

# A közbeszerzések alapintézményei



**Boros Anita**



Az eredeti kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001  
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpályaprogram  
és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében  
készült el és jelent meg.

**Szerző:**

Dr. habil. Boros Anita

**A hatályosítást 2022-ben végezte:**

Dr. Szabó Kinga

**A hatályosított kézirat lezárásának dátuma:**

2022. augusztus 24.

**Eredeti megjelenés éve:**

2018

**Kiadja:**

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem,  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2022

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert  
rektorhelyettes

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

# TARTALOM

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| <b>1. Bevezetés</b> .....                                     | 4  |
| <b>2. A közbeszerzés és a közbeszerzések joga</b> .....       | 5  |
| 2.1. A modern kori közbeszerzési szabályok előzményei .....   | 5  |
| 2.2. A közbeszerzések jelenlegi szabályozási környezete ..... | 6  |
| 2.3. A közbeszerzések fogalma .....                           | 13 |
| <b>3. A közbeszerzési jogviszony</b> .....                    | 16 |
| <b>4. A közbeszerzési eljárás szabályai dióhéjban</b> .....   | 18 |
| <b>5. A közbeszerzések hazai intézményrendszere</b> .....     | 29 |
| <b>6. Jogszabálytár</b> .....                                 | 32 |
| <b>7. Irodalomjegyzék</b> .....                               | 33 |

## 1. BEVEZETÉS

A közbeszerzés egy olyan jogterület, amely nagyon fontos szerepet tölt be a közpénzek hatékony felhasználásában és a megfelelő piaci verseny gerjesztésében. Ennek megfelelően elengedhetetlen a megfelelő közbeszerzési jogi szabályozás és a hatékony közbeszerzési jogalkalmazás.

A közbeszerzések joga egy igen összetett terület, ebből következően elengedhetetlen, hogy a kapcsolódó jogi szabályozók és hatósági, bírósági döntések aprólékos, elmélyültebb feldolgozását megelőzően áttekintésre kerüljenek azok az alapfogalmak, alapintézmények, amelyek a közbeszerzések szabályozása tekintetében meghatározók. Ezek ismerete nélkül ugyanis a közbeszerzések joga és az azon túlmutató, kapcsolódó diszciplínák elsajátítása, valamint az elméleti ismeretek hatékony gyakorlati alkalmazása nem lehet eredményes.

Jelen kiadványunk célja éppen ezért a közbeszerzések és a közbeszerzési jog alapintézményeinek bemutatása, annak érdekében, hogy az olvasó egy általános betekintést kapjon a szóban forgó tudományterület alapfogalmaiba, a közbeszerzési eljárás folyamatába és szervezeti kereteibe.

## 2. A KÖZBESZERZÉS ÉS A KÖZBESZERZÉSEK JOGA

### 2.1. A modern kori közbeszerzési szabályok előzményei

A közbeszerzés egy nagyon sajátos terület, amely lényegében az Európai Unióhoz való csatlakozásunk során került fokozottabban a jogalkotói figyelem középpontjába. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy korábban ne ismertünk volna olyan szabályokat, amelyek a közpénzek szabályos felhasználásának kereteit, vagy a közvagyonnal való gazdálkodás szabályait határozták meg. Előjáróban érdemes annyit kiemelni, hogy az állam a közpénzfelhasználás szabályosságát számos módon szabályozza és ellenőrzi, az államháztartási és számviteli szabályoktól kezdődően egészen a belső ellenőrzési tevékenységig. Annak meghatározása, hogy mire mennyit lehet költeni, majd ennek a különböző szempontú ellenőrzését megvalósító szervek eljárása azonban csak egyik szegmense a közpénzek felhasználásához kapcsolódó állami funkcióknak.

Azt, hogy a közigazgatás mit vesz és azt milyen eljárás mentén teszi, a XVIII. századtól kezdődően **a közszállítási szabályozók** határozták meg. Azt megelőzően valamilyen privilégium biztosításának köszönhetően csak meghatározott jogosulti kör és a céhek szállíthattak a közigazgatás számára főként az épületek biztosításához szükséges berendezéseket és szolgáltatásokat, valamint az adminisztratív tevékenységhez szükséges papírt és írószereket. Ezek a privilégiumok aztán elsőként az angolszász területeken oldódtak fel oly módon, hogy egyetlen állami szerv hatáskörbe utalták a papír- és írószerebeszerzést, és meghonosodott a legjobb kiválasztásra a versenytárgyalás elődje. Noha Európa államaiban a központi szerv felállítása még sokáig váratott magára, a sorra születtek a közszállítási törvények, elsőként Oroszországban, majd Franciaországban az 1830-as évek elején, melynek mintáját majd hazánk is követte. A hazai közbeszerzési szabályozás elsőként 1893-ban a hatóságok ipari és más terménybeli szükségleteinek beszerzésénél, valamint az ipari munkálatok kiadásánál követendő szabályokról szóló, majd 1897-ben az állami számvitelről szóló törvényekben<sup>1</sup> jelent meg, majd részletesebb szabályozás jelenik meg a századfordulón az iparfejlesztési törvényekben.<sup>2</sup> Később a Közszállítási Szabályzat<sup>3</sup> már eljárási kérdésekkel is foglalkozott és meghatározta az ajánlatkérői eljárások főbb szabályait, azonban közbeszerzési anyagi jogi kérdésekkel nem foglalkozott. A többször kiegészített és továbbfejlesztett közszállítási szabályzat végnapjait aztán a második világháborút követő szocialista tervgazdálkodás képezte, amely évtizedekre elfojtotta a versenyt és a piacgazdasági viszonyok fejlődésének csíráit. Egy-egy rész kérdés szabályozása ugyan megjelent a nyolcvanas évek jogalkotásában, azonban a tényleges előrelépés a rendszerváltást követően következhetett csak be.

