajánlatkérő jogosult a nyertes ajánlattevővel kötendő szerződésben biztosítékot kikötni. Ezt a tényt, valamint a biztosítékok körét és mértékét azonban az eljárást megindító felhívásban közölni kell. A jogalkotó elsődlegesen a kis- és középvállalkozások közbeszerzési részvételének elősegítése érdekében két tekintetben korlátozza, hogy milyen mértékű biztosíték írható elő. A szerződés teljesítésének elmaradásával kapcsolatos igények biztosítékaként legfeljebb a szerződés szerinti, ÁFA nélkül számított ellenszolgáltatás öt százalékát elérő biztosíték, míg a szerződés hibás teljesítésével kapcsolatos jótállási és

szavatossági igények biztosítékként legfeljebb a szerződés szerinti, ÁFA nélkül számított ellenszolgáltatás öt százalékát elérő biztosíték köthető ki az ajánlatkérő által. Az ajánlattevőnek a közbeszerzési eljárásban csak nyilatkoznia kell, hogy az előírt biztosítékot rendelkezésre bocsátja; a biztosíték tényleges nyújtására később, a törvényben meghatározott időpontban kerül sor. Az ajánlatkérő egyéb igazolást, nyilatkozatot a biztosíték tárgyában nem kérhet. A teljesítés elmaradásával kapcsolatos igényekre kikötött biztosítékot a szerződéskötéskor, a jótállási igények teljesítésére kikötött biztosítékot a jótállási kötelezettség kezdetének időpontjában, a szavatossági igények teljesítésére kikötött biztosítékot pedig a jótállási időtartam lejártakor vagy amennyiben a szerződésben jótállást nem kötöttek ki, úgy a teljesítés időpontjában kell rendelkezésre bocsátani. Az egyéb biztosítékot a szerződésben foglalt feltételek szerint abban az időpontban kell rendelkezésre bocsátani, amelytől kezdve a biztosítékkal biztosított esemény bekövetkezhet, de legkorábban a szerződéskötés időpontjában.<sup>129</sup>

A törvény azt is szabályozza, hogy az ajánlatkérőnek mikor és milyen módon kell közölnie, hogy a nyertes ajánlattevőtől biztosítékra tart igényt. Eszerint a jótállási és a szavatossági igények teljesítésére kikötött biztosíték vagy egyéb rendelkezésre bocsátandó biztosíték kikötése esetén az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban előírja, hogy a biztosítékok a Kbt. szerinti határidőig az ajánlattevőként szerződő fél választása szerint teljesíthetők az előírt pénzüsszegnek az ajánlatkérő fizetési számlájára történő befizetéssel vagy bankgarancia biztosításával, avagy biztosítási szerződés alapján kiállított, készfizető kezességvállalást tartalmazó kötelezvénnel. Az ajánlatkérő egy vagy több, a fenti felsorolásban nem szereplő biztosítéki formát is megjelölhet, és előírhatja, hogy a biztosíték az ajánlattevő választása szerint teljesíthető bármelyik megjelölt formában, vagy pedig a fentebb meghatározott formák valamelyikében. Speciális rendelkezés, hogy a jótállási és a szavatossági igények teljesítésére kikötött biztosíték vonatkozásában az ajánlatkérő a szerződésben lehetővé teheti, hogy a fizetési számlájára történő befizetés helyett a biztosíték vagy annak meghatározott része az ajánlattevőnek a teljesítésért járó ellenértékből kerüljön biztosításra levonás útján. A Kbt. kimondja, hogy a nyertes ajánlattevő az egyik biztosítéki formáról a másikra áttérhet, a biztosítéknak folyamatosan rendelkezésre kell állnia a szerződésben foglalt összegnek és időtartamnak megfelelően.

---

<sup>129</sup> Ez a rész a biztosítéki rendszert az új Ptk. hatályba lépése előtti Kbt.-időállapot szerint dolgozza fel.

### **II.3.5. A klasszikus polgári jogi szerződéses jogviszony és a közbeszerzési szerződéses jogviszony összehasonlítása**

„A szerződés társadalmi rendeltetését tekintve a termelési és fogyasztási szükségletek kielégítését szolgáló társadalmi viszony. Gazdasági tartalma alapján a szerződés áruviszony, az árucseré jogi „köntöse”. A szerződés egyidős a magántulajdon, a munkamegosztás és az árutermelés kialakulásával. Árutermelő társadalmakban, piacgazdaságban a contract (szerződés) a piacgazdaság központi kategóriája.”<sup>130</sup>

A fentiekben ismertetett jogszabályi rendelkezések tükrében, azokból kiindulva, célszerű összegezni, hogy milyen különbözőségek állapíthatók meg a polgári jogi szerződéses jogviszony és a közbeszerzési szerződéses jogviszony között, arra is figyelemmel, hogy a Kbt. a Ptk.-hoz képest speciális rendelkezéseket tartalmaz.

Először is rögzíteni kell, hogy a Kbt. kógens módon, kötelező erővel határozza meg a felek közbeszerzési eljárás során tett jognyilatkozataira és az azokhoz fűződő joghatásokra vonatkozó szabályokat.

„A közbeszerzési jog magánjogi szempontú vizsgálatát a tömegesen megjelenő magánjogi elemek, jogintézmények is kifejezetten indokoltá teszik. A magánjogi elemek mellett ugyanakkor számos közjogi elem is megjelenik, amelyek minden esetben a magánjog valamilyen korlátozásaként foghatók fel.”<sup>131</sup>

Van olyan megközelítés is, amely szerint a közbeszerzési szerződések polgári jogi jellegűek, ám a kétségek kívül jelen lévő közigazgatási jogi elemek a vegyes szerződésként való kezelést indokolják.<sup>132</sup> Mások a közbeszerzési szerződéseket egyértelműen közigazgatási jogi kategóriaként kezelik, és a szóban forgó jogviszonyok magánjogi jellege legalábbis háttérbe szorul.<sup>133</sup>

A Ptk. szerinti szerződési szabadság lényeges abban ragadható meg, hogy a szerződésre lépő jogalanyok akarata jogi értelemben és főszabály szerint nincs megkötve<sup>134</sup>. Az

---

<sup>130</sup> LENKOVICS Barnabás - SZALAY László: Az üzleti jog alapjai II. kötet, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 14. o.

<sup>131</sup> JUHÁSZ 2014. 20. o.

<sup>132</sup> BERÉNYI Sándor: A közigazgatási szerződések; in: FICZERE Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog Általános rész, Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 322. o.

<sup>133</sup> MOLNÁR Miklós: Megjegyzések a közbeszerzési jogorvoslatok bírói modelljéhez; In.: Új magyar közigazgatás, 2010/2. szám, 36-42. oldal)

<sup>134</sup> A szerződési szabadsággal kapcsolatban megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint nem részesül az alkotmányos alapjogokat megillető védelemben, de az Alkotmány által védett jog és az Alkotmánybíróság által ellenőrzött korlátai vannak, csak megfelelő garanciális rendelkezések mellett

akaratszabadságnak négy alapvető területét különböztethetjük meg a következőes bírói gyakorlat tükrében. A szerződéskötési szabadság jegyében az adott fél szabadon dönti el, hogy akar-e egyáltalán szerződést kötni, továbbá szabadon mérlegeli, hogy kivel létesít kölcsönös kötelmet eredményező szerződéses jogviszonyt. Ezen jogosítványok összességét és korlátozatlanságát a szakirodalom akaratautonómia névvel is jelöli.<sup>135</sup>

Ezzel a meghatározással cseng egybe azon megközelítés, amely szerint „a szerződés lényege jogi értelemben a felek megegyezése, akaratnyilatkozataik egybeesése, azaz a szerződéses jogviszony alapvetően akaratviszony.”<sup>136</sup>

A szerződéses típuszabadság jegyében a felek döntenek arról, hogy milyen szerződést kívánnak kötni egymással, továbbá a diszpozitivitás elvéből következően azt is maguk határozhatják meg, hogy milyen tartalommal töltik meg szerződésüket. „Annak ellenére, hogy a szerződéses szabadság nem tekinthető alkotmányos alapjognak, az alapjogokhoz közeli jogként azonban prioritást élvez. A szerződéses szabadság a piacgazdaság része, amely levezethető a vállalkozás és a verseny szabadságának alkotmányos elvéből.”<sup>137</sup>

Megállapítható tehát, hogy a polgári jogot átható szerződési szabadság leglényegesebb mozzanata, mondhatni: sarokköve, a szerződésre lépő alanyok akaratának jogi értelemben vett kötetlensége, amely magába foglalja azt is, „hogy a felek szerződési autonómiája – a szerződés megkötésén, a partner, a szerződési típus kiválasztásán és főként a szerződés tartamának meghatározásán alapulván – kiterjed a már megkötött szerződés módosítására is.”<sup>138 139</sup>

A hatályos Ptk. a szerződés létrejöttének vonatkozásában fenntartotta a korábbi, 1959. évi Ptk. terminológiáját, miszerint „a szerződés a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével jön létre”.<sup>140</sup>

---

korlátozható. Lásd: JUHÁSZ Zoltán: Közjogi elemek a polgári jogi szerződésekből: A villamosenergia közüzemi szerződés szerződésszegési szabályainak példája Jogelméleti Szemle 2005/4. szám

<sup>135</sup> SZALMA József: Rosszhiszemű szerződéskötési tárgyalás során beálló polgári jogi felelősség; in: Magyar Jog; főszerkesztő: Dr. Németh János; ötvenkilencedik évfolyam; 2012. október; 577. o.

<sup>136</sup> LENKOVICS – SZALAY i. m. 14. o.

<sup>137</sup> JUHÁSZ 2014. 198. o.

<sup>138</sup> JUHÁSZ 2014. 244-245. o.

<sup>139</sup> Megjegyzendő azonban, hogy mivel a szerződési szabadság nem alapjog ezért „a törvényalkotó viszonylag sokrétűen korlátozhatja a felek szerződéses szabadságát: bizonyos típusú szerződésekre nézve meghatározott formát írhat elő, jogi korlátok közé szoríthatja a szerződés tartalmát, egyes szerződések érvényességét hatósági jóváhagyáshoz kötheti, más szerződések esetében olyan korlátozást állapíthat meg, amelynek figyelmen kívül hagyása joghátrányt von maga után, s végül meghatározott tartalmú szerződések megkötését meg is tilthatja.” Lásd: 31/1998 (VI. 25.) AB határozat

<sup>140</sup> Polgári jog, Kötelmi jog Első és Második rész, Az új Ptk. magyarázata V/VI. Szerk.: WELLMANN György, a vonatkozó fejezetet írta: VÉKÁS Lajos HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2013. 98-99. o.

Ehhez képest a „közbeszerzési eljárás során a szerződést kötő felek a közbeszerzési jogviszony jellegéből adódóan speciális jogállásúak, hiszen a közbeszerzési ajánlatkérő mindenképpen a megkötendő szerződés szerződője, de az ajánlattevő oldalán a szerződési szabadság korlátozottabban értelmezhető, hiszen amennyiben az ajánlattevő ajánlatot tesz, közelebb kerül a szerződéskötéshez, de annak alanyává csak nyertessége esetén válik”.<sup>141</sup>

További elhatárolási pont a szerződés alanyainak egymáshoz viszonyított pozíciója. Míg a polgári jogban általános elvként érvényesül a szerződés alanyainak mellérendelt viszonya, addig ez a közbeszerzési eljárásban legalábbis megkérdőjelezhető. Nem túlzás kijelenteni, hogy a közbeszerzési eljárás alapján megkötésre kerülő szerződés tervezete jellemzően az ajánlatkérő szándékait tükrözi, és az ajánlatkérő érdekeit szolgálja. A korlátozottan rendelkezésre álló szakirodalom mégis ismer olyan megközelítést is, amely szerint „míg maga a közbeszerzési eljárás folyamata egy közjogi elemekkel bőven átszőtt, tehát alapvetően közjogi jellegű eljárást jelent, addig a szerződés megkötésének pillanatától a szerződő felek közötti kapcsolat magánjogi jogviszonnyá alakul át, minthogy a felek által megkötött szerződés egy magánjogi szerződés, amelyhez magánjogi jogkövetkezmények, és adott esetben (gondolva például az alvállalkozói szerződésekre) további magánjogi szerződések kapcsolódnak.”<sup>142</sup>

Az eljárások zömében ugyanakkor arra sincs lehetőség, hogy a leendő felek egyeztessék szerződéses akaratukat, és a legtöbb esetben a nyertes ajánlattevő a szerződést olyan tartalommal kénytelen megkötni, amilyen tartalommal azt az ajánlatkérő kidolgozta. „Elmondható, hogy a közbeszerzési eljárásnál alapvetően két pólus, két jól körülhatárolható érdekcsoport van: az egyik oldalon áll az ajánlatkérő, akinek legfőbb érdeke, hogy a feladatai teljesítéséhez szükséges legjobb minőségű áruhoz vagy szolgáltatáshoz a lehető legkedvezőbb feltételek mellett jusson hozzá. Ez az érdek a közbeszerzési jogi szakirodalomban „best value for money” („pénzért valódi értéket”) elvként nyert megfogalmazást, amely amellet, hogy a szerződések elbírálásakor és a nyertes ajánlattevő kiválasztásakor is különös jelentőséggel bír, egyúttal a közbeszerzés fő funkciójaként is felfogható, noha ismert, hogy a közbeszerzések - sajnálatosan céljukkal

---

<sup>141</sup> BOROS Anita - TÁTRAI Tünde: Közbeszerzés kommentár; Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011. 379. o.

<sup>142</sup> JUHÁSZ 2014. 10. o.

éppen ellentétes módon – a mindennapi életben sokkal inkább mutatnak árdragító hatást.”<sup>143</sup>

A közbeszerzési eljárásban szerződési formakényszer érvényesül, hiszen egyáltalán nem lehetséges a szerződés szóban vagy ráutaló magatartással történő megkötése, hanem kötelező az írásbeliség. Más kérdés, hogy például egy ajánlat benyújtása értékelhető-e függő hatályú, de kétségtől írásbeli szerződéskötésként.<sup>144</sup>

Ebben a tekintetben, ahogyan azt fentebb már érintettük, a bírói gyakorlat (még) nem teljesen egységes. Visszakanyarodva mármost a polgári jogi és a közbeszerzési szerződéses jogviszony elhatárolásához, érdemes röviden felvillantani a 2014. március 15-ig hatályos Ptk. 211.§-a (1) bekezdésében, valamint a 2014. március 15-től hatályos új Ptk.-ban, a 2013. évi V. törvényben írt, az ajánlati kötöttségre vonatkozó szabályokat, hiszen ezek mentén is jól elhatárolhatóak egymástól a tisztán polgári jogi, valamint a közbeszerzési törvény alapján megkötött szerződések.

„A jóhiszeműség és a tisztesség elve magában foglalja azt az erkölcsi kívánalmat, hogy a szerződéskötési tárgyalásokat kezdeményező ajánlattevő ne vonhassa vissza ajánlatát, vagy annak tartalmát utólag ne módosíthassa, különösen akkor ne, amikor az ajánlat címzettje az ajánlat tartalmáról tudomást szerzett, azaz amikor az ajánlat hatályossá vált.”<sup>145</sup>

A jelenleg hatályos Ptk. a polgári jogi jogviszonyok tekintetében főszabályként rögzíti, hogy aki szerződés megkötésére irányuló szándékát egyértelműen kifejező és a lényeges kérdésekre kiterjedő jognyilatkozatot tesz, nyilatkozatához kötve marad. Az ajánlattevő kötöttségének idejét meghatározhatja.

„A közbeszerzési eljárásban az ajánlati kötöttség kötelező időtartamát elsődlegesen a Kbt., másodlagosan a Kbt. felhatalmazása alapján az ajánlatkérő határozza meg”.<sup>146</sup>

A közbeszerzésben az ajánlat elfogadásának mozzanata a nyertes ajánlat kiválasztása, mégpedig az érvényességi vizsgálatot követően, az ajánlattételi felhívásban közölt értékelési szempont zsinórmértéke alapján.

Polgári jogi értelemben az ajánlat elfogadásának kizárólag az minősül, ha az ajánlat címzettjének elfogadó nyilatkozata tartalmilag az ajánlattal teljes mértékben azonosul. A

---

<sup>143</sup> JUHÁSZ 2014. 80. o.

<sup>144</sup> Léteznek olyan értelmezések, melyek szerint az ajánlatkérő és az ajánlattevő között az ajánlat benyújtásával máris létrejön egyfajta szerződés, amely azonban csupán az adott ajánlattevő nyertessé válása esetén válik hatályossá.

<sup>145</sup> DUDÁS Attila: A szerződéskötési ajánlat visszavonása és a szerződési tárgyalások rosszhiszemű folytatása miatt beálló kárért való kártalanítási felelősség közötti kapcsolat az európai és a magyar jogban; in: Magyar Jog; hatvanadik évfolyam; Főszerkesztő: NÉMETH János; 2013. júniusi szám; 357. o.

<sup>146</sup> BOROS - TÁTRAI i. m. 379. o.

közbeszerzési törvény ezzel szemben úgy rendelkezik, hogy eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes szervezettel (személlyel) - közös ajánlattétel esetén a nyertes szervezetekkel (személyekkel) - kell írásban megkötni a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően. A szakirodalom és a bírói gyakorlat egységes a tekintetben, hogy a közbeszerzési eljárás alapján kötendő szerződésekre nézve az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő tekintetében egyaránt szerződéskötési kötelezettség érvényesül, mégpedig olyan erőteljesen, hogy az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevővel történő szerződéskötés kötelezettsége alól csak a Kbt. - ben meghatározott esetekben mentesül. A közbeszerzési eljárás alapján kötendő szerződésnek éppen ebből a jellegéből ered, hogy „a közbeszerzési eljárásban résztvevő fél kártérítési igényt nemcsak abban az esetben érvényesíthet, ha a szerződés megkötése által szenvedett kárt, hanem akkor is, ha a kár kifejezetten a közbeszerzési szerződés megkötésének elmaradása következtében állt elő.”<sup>147</sup>

A polgári jogban és a hagyományos kötelmi jogi jogviszonyokban teljes egészében ismeretlen a szerződéskötési moratórium jogintézménye, melynek jelentősége a közbeszerzési jogban nem hangsúlyozható eléggé. Egyfajta nemzetközi kitekintésként megemlítendő, hogy „noha a szerződéskötési moratórium szükségességének biztosítását a(z) (Európai) Bíróság ítélkezési gyakorlata az Alcatel-ügyben hozott ítélet nyomán még számos alkalommal megerősítette, a különböző tagállami szabályozások ennek a követelménynek sok esetben nem tettek eleget, így az uniós jogalkotó belátta, hogy a szerződéskötési moratórium normatív, kötelező jellegű rögzítése nem kerülhető el.”<sup>148</sup>

Alapvető tétel, hogy a polgári jogi szerződéseket a felek egyenlő akarattal módosíthatják. A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések ezzel szemben kizárólag a közbeszerzési törvény kógens és szűkre szabott keretei között módosíthatóak. Az alvállalkozó jogellenes mellőzésével kapcsolatos, fentebb részletesen vizsgált jogeset kapcsán már rávilágítottam a kétféle jogviszony között másik lényeges különbségre, nevezetesen arra, hogy a közbeszerzésben a szerződéskötést követően is kötött a felek személye, és abban csak a törvény által meghatározott okból és körben történhet változás. A polgári jog alapján létrejött szerződések esetében a felek e kérdésekről is szabadon dönthetnek.

---

<sup>147</sup> JUHÁSZ 2014. 213. o.

<sup>148</sup> JUHÁSZ 2014. 199. o.



Végül kézenfekvőnek tűnhet, mégis célszerű kiemelni, hogy a közbeszerzési eljárásban a szerződéskötés folyamata és a megkötött szerződés tekintetében egyaránt biztosítani kell a nyilvánosságot és az ellenőrizhetőséget, mert ez következik, a közbeszerzési törvény általános elveiből, tételes szabályaiból. „A nyilvános ellenőrizhetőség a közbeszerzésben adott, elsősorban is a kötelező hirdetmény közzétételén, a kötelező dokumentálási szabályokon és a jogorvoslati rendszeren keresztül”.<sup>149</sup>

A polgári jogban ilyen előírás nem érvényesül. Az új Kbt. sem szakít azzal a korábbi közbeszerzési törvényekre is jellemző jogalkotói logikával, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésen alapuló ellenszolgáltatásból eredő tartozásával szemben csak a jogosult által elismert, egynemű és lejárt követelését számíthatja be. Ez is lényeges elhatárolási pont a polgári és a közbeszerzési jogi jogviszonyok vonatkozásában. A Ptk. és a Kbt. egymáshoz való viszonyát teszi egyértelművé a jogalkotó a hatályos Kbt.-ben is meglévő azon rendelkezéssel, amely szerint a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel a Polgári Törvénykönyvről szóló, most már 2013. évi V. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

---

<sup>149</sup> VOLFORD– KELEMEN i. m. 483. o.

### II.3.6. A szerződés érvénytelensége

A Kbt. szerint semmis az e törvény hatálya alá tartozó szerződés, ha azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg. Ez a rendelkezés egybecseng a Ptk. azon szabályával, hogy semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek.<sup>150</sup>

Ugyancsak a szerződés semmisségének jogkövetkezményét fűzi a jogalkotó ahhoz az esethez, amikor hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás eredményeként úgy kötötték meg, hogy nem álltak fenn a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságának feltételei.

A szerződés semmis továbbá akkor is, ha a felek a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértésével kötötték meg, és ezzel megfosztották az ajánlattevőt a szerződéskötést megelőző jogorvoslat lehetőségétől, egyben olyan módon sértették meg a közbeszerzésekre vonatkozó szabályokat, hogy az befolyásolta az ajánlattevő esélyét a közbeszerzési eljárás megnyerésére. Néhány kivétel a semmisség körében is érvényesül. Így például nem semmis a szerződés, ha az ajánlatkérő azért nem folytatott le hirdetmény közzétételével induló közbeszerzési eljárást, vagy azért kötött közbeszerzési eljárás mellőzésével megállapodást, mert úgy ítélte meg, hogy a hirdetmény nélkül induló közbeszerzési eljárás alkalmazásával, vagy a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő szerződéskötésre a Kbt. szerint lehetősége volt. A szerződés ebben az esetben is csak akkor nem semmis, ha szerződéskötési szándékáról az ajánlatkérő külön jogszabályban meghatározott minta szerinti hirdetményt tett közzé az előzetes átláthatóság biztosítása érdekében, továbbá a szerződést, illetőleg a megállapodást nem kötötte meg a hirdetmény közzétételét követő naptól számított tizedik napon belül. Ugyancsak eltekint a jogalkotó a semmisség jogkövetkezményének alkalmazásától, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez.

A jogalkotó eligazítást nyújt arra az esetre, hogy mikor mutatható ki a szerződés teljesítéséhez fűződő kiemelten fontos közérdek. A szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő

---

<sup>150</sup> Ezt a szabályt a következetes bírói gyakorlattal egybecsengően a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény is megőrizte.

kötelezettségekből eredő költség) nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.<sup>151</sup>

A szerződés érvénytelenségére vonatkozó törvényi rendelkezések háttérében a 2007/66/EK irányelv áll.

Megállapítható, hogy a Ptk.-nak a szerződés érvénytelenségére vonatkozó szabályai speciálisan érvényesülnek a közbeszerzési szerződéseknél. Mielőtt azonban teljesen nyilvánvalónak tűnne, hogy például a magának a semmisségnek a jogkövetkezményeit egyenesen a Ptk.-ból kell levezetni, érdemes kitérni a Kbt.-nek egy szerkezetileg máshol elhelyezett, de a fentebb írt érvénytelenségi (semmisségi) okokra visszautaló rendelkezésére. A Kbt. jogorvoslati részében írtak szerint, ha a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság által a szerződés érvénytelenségének megállapítása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt indított perben megállapítja a szerződés fentebb ismertetett okokból fennálló érvénytelenségét, a szerződés a megkötésének időpontjától kezdve érvénytelenné válik. Ebből következően tehát az érvénytelenséget a bíróságnak kell megállapítania ahhoz, hogy a szerződés érvénytelennek minősüljön, eltérően a Ptk. alapján ipso iure fennálló érvénytelenségtől, melynek megállapításához külön eljárásra nincs szükség.

Az érvénytelenség kérdéskörét illetően a Kbt. és a Ptk. egymáshoz való viszonya abban ragadható meg, hogy bár az irányelvi rendelkezések átültetésével a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés érvénytelenségének speciális szabályai is vannak, ez mégsem zárja ki, hogy a Kbt.-ben nevesített eseteken kívül más jogsértésekre tekintettel is semmisnek minősüljön a szerződés a régi Ptk. 200. §-a (2) bekezdése, illetőleg az új Ptk. 6:95§-a alapján a Kbt. szerint akkor, ha a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályba ütközés esete forog fenn.

A Kbt. szellemiségétől sem idegen a részleges érvénytelenség fogalma. E tekintetben is az uniós szabályok átültetésére kerül sor. A törvény értelmében semmis a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés azon rendelkezése, amely kizárja vagy korlátozza az ajánlatkérő szerződésszegése esetére irányadó jogkövetkezmények alkalmazását, vagy a

---

<sup>151</sup> A joggyakorlat szerint a gazdasági érdekek csak korlátozottan vehetők figyelembe, és sokkal inkább valamely általános érdek (például közszolgáltatás feltétlen szükségessége) teremthet alapot a kivételes szabály alkalmazására.

késedelmi kamatra vonatkozóan a Ptk. vonatkozó rendelkezéseitől a jogosult terhére tér el. Ilyen esetekben tehát nem dől meg a teljes szerződés, csupán annak jogszabályba ütköző rendelkezése semmis.

### **II.3.7. A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése**

A Kbt. mostanra kikristályosodott szabályai kógensen rögzítik, hogy a közbeszerzési szerződést kinek kell teljesítenie. Főszabály szerint a közbeszerzési szerződést a közbeszerzési eljárás alapján nyertes ajánlattevőnek kell teljesítenie, közös ajánlattétel esetén pedig értelemszerűen a közös ajánlatot tevőknek. Ha az ajánlatkérő gazdálkodó szervezet létrehozásának kötelezettségét előírta vagy azt lehetővé tette, akkor a szerződést a nyertes ajánlattevő kizárólagos részesedésével létrehozott gazdálkodó szervezetnek, az úgynevezett projektársaságnak kell teljesítenie. E körben újra érdekes határterületre tévedünk, ha meggondoljuk, hogy „a gazdasági társaság alapításának jogszabályi hátterét az egyes gazdasági társaságokra vonatkozó külön törvények képezik, azzal, hogy ajánlatkérő számára a Kbt. egy további garanciát is nevesít annak érdekében, hogy a gazdasági társaság alapítására az ajánlatban kötelezettséget vállaló ajánlattevők valóban létrehozzák az ajánlatkérő által megkövetelt szervezetet”.<sup>152</sup>

Ez a garancia pedig nem más, mint az ajánlatkérőt a közbeszerzési szerződés tekintetében megillető felmondási jog, mely akkor gyakorolható, ha az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevő részére gazdasági társaság alapítását írta elő, és az ajánlattevő a társasági szerződés megkötését, illetve az alapszabály elfogadását a szerződés aláírásától számított húsz napon belül a cégbírósághoz nem jelenti be.

Abban az esetben, ha a közbeszerzési szerződés teljesítése érdekében a nyertes ajánlattevő projektársaságot hoz létre, a közbeszerzési szerződésben elő kell írni, hogy az abban foglalt jogok és kötelezettségek a projektársaság létrejöttének időpontjától a projektársaságot illetik meg, illetve terhelik. Ebben az esetben az ajánlatban megjelölt alvállalkozók a projektársasággal kötelesek a közbeszerzési szerződés teljesítéséhez szükséges szerződéseket megkötni. A Kbt. összhangot teremt a klasszikus értelemben vett közbeszerzési szerződés és a projektársasággal kötendő szerződés között, amikor rögzíti, hogy az ajánlatkérő és a projektársaság közötti szerződésre egyebekben a közbeszerzési

---

<sup>152</sup> BOROS - TÁTRAI i. m. 386. o.

szerződésekre vonatkozó szabályokat is alkalmazni kell. Az ajánlatkérő számára garanciális szabály, hogy a projektársaság és a nyertes ajánlattevő a szerződés teljesítéséért egyetemlegesen felelnek, továbbá, hogy a projektársaság csak a közbeszerzési szerződés teljesítése érdekében szükséges tevékenységet végezhet és csak ilyen szerződéseket köthet, más gazdálkodó szervezetben részesedést nem szerezhethet, valamint nem alakulhat át. E szabályozás háttérében a pénzügyi rendszer zártságával és a vállalkozó egyéb szerződéseiből eredhető kockázatok kizárásával kapcsolatos jogalkotói megfontolás áll.

Ezzel összefüggő korlátozás, hogy a projektársaságban a nyertes ajánlattevőn kívül más nem szerezhethet részesedést, továbbá, hogy a projektársaság jegyzett tőkéjét és jegyzett tőkén felüli vagyonát - ide nem értve az osztalékot - az alapítók nem vonhatják el.

A nyertes ajánlattevő a projektársaságot több együttes feltétel teljesülése esetén szüntetheti meg. Az egyik feltétel a közbeszerzési szerződésben foglaltak projektársaság általi maradéktalan teljesítése, a másik pedig az ajánlatkérő és a projektársaság közötti elszámolás megtörténte.<sup>153</sup>

Érdekes kérdés a már megszűnt projektársaság teljesítésének referenciakénti felhasználása. A jogalkotó ezt úgy szabályozza, hogy a projektársaság teljesítését az alkalmasság igazolására referenciaként, illetve árbevételként a projektársaság mindazon tulajdonosai bemutatathatják részvételük mértékéig, akik a teljesítésben ténylegesen részt vettek, akkor is, ha a projektársaság időközben megszűnt.

Fentebb már részletesen elemeztük azt az új Kbt. hatályba lépése előtti tanulságos jogesetet, amely azon alapult, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlatában nevesített, a közbeszerzés értékének 10%-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó teljesítésbe történő bevonására jogellenes módon nem került sor. Hatályos közbeszerzési törvényünk – nem kevéssé a gyakorlati tapasztalatok tükrében – már egyértelmű megfogalmazásokat tartalmaz, amikor főszabályként rögzíti, hogy az ajánlattevőként szerződő fél teljesítésében köteles közreműködni az olyan alvállalkozó és szakember, amely a közbeszerzési eljárásban részt vett az ajánlattevő alkalmasságának igazolásában. A jogalkotó azt is egyértelművé teszi, hogy a nyertes ajánlattevőnek szigorú bejelentési kötelezettsége áll fenn az ajánlatkérő irányában. Az ajánlattevő ugyanis köteles az

---

<sup>153</sup> Ezekkel egyenértékű, ha a nyertes ajánlattevő a közbeszerzési szerződésből, valamint a közbeszerzési szerződés teljesítése érdekében kötött szerződésből származó jogokat és kötelezettségeket a projektársaságtól teljes egészében átvállalta.

ajánlatkérőnek a teljesítés során minden olyan alvállalkozó bevonását bejelenteni, amelyet az ajánlatában nem nevezett meg, és a bejelentéssel együtt nyilatkoznia kell arról is, hogy az általa igénybe venni kívánt alvállalkozó nem áll kizáró okok hatálya alatt. E kötelezettség természetesen az olyan alvállalkozók vonatkozásában is fennáll, amelyet a nyertes ajánlattevő a korábban megjelölt alvállalkozó helyett kíván igénybe venni.

A hatályos Kbt. szigorúan szabályozza, hogy mely esetben, milyen feltételek együttes fennállása esetén kerülhet sor a nyertes ajánlattevő alkalmasságának igazolásában részt vett alvállalkozó helyett új alvállalkozó bevonására. Az olyan alvállalkozó vagy szakember helyett, aki vagy amely a közbeszerzési eljárásban részt vett az ajánlattevő alkalmasságának igazolásában, csak az ajánlatkérő hozzájárulásával és abban az esetben vehet részt a teljesítésben más alvállalkozó, ha a szerződéskötést követően - a szerződéskötéskor előre nem látható ok következtében - beállott lényeges körülmény, vagy az alvállalkozó bizonyítható hibás teljesítése miatt a szerződés vagy annak egy része nem lenne teljesíthető a megjelölt alvállalkozóval. További feltétel, hogy az ajánlattevő az új alvállalkozóval együtt is megfeleljen azoknak az alkalmassági követelményeknek, melyeknek az ajánlattevőként szerződő fél a közbeszerzési eljárásban az adott alvállalkozóval együtt felelt meg.

Az Európai Bíróság gyakorlatával összhangban teszi egyértelművé a Kbt., hogy az alvállalkozó személye nem módosítható olyan esetben, amennyiben egy meghatározott alvállalkozó igénybevétele az érintett szolgáltatás sajátos tulajdonságait figyelembe véve a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelésekor meghatározó körülménynek minősült. Ebben a megközelítésben tehát a közbeszerzési eljárás alapján kötendő szerződés hibátlan teljesítésének fogalma sajátos, a Kbt.-ből egyenesen következő többletelemmel telítődik. Külön szabályozza hatályos közbeszerzési törvényünk azt az esetet, amikor a nyertes ajánlattevőnél vagy alvállalkozójánál jogutódlás következik be. Ilyen esetekben a közbeszerzési szerződést a jogutód jogosult és köteles teljesíteni.

A jogalkotó az Európai Parlament és a Tanács késedelmes fizetések elleni fellépésről szóló 2011/7/EU irányelvének 3. és 4. cikkében előírtakkal összhangban részletesen szabályozza az ajánlatkérőnek az ajánlattevői teljesítés megtörténte esetén fennálló kötelezettségeit.

Az ajánlatkérőként szerződő fél a szerződés teljesítésének elismeréséről vagy az elismerés megtagadásáról legkésőbb az ajánlattevő teljesítésétől, vagy az erről szóló írásbeli értesítés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül írásban köteles nyilatkozni. Ha az ajánlatkérő a teljesítést elismeri, akkor úgynevezett teljesítésigazolást állít ki. Szomorú gyakorlati

tapasztalatok állnak azon törvénybeli szabályok hátterében, melyek az ajánlatkérő jogellenes tétlenségét, mulasztását hivatottak szankcionálni. Eszerint amennyiben az ajánlatkérő építési beruházás megvalósítására kötött építési szerződés esetén az ajánlattevő írásbeli értesítésére (készsre jelentésére) a szerződésben az átadás-átvételi eljárás megkezdésére meghatározott határidőt követő tizenöt napon belül nem kezdi meg az átadás-átvételi eljárást, vagy megkezd, de a szerződésben meghatározott határidőben - mely legfeljebb huszonöt nap lehet - nem fejezi be, úgy az ajánlattevő kérésére a teljesítésigazolást köteles kiadni.

A felek huszonöt napnál hosszabb átadás-átvételi időtartamban akkor állapodhatnak meg, ha az átadás-átvétel külön jogszabály vagy hatósági rendelkezés alapján próbaüzemmel történik.<sup>154</sup>

A jogalkotó a fentebb említett uniós irányelvvel összhangban állapítja meg az ellenszolgáltatás ajánlatkérő általi teljesítésére vonatkozó szabályokat. Ennek megfelelően a fizetési határidő nem haladhatja meg a számla ajánlatkérő általi kézhezvételének napját követő 30 napot, a számla kézhezvételének napja pedig nem képezheti a felek között megállapodás tárgyát. Abban az esetben, ha a számla kézhezvételének időpontja nem állapítható meg egyértelműen, a fizetési határidő nem haladhatja meg a szerződésben meghatározott módon és tartalommal történő teljesítés - a Ptk. szóhasználatával élve a szerződés- és tartalomszerű teljesítés - (építési beruházás esetén az átadás-átvételi eljárás befejezésének) napját követő 30 napot. Ugyanez a szabály alkalmazandó akkor is, ha az ajánlattevő a teljesítést megelőzően nyújtja be számláját.

A Kbt. a szerződési szabadság elvét korlátozva további előírásokat fogalmaz meg a közbeszerzési eljárás alapján kötendő szerződés tartalmára nézve. A szerződésben foglalt fizetési határidő a Kbt. által előírt, fentebb ismertetett határidőket csak akkor haladhatja meg, ha a szerződésben a felek az ellenszolgáltatás halasztott teljesítésében állapodtak meg. Önmagában a felek ilyen tartalmú megállapodása nem elegendő, az is szükséges, hogy a főszabálytól eltérő megállapodás választott szerződéses konstrukció vagy a szerződéssel kapcsolatos más egyedi körülmények miatt az tényszerűen indokolt legyen. A fizetési határidő azonban ebben az esetben sem haladhatja meg a 60 napot. Abban az esetben, ha a felek az ellenszolgáltatás részletekben történő teljesítésében állapodnak meg,

---

<sup>154</sup> Ez a rész az átadás-átvételi időtartamokra vonatkozóan a Kbt.-nek az új Ptk. hatályba lépése előtti időállapotát dolgozza fel.

a Kbt.-nek a kifizetésekre előírt, és jól érzékelhetően a felek jogviszonyába avatkozó szabályait minden egyes részletre alkalmazni kell. A törvény – garanciális szabályként – meghatározott esetekre nézve elismeri a nyertes ajánlattevő előleg igényléséhez fűződő jogát. Ilyen igénye az ajánlattevőnek akkor lehet, ha a közbeszerzés tárgya építési beruházás és a szerződés teljesítésének időtartama a két hónapot meghaladja. Az ajánlattevő által ilyen esetekben igényelhető előleg összegét a törvény a szerződésben foglalt teljes ellenszolgáltatás 5%-ának megfelelő összegben, de legfeljebb hatvannyolc millió forintban állapítja meg.

A jogalkotó egyértelműen leszögezi, hogy a fentebb ismertetett feltételek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek erről nem vagy eltérően állapodtak meg.

Speciális szabályok vonatkoznak a szerződés módosítására. A Ptk.-val ellentétben a jogalkotó egyértelműen meghatározza, hogy milyen módon nem kerülhet sor a közbeszerzés alapján megkötött szerződés módosítására. Eszerint a felek nem módosíthatják a szerződésnek a felhívás, a dokumentáció feltételei, illetve az ajánlat tartalma alapján meghatározott részét, ha a módosítás olyan feltételeket határoz meg, amelyek a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban lehetővé tették volna az eredetileg részt vett ajánlattevőkön kívül más ajánlattevők részvételét, vagy pedig a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét. Ezen feltételek fennállását egyedül abban az esetben nem kell vizsgálni, ha a szerződés módosítása olyan körülmény miatt vált szükségessé, amely a szerződéskötést követően - a szerződéskötéskor előre nem látható okból merült fel és a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti. Ha azonban ezen, a jogalkotó által jogszerűnek elfogadott módosítás folytán a szerződés olyan eleme változik, amely a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelésének alapjául szolgált, akkor az ajánlatkérő köteles az eljárásban részt vett minden ajánlattevőt a módosításról és annak részletes indokairól értesíteni.

Tilos a közbeszerzés alapján megkötött szerződés olyan módosítása, amely a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg, továbbá amely a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest új elemre terjeszti ki. A törvény a szerződés gazdasági egyensúlyának a nyertes ajánlattevő javára történő megváltoztatásával kapcsolatban felállít egy megdönthetetlen vélelmet, amely szerint ez az eset forog fenn, ha a szerződésben foglalt eredeti ellenérték 5%-ot meghaladó mértékben növekszik.



### III. A közbeszerzési jogorvoslat jogszabályi keretei

#### III.1. A jogorvoslathoz való jog

Magyary Zoltán megközelítésében „jogorvoslatnak nevezzük azokat a tételes jog által meghatározott jog-, illetve érdekvédő eszközöket, amelyek használatára az érdekelt személyeket a tételes jog azzal a hatállyal jogosítja fel, hogy igénybevételük esetén a közigazgatási hatóságok kötelesek az érdekeltek által felhozott érveket vizsgálat tárgyává tenni és a kérelem felett a vizsgálat eredményének megfelelően dönteni.”<sup>155 156</sup>

„A nemzetközi gyakorlat szerint a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog, nem kerül rögzítésre az egyes nemzetek alkotmányaiban<sup>157</sup>. Az Európai Unió tagállamaiban is csak kivételesen található hasonló szabályozás. Ezen okból kifolyólag a jogorvoslathoz való jog nem rendelkezik olyan elméleti alapokkal, amelyek egyetemesnek tekinthetők, mint például az ember élethez való joga.”<sup>158</sup> Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikkének (7) bekezdése deklarálja a jogorvoslathoz való jogot. Eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti<sup>159</sup>.

„Megállapítható, hogy a közigazgatási fórumrendszerrel szemben az Alaptörvény által elvárt követelmény a jogorvoslat megfelelő biztosítása<sup>160</sup>. E jogorvoslatot a jogalkotó szabadon alakíthatja ki akár a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat révén,

---

<sup>155</sup> MAGYARY Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államaiban. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 613. o. )

<sup>156</sup> Más tudományos álláspont szerint, mivel a jogorvoslatok köre igen széles és változatos, egységes meghatározást, amely az összes jogorvoslati fajtára vonatkozik, nem lehet adni. Lásd: NÉMETH János – KISS Daisy A polgári perrendtartás magyarázata Complex Kiadó 2010, 876. o.

<sup>157</sup> Megjegyzendő, hogy ugyanakkor számos nemzetközi jogforrásban megjelenik a jogorvoslathoz való jog, úgy mint az ENSZ keretében létrejött *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* (8. cikk), az *1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (2. cikk 3. pont, 14. cikk 5. pont) vagy az Európa Tanács égisze alatt született *Emberi jogok Európai Egyezménye* (13. cikk). Lásd: Dikaosz Logosz Tanulmányok Kovács István emlékére Szerk.: TRÓCSÁNYI László Pólay Elelmér Alapítvány Szeged 2012. HORVÁTH E. Írisz: A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlata tükrében 211-212. o.

<sup>158</sup> TURKOVITS István: A jogorvoslathoz való jog jogelméleti aspektusairól; Miskolci Jogi Szemle; 6. évfolyam 2011. 2. szám 1. o.

<sup>159</sup> Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (7): Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

<sup>160</sup> Itt megjegyzendő, hogy a jogirodalom megkülönbözteti a jogorvoslat és a perorvoslat fogalmát. A perorvoslat a jogorvoslatokon belül szűkebb kategória. Olyan jogorvoslat, amely polgári perben valamint büntetőeljárásban alkalmazható. Lásd: HORVÁTH E. i. m. 212. o.

akár egyfokú közigazgatási eljárást követően úgy, hogy bíróság előtti eljárásban biztosít jogorvoslatot a közigazgatási szerv döntésével szemben.”<sup>161</sup>

Ez az alaptétel valójában a második síkon elhelyezkedő jogviszonyokat érinti, vagyis azt az esetet, amikor valamely arra jogosult szerv határozatot hozott, és ezt a határozatot érzi valamely jogalany sérelmesnek.