1991-ben hazánk aláírta az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás megállapodást, amely külön részben foglalkozott „A verseny és más gazdasági rendelkezések” cím alatt a közbeszerzésekkel is.<sup>4</sup> Itt Magyarország egy tíz éves átmeneti időszakot kapott arra, hogy a szabályozási környezetet az akkor már meglévő uniós közbeszerzési szabályokhoz igazítsa. Ennek egyik eszköze volt az első magyar közbeszerzési törvény elfogadása 1995-ben, amely az akkori uniós normákra, a

<sup>1</sup> Az állami számvitelről szóló 1897: XX. törvénycikk.

<sup>2</sup> Ld. a hazai ipar fejlesztéséről szóló 1907: III. törvénycikkét és az iparfejlesztésről szóló 1931: XXI. törvénycikk.

<sup>3</sup> Ld. a közszállításokról és a hazai beszerzés kötelezettségéről szóló 50.000/1934. K. M. számú kereskedelemügyi és a belügyminiszteri rendelet.

<sup>4</sup> Boros Anita, Gajdos Róbert: A Közbeszerzések Tanácsa. Múlt és jelen. In: A közbeszerzés gyakorlata - szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek. Budapest, Magyarország, RAABE Tanácsadó és Kiadó, WEKA Szakkiadó, (2012) pp. 1-2.

GATT Egyezmény<sup>5</sup> Kormányzati Beszerzésekről szóló Kódexe, a nemzetközi kereskedelmi szerződések alapelveit UNIDROIT,<sup>6</sup> mintatörvény, valamint az 1934-es Közszállítási Szabályzat rendelkezései alapján került kimunkálásra.

Az első közbeszerzési törvényünk az unióshoz való csatlakozás előfutáraként átmeneti szabályokat határozott meg, de még a csatlakozásunkat megelőzően elfogadásra került egy újabb, az uniós előírások implementálását erőteljesebben megjelenítő törvény, a 2003. évi CXIX. törvény, amely számos módosítást követően egészen 2011-ig volt hatályban. A módosítások többrétűek voltak, azonban érdemes kiemelnünk egyfelől azt, hogy idő közben az Európai Unión belül és lényeges változások következtek be, hiszen új közbeszerzési irányelvek kerültek elfogadásra (elsősorban a 2004/17/EK irányelv,<sup>7</sup> a 2004/18/EK irányelv,<sup>8</sup> valamint a módosított közbeszerzési jogorvoslati irányelvek<sup>9</sup>), melyet az Unió tagállamainak 2006. január 31-éig át kellett ültetniük nemzeti jogukba, másfelől a vállalkozói körbetartozások mérséklése céljából az ezredforduló első évtizedének második felében a jogalkotó több ponton módosításokat hajtott végre a közbeszerzési szabályozásunkban.

A 2012. január 1-jétől hatályos a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényt szintén számos módosítás övezte, az azonban kétségtelen, hogy egy könnyebben értelmezhető, világosabb, átláthatóbb normaanyag került kimunkálásra, amely integrálta az uniós esetjog, a hazai közbeszerzési jogalkalmazás és a jó gyakorlatok alapján kimunkált legfontosabb szabályokat.

## 2.2. A közbeszerzések jelenlegi szabályozási környezete

**A jelenleg hatályos törvényünk a közbeszerzésekről 2015. évi CXLIII. törvény** (a továbbiakban: **Kbt.**), amely azonban csak egyik – bár zászlóshajó – jogszabálya a közbeszerzésekre vonatkozó joganyagnak. Azt is látni fogjuk, hogy a jogfejlődéssel párhuzamosan a közbeszerzési intézmények száma is megnövekedett az elmúlt néhány évben.

Ahogy a hatályos közbeszerzési törvényünk is fogalmaz: „Magyarország Országgyűlése a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával – összhangban a közbeszerzések terén Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel” egy önálló törvényt alkotott a közbeszerzések hazai szabályozására.