„A jogorvoslathoz való jogot az alapjogokon belül a személyhez fűződő jogok körében helyezhetjük el. Tovább részletezve, a személyhez fűződő jogok kategóriáján belül a tisztességes eljáráshoz való jog részeként, vagy elemeként fogható fel.”<sup>162</sup>

Korábbi alkotmányunk is egyértelműen deklarálta a jogorvoslathoz való jogot, jóllehet az a maga csorbíthatatlanságában és egyszersmind csorbíthatatlanságában két rendelkezés egymásra tekintettel történő értelmezéséből volt levezethető. „A közigazgatási bíráskodás vonatkozásában tehát nem önmagában a korábbi Alkotmány 57.§ (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog, hanem az 50.§ (2) bekezdésében foglalt bíróságok hatásköréről rendelkező szabály jelöli ki az alkotmányos értelemben megkövetelt jogorvoslatot azzal, hogy ez nyilván egyúttal funkcionálisan az 57.§ (5) bekezdésében foglalt jogorvoslati jogot is kielégíti.”<sup>163 164</sup>

Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.<sup>165</sup> Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.<sup>166</sup>

„A jogorvoslathoz való jog alapjogi szinten való biztosítása sem zárja ki teljes mértékben egy hibás döntés megszületésének lehetőségét, esetlegesen csökkenti annak valószínűségét. Nem vitatható azonban, hogy ezen alapjog végső soron a jogállam minél teljesebb

---

<sup>161</sup> KOVÁCS András György – F. ROZSNYAI Krisztina – VARGA István: A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában; in: Magyar Jog; főszerkesztő: NÉMETH János; ötvenkilencedik évfolyam; 2012. december; 707. o.

<sup>162</sup> TURKOVITS i. m. 1. o.

<sup>163</sup> KOVÁCS – F. ROZSNYAI – VARGA i. m. 707. oldal

<sup>164</sup> Lásd továbbá: PATYI András: Alkotmány 50.§ - A közigazgatási bíráskodás – a (2) bekezdés magyarázata; in: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja; Budapest; Századvég Kiadó 2009. 1756-1787 és VARGA István: Alkotmány 57.§ (5) – Jogorvoslathoz való jog; in: JAKAB András (szerk.) Az Alkotmány kommentárja; Budapest; Századvég Kiadó 2009; 2097-2098. o.

<sup>165</sup> Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk (1): Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

<sup>166</sup> Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk (2): Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.

megvalósulását szolgálja, és a szabadsághoz való jog megfelelő érvényre jutásának egyik garanciáját is jelenti.”<sup>167</sup>

Ebben a körben feltétlenül utalni kell az Alkotmánybíróság 59/1993. (XI. 29.) számú határozatára, mely a jogrendszer egészét átható jogorvoslathoz való jogot deklarálja.

A jogorvoslathoz való jog érvényesülése nem csupán az egyén szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hanem egyszersmind a jogrendszer tökéletesedését is szolgálja. Fokozottan érzékelhető ez a tendencia a közbeszerzési jog területén, ugyanis a beszerzések kiemelkedő gazdasági szerepe miatt az e területen születő döntések és jogszabályi rendelkezések gyakorta kerülnek valamilyen magasabb fórum ítélőszéke elé. Ez természetesen eredményezi a részletszabályok differenciálódását, a rendelkezések precizitásának növekedését.<sup>168</sup>

„A jogorvoslati jogosultság az igazságszolgáltatással összefüggő legfontosabb alkotmányos, illetve emberi jogok közé tartozik.”<sup>169</sup>

Természetesen a közbeszerzési jogot is áthatja ez az elv, ám eredendően és kiindulásképpen a hatósághoz fordulás jogát mint alapvető jogot kell górcső alá vennünk, mely annak biztosítására hivatott, hogy a jogalanyok az őket más jogalanyok irányából érő jog- és érdeksérelmek esetén a jogvita elbírálására feljogosított szervtől, hatóságtól kérhessenek jogvédelmet, jogorvoslatot.

„A közbeszerzési eljárások jogszerű lefolytatását nagymértékben elősegíti, amennyiben megfelelő jogorvoslati rendszer áll a jogsérelmet szenvedett eljárási résztvevők rendelkezésére. A közbeszerzésekkel kapcsolatos hazai jogorvoslati fórumrendszerrel kapcsolatban is időről-időre felmerül – a hatékonyabb és gyorsabb jogorvoslat biztosítása érdekében – az átalakítás, a továbbfejlesztés igénye.”<sup>170</sup>

A hatályos Kbt. szerint kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét a Kbt.-be ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. Érdekes, a gyakorlatban ritkán kiaknázott lehetőség, hogy az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a dokumentáció, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt

---

<sup>167</sup> TURKOVITS i. m. 9. o.

<sup>168</sup> ELSNER i. m. 1. o.

<sup>169</sup> KENGyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog; Osiris Kiadó Budapest, 1998. 315. o.

<sup>170</sup> BOZZAY 2013. 55. o.

kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet is.<sup>171</sup>

A határozatok elleni jogorvoslathoz való jog alakulása szempontjából célszerű több hatályos jogszabály rendelkezéseit megvizsgálni.

A polgári eljárásjogban például a jogorvoslati kérelem előterjesztésére jogosult az is, aki az eljárásban közvetlenül nem vesz részt, de akire nézve a határozat valamilyen rendelkezést tartalmaz.<sup>172</sup>

A Ket., mint közbeszerzési szempontból keretjellegű jogszabály, a jogorvoslatra jogosultak körében elsőként az ügyfelet említi, és úgy rendelkezik, hogy fellebbezni bármely okból lehet, amelyre tekintettel az érintett a döntést sérelmesnek tartja.<sup>173</sup> Természetesen az eljárás egyéb résztvevője is élhet fellebbezéssel az elsőfokú határozat rá vonatkozó rendelkezése, illetve a rá vonatkozó elsőfokú végzés ellen.<sup>174</sup>

A közbeszerzési törvény szerint, akinek jogát vagy jogos érdekét a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata sérti, keresettel kérheti a bíróságtól annak felülvizsgálatát.<sup>175</sup> A felülvizsgálat kérésének indoka nemcsak a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszabálysértése lehet, hanem az a körülmény is, ha a felperes szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság nem megfelelően értékelte, minősítette a kérelmezett korábbi eljárását, döntését a Kbt. szabályaira tekintettel.

Látható tehát, hogy az érintettség a polgári eljárásjogban, a közigazgatási eljárásban és a közbeszerzések jogában egyaránt megalapozza a jogorvoslati jogosultságot.

---

<sup>171</sup>Kbt. 137. § (2): Kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. Az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a dokumentáció, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet is. (E bekezdésben foglaltak a továbbiakban együtt: kérelmező.)

<sup>172</sup>1952. évi III. törvény 233. § (1): Az elsőfokú bíróság határozata ellen - amennyiben a törvény ki nem zárja - fellebbezésnek van helye. Fellebbezéssel élhet a fél, a beavatkozó, végül az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz, a rendelkezés reá vonatkozó része ellen.

<sup>173</sup>2004. évi CXL. törvény 98. § (1): Az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezési jog nincs meghatározott jogcímhez kötve, fellebbezni bármely okból lehet, amelyre tekintettel az érintett a döntést sérelmesnek tartja.

<sup>174</sup>2004. évi CXL. törvény 98. § (4): Az eljárás egyéb résztvevője önálló fellebbezéssel élhet az elsőfokú határozat rá vonatkozó rendelkezése, illetve a rá vonatkozó elsőfokú végzés ellen.

<sup>175</sup>Kbt. 157. §: A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata ellen fellebbezésnek, újrafelvételi eljárásnak helye nincs. Akinek jogát vagy jogos érdekét a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata sérti, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását a 140. § alapján kezdeményező szervezet vagy személy keresettel kérheti a bíróságtól annak felülvizsgálatát. A felülvizsgálat kérésének indoka nemcsak a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszabálysértése lehet, hanem az a körülmény is, ha a felperes szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság nem megfelelően értékelte, minősítette a kérelmezett korábbi eljárását, döntését e törvény szabályaira tekintettel.

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozata tekintetében is irányadó az az általános szabály, hogy a jogorvoslattal nem csupán a határozat rendelkező része támadható meg, hanem az indokolása is. A gyakorlatban például előfordulhat, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata alapján polgári jogi igényt érvényesíteni kívánó fél kifejezetten a határozat indokolásában szereplő valamely megállapítás miatt él jogorvoslattal, avagy éppen a polgári jogi igénytől tartó ajánlatkérő folyamodik ehhez az eszközhöz saját biztonsága érdekében.

A közbeszerzési jogorvoslatot azonban nem csupán eljárásjogi, hanem kvázi alkotmányossági szempontból is célszerű vizsgálat tárgyává tenni, különös tekintettel arra, hogy a közelmúltban hatályba lépett a Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabható szankciókról és alkalmazásuk részletes szabályairól, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 288/2011. (XII. 22.) Korm.rendelet, melynek hatása már a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatában is érzékelhető. Összességében elmondható, hogy a jogalkotó a díjak számítási módjának jelentős díjtétel-növekedést eredményező megváltoztatásával igyekezett elejét venni a közbeszerzési eljárások rosszhiszemű megakasztására irányuló, alaptalan kérelmek előterjesztésének, e törekvésnek azonban – megítélésem szerint – számos mellékzöngéjére derült fény jogszabály hatályba lépése óta eltelt időszakban. Részben közbeszerzési területen történő ügyvédi működésem során számos alkalommal voltam tanúja olyan esetnek, amikor a törvényes jogaiban sérelmet szenvedett fél kizárólag azért nem terjesztett elő jogorvoslat iránti kérelmet, mert nem tudta leróni a budapesti belvárosi ingatlan vételárával azonos nagyságrendű igazgatási szolgáltatási díjat.<sup>176</sup>

A sérelmet szenvedett fél helyzetét az sem könnyítette meg, hogy előzetes vitarendezést kezdeményezett, hiszen az ajánlatkérőnél ennek nem volt fogantaja, a lerovandó igazgatási szolgáltatási díjnak pedig csupán olyan jelentéktelen csökkenését eredményezte volna ezen „konfliktuskezelő” jogintézmény igénybe vétele, hogy még így is elviselhetetlen teher

---

<sup>176</sup> Álláspontom szerint indokolatlan, célszerűtlen, kellő megalapozottságot nélkülöző a kisebb vállalkozások diszfunkcionális, tehát nem magával a közbeszerzés megvalósításával, hanem az azt megelőző adminisztratív eljárással kapcsolatos hátrányos megkülönböztetése.

maradt volna a jogorvoslati kérelem benyújtásának feltételül szabott fizetési kötelezettség.<sup>177</sup>

A közbeszerzési jogorvoslat igénybevételének ilyen okból történő elmulasztása sok esetben aránytalan károsodáshoz vezet, hiszen nem ritkán a polgári jogi alapon történő fellépésnek is feltétele, hogy a közbeszerzési jogsértést a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítsa, ennek hiányában a polgári bírósághoz fordulás joga is elvész.<sup>178</sup>

Alapvető tétel, hogy a jogorvoslathoz való jog mindenkit megillet, e jogától senkit nem lehet megfosztani. Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslathoz való többféleképpen értelmezhető.<sup>179</sup> Ha mint alkotmányos alapjogot vesszük górcső alá, akkor immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége, vagyis önmagában a jogorvoslathoz való jogból még nem feltétlenül következik a bírósághoz fordulás joga. A jogorvoslathoz való jogot nem elegendő formálisan deklarálni, hanem annak tényelegetesen érvényesülnie is kell, vagyis valódi lehetőséget kell biztosítani az elszenvedett sérelem orvoslására.<sup>180</sup>

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a jogorvoslathoz való jog főszabály szerint csak az úgynevezett rendes jogorvoslatokra vonatkozik, és a különböző eljárási törvényekben rögzített rendkívüli jogorvoslati lehetőségek nem vonhatók ezen alapjog alá, jóllehet a jogállamiság és a jogbiztonság számottevő garanciáiként értékelhetők.

Hatályos Alaptörvényünk fentebb idézett rendelkezése az eljárási garanciákon túl a bírósághoz fordulás jogát foglalja magában. Az Alkotmánybíróság szerint „az alapvető

---

<sup>177</sup> Megjegyzendő, hogy már a 2012 előtt hatályos Kbt. kilencszázezer forintos igazgatási szolgáltatási díjtétele ellen is fordultak az Alkotmánybírósághoz érintett jogalanyok a kisebb tőkeerejű vállalkozások érdeksérelmét látva a szabályozásban.

<sup>178</sup> Álláspontom szerint nem helytálló az a jelenlegi szabályozás védelmében felhozott ellenérv, hogy amennyiben valamely piaci szereplő olyan kevésbé tőkeerős, hogy nem tudja előlegezni a jogorvoslati eljárás díját, akkor legalábbis kétséges, hogy egyáltalán képes lenne-e a közbeszerzés alapján kötendő szerződés teljesítésére. A közbeszerzési szerződés kétoldalú jogügylet, míg a jogorvoslati díj esetében az ellentételezés nem magától értetődő (pl. elutasított jogorvoslati kérelem).

<sup>179</sup> Az Alkotmánybíróság több jogorvoslati jogot érintő határozata közül kiemelhető a 22/1995. (III. 31.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság többek között kimondja a jogorvoslathoz való jogot illetően, hogy az eljárásjogi jogorvoslat nem feltétlenül azonos jelentésű az alapjogi jogorvoslattal. A jogorvoslathoz való jog egyik korlátjaként rögzítésre került, hogy jogorvoslattal a törvényben meghatározottak szerint lehet élni. Kimondta az Alkotmánybíróság azt is, hogy jogorvoslatra jogosultak nem csak a természetes, hanem a jogi személyek is, valamint azt is, hogy hogy nem szükséges a tényleges jogsérelem, elég annak elvi lehetősége is. Kimondta továbbá azt, hogy nem elegendő a formális, vagy a jogszabályi környezet miatt eleve kilátástalan jogorvoslat biztosítása.

<sup>180</sup> Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem csupán az írott jogszabályt, hanem a mögötte rejlő és általa indukált társadalmi összefüggésszereket is szükségszerű elemezni.

jogból következően az államra az a kötelezettség hárul, hogy – egyebek között – a polgári jogok és kötelezettségek (a polgári joginak tekintett jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson.”<sup>181</sup>

Ez a rendelkezés azonban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem jelent korlátozhatatlan alanyi jogot a perindításra. A kérdés ezek után az, hogy miként korlátozható a jogorvoslathoz fűződő jog, lehetséges-e például aránytalanul nagy összegű eljárási díj lerovásához kötni e jog gyakorlását. A polgári eljárásjogban például az eleve sikerre nem vezető eljárások kibontakozását a jogalkotó az úgynevezett perakadályokkal korlátozza. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint ugyanakkor a jogszabályi korlátozás nem érintheti az alapvető jog lényeges tartalmát; „az alkotmányosság követelménye kielégítéséhez a korlátozásnak elkerülhetetlenül szükségesnek és az elérni kívánt célhoz képest arányosnak kell lennie. A bírósághoz való fordulás alapvető joga nemcsak a beadványok előterjesztésének jogára szorítkozik, hanem a bírósági eljárásban a fél pozícióját biztosítja a személyeknek. A személyek alanyai, alakítói és nem tárgyai, „elszenvedői” a bírósági eljárásnak.”<sup>182</sup>

Az Alkotmánybíróság szerint a személyeknek Alaptörvényben biztosított joguk van arra, hogy a bíróság az eljárásba vitt jogaikat és kötelezettségeiket elbírálja. A testület külön hangsúlyozza, hogy ez nem merülhet ki az ezeket tartalmazó beadványokról való véleménynyilvánításra, hanem azon jog elismerését jelenti, hogy a személyek lehetősége kapjanak a bírósági döntés alapjául szolgáló tényállással és jogi kérdésekkel kapcsolatos nyilatkozataik megtételére. Az AB szerint a bírósághoz fordulás joga „általános eszköze az állampolgárok és más személyek jogai, törvényes érdekei védelmének”<sup>183</sup>, ezért gyakorlati igényekre való hivatkozás nem lehet elfogadható indoka bizonyos korlátozások esetében.

Álláspontom szerint tehát a jelenleg hatályos díjtétel nem egyeztethető össze a fentebb idézett alkotmánybírósági határozattal, valamint a jogorvoslathoz való jog alapelvével, és az sem jelent megoldást, hogy egyes biztosító társaságok már kínálnak a közbeszerzési jog területét is magában foglaló jogvédelmi biztosításokat.<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> Idézet az AB 59/1993. (XI. 29.) számú határozatából

<sup>182</sup> Idézet az AB 59/1993. (XI. 29.) számú határozatából

<sup>183</sup> Idézet az AB 59/1993. (XI. 29.) számú határozatából

<sup>184</sup> A vállalkozás szabadságának elve is csorbulhat a díjtételekre vonatkozó előírások révén. A vállalkozások működésének egyik sarkalatos tartozványát képezhetik az előnyös állami megrendelések. Ezek elbírálásának törvényességét – beleértve a jogorvoslat lehetőségét is – a legmesszebbmenőkig biztosítani kell. Amennyiben viszont a jogorvoslati lehetőségét túlságosan magas összeg megfizetéséhez kötik a jogszabályok, akkor a fenti elv tartalma kiüresedik. A kisvállalkozásoknak gyakorlatilag nem lesz módjuk a közbeszerzés jogorvoslati szakaszában részt venni.

Végül ide kívánczik egy rövid kitérő a gyakorlati tapasztalatok alapján. A közelmúltban többször is felvetődött, hogy lehetséges-e kártérítést követelni a közbeszerzési eljárás azon résztvevőjétől, aki alaptalanul terjesztett elő jogorvoslat iránti kérelmet, és ezzel kárt okozott, illetőleg ebből másnak kára származott.

A német jogban például önállóan szabályozott kártérítési tényállást valósít meg a jogorvoslati joggal való visszaélés, mely különösen akkor állapítható meg, ha a jogorvoslati kérelem eleve alaptalan, ha valótlan adatokon alapszik, ha a közbeszerzési eljárás megakasztását célozza, illetőleg, ha azt a kérelmező azért terjeszti elő, hogy később pénz vagy egyéb előny ellenében visszavonja.<sup>185</sup>

A magyar jog a kérdést eseti jelleggel (esetfüggően), a Ptk. kártérítésre vonatkozó szabályai tükrében vizsgálja, ám következetes bírói gyakorlatról még nem beszélhetünk.

### **III.2. A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény jogorvoslati rendszere**

„Az 1995. évi XL. törvény előkészítése során a jogalkotók az Európai Unió közbeszerzési tárgyú irányelvei mellett figyelembe vették az UNCITRAL Model Jogot és a WTO közbeszerzési szabályait is. A nemzetközi jogegységesítés koordinálására és a nemzetközi kereskedelem jogának továbbfejlesztésére hozták létre 1966-ban – magyar kezdeményezésre – az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottságát (UNCITRAL). Az UNCITRAL úgynevezett mintatörvények (Model Law) kidolgozásával igyekszik a nemzetközi kereskedelmi jog egységesítését előmozdítani. A közbeszerzések nemzetközi „kereskedelmének” liberalizálására tett kísérletként az UNCITRAL a közbeszerzések területét érintő mintatörvényt adott közre. A mintatörvény számos ajánlása nemcsak a magyar jogszabályalkotás során került átemelésre a hazai közbeszerzési joganyagba, hanem a közösségi irányelvekben is gyakorta visszaköszön.”<sup>186</sup>

A jogalkotó már első közbeszerzési törvényünket is az Európai Unió irányelveihez való igazodás szándékától vezérelve alkotta meg. Az európai közösségi jog akkor hatályos irányelvei előírták a hatékonyság, a gyorsaság, az átláthatóság és s

---

<sup>185</sup>WILLENBRUCH – WIEDDEKIND: Vergaberecht: Kompaktkommentar 2. Auflage; Werner Verlag 2011; 1477-1530. o.

<sup>186</sup> Idézet: BALOGH et al. i. m. 40. o.



diszkriminációmentesség biztosítását, valamint ennek érdekében megfelelő jogorvoslati eszközök kidolgozását. A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatra vonatkozó közösségi irányelvek koordinatív jellegűek, csupán a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok alapelveit határozzák meg, ugyanakkor a tagállamok feladata a részletszabályok kidolgozása. Az irányelvek viszonylag tág mozgásteret biztosítanak a tagállamok számára az irányelvi rendelkezések nemzeti jogba történő átültetése, a jogorvoslati rendszer kialakítása tekintetében. A jogorvoslat gyorsaságának követelménye azt a célt szolgálja, hogy a közbeszerzési eljárás jogszerűsége mielőbb helyreálljon. Ennek érdekében a jogorvoslati eljárásnak lehetőleg még a közbeszerzési eljárás lezárulta előtt meg kell történnie ahhoz, hogy ne születhessenek jogellenes döntések. Ennek jegyében biztosította a jogalkotó a jogorvoslati fórum számára az ideiglenes intézkedések alkalmazásának lehetőségét.

A közbeszerzési jogorvoslatnak az 1995. évi Kbt.-vel kialakított rendszere nagymértékben megfelelt az európai közösségi jogi követelményeknek, és olyannyira bevált, hogy főbb vonalaiban a mai napig ez a struktúra (a Közbeszerzési Döntőbizottság mint jogorvoslati fórum, valamint a bírósági felülvizsgálat lehetősége) maradt fenn.

A Közbeszerzések Tanácsát és a Közbeszerzési Döntőbizottságot tehát első közbeszerzési törvényünk hozta létre. A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárásban három közbeszerzési biztos járt el, akiket a Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke jelölt ki. Az ügyben eljáró közbeszerzési biztosok közül legalább egynek jogi szakvizsgával kellett rendelkeznie, egy másiknak pedig az ügy tárgyával összefüggő felsőfokú végzettséggel. Ezzel a jogalkotó nem csupán a jogi szakértelmet, hanem a közbeszerzés tárgya szerinti hozzáértést, lényeglátást is biztosította, ezáltal nem volt szükség az eljárásban igazságügyi szakértő kirendelésére (amely szinte minden esetben lassítja az eljárást).

A vizsgált jogszabály egyértelműen rögzítette, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslat körében a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése miatt eljárás lefolytatása, valamint a közbeszerzési eljárás alapelvei, illetőleg szabályai megsértésével kapcsolatos eljárás lefolytatása, továbbá az ajánlatkérő döntésével szemben bármely érdekelt által benyújtott kérelem elbírálása. A jogalkotó kifejezetten utalt a Kbt. 5.§-ára <sup>187</sup>, amelynek megsértése esetén ugyancsak a

---

<sup>187</sup> 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban 1995. évi Kbt.) 5. §: (1) Tilos e törvény megkerülésének céljából a közbeszerzést részekre bontani.

Közbeszerzési Döntőbizottságnak volt hatásköre<sup>188</sup>. A hivatkozott paragrafus értelmében már akkor tilos volt a Kbt. megkerülése céljából a közbeszerzést a becsült értékre vonatkozó szabályokba ütköző módon részekre bontani.

A becsült érték kiszámítása során főszabály szerint mindazon árubeszerzések vagy építési beruházások vagy szolgáltatások értékét kellett egybeszámítani, amelyek beszerzésére egy költségvetési évben kerül sor, és amelyek beszerzésére egy ajánlattevővel lehetett volna szerződést kötni, továbbá amelyek rendeltetése azonos vagy hasonló volt, illetőleg felhasználásuk egymással összefüggött.

A jogalkotó egyetlen mondattal határozta meg azon közbeszerzéssel kapcsolatos ügyeket, melyek első közbeszerzési törvényünk alapján a bíróság hatáskörébe tartoztak. Eszerint a közbeszerzésekkel kapcsolatos, fentebb nem említett egyéb jogvitával lehetett bírósághoz fordulni.<sup>189</sup>

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására – a Kbt. ellenkező rendelkezése hiányában – az akkor még hatályos, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) rendelkezéseit kellett alkalmazni. A jogorvoslati eljárás hivatalból vagy kérelemre indult. Kérelmet terjeszthetett elő az ajánlatkérő, az ajánlattevő, vagy az olyan egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét a közbeszerzési törvénybe tevékenység vagy mulasztás sértette, vagy veszélyeztette.<sup>190</sup> A kérelmezői kör ilyen tág meghatározása a későbbiekben problémákat okozott. Igen gyakori volt, hogy rivalizáló települési önkormányzatok egymás közbeszerzési eljárásait pusztán azért támadták, hogy a másik az idővesztés miatt elessen a költségvetési forrásoktól.

---

(2) Ha azonos tárgyú közbeszerzésre - az (1) bekezdésben foglaltak megsértésével - egyidejűleg vagy egy költségvetési éven belül külön részekre bontva kerül sor, és a részek együttes értéke eléri az értékhatárt, akkor e törvényt az ilyen, részekre bontott közbeszerzésre is alkalmazni kell.

<sup>188</sup> 1995. évi Kbt. 76. § (1): A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslat körében a Bizottság hatáskörébe tartozik b) az 5. §-ban foglaltak, valamint a közbeszerzési eljárás alapelvei, illetőleg szabályai megsértésével kapcsolatos eljárás lefolytatása;

<sup>189</sup> 1995. évi Kbt. 76. § (2): A bíróság hatáskörébe tartozik a közbeszerzésekkel kapcsolatos - az (1) bekezdésben nem említett - egyéb jogvita elbírálása.

<sup>190</sup> 1995. évi Kbt. 79. § (3): A kérelmet az ajánlatkérő, az ajánlattevő vagy az olyan egyéb érdekelt (a továbbiakban: kérelmező) nyújthatja be, akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti, vagy veszélyezteti.

A későbbi szabályozáshoz képest eltérően alakultak a hivatalbóli eljárás szabályai. A hivatalból történő eljárás megindítását a Tanács tagja kezdeményezhette abban az esetben, ha a közbeszerzési törvény szabályait sértő eseményről szerzett tudomást.<sup>191 192</sup>

A jogalkotó lakonikusan, a későbbi közbeszerzési törvényekhez képest differenciálatlanul szabályozta a jogorvoslati kérelem előterjesztésére nyitva álló határidőt. Az eljárás megindítása a Kbt. szabályait sértő esemény tudomásra jutásától számított tizenöt napon belül, de legkésőbb az esemény bekövetkezésétől számított hatvan napon belül volt kérhető, illetve kezdeményezhető. E határidők a törvény értelmében jogvesztőek voltak.<sup>193</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság kérelemre indult eljárásáért az eljárás megindításakor eleinte harmincezer<sup>194</sup>, a későbbi szabályozás szerint már százötvenezer forint igazgatási szolgáltatási díjat kellett fizetni.

A törvény tételesen rögzítette a jogorvoslat iránti kérelem kötelező tartalmi elemeit. Eszerint a kérelemben meg kellett jelölni a kérelmező nevét, székhelyét (lakhelyét)<sup>195</sup>, azt, hogy mely ajánlatkérő milyen tárgyban folytatott közbeszerzési eljárásával, illetőleg mely beszerzőnek a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő beszerzésével kapcsolatban kezdeményezték a jogorvoslatot.<sup>196</sup> Kötelező tartalmi elem volt annak feltüntetése, hogy mikor történt a jogsértő esemény, illetőleg, hogy az mikor jutott a kérelmező tudomására.<sup>197</sup> Meg kellett jelölni a kérelmező által a Közbeszerzési Döntőbizottságtól kért intézkedéseket, valamint azok indokait<sup>198</sup>, továbbá, hogy a kérelmező kéri-e a

---

<sup>191</sup> 1995. évi Kbt. 79. § (4): A hivatalból történő eljárás megindítását a Tanács tagja kezdeményezi, ha e törvény szabályait sértő eseményről szerez tudomást.

<sup>192</sup> Később bővült a hivatalból történő eljárás kezdeményezésére jogosultak köre, és még az új Kbt., a 2003. évi CXXIX. törvény hatályba lépése előtt megjelentek olyan jogosultak, mint például az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a fővárosi vagy megyei közigazgatási hivatal, valamint a Magyar Államkincstár a helyi önkormányzatok címzett, illetőleg céltámogatásának felhasználása tekintetében.

<sup>193</sup> 1995. évi Kbt. 79. § (5): Az eljárás megindítása az e törvény szabályait sértő esemény tudomásra jutásától számított tizenöt napon belül, de legkésőbb az esemény bekövetkezésétől számított hatvan napon belül kérhető, illetve kezdeményezhető. E határidők elmulasztása jogvesztéssel jár.

<sup>194</sup> 1995. évi Kbt. 79. § (6): A Bizottság kérelemre indult eljárásáért - az eljárás megindításakor - harmincezer forint igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni.

<sup>195</sup> 1995. évi Kbt. 80. § (1): A kérelemben meg kell jelölni *a*) a kérelmező nevét, székhelyét (lakhelyét);

<sup>196</sup> 1995. évi Kbt. 80. § (1): A kérelemben meg kell jelölni *b*) azt, hogy mely ajánlatkérő milyen tárgyban folytatott közbeszerzési eljárásával, illetőleg mely beszerzőnek a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő beszerzésével kapcsolatban kezdeményezik a jogorvoslatot;

<sup>197</sup> 1995. évi Kbt. 80. § (1): A kérelemben meg kell jelölni *c*) azt, hogy mikor történt a jogsértő esemény, illetőleg az mikor jutott a kérelmező tudomására;

<sup>198</sup> 1995. évi Kbt. 80. § (1): A kérelemben meg kell jelölni *d*) hogy a kérelmező a Bizottság milyen intézkedését kéri, ennek indokait;

Közbeszerzési Döntőbizottság ideiglenes intézkedését.<sup>199</sup> Amennyiben a kérelmező ilyenre igényt tartott, úgy erre vonatkozó indítványát is indokolnia kellett. Végül be kellett jelenteni a közbeszerzési ügy lehetséges érdekeltjeinek a kérelmező által ismert nevét és székhelyét (lakhelyét).<sup>200 201</sup>

A kérelem idézés kibocsátása nélküli elutasítására került sor, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező nem tartozott a jogorvoslati eljárás megindítására jogosult személyi körbe, avagy nem fizette meg az igazgatási szolgáltatási díjat.<sup>202</sup> Később valamelyes enyhült a jogalkotó szigora, és a törvényben megjelent a hiánypótlás intézménye. Eszerint, ha a kérelem a kérelem a kötelezően megjelölendő adatokat nem tartalmazta, vagy pedig az igazgatási szolgáltatási díjat nem fizették meg, a Bizottság felhívta a kérelmezőt a hiányok öt napon belüli pótlására, és csak ennek eredménytelensége esetén került sor a kérelem elutasítására.

Legelső közbeszerzési törvényünk szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást a törvényi követelményeknek maradéktalanul megfelelő kérelem alapján, annak beérkezése napján indította meg.<sup>203</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárás megindulásáról a feleket és a közbeszerzési ügyben érdekeltet a kérelem, illetőleg a kezdeményező irat megküldése mellett azonnal értesítette és felhívta, hogy öt napon belül küldjék meg észrevételeiket és jelentsék be, hogy igényt tartanak-e tárgyalás tartására, továbbá felhívta a közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjét, illetőleg a közbeszerzési eljárást jogtalanul mellőző beszerzőt a beszerzéssel kapcsolatban rendelkezésre álló összes irat azonnali megküldésére.<sup>204</sup> Ha a jogorvoslat iránti kérelmet az ajánlatkérő nyújtotta be,

---

<sup>199</sup>1995. évi Kbt. 80. § (1): A kérelemben meg kell jelölni e) hogy a kérelmező kéri-e a Bizottság ideiglenes intézkedését, ennek indokait;

<sup>200</sup>1995. évi Kbt. 80. § (1): A kérelemben meg kell jelölni f) a közbeszerzési ügy lehetséges érdekeltjeinek a kérelmező által ismert nevét és székhelyét (lakhelyét).

<sup>201</sup> A kötelező tartalmi elemek köre később, a módosítások során, de még a 2003. évi Kbt. hatályba lépése előtt bővült azzal, hogy a kérelmezőnek nyilatkoznia kellett, hogy kéri-e tárgyalás tartását az ügyben.

<sup>202</sup>1995. évi Kbt. 80. § (3): Ha a Bizottság megállapítja, hogy a kérelmező nem tartozik a 79. § (3) bekezdésének hatálya alá, vagy a 79. § (6) bekezdése szerinti igazgatási szolgáltatási díjat nem fizette meg, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, hivatalból elutasítja.

<sup>203</sup> 1995. évi Kbt. 81. § (1): A Bizottság a jogorvoslati eljárást a 80. § (1) bekezdésében foglaltakat hiánytalanul teljesítő kérelem alapján, annak érkezése napján indítja meg.

<sup>204</sup> 1995. évi Kbt. 81. § (2): A Bizottság az eljárás indulásáról a feleket és a közbeszerzési ügyben érdekeltet a kérelem, illetőleg a kezdeményező irat megküldése mellett azonnal értesíti és felhívja, hogy öt napon belül küldjék meg észrevételeiket és jelentsék be, hogy igényt tartanak-e tárgyalás tartására, továbbá felhívja a közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjét, illetőleg a közbeszerzési eljárást jogtalanul mellőző beszerzőt a beszerzéssel kapcsolatban rendelkezésre álló összes irat azonnali megküldésére.

akkor a rendelkezésére álló iratokat a kérelemmel együtt köteles volt megküldeni a Közbesszerzési Döntőbizottság részére.<sup>205</sup>

Már első közbesszerzési törvényünk is lehetővé tette ideiglenes intézkedés alkalmazását. A Közbesszerzési Döntőbizottság erre a törvényi előírásoknak megfelelő kérelem érkezésétől, illetőleg az eljárás kezdeményezésétől számított három napon belül hivatalból vagy kérelemre volt jogosult, feltéve, hogy az iratokból megállapítható volt, hogy a Kbt. szabályainak megszegése miatt a közbesszerzések tisztasága sérült, vagy ennek veszélye fennállt.<sup>206</sup> <sup>207</sup> Ideiglenes intézkedésként a Közbesszerzési Döntőbizottság elrendelhetette a közbesszerzési eljárás felfüggesztését<sup>208</sup>, megtilthatta a még meg nem kötött szerződés megkötését<sup>209</sup>, továbbá, ha a közbesszerzés tisztasága így is biztosítható volt, felszólította a közbesszerzési eljárás ajánlatkérőjét, hogy az eljárásba a kérelmezőt vonja be.<sup>210</sup> A preventív szerepet betöltő jogintézmény szoros határideje a jogalkotóra ekkor már jellemző gyorsítási szándékot, valamint azt az igényt tükrözi, hogy a közbesszerzések tisztasága ne sérülhessen.

A Közbesszerzési Döntőbizottságnak tárgyalást kellett tartania, ha ezt bármely érdekelt kérte. A tárgyaláson a felek és egyéb érdekelték személyesen vagy képviselőik útján lehettek jelen, észrevételt tehetnek, a tárgyalás befejezéséig bizonyítékaikat előterjeszthették.<sup>211</sup> <sup>212</sup> A közbesszerzési ügy kérelmezőjén és az ellenérdekű felel, továbbá ezek képviselőjén és a Tanács tagjain kívüli személyek csak a Bizottság engedélye alapján tekinthettek be az eljárás irataiba, illetve készíthettek azokról másolatot, feljegyzést. Ilyen

---

<sup>205</sup> 1995. évi Kbt. 81. § (3): Ha a kérelmet az ajánlatkérő nyújtja be, a rendelkezésére álló iratokat a kérelemmel együtt köteles megküldeni.

<sup>206</sup> 1995. évi Kbt. 82. § (1): A Bizottság a 80. § (1) bekezdésének megfelelő kérelem érkezésétől, illetőleg az eljárás kezdeményezésétől számított három napon belül kérelemre vagy hivatalból ideiglenes intézkedéseket tehet, ha az iratokból megállapítható, hogy e törvény szabályainak megszegése miatt a közbesszerzések tisztasága sérült, vagy ennek veszélye fennáll.

<sup>207</sup> Az 1995. évi Kbt. későbbi stádiumában már arról is rendelkezett, hogy ideiglenes intézkedés alkalmazásának a jogorvoslati eljárással érintett beszerzést vagy közbesszerzési eljárást lezáró szerződés megkötéséig, többségi szavazás alapján van helye.

<sup>208</sup> 1995. évi Kbt. 82. § (2): A Bizottság ideiglenes intézkedésként a) a közbesszerzési eljárás felfüggesztését rendeli el;

<sup>209</sup> 1995. évi Kbt. 82. § (2): A Bizottság ideiglenes intézkedésként b) a még meg nem kötött szerződés megkötését megtiltja;

<sup>210</sup> 1995. évi Kbt. 82. § (2): A Bizottság ideiglenes intézkedésként c) ha a közbesszerzés tisztasága így is biztosítható, felszólítja a közbesszerzési eljárás ajánlatkérőjét, hogy az eljárásba a kérelmezőt vonja be.

<sup>211</sup> 1995. évi Kbt. 83. § (1): Ha bármely érdekelt kéri, a Bizottság tárgyalást tart, melyen a felek és egyéb érdekelték személyesen vagy képviselőik útján jelen lehetnek, észrevételt tehetnek, a tárgyalás befejezéséig bizonyítékaikat előterjeszthetik.

<sup>212</sup> A tárgyalás nyilvánosságának elve egyidős modern közbesszerzési jogunkkal; azt már az 1995. évi Kbt. is deklarálta.

engedélyt a Közbeszerzési Döntőbizottság akkor adhatott, ha az iratok ismeretéhez az erre irányuló kérelem benyújtójának jogos érdeke fűződik, és az iratbetekintés nem sértette az üzleti, illetve szolgálati titok védelmét.<sup>213</sup>

Meghatározott magatartásokat a Közbeszerzési Döntőbizottság ötvenezer forintról ötszázezer forintig terjedő pénzbírsággal szankcionálhatott. Ilyen volt a téves vagy hamis adat közlése, valamint az ügy elbírálása szempontjából lényeges adat elhallgatása. Hasonló jogkövetkezménnyel járhatott, ha a közbeszerzési ügy résztvevője a felvilágosítást nem, vagy nem határidőn belül adta meg, avagy megakadályozta a gazdasági, illetve közbeszerzési tevékenységével kapcsolatos iratokba való betekintést.<sup>214</sup>

Ha a közbeszerzési ügyben tárgyalás tartására nem került sor, akkor a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárásban a tartalmi követelményeknek megfelelő kérelem beérkezésétől, illetőleg az eljárás kezdeményezésétől számított 15 napon belül volt köteles határozatot hozni; tárgyalás tartása esetén ez az időtartam harminc napra növekedett.<sup>215</sup> Indokolt esetben egy alkalommal lehetőség volt a határidő legfeljebb tíz nappal való meghosszabbítására, erről azonban a feleket az eredeti határidő lejárta előtt értesíteni kellett.<sup>216</sup> Határozatát a Közbeszerzési Döntőbizottság többségi szavazással, a beszerzett iratok alapján, tárgyalás tartása esetén pedig a tárgyalás során elhangzottakra is figyelemmel hozta meg a Tanács nevében.<sup>217</sup> A határozatot a feleknek és egyéb érdekeltnek kellett kézbesíteni, és a Közbeszerzési Értesítőben kellett közzétenni.<sup>218</sup>

Ha a kérelem alaptalannak bizonyult, azt a Közbeszerzési Döntőbizottság elutasította.<sup>219</sup>

---

<sup>213</sup> 1995. évi Kbt. 84. §: A közbeszerzési ügy kérelmezőjén és az ellenérdekű fele, továbbá ezek képviselőjén és a Tanács tagjain kívüli személyek csak a Bizottság engedélye alapján tekinthetnek be az eljárás irataiba, illetve készíthetnek azokról másolatot, feljegyzést. Ilyen engedélyt a Bizottság akkor adhat, ha az iratok ismeretéhez - az erre irányuló kérelem benyújtójának - jogos érdeke fűződik, és az iratbetekintés nem sérti az üzleti, illetve szolgálati titok védelmét.

<sup>214</sup> 1995. évi Kbt. 84. §: A Bizottság ötvenezer forintról ötszázezer forintig terjedő pénzbírsággal sújthatja a közbeszerzési ügy résztvevőjét, ha

- a) téves vagy hamis adatot közöl, illetve az ügy elbírálása szempontjából lényeges adatot elhallgat;
- b) felvilágosítást nem, vagy nem határidőn belül ad meg;
- c) a gazdasági, illetve közbeszerzési tevékenységével kapcsolatos iratokba való betekintést megakadályozza.

<sup>215</sup> 1995. évi Kbt. 86. § (1): A Bizottság a 80. § (1) bekezdésének megfelelő kérelem érkezésétől, illetőleg az eljárás kezdeményezésétől számított tizenöt napon belül köteles határozatot hozni, ha az ügyben tárgyalás tartására nem került sor.

(2) Ha a Bizottság az ügyben tárgyalást tartott, a 80. § (1) bekezdésének megfelelő kérelem érkezésétől, illetőleg az eljárás kezdeményezésétől számított harminc napon belül köteles határozatot hozni.

<sup>216</sup> 1995. évi Kbt. 86. § (3): A határidő indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb tíz nappal meghosszabbítható, erről az eredeti határidő lejárta előtt a feleket értesíteni kell.

<sup>217</sup> 1995. évi Kbt. 86. § (4): A Bizottság a határozatát többségi szavazással, a beszerzett iratok alapján, illetőleg tárgyalás megtartása esetén arra tekintettel hozza meg a Tanács nevében.

<sup>218</sup> 1995. évi Kbt. 87. §: A határozatot a feleknek és egyéb érdekeltnek kézbesíteni kell, és a Közbeszerzési Értesítőben közzé kell tenni.

<sup>219</sup> 1995. évi Kbt. 88. § (1): A Bizottság határozatában a) az alaptalan kérelmet elutasítja;

A közbeszerzési eljárás befejezése előtt a Közbeszerzési Döntőbizottság felhívhatta a jogsértés okozóját a Kbt. szabályainak megfelelő eljárásra, illetőleg az ajánlatkérő döntésének meghozatalát feltételhez köthette.<sup>220</sup> Megsemmisíthette továbbá az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás folyamán hozott vagy azt lezáró döntését, kivéve, ha e döntés alapján a szerződés már létrejött.<sup>221</sup> A Kbt. megsértett rendelkezésének megjelölése mellett megállapíthatta a jogsértés megtörténtét<sup>222</sup>, továbbá az ajánlattevőt legfeljebb öt évre eltilthatta a közbeszerzési eljárásban való részvételtől.<sup>223</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság bírságot szabhatott ki - a jogszabály módosítását követően pedig bírságot volt köteles kiszabni - a Kbt. szabályait megszegő szervezettel, vagy az e szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel szemben.<sup>224</sup> Bírság kiszabására csak abban az esetben kerülhetett sor, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárást lezáró döntést vagy a közbeszerzési szerződés megkötését követően az eljárás jogellenességét állapította meg, továbbá, ha az ajánlattevőt eltiltotta a közbeszerzési eljárásban való részvételtől.<sup>225</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság az itt ismertetett intézkedéseket - a feltételek fennállása esetén - akár együttesen is alkalmazhatta.<sup>226</sup>

Az eljárási díj és költségek viselésére eleinte a jogsértőt kellett kötelezni, később ez a törvényi megfogalmazás kiegészült azzal, hogy az alaptalan kérelem előterjesztője is költségviselésre köteles. Lényeges előírás volt az első Kbt-ben, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottságnak az illetékes hatósághoz kellett fordulnia, ha az eljárás során más jogszabály megsértésére utaló körülményt észlelt. A Kbt. példálózó jelleggel a nyomozó

---

<sup>220</sup> 1995. évi Kbt. 88. § (1): A Bizottság határozatában *b*) a közbeszerzési eljárás befejezése előtt felhívhatja a jogsértés okozóját az e törvény szabályainak megfelelő eljárásra, illetőleg az ajánlatkérő döntésének meghozatalát feltételhez kötheti;

<sup>221</sup> 1995. évi Kbt. 88. § (1): A Bizottság határozatában *c*) megsemmisítheti az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás folyamán hozott vagy azt lezáró döntését, kivéve, ha e döntés alapján a szerződés már létrejött;

<sup>222</sup> 1995. évi Kbt. 88. § (1): A Bizottság határozatában *d*) e törvény megsértett rendelkezésének megjelölése mellett megállapíthatja a jogsértés megtörténtét;

<sup>223</sup> 1995. évi Kbt. 88. § (1): A Bizottság határozatában *e*) az ajánlattevőt legfeljebb öt évre eltilthatja a közbeszerzési eljárásban való részvételtől;

<sup>224</sup> 1995. évi Kbt. 88. § (1): A Bizottság határozatában *f*) bírságot szabhat ki az e törvény szabályait megszegő szervezet vagy a szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel szemben;

<sup>225</sup> A kiszabható bírság mértéke a közbeszerzés értékének legfeljebb harminc százaléka, de legalább ötszázezer forint lehetett.