A törvény tervezetéhez íródott miniszteri indokolás szerint az új törvény elfogadásának az egyik oka egyfelől – ahogyan arra a Kbt. idézett preambuluma is utal – az uniós közbeszerzési környezet

<sup>5</sup> Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organization, röviden WTO) elődje, amely az 1947-ben megkötött Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményrel jött létre.

<sup>6</sup> Az UNIDROIT, vagyis az International Institut for the Unification of Private Law olyan kormányközi szervezet, amely számos magánjogi kérdésben fogalmazott meg irányadó alapelveket, mintadokumentumokat, így 1994-ben a Nemzetközi Kereskedelmi Szerződések Alapelvei című mintadokumentumot.

<sup>7</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/17/EK irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők szerzési eljárásainak összehangolásáról (HL L 134., 2004.4.30., 1. o.).

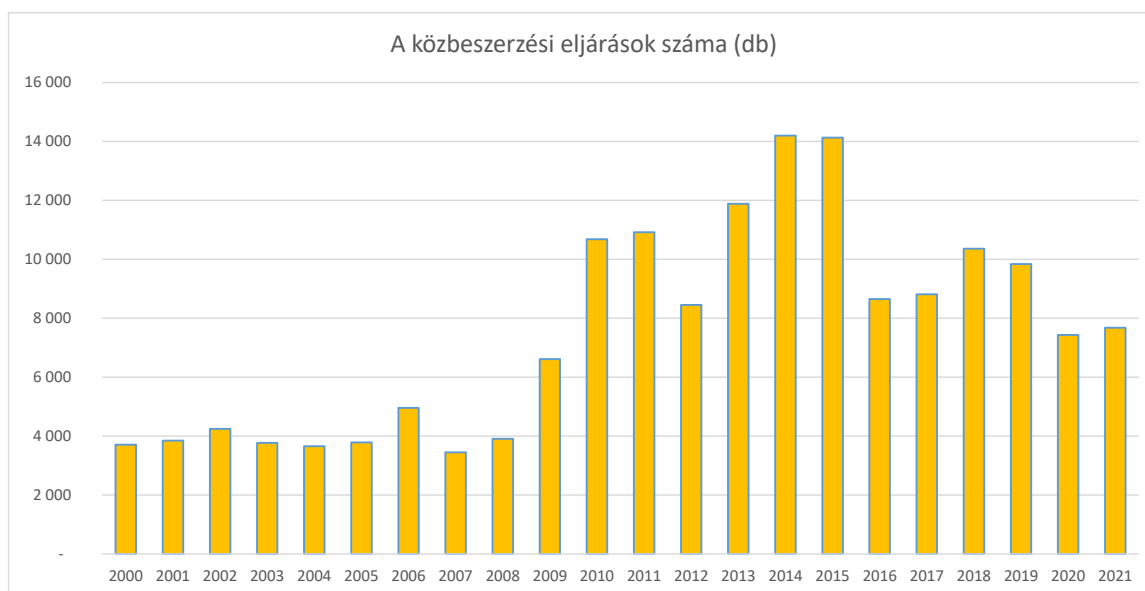
<sup>8</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i 2009/81/EK irányelve a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról (HL L 216., 2009.8.20., 76. o.).

<sup>9</sup> A közbeszerzési jogorvoslatokra továbbra is a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvek.

megváltozása, hiszen az uniós közbeszerzési jog reformjának keretében 2014 februárjában három új, a közbeszerzésekre vonatkozó irányelv került elfogadásra, melyeket a tagállamoknak legkésőbb 2016. április 18. napjáig, az elektronikus közbeszerzésre vonatkozó részeket a központi beszerző szervek tekintetében 2017. április 18. napjáig, valamennyi ajánlatkérő szervezetre vonatkozóan pedig 2018. október 18. napjáig kellett átültetniük a tagállami jogukba. A korábbi irányelvek helyébe újak léptek, de egyes területeken teljesen új irányelvek jelentek meg. A klasszikus ajánlatkérők beszerzéseit szabályozó 2004/18/EK irányelvet felváltó 2014/24/EU irányelv és a közszolgáltatók beszerzéseire irányadó 2004/17/EK irányelvet felváltó 2014/25/EU irányelv, és a változatlanul hatályban maradt jogorvoslati irányelvek mellett irányelvi szinten kerültek megfogalmazásra a koncessziós szerződésekre vonatkozó rendelkezések is a 2014/23/EU irányelvben.

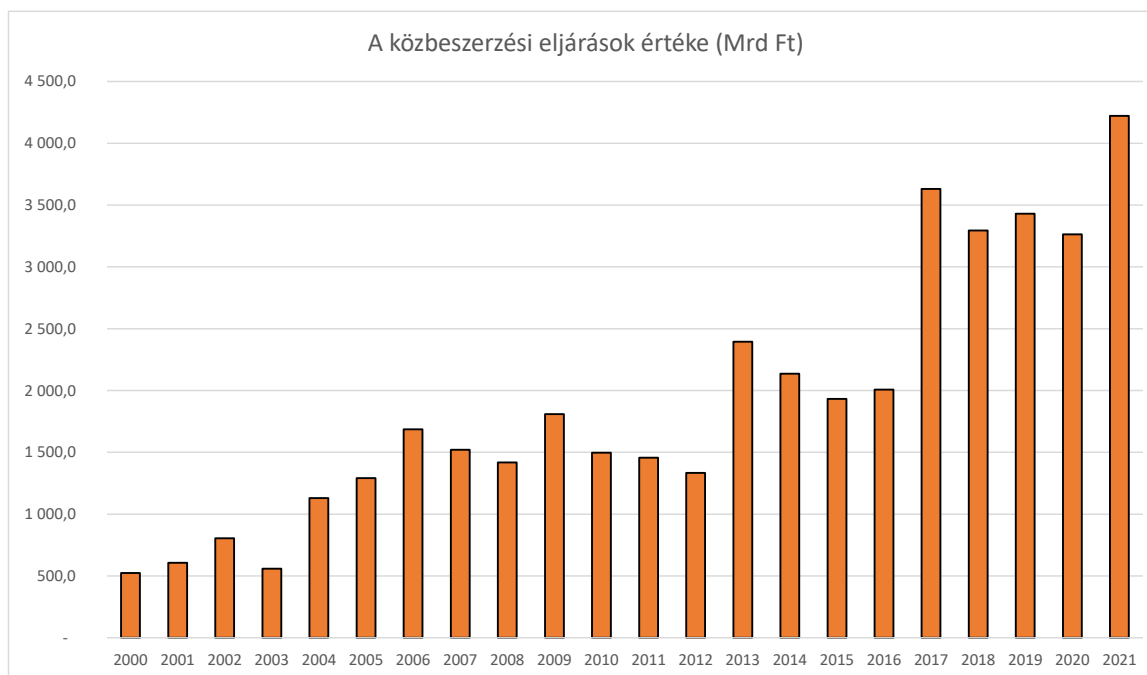
A miniszteri indokolás kiemelte azt is, hogy a korábbi évek uniós közbeszerzési szabályrendszerének középpontjában az állt, hogy az Unió tagállamai között megvalósuljon a versenykorlátozástól mentes, esélyegyenlőséget biztosító belső piac, az új szabályozásban a tagállamok valamelyest nagyobb mozgásteret kaptak a különböző közbeszerzési stratégiai kérdések szabályozását illetően és előtérbe kerültek a társadalmi felelősségvállalás egyes jogintézményei is (például az innováció, a szociális célkitűzések, vagy a fenntarthatóság). Ezeket a megfontolásokat a hazai jogalkotónak is szem előtt kellett tartania, és figyelmet kellett fordítania a hazai közbeszerzési mechanizmusok alakulására és a közbeszerzések szereplőinek elvárásaira is, így különösen a gyorsabb és egyszerűbb eljárási szabályozás megfogalmazására, a hazai kis- és középvállalkozások közbeszerzési piacra lépési lehetőségeik biztosításának támogatására, az uniós forrásfelhasználás során feltárt problémák kiküszöbölésének igényére, a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentésére, a társadalmilag és gazdaságilag legmegfelelőbb beszerzési eredmény elérésére, vagy az elektronikus kommunikációra való teljes körű áttérés igényére.

Tekintsük át, hogyan is alakultak a hazai közbeszerzésekre vonatkozó értékek az elmúlt húsz évben:



*Forrás: saját összeállítás a Közbeszerzési Hatóság ill. jogelődje éves tájékoztatói alapján*

*Megjegyzés: A 2008. évtől az adatsor csak az eredményes eljárásokra vonatkozó adatokat tartalmazza*



*Forrás: saját összeállítás a Közbeszerzési Hatóság ill. jogelődje éves tájékoztatói alapján*

*Megjegyzés: A 2008. évtől az adatsor csak az eredményes eljárásokra vonatkozó adatokat tartalmazza*