<sup>226</sup> 1995. évi Kbt. 88. § (5): A Bizottság az (1) bekezdésben szereplő intézkedéseket - ha ennek feltételei fennállnak - együttesen is alkalmazhatja.

hatóságot, az Állami Számvevőszéket és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalt nevesítette ebben a körben.<sup>227</sup>

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozata ellen már az első Kbt. alapján is volt helye jogorvoslatnak. A határozat ellen fellebbezni nem lehetett, ám akinek jogát vagy jogos érdekét a Döntőbizottságnak az ügy érdemében hozott határozata sértette, keresettel kérhette annak felülvizsgálatát a bíróságtól.<sup>228 229</sup>

A keresetlevelet, melynek a határozat végrehajtására halasztó hatálya nem volt, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül lehetett benyújtani a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. A keresetlevélben nyilatkozni kellett arról, hogy a felperes kéri-e tárgyalás tartását.<sup>230</sup> A Döntőbizottság a keresetlevelet az ügy irataival együtt a keresetlevél beérkezésétől számított öt napon belül továbbította a bíróságnak. Ezzel egyidejűleg nyilatkozni kellett a keresetre vonatkozóan, továbbá arra nézve, hogy kéri-e tárgyalás tartását.<sup>231</sup> A bíróság a keresetlevelet nyolc napon kézbesítette, egyidejűleg írásban közölve a Döntőbizottság nyilatkozatát a felperessel. A bíróság emellett határidő tűzésével nyilatkozattételre hívta fel a közbeszerzési ügyben szerepelt azon érdekeltet, akikre nézve a Döntőbizottság határozata rendelkezést tartalmazott, továbbá tájékoztatta őket a beavatkozás lehetőségéről.<sup>232</sup> A bíróság a pert akkor bírálta el tárgyaláson kívül, ha a felek tárgyalás tartását nem kérték. Ezt a 26/1990. (II.8.) AB határozat tette lehetővé. A bíróság a soron kívül lefolytatandó eljárás eredményeképpen a Döntőbizottság határozatát megváltoztathatta, és megtehetette mindazon intézkedéseket, amelyeket fentebb, a Közbeszerzési Döntőbizottság kapcsán már ismertettem. A döntőbizottsági határozat

---

<sup>227</sup> 1995. évi Kbt. 88. § (3): Ha a Bizottság az eljárás során más jogszabály megsértésére utaló körülményt észlel, köteles azt jelezni az illetékes hatóságnak, így különösen a nyomozó hatóságnak, az Állami Számvevőszéknek vagy a Kormányzati Ellenőrzési Irodának.

<sup>228</sup> 1995. évi Kbt. 89. § (1): A Bizottság határozata ellen nincs helye fellebbezésnek. Akinek jogát vagy jogos érdekét a Bizottságnak az ügy érdemében hozott határozata sérti, keresettel kérheti a bíróságtól annak felülvizsgálatát.

<sup>229</sup> Már ekkor garanciális jelentősége volt tehát a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli jogorvoslatnak, ugyanis a jogalkotó már a közbeszerzési jog hajnalán is bíróság előtti eljárásban biztosított jogorvoslatot a közigazgatási szerv döntésével szemben.

<sup>230</sup> 1995. évi Kbt. 90. § (1): A keresetlevelet a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül kell benyújtani a Bizottsághoz. A keresetlevélben nyilatkozni kell arról is, hogy a felperes kéri-e tárgyalás tartását.

<sup>231</sup> 1995. évi Kbt. 90. § (3): A Bizottság a keresetlevelet - az ügy irataival és a Pp. 331. §-a szerinti nyilatkozatával együtt - a keresetlevél beérkezésétől számított öt napon belül továbbítja a bíróságnak. A Bizottságnak a nyilatkozatban közölnie kell, kéri-e tárgyalás tartását.

<sup>232</sup> 1995. évi Kbt. 90. § (2): A bíróság a keresetlevelet nyolc napon belül kézbesíti, és egyidejűleg

a) írásban közli a Bizottság nyilatkozatát a felperessel;

b) határidő tűzésével felhívja a közbeszerzési ügyben szerepelt azon érdekeltet, akikre nézve a Bizottság határozata rendelkezést tartalmaz a nyilatkozattételre, és tájékoztatja a beavatkozás lehetőségéről.



bírószági felülvizsgálata iránti perben hozott bírószági határozattal szemben a határozat közlésétől számított nyolc napon belül lehetett fellebbezni<sup>233</sup>, a másodfokú határozat ellen azonban már nem volt helye felülvizsgálatnak.<sup>234</sup>

### **III.3. A közbeszerzés kikristályosodott jogorvoslati rendszere a jelenleg hatályos Kbt. előtt**

„A közbeszerzésekről szóló új, 2003. december 22-én elfogadott 2003. évi CXXIX. törvény fenntartotta az 1995. évi XL. törvény által kialakított intézményrendszert azzal, hogy a jogharmonizációval összefüggésben a Közbeszerzések Tanácsa feladatait számos területen bővítette.”

A 2003. évi törvény tehát az 1995-ben kialakított intézményrendszert nem változtatja meg gyökeresen, tekintettel arra, hogy a megelőző évek bebizonyították, hogy az intézményrendszer alapelvei beváltak, és e pilléreken nyugodhat az új szabályozás is.

A gyakorlat igazolta a Közbeszerzések Tanácsa független státuszának szükségességét és megfelelő voltát. Az intézményrendszer megfelelőségét az Európai Bizottság is többször visszaigazolta, megerősítette, így a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése sem tette szükségessé változtatást. Mindazonáltal a törvény kisebb módosításokat és pontosításokat természetesen végrehajt az intézményrendszer tekintetében, főként gyakorlati tapasztalatokból kiindulva.

A Közbeszerzések Tanácsa a Kormánytól minden tekintetben független költségvetési szerv, amely kizárólag az Országgyűlésnek van alárendelve. A Kormánytól való függetlenséget biztosító szabály többek között, hogy a szerv költségvetését a központi költségvetésben elkülönítetten kell előirányozni és előirányzatának terhére az Országgyűlés jóváhagyása nélkül év közben nem hajtható végre átcsoportosítás. A Közbeszerzések Tanácsa függetlenségét hangsúlyozza az a szabály is, amely szerint a Tanács számára kizárólag törvény írhat elő feladatot.

A közbeszerzéssel kapcsolatos jogorvoslatot a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény hetedik része tartalmazta.

Fentebb érintettük, hogy a jogalkotó már az 1995. évi közbeszerzési törvényt is igyekezett az uniós irányelvekhez igazítani. Természetesen ekkor még fontos célként jelent meg a

---

<sup>233</sup>1995. évi Kbt. 92. §: A 89. § (3) bekezdése szerinti ügyben első fokon eljáró bíróság határozata ellen a határozat közlésétől számított nyolc napon belül lehet fellebbezni.

<sup>234</sup>1995. évi Kbt. 93. §: A 89. § (3) bekezdése szerinti ügyben eljáró bíróság másodfokú határozata ellen nincs helye a Pp. XIV. fejezete szerinti felülvizsgálatnak.

hazai piaci szereplők védelme is, ezért teljes egészében a közösségi joghoz igazodó közbeszerzési törvényről még nem lehetett szó.

A jogharmonizációs követelmények a 2003. évi közbeszerzési törvénnyel teljesültek, valamint ez a jogszabály több ponton is kiigazította a megelőző hét-nyolc év tapasztalatai alapján a jogorvoslati eljárás szabályait.

Megállapítható, hogy a jogalkotó az irányelvek átültetésére alkotta meg az Európai Unió tagállamok egyik leghosszabb közbeszerzési törvényét, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényt, mely 2004. május 1-jén lépett hatályba. A közbeszerzési törvény fejlődéstörténetére általánosságban jellemző a törvényszöveg folyamatos változása. Volt olyan év (2009), amelyen belül a jogszabály nyolc alkalommal változott. Álláspontom szerint egy jogszabály ilyen gyakori módosítása nem biztosítja a kiszámíthatóságot, a tervezhetőséget, rendkívüli módon megnehezíti a jogkövető magatartást, és elbizonyítja a joggyakorlatot.

A 2003. évi közbeszerzési törvény a már említett jogharmonizációs célkitűzések jegyében olyan új jogintézményeket honosított, mint a békéltetési eljárás vagy az Európai Bizottság eljárás-kezdeményszerzési joga.

Összességében megállapítható, hogy a jogorvoslati rendszert érintő változások a jogorvoslati eljárások hatékonyabbá tételét szolgálták, anélkül azonban, hogy a jogorvoslati rendszer gyökeres átalakítására került volna sor.

Fontos változást jelentett, hogy a törvény biztosította a jogorvoslat lehetőségét a nemzeti közbeszerzési értékhatár alatti közbeszerzésekkel, vagyis az egyszerű közbeszerzési eljárással kapcsolatban is: a Közbeszerzési Döntőbizottság hatásköre e közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatra is kiterjedt.

A 2000-es évek végére, különösen a gazdasági válság idején, megfigyelhető volt az ajánlattevők közötti egyre élesedő verseny. Esettanulmányok során megállapítottam, hogy e jelenség hátterében az egyéb piaci lehetőségek beszűkülése (fogyasztáscsökkenés) miatt az állami megrendelések felértékelődése állt. Ebben az időszakban megfigyelhető volt, hogy az ajánlattevők a közbeszerzési törvény értelmezési problémáit, a nem megfelelő szabályozást is felhasználták arra, hogy a többi ajánlattevő ajánlatát érvényteleníttessék, még azon az áron is, hogy emiatt a közbeszerzési eljárás eredménytelenül ér véget.

A szándék ilyenkor legtöbbször új eljárás kiírására és ezen új eljárásban nyertes ajánlat tételére irányult. Érdekességként megemlítendő, hogy 2007-ben és 2008-ban a jogorvoslatok száma csökkenő tendenciát mutatott, 2009-ben viszont a Döntőbizottságnak már 35%-kal több jogorvoslati ügyben kellett döntést hoznia.

A 2000-es évek végére az említett tendenciák mellett egy ún. közbeszerzési gondolkodásmód kialakulása is megfigyelhető ajánlatkérői oldalon. Ennek félreismerhetetlen jele a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése miatti jogorvoslati eljárások számának csökkenése. 2009-től megfigyelhető, hogy a jogorvoslati kérelmek és kezdeményezések jelentősen összetettebbé váltak. A kérelmezők egyszerre több okból és jogcímen támadják a közbeszerzési eljárást, vagyis több kérelmi elemet fogalmaznak meg jogorvoslati kérelmükben.<sup>235</sup> (A jogalkotó mintegy erre reagálva teszi függővé a 2011. évi Kbt.-en az eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértékét a kérelmi elemek számától.)

Ugyancsak erre az időszakra volt jellemző a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás miatti jogorvoslati ügyek nagy száma. Egyes ajánlattevők ugyanis a szerződés elnyerése érdekében ajánlati áraikat annyira lecsökkentették, hogy az ellenszolgáltatás már nem nyújthatott fedezetet a szerződés teljesítésére.

2010. január 1-ján lépett hatályba az a rendelkezés, amely szerint jogorvoslati eljárás kezdeményezésekor automatikusan beáll a szerződéskötési tilalom. Ennek gyakorlati jelentősége megítélésem szerint abban áll, hogy ezáltal még szélesebb körűvé válik a reparáció lehetősége.

Ugyancsak fontos változásként értékelhető a jogviták megelőzését és a Döntőbizottság tehermentesítését szolgáló békéltetés intézménye, később pedig az előzetes vitarendezés, mely utóbbi olyan jelentőségű, hogy érdemes később alaposabban, illetve nemzetközi kitekintésben is megvizsgálni.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a vizsgált időszak változásai valamivel gyorsabbá, egyszerűbbé tették a közbeszerzés jogorvoslati rendszerét. A hiányosságokra és joghézagokra mindig a gyakorlat hívta fel a figyelmet, így a komplexitásra törekvő szabályozás ellenére továbbra is várhatóak voltak olyan változások, melyek háttérében az Európai Unió jogharmonizációs igényei mellett gyakorlati megfontolások álltak.

---

<sup>235</sup> A Közbeszerzések Tanácsának 2009. évi beszámolója

## **IV. A közbeszerzési jogorvoslat hatályos rendszere<sup>236</sup>**

### **IV.1. A Közbeszerzési Döntőbizottság munkájának jogi környezete, nemzetközi keretek**

A hatályos szabályozás szerint jogorvoslatnak olyan magatartás vagy mulasztás miatt van helye, mely a közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, a minősített beszerzésre, a minősített beszerzési eljárásra, a védelmi beszerzésre, valamint a védelmi beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályokba ütközik.

„A közbeszerzési szerződés közjog és magánjog határán való elhelyezkedése logikusan maga után vonja a jogorvoslatok rendszerében fellelhető kettősséget is. Az egyes jogsértések esetén főszabály szerint eljáró KDB mellett a közbeszerzési szerződés érvénytelenségének megállapításánál kifejezetten megjelenik a (polgári) bíróság is mint jogorvoslati szerv, amely a közbeszerzési jogorvoslati rendszer felépítésének és működésének áttekinthetőségét jelentős mértékben megnehezíti.<sup>237</sup>

A Döntőbizottság jogi tevékenységének alapját az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa által elfogadott irányelvek képezik.

„Az Európai Unió viszonylag korán részletes szabályokat fektetett le a tagállamok közbeszerzési piacának megnyitása és az „egységes közbeszerzési piac” zökkenőmentes, valamennyi érintett piaci szereplő számára egyenlő feltételeket biztosító működtetése érdekében.”<sup>238</sup>

A közbeszerzés szabályozásakor a közösségi jog számára nem elsősorban a közpénzek felhasználásának átláthatóvá, ellenőrizhetővé tétele, az államháztartás kiadásainak ésszerűsítése az alapkérdés, amely szempontok a tagállamok belső jogában elsődleges célként fogalmazódnak meg. A jogforrások vizsgálata során megállapítottam, hogy a közösségi jog a közbeszerzések szabályozásán keresztül is az egységes belső piac zökkenőmentes működését igyekszik elősegíteni.

Az irányelvek<sup>239</sup> legfőbb jelentősége abban áll, hogy ezek a jogforrások határozzák meg a közbeszerzési eljárások egészét átható alapelveket. Ilyen alapelv például az egyenlő

---

<sup>236</sup> A fejezet a Kbt. 2014. március 15. utáni időállapota alapján készült.

<sup>237</sup> JUHÁSZ 2014. 284. o.

<sup>238</sup> BOZZAY 2013. 56. o.

<sup>239</sup> „A közbeszerzési szerződések odaítélésének átláthatóvá tétele, valamint az eljárási mechanizmusok harmonizálása érdekében több irányelv született a közbeszerzések szabályozására:

- 71/304/EGK a közmunka szerződések odaítéléséről,

- 71/305/EGK az építési beruházási szerződések odaítéléséről,

elbánás, az átláthatóság, a megkülönböztetés-mentes eljárás, melyeket az ajánlatkérőknek és az eljárás egyéb szereplőinek akkor is szem előtt kell tartaniuk, ha valamely élethelyzetet a törvény tételes rendelkezései nem szabályoznak. Az irányelvek az alapelvek rögzítése mellett természetesen tételes jogi előírásokat is tartalmaznak, így nem túlzás kijelenteni, hogy az irányelvek az egységesedő európai közbeszerzési jog legalapvetőbb forrásai. A Közbeszerzési Döntőbizottság jogalkalmazó tevékenységének alapját azonban nem csupán az irányelvek képezik, hanem munkája során a szerv jelentős mértékben alkalmazza az irányelvek alapján meghozott európai bírósági ítéleteket is.

„Olyan szerteágazó és heterogén jogrendszerrel rendelkező szerveződésben, mint amilyen az Európai Unió is, ahol nincsenek központi végrehajtó intézmények, hatóságok (ügynökségek), az európai uniós joggal való összhang valódi kontrollját csakis a tagállamok szintjén biztosíthatják a nemzeti jogorvoslati fórumok.”<sup>240</sup>

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény maga is szerves egységgé kögíti az irányelvi rendelkezéseket, valamint az ezek értelmezését adó európai bírósági ítéleteket.

„A tagállamoknak az alapszerződés által előírt közösségi hűség elvéből, vagyis az Unió és a tagállamok közötti lojális együttműködés elvéből következően a kezdetektől fogva biztosítaniuk kellett a közösségi (uniós) közbeszerzési jog hatékony végrehajtását, illetve a közösségi közbeszerzési szabályok megsértése esetére a hatékony és gyors jogorvoslatot – erre vonatkozó külön, részletes közösségi (uniós) szabályok nélkül is.”<sup>241 242</sup>

---

- 77/62/EGK az árubeszerzési szerződések odaítéléséről, 90/531/EGK a víz-, energia-, szállítási és távközlési szektorban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól,

- 92/50/EGK a közszolgáltatási szerződésekkel kapcsolatos beszerzési szabályokról (szolgáltatási irányelv),

- 93/36/EGK az árubeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (árubeszerzési irányelv),

- 93/37/EGK a nyilvános építési beruházási szerződések odaítélési eljárásáról (építési beruházási irányelv),

- 93/38/EGK a víz-, energia-, szállítási és távközlési szektorban működő jogalanyok beszerzési eljárásainak összehangolásáról (közű irányelv),

- azon jogorvoslati lehetőségeket taglalja a 89/665/EGK irányelv, amelyek a szolgáltatási, az árubeszerzési és az építési beruházási irányelvek, valamint a 92/13/EGK irányelv alapján a közű irányelv előírásainak megszegésekor alkalmazhatóak. Ezen irányelvek révén lefektetett, közös szabályok keretein belül a tagállamok fenntarthatnak és hozhatnak közbeszerzési szerződésekre irányadó szabályokat, feltéve, hogy azok összhangban állnak a közösségi joggal.” Lásd: PAPP Tekla: A koncesszió – nemzetközi kitekintés Jogelméleti Szemle 2003/3. szám

<sup>240</sup> BOZZAY 2013. 56. o., illetve Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, and Alexander H. Türk: Administrative Law and Policy of the European Union, Oxford 2011, Oxford University Press, 140. oldal

<sup>241</sup> BOZZAY 2013. 57-58. o.

<sup>242</sup> A lojalitási klauzulát jelenleg az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 4. cikkének (3) bekezdése szabályozza: „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az

Konkrétan a jogorvoslati irányelv [az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve (2007. december 11.)], a Kbt., a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott kormányrendelet, ezek hiányában pedig a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) határozza meg a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának jogi kereteit.

## **IV.2. Az irányelvi, uniós alapelvei keretek**

„A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslat szabályainak jelentős forrását jelentik a közösségi/uniós jog Bíróság által kialakított általános elvei. A tagállami jogorvoslati rendszer kialakítása során ezeket az elveket is érvényesíteni kell. Ezek az elvek egyben útmutatóként is szolgálnak az uniós joggal összhangban álló eljárási megoldások kialakításához, különösen az olyan részletkérdésekben, amelyeket a jogorvoslati irányelvek nem szabályoznak.”<sup>243</sup>

Az uniós jog érvényesülését biztosító elvek közül említést érdemel a tagállamok intézményi és eljárási autonómiájának elve, az egyenértékűség elve, a tényleges érvényesülés vagy hatékonyság elve, valamint a jogbiztonság elve.

„A 33/76. sz., Rewe-Zentralfinanz és Rewe-Zentral ügyben hozott ítélet képezi a tagállamok eljárási autonómiája szempontjából a Bíróság ítélkezési gyakorlatának elvi jelentőségű ítéletét. A Bíróság ebben az (egyébként nem közbeszerzési tárgyú ügyben hozott) ítéletében a tagállamok eljárási autonómiájának fogalmát az Unió és a tagállamok közötti lojális együttműködés elvével<sup>14</sup> kötötte össze. Ezen elvből különösen azt a következtetést vonta le, hogy a nemzeti bíróságok feladata a polgárokat az uniós jog közvetlen hatályából eredően megillető bírói védelem biztosítása.”<sup>244</sup>

Az egyenértékűség elve az egyenlő bánásmód és a hátrányos megkülönböztetés tilalma általános alapelveinek kifejeződése, és e minőségében megköveteli, hogy

---

Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”. Kezdetben a Római Szerződés 5. cikke szabályozta.

<sup>243</sup> BOZZAY 2013. 60. o.

<sup>244</sup> BOZZAY 2013., illetve a 33/76 *Rewe v Landwirtschaftskammer Saarland* ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet 5. bek. [1976] EBHT, 1989.

összehasonlítható tényállásokat ne különbözőképpen és különböző tényállásokat ne azonos módon kezeljenek, hacsak nem objektíve igazolható az ilyen bánásmód létjogosultsága.<sup>245</sup>

A tényleges érvényesülés vagy hatékonyság (hatékony jogorvoslat) elve akként ragadható meg, hogy a következetes ítélkezési gyakorlat szerint a bírósághoz fordulás eljárási szabályai, amelyek célja, hogy biztosítsák az uniós jog által a jogalanyoknak biztosított jogok védelmét, nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását.<sup>246</sup>

A hatékony jogvédelem elvét, mely az uniós jog általános elvének tekinthető, a Bíróság a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. és 13. cikkére hivatkozással mondta ki.<sup>247</sup>

A tényleges érvényesülés elvéből eredő mérce abszolút jellege azonban legalábbis megkérdőjelezhető. Az Európai Unió Bírósága több, a közbeszerzéssel is összefüggésbe hozható ítéletében rámutatott, hogy a tényleges érvényesülés elvének alkalmazása során minden esetben, amikor fennáll a veszélye annak, hogy valamely nemzeti eljárási rendelkezés lehetetlenné teszi, vagy aránytalanul megnehezíti az uniós jog alkalmazását, górcső alá kell venni, hogy a vitatott rendelkezés milyen szerepet tölt be az egész eljárásban, továbbá figyelembe kell venni az eljárás menetét és az eljárás sajátosságait.<sup>248</sup>

A közbeszerzési jog zsinórmértékéül is szolgáló jogbiztonság elve önmagáért beszél, az elv jelentősége különösebb magyarázatot nem igényel. Elegendő csupán arra rámutatni, hogy „a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az uniós jogszabályokból eredő alanyi jogosultságok védelmét szolgáló eljárásrendek esetében különösen fontos, hogy a tagállamok pontos jogi szabályozást alkossanak. Kötelesek kellően pontos, egyértelmű és

---

<sup>245</sup> Az egyenlő bánásmód elvének hangsúlyosságát tükrözi az állandó ítélkezési gyakorlat, különösen a C-300/04. sz., *Eman és Sevinger ügyben* 2006. szeptember 12-én hozott ítélet [2006] EBHT I-8055. 57. pontja, a C-303/05. sz. *Advocatenvoor de Wereld ügyben* 2007. május 3-án hozott ítélet [2007] EBHT I-3633. 56. pontja, és a C-227/04. P. sz., *Lindorfer kontra Tanács ügyben* 2007. szeptember 11-én hozott ítélet [2007] EBHT I-6767. 63. pontja.

<sup>246</sup> Ld.: BOZZAY 2013. 63. o.

<sup>247</sup> Lásd például a 222/84. sz. *Johnston-ügyben* 1986. május 15-én hozott ítélet [1986] EBHT 1651 18. és 19. pontjait

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke a tisztességes tárgyaláshoz való jogot, 13. cikke pedig a hatékony jogorvoslathoz való jogot deklarálja.

<sup>248</sup> Lásd például: a C-327/00. sz. *Santex-ügyben* 2003. február 27-én hozott ítélet [2003] EBHT I-1877 56. pontját; a C-312/93. sz. *Peterbroeck-ügyben* 1995. december 14-én hozott ítélet [1995] EBHT I-4599 14. pontját, vagy a C-230/02. sz., *Grossmann Air Service ügyben* 2004. február 12-én hozott ítélet [2004] EBHT I-1829.39. pontját

átlátható jogi helyzetet létrehozni annak érdekében, hogy a magánszemélyek felismerhessék jogaikat és kötelezettségeiket.”<sup>249</sup>

„A hazai jogalkotó alapvető törekvése az, hogy a beszerzések minél nagyobb részét vonja a szabályozás hatálya alá, így minél nagyobb kontrollt kapjanak azok a jogügyletek, amelyek – részben, vagy egészben – közpénzek felhasználásával valósulnak meg. A közösségi jog azonban egy kicsit másként gondolkodik. A közbeszerzés szabályozásakor a közösségi jog számára nem elsősorban a közpénzek felhasználásának az átláthatóvá, ellenőrizhetővé tétele, az államháztartás kiadásainak ésszerűsítése az alapkérdés, annak ellenére, hogy ezek a célok a hazai jogalkotó számára és a tagállamok belső jogában elsődleges célként tételeződnek. A közösségi jog a közbeszerzések szabályozásán keresztül is az egységes belső piac zökkenőmentes működését kívánja elősegíteni.”<sup>250</sup>

Mivel az Európai Közösségek egyik kiemelt célkitűzése az volt, hogy a belső határok megszüntetésével, a kereskedelmi akadályok lebontásával kiteljesítse a belső piacot, s egyúttal erősítse az e piacon működő vállalatok mozgását, jelenlétét – bár az Európai Közösséget alapító Római Szerződésben, illetőleg ennek módosításaiban még nem kerültek nevesítésre a közbeszerzések, ám – a későbbiekben elkerülhetlenné vált a közbeszerzések közösségi szintű szabályozása.”<sup>251</sup>

„Az 1991. december 16-án Brüsszelben aláírt és a hazai jogrendszerbe 1994. évi I. törvényként beillesztett társulási megállapodás (Európa Megállapodás) a közbeszerzések területén is igazodási kényszert, jogharmonizációs feladatokat rótt a Magyar Köztársaságra, és ezzel a gyakorlatban megindult egy intenzív jogközelítési folyamat.”<sup>252</sup>

Elsőként az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló 89/665/EGK irányelv érdemel részletesebb vizsgálatot.

Az irányelvet az akkor még Európai Közösségek Tanácsának nevezett szerv 1989. december 21-én fogadta el. Célja az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolása annak

---

<sup>249</sup> BOZZAY 2013. 65-66. o.

<sup>250</sup> FARKAS i. m.

<sup>251</sup> BERÉNYI et al. i. m. 28. o.

<sup>252</sup> BALOGH et al. i. m. 39. o.



érdekében, hogy a tagállamokban hatékony és gyors jogorvoslat álljon rendelkezésre a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jog vagy az e jogot végrehajtó nemzeti szabályok megszegése esetében. A közösségi jogalkotó már ekkor érzékelte, hogy néhány tagállamban a hatékony jogorvoslatok hiánya vagy a meglévő jogorvoslatok elégtelensége riasztólag hat a közösségi vállalkozásokra, így azok abban az államban, ahol az ajánlatkérő letelepedett, sokszor egyáltalán nem mernek ajánlatot benyújtani. Ekkor merült fel először annak szükségessége, hogy a közbeszerzési jogorvoslati szerveknek legyen lehetőségük ideiglenes intézkedések alkalmazására a közbeszerzési eljárásnak vagy az ajánlatkérő által meghozott döntés végrehajtásának felfüggesztése céljából. További alapvető célként hangsúlyozta a jogalkotó, hogy minden tagállamban biztosítani kell a jogellenesen hozott határozatok megsemmisítését, valamint azt, hogy jogsértés elszenvedői kártérítésben részesüljenek. Az irányelv tételes szabályai szerint a tagállamoknak (részletes szabályok alkotása útján) többek között biztosítaniuk kell, hogy azok, akiknek érdekében áll egy közbeszerzési szerződés elnyerése, és állítólagos jogsértést szenvedtek el, vagy fennáll ennek kockázata, jogorvoslati eljárást vehessenek igénybe jogaik megóvása céljából. Fentebb már érintettük közbeszerzési törvényeink azon előírását, hogy az ajánlattevőnek a jogorvoslati kérelem benyújtása előtt értesítenie kell az ajánlatkérőt az elszenvedett jogsértésről, valamint a jogorvoslatra irányuló szándékról. E rendelkezés a szóban forgó irányelvben szerepelt először, innen szüremkedett be a tagállami jogrendszerekbe.

Ha tehát a vizsgált irányelv lényegét kívánjuk megragadni, akkor az alábbiak emelhetők ki. Az irányelv kötelezi a tagállamokat arra, hogy a közbeszerzési jogorvoslat elbírálására jogosult szervnek legyen joga közbenső határozat útján ideiglenes intézkedés megtételére az állítólagos jogsértések orvoslása vagy az érintett érdekek további sérelmének megelőzése céljából. Ugyanakkor az irányelv azt is rögzíti, hogy a jogorvoslati eljárásoknak önmagukban nem kell szükségszerűen felfüggesztő hatállyal rendelkezniük.

Ilyen, a Tanács által szorgalmazott ideiglenes intézkedés lehet például a közbeszerzési eljárásnak vagy az ajánlatkérő által meghozott bármely határozat végrehajtásának a felfüggesztése. Ugyane körben azt is rögzíti az irányelv, hogy alapvetően tagállami hatáskörbe tartozik annak szabályozása, hogy az ideiglenes intézkedés alkalmazását az arra jogosult szerv részéről milyen mérlegelés előzze, előzheti meg. Így például az irányelv nem jelenti akadályát a közérdeken alapuló, valamint az olyan szempontú mérlegelésnek, hogy mik a tervezett intézkedés várható következményei, van-e méltánylást érdemlő veszélyeztetett érdek, illetőleg, hogy az intézkedés hátrányai nem haladják-e meg az általa elérhető előnyöket. Korlátként érvényesül ugyanakkor, hogy az ideiglenes intézkedés

mellőzéséről szóló határozat nem sértheti az ilyen intézkedéseket kérő személy egyéb követeléseit.

További, a tagállamokkal szemben támasztott követelmény, hogy legyen lehetőség a jogellenesen meghozott határozatok megsemmisítésére, ideértve a diszkriminatív műszaki, gazdasági vagy pénzügyi előírások eltörlését az ajánlati felhívásból, az ajánlattételhez szükséges dokumentációból, valamint minden egyéb, az adott közbeszerzési eljárással összefüggő dokumentumból. Végül már ekkor megfogalmazódott a közösségi jogalkotó azon elvárása, hogy a jogsértést szenvedett személyek kártérítésben részesüljenek.

Az irányelv feljogosítja a tagállamokat annak előírására, hogy amennyiben a kártérítést határozat jogellenessége miatt követelik, úgy a vitatott határozatot először a hatáskörrel rendelkező szerv semmisítse meg.

Az irányelv előírja, hogy a tagállamoknak a közbeszerzési jogviták elbírálására jogosult szerv határozataival szemben biztosítaniuk kell az ún. igazságszolgáltatási jogorvoslat lehetőségét, vagyis a bírósági út igénybevételét.

A szóban forgó irányelv elfogadását követő időszakból említést érdemel még a Tanács 92/13/EGK irányelve (1992. február 25.), mely a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket hangolja össze.<sup>253</sup>

Végül érdemes megvizsgálni az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelvét, mely a fentiekben ismertetett két irányelvet módosítja a jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása érdekében több évre visszatekintő gyakorlati tapasztalatok alapján. A 2007/66/EK irányelv „gyakorlatilag új fejezetet nyitott az uniós közbeszerzés jogorvoslati rendszerében, amikor módosította a 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelveket, és egyúttal előírta, hogy a tagállami jogalkotók legkésőbb 2009. december 20-ig alakítsanak ki a közbeszerzések területén egy olyan hatékony jogorvoslati rendszert, amely egyúttal biztosítja a megkülönböztetés nélküli jogorvoslathoz való jogot is.”<sup>254</sup>

Az irányelv megalkotását alapos elemző munka előzte meg, és a jogalkotó kikérte az Európai Unió tanácsadó szerveinek, így az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, valamint a Régiók Bizottságának véleményét is. Az irányelv az Európai Unió tagállamaival folytatott konzultáció, valamint az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata

---

<sup>253</sup> Ez az irányelv elmélyíti, konkretizálja a *Tanács 89/665/EGK irányelvének* számos rendelkezését.

<sup>254</sup> JUHÁSZ 2014. 270. o.

alapján született meg. A közösségi jogalkotó ennek eredményeképpen arra a megállapításra jutott, hogy aggasztó hiányosságok mutatkoznak a közösségi jog tiszteletben tartásának biztosítása terén különösen a közbeszerzési eljárás azon szakaszában, ahol a jogsértések még orvosolhatóak. Hiányoztak továbbá az átláthatóság és a megkülönböztetésmentesség garanciái. Az irányelv a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jog, valamint az e jogot átültető nemzeti jogszabályok megsértését tekinti jogsértésnek.

A közösségi jogalkotó kiemelte, hogy a tagállami szabályozásokban jellemzően hiányzik egy olyan időszak a közbeszerzési szerződés odaítéléséről szóló döntés és a szerződés megkötése között, melynek során hatékony jogorvoslatra nyílna lehetőség.<sup>255</sup> A közösségi jogalkotó a probléma megoldását egy minimális szerződéskötési tilalmi időszak előírásában látta, és ezen irányelv hatására honosodott meg a tagállami jogrendszerekben az úgynevezett szerződéskötési moratórium. Fontos hangsúlyozni, hogy az irányelv csupán minimális tilalmi időket ír elő, vagyis a tagállamok az irányelvben rögzítettől hosszabb időtartamú moratóriumot is kötelezővé tehetnek. A szerződéskötési tilalmi időszak időtartamával szembeni követelmény, hogy ezalatt az érintett ajánlattevőknek legyen lehetőségük megvizsgálni az eljárást lezáró döntést abból a szempontból, hogy indokolt-e jogorvoslati eljárás indítása. Az irányelv előírja, hogy az eljárást lezáró döntésről való értesítéskor az érintett ajánlattevők rendelkezésére kell bocsátani a hatékony jogorvoslathoz szükséges tájékoztatást. Ezen tájékoztatás köréből a jogalkotó az indokolás összefoglalóját emeli ki kvázi minimumkövetelményként, valamint azt, hogy a moratórium tagállamonként eltérő időtartama miatt az ajánlatkérők közöljék a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére ténylegesen nyitva álló határidőt az érintettekkel. Érdekességgént kiemelendő, hogy a közösségi jogalkotó nem látja szükségesnek tilalmi időszak közbeiktatását olyan közbeszerzési eljárások esetén, ahol csupán egyetlen érintett ajánlattevő van, hiszen ebben az esetben nem marad más személy a közbeszerzési eljárásban, akinek érdekét szolgálná az értesítés és a hatékony jogorvoslat lehetővé tétele.<sup>256</sup> A közösségi jogalkotó kétségbe vonja a moratórium létjogosultságát bizonyos eljárástípusok esetében. Megítélése szerint a keretmegállapodáson vagy dinamikus

---

<sup>255</sup> A gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy ezen időszak (moratórium) hiánya a jogsértések reparálhatatlanságához vezet, hiszen az ajánlatkérők már ekkor is a szerződés mielőbbi megkötésére törekedtek többek között annak érdekében is, hogy a vitatott döntés jogkövetkezményeit visszafordíthatatlanná tegyék.

<sup>256</sup> Ez legalábbis érdekes megközelítés, hiszen sok esetben éppen az a jogsértés, hogy valamely eljárásban csupán egy ajánlattevő vesz részt, illetőleg a közösségi jogalkotó nem veszi figyelembe a garanciális jelentőségű hivatalbóli eljárás esetköreit.

beszerzési rendszeren alapuló szerződések esetében a kötelező szerződéskötési tilalmi időszak hátrányosan befolyásolhatja az ilyen eljárások hatékonyságát, mely ugyancsak alapvető követelmény. Ezen eljárások, illetőleg az ilyen eljárások eredményeképpen megkötött szerződések tekintetében a közösségi jogalkotó a moratórium helyett a szerződés érvénytelensége megállapításának nyit teret a tagállami jogrendszerekben.

Az irányelv alapos górcső alá vétele azért is ajánlott, mert a jogalkotó választ ad egy évtizedek óta aktuális kérdésre. Miként értelmezendő a tagállami közbeszerzési törvények azon rendelkezése, hogy az ajánlattevő a jogorvoslati eljárás megindítása előtt köteles e szándékáról az ajánlatkérőt értesíteni, és mi a jogi jelentősége egy ilyen előírásnak? Hazánkban is sokáig bizonytalanság uralkodott azt illetően, hogy a Kbt. ezen előírásának megsértése, az értesítési kötelezettség elmulasztása kihat-e a jogorvoslati eljárásra. A bírói gyakorlat a kérdést már az irányelv hatályba lépése előtt megválaszolta, és úgy foglalt állást, hogy a kötelezettség formális, elmulasztása semmilyen jogvesztést, joghátrányt nem okoz a jogorvoslattal élő ajánlattevőnek. Az pedig, hogy a tagállami közbeszerzési jogszabályok (néhány kivételtől eltekintve) ezt a rendelkezést a mai napig megtartották, azzal magyarázható, hogy a jogalkotó ilyen módon kívánja előmozdítani az ajánlatkérő mielőbbi tudomásszerzését. Ennek előnye többek között az, hogy az esetleges jogsértés jogorvoslati eljáráson kívüli, saját hatáskörben történő orvoslására nyílik utolsó lehetőség, illetőleg utóbb a sérelmet szenvedett ajánlattevő már azon ajánlatkérői magatartás miatt is egyértelműbben érvényesíthet kártérítés iránti igényt, mely ezen értesítés ajánlatkérői kézhezvétele után következett be. Az irányelv egyébként - érzékelve az egyes tagállamokban uralkodó bizonytalanságot - kategorikusan kimondja, hogy az értesítési kötelezettség semmilyen módon nem érinti a szerződéskötési tilalmi időszakot vagy a jogorvoslati kérelemre alkalmazandó bármely határidőt. A közösségi jogalkotó azt az esetet is górcső alá veszi, amikor valamely tagállami közbeszerzési jog olyan előírást tartalmaz, hogy az ajánlattevő először az ajánlatkérőhöz forduljon jogorvoslatért. Egyfajta garanciális zsinórmértékül szolgál a tagállami jogok számára ilyen esetekben az irányelv azon előírása, mely szerint alapvető fontosságú, hogy ekkor is ésszerű minimális határidő álljon az érintett rendelkezésére ahhoz, hogy a szerződés megkötése előtt az illetékes jogorvoslati szervhez fordulhasson az ajánlatkérő válasza vagy annak hiánya miatt.<sup>257</sup>

---

<sup>257</sup> Itt célszerű megjegyezni, hogy a magyar jogalkotó ilyen kötelezettséget nem írt elő, ugyanakkor bevezette az előzetes vitarendezés jogintézményét, melynek igénybevétele nem kötelező, ám minden kétséget kizáróan kedvező lehetőség, hiszen az ajánlattevő ekkor első körben az ajánlatkérőhöz fordul jogorvoslatért,

Az irányelv általános rendelkezéseiből lehet következtetni arra, hogy a közösségi jogalkotó azidőtájt milyen gyakorlati problémákkal szembesült. Manapság is sokszor előfordul, hogy a jogorvoslati kérelmet valamilyen okból – nem ritkán taktikai megfontolásból – a nyitva álló határidő vége felé nyújtják be. Az irányelv az ilyen esetekre nézve általános érvénnyel kimondja, hogy a jogorvoslati eljárás lefolytatásáért felelős szerv ekkor sem fosztható meg az intézkedéshez szükséges legrövidebb időtől, így attól sem, hogy adott esetben a szerződéskötési tilalmi időszakot meghosszabbítsa. Az irányelv kötelezettségként írja elő, hogy meg kell határozni egy „független szünetelési időt”, mely nem érhet véget azt megelőzően, hogy a jogorvoslati szerv határozott a kérelemről. A tagállamok mérlegelése szerint ez a határidő lejárhat akkor, amikor a jogorvoslati szerv határozott az ideiglenes intézkedés iránti kérelemről (ideértve természetesen a szerződés megkötésének további felfüggesztését is), vagy amikor a jogorvoslati hatóság meghozza az esetre vonatkozó érdemi döntését.<sup>258</sup>

A közösségi jogalkotó a szerződések jogellenes, közvetlen odaítélését tekinti a közösségi közbeszerzési jog legsúlyosabb megsértésének. Ennek visszaszorítása érdekében olyan szankciók szükségesek, melyek visszatartó erejűek és egyben megfelelnek a hatékonyság és arányosság közösségi jogot átható követelményének. Az irányelv kimondja a jogellenesen, közvetlen módon odaítélt szerződések elvi érvénytelenségét, ugyanakkor hozzáteszik, hogy ez az érvénytelenség nem automatikus, hanem azt egy független jogorvoslati szervnek kell megállapítania, illetőleg egy ilyen szerv döntéséből kell következnie. Az irányelv ugyancsak alapvetően érvénytelennek minősíti a szerződéskötési tilalmi időszakot, valamint a fentebb említett automatikus felfüggesztést sértő módon megkötött szerződéseket, ha azok a 2004/17/EK irányelv és a 2004/18/EK irányelv megsértésével párosulnak, amennyiben ezek a jogsértések hatással voltak az ajánlattevő azon lehetőségére, hogy a szerződés megszerzése céljából jogorvoslati kérelmet nyújtson be. A szerződés érvénytelenségére vonatkozó szabályok, így az érvénytelenségből eredő következmények meghatározását az irányelv alapvetően a tagállamokra bízta, és csupán annyit ír elő, hogy ennek során azt a célt kell szem előtt tartani, hogy a felek szerződésből eredő jogainak és kötelezettségeinek érvényesítése és teljesítése megszűnjön. Az irányelv példálózó jelleggel említi meg, hogy a tagállamok előírhatják valamennyi szerződéses kötelezettség visszamenőleges (ex tunc) megszüntetését, de úgy is dönthetnek, hogy a még

---

megteremtve ezzel a jogsértés hatóság előtti jogorvoslati eljárás keretében történő orvoslásának lehetőségét. A jogorvoslati eljárás kezdeményezésének azonban nem előfeltétele az előzetes vitarendezés megkísérlése.

<sup>258</sup> Ez utóbbi különösen abban az esetben lehetséges, ha a kérelem a jogellenes döntés semmissé nyilvánítására irányul.

teljesítendő kötelezettségekre korlátozzák a megszüntetés hatályát (ex nunc). Ez utóbbi lehetőség nem vezethet a szigorú szankciók elmaradásához, ha a szerződéses kötelezettségeket már teljes egészében vagy majdnem teljesítették, vagyis a tagállamok a közösségi jogalkotó egyértelműen kinyilvánított szándékának megfelelő szabályozásra kötelezettek, ilyen esetekben például megfelelő alternatív szankciók előírásával. A közösségi jogalkotó a tagállamok mérlegelésére bízta az esetlegesen kifizetett összegek lehetséges visszafizetésével, valamint a kárpótlás formáival kapcsolatos következményeket.<sup>259</sup> Az irányelvi keretek között a tagállamok szabályozhatják azt is, hogy mikor ismerik el részben vagy egészben az érvénytelen szerződés időbeli joghatásait, vagyis mikor maradhat hatályban a szerződés. Az irányelv szerint erre akkor van lehetőség, ha az adott ügy kivételes körülményei megkívánják bizonyos, általános érdekekkel kapcsolatos kiemelkedően fontos indokok elismerését. Lényeges kérdés ennek kapcsán, hogy a szerződés érvényességéhez fűződő gazdasági érdekek tekinthetők-e kiemelkedően fontos indoknak. A jogalkotó álláspontja szerint kizárólag abban az esetben, ha kivételes körülmények között az érvénytelenség aránytalan következménnyel járna (kettős feltétel). Az érvénytelen szerződés elismerésének azonban ekkor is korlátja, hogy az adott szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek nem tekinthető kiemelkedően fontos indoknak. Az irányelv tételes rendelkezései között találjuk annak leírását, hogy az adott szerződéshez közvetlenül kapcsolódó mely gazdasági érdekek alapozhatják meg az egyébként érvénytelen szerződés hatályban tartását.<sup>260</sup> A tagállamoknak – mivel jogsértés nem maradhat következmények nélkül – ebben az esetben is alternatív szankciókat kell alkalmazniuk. Ilyen alternatív szankció lehet az ajánlatkérőre kiszabott bírság vagy a szerződés időbeli hatályának lerövidítése. Az alternatív szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük. A jogorvoslati szervnek az irányelv előírása szerint valamennyi lényeges szempontot meg kell vizsgálnia a fenti vezérelvek mentén, amikor abban a kérdésben dönt, hogy fennáll-e az érvénytelen szerződés hatályban tartásának kivételesen indokolt esete. Az irányelv arra is felhatalmazza a tagállami jogorvoslati szerveket, hogy mérlegeljék az érvénytelen szerződés indokolt hatályban maradásának mértékét.

---

<sup>259</sup> Ez utóbbi körbe tartozik például a természetbeni visszatérítés lehetetlensége esetén az ellenérték visszatérítése.

<sup>260</sup> Vezérelvnek tekinthető, hogy ilyen gazdasági érdek többek között a szerződés késedelmes teljesítéséből eredő költség, az új közbeszerzési eljárás indításához kapcsolódó költség, a szerződést teljesítő gazdasági szereplő megváltozása, valamint az érvénytelenségből eredő jogi kötelezettség költsége.

Mivel a szerződés érvénytelensége az egyik legsúlyosabb jogkövetkezmény, mely nem ritkán jogbizonytalansághoz vezet, ezért az irányelv jogbiztonsági megfontoláson nyugvó előírása szerint a tagállamoknak ésszerű jogvesztő határidőt kell előírniuk az érvénytelenítést célzó jogorvoslati kérelmek vonatkozásában. A jogorvoslati kérelem benyújtásának határidejére nézve az irányelv – szabályozási logikájához híven – minimumkövetelményeket határoz meg.<sup>261</sup>

Érdemes megvizsgálni, hogy a közösségi jogalkotót milyen megfontolások vezérelhették ezen súlyos jogkövetkezmény deklarálásakor. A szerződés jogellenes, közvetlen odaítélésének elsődleges káros következménye a verseny kizárása, torzítása. Elsődlegesen és döntően tehát versenyjogi megfontolások állnak a szabályozás szigorának háttérében. Itt említendő meg, hogy „a közbeszerzési jog és a versenyjog közötti fő kapcsolódási pontként a kartelljog területe határozható meg, hiszen az ajánlattevők, illetőleg az ajánlattevő és az ajánlatkérő közötti megállapodások súlyosan torzíthatják a tisztességes versenyt, amely a közbeszerzésben a közpénzek felhasználásának átláthatóságát is szolgálja.”<sup>262</sup>

Mindez természetesen annak tükrében értelmezendő, hogy „a tökéletes verseny modellje olyan feltevéseken alapul, melyek előfordulása a gyakorlatban nem valószínű”.<sup>263</sup>

Az irányelv egyébként azon szerződés odaítéléseket minősíti közvetlen odaítélésnek, amelyek kapcsán az Európai Unió Hivatalos Lapjában előzetesen nem tettek közzé a 2004/18/EK irányelv szerinti hirdetményt.

Szinte minden tagállami jogban releváns kérdés az ügyfélképesség. Ennek meghatározásához iránymutatásul a közösségi jogalkotó előírja, hogy a jogorvoslati eljárás igénybevételét legalább azon személyek számára lehetővé kell tenni, akiknek érdekében áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy okozhat.

Az irányelv tételes rendelkezései gyakorlatilag a fentebb kifejtetteket ismétlik meg, illetőleg konkretizálják a tagállamokat terhelő kötelezettségként. A jogorvoslati eljárásokra vonatkozó előírások közül kiemelendő, hogy minden esetben a lehető legrövidebb időn belül közbenső döntés útján ideiglenes intézkedést kell tenni az állítólagos jogsértés orvoslása vagy az érintett érdekek további sérelmének elkerülése céljából. A jogvita elbírálására jogosult tagállami szervnek hatáskörrel kell rendelkeznie a jogellenesen

---

<sup>261</sup> Ha például az ajánlatkérő döntését az ajánlattevő részére faxon vagy elektronikus úton küldték meg, akkor a határidő a megküldés időpontját követő naptól számított legalább tíz naptári nap.

<sup>262</sup> JUHÁSZ 2014. 305. o.

<sup>263</sup> Richard WHISH: Versenyjog; HVGORAC Lap-és Könyvkiadó Kft.; Budapest, 2010.; 7. o.

meghozott döntés semmissé nyilvánítására, ideértve a megkülönböztető műszaki, gazdasági vagy pénzügyi előírások törlését is az ajánlattételhez szükséges vagy a közbeszerzési eljárással kapcsolatos bármilyen dokumentációból. A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a jogsértés következtében érdeksérelmet szenvedett személyek kártérítési igénnyel léphessenek fel, és ezen igény megalapozottsága esetén ténylegesen is kártérítésben részesülhessenek. Az irányelv tagállami hatáskörbe utalja annak megítélését, hogy mely esetekben szükséges valamely ajánlatkérői döntésnek a közbeszerzési jogorvoslati hatóság általi semmisség nyilvánítása a kártérítési igény érvényesítéséhez, ezen igény jogalapjának megállapításához.

Amennyiben első fokon valamely, az ajánlatkérőtől független szerv vizsgálja felül a szerződés-odaítélési eljárást, úgy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy ne kerülhessen sor a szerződés megkötésére azt megelőzően, hogy a jogorvoslati szerv meghozta volna döntését az ideiglenes intézkedés alkalmazásáról vagy magára a jogorvoslatra vonatkozóan. Az irányelv ugyanakkor kimondja, hogy a jogorvoslati eljárások nem szükségszerűen függesztik fel automatikusan a kapcsolódó szerződés-odaítélési eljárásokat.

A szerződéskötési moratórium minimum időtartamát az irányelv a tételes rendelkezések körében írja elő a tagállamok számára. Eszerint az eljárást lezáró döntés érintett ajánlattevők részére faxon vagy elektronikus úton való megküldésének időpontját követő naptól számított legalább tíz, más kommunikációs eszköz igénybevétele esetén legalább tizenöt naptári nap lejártá előtt nem kerülhet sor. A szerződéskötési moratórium a döntés kézhezvételének időpontjától is számítható; ebben az esetben a kötelezően betartandó időtartam tíz naptári nap.<sup>264</sup> A közösségi jogalkotó előírja továbbá, hogy az eljárást lezáró döntésről szóló tájékoztatásban valamennyi érintett ajánlattevővel közölni kell a lényeges indokok összefoglalását, továbbá a nemzeti jogszabályok szerint alkalmazandó szerződéskötési tilalmi időszak pontos tartamát. Az irányelv meghatározza, hogy a tagállami jogrendszerek mely esetekben tekinthetnek el a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok alkalmazásától. Ilyen eset például, amikor a 2004/18/EK irányelv nem írja elő a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény előzetes közzétételét az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

---

<sup>264</sup> Az érintett ajánlattevő fogalmát az irányelv akként határozza meg, hogy ilyen ajánlattevő az, akinek még nem lett véglegesen kizárva. A kizárás akkor tekinthető véglegesnek, ha arról az ajánlattevőt értesítették, azt egy független jogorvoslati szerv jogszerűnek ítélte, vagy, ha a kizárás ellen többé nincs helye jogorvoslatnak.



„Az irányelvek koordinatív jellegűek, vagyis – tekintettel az azokhoz kapcsolódó implementációs kötelezettségre – csupán az alkalmazható jogorvoslatok kereteit, a fő célokat, alapelveket határozzák meg, azonban a közbeszerzésekhez kapcsolódó konkrét jogorvoslati módszerek, részletszabályok kidolgozása a tagállami jogalkotók kezében marad.”<sup>265</sup>

„Az intézményi és eljárási megoldások eltérőségét, sokszínűségét lehetővé tévő tagállami mozgáster azonban bizonyos keretek közé szorított. Részben természetesen a jogorvoslati irányelvekben meghatározott, a közbeszerzési jogorvoslati mechanizmusok szervezeti-hatásköri és eljárási rendszerére vonatkozó rendelkezések korlátozzák, részben pedig az uniós jognak a Bíróság által kifejlesztett általános elvei.”<sup>266</sup>

Az irányelvek tehát tág mozgásteret biztosítanak, így az EU-n belül kialakult jogorvoslati rendszerek változatosnak mondhatók.

A szakirodalomban közkeletűnek számító egyik csoportosítási mód alapját a közbeszerzési ügyben eljárási jogosultsággal rendelkező szervek képezik. Ennek mentén beszélhetünk „egyrészt azokról az uniós tagállamokról, amelyekben a közbeszerzési eljárással kapcsolatos panaszok kivizsgálása egységesen, vagyis vagy csak közigazgatási vagy csak bírósági úton történik (monista jogorvoslati rendszer).”<sup>267</sup> Bulgáriában, Lettországon, Máltán és Szlovákiában például speciális közbeszerzési jogorvoslati szerv jár el, ezzel szemben Portugáliában, Írországon, az Egyesült Királyságon, Litvániában vagy Hollandiában a közbeszerzési ügyek (rendes, polgári, illetőleg közigazgatási bíróság) hatáskörébe tartoznak. Egyes uniós tagállamokban dualista jogorvoslati rendszer kristályosodott ki, „amelynek keretében bizonyos igények (például kárigények) elbírálása csak bíróság útján történhet, és ezen igények érvényesítése tipikusan már feltételezi a (közbeszerzési) szerződés megkötését is.”<sup>268</sup>

A dualista rendszer voltaképpen sajátos kombinációja a közigazgatási és a bírósági útnak, hiszen a szerződés megkötéséig alapvetően a közigazgatási út igénybevitelére nyílik lehetőség, a szerződéskötés után pedig a bíróság rendelkezik hatáskörrel az eljárásra. Magyarország azon uniós tagállamok csoportjába sorolható, ahol speciális, a közbeszerzési jogorvoslatok elbírálására hivatott szerv működik, a jogorvoslati rendszer azonban dualista, hiszen például meghatározott kárigények elbírálása, ahogy fentebb, konkrét

---

<sup>265</sup> JUHÁSZ 2014. 285. o.

<sup>266</sup> BOZZAY 2013. 59. o.

<sup>267</sup> JUHÁSZ 2014. 285. o.

<sup>268</sup> U. o. 285. o.

jog eset is megvilágította, bírósági hatáskör. „Ez a megoldás annak is tulajdonítható, hogy a KDB döntése ellen – felettes szerv hiányában – közigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak, az ilyen igények kizárólag a határozat bírói felülvizsgálata útján érvényesíthetők.”<sup>269</sup>

„Összességében tehát megállapítható, hogy a jogorvoslati irányelvek meglehetősen tág mozgásteret biztosítanak a tagállamok számára saját jogorvoslati rendszerük kialakítására, a jogorvoslati mechanizmusok szervezeti-hatásköri és eljárási megoldásait illetően.

Mindebből következően lényeges különbségeket fedezhetünk fel az Európai Unió egyes tagállamaiban kialakított megoldások között, hiszen a tagállamok különböző közigazgatási tradíciói és kulturális hagyományai, illetve szervezeti és működési rendszerei egymástól jelentősen eltérő megoldásokat eredményeztek.”<sup>270</sup>

### **IV.3. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának jogszabályi keretei, hatásköri elhatárolások**

A jogalkotó egyértelművé teszi, hogy a Kbt. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez (a továbbiakban: Ket.) mint speciális az általánoshoz viszonyul, vagyis a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására a Kbt. és a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában kell a Ket. rendelkezéseit alkalmazni.<sup>271</sup>

A Közbeszerzési Döntőbizottság illetékessége az ország egész területére kiterjed, a hatásköri kérdések azonban ennél árnyaltabbak. A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, a minősített beszerzésre, valamint a minősített beszerzési eljárásra, a védelmi beszerzésre, valamint a védelmi beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt indult eljárás lefolytatása. A Közbeszerzési Döntőbizottság hatásköre áll fenn a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt.-be, illetve a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott kormányrendeletbe ütköző módosítása vagy teljesítése miatt indult eljárás tekintetében is. Az ajánlatkérő a Kbt.-ben rögzített esetben és feltételekkel úgynevezett önállóan kialakított eljárási szabályokat

---

<sup>269</sup> U. o. 2014. 288. o.

<sup>270</sup> BOZZAY 2013. 59. o.

<sup>271</sup> Lásd Kbt. 134.§-ának rendelkezéseit.

állapíthat meg. Az ilyen eljárási szabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás esetén is a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezik hatáskörrel a jogvita elbírálására.<sup>272</sup>

Végül ugyancsak a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik az úgynevezett előminősítési kérelem elutasítása és az előminősítési listáról való törlés miatt indult eljárás is. Említést érdemel, hogy nem tartozik a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe a minősített beszerzési eljárásban a jegyzékre kerülés érdekében lefolytatott eljárás, vagy a jegyzékből történő törlés szabályosságával kapcsolatos kérdések eldöntése. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának lényeges, a Kbt-ben nevesített korlátja, hogy a szerv a minősített beszerzési eljárással kapcsolatos jogorvoslat során nem vizsgálhatja felül az Országgyűlés illetékes bizottságának a Kbt. alkalmazását kizáró előzetes döntését.

A törvény továbbra is rögzíti, hogy mely jogvita tartozik a bíróság hatáskörébe. Ilyen a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéssel kapcsolatos jogvita, valamint a közbeszerzési eljárással kapcsolatos polgári jogi igények elbírálása. A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéssel kapcsolatos olyan jogvitára, melynek tárgya a szerződés Kbt-be vagy az annak felhatalmazása alapján alkotott kormányrendeletbe ütköző módosítása, a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezik hatáskörrel.<sup>273</sup>

A jogalkotó rögzíti, hogy a minősített beszerzéssel vagy minősített beszerzési eljárással kapcsolatos valamennyi jogvita elbírálása és jogorvoslati eljárás lefolytatása mely esetekben tartozik a bíróság hatáskörébe. A hatályos szabályozás tükrében három ilyen esetkör különíthető el. Eszerint kizárólagos a bíróság hatásköre azon beszerzések esetében, ahol a Kormány rendeletében megállapította, hogy a közösségi beszerzés szabályainak alkalmazása olyan információk átadására kötelezné Magyarországot, amelyek felfedése ellentétes az állam biztonságához fűződő alapvető érdekével.<sup>274</sup>

---

<sup>272</sup> A jogalkotó a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörét állapítja meg azon esetre nézve is, amikor a Kbt-t önként alkalmazó szervezet vagy személy Kbt-be, vagy a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott kormányrendeletbe ütköző magatartása miatt indul jogorvoslati eljárás.

<sup>273</sup> A hatályos Kbt. jogorvoslatra vonatkozó rendelkezéseinek szóhasználatában a közbeszerzésen vagy közbeszerzési eljáráson a tervpályázati eljárást is érteni kell.

<sup>274</sup> Hasonló megítélés alá esnek a különösen érzékeny beszerzések, valamint a hírszerző és elhárító tevékenységgel összefüggő beszerzések is.

#### **IV.4. A jogorvoslati eljárás megelőzése: előzetes vitarendezés, kamarai szerepvállalás**

Közbeszerzési jogunkban 2010. január 1-jén jelent meg az előzetes vitarendezés jogintézménye <sup>275</sup>, melynek bemutatására az alábbiakban kerül sor.

Az előzetes vitarendezés jogintézményére vonatkozó szabályozásban először 2010. szeptember 15-én léptek hatályba lényeges változások. Innentől az előzetes vitarendezést minden eljárási cselekményre, tehát nemcsak az eljárás eredményéről szóló összegezéssel kapcsolatban lehetett indítani, és kötelező jellege megszűnt.

Az előzetes vitarendezés célja továbbra is az, hogy az ajánlatkérő felismerje a jogsértést, és azt saját hatáskörében orvosolja.<sup>276</sup>

Jelenleg hatályos közbeszerzési törvényünk gyakorlatilag megtartotta azt a szabályozást, mely közvetlenül az újrakodifikálás előtti időszakra kikristályosodott.

2011. április 1. óta (tehát napjainkban is) az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelem megérkezésétől számított három munkanapon belül legfeljebb egy alkalommal jogosult az ajánlattevőket három munkanapos határidővel hiánypótlás, felvilágosítás vagy indokolás benyújtására felhívni, amennyiben az eredményhirdetést követően és a szerződés megkötését megelőzően az előzetes vitarendezési kérelem alapján észleli, hogy az eljárásban történt törvénysértés ezen eljárási cselekmények útján orvosolható. Az eljárási cselekmények kizárólag az eljárásban történt törvénysértés orvoslása körében alkalmazhatóak. Ebben az esetben az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelem benyújtásáról a hiánypótlási felhívás, a felvilágosítás vagy indokolás kérésének megküldésével egyidejűleg, míg a kérelemre adott válaszáról a kérelem megérkezésétől számított hét munkanapon belül köteles tájékoztatni a kérelmezőt és az ajánlattevőket. Ezekre az eljárási cselekményekre az összegezés javításától eltérően a törvény csak előzetes vitarendezés keretében ad lehetőséget, amelynek indoka, hogy az ajánlatkérő esetleg egy neki nem tetsző végeredmény miatt ne próbálkozhasson egymagában az ajánlatok bírálatának újranyitásával. A jogintézmény kapcsán szembetűnő rövid határidőket az indokolja, hogy a közbeszerzési eljárások jogsértő volta általában a

---

<sup>275</sup> Az új jogorvoslati eszköz megjelenésének hátterében a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács együttes irányelvének való megfelelés igénye állt.

<sup>276</sup> Az igen bonyolult és nehézkes magyar közbeszerzési rendszerben kezdettől fogva komoly problémát jelentett, hogy aki úgy érezte, hogy jogai sérültek, közvetlenül nem kérhette a hiba korrigálását az ajánlatkérőtől. A békéltetési eljárás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

felhívásban és/vagy a dokumentációban gyökerezik. A korrupció elleni harc nagyon fontos eleme, hogy a jogsértő felhívásokat, dokumentációkat minél tovább meg lehessen támadni. Az ajánlattevők gyakran csak az ajánlattételi határidő utolsó két hetében foglalkoznak intenzíven az ajánlati felhívással és dokumentációval, mert ekkor kezdik összeállítani az ajánlatot.

A hatályos Kbt. szerint előzetes vitarendezésre jogosult az ajánlattevő (vagy részvételre jelentkező), ha álláspontja szerint egészben vagy részben jogsértő az írásbeli összegzés, az ajánlatkérő bármely eljárási cselekménye vagy a közbeszerzési eljárásban keletkezett bármely dokumentum.<sup>277</sup> Ilyen esetben az előzetes vitarendezést a jogsértő eseményről való tudomásszerzéstől számított három munkanapon belül kell kezdeményezni. A hatályos Kbt. is az előzetes vitarendezés kezdeményezésére jogosultak körében tartja nyilván az érdekelt gazdasági szereplőket, valamint a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamarát, érdekképviselői szervezetet.<sup>278</sup> Ennek indoka, hogy az ajánlattevők maguk gyakran nem mernek az ajánlatkérővel konfliktusba kerülni, még akkor sem, ha észlelik a felhívás jogsértő voltát. Az ajánlattevőket az ajánlatkérő megtámadására a gyakorlati tapasztalatok szerint csak az ösztönzi, ha nem nyernek egy közbeszerzési eljárásban. Amikor ez még nem biztos, hanem csak az esélye áll fenn, akkor az ajánlattevők nem szívesen támadják meg az ajánlatkérőt. Ugyanakkor sokkal nagyobb a jogsértések megakadályozásának esélye az ajánlattételi határidő lejártá előtt, amikor el lehet érni, hogy az ajánlatkérő visszavonja vagy módosítsa a jogsértő ajánlati felhívást vagy dokumentációt. Ha ugyanis a felhívás vagy dokumentáció jogsértő, akkor az ajánlatkérő az ajánlati kötöttség szabályára tekintettel az ajánlattételi határidő lejártát követően jogosult, sőt köteles a jogsértő felhívás és dokumentáció alapján eljárni. Ha tehát az ajánlattevő ajánlata azért lett érvénytelen, mert eleve túl szigorúan voltak meghatározva az alkalmassági feltételek a felhívásban, hiába támadja meg a közbeszerzési eljárás eredményét, mert az már jogszerű, csak a felhívás nem volt jogszerű, amely alapján a döntés született.

---

<sup>277</sup> Megállapítható tehát, hogy a korábbihoz képest jelentősen bővült az az esetkör, amikor az ajánlattevő előzetes vitarendezési kérelemmel fordulhat az eljárás ajánlatkérőjéhez. Jelenleg gyakorlatilag bármely, az ajánlattevő által jogsértőnek tartott ajánlatkérői magatartás vagy mulasztás esetén lehet ehhez az eszközhöz folyamodni, és a tapasztalat azt mutatja, hogy az ajánlattevők élnek is a lehetőséggel.

<sup>278</sup> E jogalanyok főszabály szerint az ajánlattételi vagy részvételi határidő lejártá előtti tizedik napig kezdeményezhetnek előzetes vitarendezést (csupán a gyorsított vagy a rendkívüli sürgősségre tekintettel indított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások képeznek kivételt), ha álláspontjuk szerint egészben vagy részben jogsértő az ajánlati felhívás, a dokumentáció vagy ezek módosítása.

A hatályos Kbt. is előírja az előzetes vitarendezésre irányuló kérelem kötelező tartalmi elemeit.<sup>279</sup> A kérelemben pontosan meg kell jelölni a vélt jogsértést, valamint a kérelmező javaslatát, észrevételét, álláspontját tartalmazó adatokat és tényeket, továbbá hivatkozni kell az ezeket alátámasztó dokumentumokra. A kérelmet továbbra is faxon vagy elektronikus úton kell megküldeni az ajánlatkérő részére. Az ajánlatkérő a kérelemmel kapcsolatos álláspontjáról a kérelem megérkezésétől számított három munkanapon belül a benyújtási móddal megegyezően tájékoztatja a kérelmezőt, továbbá az eljárás valamennyi résztvevőjét, akiknek természetesen magát a vitarendezési kérelmez is meg kell küldeni. Az előzetes vitarendezési kérelem fontos joghatása, hogy az ajánlatkérő a kérelem megérkezésétől számított munkanapon belül akkor is jogosult egy alkalommal az ajánlattevőket három munkanapos határidővel hiánypótlásra, felvilágosítás vagy indokolás benyújtására felhívni, ha erre egyébként az eljárás szabályai szerint már nem lenne lehetősége. Az előzetes vitarendezési kérelem egyik legnagyobb jogi előnye tehát abban rejlik, hogy a jogintézmény teljes egészében a reparálhatóság szolgálatában áll, a jogsértések jogorvoslati eljáráson kívüli, mintegy saját hatáskörben történő orvoslásának lehetőségét nyitja meg az ajánlatkérő számára. A Kbt. az előzetes vitarendezésnek még egy fontos joghatását szabályozza, nevezetesen a szerződés megkötésének tilalmát. Eszerint abban az esetben, ha valamely ajánlattevő szabályszerűen előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be az ajánlatok bontását követően történt eljárási cselekménnyel, ekkor keletkezett dokumentummal kapcsolatban, az ajánlatkérő a kérelem benyújtásától a válaszának megküldése napját követő tíz napos időtartam lejártáig akkor sem kötheti meg a szerződést, ha eddig az időpontig a szerződéskötési moratórium egyébként már lejárna.

Álláspontom szerint az előzetes vitarendezés intézménye mégsem tölti be azt a rendeltetést, amelyre hivatott lenne. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az ajánlatkérők jellemzően nem tesznek eleget az előzetes vitarendezési kérelemben foglaltaknak, és kitartanak álláspontjuk mellett. Ez leginkább arra vezethető vissza, hogy közbeszerzési jogunkban semmilyen konkrét szankciója nincs annak, ha egy ajánlatkérő figyelmen kívül hagyja a hozzá beérkezett előzetes vitarendezési kérelmet, és az utóbb, a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy bíróság által megerősítetten jogosnak bizonyul. Álláspontom szerint ide egy szigorú szankciót kellene telepíteni (akár a személyes felelősség beállításáig is elmenően), mert arra ösztönözné az ajánlatkérőket, hogy kellő jelentőséget tulajdonítsanak a hozzájuk beérkező előzetes vitarendezési kérelmeknek, és

---

<sup>279</sup> Az előzetes vitarendezésre vonatkozó részletes szabályokat *Kbt. 79.§-a* tartalmazza.

legyen kockázata annak, ha azt figyelmen kívül hagyják. Helytelenítem, hogy költségvetési pénzből gazdálkodó ajánlatkérői szervezetek ezen költségvetési pénzből fizetik meg a közbeszerzési bírságokat. Véleményem szerint az erre jogosult hatóságok által nyilvánvalónak és súlyosnak minősített közbeszerzési visszaélések esetében közvetlenül meg kellene nyitni a felelős személyek magánvagyonához vezető utat.

Az előzetes vitarendezéshez hasonló célt szolgáló jogintézmények (pl. békéltetési eljárás; Schlichtungsverfahren) egyébként más európai jogrendszerekben is megjelentek, meghonosodtak. Nemzetközi kitekintésben érdemes röviden szót ejteni a német jog „Rügeobliegenheit” nevű jogintézményéről, mely nem csupán lehetőségként, hanem meghatározott feltételek fennállta esetén kötelezettséggént írja elő az ajánlattevő ajánlatkérőhöz fordulását. A szabályozás lényege abban ragadható meg, hogy mielőtt az ajánlattevő jogorvoslati eljárást kezdeményez, az ajánlatkérőhöz kell fordulnia annak érdekében, hogy az felülvizsgálhassa, adott esetben helyreállíthassa eljárásának jogszerűségét (reparáció). A jogintézmény másik fontos célja, hogy az ajánlattevők ne tudjanak „taktikázni”, spekulálni oly módon, hogy jóllehet, már az eljárás korai szakaszában nyilvánvalóan észrevesznek egy hibát, mégsem lépnek fel rögtön, és csak akkor érvényesítenek igényt, ha ez nyertessé válásuk szempontjából később célszerűnek mutatkozik.

A „Rügeobliegenheit” és a hatályos magyar szabályozás szerinti előzetes vitarendezés közötti leglényegesebb különbség tehát az, hogy míg az előzetes vitarendezési kérelem nem kötelező, és a további jogorvoslatnak sem feltétele (csupán költségkedvezményt eredményez), addig a német közbeszerzési jog szerinti kifogásolási kötelezettség (talán ekként fordítható le a kifejezés) elmulasztása jogvesztést eredményez. A német szabályozásnak egyébként ez a legvitatottabb pontja, hiszen sokszor nem állapítható meg jogászai egzaktsággal, hogy egy adott ajánlattevő mikor ismerte fel, illetve kellő körültekintés mellett mikor ismerhette volna fel az eljárási hibát, jogellenességet stb. A törvény ugyanis előírja, hogy minden eljárási hiba vagy jogellenesség felismerésekor az ajánlattevőnek haladéktalanul (a német értelmezés szerint „felróható késedelem nélkül”) kifogást kell emelnie. Az egyes szövetségi államok jogalkalmazói eltérően értelmezik a „felróható késedelem nélkül” fordulatot. A fogalom szakirodalom által is kifogásolt megfoghatatlansága miatt a bíróságok arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a követelmény akkor teljesül, ha az ajánlattevő az eset összes körülményétől függően a

kifogást a jogsértésről történt tudomásszerzéstől számított 1-3 napon, de legkésőbb 1 héten belül benyújtja, és az az ajánlatkérőhöz e határidőn belül meg is érkezik.<sup>280</sup>

Kutatásaim során megállapítottam, hogy a német bíróságok esetjoga sem ad egyértelmű eligazítást arra nézve, hogy miként lehet teljes bizonyossággal megállapítani azt az időpontot, amikortól egy ajánlattevőnek nyilvánvalóan tudomást kellett szereznie a közbeszerzési jogsértésről. Alaptételként rögzíthető, hogy az ajánlattevőknek a jogvesztés miatt nem szabad addig várniuk, amíg a jogsértésről minden kétséget kizáró bizonyosságot szereznek, hanem általában már a valószínűségnek egy viszonylag magas foka életbe lépteti a kifogásolási kötelezettséget. Ugyanakkor a bíróságok is megállapították, hogy a tudomásszerzés egy olyan belső, szubjektív, az egyén tulajdonságaitól, képzettségétől is függő folyamat, amely nehezen ragadható meg, így az ajánlattevők akkor járnak el a legbiztosabban, ha a lehető leghamarabb kifogással fordulnak az ajánlatkérőhöz. A gyakorlatban nem ritka, hogy már az ajánlatkérő is a kifogás elkésettségére hivatkozik. A jogalkalmazás itt az ajánlattevők védelmében a bizonyítási terhet megfordította, és az ajánlatkérőnek kell bizonyítania a kifogás elkésettségét. Ennek sikertelensége esetén azt kell vélelmezni, hogy a kifogásolás időben történt.

Amennyiben az ajánlatkérő a kifogásnak nem ad helyt („Nichtabhilfemitteilung”), az ajánlattevő a nemleges ajánlatkérői válasz kézhezvételétől számított 15 napon belül kezdeményezhet jogorvoslati eljárást, és a jogorvoslati kérelem benyújtásának feltétele annak igazolása, hogy az előzetes kifogásolás megtörtént.

Ha a jogellenesség az ajánlati felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentációban van, akkor a kifogásolás joga az ajánlattételi határidő végéig gyakorolható.

A gyakorlatban sok bizonytalanság származik a jogintézmény alkalmazásából. A hatóság minden egyes jogorvoslati kérelem esetében megvizsgálja, hogy a kérelmező rendelkezik-e ügyfélképeséssel (fűződik-e érdeke a jogorvoslati kérelem előterjesztéséhez, a vélt jogsértés okozott-e neki kárt, fenyegeti-e kárveszély, a közbeszerzési eljárás szabályszerű lebonyolítása esetén van-e reális esélye a nyertességre.) Ezt követően kerül sor annak vizsgálatára, hogy megelőzőleg sor került-e és megfelelő időben került-e sor a sérelmezett ajánlatkérői magatartás kifogásolására. A hatóság tehát elutasítja az olyan jogorvoslati kérelmet, melynek előzményeként a kérelmező a jogellenes ajánlatkérői magatartást már a közbeszerzési eljárás során felismerte vagy felismerhette volna, mégsem terjesztett elő kifogást.

---

<sup>280</sup> Ld.: Rechtssprechung vom OLG Koblenz, illetve Rechtssprechung von OLG Dresden



Vannak esetek, amikor nincs szükség előzetes kifogásolásra, és a jogorvoslati eljárás enélkül is megindítható. A legérdekesebb ilyen eset az, amikor az ajánlatkérő eleve kinyilatkoztatja, hogy „semminemű kritikát nem tűr”, és minden döntéséhez ragaszkodik. Ilyenkor természetesen értelmetlen volna és idővesztéssel járna az előzetes kifogásolás megkövetelése, ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy nem elegendő az ajánlattevő feltevése vagy következtetése arra vonatkozóan, hogy az ajánlatkérő elzárkózó, hanem ennek az ajánlatkérői viszonyulásnak igazolhatónak, kézzel foghatónak kell lennie, és csupán ezekben az esetekben lehet eltekinteni az előzetes kifogásolástól. Ha egy ajánlattevő közbeszerzési jogsértést észlel, az ajánlatkérő azonban kifejezésre juttatja, hogy jogkövető magatartást kíván tanúsítani, és a hibát orvosolni fogja, akkor addig nem áll fenn a kifogásolási kötelezettség, amíg az ajánlattevő tudomást nem szerez arról, hogy ígértét az ajánlatkérő nem teljesítette (a kifogásolási kötelezettség feléledése).

Végül megemlítendő, hogy a német szabályozásnak is fogyatékosága, hogy nem rendelkezik arról az esetről, amikor az ajánlatkérő nem reagál az ajánlattevői kifogásra. Kutatásaim során sem találtam olyan bírósági jogesetet, mely azt a helyzetet rendezte volna.

A kamarák közbeszerzési jogorvoslatban betölthető szerepe is megér egy rövid kitérőt. A kérdés megvilágításához kiindulópontul szolgálhat például a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara alapszabályban rögzített hitvallása.

A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara hivatása az egységes szervezetbe foglalt hatályos alapszabály szerint, hogy a kamarai törvénynek, más jogszabályoknak és az alapszabálynak megfelelően elsősorban saját tagjaira támaszkodva azok bevonásával előmozdítsa a gazdaság fejlődését és szerveződését, az üzleti forgalom biztonságát és a piaci magatartás tisztességét, a gazdasági tevékenységet folytatók általános, együttes érdekeinek érvényesülését, továbbá, hogy országos szinten közvetítő szerepet töltsön be az országos társkamarák, valamint az állami, kormányzati és egyéb szervezetek irányában.

E megfogalmazásokból egyértelműen kitűnik, hogy az MKIK létezésének feltétele, működésének értelme az itt megfogalmazott feladatok teljesítése. A kamara számára tehát ezen feladatok nem lehetőségként, hanem kötelezettségként jelentkeznek, és a feladatok nem teljesítése esetén megkérdőjeleződne a kamarák működésének értelme. Álláspontom szerint tehát a kamaráknak létezésükből eredő alapvető kötelezettségük, hogy a jogalkotó által biztosított lehetőségekkel éljenek, kihasználják a jogszabályok adta különleges jogosítványokat, felhatalmazásokat. Ezen gondolatot továbbvezetve kijelenthetjük, hogy a kamaráknak kötelezettségük, hogy éljenek többek között a közbeszerzési törvényben írt

különleges jogosítványokkal, így az előzetes vitarendezési eljárásban a számukra biztosított lehetőségekkel is. Más szakmai kamarák alapszabályai is hasonló megfogalmazásokat tartalmaznak, a kamarák jogszabályon alapuló feladatai is az idézettekkel egybecsengőek.

Igen gyakori sajnálatos jelenség, hogy az ajánlatkérők oly módon igyekeznek szűkíteni a közbeszerzési eljárásokban a versenyt, hogy a pénzügyi, valamint műszaki-szakmai elvárásokat a teljesítéshez szükséges mértéket jóval meghaladóan írják elő. Nehézségekbe ütközik annak objektív megítélése, hogy egy adott feladat teljesítéséhez milyen mértékű referencia szükséges. A kamaráknak, mint legfőbb szakmai szervezetnek, működésükből eredően kell rendelkezniük információkkal lényegében a gazdaság valamennyi területéről. Ezen információkból, valamint a gazdasági szereplők tapasztalatainak elemző összefoglalásából lehet objektív véleményt alkotni a referenciák, műszaki-szakmai előírások szükséges mértékéről, valamint más, a piaci versenyt, a közbeszerzési eljárást, ezeken keresztül pedig az egész gazdaságot befolyásoló tényezőkről. Természetesen figyelembe kell venni, hogy „nagyon valószínűtlen, hogy a tökéletes versenyhez szükséges feltételek a gyakorlatban előfordulnak. A tökéletes verseny megkívánja, hogy bármely piacon nagyon nagy számú eladó és vevő legyen, és mindegyikük azonos (vagy „homogén”) termékeket gyártson; a fogyasztók tökéletes információval bírjanak a piaci feltételekről; valamint, hogy az erőforrások szabadon áramolhassanak az egyik gazdasági tevékenységi körtől a másikhoz: ne legyenek „belépési korlátok”, amelyek megakadályozhatják új verseny kialakulását, és ne legyenek „kilépési korlátok”, amelyek akadályozhatják a cégeket, ha el kívánják hagyni az iparágat”.<sup>281</sup>

A kamarák tehát ezen ésszerű keretek között mintegy őrkdnek a verseny tisztasága felett. „A versenyelv közbeszerzési megközelítésben kettős értelemmel bír, egyrészt az ajánlatkérőnek úgy kell meghatározni a (1) beszerzés tárgyát és mennyiségét, hogy arra megfelelő (2) számban (3) alkalmas ajánlattevők (4) sikerrel tudjanak az ajánlatkérő számára a lehető (5) legkedvezőbb és (6) összehasonlítható ajánlatot tenni.”<sup>282</sup>

A szakmai kamarák, véleményem szerint, akkor töltik be rendeltetésüket, ha maguk is kezdeményezik a közbeszerzési törvény szellemében a közbeszerzési hatósággal való szorosabb együttműködést, tekintettel arra, hogy szakmai véleményükkel maguk is támogatást nyújthatnak a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a jogorvoslati eljárások során. Ezzel párhuzamosan a kamaráknak tájékoztatniuk kell tagjaikat az előzetes

---

<sup>281</sup> WHISH i. m. 7. o.

<sup>282</sup> VOLFORD– KELEMEN i. m. 484. o.

vitarendezésben adható kamarai segítségről, tekintettel arra, hogy a közbeszerzési jogorvoslati eljárások rendkívül költségesek, és ez az anyagi kockázat sokakat el is rettent az érdekérvényesítéstől, még akkor is, ha egyértelmű jogsértést tapasztalnak.

Ügyvédi munkám során szerzett tapasztalatom szerint a kamarák a gyakorlatban – tétlenségük okaként – kifogásolják a rövid eljárási határidőket, és konkrét esetekben ezért nem kezdeményeznek előzetes vitarendezést. Ez a hivatkozás, véleményem szerint, nem kellően megalapozott, hiszen, még ha valóban rövidek is az eljárási határidők, a kamaráknak van lehetőségük ezt a jogalkotó irányában észrevételezni, vagyis a tétlenségnek nincs elfogadható indoka. Az érdekképviselési tevékenységnek tehát - e megközelítés szerint - elsődlegesen abban kellene testet öltenie, hogy a kamaráknak élniük kellene a jogalkotás irányában fennálló, törvény által biztosított lehetőségeikkel. A kamarák által kezdeményezhető előzetes vitarendezés a gyakorlatban jelenleg fennálló viszonyok között kiüresedett jogintézmény, ez azonban a kamarák valóban érdekképviselési fellépése, szerepvállalása eredményeként gyökeresen változhatna, hiszen a jogalkotó nem véletlenül ruházta fel őket különböző jogosítványokkal.

A kamarai fellépés konkrét közbeszerzési eljárások kapcsán számos előnnyel járna. Abban az esetben például, ha az ajánlattevő egy szűk, speciális piacon tevékenykedik, ahol a szereplők jól ismerik egymást, és hosszú távon kell együttműködniük, egyáltalán nem lényegtelen, hogy ő, vagy egy szakmai szervezet terjeszt elő kérelmet, illetve kifogásol egy ajánlatkérői magatartást. A kamarák ráadásul sokkal több információval rendelkeznek a gazdaság egészéről, mint az egyes gazdasági szereplők, így a kamara sokkal megalapozottabban tudja kialakítani álláspontját, és az sem elhanyagolható, hogy a kamara gazdaságilag nem érdekelt, tehát objektívebb, mint az eljárásban részt vevők bármelyike.

A kamarák – fellépést kezdeményező megkeresésekre válaszul – gyakorta érvelnek azzal, hogy a felek vegyék igénybe a békéltető testület eljárást a jogvita rendezése érdekében. Megítélésem szerint ez az álláspont helytelen, ugyanis a közbeszerzési törvény kógens, attól eltérni nem lehet, és speciális jogszabályként alkalmazandó a közbeszerzési jogviták tekintetében. Mivel a közbeszerzési törvény egyértelműen rendezi a közbeszerzési eljárások jogvitáira vonatkozó eljárás szabályait, és ezek között nem szerepel a békéltető testület, ezért ez a lehetőség a közbeszerzési eljárásokban nem áll fenn, nem vehető igénybe. Jogértelmezésem szerint a békéltető testület még akkor sem megengedett jogorvoslati út a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban, ha az ajánlatkérő és ajánlattevő

viszonylatában az ajánlattevő fogyasztónak minősülne más jogszabály alapján, ugyanis a fentebb említett okok miatt az közbeszerzésekre speciális jogszabály vonatkozik, amelytől eltérni nem lehet.

Az új közbeszerzési törvény hatályba lépésével a megemelkedett jogorvoslati igazgatási szolgáltatási díjakra figyelemmel ésszerű és gazdaságos döntés lenne, ha az ajánlattevők élnének az előzetes vitarendezés lehetőségével, tekintettel az eljárás ingyenességére.

Ugyancsak ésszerű döntés lenne, ha az ajánlattevők az eljárástól független szakmai kamarákat is bevonnák előzetes vitarendezési eljárásukba. Ennek egyik legfőbb oka, hogy bár az esélyegyenlőséget a közbeszerzési törvény valamennyi szereplő esetében megköveteli, kétségtelenül egy, az eljárásban nem érdekelt, független és tekintélyes szakmai szervezet - elsődlegesen nem vitatható objektivitása miatt - nagyobb meggyőző erővel bír az esetleges jogviták tekintetében, és lényegében maga tölthetné be a békéltető-mediátor szerepét a jogvita minden érintett számára kedvezőtlen elmérgesedése előtt. Bár az egyéni ajánlattevői előzetes vitarendezési kérelmek ritkán szoktak eredményre vezetni, ennek ellenére igen fontos jogintézménynek tartom, mivel az ajánlattevő már az eljárás ezen szakaszában megismerheti az ajánlatkérő álláspontját. Amennyiben a későbbiekben az ajánlattevő igaza bebizonyosodik, úgy ez alapján rekonstruálható, hogy az ajánlatkérő jogellenes eljárásának háttérében szándékosság, súlyos gondatlanság, avagy csupán enyhébb fokú gondatlanság áll, ennek pedig a bírság mértéke és az ajánlatkérővel szemben érvényesíthető kártérítési igény nagyságága szempontjából van kiemelkedő jelentősége.