A későbbiekben látni fogjuk, hogy a Kbt. pontosan meghatározza, mit is értünk közbeszerzésen a hatályos jogi szabályozás rendszerében. Azt azonban már itt le kell szögeznünk, hogy a közbeszerzések tudományági besorolása nem teljesen egyértelmű, hiszen magáénak vallják a gazdálkodástudományok, a társadalomtudományok és a műszaki tudományok is. Ennek oka, hogy a közbeszerzési folyamat igen összetett: van pénzügyi, gazdasági, államháztartási vonzata, hiszen közpénzből kerül beszerzésre valamilyen dolog (értve most a dolog alatt egy szolgáltatást is, vagy egy építési beruházást) és az ajánlatot tevő piaci szereplő a megfelelő ajánlat elkészítéséhez az üzleti gazdálkodási szabályoknak megfelelően lényegében beárazza azt, amit nagyon leegyszerűsítve a közpénzért cserébe szolgáltat. Természetesen nagyon komoly jogi előírásai vannak a közbeszerzési eljárásnak, sőt vannak olyan részei (például a jogorvoslat vagy a szerződéskötés folyamata), amelyek speciális jogi tudást feltételeznek. Ugyanakkor az a dolog – a Kbt. terminológiájával élve –, beszerzési tárgy, amit az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során beszerezhet, lényegében bármi lehet egy lézerközponttól a munkaruháig, amelyek pontos meghatározása olykor-olykor sajátos (például műszaki, statikai, geodéziai, építészeti stb.) szakmai tudást igényel. Ebből következően a közbeszerzéseket mi **vegyes szabályozási területnek** tekintjük.

Ahogy arra már utaltunk, a közbeszerzések szabályozása egyfelől **nemzeti**, másfelől **nemzetközi** szinten is szabályozott.

A **nemzetközi jogban** különböző nemzetközi szerződések érinthetnek közbeszerzési kérdések, illetve maga az Európai Unió – mint a nemzetközi jog alanya – maga is sajátos szabályrendszert alakít ki. A legtipikusabb a Kereskedelmi Világszervezetet (a továbbiakban: WTO) létrehozó egyezmény<sup>10</sup> Többoldalú kereskedelmi megállapodások című 4. mellékleténke egyike a Megállapodás a

<sup>10</sup> Ld. az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről szóló 1998. évi IX. törvény.



kormányzati beszerzésről (a továbbiakban: GPA – Agreement on Government Procurement),<sup>11</sup> amely alapján például az ajánlatkérőnek szükséges megvizsgálnia, hogy a beszerzései a GPA hatálya alá tartozik-e.

Emellett számtalan olyan nemzetközi megállapodás létezik, amely az érintett felek vonatkozásában határoznak meg közbeszerzési jellegű előírásokat, vagy éppen olyan rendelkezéseket tartalmaznak (például környezetvédelmi vagy egyéb fenntarthatósági szabályok), amelyek kihatással lehetnek egy adott tagállami beszerzés alakulására is.

Ahogy arra már utaltunk több ízben, az Unió számára nagyon fontos a közbeszerzések szabályozása. Egyfelől az az Unió belső piacának működési mechanizmusait is behatárolja, másfelől hatással van az Unió versenyképességére is világgazdasági szinten. Éppen ezért az Unió az alapító szerződésekből levezethető eszközeivel szigorú szabályozás alá vonja a tagállami közbeszerzéseket egy bizonyos értékhatár fölött. Látni fogjuk a későbbiekben, hogy ez lesz az úgynevezett *uniós rezsím* a közbeszerzések jogában. Erre a rezsímről az Unió rendeleti vagy irányelvi szabályokban igyekszik egységes jogalkalmazói mederbe terelni a tagállamokat. Az Unió különböző szintű jogszabályokat, főként rendeleteket és irányelveket fogadott el. Rendeleti szintű jogforrás például a Bizottság 2017/2365/EU rendelete az uniós értékhatárokról,<sup>12</sup> illetve az uniós értékhatárokat elérő közbeszerzések esetében alkalmazandó hirdetményminták lényeges szabályait megfogalmazó, a közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetményminták létrehozásáról és az 842/2011/EK végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2015. november 11-i 2015/1986 bizottsági végrehajtási rendelet. Az irányelvek körét már érintettük, ezért itt nem ismételjük őket (lásd a 2.1. alfejezetet).

Természetesen a rendeleti és irányelvi szabályok mellett az Európai Bizottság is számos soft law területére tartozó, nem kötelező jellegű dokumentummal is segíti a tagállami jogalkalmazók és jogalkotók közbeszerzési tevékenységét – így például Zöld Könyvek, ajánlások, közlemények formájában.<sup>13</sup> Emellett említést kell tennünk az Európai Unió Bíróságának esetjogáról és jogértelmezési szerepéről is, hiszen számos közbeszerzési szakkérdés kapcsán az Unió Bíróságának valamely ítélete ad iránymutatást.<sup>14</sup>

Mindennek az ellenőrzésére az Európai Unió Bizottsága és annak az ellenőrző szervei lesznek jogosultak.<sup>15</sup>

**A nemzeti, azaz tagállami szabályok** szinte minden uniós tagállamban törvényi szinten kerülnek megfogalmazásra. Esetünkben a Kbt. lesz az, amely a hazai közbeszerzések legfontosabb szabályait meghatározza. Ahhoz azonban, hogy a közbeszerzések jogát alaposan elsajátítsuk, nem elegendő csak a Kbt.-t ismernünk. Anélkül viszont nem tudjuk megérteni a többi szabályozót sem. A közbeszerzések jogáról azt szoktuk mondani, hogy annak egyes szabályozói dominószzerűen épülnek egymásra, ha egyik elemet nem ismerjük, megrendülhet az egész felépítményünk. Kétségtelen, hogy ennek az alappillére nem más, mint a Kbt.