Sok esetben az ajánlattevők az ajánlatkérő jogellenes eljárásával szemben azért nem indítanak jogorvoslati eljárást, mert tartanak tőle, hogy emiatt megromlik a viszonyuk az ajánlatkérővel, és a jogi út igénybevétele a későbbi együttműködésre vetne árnyékot, ezért inkább szemet hunynak az ajánlatkérő jogszabályba ütköző intézkedései felett. Ez azonban minden szempontból káros, hiszen valamennyi állampolgár alapvető érdeke a közpénzek minél hatékonyabb, ésszerű és jogszerű felhasználása, és ezt az ajánlatkérőkkel szemben maguk az ajánlattevők kényszeríthetnek ki, hiszen leginkább ők rendelkeznek információkkal és főként ügyfélképességgel. Természetesen érthetőek az ajánlattevők félelmei, azonban erre a problémára maga a jogalkotó kínál megoldást, amikor az előzetes vitarendezési eljárással lehetőséget ad a szakmai kamaráknak, hogy kifejtsék álláspontjukat az ajánlatkérő esetleges jogellenes eljárásával, gyakorlatával kapcsolatban. Ebben az eljárásban ugyanis maradéktalanul biztosítható lenne az ajánlattevő anonimitása, és főleg a versenykorlátozással kapcsolatos kérdésekben objektív és adekvát válaszok

születhetnének. A kamarák aktivitásának növekedése rászorítaná az ajánlatkérőket a jogszerű magatartásra, hiszen igencsak nehezen lenne indokolható a kamara szakmai álláspontjának mellőzése. Az általam készített felmérés tanulsága, hogy sem a szakmai kamarák, sem pedig az ajánlattevők nem rendelkeznek megfelelő információkkal a Kbt. kínálta lehetőségről, és a kamarák emellett emberi erőforrás hiánnyal is küszködnek. A szakemberek hiánya természetesen azt eredményezi, hogy az eljárási határidők rövidnek tűnnek, és a kamarák gyakorlatilag egyáltalán nem kezdeményeznek előzetes vitarendezést.

Áttekintve a kamarák működési környezetét, azt a véleményt fogalmazom meg, hogy a kamaráknak is igen előnyös lenne, ha szakmai működésüket kiterjesztenék a közbeszerzési eljárásokra. Ehhez természetesen közbeszerzési és versenyjogi tudással rendelkező szakembereket kellene foglalkoztatniuk, és akár méltányos eljárási díjat is kérhetnének tagjaiktól ezen szolgáltatásaikért. Emellett természetesen elengedhetetlen, hogy a kamarai tagok megfelelő információkhoz jussanak a közbeszerzési eljárásban a kamara által kezdeményezhető előzetes vitarendezési eljárásról. Meglátásom szerint a kamaráknak meg kellene erősíteniük szakmai együttműködésüket a Közbeszerzési Hatósággal, valamint a Gazdasági Versenyhivatallal. Az együttműködés keretében számos, az adott kamara szakterületéből származó információval tudnák segíteni és hatékonyabbá tenni a Közbeszerzési Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal és más szervek munkáját. Mindemellett pedig nem elhanyagolható módon a kamarai tagok is élveznék azon előnyöket, melyek az így felfogott érdekképviselési tevékenységből származnának.

#### **IV.5. A jogorvoslati eljárás**

A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból és kérelemre egyaránt eljárhat.<sup>283</sup>

Jogorvoslat iránti kérelem előterjesztésére jogosult az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt abban az esetben, ha jogát vagy jogos érdekét a Kbt-be ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. A gyakorlatban ritkán előforduló, de a törvény által szabályozott eset a

---

<sup>283</sup> A jogorvoslati eljárásra és a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására vonatkozó részletes *szabályokat a Kbt. 137., 138. és 139.§-ai tartalmazzák.*

közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet fellépése, melyre akkor kerülhet sor, ha az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a dokumentáció, illetve ezek módosítása jogsértő.

A jogorvoslati eljárás jogorvoslat iránti kérelem előterjesztésével indul. A kérelem főszabály szerint a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított tizenöt napon belül, a közbeszerzési eljárást lezáró jogsértő döntés esetében pedig a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított tíz napon belül nyújtható be. A jogsértés megtörténtétől számított kilencven napon túl kérelmet előterjeszteni nem lehet (objektív jogvesztő határidő).

Ha a jogorvoslat iránti kérelem az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívással, a dokumentációval, illetve ezek módosításával kapcsolatos, akkor az ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejárta előtti ötödik napig lehet jogorvoslati kérelmet benyújtani. Amennyiben a jogorvoslati kérelem a módosított ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívással kapcsolatban kerül benyújtásra, akkor a határidő értelemszerűen a módosított ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejárta előtti ötödik nap. Ha a fentebb főszabályként ismertetett jogorvoslati határidő az ajánlattételi, illetve részvételi határidőhöz viszonyított határidőnél később jár le, akkor a főszabály szerinti határidőben van lehetőség jogorvoslati kérelem előterjesztésére. A Kbt. vélelmeket állít fel azzal kapcsolatban, hogy a jogorvoslati határidő számításakor mit kell a tudomásra jutás időpontjának tekinteni. Ha a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény, közvetlen felhívás vagy a dokumentáció jogellenes tartalmú, akkor a tudomásra jutás időpontja az ilyen hirdetmény közzétételétől, közvetlen felhívás kézhezvételétől, illetőleg a dokumentáció rendelkezésre bocsátásától számított tizenötödik nap. Az előírt határidő lejártánál később feladott hirdetmény esetében a tudomásra jutás időpontja a hirdetmény közzétételétől számított tizenötödik nap. Ha a jogorvoslati kérelem előterjesztésére a közbeszerzési eljárást lezáró döntésben a megtekintett iratokkal kapcsolatban szereplő jogsértés ad alapot, akkor a tudomásra jutás időpontja az iratbetekintés befejezésének napja, feltéve, hogy a kérelmező az írásbeli összegzés kézhezvételét követő tizenöt napon belül az iratokba betekintett az ajánlatkérőnél vagy a Közbeszerzési Döntőbizottságnál. Abban az esetben, ha a kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezést kezdeményeztek és az ajánlatkérő a jogsértéssel kapcsolatban megküldte álláspontját, egyéb intézkedést azonban nem tett, akkor ezen jogsértés tekintetében az ajánlatkérői álláspont megküldésének időpontját kell a tudomásra jutás időpontjaként figyelembe venni. Végül olyan esetekre, amikor a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt-be ütköző

módosításában vagy teljesítésében áll a jogsértés, a jogalkotó a szerződés módosításáról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmény közzétételéről vagy a teljesítésre vonatkozó adatok honlapon való közzétételétől számított harmincadik napot jelöli meg a tudomásra jutás időpontjaként.

A jogalkotó differenciáltan szabályozza, hogy a kilencven napos objektív jogvesztő határidő számításakor mit kell a jogsértés megtörténtének tekinteni.

Ha a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény jogellenes tartalmú, akkor a jogsértés megtörténtének időpontja a hirdetmény közzétételét, közvetlen felhívás esetében pedig a felhívás megküldése. Az előírt határidő lejártánál később feladott hirdetmény esetében a jogsértés megtörténté a hirdetmény közzététele. Ha a beszerzés a közbeszerzési eljárás mellőzésével történt, akkor a szerződés megkötésének időpontja, ennek megállapíthatósága hiányában pedig a szerződés teljesítésének bármelyik fél általi megkezdése a jogsértés megtörténtének időpontja. Természetesen előfordulhat, és a gyakorlatban nem is ritka eset, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő beszerzés a jogorvoslati kérelem előterjesztésére nyitva álló határidő elteltét követően jut a kérelmező tudomására. Ilyenkor a jogorvoslat iránti kérelmet a szerződés megkötésének időpontjától, ezen időpont megállapíthatósága hiányában pedig a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történő megkezdésétől számított egy éven belül lehet benyújtani. A Kbt. szerinti határidők jogvesztőek, vagyis igazolási kérelem benyújtásának nincs helye.

A jogorvoslati határidőkkel összefüggésben le kell szögezni, hogy a következőkes bírói gyakorlat szerint a kérelem benyújtására nyitva álló határidők sokáig anyagi jogi jellegűek voltak, ami azt jelentette, hogy az igény érvényesítésére szolgáló beadványnak a Kbt. szerinti határidőben hivatali időn belül meg is kellett érkeznie a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. Ebben a kérdésben csak egy 2011-es közigazgatási jogegységi határozat hozott gyökeres változást.

Mivel a jogorvoslati kérelmek előterjesztésére nyitva álló jogvesztő határidő megtartottsága vonatkozásában a bíróságok ítélkezési gyakorlata nem volt egységes, ezért 2011-ben megszületett az 1/2011. (XII. 6.) Közigazgatási jogegységi határozat a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 323. § (2)-(6) bekezdésében szabályozott jogorvoslati határidőkről és a 15. § alkalmazásáról, mely innentől biztosította az egységes joggyakorlatot. Jogegységi határozatában a Legfelsőbb Bíróság arra a kérdésre adott választ, hogy a közbeszerzési törvényben rögzített jogorvoslati határidőkre alkalmazhatók-e a Ket. azon rendelkezései, hogy ha a határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, akkor a határidő a legközelebbi munkanapon jár

le, illetőleg, hogy a postán küldött beadvány és megkeresés előterjesztési ideje a postára adás napja. Az eljáró bíróságok a jogegységi határozat megszületése előtt egységesen azon az állásponton voltak, hogy a jogorvoslati határidők számítását kizárólag a Kbt. szabályai szerint lehet vizsgálni, és a Ket. rendelkezései nem alkalmazhatók, mert a jogorvoslati határidőkre vonatkozóan a Kbt. speciális szabályokat állapít meg. Ugyanakkor maga a Kbt. is tartalmazta, hogy, ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, akkor a határidő csak az ezt követő legközelebbi munkanapon jár le, mégis sokáig bizonytalanság uralkodott az ítélkezési gyakorlatban, hiányzott a jogbiztonság szempontjából elengedhetetlen egységesség. Egyes perekben az eljáró bíróságok arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a Kbt. szerinti jogorvoslati határidők anyagi jogi természetűek, ezért elmulasztásuk jogkövetkezménye a határidő utolsó napja elteltével beáll. E megközelítés szerint a jogorvoslati kérelemnek a határidő utolsó napján a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz hivatali időben meg kell érkeznie, ellenkező esetben a határidő elmulasztásának jogkövetkezményét, a jogorvoslati kérelem elkésztését meg kell állapítani. Más bíróságok eltérően foglaltak állást, és akként vélekedtek, hogy a Kbt. 15.§ (3) bekezdésének rendelkezését a jogorvoslati határidő számítására is alkalmazni kell, mivel az nem csak az eljárási, hanem az anyagi jogi határidőkre is vonatkozik a jogalkotó szándéka szerint. E bíróságok szerint tehát abban az esetben, ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az ezt követő legközelebbi munkanapon jár le. A Legfőbb Ügyész megítélése szerint a Kbt. 15.§-a csak a közbeszerzési eljárásra vonatkozó szabályozást tartalmaz, az attól elkülönülő jogorvoslati eljárásra nem irányadó. Ezen logikából kiindulva a Kbt. a határidő számítására vonatkozó és a jogorvoslati eljárásban érvényesülő önálló szabályozást nem tartalmaz, és nem zárja ki a Ket. határidő-számításra vonatkozó szabályainak alkalmazását, ezért a jogorvoslati eljárásban alkalmazni kell a Ket. rendelkezéseit. A Legfelsőbb Bíróságnak ebben az ellentmondásos helyzetben kellett helyes értelmezéssel megteremtenie az ítélkezés egységességét.

A Legfelsőbb Bíróság kiindulásul rögzítette, hogy a Ket. értelmében a Ket. rendelkezéseit a közbeszerzési eljárással kapcsolatos jogorvoslati eljárásban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. Ebből következően mindazon kérdésekben, melyeket a Kbt. szabályoz, nincs lehetőség a Ket. rendelkezéseinek alkalmazására. A Kbt. úgy rendelkezett, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására a Kbt. eltérő rendelkezése hiányában a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. A Kbt. a jogorvoslati határidőket rögzíti, azok számítására nézve azonban külön rendelkezéseket nem tartalmaz. A Legfelsőbb Bíróság alaptételként rögzítette, hogy



a jogorvoslati eljárás a közbeszerzési eljárástól elkülönülő hatósági eljárás. A jogegységi határozat meghozatalakor hatályos Kbt. a határidők számítására vonatkozó rendelkezést a közbeszerzéssel, a közbeszerzési eljárással kapcsolatos közös szabályok között helyezte el. A bírói gyakorlat nem volt egységes abban, hogy a jogorvoslati eljárás megindítására vonatkozó határidők számításakor ezt a rendelkezést alkalmazni kell-e. A Legfelsőbb Bíróság szerint a jogorvoslati jog csorbíthatatlansága miatt a felek számára egyértelműnek és kiszámíthatónak kell lennie, hogy a jogorvoslati kérelmet milyen (jogvesztő) határidőben, mely időpontig lehet előterjeszteni, valamint, hogy ezen határidőre milyen számítási szabályok vonatkoznak. A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a Kbt. 15.§-ában a határidő számítására vonatkozó szabályok a Kbt.-ben szabályozott, a közbeszerzési eljárásra vonatkozó eljárási és anyagi jogi határidőkre egyaránt vonatkoznak. A közbeszerzési eljárás szabályrendszerétől elkülönülő jogorvoslati eljárás kapcsán a Ket. mögöttes szabály, vagyis akkor kell alkalmazni, ha a Kbt. eltérő szabályozást nem tartalmaz. Mivel a Kbt. 15.§-a nem jogorvoslati eljárásra nézve szabályozza a határidők számítását, ezért megállapítható, hogy a Kbt.-ben a jogorvoslati eljárás vonatkozásában a Ket.-től eltérő szabályok nem kerültek előírásra, így a jogegységi határozat szerint a határidők számítására a Ket. vonatkozó előírásait kell alkalmazni. A Legfelsőbb Bíróság tehát megállapította, hogy a Kbt. szerinti jogorvoslati határidők számítására a Ket. szabályai irányadók, vagyis amennyiben a jogorvoslati határidő napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, úgy a határidő a legközelebbi munkanapon jár le. A jogegységi határozat cáfolja a bíróságok addig egységes, ám helytelen jogértelmezésen alapuló gyakorlatát is, mely szerint a határidő utolsó napján postára adott jogorvoslati kérelem elkésett. A Legfelsőbb Bíróság szerint a jogorvoslati kérelem nem tekinthető elkésettnek, ha azt a jogorvoslatra nyitva álló határidő utolsó napján postára adták.

## **IV.6. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása**

A Közbeszerzési Döntőbizottságot a kérelem beérkezését követően közzétételi kötelezettség terheli. A Közbeszerzési Hatóság honlapján haladéktalanul közzé kell tennie a kérelemmel érintett eljárás megnevezését és a kérelem megérkezésének időpontját. Továbbra is része a Kbt-nek az a rendelkezés, mely a kérelem benyújtása előtt a kérelmező köteleességévé teszi az ajánlatkérő, illetőleg a beszerző értesítését, mégpedig a kérelem benyújtásával megegyező módon, a feltételezett jogsértés megjelölésével.

A törvény tételesen felsorolja a jogorvoslat iránti kérelem kötelező tartalmi elemeit. Eszerint a kérelemben meg kell jelölni a kérelmezőnek (és képviselőjének) nevét, székhelyét (lakóhelyét), valamint a kérelmezői jogosultságot alátámasztó tényeket. Kötelező tartalmi elem a kérelemmel érintett közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjének neve, székhelye és a közbeszerzés tárgya, a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő beszerzés esetében pedig a beszerző neve, székhelye, valamint a beszerzés tárgya. Hiányos a kérelem a jogsértő esemény megtörténtének és a jogsértésről való kérelmezői tudomásszerzés időpontjának, valamint a megsértett jogszabályi rendelkezésnek a megjelölése nélkül. A kérelemben a Közbeszerzési Döntőbizottság döntésére indítványt kell tenni, és meg kell jelölni ennek okait. Amennyiben a kérelmező ideiglenes intézkedés alkalmazását kéri, úgy az ennek elrendelésére irányuló indítványt, valamint annak indokait is bele kell foglalnia a kérelembe. Fel kell tüntetni a kérelemben a közbeszerzési ügy lehetséges érdekeltjeinek a kérelmező által ismert nevét, székhelyét is, továbbá nyilatkozni kell arra nézve, hogy került-e sor az ügyben előzetes vitarendezésre, és ha igen, akkor az milyen eredményre vezetett. Ebben a körben az ajánlatkérő előzetes vitarendezés körében adott válaszát is csatolni kell. A kérelmet eggyel több példányban kell benyújtani, mint ahány a kérelmező által ismert ügyfél az eljárásban részt vesz.

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni, melynek mértékét – a korábbi gyakorlattól eltérően – kormányrendelet tartalmazza.

A jogorvoslati eljárást a Közbeszerzési Döntőbizottság legkésőbb a fentebb ismertetett tartalmi követelményeknek megfelelő kérelem beérkezését követő munkanapon indítja meg. Ha a kérelem hiányos, vagy nem csatolták hozzá a meghatalmazott képviselő meghatalmazását, avagy az eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj lerovásáról szóló igazolást, akkor a Közbeszerzési Döntőbizottság nyolc napos határidő tűzése mellett hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt, és egyben figyelmezteti, hogy amennyiben a kérelmet

újából hiányosan nyújtja be, úgy a Közbeszerzési Döntőbizottság azt el fogja utasítani. A hiánypótlási határidő elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye. Az igazgatási szolgáltatási díj megfizetésének módját szabályozó kormányrendelet szerinti esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság hiánypótlási felhívás keretében közli kérelmezővel az igazgatási szolgáltatási díj alapjául szolgáló becsült érték összegét.

Meghatározott esetekben sor kerülhet a jogorvoslati érdemi vizsgálati nélküli elutasítására. Ilyen tartalmú végzést akkor hoz a Közbeszerzési Döntőbizottság, ha a kérelmező a hiánypótlási felhívásnak a meghatározott határidő alatt nem tett eleget, vagy a kérelmét újából hiányosan adta be. Ugyanilyen következménnyel jár, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményét, felhívását jogszerűen visszavonta.

A jogorvoslati eljárás végzéssel történő megszüntetésére kerül sor, ha a fentiek alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a Döntőbizottság tudomására.

A kérelmezőt megilleti az eljárás megindítására irányuló kérelem visszavonásának joga, e jogát azonban csak az érdemi határozat meghozataláig gyakorolhatja.

Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, vagy a jogorvoslati eljárást - az elutasítási okról való későbbi tudomásszerzésre figyelemmel - végzéssel megszünteti, akkor az igazgatási szolgáltatási díj a kérelmezőnek visszajár. A kérelem visszavonása esetén azonban a kérelmező nem tarthat igényt az igazgatási szolgáltatási díj visszatérítésére.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárás megindításáról minden esetben értesíti az ügyfeleket, valamint a közbeszerzési ügyben érdekeltet, megküldi részükre a benyújtott kérelmet vagy hivatalbóli kezdeményezést, és felhívást intéz hozzájuk, hogy öt napon belül küldjék meg észrevételeiket.

Ezen értesítéssel egyidejűleg a Közbeszerzési Döntőbizottság felhívást intéz az ajánlatkérőhöz, illetőleg a közbeszerzési eljárást mellőzve beszerzőhöz, hogy a közbeszerzéssel, illetőleg a beszerzéssel kapcsolatos összes iratot küldje meg öt napon belül küldje meg a Közbeszerzési Döntőbizottságnak. Amennyiben a jogorvoslati kérelem elbírálásához és az ügy megítéléséhez nincs szükség az összes iratra, úgy a Döntőbizottság csupán meghatározott iratok benyújtását írja elő. Abban az esetben, ha a jogorvoslat iránti kérelem az ajánlatkérőtől származik, az ajánlatkérő a kérelemmel együtt köteles a rendelkezésére álló iratokat megküldeni a Döntőbizottságnak.

A jogalkotó a közbeszerzési eljárás felfüggesztésének jogát az ajánlatkérő számára is fenntartja. A törvény szerint - a Közbeszerzési Döntőbizottság egyidejű értesítése mellett - akkor járhat el így az ajánlatkérő, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárást megindítja. A felfüggesztés egyik joghatása, hogy a folyamatban lévő eljárási határidők meghosszabbodnak. A Kbt. is lehetőséget az ügyek egyesítésére és elkülönítésére. A Közbeszerzési Döntőbizottság együttes elintézés céljából az előtte folyamatban lévő olyan ügyek egyesítését rendelheti el, melyek tárgya egymással összefügg, illetőleg akkor is így járhat el, ha az előtte folyamatban lévő ügyek együttes elintézését célszerűségi, gazdaságossági vagy más eljárási szempontok indokolják. A Közbeszerzési Döntőbizottság előtt folyamatban lévő ügy egyes részeinek elkülönítésére akkor kerülhet sor, ha az elkülönítést célszerűségi, gazdaságossági vagy más eljárási megfontolások indokolják. Az elkülönítés a gyakorlatban egyes kérelmi elemek különválasztását jelenti. További eljárásjogi lehetőség, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a kérelmező ugyanazon közbeszerzési eljárásra vonatkozó több kérelmi eleme esetén a döntést egyidejűleg hozza meg, vagy döntéseit egybefoglalja.

A közbeszerzési jogorvoslati eljárásban különösen nagy jelentőségük van az ideiglenes intézkedéseknek, melyek sok esetben a reparálhatóság garanciái. A Kbt. részletesen szabályozza, hogy mely esetekben, milyen megfontolások alapján alkalmazhat ideiglenes intézkedést a Közbeszerzési Döntőbizottság. Ideiglenes intézkedés alkalmazásának kérelemre vagy hivatalból van helye a jogorvoslati eljárással érintett közbeszerzési eljárás vagy beszerzés alapján történő szerződéskötésig abban az esetben, ha valószínűsíthető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek vagy alapelveinek megsértése, illetőleg ennek veszélye fennáll. Látható tehát, és a joggyakorlat is ezt a tendenciát támasztja alá, hogy alapvető sérelem orvoslása, visszafordíthatatlanná tételének megakadályozása is történhet ideiglenes intézkedés útján. A Döntőbizottság az eset összes körülményeinek mérlegelése alapján hozzá meg döntését. A hatályos Kbt. tételesen felsorolja, hogy milyen tartalmú ideiglenes intézkedés hozható. Eszerint lehetőség van a közbeszerzési eljárás felfüggesztésére, valamint arra, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság felszólítsa a közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjét, hogy a kérelmezőt vonja be az eljárásba. Ahogyan azt fentebb már említettük, a közbeszerzési eljárás felfüggesztése a felhívásban előírt és folyamatban lévő határidőket a felfüggesztés időtartamával meghosszabbítja. Mint minden hasonló esetben, itt is mérlegel a jogalkotó bizonyos, a közérdek védelmével vagy más, kiemelten fontos érdekekkel kapcsolatos

szempontokat. A törvény ezzel összhangban rögzíti, hogy ezen esetekben (pl. nemzetgazdasági ok fennálltakor) a Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlatkérő kérelmére végzéssel engedélyezheti a szerződés megkötését, ha annak előnyei meghaladják a szerződéskötéssel járó hátrányokat. A szerződéskötés engedélyezésére irányuló kérelemben pontosan meg kell jelölni a halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdeket vagy közérdeket (pl. nemzetgazdasági okot), valamint egyidejűleg a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezésére kell bocsátani mindazon dokumentumokat, melyek a kérelem benyújtását megalapozó indokok igazolásául szolgálnak. A Közbeszerzési Döntőbizottságtól elvárt mérlegessel szükségszerűen együtt járó aránytalan felelősség csökkentése érdekében a jogalkotó példálózó jelleggel, mintegy iránymutatásul rögzíti, hogy különösen a közszolgáltatási tevékenység ellátásbiztonsága folyamatosságának fenntartása minősül közérdeknek, valamint a védelmi vagy biztonsági érdek tekinthető hasonló súlyúnak. A szerződéskötés engedélyezésére irányuló kérelemről a Közbeszerzési Döntőbizottság a beérkezéstől számított öt napon belül dönt, és döntése ellen jogorvoslatnak nincs helye. A szerződés megkötését engedélyező végzést a Közbeszerzési Döntőbizottság közzéteszi a Közbeszerzési Hatóság honlapján.

#### **IV.6.1. A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárása**

A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárásának kezdeményezésére meghatározott szervezetek vagy személyek jogosultak, ha feladatkörük ellátása során a Kbt-be ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra.<sup>284</sup> A hivatalbóli eljárás kezdeményezésének joga megilleti természetesen a Közbeszerzési Hatóság elnökét, az Állami Számvevőszéket, a Kormány által kijelölt belső ellenőrzési szervet, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szervet, a Magyar Államkincstárt, az alapvető jogok biztosát, a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezetet, a központosított közbeszerzés során ajánlatkérésre feljogosított szervezetet, a Gazdasági Versenyhivalt, a kormány által az európai uniós és egyéb nemzetközi támogatások ellenőrzésére kijelölt szervet, az állami vagyon felügyeletéért felelős minisztert, valamint az ügyészt és a közbeszerzésekért felelős miniszter. (2014. július 16-tól)

---

<sup>284</sup> A hivatalbóli eljárásra vonatkozó részletes szabályokat *Kbt. 140. és 141.§-ai tartalmazzák.*

A felsorolt szervek és szervek eltérő határidőkben jogosultak a hivatalbóli eljárás kezdeményezésére. Eszerint a jogsértés tudomásra jutásától, közbeszerzési eljárás mellőzése esetén a szerződés megkötéséről, vagy - ha ez nem állapítható meg - teljesítésének bármelyik fél általi megkezdéséről történt tudomásszerzéstől számított harminc napon belül, de legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított egy éven belül, illetve - a közbeszerzési eljárás mellőzése esetén - három éven belül élhet kezdeményezési jogával a Közbeszerzési Hatóság elnöke, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv, a Magyar Államkincstár, az alapvető jogok biztosa, a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet, a központosított közbeszerzés során ajánlatkérésre feljogosított szervezet, a Gazdasági Versenyhivatal, valamint az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter. A jogsértés tudomásra jutásától számított harminc napon belül, de legfeljebb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül, közbeszerzési eljárás mellőzésével történő beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történő megkezdésétől számított három éven belül kezdeményezheti a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárását az Állami Számvevőszék, a Kormány által kijelölt belső ellenőrzési szerv, a kormány által az európai uniós és egyéb nemzetközi támogatások ellenőrzésére kijelölt szerv, valamint a legfőbb ügyész. A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását kezdeményező iratnak is tartalmaznia a fentebb már megjelölt adatokat, továbbá a kezdeményező szerv javaslatot tehet a meghozandó határozatra és ideiglenes intézkedés alkalmazására. A kezdeményező irathoz csatolni kell a jogsértéssel érintett beszerzéssel kapcsolatban rendelkezésre álló iratok másolatát. A Közbeszerzési Döntőbizottság legkésőbb a hivatalbóli kezdeményezés beérkezését követő munkanapon indítja meg az eljárást. Természetesen hivatalbóli kezdeményezés esetén is helye van hiánypótlásnak. A kezdeményezés benyújtását követően a Közbeszerzési Döntőbizottság bizonyos adatokat (az érintett eljárás megnevezése, tárgya, az ügyfelek megnevezése, a kezdeményezés megérkeztenek időpontja) közzétesz a Közbeszerzési Hatóság honlapján. Hivatalbóli kezdeményezés esetén értelemszerűen kell alkalmazni a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítására, valamint az eljárás végzéssel történő megszüntetésére vonatkozó szabályokat. A Kbt. nevesít néhány esetet, amikor a Közbeszerzési Hatóság elnökének kezdeményeznie kell a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását. Az elnöknek ekként kell eljárnia, ha az ajánlatkérő a külön jogszabályban meghatározott, a Közbeszerzési Hatóság elnöke általi felhívástól számított határidő lejártáig nem küldi meg

a Közbeszerzési Hatóságnak az éves statisztikai összegzést. Ugyancsak hivatalbóli kezdeményezést von maga után, ha az érintett szervezet felhívás ellenére is elmulasztja bejelentési, avagy bejelentkezési kötelezettségét a törvény hatálya alá tartozó ajánlatkérők listájába. Hasonló jogkövetkezménnyel jár az is, ha valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére a Kbt-be ütköző módon került sor. Különösen az utóbbi időben vált gyakorivá, hogy jogellenes ajánlatkérői magatartás folytán sérelmet szenvedett ajánlattevők, azért, hogy a jogorvoslati eljárás költségeit ne kelljen viselniük, a Közbeszerzési Hatóság elnökéhez folyamodnak, kérve a hivatalbóli eljárás kezdeményezését. A tapasztalat azt mutatja, hogy ilyen esetekben az elnök általában nem lép fel, és válaszelevelében arra hivatkozik, hogy az egyéni jogsérelem orvoslásának nem a hivatalbóli eljárás elnök általi kezdeményezésének indítványozása, hanem a Kbt. szerinti jogorvoslati kérelem előterjesztése szolgál eszközül.

A Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke abban az esetben is hivatalból indítja meg a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását, ha a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdéséről a Közbeszerzési Döntőbizottság részére megküldött iratok vizsgálata során megállapítja, hogy megalapozottan feltételezhető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek megsértése. Az elnök ilyenkor az iratok beérkezésétől számított tizenöt napon belül indítja meg az eljárást. Ezen eljárás kapcsán van helye hiánypótlásnak, ha ugyanis az elnök az ajánlatkérő által megküldött iratokból nem tudja egyértelműen megállapítani, hogy fennállnak-e a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságát megalapozó körülmények, illetőleg, hogy az ajánlattételi felhívás jogszerű-e, akkor az ajánlatkérőt három napos határidő tűzése mellett telefaxon vagy elektronikusan további adatszolgáltatásra hívhatja fel az ajánlatkérőt. Ha e felhívásnak az ajánlatkérő nem tesz eleget, akkor a Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke a rendelkezésére álló adatok alapján hozza meg döntését az eljárás megindításáról.

A Döntőbizottságra változatlanul fontos szerep hárul a jogorvoslati gyakorlat egységességének biztosítása terén. Ennek főbb eszköze a közbeszerzési biztosokat tömörítő összkollégium, mely rendszeres kollégiumi üléseken alakítja ki az aktuális kérdésekben követendő döntőbizottsági joggyakorlatot. Emellett természetesen a Döntőbizottság elnökének tevékenysége sem elhanyagolható, hiszen az elnök figyelemmel kíséri az eljáró tanácsok döntéshozatalát, és amennyiben azt észleli, hogy az egyes tanácsok eltérő elvi alapokon nyugvó döntéseket hoznak, úgy maga lép fel az egységesség

érdekében, tájékoztatva az összkollégiumot az orvosolandó problémáról. Az összkollégium maga is figyelemmel kíséri a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatát, és véleményt nyilvánít a vitás jogalkalmazási kérdésekben.

Az új Kbt. az úgynevezett elvi döntés formájában új jogintézményt honosított meg közbeszerzési jogunkban. Az elvi döntés háttérében a jogalkotó azon törekvése áll, hogy miként a bíróságok jogalkalmazásában, úgy a Közbeszerzési Döntőbizottság működése során is csökkenteni kell a sokféle értelmezési lehetőségéből eredő anomáliákat. Mindez a jogorvoslati eljárás kiszámíthatóbbá, átláthatóbbá válását eredményezi. A Közbeszerzési Döntőbizottság ezen elvi döntéseket, jogértelmezéseket internetes honlapján teszi közzé a nyilvánosság állandó, naprakész tájékoztatása céljából. A Közbeszerzési Döntőbizottság konkrét ügyekben eljáró tanácsai jogosultak elvi kérdésben dönteni, ezen elvi döntéseiket azonban kötelesek a Közbeszerzési Döntőbizottság elnöknek bemutatni. Az elnök az elvi döntést az összkollégium elé terjeszti, ugyanis ez a testület jogosult kimondani, hogy a döntés valóban elvi jelentőségű-e. Ha igen, akkor a Közbeszerzési Döntőbizottság honlapján iránymutatás közzétételére kerül sor. A folyamat ellentétes irányban is hasonló. Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság valamely tanácsa jogkérdésben el kíván térni valamely elvi döntéstől, akkor minden megelőzően a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökét kell tájékoztatnia. Az elnök a fentiekhez hasonlóan eljárva, az összkollégium elé terjeszti a tervezett döntést véleményalkotás céljából.

#### **IV.6.2. Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásnak kezdeményezése**

E téma kapcsán – előljáróban – mintegy bevezetésképpen, meg kell említeni, hogy „az Európai Unió alapszerződésai és a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati kérdéseit szabályozó irányelvek rendelkezései mellett az Európai Unió Bírósága ítéleteiben – természetesen az alapszerződések és az irányelvek vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése során – megfogalmazott követelmények is meghatározzák a kialakítandó rendszer szervezeti és eljárási részleteit.”<sup>285</sup>

Az Európai Unió Bíróságának közbeszerzési ügyekben is vitathatatlan jelentősége azonban nem merül ki a konkrét jogesetek kapcsán zajló ítéletalkotásban, hanem jelentős szerep jut az előzetes döntéshozatali eljárásnak is.<sup>286</sup>

---

<sup>285</sup> BOZZAY 2013. 55. o.

<sup>286</sup> Az előzetes döntéshozatali eljárás lehetőségét az *Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés (EKSz) 234. cikke* teremtette meg.



Az Európai Közösséget létrehozó szerződésben foglalt szabályok lehetővé teszik, hogy a tagállami bíróságok, hatóságok meghatározott esetekben az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezzék. „Ahhoz, hogy az uniós jog hatékonyan érvényesüljön a tagállamokban, e jog egységes értelmezésére és alkalmazására van szükség, amelynek biztosításában kiemelt szerep jut az előzetes döntéshozatali eljárásnak”.<sup>287</sup>

Az előzetes döntéshozatali eljárás sajátos rendszerében a nemzeti bíróság vagy hatóság fordulhat, illetve egyes esetekben fordul kötelezően az Európai Bírósághoz, és bár az alapeljárásban részt vevő felek erre nézve tehetnek indítványt, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés feltevése, valamint a kérdések megfogalmazása a nemzeti bíró feladata, és egyik kérdésben sem köti a felek előterjesztése. Előzetes döntésért a tagállami bíró akkor fordulhat, ha az előtte felmerült ügyben való döntéshez az EK-Szerződés értelmezése, a közösségi intézmények vagy az EKB jogi aktusai érvényességének megállapítása vagy ezek értelmezése, illetve a Tanács jogi aktusa által létrehozott szervek alapokmányának értelmezése szükséges.

Az Európai Bíróság feladata az előzetes döntéshozatali eljárás rendszerében a tagállami bíróságok, hatóságok munkájának segítése a közösségi jog egységes értelmezésének biztosítása érdekében.

Ennek keretében az Európai Bíróság nem a tagállami bíróság vagy hatóság előtti ügyet dönti el, hanem csupán a közösségi jog értelmezése vagy érvényessége tekintetében ad számára (és egyébként mindenkre kiterjedő hatállyal) kötelező érvényű útmutatást.

Ez a jog a Közbeszerzési Döntőbizottságot is megilleti, hiszen az előtte folyó eljárásban is lehet szükség az uniós jog valamely rendelkezésének értelmezésére. Ezzel összhangban a hatályos Kbt. úgy rendelkezik, hogy amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság él e jogával, úgy erről külön végzéssel dönt, és az előtte folyamatban lévő eljárást felfüggeszti. E végzésében a Döntőbizottság meghatározza azt a kérdést, amelyben az Európai Bíróság előzetes döntése szükséges, valamint a feltett kérdés megválaszolásához szükséges mértékben ismerteti a tényállást és a magyar jog érintett szabályait. Végzését a Döntőbizottság az Európai Bíróság számára való kézbesítéssel egyidejűleg tájékoztatásul megküldi az igazságügyért felelős miniszternek, valamint az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek is.

---

<sup>287</sup> MOHAI Ágoston: Az Európai Unió joga a gyakorlatban; in: Jogtudományi Közlöny; LXIX. évfolyam; 2014. márciusi szám; 164. o.

Az előzetes döntéshozatali eljárást eredményező végzés ellen halasztó hatályú jogorvoslatnak van helye.<sup>288</sup>

#### **IV.6.3. A Közbeszerzési Döntőbizottság vizsgálatának terjedelme**

A jogalkotó a jogsértések maradéktalan felszámolásának álláspontjára helyezkedve a Közbeszerzési Döntőbizottságot feljogosította arra is, hogy amennyiben az eljárás során a kérelem alapján vizsgáltakon túli bizonyos jogsértésekről szerez tudomást, úgy e tekintetben hivatalból eljárjon. Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlatkérők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Ha az eljáró tanács az eljárás kiterjesztésének szükségességét érzékeli, akkor ezt jeleznie kell a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökének, aki a kérdésben dönteni jogosult.<sup>289</sup>

A jogalkotónak rendeznie kellett, hogy miként járjon el a Közbeszerzési Döntőbizottság abban az esetben, ha a kérelmező visszavonja jogorvoslat iránti kérelmét. A Döntőbizottságnak akkor kell az eljárást a kérelem visszavonása ellenére is folytatnia, ha a rendelkezésre álló adatok alapján súlyos jogsértés valószínűsíthető.

Gyakran előfordul, hogy eljárása során a Közbeszerzési Döntőbizottság olyan jogsértésről szerez tudomást, melynek elbírálása más szerv hatáskörébe tartozik. A hatályos Kbt. szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság ilyen esetben köteles a más jogszabály megsértésére utaló körülményt jelezni az illetékes szervnek, így különösen a nyomozó hatóságnak, az Állami Számvevőszéknek, a Kormány által kijelölt belső ellenőrzési szervnek, vagy pedig - figyelemmel arra, hogy a közbeszerzési jogsértések gyakran valósítanak meg egyben versenyjogi jogsértést is - a Gazdasági Versenyhivatalnak. A közbeszerzéssel összefüggésben a fentebb már érintett kartelltilalom mellett „összefüggések tárhatók fel a tisztességtelen verseny általános tilalmával, valamint bizonyos esetekben a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmával kapcsolatosan is.”<sup>290</sup>

A Közbeszerzési Döntőbizottságnak – a jogvita megalapozott elbírálása érdekében – fontos eljárásjogi kötelezettségei vannak. Gondoskodnia kell például arról, hogy a kérelmező és

---

<sup>288</sup> Az előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó szabályokat *Kbt. 145.§-a* tartalmazza.

<sup>289</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság vizsgálatának terjedelmére és a szerv eljárására vonatkozó részletes szabályokat a *Kbt. 146-151.§-ai* tartalmazzák.

<sup>290</sup> JUHÁSZ 2014. 305. o.

az ellenérdekű ügyfél minden, az eljárás során felvetődött új tény, előterjesztett kérelmet, nyilatkozatot megismerhessen és kifejthesse mindezekkel kapcsolatos álláspontját. E kötelezettségének a Döntőbizottság úgy tesz eleget, hogy az észrevételeket öt napon belüli nyilatkozattétel céljából megküldi az ellenérdekű ügyfeleknek és egyéb érdekeltnek. Tárgyalás tartása esetén az ügyfelek, illetve egyéb érdekelt köteles valamennyi érdemi nyilatkozatot, észrevételt a tárgyalást megelőzően megtenni, és a tárgyalást követően további észrevételt vagy nyilatkozatot kizárólag a Közbeszerzési Döntőbizottság erre irányuló felhívása esetén terjeszthetnek elő. A tárgyalást követően a Közbeszerzési Döntőbizottság felhívása nélkül előterjesztett észrevételeket vagy nyilatkozatokat a Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. rendelkezése értelmében figyelmen kívül hagyja a döntéshozatal során.

Garanciális szabály, hogy a Döntőbizottság a tárgyalást az eljárás megindításától számított húsz napon belüli időpontban köteles megtartani. Hasonlóan a polgári perrendtartás szellemiségéhez, a közbeszerzési ügyben tartott tárgyalások is nyilvánosak. A Közbeszerzési Döntőbizottság indokolt végzésével a tárgyalásról vagy annak egy részéről a nyilvánosságot hivatalból vagy kérelemre kizárhatja, ha a zárt tárgyalásnak a Kbt.-ben rögzített valamely oka fennáll. Ilyen ok lehet a minősített adat, üzleti titok vagy külön törvényben rögzített más titok megőrzése, feltéve, hogy ez feltétlenül szükségessé teszi a nyilvánosság kizárását. A minősített beszerzéssel, a minősített beszerzési eljárással, a védelmi beszerzéssel, valamint a védelmi beszerzési eljárással kapcsolatos jogorvoslati eljárásban tárgyalás tartása esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság minden esetben zárt tárgyalást tart.

A Döntőbizottság tárgyalásán az ügyfeleken kívül egyéb érdekelt is jelen lehetnek, képviseltethetik magukat, észrevételeket tehetnek, és a tárgyalás befejezéséig bizonyítékokat terjeszthetnek elő.

A jogalkotó – a fentebb ismertetett szabályokkal összhangban – széles körűen szabályozza a feleket megillető iratbetekintési jogot. Az eljárás megindításától számított tizenötödik napig a kérelmező, az ellenérdekű ügyfél, valamint ezek képviselője betekinthez a jogorvoslati eljárás irataiba, és azokról másolatot igényelhet, feljegyzést készíthet. A Közbeszerzési Hatóság tagját megillető iratbetekintési jog ezzel szemben időben sem korlátozott. A jogalkotónak egyensúlyt kellett teremtenie az iratbetekintési jog gyakorlása és az üzleti titok védelme között. Hatályos közbeszerzési törvényünk szerint az

iratbetekintési jog kizárásának vagy korlátozásának az üzleti titok védelmére hivatkozással is kizárólag olyan adatok, iratok tekintetében lehet helye, melyek nem minősülnek közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak. A jogalkotó az iratbetekintési jog kizárásának kérelmezését vélelmezi olyan esetekben, amikor az ajánlattevő már az ajánlatában is elkülönített módon, üzleti titokként helyezett el bizonyos iratokat, vagy pedig a közbeszerzési eljárásban kérte bizonyos, általa benyújtott iratok üzleti titokként kezelését. Ilyenkor nyilvánvaló, hogy az ajánlattevőnek a jogorvoslati eljárásban is alapvető érdeke fűződik az érintett iratok, adatok tekintetében az üzleti titok védelméhez. A Közbeszerzési Döntőbizottság minden esetben alapos vizsgálatot folytat le annak megállapítása céljából, hogy az iratbetekintési jog korlátozásának vagy kizárásának feltételei fennállnak-e. A gyakorlatban sokszor áthidaló megoldásnak bizonyul az érintett kötelezése üzleti titkot nem tartalmazó iratváltozat készítésére. A fentebb említett, a Döntőbizottság előtti eljárásban részt vevő, illetve közvetlenül érintett személyeken kívül mások akkor tekinthetnek be a közbeszerzési, illetve a jogorvoslati eljárás irataiba, ha azok ismeretéhez jogos érdekük fűződik, és iratbetekintésük nem ütközik a minősített adat védelmére vonatkozó, elsőbbséget élvező szabályokba. Az iratbetekintésnek jogszabályi korlátja is lehet, így például abban az esetben, ha a minősített adatot tartalmazó iratba való betekintéshez szükséges, a jogszabály által megkövetelt felhasználói engedély hiányzik. Az olyan tárgyalásról készült jegyzőkönyvet, amelyről a nyilvánosságot a minősített adat védelme érdekében kizárták, nem lehet lemásolni vagy arról feljegyzést készíteni. Ilyen esetekben – ugyancsak jogszabályi előírások miatt – az iratbetekintés feltételeit a Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke állapítja meg.

A Kbt. által a jogorvoslati eljárásra nézve megállapított eljárási szabályok megsértése esetére jogkövetkezmények alkalmazását teszi lehetővé. A Közbeszerzési Döntőbizottság ötvenezer forinttól ötszázezer forintig terjedő bírsággal sújthatja a kérelmezőt vagy a jogorvoslati eljárás egyéb résztvevőjét, ha az hamis adatot közöl vagy az ügy elbírálása szempontjából lényeges adatot elhallgat, az előírt felvilágosítást nem vagy nem határidőben adja meg, továbbá, ha a gazdasági, szakmai vagy közbeszerzési tevékenységével kapcsolatos iratokba való betekintést akadályozza. Hasonló jogkövetkezménnyel jár, ha valaki nyilvánvalóan alaptalanul tesz kizárásra irányuló bejelentést vagy ugyanabban az eljárásban ugyanazon közbeszerzési biztos ellen ismételt alaptalan bejelentést tesz. Az eljárási bírságot kiszabó végzés ellen a végzés végrehajtására halasztó hatályú önálló jogorvoslatnak van helye.