A Kbt. felépítése viszonylag egyszerű: a törvény Első Része a valamennyi közbeszerzés tekintetében alkalmazandó alapvető szabályokat tartalmazza, a Második Részében az uniós közbeszerzési eljárásrend, azaz a már említett uniós rezsím szabályai kerülnek meghatározásra, melyeket a nemzeti

<sup>11</sup> Ld. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gpa\\_1994\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_1994_e.htm) (utolsó letöltés: 2022. 08. 24.).

<sup>12</sup> A 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a szerződés-odaítélési eljárásokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról szóló 2017. december 18-ai 2017/2365/EU bizottsági rendelet.

<sup>13</sup> Ld. ehhez: <http://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/#europai-jogi-hatter> (utolsó letöltés: 2022. 08. 24.)

<sup>14</sup> Ld. bővebben a [www.kozbeszerzes.hu](http://www.kozbeszerzes.hu) (utolsó letöltés: 2020. július 31.), valamint a [www.curia.eu](http://www.curia.eu) (utolsó letöltés: 2022. 08. 24.) honlapot.

<sup>15</sup> Már itt érdemes utalnunk arra is, hogy az uniós rezsím mellett másik nagy terület a tagállami, azaz nemzeti rezsím. Ebbe tartoznak az alacsonyabb értékű közbeszerzések és a tagállamok szabályozási szabadsága is nagyobb fokú.

rezsím szabályai követnek a Harmadik Részben. Az építési és szolgáltatási koncessziók megkötésére irányadó koncessziós szerzési eljárás a törvény Negyedik Részében található.

Az Ötödik Rész a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerzésekkel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazza. A Záró rendelkezéseket megelőzően a törvényünk Hatodik Része a jogorvoslatok szabályait, a Hetedik Rész a Közbeszerzési Hatóságra és Döntőbizottságra vonatkozó rendelkezéseket határozza meg.

A Kbt. mellett még számos egyéb olyan **törvényi szintű** jogforrás is megjelenik, amely közvetlenül vagy közvetve befolyásolja a közbeszerzések lefolytatását. Mindenekelőtt érdemes utalnunk az **Alaptörvényünkre**, amely „A közpénzek” című fejezetében például kifejezetten akként rendelkezik, hogy „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.”<sup>16</sup> „A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.”<sup>17</sup> A törvényi szintű szabályozók között említhetjük például a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló törvényt,<sup>18</sup> vagy éppen a vagyontörvényeket,<sup>19</sup> az államháztartásról<sup>20</sup> szóló törvényt vagy éppen a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerzések esetében a háttérjogszabályként megjelenő Polgári Törvénykönyv.<sup>21</sup>

Emellett **számos alacsonyabb szintű jogszabály** is meghatároz közbeszerzési szabályokat, így például az alábbiak:

- a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet;
- a tervpályázati eljárásokról szóló 310/2015 (X.28.) Korm. rendelet;
- a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015 (X.30.) Korm. rendelet;
- az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015 (X.30.) Korm. rendelet;
- a környezetkímélő és energiahatékony közúti járművek beszerzésének előmozdításáról szóló 48/2011. (III. 30.) Korm. rendelet;
- a közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről szóló 317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet.

Ahogy a példából is látható, az alacsonyabb szintű jogszabályok kiegészítik a Kbt. általános szabályait egy-egy szakmai kérdés tovább részletezésével vagy valamilyen ágazati közbeszerzési szabályrendszer kimunkálásával. De például az adott szervezetre vonatkozó közbeszerzési és kötelezettségvállalási szabályokat az adott szervezetre vonatkozó jogi szabályozók fogalmazzák meg.

Emellett számtalan olyan jogszabály is ismeretes, amely csak közvetetten, de mégis meghatározó a közbeszerzések lebonyolítását illetően, ilyen számos, az adott szerzési tárgyra vonatkozó szabályozó, szabvány, vagy éppen a közbeszerzések területén is kiemelt jelentőséggel bíró pénzügyi, számviteli előírások.

<sup>16</sup> Ld. Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdés.

<sup>17</sup> Ld. Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés.

<sup>18</sup> 2016. évi XXX tv.

<sup>19</sup> A nemzeti vagyonról 2011. évi CXCVI. törvény, illetve az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény.

<sup>20</sup> 2011. évi CXCV. törvény.

<sup>21</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.).

Végezetül nem szabad megfeledkeznünk a **közbeszerzési hatósági és bírósági döntések** jogalkalmazás formáló szerepéről sem. Ahogyan a későbbiekben látni fogjuk a Közbeszerzési Döntőbizottság, mint e szakigazgatási terület jogorvoslati fóruma számos olyan döntést hoz, amelyek a későbbi eljárásokban mindenki számára iránymutatásul szolgálhatnak.