A Kbt. a jogorvoslati eljárás időtartamát is szabályozza. A jogalkotó annak függvényében differenciál, hogy az ügyben kerül-e sor tárgyalás tartására. Amennyiben igen, úgy a Közbeszerzési Döntőbizottság főszabály szerint az eljárás megindításától számított harminc napon belül köteles az eljárást befejezni. Ha tárgyalásra nem kerül sor, akkor ez az időtartam tizenöt nap. Ha az eljárás tárgya a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés Kbt.-be ütköző módosítása vagy teljesítése, akkor hatvan nap áll a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezésére. Gyakorlati problémákat vetett fel a határidő számítása azon esetekben, amikor a Közbeszerzési Döntőbizottság a fentebb ismertetett szabályok szerint több, előtte folyamatban lévő ügyet egyesített. Hatályos törvényünk ezzel összefüggésben akként rendelkezik, hogy egyesítés esetében az elintézési határidőt a legutoljára indult eljáráshoz képest kell számítani. A Közbeszerzési Döntőbizottság az elintézési határidőt indokolt esetben egy alkalommal (a törvény szerint legfeljebb tíz, illetőleg harminc nappal) meghosszabbíthatja, és erről legkésőbb az eredeti határidő lejártának napján értesítenie kell mindazokat, akiket az eljárás megindításáról értesítettek. Ugyancsak gyakorlati bizonytalanságok kiküszöbölését szolgálja a hatályos Kbt. azon rendelkezése, mely szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt folyamatban lévő eljárás felfüggesztését az ügyfél nem kérheti.

#### **IV.6.4. A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata**

A Közbeszerzési Döntőbizottság a Közbeszerzési Hatóság nevében hozza meg határozatát.<sup>291</sup> Ha a kérelem alaptalan, akkor azt a Közbeszerzési Döntőbizottság elutasítja. Hivatalbóli eljárás esetén ennek megfelelője a jogsértés hiányának megállapítása. A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata korlátozódhat a jogsértés megállapítására, de emellett bizonyos jogkövetkezmények alkalmazására is lehetőség nyílik. Bizonyos esetekben a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki. Végül olyan tartalmú érdemi határozat is lehetséges, melyben a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja a jogsértés megtörténtét és a külön jogszabályban meghatározottak szerint eltiltja az ajánlattevőt, alvállalkozót, vagy a közbeszerzési eljárásban részt vett más szervezetet a közbeszerzési eljárásban való részvételtől. Jogsértés megállapítása esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárás

---

<sup>291</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatára vonatkozó rendelkezéseket a Kbt. 152.§-a tartalmazza.

befejezése előtt felhívhatja a jogsértőt a Kbt.-nek megfelelő eljárásra, illetőleg az ajánlatkérő döntésének meghozatalát feltételhez kötheti. A Döntőbizottság a közbeszerzési eljárás folyamán hozott vagy azt lezáró ajánlatkérői döntést a jogsértés megállapításával egyidejűleg akkor semmisítheti meg, ha e döntés alapján a szerződést még nem kötötték meg. Súlyos jogkövetkezményként a Döntőbizottság elrendelheti az ajánlattevőnek a minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékéből való törlését, valamint a gazdasági szereplőt a külön jogszabályban meghatározottak szerint eltilthatja közbeszerzési eljárásban való részvételtől. Bírság kiszabására egyaránt lehetőség van a jogsértő szervezettel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.

A hatályos Kbt. bizonyos esetekre nézve a bírságot elkerülhetetlen, a Közbeszerzési Döntőbizottság által kötelezően alkalmazandó jogkövetkezményként szabályozza. Nem tekinthet el a Döntőbizottság a bírság kiszabásától, ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésében áll, ha a felek a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértésével kötöttek szerződést, továbbá, ha a szerződést hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás eredményeként úgy kötötték meg, hogy nem álltak fenn a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságának feltételei. Súlyos, és hasonló jogkövetkezménnyel járó magatartás a Közbeszerzési Döntőbizottság előzetes értesítésének elmulasztása hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása esetén. Végül kötelező a bírság kiszabása abban az esetben is, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárását a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezte, és ezen eljárás eredményeként kerül sor jogsértés megállapítására.

A Közbeszerzési Döntőbizottságot – még kötelező bírságkiszabás esetén is – széles körű mérlegelési jog illeti meg. A hatóságnak az eset összes körülményei alapján kell megítélnie, hogy bizonyos esetekben indokolt-e bírság kiszabása vagy a gazdasági szereplőnek a közbeszerzési eljárásban való részvételtől eltiltása. Ugyancsak mérlegelés tárgyát képezi a bírság összege és az eltiltás időtartama. A döntőbizottsági mérlegelés zsinórmértékeit a Kbt. példálózó jelleggel határozza meg, amikor úgy rendelkezik, hogy a szervnek különösen a jogsérelem súlyát, a közbeszerzés tárgyát és értékét, a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását, a Kbt.-be ütköző magatartás ismételt tanúsítását, a jogsértőnek az eljárást segítő együttműködő magatartását kell figyelembe vennie. A jogsértés nyilvánvaló szándékosságát (pl. tudatos versenykizáró magatartás, az ajánlattételi felhívás „testre szabása” stb.) súlyosító körülményként kell

értékelni. Az alkalmazható bírságmértéket a jogalkotó alacsonyabb szinten, kormányrendeletben szabályozza.

Az eljárást lezáró ajánlatkérői döntés megsemmisítése esetén az ajánlatkérő köteles az ilyen tartalmú döntőbizottsági határozat végrehajthatóságának időpontjától számított harminc napon belül új eljárást lezáró döntést hozni. Ha nem áll fenn az eljárás előre látható eredménytelensége, akkor döntése meghozatala előtt az ajánlatkérő köteles beszerezni valamennyi, érvényes ajánlatot tett ajánlattevő nyilatkozatát arról, hogy ajánlatát fenntartja. Az ajánlattevő „hallgatása”, az ajánlatkérő által e nyilatkozat megtételére adott határidő eredménytelen eltelte, az ajánlattevő visszalépésével esik egy tekintet alá.

Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértését állapítja meg határozatában, úgy az ajánlattevőnek lehetősége nyílik az adott közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéstől való elállásra. E jogát az ajánlattevő a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának kézbesítésétől számított harminc napon belül és kizárólag abban az esetben gyakorolhatja, ha a jogsértés befolyásolta a közbeszerzési eljárást lezáró döntést.

#### **IV.6.5. Jogorvoslat a Közbeszerzési Döntőbizottság döntése ellen<sup>292</sup>**

A Közbeszerzési Döntőbizottságnak az eljárás során hozott végzése ellen külön jogorvoslatnak csak a Kbt.-ben kifejezetten nevesített esetekben van helye. Ebbe a körbe tartoznak az eljárás felfüggesztését elrendelő, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító, valamint az eljárást megszüntető végzések. Az ilyen végzések ellen irányuló jogorvoslati kérelmet a végzés kézbesítésétől számított nyolc napon kell benyújtani a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz, és a kérelmet ez a szerv fogja továbbítani az ügy irataival együtt az elbírálásra jogosult közigazgatási és munkaügyi bíróságnak. A bíróság, mely a végzés megváltoztatására is jogosult, a jogorvoslati kérelmet nemperes eljárásban, soron kívül bírálja el. A bíróság végzése ellen sem fellebbezésnek, sem felülvizsgálatnak nincs helye. A Kbt. eljárására kifejezetten a Pp. XX. fejezetének szabályait rendeli alkalmazni, hacsak a Kbt.-ből vagy a nemperes eljárás jellegéből más nem következik.

---

<sup>292</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság döntése elleni jogorvoslatra vonatkozó részletes szabályokat *Kbt. 156-160.§-ai* tartalmazzák.

A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata ellen – és a Kbt. ebben a Ket. szabályainak alkalmazási körét a közbeszerzési eljárás tekintetében szűkíti – sem fellebbezésnek, sem újrafelvételi eljárásnak nincs helye, hanem csupán bírósági felülvizsgálat kérhető. A felülvizsgálatot keresettel kérheti, akinek jogát vagy jogos érdekét a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata sérti, illetőleg aki a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásnak kezdeményezésére jogosult. A Kbt. – a korábbi bizonytalanságot kiküszöbölendő – kifejezetten rögzíti, hogy felülvizsgálatnak nem csupán a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszabálysértése esetén van helye, hanem akkor is, ha a felperes szerint a Döntőbizottság nem megfelelően értékelte, minősítette a kérelmezett korábbi eljárását, döntését a Kbt. szabályaira tekintettel.

Összehasonlításképpen: korábban az ügyfél, illetőleg a törvényes érdekeiben sérelmet szenvedett fél jogszabálysértésre hivatkozva kérhette a közbeszerzési ügy érdemében hozott határozat bírósági felülvizsgálatát. Keresetében anyagi és eljárásjogi jogszabálysértésre hivatkozhatott, és arra, hogy a határozat meghozatalakor az alkalmazott jogszabályt a hatóság tévesen értelmezte<sup>293 294</sup>.

A keresetlevelet a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül kell benyújtani, mégpedig a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. Az e szabályok figyelmen kívül hagyásával előterjesztett kereset a következetes jogalkalmazói gyakorlat alapján elkésztnek minősül. A keresetlevelet a Közbeszerzési Döntőbizottság továbbítja a bírósághoz az ügy irataival, a keresetlevélben foglaltakra vonatkozó nyilatkozatával együtt a keresetlevél beérkezésétől számított öt napon belül. A Döntőbizottság egyidejűleg tájékoztatja a bíróságot az előtte folyt eljárásban részt vett ügyfelekről és mindazon érdekeltokről, akikre a jogorvoslattal érintett határozat rendelkezést tartalmaz. Ez azt a célt szolgálja, hogy a bíróság mielőbb tudomást szerezzen azok személyéről, akiket a beavatkozás lehetőségéről értesíteni kell. A bíróságnak nyolc napja van arra, hogy a keresetlevelet megvizsgálja és azt - a jogszabálynak való megfelelés esetén – a Közbeszerzési Döntőbizottság nyilatkozatával együtt a felperesnek megküldje. Lehetőség van arra is, hogy keresetlevelében a felperes a döntőbizottsági határozat felfüggesztését kérje. Az erre irányuló indokolt kérelemről a bíróság az iratok beérkezését követő öt napon belül határoz, és határozatát haladéktalanul megküldi a felperesnek. Ha az ügyben olyan érdekeltnek vannak, akiket a hatályos jogszabályok értelmében a beavatkozás lehetőségéről értesíteni kell, a bíróság ezt azzal a

---

<sup>293</sup> BALOGH et al. i. m. 507. o.

<sup>294</sup> (Lásd a *Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 31. számú állásfoglalását*)



figyelmeztetéssel teszi meg, hogy a beavatkozást az értesítés kézhezvételét követő nyolc napon belül be kell jelenteni, és e határidő elmulasztása esetén igazolásnak nincs jele. Általános szabályként rögzíti a Kbt., hogy az érdemi döntőbizottsági határozat felülvizsgálata iránti perben a beadványok hiányosságának pótlására legfeljebb nyolc napos határidő adható, melynek legfeljebb nyolc nappal történő meghosszabbítására mindössze egyszer, indokolt esetben nyílik mód.

Főszabály szerint a bíróság az ügy érdemében tárgyaláson kívül határoz, a felek bármelyikének erre irányuló kérése esetén azonban tárgyalást tart. Tárgyalás tartását a felperes a keresetlevélben, az alperes pedig a keresetlevélre tett nyilatkozatában kérheti. Ennek elmulasztása esetén igazolásnak nincs helye, vagyis a felek egyike sem hivatkozhat például arra, hogy az eljárás későbbi szakaszában szerzett tudomást valamely, tárgyalás tartását indokoló körülményről. A bíróságnak az első tárgyalást – ha tárgyalás tartására sor kerül – az iratok beérkezését követő harminc napon belül kell megtartania. Alapvető érdek fűződik az eljárás mielőbbi befejezéséhez, ezért a Kbt. akként rendelkezik, hogy, ha nincs szükség bizonyítási eljárás lefolytatására, vagy, ha tárgyalás tartására egyáltalán nem kerül sor, akkor az eljárást az iratok bíróságra érkezését követő harminc napon belül be is kell fejezni. A határidők számításakor a hiánypótlásra fordított idő nem vehető figyelembe.

A bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát – ideértve a bírság összegét is – megváltoztathatja, és alkalmazhatja a Közbeszerzési Döntőbizottság mozgásterével összefüggésben már ismertett jogkövetkezményeket. A döntőbizottsági határozat hatályon kívül helyezésére kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha a Döntőbizottság eljárása során lényeges és az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértés történt. A bíróság határozata ellen kizárólag abban az esetben van helye fellebbezésnek, ha a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztatja. A jogalkotó a közbeszerzési ügy megnyugtató lezárásának tekinti a Közbeszerzési Döntőbizottság és a felülvizsgálatra jogosult bíróság egymással egybecsengő határozatát, így az ilyen bírósági határozat ellen fellebbezésnek a korábbi szabályozástól és gyakorlattól eltérően hatályos közbeszerzési törvényünk szerint már nincs helye.

Megállapítható, hogy Magyarországon a közigazgatási ügyekben jelenleg alapvetően egyfokú a közigazgatási bírósági eljárás.<sup>295</sup>

---

<sup>295</sup> (Vö.: a Pp. 340.§ (1) bekezdés)

„Többfokú bírósági fórumrendszert az Alaptörvény sem követel meg, a jogorvoslati jog pedig szintén már az egyfokú bírósági eljárással is megvalósul.”<sup>296</sup>

A közbeszerzési eljárások tekintetében az eljárás elhúzódásának megakadályozásával kapcsolatos jogos igény alapjául további, a közbeszerzési eljárás természetében rejlő speciális indokok szolgálnak. A gyakorlat bizonyította, hogy a bírósági határozatok elleni további fellebbezés lehetőségének általános deklarálása „oly mértékben hosszabbítja meg a közigazgatási ügyek időtartamát, ami sem a jogkereső állampolgárok, sem a közigazgatás működőképessége szempontjából nem kívánatos”.<sup>297</sup>

Ennek megfelelően helyezkedett a jogalkotó a közbeszerzési ügyekben arra az álláspontra, hogy a bírósági határozat elleni fellebbezés jogát csak korlátozottan biztosítja. Az, hogy létezik olyan eset, melyben a jogalkotó a fellebbezést lehetővé teszi, arra vezethető vissza, hogy a közigazgatási szervezetrendszeren belüli fellebbezés lehetősége a közbeszerzési ügyek kapcsán hiányzik, hiszen a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata elleni jogorvoslat legelső állomása a bíróság, és nem valamely felettes szerv.

Határozatát a bíróság a meghozatalától számított nyolc napon belül kézbesíti a felek részére. Ha a bíróság a gazdasági szereplőt eltiltja a közbeszerzési eljárásban való részvételtől, akkor határozatát megküldi a Közbeszerzési Hatóságnak.

#### **IV.6.6. Speciális perek a hatályos közbeszerzési jogorvoslatban**

A jogalkotó a hatályos Kbt.-ben is szabályoz néhány speciális pertípust.<sup>298</sup>

Elsőként említendő a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata és a szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenségének megállapítása iránti egységes per. Ez arra teremt lehetőséget, hogy kérelmező egyszerre kérje a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálatát, a szerződés érvénytelenségének megállapítását és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazását. A Kbt. rögzíti, hogy a kérelmező mindezeket kizárólag ugyanazon perben kérheti.

Ebben a perben a bíróság azt vizsgálja, hogy fennáll-e a szerződés Kbt.-ben rögzített semmissége. A Kbt. értelmében semmis a szerződés, ha azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével vagy a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértésével

---

<sup>296</sup> KOVÁCS – F. ROZSNYAI – VARGA i. m 707. o.

<sup>297</sup> KOVÁCS – F. ROZSNYAI – VARGA i. m 707. o.

<sup>298</sup> A vonatkozó rendelkezéseket Kbt. 161-165.§-ai tartalmazzák.

kötötték meg, továbbá ha hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás eredményeként úgy kötötték meg, hogy nem álltak fenn ezen eljárás alkalmazhatóságának feltételei. A szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértése akkor eredményezi a szerződés semmisségét, ha ezzel megfosztották az ajánlattevőt a szerződéskötést megelőző jogorvoslat lehetőségétől, és egyben olyan módon sértették meg a közbeszerzésekre vonatkozó szabályokat, hogy az befolyásolta az ajánlattevő esélyét a közbeszerzési eljárás megnyerésére. A per alperesei a Közbeszerzési Döntőbizottság, valamint a szerződő felek. A keresetlevelet a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül kell benyújtani a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz, amely szerv azt és az ügy iratait (ideértve saját nyilatkozatát is) öt napon belül továbbítja a bírósághoz. Ebben a perben egyéb polgári jogi igény érvényesítésének nincs helye. Az eljárási szabályok közül kiemelendő, hogy a keresetet csak a per indítására nyitva álló időn belül lehet megváltoztatni, illetve kiterjeszteni. A felek tárgyalás tartását kérhetik, és ebben az esetben a bíróság a tárgyalást követően előterjesztett további észrevételeket vagy nyilatkozatokat nem veszi figyelembe döntése meghozatalakor, kivéve, ha a fél azokkal kifejezetten erre irányuló bírósági felhívásnak tesz eleget. A bíróság a per eredményeként a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztathatja, valamint további (a Kbt.-ben a Közbeszerzési Döntőbizottságnál szabályozott) jogkövetkezményeket is alkalmazhat. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának hatályon kívül helyezése a szerződés érvénytelenségének tárgyában a per megszüntetését eredményezi. A fő szabály a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának hatályban tartása vagy megváltoztatása; hatályon kívül helyezésre kizárólag abban az esetben kerül sor, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása során a jogorvoslati eljárás lényeges és az ügy érdemére kiható szabályainak megsértésére került sor.

A Kbt. úgy rendelkezik, hogy nem semmis a szerződés, ha az ajánlatkérő azért nem folytatott le hirdetmény közzétételével induló közbeszerzési eljárást, vagy azért kötött közbeszerzési eljárás mellőzésével megállapodást, mert úgy ítélte meg, hogy a hirdetmény nélkül induló közbeszerzési eljárás alkalmazására, vagy a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő szerződéskötés mellőzésére a Kbt. szerint lehetősége volt. Ebben az esetben is csak akkor lehet eltekinteni a szerződés érvénytelenségének megállapításától, ha szerződéskötési szándékáról az ajánlatkérő a jogszabálynak megfelelő minta szerinti hirdetményt tett közzé, továbbá ha a szerződést nem kötötte meg a hirdetmény közzétételét követő naptól számított tizedik napon belül. A szerződés részleges érvénytelenségének vagy az érvénytelenség hiányának az itt írtak alapján történő megállapítása esetén a bíróság bíróságot köteles kiszabni az eset összes körülményeit figyelembe vevő mérlegelés útján

megállapított nagyságrendben, de legfeljebb a szerződés értékének tizenöt százalékáig terjedően. A jogbiztonság jegyében lehetőség van arra is, hogy a bíróság az érvénytelenség jogkövetkezményeinek megállapításakor a szerződést a határozathozatalig terjedő időre hatályossá nyilvánítsa, ám bírság kiszabása – legfeljebb a szerződés értékének tíz százalékáig terjedően – ebben az esetben is kötelező. A Kbt. kifejezetten rögzíti, hogy a bíróság határozata ellen fellebbezésnek - kivéve a szerződés érvénytelensége tárgyában hozott határozatot - kizárólag akkor van helye, ha a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztatja.

A következő pertípus, melynek részletesebb vizsgálata szükséges, a szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenségének megállapítása iránti polgári per. Ezen pertípus felperese a Közbeszerzési Döntőbizottság, mely a perben teljes költségmentességet élvez. A szervnek akkor kell pert indítania a szerződés érvénytelenségének kimondása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt, ha az ügy érdemében hozott határozatában megállapítja, hogy a szerződést a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével vagy a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértésével kötötték meg, továbbá ha hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás eredményeként úgy kötötték meg, hogy nem álltak fenn ezen eljárás alkalmazhatóságának feltételei. A szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértése, ahogy fentebb már érintettük, akkor eredményezi a szerződés semmisségét, ha ezzel megfosztották az ajánlattevőt a szerződéskötést megelőző jogorvoslat lehetőségétől, és egyben olyan módon sértették meg a közbeszerzésekre vonatkozó szabályokat, hogy az befolyásolta az ajánlattevő esélyét a közbeszerzési eljárás megnyerésére. A perindítással egyidejűleg a Közbeszerzési Döntőbizottságnak ideiglenes intézkedésként a szerződés további teljesítésének felfüggesztését kell kérnie a bíróságtól. A per megindítására nyitva álló határidő - melynek elmulasztása esetén van helye igazolásnak - az érdemi döntőbizottsági határozat meghozatalától számított harminc nap. A Közbeszerzési Döntőbizottság a per megindításáról a Közbeszerzési Hatóság honlapján tájékoztatást tesz közzé, melynek kötelező tartalmi elmeit a Kbt. előírja. Ha e per eredményeképpen a bíróság a szerződés érvénytelenségét állapítja meg, akkor az érvénytelenség a szerződés megkötésének időpontjára visszaható hatályú, vagyis a szerződés megkötése előtt fennállott helyzet visszaállítására kerül sor. A részleges érvénytelenségnek, illetve az érvénytelenség hiányának megállapítása esetén az egységes per kapcsán fentebb írtak irányadók. A szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenségének megállapítása

iránti polgári perre az a közigazgatási és munkaügyi bíróság kizárólagosan illetékes, amely ugyanazon közbeszerzési jogsértés ügyében a döntőbizottsági határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben eljár.

Mivel a jogalkotó a közigazgatási (döntőbizottsági) határozat bírósági felülvizsgálata mellett ismeri a fentebb említett pertípusokat is, ezért a gyakorlat irányából megfogalmazódó igényekre figyelemmel azt az esetet is rendeznie kellett, amikor közel egyidejűleg több eljárás is folyamatba kerül. A hatályos Kbt. ennek megfelelően úgy rendelkezik, hogy amennyiben a Döntőbizottság a szerződés semmisségét állapítja meg a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatósági feltételeinek hiánya vagy a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértése miatt, és ezen érdemi határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezték, akkor a Közbeszerzési Döntőbizottság által ugyanazon ügyben indított polgári per a bírósági felülvizsgálat kapcsán eljáró közigazgatási per bíróságához át kell tenni, ha a közigazgatási per indul később. A közigazgatási per és a Közbeszerzési Döntőbizottság által indított polgári per tehát egyesíteni kell.

A hatályos Kbt. is rögzíti, hogy a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított bármely polgári jogi igény érvényesíthetőségének feltétele, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata során a bíróság a jogsértést jogerősen megállapítsa. Abban az esetben, ha az ajánlattevő kártérítésként kizárólag az ajánlat elkészítésével és a közbeszerzési eljárásban való részvétellel kapcsolatban felmerült költségeinek megtérítését követeli az ajánlatkérőtől, akkor bizonyítási kötelezettségének terjedelme szűkebb körű. A kártérítési igény érvényesítéséhez ilyenkor elegendő azt bizonyítania, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok valamely rendelkezését, és, hogy az ajánlattevőnek valódi esélye volt a szerződés elnyerésére, valamint, hogy a jogsértés kedvezőtlenül befolyásolta a szerződés elnyerésére vonatkozó esélyét. „Ezt a Ptk. alapján nem tehetné meg, mivel e kiadások számára nem kárként jelentkeztek, ugyanis, ha nyert volna, akkor is terhelnék e költségek. Ezért a Kbt. az európai közösségi joggal összhangban – speciális

kártérítési tényállást hoz létre erre az esetre, kiegészítve a jogsértés miatt hátrányt szenvedők jogorvoslati eszköztárát.”<sup>299 300</sup>

Végül a hatályos Kbt. a jogorvoslati eljárás körében szabályozza az Európai Bizottság eljárását is, melyre akkor kerülhet sor, ha az Európai Bizottság az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzési eljárásban a közbeszerzési eljárásra vonatkozó európai közösségi szabályok nyilvánvaló megsértését észleli.<sup>301</sup> Az Európai Bizottság az észlelt jogsértésről - a Közbeszerzési Hatóság megkeresése mellett - értesíti az ajánlatkérőt, és felhívja a jogsértésnek a szerződés megkötéséig történő orvoslására. Az ajánlatkérő ezt követően köteles megküldeni a Közbeszerzési Hatóságnak a jogsértéssel kapcsolatos indokolt tájékoztatását, mégpedig úgy, hogy a Hatóság azt a megkeresés kézhezvételétől számított, a Kbt.-ben meghatározott időtartamon belül továbbítani tudja az Európai Bizottságnak. Az ajánlatkérői tájékoztatásnak különösen arra kell kiterjednie, hogy a jogsértést orvosolták-e, sor került-e az érintett közbeszerzési eljárás felfüggesztésére. Ha az állítólagos jogsértés orvoslására azért nem került sor, mert az folyamatban lévő jogorvoslati eljárás tárgyát képezi, akkor a Közbeszerzési Hatóság haladéktalanul köteles tájékoztatni az Európai Bizottságot a jogorvoslati eljárás során hozott határozatról. Látható tehát, hogy a Közbeszerzési Hatóságnak a jogszerűség garanciái körébe sorolható tájékoztatási kötelezettsége áll fenn az Európai Bizottság irányában olyan kérdésekben, mint például az állítólagos jogsértéssel érintett közbeszerzési eljárás, illetőleg a jogorvoslati eljárás eredménye, avagy a jelzett jogsértés orvoslásának kérdése. Ha az Európai Bizottság nem tartja az ajánlatkérő (vagy a tagállam) válaszát kielégítőnek, illetve intézkedését megfelelőnek, akkor az erre vonatkozó eljárási szabályok szerint kötelezettségszegési eljárást kezdeményezhet az Európai Bíróság előtt. „Hangsúlyozandó, hogy a Bizottság keresetindítási joga független attól, hogy a nemzeti jogorvoslati lehetőségeket az érintettek kimerítették-e vagy sem.”<sup>302 303</sup>

---

<sup>299</sup> BALOGH et al. i. m. 509. o.

<sup>300</sup> (Lásd a 92/13/EGK irányelv 2. cikkének (7) bekezdését)

<sup>301</sup> A részletes szabályokat a Kbt. 166.§-ában találjuk.

<sup>302</sup> BALOGH et al. i. m. 513. o.

<sup>303</sup> (Lásd az EK-szerződés 226. cikkét)

#### **IV.6.7. Ügyfélképesség a jogorvoslati eljárásban**

Ahogy fentebb már ismertettük, legelső közbeszerzési törvényünk alapján jogorvoslat iránti kérelmet terjeszthetett elő az ajánlatkérő, az ajánlattevő, vagy az olyan egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét a közbeszerzési törvénybe tevékenység vagy mulasztás sértette, vagy veszélyeztette. A 2003-ban hatályba lépett Kbt. hasonló megfogalmazásokat tartalmazott, de hatályának későbbi szakaszában már a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet fellépését is lehetővé tette, amire akkor kerülhetett sor, ha az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a dokumentáció, illetve ezek módosítása jogsértő volt.

Ezt a szabályozást tartotta fenn a 2012. január 1-jével hatályba lépett Kbt. is, melynek értelmében jogorvoslat iránti kérelem előterjesztésére jogosult az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt abban az esetben, ha jogát vagy jogos érdekét a Kbt-be ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti.

A jogalkotó fenntartotta a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet fellépési jogosultságát is. Az európai uniós jogorvoslati irányelvek vezérszalagján a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a jogorvoslati rendszer valamennyi olyan személy számára elérhető legyen, akinek érdeke fűződik vagy fűződött valamely szerződés elnyeréséhez, és akinek jogát vagy jogos érdekét az általa feltételezett jogsértés sérti vagy veszélyezteti. Az uniós jogforrásokkal összhangban tilos a jogorvoslatra jogosultak közötti bármilyen különbségtétel anyagi jogi vagy eljárásjogi alapon, vagyis biztosítani kell, hogy a nemzeti jogorvoslati fűrom előtt a más tagállambéli vállalkozások is a hazai vállalkozásokkal azonos feltételekkel kezdeményezhessenek jogorvoslati eljárást.

Összességében megállapítható, hogy hatályos közbeszerzési törvényünk a jogharmonizációs követelményeknek eleget téve a jogalanyok széles köre számára teszi lehetővé jogorvoslat iránti kérelem előterjesztését. Ennek legszembetűnőbb bizonyítéka, hogy a jogalkotó nem szűkíti le a jogosulti kört az ajánlatkérőre, ajánlattevőre vagy részvételre jelentkezőre, hanem kiterjesztően úgy fogalmaz, hogy bármely egyéb érdekelt kérelmet nyújthat be, akinek jogát vagy jogos érdekét a törvénybe ütköző tevékenység

vagy mulasztás sérti, illetőleg veszélyezteti, emellett pedig a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet jogosultságát is deklarálja.

Érdemel némi figyelmet az imént említett egyéb érdekelték köre. A joggyakorlat szerint ilyen minőségben azok a személyek nyújthatnak be jogorvoslati kérelmet, akiknek jog- vagy érdekséreleme közvetlenül kimutatható. A bírói esetjog alapján megállapítható, hogy nem alapoz meg jogosultságot az olyan hivatkozás, hogy az állami és önkormányzati szervek által végzett beszerzések közpénzből történnek, vagyis ebből levezethetően valamennyi adófizető állampolgárnak jogos érdeke fűződik a jogszerű felhasználás közbeszerzési jogorvoslat útján történő kikényszerítéséhez. Beláthatatlan következményekkel járna, ha ennek az értelmezésnek a jogalkalmazás teret engedne, így kijelenthető, egy adott közbeszerzési eljárásba ezen okfejtés alapján „kívülről” beavatkozni nem lehet.

Ezzel szemben természetesen jogorvoslati eljárás megindítására jogosult, vagyis vitathatatlanul ügyfélképes az a szervezet, amely a közbeszerzési eljárás jogsértő lefolytatása, vagy éppen annak jogtalan mellőzése miatt esett el az eljárásban való részvétel lehetőségétől.

A jogorvoslati eljárás kezdeményezőjének természetesen minden esetben bizonyítania kell érdekelttségét, függetlenül attól, hogy adott esetben ajánlattevőről vagy egyéb érdekeltről van szó. Az ajánlattevő is kizárólag abban az esetben nyújthat be kérelmet, ha vonatkozásában közvetlenül kimutatható valamilyen jog- vagy érdeksérelem az adott közbeszerzési eljárással kapcsolatban. A jogalkotónak két alapvetően fontos érdek között egyensúlyt teremtenie. Az egyik az a társadalmi elvárás, hogy a közbeszerzések gyorsak, eredményesek és a verseny tisztaságának alapelveivel összeegyeztethetőek legyenek. A másik fontos érdek a jogorvoslathoz való jog irányából ragadható meg, vagyis abból kiindulva, hogy egyetlen érintettet sem lehet elzárni a saját jogai megóvásáért való fellépés lehetőségétől. A jogorvoslati kérelem ugyanakkor szükségképpen a közbeszerzési eljárás megakadását, meghosszabbítását, valamint adott esetben a szerződés megkötésének későbbre halasztódását eredményezi. A gyakorlati tapasztalatok tükrében megállapítható, hogy eddig viszonylag gyakran került sor nyilvánvalóan alaptalan, rosszhiszeműen (például sértettségből) indított jogorvoslati eljárásokra, melyek rendkívüli mértékben növelték a Közbeszerzési Döntőbizottságra nehezedő munkaterhet, továbbá hátráltatták az ajánlatkérőt az adott közbeszerzés mielőbbi megvalósításában.



Ezen egymással látszólag szembenálló érdekek között a jogalkotó a jogorvoslati határidők megállapításával igyekezett egyensúlyt teremteni azon megfontolástól vezérelve, hogy a jogorvoslati határidőnek egyrészt elegendőnek kell lennie arra, hogy a kérelmező kellő alapossággal és szakszerűséggel ki tudja munkálni álláspontját, másrészt azonban nem lehet túl hosszú, mert akkor a közbeszerzési eljárás megakadásából és elhúzódásából származhat aránytalan sérelem. A kényes egyensúly keresése során, annak figyelembevétele mellett, hogy az ajánlatkérők nem öncélúan, hanem tényleges szükségleteik mielőbbi kielégítés érdekében folytatnak le közbeszerzési eljárásokat, természetesen érvényesíteni kellett a jogalkotó azon törekvését is, hogy lehetőség szerint egyetlen közbeszerzési jogsértés se maradjon jogkövetkezmények nélkül. Önmagában ez a tudat is jogkövető magatartásra készíti a jogalkalmazókat. A jogbiztonság követelménye jegyében ugyanakkor fontos érdek fűződik a jogviszonyok meghatározott idő elteltével beálló véglegességéhez, a törvényhez fűzött miniszteri indokolás szóhasználatával élve: bolygathatatlanságához.

Az ügyfélképesség szűkebb értelemben vett témaköréhez visszakanyarodva érdemes áttekintenünk azt a problémakört, mely a 2010-es évek elejéig igen gyakran képezte vita tárgyát. Ez pedig nem más mint a konzorcium ügyfélképessége.

Először is, célszerű áttekinteni, hogy mit is értünk konzorciumon közbeszerzési jogunkban. A konzorcium két vagy több szervezet, gazdasági társaság úgynevezett konzorciális szerződésen alapuló együttműködése valamely közbeszerzési eljárás kapcsán. A felek az együttműködési megállapodás aláírásával konzorciumot hoznak létre abból a célból, hogy valamelyikük, mint a konzorcium vezetője irányításával az ajánlatkérő által kibocsátott ajánlati felhívásban meghatározott célt közös együttműködéssel valósítsák meg. A konzorcium jogi természetét illetően le kell szögezni, hogy az önálló jogalanyisággal nem rendelkezik, vagyis a konzorcium csupán a közös cél elérése érdekében létrehozott együttműködési forma, mely polgári jogi értelemben köti a benne részt vevő feleket. A konzorciumi megállapodás felei általában abban állapodnak meg, hogy egy adott ajánlati felhívással indult közbeszerzési eljárásban közös ajánlatot tesznek. A megállapodásnak fontos tartalmi eleme a konzorcium vezetőjének kijelölése és meghatalmazása, vagyis feljogosítása arra, hogy a felek mint ajánlattevők nevében eljárjon, a konzorciumot teljes jogkörben képviselje. A gyakorlatban ez a meghatalmazás általában a közbeszerzési eljárás eredményeként kötendő szerződés teljesítése során történő képviseletre és kapcsolattartásra

is kiterjed. A konzorciumi megállapodások jellemzően tartalmazzák azt az ajánlati árat, melyet a közös ajánlattevők ajánlatukban szerepeltetni fognak. Egymás közötti jogviszonyuk tekintetében a felek általában rögzítik, hogy az ajánlati árból, annak ajánlatkérő általi megfizetése esetén, melyikük miként, milyen arányban részesedik, továbbá, hogy nyertességük esetén a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötésre kerülő szerződés teljesítése során melyikükre milyen részfeladatok hárulnak (munkamegosztás). A későbbi jogviták, tisztázatlan helyzetek elkerülése érdekében gyakori tartalmi elem a felek abban való megállapodása, hogy ajánlatukban az általuk leszállítandó termékekre egyetemlegesen milyen mértékű jótállást, hibás teljesítési kötbért stb. vállalnak. Egymás közötti jogviszonyukban ezek anyagi vonzatait a felek általában annak megfelelően számolják el, hogy a helytállási és fizetési kötelezettségek melyikük érdekkörében és melyiküknek felróhatóan merültek fel. Az ajánlatkérők általában szigorú előírásokat fogalmaznak meg a konzorciumi megállapodásokkal kapcsolatban. Az ilyen megállapodást kötő és közös ajánlattevőkként fellépő feleknek nyertességük esetére általában a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés alapján a nyertes ajánlattevőt terhelő valamennyi kötelezettség teljesítéséért korlátlan és egyetemleges felelősséget vállalnak az ajánlatkérő irányában.

A felek belső jogviszonyának rendezésére szolgálnak az olyan megállapodások, mint például, hogy a konzorciumi megállapodást a felek nem jogosultak felmondással megszüntetni, illetve a konzorcium vezetője nem jogosult a konzorciumi partnert kizárni a konzorciumból. A konzorciumi megállapodás minden jogcselekmény nélkül hatályát veszti, amennyiben az adott közbeszerzési eljárásban jogerősen harmadik személy válik nyertes ajánlattevővé. A konzorciumi partnerek azon vállalása, hogy a közös ajánlattételhez szükséges valamennyi okiratot a konzorciumi megállapodás aláírását követően az ajánlatkérő által megkövetelt formában a konzorcium vezetőjének rendelkezésére bocsátják, ugyancsak a belső jogviszony rendezettségét hivatott garantálni. A konzorciumi partnerek általában azt is vállalják, hogy az esetleges hiánypótlási eljárás során a rendelkezésre álló határidőn belül jóhiszeműen és együttműködően eleget tesznek minden további, őket terhelő kötelezettségnek arra is figyelemmel, hogy a hiánypótláshoz szükséges lépéseket a hiánypótlási határidőn belül a konzorcium vezetője is megtehesse.

Ezen részletes áttekintést követően megállapítható tehát, hogy a konzorcium valójában polgári jogi megállapodás, mely a közbeszerzési törvény alapján lehetőségként kínálkozó közös ajánlattétel háttérét hivatott biztosítani. A közös ajánlattétel, mint lehetőség, legelső

közbeszerzési törvényünkben még úgy szerepelt, hogy több ajánlattevő közösen is tehet ajánlatot. Az ajánlatkérő az ajánlat megtételét nem köthette gazdasági társaság létrehozásához, a közös ajánlatot tevő nyertesektől azonban ezt megkövetelhetette, ha az a szerződés teljesítése érdekében indokolt. Erre az ajánlati felhívásban fel kellett hívni az ajánlattevők figyelmét.

Hatályos közbeszerzési törvényünk értelmében több gazdasági szereplő közösen is tehet ajánlatot vagy nyújthat be részvételi jelentkezést. A közös ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők kötelesek maguk közül egy, a közbeszerzési eljárásban a közös ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők nevében eljárni jogosult képviselőt megjelölni. A közös ajánlattevők, illetve részvételre jelentkezők csoportjának képviselőtében tett minden nyilatkozatnak egyértelműen tartalmaznia kell a közös ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők megjelölését. A törvény rögzíti, hogy a közös ajánlattevők a szerződés teljesítéséért az ajánlatkérő felé egyetemlegesen felelnek. További lényeges előírás, hogy az egy közös ajánlatot vagy részvételi jelentkezést benyújtó gazdasági szereplők személyében az ajánlattételi vagy több szakaszból álló eljárásban a részvételi határidő lejártá után változás nem következhet be.

A jogalkotó egy fontos elhatárolási kérdésben is állást foglalt, egyezően a 2010. szeptemberében bevezetett változással. Ha egy gazdasági szereplő a közbeszerzés értékének huszonöt százalékát meghaladó mértékben fog közvetlenül részt venni a szerződés teljesítésében, akkor nem lehet alvállalkozónak minősíteni, hanem az ajánlatban és a szerződés teljesítése során közös ajánlattevőként kell, hogy szerepeljen. A jogviták és értelmezési bizonytalanságok kiküszöbölése érdekében a jogalkotó egyértelművé teszi, hogy egy gazdasági szereplőnek a szerződés teljesítésében való részvétele arányát az határozza meg, hogy milyen arányban részesül a beszerzés tárgyának általános forgalmi adó nélkül számított ellenértékéből. A hatályos Kbt. szerint tehát gyakorlatilag korlátozás nélkül lehetőség van közös ajánlat tételére, ha azonban egyéb összefüggéseket is górcső alá veszünk, látni fogjuk, hogy bizonyos - egyéb jogterületen keresendő - korlátok mégiscsak érvényesülnek.

A Gazdasági Versenyhivatal gyakorlata igazolja, hogy adott esetben maga a közös ajánlattétel is megvalósíthat tisztességtelen piaci magatartást. Különösen akkor ez a helyzet, ha például a piac két meghatározó szereplője együtt tesz ajánlatot, jóllehet egyenként is képesek lennének a szerződés teljesítésére. Ilyen esetben az ajánlatkérő

köteles a Gazdasági Versenyhivatalhoz fordulni. A tisztességes verseny biztosítása tehát a közbeszerzési eljárásban is alapkövetelmény. „A tisztességtelen verseny tilalmának gyökerei a XIX. századig nyúlnak vissza. A nagymérvű iparosodás és a szabadkereskedelem megjelenésével nagy volt a kísértés a versenyelőny olcsó megszerzésére úgy, hogy a versenytársat akadályozzák, vagy a közönséget megtévezzék. Az ilyen praktikák olyan gyorsan és olyan mértékben terjedtek, hogy társadalmi igény jelentkezett ezek visszaszorítására, természetesen elsősorban az akkor legfejlettebb gazdaságú országokban: Franciaországban és Angliában.”<sup>304</sup> A gyakorlat során számos kérdés merült fel a közös ajánlattevők által alkotott konzorciumok közbeszerzési eljárásokban való részvételével kapcsolatban. A törvény egyértelműen azon az elvi alapon áll, hogy a konzorciumok a közbeszerzési eljárás során nem rendelkeznek önálló jogalanyisággal. A miniszteri indokolás szerint „a közbeszerzési jogszabályok alkalmazása a szerződés megkötése által szorosan kapcsolódik a polgári jog szabályaihoz, a jogalkotó álláspontja szerint ezért a polgári jogképességtől a közbeszerzési eljárásban részvétel képessége nem választható el. Az ajánlattevők között létrejött konzorciumi megállapodás nem hoz létre új jogalanyt, a konzorcium jellemzően a Ptk. szerinti polgári jogi társaság létesítését jelenti, amely a tagok közötti kötelmi jogviszony, a konzorcium jogképesség hiányában saját nevében nem szerezhethet jogokat vagy vállalhat kötelezettségeket”.

A Kbt. értelmező rendelkezései alapján is levezethető, hogy az ajánlattevők jogképességgel nem rendelkező csoportja nem léphet fel a közbeszerzési eljárásban önállóan mint ajánlattevő vagy részvételre jelentkező, hanem közös ajánlattevőkként vagy részvételre jelentkezőkként vehetnek részt az eljárásban. Ezért is rendelkezik úgy a Kbt., hogy a közös ajánlattevők, illetve részvételre jelentkezők csoportjának képviselőtében tett minden nyilatkozatnak egyértelműen tartalmaznia kell a közös ajánlattevők, vagy a közös részvételre jelentkezők megjelölését. Minden esetben egyértelműnek kell tehát lennie, ha a közbeszerzési eljárásban tett nyilatkozat a közös ajánlattevők képviselőtében történik. Mivel a közös ajánlattevők egységes ajánlatot nyújtanak be, indokoltnak tűnt egyes eljárási cselekmények tekintetében a közös ajánlattevők egységes fellépésének jogalkotó általi elismerése. E megfontolás jegyében került rögzítésre a Kbt.-ben, hogy, ahol a törvény az ajánlatkérő számára az ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők értesítését írja elő, valamint a kiegészítő tájékoztatás megadása, a hiánypótlás, a felvilágosítás és indokolás kérése esetében az ajánlatkérő a közös ajánlattevőknek szóló értesítését, tájékoztatását,

---

<sup>304</sup> VIDA - HENNIN-BODEWIG i. m. 381. o.

illetve felhívását kizárólag a közös ajánlattevők képviselőjének küldi meg, és nem kell azt a közös ajánlattevők mindegyikének megküldenie. Hasonlóan a közös ajánlattevők egységét ismeri el az a rendelkezés, amely szerint a biztosítékot elegendő a közös ajánlattevőknek ajánlatonként egyszer rendelkezésre bocsátaniuk, és az ajánlati kötöttségnek bármelyik közös ajánlattevő részéről történt megsértése esetén a biztosíték az ajánlatkérőt illeti meg.

Három évvel ezelőtt a konzorciumok tárgykörében született meg a 2373/2011. számú közigazgatási elvi határozat, melynek ismertetésétől nem tekinthetünk el. A határozat tanulsága, hogy a konzorciális szerződés megkötésével a konzorcium tagjainak jogi helyzete nem változik, a közbeszerzési eljárásban ügyféli minősége a konzorciumnak nem, csak a tagjainak állapítható meg. A határozat háttérében egy olyan jogeset állt, melyben egy konzorcium terjesztett elő jogorvoslat iránti kérelmet. Az ügy kapcsán a Legfelsőbb Bíróságnak (ekkor még így hívták a legfőbb bírói fórumot) azon okfejtés helytállóságát kellett vizsgálnia, hogy a jogorvoslati kérelem benyújtására való jogosultság nem a jogi személyiségtől függ, hanem a közbeszerzési eljárásban való részvétel lehetőségétől, melyet a Kbt. a konzorcium részére biztosít. Ezt a hivatkozást látszott alátámasztani, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) az ügyfélképeséghez, ügyféli minőséghez nem követeli meg a jogi személyiséget.

A Kbt. értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására – a Kbt. eltérő rendelkezése hiányában – a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. A Legfelsőbb Bíróság tehát mindenekelőtt vizsgálta, hogy a Kbt. az ügyfélképeség, ebből fakadóan a jogorvoslatot előterjeszteni jogosultak kapcsán tartalmaz-e olyan speciális rendelkezéseket, amely a jogvita mikénti megítélésére alapot adnak. Az akkor hatályos Kbt. értelmében a jogorvoslati eljárás megindítására kérelmet nyújthatott be az ajánlatkérő, az olyan ajánlattevő, részvételre jelentkező, vagy egyéb érdekelt (a továbbiakban: kérelmező) akinek jogát vagy jogos érdekét a közbeszerzési törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sértette vagy veszélyeztetette. A peradatokból egyértelműen megállapítható volt, hogy a konzorcium részvételre jelentkezőként tett ajánlatot, és mint ilyen konkrét jogsérelemre alapozottan terjesztette elő jogorvoslati kérelmét. Egyéb érdekeltnek (pl. a szerződés teljesítéséhez igénybe venni kívánt alvállalkozó) nem volt minősíthető. Az ajánlattevői, illetve részvételre jelentkezői személyi kört a Kbt. pontosan és félre nem érthető módon határozta, illetőleg határozza meg. Eszerint ajánlattevő, illetőleg részvételre

jelentkező lehet az a természetes személy, jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság vagy személyes joga szerint jogképes szervezet, aki, illetőleg amely a közbeszerzési eljárásban ajánlatot tesz, részvételi jelentkezést nyújt be. Minthogy a Kbt. idézett rendelkezései összevételéből meghatározható a jogorvoslati kérelmet előterjesztők köre, ezért a jogvita elbírálásánál az egyébként mögöttes szabályként jelentkező Ket. definíciója az ügyfél fogalma kapcsán nem bír jelentőséggel. A Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozta, hogy az ügyfélképeség nem vagy nem feltétlenül kötődik jogképeséghez, jogi személyiséghez, önálló jogalanyisághoz, azonban függ a közbeszerzési eljárásban való részvételtől vagy annak lehetőségétől. A Kbt. közbeszerzési eljárásban való részvételt megkönnyítendő, az ajánlattevők részére lehetővé teszi annak eldöntését, hogy milyen jelentkezési formát választanak. Eszerint több ajánlatkérő közösen is tehet ajánlatot. Az ajánlatkérő az ajánlattételt nem kötheti a gazdasági társaság, illetőleg meghatározott jogi személy alapításához, a közös ajánlatot tevő nyertesektől azonban ezt megkövetelheti, ha a szerződés teljesítése érdekében indokolt. A vizsgálat tárgyát képező esetben két részvételre jelentkező gazdasági társaság a Kbt. szerinti felhatalmazással élve konzorciumi formát választott. Az ezt szabályozó úgynevezett konzorcionális szerződés a szerződő felek belső, magánjogi viszonyát érintette, a szerződés megkötését közös gazdasági érdek motiválta, az érintettek egy konkrét feladat ellátására vállaltak érdekközösséget. Önmagában az a körülmény, hogy a konzorcium nevében, képviselőjében egy, a szerződésben rögzített személy vagy szervezet járt el, személyközösséget a szerződésben résztvevők között nem eredményez. Az adott cél érdekében való közös fellépés a társaságok belső függetlenségét szintén nem érinti. Az, hogy a jogszabály a közbeszerzési eljárás részvételre jelentkezőjeként a közös név alatti megjelentést biztosítja, még nem jelenti azt, hogy a konzorcium önálló jogalany lenne, saját neve alatt jogokat szerezne, avagy szerződésre, kötelezettségvállalásra csak a kötelelemre alapozottan jogosult volna. A jogorvoslati jogosultságot a Kbt. nem a jogi személyiségtől, annak hiányától vagy jogképeségtől teszi függővé, azonban a jogorvoslat előterjesztésére jogosultak körét pontosan meghatározza. A közös ajánlattétel lehetősége a konzorciumot ajánlattevői pozícióba nem emeli, részére a jogorvoslat jogát nem biztosítja. A Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozta, hogy nincs olyan speciális jogi norma, amely a konzorciumot jogalanyisággal felruházná, ügyféli minősége pedig csak a konzorcium tagjainak állapítható meg. A részvételre jelentkezés érvénytelenné nyilvánítása - adott esetben a jogvita tárgyát ugyanis ez képezte - a konzorcium tagjainak jogát érinti, így a Kbt. szerint jogorvoslati kérelem előterjesztésére is a tagok jogosultak.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a jogorvoslati eljárás igénybevételének jogát ez a felfogás nem sérti, hiszen ezen jogával a konzorcium bármely tagja vagy akár mindegyike élhet. Az ezzel ellentétes álláspontot képviselők kiterjesztően értelmezték az irányadó jogszabályokat, amikor a közös ajánlat lehetőségéből azt a következtetést vonták le, hogy a konzorciumot önmagában is megilleti a közbeszerzési eljárásban a jogorvoslat lehetősége. A közbeszerzési szabályok a közösségi joggal sem ütköznek, hiszen az ügyfélképességet széleskörűen elismerik, az ajánlattevői csoportok jogorvoslati eljárásban való részvételi jogát nem korlátozzák. A jogsérelmet szenvedett ettől, illetve végső soron a bírói út igénybevételének lehetőségétől nincs elzárva azáltal, hogy ez a jogorvoslat nem a konzorciumot, hanem annak tagjait önállóan illeti meg. Érdekes kérdés volt még az ismertetett jogeset kapcsán, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottságnak jogában állt-e a jogorvoslati eljárást hivatalból folytatni, miután kérelmét a konzorcium visszavonta. Ebben a körben a Legfelsőbb Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Kbt. egyértelműen alapot ad a kérelem visszavonása esetén is az eljárás folytatására, de csak akkor, hogy ha annak jogszabályi feltételei a Közbeszerzési Döntőbizottság szerint fennállnak. Ebben az esetben tehát kizárólag az bírhat jelentőséggel, megindult-e a jogorvoslati eljárás, amennyiben igen, a Döntőbizottságnak nemcsak az eljárás folytatására, hanem érdemi határozat hozatalára is lehetősége, joga van. Természetesen nem kizárt, hogy bármely érintett a határozat megállapításait vitássá tegye. A konzorciumnak önálló jogi státusza az eljárásban nem volt, így jogorvoslati kérelem előterjesztésére sem volt jogosult, azaz a kérelem nem az arra jogosulttól származott.

A Legfelsőbb Bíróság ebből egyértelműen azt a következtetést vonta le, hogy jogorvoslati kérelem előterjesztésére való jogosultság hiányában joghatályosan előterjesztett kérelem sem volt, ekként olyan eljárás sem, amelyet az alperes a Kbt. vonatkozó rendelkezése alapján lefolytathatott volna.

Végül célszerű röviden említést tenni arról is, hogy a konzorciumok kérdésköre akár versenyjogi vonatkozásokat is felvethet. A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának következetes gyakorlata szerint a Tpv. 11.§-a alapján vizsgálhatók a vállalkozások konzorcium létrehozatalára irányuló s különféle társulások létrejöttét eredményező megállapodásai, ha azok a verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozzák, avagy ilyen hatást fejtenek, fejthetnek ki<sup>305</sup>.

---

<sup>305</sup> A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának Vj-149/2003/23. számú határozata

Ennek során figyelembe kell venni, hogy „nemcsak azok a gyakorlatok tiltottak, amelyek közvetlenül a fogyasztóknak okozhatnak károkat, hátrányokat, hanem azok is, amelyek a fogyasztókra közvetve – a hatékony verseny struktúrájára kifejtett hatásuk miatt – károsak. Visszaélés bekövetkezhet tehát akkor, amikor a gazdasági erőfölényben lévő cég megerősíti ezt a pozícióját azáltal, hogy a gazdasági erőfölénynek olyan fokát éri el, amellyel már megbéklyózza a versenyt”.<sup>306</sup>

#### **IV.6.8. A jogorvoslati eljárás igazgatási szolgáltatási díjának viselése**

A kérelmező részéről megfizetendő igazgatási szolgáltatási díj összegével kapcsolatos szabályok mellett jelentősen módosult az igazgatási szolgáltatási díj viselésének rendje is. A módosítás hátterében az a jogalkotói szándék áll, hogy az igazgatási szolgáltatási díj anyagi terhe igazodjon a kérelem megalapozottságához. Alapvető jogszabály ebben a körben a Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabható szankciókról és alkalmazásuk részletes szabályairól, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 288/2011. (XII. 22.) Korm.rend 2013. márciusi időállapota szerint.

A Korm. rendelet eligazítást ad arra az esetre is, ha a közbeszerzési eljárás irataiból a kérelmező számára nem ismerhető meg a kérelemmel érintett közbeszerzési eljárás becsült értéke, és ezt a körülményt a jogorvoslati kérelemben a kérelmező a Döntőbizottság tudomására hozza.

Amennyiben a releváns beszerzési érték a Döntőbizottság előtt ismert, a Döntőbizottság a hiánypótlási felhívásban közli kérelmezővel - a rendelkezésére álló adatok alapján - az igazgatási szolgáltatási díj alapjául szolgáló becsült érték összegét.

Abban az esetben, ha a szükséges adat a Döntőbizottság előtt sem ismert, a Döntőbizottság az ajánlatkérőtől szerzi be a hiányzó adatot.

A gyakorlatban értelmezési bizonytalanság adódott azzal kapcsolatban, hogy a jogorvoslati kérelemhez abban az esetben is mellékelni kell-e az igazgatási szolgáltatási díjból 200 000 forint megfizetését igazoló dokumentumot, ha a kérelmező előtt nem ismert a kérelemmel

---

<sup>306</sup> VÁRNAI Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga; Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.; Budapest 2010. 850. o.

lásd továbbá: *Case 6/72. Europeanballage Corporation and Continental Can Company Inc. kontra Bizottság [1973] ECR 255.* In.: Versenyjogi esetek – Az Európai Bíróság gyakorlata, 283. oldal



érintett közbeszerzési eljárás becsült értéke. A szóban forgó kormányrendelet előírásaiból ez nem következik, vagyis ilyen kötelezettség nem áll fenn.

## **V. A jogorvoslati eljárások gyakorlati tapasztalatai**

### **V.1. A jelenleg hatályos Kbt. előtti időszak gyakorlati tapasztalatai**

A közbeszerzési törvény jogorvoslati tapasztalatainak vizsgálatához két időszakot érdemes górcső alá venni. Álláspontom szerint nagy relevanciával bíró időszak a 2003-as Kbt. esetében a 2009-es és 2011-es, mert ekkora mondhatjuk, hogy kellő ismeretanyag állt rendelkezésre a törvény hatásainak vizsgálatára, kellő gyakorlati tudás halmozódott fel ahhoz, hogy következtetéseket vonhassunk le a tapasztalatokból. A 2003-as Kbt. 2011. évi gyakorlati tapasztalatai pedig abból a szempontból érdekesek, hogy az átfogó törvénymódosítás előtti és a 2011-es törvény hatályba lépését követően szerzett tapasztalatok összehasonlításából milyen következtetések vonhatók le. Tekintettel arra, hogy egy-egy átfogó módosítást követően a releváns következtetések levonásához több év tapasztalataira van szükség, ezért dolgozatom ezen szakaszában kitérek a 2013-as év trendjeire is.

A 2003-as törvény egyik legjelentősebb reformjára 2008. év végén került sor; a módosítások 2009. április 1-jén léptek hatályba. Alapvető egyszerűsítést jelentett a három eljárási rend kettőre csökkentése, aminek eredményeként a közösségi eljárásrend mellett a korábbi nemzeti és egyszerű eljárások összevonásával létrejött az új egyszerű eljárás. A módosítással csökkentek az ajánlattevők adminisztratív terhei, továbbá a módosítás eredményeként javult a kis- és középvállalkozások helyzete a közbeszerzési eljárásokban. 2009-ben a jogszabály összesen 8 alkalommal került módosításra, ami jogbizonytalanságot eredményezett a jogalkalmazók körében. Tekintettel arra, hogy a jogorvoslati eljárást a törvény normaszövegének a hirdetmény feladása napján hatályos időállapota szerint kellett megindítani, tehát nem a jogsértés bekövetkezésének, és nem is a jogsértésről való tudomásszerzésnek az időállapota szerint, ezért rendkívüli mértékben megnehezítette a gyakori jogszabály módosítás a közbeszerzési szereplők munkáját, jelentős időráfordítást igényelt az egyes eljárási cselekmények jogszerűségének vizsgálata, megítélése.

Tanulságos a jogszabályalkotás útkeresésének áttekintése. Az 1995-ös jogszabály a 2003-ashoz képest jóval egyszerűbb szerkezetű volt, kevés részletszabállyal, de a többszöri módosításoknak köszönhetően egyre szigorodó szabályrendszerű lett. Ehhez képest a 2003-as törvény jóval bonyolultabb, összetettebb és vaskosabb jogszabály lett, számos részletszabállyal, azzal a nem titkolt jogalkotói szándékkal, hogy az ajánlatkérők mozgásterének csökkentésével igyekezzenek átláthatóbbá tenni az eljárásokat és kiküszöbölni a visszaéléseket.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a bonyolult, részletekbe menő jogalkotás nem érte el célját, a közvéleményben a közbeszerzés szóhoz a 2000-es évek végére az alábbi megállapítás kapcsolódott: „az a verseny, ahol hárman indulnak, és ebből kettő hátrafelé szalad”.<sup>307</sup> Ráadásul a bonyolult és összetett szabályozás miatt a közbeszerzési eljárás szereplőinek irtózatosságteljes feladatokkal kellett megbirkóznuk, így ez a típusú jogalkotás zsákutcának bizonyult. További problémát okozott az is, hogy a jogalkotó a felmerülő „kiskapuk” bezárásának szándékával számtalanszor módosította a törvényt, aminek eredményeként gyakran egymásnak ellentmondó rendelkezések kerültek a jogszabályba, és a Kbt. elvesztette koherenciáját.

Álláspontom szerint szerencsésebb lenne, ha a jogalkotó inkább a kereteket adná meg a jogszabállyal. Alapelveket fogalmazna meg, vagyis az alapfogalmak egyértelmű definiálására fektetné a hangsúlyt, és egy szemléletet, szándékot, elérendő célt tükrözne a jogszabály. A bonyolult szabályozás helyett az ellenőrző szerveknek kellene szélesebb jogosítványokat adni, és kellő szakmai tudással felvértezni, hogy az esetleges visszaélések kiderülhessenek, és kellő visszatartó erőt jelentsen a felelősségre vonás és ugyanígy hassanak az alkalmazott szankciók.

Véleményem szerint az egyszerűsítés a verseny szélesedését eredményezné, hiszen, ha nem lenne szükség ilyen szintű speciális közbeszerzési tudásra ahhoz, hogy egy piaci szereplő összeállítsa ajánlatát, sokkal több ajánlattevő döntene úgy, hogy belép erre a piacra, ez pedig minőségi javulást és esetleg még kedvezőbb árakat eredményezne.

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kontradiktórius, minden döntése írásbeli, nyilvános és indokolással ellátott. A Döntőbizottság megalakulásától kezdődően tevékenységét nyilvánosan és átláthatóan végzi, döntései közzétételre kerülnek, így azok a közbeszerzési piac valamennyi szereplője számára elérhető.

---

<sup>307</sup> Dr. Szirmai Péter a Budapesti Corvinus Egyetem közgazdászprofesszora; Spin-off Klub; 2009.

A Közbeszerzések Tanácsa 2009. évi beszámolója szerint 6611 eredményes közbeszerzési eljárás került regisztrálásra, és ezen eljárásokban az ajánlatkérők által fizetett ellenszolgáltatás összértéke 1809,8 milliárd forint volt.<sup>308</sup> Ezek a számok főként annak tükrében figyelemre méltók, hogy az 1995-ös közbeszerzési törvény megjelenése előtt készített tanulmányban a szakértők évi 600-800 közbeszerzési eljárás megindulását várták, melyek várható összértékét 273 milliárd forintra prognosztizálták. Megállapítható, hogy a megindított közbeszerzési eljárások számának és az ajánlatkérők által fizetett ellenszolgáltatások óriási növekedésének háttérében az országba beáramló jelentős uniós források állnak, valamint az a tény, hogy az egyszerű eljárások ettől az évtől jelentek meg a statisztikákban. A Közbeszerzések Tanácsának 2009. évi beszámolójából láthatjuk, hogy minden harmadik tender uniós forráshoz kapcsolódott.

A Közbeszerzések Tanácsának 2009. évi beszámolója szerint a vizsgált évben 861 jogorvoslati eljárás indult a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.<sup>309</sup> Ez azt jelenti, hogy a 2009-ben indult közbeszerzési eljárások 13%-ában kezdeményeztek jogorvoslati eljárást a Döntőbizottság előtt. A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárások 42%-ában, 366 esetben állapított meg jogsértést. A Döntőbizottság döntése ellen 193 esetben (22,4%) kértek bírósági felülvizsgálatot. Már ez az arány is azt mutatja, hogy a közbeszerzési eljárás szereplői bíznak a Döntőbizottság magas szakmai színvonalú, pártatlan és objektív munkájában. Ezt az állítást még inkább alátámasztja, hogy a bíróságok az esetek 90%-ában helyben hagyták a Döntőbizottság határozatát.<sup>310</sup> A bíróságok az esetek csupán nagyon kis százalékában változtatják meg a Döntőbizottság döntéseit. Még ennél is csekélyebb a száma azoknak az eseteknek, amikor a bíróságok hatályon kívül helyezik a Döntőbizottság határozatát. Mindezekből megállapítható, hogy a Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás megfelel azoknak az elvárásoknak, amelyek a XXI. században megfogalmazódnak a társadalom szereplőiben: gyorsaság, hatékonyság, magas szakmai színvonal, objektivitás. Ebben az időszakban az eljárásért fizetett igazgatási-szolgáltatási díj is arányban áll a kapott államigazgatási szolgáltatással. A Döntőbizottság munkájának hatékonyságát nagymértékben meghatározza, hogy egy jogsértés esetén mekkora a reparálhatóság, vagyis önmagában a jogsértés megállapítása nem elegendő. Ahhoz, hogy a jogsértés továbbterjedését, eskalálódását meg lehessen akadályozni, szükség van olyan intézkedésekre (akár ideiglenesen is), amelyek megállítják a folyamatokat, és

---

<sup>308</sup> Közbeszerzések Tanácsa 2009. évi beszámolója az Országgyűlés részére

<sup>309</sup> Közbeszerzések Tanácsa 2009. évi beszámolója

<sup>310</sup> Közbeszerzések Tanácsa 2009. évi beszámolója

visszafordíthatóvá teszik azokat. E jogintézmény szerepe óriási, hiszen így megakadályozható a tényleges kár bekövetkezése. Ezért bír óriási jelentőséggel, hogy 2010. január 1-jétől kezdve a jogorvoslati eljárás megindulásakor automatikusan beáll a szerződéskötési tilalom.

A 2009-ben indult jogorvoslati eljárások nagy százalékában volt jogorvoslati indok a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás. Emellett kisebb számban indult jogorvoslati eljárás a részajánlattétel lehetőségének hiánya miatt, valamint csupán egy-két esetben kezdeményeztek Döntőbizottsági eljárást a szerződések jogsértő módosítása, illetve nem szerződésszerű teljesítése okán. Ez utóbbi jogorvoslati ok alacsony számának háttérében álláspontom szerint az az ajánlattevői magatartás állhat, hogy az ajánlattevők elsődleges érdeküknek a szerződés elnyerését tekintik, az ellenőrzésre már nem jut energiájuk, idejük, azokat az arra jogosult szervekre hagyják. Ez azonban egy rendkívül rövidtávú gondolkodás, ugyanis a nem nyertes ajánlattevőknek rendelkezésükre áll a tenderrel kapcsolatos valamennyi információ (hiszen ajánlatot tettek), és kellő szakmai ismeretük is van a teljesítésről. Ha egy nyertes ajánlattevő nem megfelelően (szerződésszerűen teljesít), a nem nyertes ajánlattevő is felhívhatná az ajánlatkérő figyelmét ezen körülményekre, amelynek az is lehet a következménye, hogy a hibásan teljesítő egy másik eljárásban ezt a munkáját nem használhatja fel referenciának, ezáltal hosszútávon elérhető lenne a piac tisztulása, vagyis csak azok a szereplők nyerhetnének el munkákat, akik megfelelően teljesítenek jó ár-érték aránnyal. Ez pedig már társadalmi érdek.

Összességében elmondható, hogy a jogorvoslati eljárásokat a legtöbb esetben az ajánlattevők/résztvevőkre jelentkezők, valamint a közbeszerzési eljárás mellőzése miatt indult ügyekben az érdekeltséggel rendelkező gazdasági szereplők kezdeményezik. A jogorvoslati eljárások jelentős részében az ajánlatkérők eljárást lezáró döntése ellen kéri az eljárás lefolytatását, azonban 2009-ben megfigyelhető volt a közbeszerzési eljárást megindító dokumentumok, a felhívás és a dokumentáció nem a jogszabályoknak megfelelő tartalma miatt indított jogorvoslati eljárások számának emelkedése. Ettől az évtől figyelhető meg, hogy az ajánlattevők igen nagy száma támadja a hirdetmények, dokumentációk jogsértő jellegét, hogy a versenyt ne tudja az ajánlatkérő szűkíteni, kizárva ezzel a szerződés teljesítésére képes szervezetek egy részét. Az ajánlatkérők mai napig tapasztalható, igen szofisztikált módszere a verseny korlátozására (ad absurdum egy-egy cég „helyzetbe hozására”) az eltúlzott alkalmassági követelmények előírása. A szerződés teljesítéséhez nem szükséges műszaki-szakmai, illetve pénzügyi előírások rendkívül károsak, nehezen tetten érhetők, hiszen annak megítéléséhez, hogy egy-egy előírás a

versenytársak kizárására irányul-e, avagy valóban elengedhetetlenül szükséges a szerződés teljesítéséhez, rendkívüli piacismeretet igényel. Ezen elemek vizsgálatára véleményem szerint a Gazdasági Versenyhivatal lenne a leghivatottabb, így várhatóan egyre többen fordulnak majd kérelemmel a GVH-hoz.

Igen gyakori jogorvoslati ok az alkalmasság igazolási módjaira és minimum feltételeire vonatkozó előírások megsértése. A Döntőbizottság 2009-ben jelentős számban állapított meg jogsértést az ajánlatok elbírálására vonatkozó előírások miatt is. Jelentős számú jogorvoslati eljárás indult a műszaki leírásra és a dokumentációra vonatkozó előírások megsértése miatt.<sup>311</sup> Az adott szakterületen működő szereplők pontosan ismerik a saját, és versenytársaik termékeinek műszaki tartalmát, így kellő ismerettel rendelkeznek annak megállapításához, hogy a dokumentáció objektív elemeket tartalmaz-e, avagy a kiírás egy bizonyos gyártó termékének műszaki tulajdonságait tartalmazza. Ezen jogsértések vizsgálatára szintén a Gazdasági Versenyhivatal rendelkezik szakértelemmel.

Gyakori jogorvoslati ok volt a 2009-es módosítás előtt, hogy egyes nem jogkövető ajánlatkérők a hiánypótlás jogintézményét használták arra, hogy az esélyegyenlőség alapelvét megsértve bizonyos ajánlattevőket „helyzetbe hozzanak”, más ajánlattevőknek pedig megnehezítsék a megfelelő ajánlatadási lehetőségét. A 2009-es módosítás erre a problémára adott frappáns választ, ugyanis a jogszabály elrendelte a teljes körű hiánypótlás lehetőségét az ajánlat tartalmára és formájára vonatkozóan egyaránt, így ezen időponttól kezdődően jelentősen csökken azon jogorvoslati eljárások száma, amelyeket a hiánypótlás jogsértő módja miatt indítottak.

Az ajánlattevők egyre céltudatosabban követelik meg az ajánlatkérőktől, hogy valamennyi ajánlatot ugyanazon alapossággal vizsgáljanak meg, és szükség esetén éljenek az ajánlat érvénytelenné nyilvánításának jogintézményével. Itt mutatkozik igen nagy jelentőségűnek az iratbetekintés lehetősége, hiszen az ajánlattevők ezen eljárási szakaszban ismerhetik meg versenytársuk ajánlatát, és ez alapján tudják megállapítani, hogy az ajánlatkérő eljárási cselekménye jogsértő volt-e, hiszen végső soron ezen bizonyítékok szükségesek egy megfelelő jogorvoslati kérelem összeállításához.

2011-ben 10918 eredményes közbeszerzési eljárást regisztrált a Közbeszerzések Tanácsa, melynek összértéke elérte az 1457,3 milliárd forintot (a GDP 5,2%-a).<sup>312</sup>

---

<sup>311</sup> Közbeszerzések Tanácsa 2009. évi beszámolója

<sup>312</sup> Közbeszerzések Tanácsa 2011. évi beszámolója

Áttérve most már a 2011. év jogorvoslati tapasztalataira, megállapítható, hogy ebben az évben is - hasonlóan a 2009-ben tapasztalható trendekhez - a jogviták döntő többségét az érdekeltséggel rendelkező gazdasági szereplők, a részvételre jelentkezők és az ajánlattevők kezdeményezték. Ahogy 2009-ben is, igen gyakoriak voltak a közbeszerzési eljárások indító dokumentumai, az ajánlattételi vagy részvételi felhívások és dokumentációk ellen benyújtott kérelmek, melyek jelentős része az esélyegyenlőség sérelmére hivatkozott. E körben jellemzően a túlzottnak, versenykorlátozónak, önkényesnek és a szerződés teljesítéséhez szükségtelennek ítélt alkalmassági feltételeket, valamint a műszaki specifikáció azon előírásait támadták a kérelmezők, amelyek teljesítésére nem képesek, de ezen túlzó előírások nélkül ajánlatot tudnának tenni.

2009-hez képest alacsonyabb számban kerültek benyújtásra olyan jogorvoslati kérelmek, melyek a közbeszerzési eljárás menetében hozott ajánlatkérői döntésekre (például a hiánypótlási eljárásokra) irányultak. A Közbeszerzési Döntőbizottság előtt folyó jogviták jelentős része változatlanul az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésével volt kapcsolatos. Ennek hátterét fentebb, a 2009-es tendenciák kapcsán már bemutattam.

2011-ben a megelőző évhez képest megkétszereződött a közbeszerzési eljárás mellőzése miatti jogorvoslati ügyek száma. Érdekes adat, hogy ezek döntő része hivatalbóli kezdeményezés alapján indult meg. Az utólagos ellenőrzések gyakran tártak fel olyan eseteket, amikor az ajánlatkérők nem, illetve nem megfelelően alkalmazták egybeszámítási kötelezettségüket. Nem voltak ritkák az érdekelt vállalkozói kör által benyújtott olyan jogorvoslati kérelmek sem, amelyek középpontjában az esélyegyenlőség sérelmére való hivatkozás áll. A kérelmezők jellemzően azt állították, hogy az ajánlatkérők nem tettek eleget annak a kötelezettségüknek, hogy nyilvánosan hirdessék meg a beszerzéseiket és tegyék lehetővé az abban való részvételt valamennyi piaci szereplő számára egyenlő eséllyel.

Sajnálatos módon az ajánlatkérői kör változatlanul próbálkozott olyan konstrukciók kialakításával, amelyekkel megkerülhető a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége. Megállapítható, hogy egy adott terület vállalkozói köre piaci ismeretei alapján igyekszik megakadályozni az ilyen típusú jogsértő beszerzési konstrukciók alkalmazását.

Emelkedő tendencia érzékelhető a mellőzés miatt megállapított jogsértések száma tekintetében, és az is megállapítható, hogy az ilyen okból indult jogorvoslati eljárások többsége az ajánlatkérőnek minősülő szervezet elmarasztalásával végződött 2011-ben.

Külön említést érdemelnek a Közbeszerzési Döntőbizottság alapelvi jogsértést megállapító határozatai annak ellenére, hogy a kérelmezők és hivatalbóli kezdeményezők többsége továbbra is a közbeszerzési törvény tételes jogi szabályainak megsértése miatt terjesztett elő jogorvoslat iránti kérelmet. A Közbeszerzési Döntőbizottság alapelvi jogsértést megállapító határozatai abból a körülményből merítik létjogosultságukat, hogy a közbeszerzési törvény az egyébként igen részletesnek mondható szabályozás ellenére sem terjedhet ki minden egyes, a közbeszerzési eljárásokban megvalósuló magatartásra. 2011-ben az ilyen tartalmú határozatok részaránya számottevően nem változott.<sup>313</sup>

A Közbeszerzési Döntőbizottságnak gyakran kellett állást foglalnia abban a kérdésben, hogy az ajánlatkérők a műszaki, szakmai alkalmasság igazolására jogszerűen milyen specifikáltságú és milyen nagyságrendű referencia feltételt támaszthatnak. Különösen nagy értékű építési beruházások esetében mondható általánosnak, hogy az ajánlatkérő által előírt összetett követelményrendszernek az ajánlattevők csak többen közösen vagy alvállalkozókkal együtt tudnak megfelelni. A részajánlattétel biztosításának kötelezettsége kapcsán 2011-ben is jelentős számban érkeztek jogorvoslati kérelmek a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. Az ajánlattevők ilyenkor általában azt sérelmezték, hogy a részekre bontás elmaradása miatt el vannak zárva az ajánlattétel lehetőségétől az olyan elkülönült, önállóan is megvalósítható részfeladatok tekintetében, melyek elvégzésére minden kétséget kizáróan alkalmasak és képesek lennének. A Közbeszerzési Döntőbizottságnak az évek során kikristályosodó következetes gyakorlata, hogy a részajánlat biztosítása kiemelt relevanciával bír. Ez összhangban áll a jogalkotó azon célkitűzésével, hogy a KKV-szektorba tartozó vállalkozások minél nagyobb arányban válhassanak közbeszerzési eljárások nyerteseivé. A Döntőbizottság azt, hogy adott esetben indokolt-e a részajánlattétel lehetőségének kizárása, a konkrét beszerzési tárgy jellemzőire tekintettel ítéli meg.

Érdekességképpen megemlítendő, hogy 2011-ben jelentősen emelkedett azon döntőbizottsági határozatok száma, amelyek a felhívásoknak az ajánlatok elbírálására vonatkozó előírásai vonatkozásában állapítanak meg jogsértést. Az emelkedő tendenciát jól szemlélteti, hogy az a 2010-es és 2011-es adatokat egymással összevetve például a tárgyi időszakban 47% mértékű volt.<sup>314</sup> Az ilyen jellegű jogorvoslati kérelmekben az ajánlattevők részletesen górcső alá veszik az ajánlatkérők által meghatározott bírálati részszempontok tartalmát, súlyszámát és az értékelés módszerét. Az ajánlattevők jellemzően a bírálati

---

<sup>313</sup> Ez a rész a Közbeszerzések Tanácsa 2011. évi beszámolójának feldolgozása alapján készült.

<sup>314</sup> a Közbeszerzések Tanácsa [Közbeszerzési Hatóság] 2010 és 2011. évi beszámolója

részszempontokat támadják, döntően amiatt, hogy az ajánlatkérők nem állapították meg előzetesen egzakt módon azon tartalmi elemeket, amelyek a bírálat tárgyát képezik. Ilyen hiányosságok nem voltak ritkák a szellemi szolgáltatások tárgyú közbeszerzési eljárásokban. A kérelmező szándéka ilyenkor – jogosan – annak kikényszerítésére irányul, hogy az ajánlatkérők a szakmai ajánlatok tekintetében előzetesen adják meg azokat az értékelési szempontokat, amelyek alapján a bírálatkor előnyösebb pontszám érhető el. Ezzel kiküszöbölhető az a jogsértő gyakorlat, hogy az ajánlatkérők a bírálat során utólag megállapított, nem ritkán szubjektív szempontok alapján végzik el az értékelést.

Megállapítható, hogy a kérelmezők nagy számban terjesztettek elő jogorvoslati kérelmet a nyertes ajánlattevő vagy más ajánlattevők ajánlata érvénytelenségének megállapítása iránt. A Döntőbizottság előtti legtöbb jogvitában továbbra is az ajánlatkérők közbeszerzési eljárást lezáró döntése ellen él jogorvoslattal az ajánlattevői kör.

Változatlanul eldöntetlen kérdés maradt, hogy például valamely konkrét beszerzés vonatkozásában elfogadható-e az egyébként fennálló, általában szoftverfejlesztésre vonatkozó kizárólagos jog. Az ajánlatkérők ugyanis – sokszor érthető módon – ragaszkodnak az alapszoftver kifejlesztőjéhez, amennyiben már van valamilyen mértékben kiépített rendszerük. Ez a ragaszkodás sokszor akkor is tapasztalható, ha egyébként jelentős átalakítás, a rendszer eltérő területekre történő kiterjesztése szükséges. A Közbeszerzési Döntőbizottság egységesnek mondható zsinórmérték hiányában is körültekintően mérlegeli a műszaki, technikai sajátosságok kérdését, figyelemmel arra, hogy ma már számos területen biztosítható a kompatibilis együttműködés, az egyenértékű megoldások alkalmazása.

A közbeszerzési törvény szabályozási logikája, hogy a beszerzési igények kielégítésére új közbeszerzési eljárásokat kell lefolytatni, és ez alól csak bizonyos esetekre nézve állapít meg kivételt a jogszabály. Ilyen például a korábban megkötött, eljárást lezáró szerződés utáni kiegészítő építési beruházás vagy szolgáltatás. Ezen esetekben van lehetőség hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás elfolytatására, amikor is már csak egy ajánlattevő, a korábbi nyertes kerül felhívásra ajánlattételre. A Döntőbizottság 2011-ben is állapított meg jogsértéseket amiatt, hogy egyes ajánlatkérők a törvényi lehetőséggel visszaéltek, és valójában új beszerzési igényekkel bővítették a megvalósítandó feladatok körét a teljesítés időszakában, jellemzően annak végső szakaszában. A Döntőbizottság



versenyjogi megfontolásokat is szem előtt tartott, hiszen ilyenkor a nyertes ajánlattevők a verseny kizárásával kaphatnának további megbízásokat.

A 2011. év jogorvoslati tapasztalatai szerint is sokszor abból ered a probléma, hogy a támogatás odaítéléséről döntő szervezetek nem a közbeszerzési eljárás elfolytatásának várható időtartamára figyelemmel határozzák meg az időpontokat, így az ilyen forrásból gazdálkodó ajánlatkérők időkénszerbe kerülnek, továbbá az ajánlattevők is a határidők betarthatatlanságával szembesülnek.

Végül célszerű górcső alá venni a bírósági felülvizsgálat tapasztalatait. Kiindulásul rögzítendő, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárást lezáró döntése ellen közigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak, ami - összhangban a jogorvoslathoz fűződő joggal - azt jelenti, hogy kizárólag bírósági felülvizsgálatra van lehetőség. A Közbeszerzési Döntőbizottság döntéseinek felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat egyrészt a Kbt., másrészt a Pp. tartalmazta. Eszerint az érdemi döntőbizottsági határozat felülvizsgálata közigazgatási perben, a végzése pedig nemperes eljárásban történt. Az érdemi döntések felülvizsgálatára ekkor még minden esetben két fokon volt lehetőség, és a jogalkotó csupán a közigazgatási perekben eljáró illetékességi szabályokat változtatta meg jelentősen 2011. március 1-jétől. Ezen időponttól megszűnt a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékessége akkor, ha az ajánlatkérő nem központi költségvetési szerv. Ebben az esetben a Döntőbizottság döntésének felülvizsgálatára a felperes székhelye vagy lakóhelye szerinti megyei bíróság vált jogosulttá a jogszabályváltozás folytán. Ennek eredményeképpen a vizsgált időszakban egyfajta munkamegosztás alakult ki a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok között. Az első fokon eljáró bíróságok határozatai elleni fellebbezésre továbbra is megmaradt a Fővárosi Ítéltábla kizárólagos illetékessége. Rendkívüli jogorvoslati lehetőségként kínálgazott felülvizsgálat iránti kérelem benyújtása a Kúriához. A végzések felülvizsgálatára irányuló eljárás ezzel szemben egyfokú, melynek eredményeként a bíróság nemperes eljárásban hoz döntést a Közbeszerzési Döntőbizottság végzéseinek jogszerűségéről. A közbeszerzési jogviták mielőbbi elbírálásához fűződő általános érdekekkel összhangban a törvény a bírósági felülvizsgálatra nézve soronkívüliséget írt elő a bíróságok számára. Érdekes adat, hogy 2011-ben a döntőbizottsági döntések 16,2%-át támadták meg bíróság előtt, ami csökkenő tendenciaként értékelhető a korábbi években jellemző 19-23%-os arányhoz képest.<sup>315</sup> A jogsértést megállapító határozatok megtámadási aránya a vizsgált időszakban háromszor magasabb volt, mint azoké a döntőbizottsági

---

<sup>315</sup> a Közbeszerzések Tanácsa [Közbeszerzési Hatóság] 2011. évi beszámolója

határozatoké, melyek nem állapítottak meg jogellenességet. Az ügyfelek különösen gyakran folyamodtak jogorvoslathoz bírság kiszabása esetén. A megszüntetésre, elutasításra vonatkozó döntéseket – egybecsengően az elmúlt évek tendenciáival – 14-15%-os arányban támadták az érintettek bíróság előtt. Tendenciaként állapítható meg, hogy a bíróságok az esetek többségében továbbra is elutasították a Közbeszerzési Döntőbizottság döntésének megtámadására irányuló felülvizsgálati kérelmeket.<sup>316</sup> Ez az adat egyértelműen a Közbeszerzési Döntőbizottság működésének hatékonyságát jelzi. A döntések megváltoztatása legtöbbször a jogszabályváltozásokból eredő jogértelmezésekre vezethető vissza.

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatait az érintettek 2011-ben igen jelentős számban, az esetek mintegy 84%-ában vették tudomásul.

## **V.2. Gyakorlati tapasztalatok az új Kbt. tükrében**

Az új közbeszerzési törvény és a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendeletek hatályba lépése óta még nem telt elegendő idő ahhoz, hogy a kezdeti időszak gyakorlati tapasztalatait következtetések levonására alkalmas módon értékelhessük. Véleményem szerint ehhez több idő, akár 4-5 évi is szükséges. Bizonyos tendenciák ugyanakkor mostanra, két év tapasztalatai alapján már körvonalazódnak.

Az esetjogi vizsgálatok alátámasztják, hogy az elmúlt időszak jogalkalmazásában az eddiginél is nagyobb hangsúlyt kapott annak vizsgálata, hogy az érintettek a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban jártak el olyan esetekben, melyeket a jogszabály konkrétan nem rendez. Ez a követelmény egyaránt érvényesül a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése során. Csorbulni látszik tehát az a gyakorta mentsvárul szolgáló formális védekezés, miszerint „nem tettem olyat, amit a jogszabály tiltana”. Az új Kbt. filozófiája tehát, hogy „nem minden magatartás alapvetően tilos, amelyet a törvény nem szabályoz kifejezetten, feltéve, hogy az a törvény céljaival és alapelveivel nem ellentétes.”<sup>317</sup>

Mindezek egyébként az új Kbt. miniszteri indoklásából is kiviláglanak.

A jogalkalmazás egyik érdekes tapasztalata éppen ezzel kapcsolatos. A hatóság tapasztalata szerint a 2012. évben viszonylag jelentős volt azon esetek száma, amikor az

---

<sup>316</sup> A Közbeszerzések Tanácsa [Közbeszerzési Hatóság] 2011. évi beszámolója

<sup>317</sup> A Közbeszerzési Hatóság 2012. évi beszámolója

érintettek úgy érezték, hogy a jogalkotó semmilyen konkrét iránymutatást nem adott számukra a problémás helyzetek rendezéséhez. Természetesen időbe telt, mire a piaci szereplők megértették, hogy jóllehet, konkrét megoldást a Kbt. nem kínál minden egyes jogi problémára, a jogalkotó által megállapított zsinórmérték azonban egyértelmű. Ilyen dilemmák viszonylag nagy számban voltak jellemzőek az egybeszámítási szabályok gyakorlati alkalmazására. Ezen a területen jogalkotó és jogalkalmazói fellépésére egyaránt szükség volt, és ennek eredményeképpen született meg a hatóság gyakorlati útmutatója, illetve tett szert nagyobb jelentőségre az általam már fentebb, 2009 kapcsán is szorgalmazott alapelvi döntéshozatal.

Itt kell megjegyezni, hogy „a Kbt.-ben helyet kapnak magánjogi indíttatású, a magánjog területéről „kölcsonzott” alapelvek is, mely megoldás nemcsak a hazai, hanem más európai államok közbeszerzési szabályanyagát tekintve is újdonságnak tekinthető. Így kapott helyet a közbeszerzés alapelveinek katalógusában a jóhiszeműség és tisztesség elve, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye, amely tehát ezentúl nemcsak a polgári jogi jogviszonyok, hanem a közbeszerzési eljárások során is kijelöli a felek cselekvési autonómiájának határait.”<sup>318</sup>

A közelmúltban végbement ezen üdvös változás ellenére „a jogalkotót némi kritika is illeti, minthogy a Kbt. – az említett magánjogi alapelvek nevesítésével egyidőben – mellőzi a joggal való visszaélés tilalmának beépítését, amely pedig a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével karöltve, annak „másik oldalaként”, negatív tartalmú parancsként alkalmasabb lenne a közbeszerzési eljárás, valamint a szerződés megkötése során tanúsított látszólag jogszerű, ám a célzat miatt valójában jogellenes magatartások értékelésére és szankcionálására.”<sup>319</sup>

A közbeszerzési alapelvek más uniós tagállamok közbeszerzési szabályrendszerében is fontos szerepet töltenek be. A közbeszerzési törvény részletszabályai egyrésről az alapelveket bontják ki, másrésről pedig az alapelvek nyújtanak el nem hanyagolható segítséget a részletszabályok értelmezéséhez<sup>320</sup>. Különösen széles az alapelvek köre a német közbeszerzési jogban. Az átláthatóság és az egyenlő bánásmód követelménye mellett a nyilvánosság, a pártatlanság, valamint az arányosság elve érvényesül,

---

<sup>318</sup> JUHÁSZ 2014. 79. o.

<sup>319</sup> JUHÁSZ 2014. 79. o., illetve Bíró György-Lenkovics Barnabás: Magyar Polgári Jog. Általános Tanok; Novotni Kiadó; Miskolc 2010; 92. oldal)

<sup>320</sup> ELSNER i. m. 26. o.

összhangban az uniós irányelvekkel. Emellett a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás kimondott célja KKV-k erősítése, érdekeik védelme.<sup>321</sup>

Végül, a probléma lényegét megvilágítandó, érdemes és szükséges rámutatni azon dilemmára, melynek lényege, hogy „a jog szövegrétegének elsőrendű fontossága mellett milyen fokig kell a jogeset eldöntéséhez ezt meghatározónak tekinteni, és mikor lehet már áttérni – a szövegen túllépve – a jog többi rétegének meghatározó erejére, és bevonni a jogi döntés meghozatalába a jogelvek, a jogdogmatikai kategóriák összefüggéseit, ugyanígy az esetre vonatkozó korábbi konkretizáló felsőbbbíróági joggyakorlatot és az alkotmányos alapjogok iránymutatásait”.<sup>322 323</sup>

Az alapelvi alapon álló jogeset-megítélés megjelenése a közbeszerzési jogban egybecseng az uniós jog azon tendenciájával, amely szerint a tételes jog alapján meg nem ítélni esetek igazságos elbírálásához az uniós jog elsődleges forrásaiként számon tartott jogelvek nyújtanak segédkezet.<sup>324</sup>

A nemzeti eljárásrendben végbement változások rendkívüliek. Itt a legnépszerűbb eljárástípus a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás volt az új Kbt. hatályba lépése óta eltelt időszakban. Az ilyen eljárások kilencven százaléka közvetlen ajánlattételi felhívással indult.

Rendkívül érdekes helyzet adódott abból, hogy a Közbeszerzési Hatóságnak egy időben két közbeszerzési törvényt kellett alkalmaznia. A 2012. január 1. napját követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra, valamint az ezekkel kapcsolatos jogorvoslati, illetőleg előzetes vitarendezési eljárásokra az új Kbt. rendelkezéseit kellett alkalmazni, ezzel szemben a jogorvoslati ügyek jelentős része tekintetében még a régi közbeszerzési törvény volt irányadó. Ez jelentett némi nehézséget, hiszen, jóllehet, a jogorvoslatra vonatkozó szabályok alapvetően nem változtak, mégis a két Kbt. párhuzamos alkalmazása a jogalkalmazótól egyidejűleg kétféle szemléletmódot követelt meg. Ez leginkább azzal magyarázható, hogy az új Kbt. több általános megfogalmazású szabályt tartalmaz, kifejezve ezzel, hogy a jogalkotó az eddiginél nagyobb mértékben kíván teret nyitni az

---

<sup>321</sup> Mittelständische Interessen. Ld.: WILLENBRUCH – WIEDDEKIND i. m. 10-13. o.

<sup>322</sup> POKOL Béla: A jog szövegrétegének határai a jogértelmezésben; Jogtudományi Közlöny; LXIX. évfolyam; 2014. márciusi szám, 128. o.

<sup>323</sup> (Vö. továbbá: Pokol Béla a jog négy rétegét különbözteti meg, amelyek kialakulásuk sorrendjében a következők: a jog szöveg rétege, a jogdogmatika rétege, a bírói jog rétege és az alapjogi réteg. Lásd: POKOL Béla: A többrétegű jog elmélete. Válasz a kritikára. Miskolci Jogi Szemle 3. évf. 2008. 1. szám 144. o.

<sup>324</sup> VÁRNAY – PAPP i. m. 236-240. o.

alapelveknek. „A közbeszerzési célok és alapelvek egyfajta tisztességes magatartást követelnek meg a költségvetési rendszer szereplőjétől”.<sup>325 326</sup>

Ha tehát a 2012. évet közbeszerzési szempontból össze kívánjuk hasonlítani a korábbi időszakokkal, akkor számos torzító tényezőt kell megfelelően értékelnünk. Összességében megállapítható, hogy az ekkor végbement lényeges jogszabályváltozás sokkal inkább a későbbi időszakban fogja éreztetni hatását, illetőleg néhány év elteltével lesz az elemző abban a helyzetben, hogy a módosulással összefüggésbe hozható fejleményekről torzításmentes képet alkosson. Az új Kbt. hatályba lépése előtt az ajánlatkérők törekedtek arra, hogy még a régi Kbt. hatálya alatt indítsák meg küszöbön álló közbeszerzéseiket, ez pedig természetesen hatással volt a 2012-ben kezdeményezett jogorvoslati ügyekre is.

Kiindulásul megállapítható, hogy 2012-ben lényegesen kevesebb jogorvoslati kérelmet nyújtottak be, mint 2011-ben. Gyakorlati tapasztalatok szerint a mintegy 36%-os csökkenés a jogorvoslati eljárások igen jelentős drágulásával hozható összefüggésbe. Hasonló mértékű csökkenést mutat a hivatalbóli kezdeményezések száma is, melyek vonatkozásában megállapítható, hogy e jogukkal 2012-ben jellemzően a Közbeszerzési Hatóság elnöke, a támogatást nyújtó és közreműködő szervezetek éltek.<sup>327</sup>

2010. szeptember 15. óta van lehetőség arra, hogy ne kizárólag a közbeszerzési eljárás közvetlen résztvevői, hanem egyéb szervezetek (kamara, érdekképviselő) is nyújtsanak be jogorvoslati kérelmet abban az esetben, ha a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységet folytat. Az ilyen kezdeményezők által benyújtott jogorvoslati kérelmek változatlanul ritkák voltak 2012-ben is. Hasonlóan csekély számban fordultak elő olyan jogorvoslati kérelmek is, melyeket maguk az ajánlatkérők nyújtottak be saját közbeszerzési eljárásuk ellen. A jogorvoslati kérelmek döntő részét - hasonlóan az előző évekhez - az érdekeltséggel rendelkező gazdasági szereplők kezdeményezték, mégpedig jellemzően továbbra is olyan indokok alapján, mint például a túlzott mértékűnek ítélt alkalmassági feltételek ajánlatkérő általi előírása, illetőleg a nem teljesíthető műszaki specifikáció. Igen jelentős továbbá azon jogorvoslati ügyek aránya is, melyek középpontjában a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás, illetőleg annak új Kbt. szerinti megfelelője, az aránytalanul alacsony ár áll.

---

<sup>325</sup> VOLFORD– KELEMEN i. m. 482. o.

<sup>326</sup> Vö. továbbá: *a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény* 2010. április 1. és 2014. április 1. közötti időállapotával

<sup>327</sup> A Közbeszerzési Hatóság 2012. évi beszámolója

Az új Kbt-ben a kirívóan alacsonynak értékelt ellenszolgáltatás helyébe az aránytalanul alacsony ár fogalma lépett. Az új Kbt. változatlan formában fenntartja az ajánlatkérő indokolás-kérési kötelezettségét arra az esetre, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony árat tartalmaz. Lényeges változás, hogy az ajánlatkérőnek az ár aránytalanul alacsony voltának megítélésekor az ajánlatkérő korábbi tapasztalataira, a közbeszerzést megelőzően végzett piacfelmérés eredményére vagy a közbeszerzést megelőzően a szükséges anyagi fedezet meghatározásához felhasznált egyéb adatokra kell figyelemmel lennie. A korábbi Kbt. ezzel szemben a többi ajánlattevő ajánlatát és a közbeszerzés becsült értékét tekintette viszonyítási alapnak. Az új törvény nem részletezi, hogy milyen okokból kellene gyanakodnia az ajánlatkérőnek. Problémát jelenthet a gyakorlatban, ha a közbeszerzési eljárást megelőzően nem került sor piacfelmérésre. Ez lehet a helyzet például akkor, ha az ajánlatkérő első alkalommal szerez be valamilyen terméket vagy szolgáltatást, illetőleg, ha a beszerzés egyedi. Ezen esetekben az ajánlatkérőnek semmilyen adat, tapasztalat nem áll rendelkezésre, melyek viszonyítási alapként szolgálhatnának az ár irreálisan alacsony voltának megítéléséhez. Az új Kbt. alapján az ajánlatkérőnek kötelezően indokolást kell kérnie az érintett ajánlattevőtől, ha az ellenszolgáltatás több mint húsz százalékkal eltér az ajánlatkérő rendelkezésére álló anyagi fedezet összegétől. Az ajánlatkérőnek tehát nincs mérlegelési lehetősége: kötelező indokolást kérnie. A gyakorlatban előfordulhat, hogy egy adott közbeszerzési eljárásban valamennyi vagy igen nagy számú ajánlattevő ajánlata több, mint húsz százalékkal eltér az ajánlatkérő rendelkezésére álló fedezettől, hiszen nem ritka, hogy az ajánlatkérő a biztonság kedvéért a kelleténél kissé bővebben állapítja meg a beruházáshoz szükséges fedezet összegét, az ajánlattevők között pedig közismerten árverseny dől. Az új Kbt. alapján az ajánlatkérőnek ilyen esetben az összes érintett ajánlattevőtől indokolást kell kérnie, hiszen nem térhet el önkényesen a közbeszerzési törvény rendelkezéseitől. A tapasztalat azt mutatja, hogy a korábbi Kbt. rendelkezései ebben a tárgykörben valamivel szerencsésebbek voltak, hiszen ott - a jogszabályban részletezett szabályok szerint - az ajánlati árak számtani átlaga került rögzítésre viszonyítási alapként. Egyes szakemberek a fedezet rendelkezésre állásának fogalmát sem tartják egyértelműnek például az államháztartásról szóló törvény tükrében.

Nem változott az a tendencia, hogy a kezdeményezők ritkábban támadják meg a közbeszerzési eljárások menetében hozott ajánlatkérői döntéseket.

Árulkodó lehet, hogy mely ajánlatkérők közbeszerzési eljárásaival kapcsolatban került sor jogorvoslati kérelem benyújtására a legnagyobb számban. Azért is érdemes ezt a kérdéskört alaposabban megvizsgálnunk, mert az új Kbt. e területen is hozott változásokat. Az ajánlatkérőket a két Kbt. hasonlóan csoportosítja (klasszikus ajánlatkérők és közszolgáltatók, közszolgáltatói tevékenységet végzők), a hatályos Kbt. szabályozása azonban a közszolgáltatókra nézve eltérő. A hatályos Kbt. hat ajánlatkérői csoportot különböztet meg. Ezek közül az első három együttesen alkotja az úgynevezett klasszikus ajánlatkérői kört, a negyedikbe a közszolgáltatói tevékenységet végző közvállalkozások és a közszolgáltató tevékenységet végző, különleges vagy kizárólagos jogok alapján működő szervezetek tartoznak. Összefoglalva tehát, a legalapvetőbb ajánlatkérői kört továbbra is a klasszikus ajánlatkérők alkotják, melyek közül elsőként az államháztartás alrendszerei említendők. Ezen ajánlatkérői csoporton belül a jogalkotó két alcsoportot különböztet meg. Az egyikbe azok a központi szervek sorolandók, melyekre az uniós közbeszerzési irányelvek szerint alacsonyabb értékhatárok irányadók árubeszerzés és szolgáltatás megrendelés esetén. A másik alcsoportba tartozik valamennyi költségvetési szerv, a helyi önkormányzatok és ezek különböző társulásai. Az ajánlatkérők külön csoportját alkotják a közjogi intézmények, a házon belüli („in house”) szervezetek, a fentebb már említett közszolgáltatók, illetve közszolgáltatói tevékenységet ellátók, a támogatott szervezetek, végül pedig azok, akik önként vagy szerződés alapján döntenek közbeszerzési eljárás lefolytatása mellett. Itt célszerű megemlíteni, hogy az úgynevezett házon belüli szervezetek beszerzéseire vonatkozó szabályrendszer az évek során kristályosodott ki, és ebben nem elhanyagolható szerepet játszott az Európai Bíróság.<sup>328</sup> A Közbeszerzési Hatóság beszámolója szerint 2012-ben a jogorvoslati kérelmek közel fele önkormányzatok beszerzéseit érintette.<sup>329</sup> A hatóság beszámolója szerint ez részben arra vezethető vissza, hogy legnagyobb számban az önkormányzatok folytatnak le közbeszerzési eljárásokat. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy az elmúlt években – éppen a jogorvoslati eljárások számának csökkentése érdekében – az önkormányzatok jellemzően kialakították szakmai apparátusukat, és ma már jellemzően foglalkoztatnak közbeszerzési tudással és tapasztalattal rendelkező szakembereket. Jogsértés megállapító döntőbizottsági határozatok általában olyan önkormányzatok közbeszerzési eljárásaival kapcsolatban születnek, amelyek ritkábban folytatnak le ilyen eljárásokat. A központi költségvetési szervek ellen

---

<sup>328</sup> Lásd például: az Európai Bíróság c-107/98. számú ítéletét a Teckal-ügyben, vagy az c-26/03. számú ítéletét a Stadt Halle-ügyben.

<sup>329</sup> A Közbeszerzési Hatóság 2012. évi beszámolója

kezdeményezett jogorvoslati eljárások aránya 28,5% volt, ami ugyancsak jelentősnek mondható, és emelkedésként értékelhető.<sup>330</sup>

A 2012-ben kezdeményezett jogorvoslati eljárásoknak több, mint fele az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzési eljárásokat érintette, ám ennek ellenére csökkenő tendencia mutatható ki a korábbi évekhez képest. A szóban forgó időszak jogorvoslati eljárásainak közel fele kapcsolódott nyílt közbeszerzési eljáráshoz, és viszonylag jelentős a tárgyalásos, ezen belül is a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások ellen indult jogorvoslati eljárások száma is. Csökkent ugyanakkor a meghívásos és gyorsított meghívásos közbeszerzési eljárások kapcsán benyújtott jogorvoslati kérelmek száma.<sup>331</sup>

Lényeges változásként értékelhető, hogy a korábbi évekhez képest 2012-ben már nem az építési beruházásokra vonatkozó közbeszerzési eljárásokat támadták meg a legnagyobb arányban, hanem a szolgáltatásokkal kapcsolatos közbeszerzési eljárásokat, melyek a jogorvoslati ügyek 42,5%-ának képezték tárgyát a hatóság beszámolója szerint. Ehhez képest enyhébb mértékű, de jól érzékelhető a növekedés az árubeszerzéssel kapcsolatos közbeszerzési eljárásokat érintő jogorvoslati számát illetően.

A 2012. év sem hozott lényeges változást abban, hogy a jogorvoslati kérelmek többsége az eljárást lezáró döntést sérelmezi. Emellett ugyanakkor meg kell állapítani, hogy némiképpen növekedett a közbenső ajánlatkérői döntésekkel (hiánypótlási felhívás, kiegészítő tájékoztatás stb.) összefüggésben benyújtott jogorvoslati kérelmek száma.

2012-ben is folytatódott az a tendencia, hogy az ideiglenes intézkedések száma csökkenést mutat. Ennek hátterében az áll, hogy kérelem benyújtása esetén a szerződést az ügy érdekében hozott vagy a közbeszerzési ügy befejezését eredményező határozat meghozataláig nem lehet megkötni, hacsak azt a Közbeszerzési Döntőbizottság nem engedélyezi.

A közbeszerzési eljárás mellőzése miatti elmarasztalások száma a 2012. évben csökkent.

A jogorvoslati eljárás drágulása folytán különösen kedveltté vált az esetleges további lépéseket előkészítő iratbetekintés, valamint a fentebb már részletezett előzetes vitarendezés.

Lényegesen kevesebbszer született elmarasztaló határozat, illetve került benyújtásra jogorvoslati kérelem az ajánlati áron kívüli egyéb értékelési szempontok aránytalanságával

---

<sup>330</sup> A Közbeszerzési Hatóság 2012. évi beszámolója

<sup>331</sup> A Közbeszerzési Hatóság 2012. évi beszámolója



kapcsolatban, és csökkenést mutat azon esetek száma is, amikor az ajánlatkérő érvényes ajánlatot nyilvánít érvénytelenné, bár az ilyen, olykor visszaélésszerű joggyakorlás nem szűnt meg teljesen. A kedvező tendencia hátterében egyes feltételezések szerint az előzetes vitarendezés térnyerése állhat.

Érdekes következtetések vonhatók le abból is, hogy a bíróságok – felülvizsgálati eljárás során – milyen arányban változtatják meg, illetőleg hagyják helyben a Döntőbizottság határozatait. A 2012. év tapasztalatai is azt mutatják, hogy a Döntőbizottság eredményesen végezte munkáját, hiszen csupán az esetek 2,8%-ában került sor a határozat bíróság általi megváltoztatására. A Közbeszerzési Döntőbizottság döntéseinek csupán 18,7%-a került bíróság elé az elmúlt évben.<sup>332</sup>

A felülvizsgálati eljárások több, mint 70%-ában a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság döntését helyben hagyta. Szembetűnik, hogy ez az arány jelentősen romlott a 2009-es adathoz képest. Természetesen a 70%-os is magas szakmai színvonalat tükröz, de hunyhatunk szemet afelett, hogy mégiscsak jelentős romlás tapasztalható, hiszen 2009-ben ugyanis a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatait 90%-ban hagyta jóvá. Az arány romlásának megítélésem szerint több oka is lehet. Leginkább az valószínűsíthető, hogy a jogalkotónak nem sikerült olyan közbeszerzési törvényt alkotnia, mely egyértelmű, kristálytisztá megfogalmazásokkal venné elejét a többféle értelmezhetőségnek.

A bíróság által megváltoztatott döntések többsége sem alapvetően helytelen; jellemzően valamilyen, a jogszabályváltozásokra visszavezethető jogértelmezésbeli különbség mutatható ki a háttérben. A közbeszerzési ügyekben meghozott jogerős határozatok interneten hozzáférhetőek, és iránytűül szolgálnak a piaci szereplők számára közbeszerzési eljárásaik lebonyolítása során.

2012 a bírósági felülvizsgálat tekintetében is hozott lényeges változást, hiszen szűkült a bíróság határozata elleni fellebbezés lehetősége, és ilyen jogorvoslatra csak akkor nyílik mód, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát a bíróság megváltoztatja. A döntőbizottsági határozatok bírósági felülvizsgálatának egyfokúvá tétele már ebben az évben érzékelhetően hozzájárult a jogorvoslati eljárások időigényességének csökkentéséhez. Azt, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának bíróság általi megváltoztatása esetén mégis legyen lehetőség fellebbezésre, alkotmányos szempontok indokolják, hiszen a jogorvoslat jogának az új döntés tekintetében is meg kell nyílnia.

---

<sup>332</sup> A Közbeszerzési Hatóság 2012. évi beszámolója

Végül érdemes röviden áttekinteni a 2013. évi jogorvoslati eljárásainak tapasztalatait. Ebben az évben 11889 db közbeszerzési eljárás került lefolytatásra, melynek összértéke elérte a 2394,3 milliárd forintot (a GDP 8,2%-a).<sup>333</sup>

A jogorvoslati eljárások száma a 2012-es adatokhoz képest 18%-kal csökkent; összesen 572 esetben indult jogorvoslati eljárás a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt. A csökkenés a jogorvoslati eljárás igazgatási szolgáltatási díjának horrorisztikus mértékével magyarázható.

Érdekes adat, hogy a jogorvoslati eljárások 71%-ában állapított meg jogsértést a Döntőbizottság. Ebből az tükröződik, hogy a jogorvoslati eljárást kezdeményezők igen felkészültek, kevés az alaptalan kérelem.<sup>334</sup>

2013-ban 99 esetben került sor a Döntőbizottság határozatának bírósági felülvizsgálatára, és a bíróság az esetek 73%-ában hagyta helyben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát. Ez a számadat jelzi, hogy még mindig nem alakult ki a jogalkalmazók között, nem vált egységessé a jogértelmezés, sőt, például a 2009-es adatokhoz képest e tekintetben jelentős romlás tapasztalható.<sup>335</sup>

A többi vizsgált évhez képest megkétszereződött azon jogorvoslati ügyek száma, melyek a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése miatt indultak. Ennek háttérében véleményem szerint az állhat, hogy a kisebb, kevesebb közbeszerzési tapasztalattal rendelkező ajánlatkérők még nem sajátították el teljes mértékének új szemléletű meghatározását és az egybeszámítási szabályokat. A jelenség másik oka az lehet, hogy sokkal aktívabbak azok a piaci szereplők, akik potenciális ajánlattevőkként szóba jöhet volna közbeszerzési eljárás lefolytatása esetén. Ezen szervezetek az elmúlt évek válsága miatt sokrétűbb, mélyebb piaci ismeretekkel rendelkeznek, és felismerték, hogy „ugrásra kész” viszonyulásukkal az ajánlatkérőket rá tudják szorítani a jogkövető magatartásra. A Döntőbizottság által megállapított alapvető jogsértések száma az elmúlt évekhez képest lényeges változást nem mutat. A műszaki-szakmai alkalmasság követelményrendszere továbbra is viszonylag gyakran képezi jogvita tárgyát. A jogorvoslati eljárások tapasztalatai alapján megállapítható, hogy az ajánlatkérők még mindig nem elég körültekintőek és alaposak az ajánlati dokumentáció összeállításakor. Gyakran fordul elő, hogy a feltételek, követelmények nem egyértelműek, és akadályt jelentik a megfelelő ajánlat elkészítésének.

---

<sup>333</sup> A Közbeszerzési Hatóság 2013. évi beszámolója az Országgyűlésnek

<sup>334</sup> A Közbeszerzési Hatóság 2013. évi beszámolója az Országgyűlésnek

<sup>335</sup> A Közbeszerzési Hatóság 2013. évi beszámolója az Országgyűlésnek

2013-as „trend” volt az ajánlatok érvényessége tárgyában hozott ajánlatkérői döntést érintő jogorvoslatok számának emelkedése. A Döntőbizottság 88 esetben állapított meg jogsértést ilyen esetekben.<sup>336</sup> Az ajánlatkérő vagy alaptalanul zárt ki egy adott ajánlattevőt az eljárásból, vagy ellenkezőleg: nem hozta meg az érvénytelenné nyilvánító döntést, jöllehet, arra a jogszabályok alapján köteles lett volna.

A Döntőbizottság előtt kezdeményezett jogorvoslati ügyek számának alakulása, valamint a Döntőbizottság döntései elleni bírósági jogorvoslatok alakulása 1996-2013 között<sup>337</sup>

Év	Döntőbizottság előtt indult jogorvoslati eljárások száma (db)	Döntőbizottság döntései elleni bírósági jogorvoslatok száma (db)	Felülvizsgálati arány (%)
1996	144	43	29,9
1997	243	68	28,0
1998	296	78	26,4
1999	340	95	27,9
2000	700	126	18,0
2001	830	138	16,6
2002	751	167	22,2
2003	693	134	19,3
2004	866	197	22,7
2005	1091	244	22,4
2006	858	198	23,1
2007	751	153	20,4
2008	636	141	22,2
2009	861	193	22,4
2010	1011	196	19,4
2011	1011	164	16,2
2012	695	130	18,7
2013	572	99	17,3

<sup>336</sup> A Közbeszerzési Hatóság 2013. évi beszámolója az Országgyűlésnek

<sup>337</sup> Közbeszerzések Tanácsa/Közbeszerzési Hatóság 2009., 2010., 2011., 2012., 2013. évi beszámolója

A 2011-es Kbt. hatályba lépését követő időszakban szembetűnő a Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárások számának drasztikus csökkenése. Tekintettel arra, hogy a 2011-es Kbt. hatályba lépését követően igen sok ajánlatkérő és ajánlattevő fordult a Közbeszerzési Hatósághoz, hogy az új törvény megfogalmazásai miatt tájékoztatást, útmutatót, állásfoglalást kérjenek az új jogintézmények és az új szabályok kapcsán, ezért kizárható, hogy a jogorvoslati ügyek számában tapasztalható csökkenés háttérében az egyértelműbb szabályozás állna. Az is kizárható, hogy a korábbi években tapasztalt ajánlattevők közötti éles verseny mérséklődött volna, és az sem képzelhető el, hogy az ajánlatkérők eljárási cselekményeinek jogszerűsége (legalábbis az ajánlattevői érzület tekintetében) javult volna ilyen jelentős mértékben.

Álláspontom szerint a jelentős csökkenés háttérében egyértelműen a jogorvoslati eljárás igazgatási-szolgáltatási díjának horrorisztikus emelkedése áll, és e tendencia nem értékelhető a közbeszerzési eljárások „megtisztulásának” jeleként, ezért rendkívül aggasztó ezen szabályozás.

Véleményem szerint a helyes irány az lenne, ha a jogalkotó nem a jogorvoslati eljárás kezdeményezését „szankcionálná” a drasztikus díjakkal, hanem az utóbb jogerősen (nyilvánvalóan) alaptalannak minősített jogorvoslati kezdeményezésekhez fűzne kártérítési jogkövetkezményt vagy bírságot.

## Összegezés

Értekezésemben megállapítottam, hogy a magyar jog viszonylag új fejleménye a közbeszerzési jog. A közbeszerzés valójában a köz érdekében álló beszerzés, vagyis olyan tevékenység, amely közpénzek felhasználásával elégíti ki a köz bizonyos szükségleteit. A közbeszerzésnek éppen ebből a rendeltetéséből ered, hogy a közhatalom gyakorlója magának tartja fenn a közbeszerzési jogviszonyok ellenőrzésével és szabályozásával kapcsolatos jogokat.

Természetesen egyik klasszikus jogág sem különíthető el a másiktól oly módon, hogy bizonyos tekintetben felismerhető ne lenne kölcsönhatásuk, mégis konkrét igények és sajátosságok állnak az önálló szabályrendszer hátterében. „Amikor egy adott jogintézmény vagy jogi jelenség kapcsán valamely jogterületet vizsgálunk, feltétlenül figyelemmel kell lennünk arra is, hogy a vizsgált terület milyen kapcsolatban áll, illetőleg hatással van-e egyéb jogterületekre. Ez a közbeszerzési jog esetén is igaz, hiszen az elmúlt húsz évben a közbeszerzések határai folyamatosan kitolódtak, az egyes kapcsolódó jogterületek és a közbeszerzés közötti határok pedig egyre inkább elmosódnak látszanak.”<sup>338</sup>

A közbeszerzési jogban az önálló jogterületté válás alapja, nevezetesen a valamilyen szempontból speciális jogviszony adott. Az önálló, vagy legalábbis elkülönülő jogterület jellemzője a saját terminológia. Megvilágítottam, hogy a közbeszerzési törvény félreismerhetetlenül kútforrása a közbeszerzésre vonatkozó speciális és csak ebben a körben használatos fogalmaknak. E fogalmak többsége az ajánlatkérő és az ajánlattevő jogviszonyában nyer értelmet, vagyis egy speciális jogviszony speciális fogalmai mentén rajzolódik ki a közbeszerzési jog, mint önálló jogterület.

A felek közötti jogviszony sajátosan polgári, egyszersmind azonban sajátosan közbeszerzési jogi jellegét érzékelteti a közbeszerzési törvény jogorvoslatra vonatkozó szabályai körében szereplő számos, a fentiekben részletesen vizsgált rendelkezés is, melyek egyike például, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződéssel kapcsolatos jogvita, illetőleg a közbeszerzési eljárással összefüggő polgári jogi igények elbírálása a bíróság, és nem a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.

---

<sup>338</sup> JUHÁSZ 2014. 305. o.

A Kbt., mint a Ptk.-hoz képest speciális rendelkezéseket tartalmazó jogszabály, árnyaltan szabályozza, hogy a közbeszerzési eljárás alapján megkötendő szerződésnek mit kell tartalmaznia, illetőleg, hogy az ajánlatkérő a szerződés tartalma körében milyen előírásokat fogalmazhat meg. A Ptk. szerinti szerződéses szabadság elvének érvényesülését a Kbt. a közbeszerzés specialitásaira figyelemmel a közbeszerzési eljárás alapján kötendő szerződés időtartama tekintetében is korlátozza.

Megállapítást nyert, hogy a polgári jogot átható szerződési szabadság leglényegesebb tartópillére, a szerződésre lépő alanyok akaratának jogi értelemben vett kötetlensége, a közbeszerzésben nem áll fenn. A „közbeszerzési eljárás során ugyanis a szerződést kötő felek a közbeszerzési jogviszony jellegéből adódóan speciális jogállásúak, hiszen a közbeszerzési ajánlatkérő mindenképpen a megkötendő szerződés szerződője, de az ajánlattevő oldalán a szerződési szabadság korlátozottabban értelmezhető, hiszen amennyiben az ajánlattevő ajánlatot tesz, közelebb kerül a szerződéskötéshez, de annak alanyává csak nyertessége esetén válik”.<sup>339</sup>

Míg a polgári jogban általános elvként érvényesül a szerződés alanyainak mellérendelt viszonya, addig ez a közbeszerzési eljárásban legalábbis megkérdőjelezhető. Nem túlzás kijelenteni, hogy a közbeszerzési eljárás alapján megkötésre kerülő szerződés tervezete jellemzően az ajánlatkérő szándékait tükrözi és az ajánlatkérő érdekeit szolgálja. Az eljárások zömében arra sincs lehetőség, hogy a leendő felek egyeztessék szerződéses akaratukat, és a legtöbb esetben a nyertes ajánlattevő a szerződést olyan tartalommal kénytelen megkötni, amilyen tartalommal azt az ajánlatkérő összeállította. A közbeszerzési eljárásban szerződési formakényszer érvényesül, hiszen egyáltalán nem lehetséges a szerződés szóban vagy ráutaló magatartással történő megkötése, hanem a törvény erejénél fogva kötelező az írásbeliség.

A közelmúlt érdekes fejleménye, hogy a jogalkotó a jogorvoslati eljáráshoz kapcsolódó díjak számítási módjának jelentős díjtétel-növekedést eredményező megváltoztatásával igyekezett elejét venni a közbeszerzési eljárások rosszhiszemű megakasztására irányuló, alaptalan kérelmek előterjesztésének, e törekvésnek azonban – megítélésem szerint – számos melléközgéjére derült fény jogszabály hatályba lépése óta eltelt időszakban. Ezt a jogorvoslati eljárások gyakorlati tapasztalatainak ismertetésével igyekszem szemléltetni. Ügyvédi hivatásom gyakorlása során számos alkalommal voltam tanúja olyan esetnek, amikor a törvényes jogaiban ténylegesen sérelmet szenvedett fél kizárólag azért nem

---

<sup>339</sup> BOROS - TÁTRAI i. m. 379. o.

terjesztett elő jogorvoslat iránti kérelmet, mert nem tudta előlegezni a több tízmilliós nagyságrendű igazgatási szolgáltatási díjat.

Álláspontom szerint tehát a jelenleg hatályos díjtétel nem egyeztethető össze a jogorvoslathoz való jog alapelvével, melynek tartalmát mindenképpen az irányadó alkotmánybíróági határozatok fényében kell megállapítani.

Fentebb már említettem, hogy miként ragadható meg általánosságban a tényleges érvényesülés vagy hatékonyság (hatékony jogorvoslat) elve. A következőkes ítélkezési gyakorlat szerint a bírósághoz fordulás eljárási szabályai, amelyek célja, hogy biztosítsák az uniós jog által a jogalanyoknak biztosított jogok védelmét, nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását.<sup>340</sup> A közbeszerzési jogorvoslat közelmúltban végbement igen jelentős drágulásában ezen alapelv sérelmét látom nem csupán elméleti síkon, hanem gyakorlati tapasztalataim alapján is.

Végül az elmúlt két évtized közbeszerzési törvényeinek jogorvoslati szabályait megvizsgálva megállapítottam, hogy mindenképpen üdvös és szükséges volt a közelmúltban végbement átfogó változtatás, ám természetesen ez sem tudott minden gyakorlati problémára megoldást adni, továbbá újabb dilemmákat, értelmezési és jogalkalmazási bizonytalanságokat is hozott. Ezek kiküszöbölésének szükségességét hangsúlyozva elemzésemben bemutattam, hogy a gyakorlatban miként, mely szervek munkája során kristályosodik, tökéletesedik a közbeszerzési jog, valamint, hogy milyen - szinte megoldhatatlan - feladat elé állítják a jogalkotót a különböző irányokból megfogalmazódó, a közbeszerzési szabályrendszerrel szemben támasztott igények. Egyrészt, mivel a közbeszerzés a jogszabály kikerülésére irányuló magatartások táptalajának tekinthető, gondoskodni kell arról, hogy a szabályozás kellően részletes, egyszersmind egzakt, és ne túlbonyolított legyen. Alapvető tétel ugyanakkor, hogy valamennyi élethelyzetet egyetlen törvény sem képes szabályozni, és erre törekedni sem szabad, így a közbeszerzési jogvitákat elbíráló szervek gyakorlatában is megfigyelhető az alapelvi jogalkalmazás, az alapelvekben és a jogalkotó feltehető vagy kinyilvánított szándékában támpontot kereső döntéshozatal.

aláírás

---

<sup>340</sup> Ld.: BOZZAY 2013. 63. o.

## Felhasznált irodalom

- BALOGH László Csaba - BERÉNYI Lajos - BOZZAY Erika - BUDA György - DEÁK Krisztina - ENGLER Magdolna - GÁSPÁR Emőke - HÁMOSI András - KALMÁRNÉ DIÓSI Ildikó - KARDKOVÁCS Kolos - KOTHENCZ Éva - LUKÁCS Andrea - MASZLAG Gábor - NAGY Ágnes - TÁTRAI Tünde: Közbeszerzés CD melléklettel; Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2007.;
- BERÉNYI Lajos – BOZZAY Erika – BUDA György – DEÁK Krisztina – ENGLER Magdolna – HÁMOSI András – KALMÁRNÉ DIÓSI Ildikó – KARDKOVÁCS Kolos – KOTHENCZ Éva – LUKÁCS Andrea: Közbeszerzés KJK\_KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004.;
- BGB Bürgerliches Gesetzbuch Wallhalla u. Praetoria Verlag GmbH & Co. KG. Regensburg 2011;
- BOROS Anita – TÁTRAI Tünde: Közbeszerzés Kommentár Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011;
- BOZZAY Erika: A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat szervezeti és eljárási követelményrendszere az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján; in: Themis 2013. június;
- BURIÁN László - KECSKÉS László – VÖRÖS Imre: Magyar nemzetközi kollíziós magánjog (Budapest: Logod Bt. 1999);
- Cservák Csaba: Az ombudsmantól az alkotmánybíróságig – az alapvető jogok védelmének rendszere; Licium-Art Debrecen 2013.
- Dikaiosz Logosz Tanulmányok Kovács István emlékére Szerk.: TRÓCSÁNYI László Pólay Elelmér Alapítvány Szeged 2012;
- DUDÁS Attila: A szerződéskötési ajánlat visszavonása és a szerződési tárgyalások rosszhiszemű folytatása miatt beálló kárért való kártalanítási felelősség közötti kapcsolat az európai és a magyar jogban; in: Magyar Jog; Hatvanadik évfolyam; Főszerkesztő: NÉMETH János; 2013. június szám;



- ELSNER: BVerg Das österreichische Vergaberecht idF der BVergG-Novelle 2009 BGBl 2010/15 3. Auflage Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien
- FARKAS Csaba: Ajánlattétel, ajánlatok értékelése a nyílt közbeszerzési eljárásban; doktori disszertáció; Szeged 2010
- GREGÓCZKI Etelka: Közbeszerzések tervezése az önkormányzatok gyakorlatában Phd. értekezés 2007.
- HALMAI Gábor – SZALAY László: Az üzleti jog alapjai I. kötet, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001.
- JAKAB András: A magyar jogrendszer szerkezete (Budapest-Pécs Dialóg Campus Kiadó 2007)
- JUHÁSZ Zoltán: Közjogi elemek a polgári jogi szerződésekben: A villamosenergia közüzemi szerződés szerződésszegési szabályainak példája Jogelméleti Szemle 2005/4. szám
- KENGYEL Miklós: Magyar eljárásjog Osiris Kiadó, Budapest, 1998.;
- Klaus-Dieter BORCHARDT: Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union – eine systematische Darstellung für Studium und Praxis; 4., komplett überarbeitete Auflage 2010.; facultas.wuv.;
- KOVÁCS András György – F. ROZSNYAI Krisztina – VARGA István: A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában; in: Magyar Jog; főszerkesztő: NÉMETH János; ötvenkilencedik évfolyam; 2012. december;
- Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati ügyekben hozott határozatai; a felülvizsgálati bíróságok ítéletei;
- Közbeszerzések Tanácsa 2009. évi beszámolója; elérhető az Országgyűlés honlapján;
- Közbeszerzések Tanácsa 2010. évi beszámolója; elérhető az Országgyűlés honlapján;
- Közbeszerzések Tanácsa 2011. évi beszámolója; elérhető az Országgyűlés honlapján J/7419. szám alatt;
- Közbeszerzési Hatóság útmutatója az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztása esetén alkalmazható módszerekről és az ajánlatok elbírálásáról (KÉ. 2012. évi 61. szám, 2012. június 1.);

- Közbeszerzési Hatóság útmutatója az új Kbt. szerinti egybeszámítási szabály alkalmazásáról (KÉ. 2012. évi 78. szám, 2012. július 11.);
- Közbeszerzési Hatóság 2012. évi beszámolója; elérhető az Országgyűlés honlapján J/10294. szám alatt;
- Közbeszerzési Hatóság 2013. évi beszámolója; elérhető az Országgyűlés honlapján;
- LENKOVICS Barnabás - Szalay László: Az üzleti jog alapjai II. kötet, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 14. o.
- MAGYARY Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államaiban. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.;
- MISKOLCZI BODNÁR Péter: A magyar versenyjog anyagi jogi szabályai Novotni Kiadó, Miskolc, 2011;
- MOHAI Ágoston: Az Európai Unió joga a gyakorlatban; in: Jogtudományi Közlöny; LXIX. évfolyam; 2014. márciusi szám;
- MONORY Bulcs: Közérthető közbeszerzés BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 2006
- NÉMETH János – KISS Daisy A polgári perrendtartás magyarázata Complex Kiadó 2010.
- NOMOSGESETZE; Zivilrecht, Wirtschaftsrecht Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 2011.
- PAPP Tekla: A koncesszió – nemzetközi kitekintés Jogelméleti Szemle 2003/3. szám
- PATYI András: Alkotmány 50.§ - A közigazgatási bíráskodás – a (2) bekezdés magyarázata; in: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja; Budapest; Századvég Kiadó 2009. 1756-1787;
- POKOL Béla: A jog szövegrétegének határai a jogértelmezésben; Jogtudományi Közlöny; LXIX. évfolyam; 2014. márciusi szám;
- Polgári jog, Kötelmi jog Első és Második rész, Az új Ptk. magyarázata V/VI. Szerk.: WELLMANN György, a vonatkozó fejezetet írta: VÉKÁS Lajos HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2013. 98-99. o.;
- Polgári jog, Kötelmi jog Első és Második rész, Az új Ptk. magyarázata V/VI.; szerk.: WELLMANN György; HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2013;
- Richard WHISH: Versenyjog Hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft. 2010;

- Rieder/Huemer: Gesellschaftsrecht; Facultas Verlags- und Buchhandels Ag. Wien 2009.;
- SZALMA József: Rosszhiszemű szerződéskötési tárgyalás során beálló polgári jogi felelősség; in: Magyar Jog; főszerkesztő: NÉMETH János; ötvenkilencedik évfolyam; 2012. október; 577. oldal);
- TÁTRAI Tünde: Közbeszerzési Kézikönyv nem csak pályázóknak Szaktudás Kiadó Ház Budapest, 2005;
- TÉGLÁSI András: *A tulajdon alkotmányos védelme Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően* in: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010 – 2011. I. kötet, Pázmány Press, Budapest – Pécs, 2013
- TÉGLÁSI András: *Az állami vagyon védelmének alkotmányjogi alapjai* in: HORVÁTH Attila (szerk.): Az állami ingatlanvagyon sorsa a rendszerváltozás után. Örökség Kultúrpolitikai Intézet, Budapest, 2013.
- Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái; alkotmányos identitás és európai integráció HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2014.
- VARGA István: Alkotmány 57.§ (5) – Jogorvoslathoz való jog; in: JAKAB András (szerk.) Az Alkotmány kommentárja; Budapest; Századvég Kiadó 2009; 2097-2098;
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2010;
- VIDA Sándor: F. HENNING-BODEWIG: A tisztességtelen verseny - világviszonylatban; in: Magyar Jog; főszerkesztő: NÉMETH János Hatvanadik évfolyam; 2013. június;
- VOLFORD Anita Adrienn – Kelemen Zoltán: Ami ragad, az tapad? A közbeszerzés és közértékesítés közös nevezői; in: Magyar Jog; főszerkesztő: NÉMETH János; ötvenkilencedik évfolyam; 2012. augusztus; 484. oldal;
- Werner WEIDENFELD – Wolfgang WEIDENFELD (Hrsg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der Europäischen Integration; 12. Auflage; Nomos UTB;
- WILLENBRUCH - WIEDDEKIND: Vergaberecht Kompaktkommentar 2. Auflage Werner Verlag, Hamburg, 2011;
- Zippelius, Reinhold: Allgemeine Staatslehre; Politikwissenschaft 11. Auflage; CH. Beck'sche Verlagsbuchhandlung München 1991.

## Hivatkozott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- 1959. évi IV. törvény a polgári törvénykönyvről (Ptk.)
- 1995. évi XL. törvény (1995. évi Kbt.)
- 2003. évi CXXIX. törvény (2003. évi Kbt.)
- 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről (Kbt.)
- 1897. évi XX. törvénycikk
- 1907. évi III. törvénycikk
- 1923. évi XI. törvénycikk
- 1931. évi XX. törvénycikk
- 1931. évi XXI. törvénycikk
- 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.)
- 1987. évi 19. tvr.
- A Közbeszerzési Hatóság 2012. évi beszámolója
- Közbeszerzési Hatóság 2011. évi beszámolója
- 306/2011. (XII. 23.) Korm.rendelet
- 288/2011. (XII. 22.) Korm.rend
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban Pp.)
- Európa Tanács 92/13/EGK irányelve
- Európa Tanács 89/665/EGK irányelve
- Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve
- Alkotmánybíróság 59/1993. (XI. 29.) számú határozatából
- Alkotmánybíróság 59/1993. (XI. 29.) számú határozatából
- Alkotmánybíróság 59/1993. (XI. 29.) számú határozatából
- Alkotmánybíróság 22/1995. (III. 31.) számú határozatából
- Alkotmánybíróság 31/1998. (VI. 25.) számú határozatából

- Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 288/2011. (XII. 22.) Korm.rendelet,
- Alkotmánybíróság 59/1993. (XI. 29.) számú határozatára
- EBHT 1999
- Elektronikus Közbeszerzési rendszerről szóló 167/2004. (V. 25.) Kormányrendelet
- Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság 2006. november 22-én kelt D.655/8//2006. számú határozata