A Döntőbizottság döntések elérhetők az alábbi honlapon:

<https://www.kozbeszerzes.hu/jogorvoslat/dontobizottsagi-hatarozatok/>

Amennyiben a Döntőbizottság közigazgatási döntése ellen megnyílik a jogorvoslat lehetősége, úgy a közigazgatási perek csoportjába sorolandó közbeszerzési perekre a Fővárosi Törvényszék előtt kerülhet sor.

A bíróságok a közigazgatási perek mellett más ügyekben is szerepet kaphatnak, így például a szerződés módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított bármely egyéb polgári jogi igény érvényesítése miatt indult polgári peres eljárások lefolytatása során.

Természetesen nem hagyható figyelmen kívül az **Alkotmánybíróság** döntéseinek jogfejlesztő hatása sem. Így például az Alkotmánybíróság 2019 nyarán elutasította<sup>22</sup> a közbeszerzési törvény egyes rendelkezései megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést.

Az idézett ügyben a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból induló jogorvoslati eljárást folytatott egy ajánlatkérővel szemben még a régi közbeszerzési törvény megsértése miatt. A Döntőbizottság az eljárását érdemben elzáró döntésében megállapította, hogy a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés semmis. A döntőbizottsági határozat indokolásában a Döntőbizottság azzal érvelt, hogy a hatályos közbeszerzési törvénynek az ügyben alkalmazandó módosított szabályai szerint a Döntőbizottságnak a 2018. január 1. után indult eljárásokban az új eljárási szabályok szerint kell eljárnia, a jogsértés megtörténte idején hatályban volt anyagi jogi szabályok alkalmazása mellett. A felperes ajánlatkérő érvelése szerint az ügyben nem lehetett volna az új, módosult szabályokat alkalmazni, így a Döntőbizottság nem is dönthetett volna a szerződés semmisségéről, mint a módosítások eredményeként bevezetett új jogintézményről. A bíróság az említett módon (is) módosuló közbeszerzési törvény alkalmazhatóságát szabályozó rendelkezései megsemmisítését kérte a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, illetve a normavilágosság sérelme miatt.

Az Alkotmánybíróság nem tartotta megalapozottnak a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelmét, másrészt nem azonosítható az új rendelkezések között olyan rendelkezés, amely a jogalanyok számára értelmezhetetlen lenne, vagy ellentmondásos értelmezést eredményezne, ezért a bírói indítványt a normavilágosság sérelme tekintetében is elutasította.

Igen figyelemre méltó a hazai közbeszerzések területén a **Közbeszerzések Hatóságának – illetve a Hatóság Tanácsának – jogalkalmazást segítő tevékenysége** is, hiszen egyrészt útmutatóval, elnöki tájékoztatóval, másrészt önálló applikáció formájában naprakész információkkal szolgál, harmadrészt a tudományos, oktatási tevékenysége útján segíti a közbeszerzők tevékenységét.<sup>23</sup>

Emellett nagyon fontos szerepet játszanak a különböző közbeszerzési **ellenőrző szervek**, az Országgyűlés ellenőrző szervei, illetve az államháztartási szabályok betartását ellenőrző egyéb szervezetek is a közbeszerzések szabályosságának biztosításában. Emellett a közbeszerzési jogalkalmazást segítik a különböző **érdekképviseleti szervek** és nem utolsósorban a közbeszerzések oktatásával, kutatásával foglalkozó **felsőoktatási intézmények** is.

<sup>22</sup> Ld. III/773/2019. számú AB határozat.

<sup>23</sup> Ld. ehhez: <http://www.kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/#jogalkalmazok-tamogatasa> (utolsó letöltés: 2022. 08. 24.)

A fentiek alapján tehát látható, hogy a hazai, vagy más néven nemzeti, az Európai Unió által elfogadott, illetve az egyéb nemzetközi jogi jogforrások összességéből áll **a közbeszerzések joga**.

A közbeszerzések jogának **szaknyelvi terminológiája** nem egyszerű, különös tekintettel arra, hogy a köznyelvben számtalanszor keverednek a különböző, egymáshoz hasonló fogalmak. Éppen ezért fontos odafigyelnünk arra, hogy mikor használjuk a beszerzés, a pályázat, vagy a versenyeztetés szakszavakat, mert jogi értelemben ezek nem azonosíthatók a közbeszerzésekkel. Tekintsük át röviden mi is a különbség az egyes kifejezések között:

- Lényegében a közbeszerzésekkel ellentétes irányú eljárási folyamat a **versenyeztetési eljárás**, amely során az állami vagy önkormányzati vagyon más részére történő átengedéséről van szó. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 13. § (1) bekezdése szerint például törvényben, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár feletti nemzeti vagyon tulajdonjogát átruházni – ha törvény kivételt nem tesz – csak versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet.
- Számos esetben felmerül **a pályázati eljárás** fogalma is. Számtalan jogszabály használja a pályázat kifejezést, amikor valamilyen jognak, jogosultságnak a megszerzése iránt lehet benyújtani egy, az adott jogi szabályozóban meghatározott pályázatot, az ott meghatározott eljárási szabályok mentán. Ilyet találunk például a közforgalmú gyógyszerári tulajdoni hányadra vonatkozó elővásárlási jog gyakorlásának és az állam tulajdoni hányadának értékesítésére vonatkozó pályázat szabályairól szóló kormányrendeletben,<sup>24</sup> vagy egy teljesen más jogterületről származó példa lehet az előadó-művészeti szervezet vezetőjének választására irányuló pályázati eljárásról és a munkakör betöltésének szabályairól szóló kormányrendelet.<sup>25</sup>
- A **koncesszió** fogalma megjelenik a közbeszerzési törvényünkben is, azonban az nem keverendő össze a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Koncessziótv.) 1. § (1) bekezdése szerinti fogalommal: e törvény a nemzeti vagyonról szóló törvény keretei között állapítja meg az abban meghatározott, kizárólagosan az állam vagy a helyi önkormányzat által végezhető gazdasági tevékenységek gyakorlása időleges jogának koncessziós szerződés keretében történő átengedésének részletes szabályait. A koncessziós szerződés megkötésére – bizonyos, a törvényben meghatározott kivételek mellett – az állam vagy az önkormányzat pályázatot köteles kiírni. Ezzel kapcsolatban kiemeljük, hogy a Kbt. sajátos koncesszió fogalomrendszerrel használ.
- Végezetül röviden szólunk a **beszerzés** fogalmáról is. A beszerzés a magánszféra gazdasági társaságai és egyéb szervezetei gyakorlatában kimunkált fogalom és valójában az adott szervezet működéséhez szükséges eszközök, szolgáltatások belső szabályok alapján történő beszerzését foglalja magában. A közszférában beszerzésnek tekintjük a közbeszerzési kötelezettség alá valamilyen oknál fogva nem tartozó (például értékhatár alatti vagy kivételi körbe tartozó) olyan eljárásokat, amelyek kötelezettségvállalást keletkeztetnek az ajánlatkérő részéről. Az Európai Unió Bírósága ezekkel kapcsolatban is hangsúlyozta, hogy az általános közbeszerzési elveket itt is érvényre kell juttatni. Így például a hazai közigazgatási szervek szerződéskötési vagy kötelezettségvállalási szabályzataikban<sup>26</sup> határozzák meg az ilyenkor követendő eljárásrendet.

<sup>24</sup> Ld. 331/2013. (IX. 5.) Korm. rendelet.

<sup>25</sup> Ld. 155/2017. (VI. 15.) Korm. rendelet.

<sup>26</sup> Ld. például a beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrendről szóló 7/2020. (XII. 3.) GVH utasítást.

### 2.3. A közbeszerzések fogalma

A közbeszerzési törvényünk az uniós terminológiához igazodva közbeszerzésnek<sup>27</sup> tekinti egyfelől a közbeszerzési szerződést, másfelől pedig az **építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötését**.

A közbeszerzési szerződés **tárgya** lehet:

- árubeszerzés,
- építési beruházás vagy
- szolgáltatás megrendelése.

Emellett a Kbt. értelmező rendelkezéseiből az is kiderül, hogy a közbeszerzési szerződés egy **írásban** megkötött, **visszterhes** szerződés.<sup>28</sup>

Ebből az is következik, hogy az ingyenes szerződések nem tartoznak a Kbt. hatálya alá.

A visszterhesség a közbeszerzés egyik tényállási alapeleme. Ez azt is jelenti, hogy amennyiben ez hiányzik, a definícióban említett többi elem fennállta esetén sem kerülhet sor közbeszerzési eljárás lefolytatására. A visszterhesség megítélésénél mindig azt kell figyelembe venni, hogy a szolgáltatással szemben áll-e valamilyen ellenszolgáltatás. HA igen, akkor fennáll a visszterhesség még akkor is, ha például a nyertes ajánlattevő által nyújtott szolgáltatás ellenértékét nem közvetlenül az ajánlatkérő fizeti meg, hanem például az, aki az adott szolgáltatást igénybe veszi például egy szolgáltatás esetében. Az Európai Unió Bíróságának a gyakorlatában az ajánlatkérőnél megjelenő közvetlen gazdasági érdek jelenik meg, mint a visszterhesség feltétele.<sup>29</sup>

A közbeszerzési szerződés megkötésére közbeszerzési eljárást, építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni.<sup>30</sup>

Ahogy láttuk is a közbeszerzési szerződés tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet. Ezeket hívjuk a továbbiakban **beszerzési tárgyakk**nak. Noha ezeket az alapfogalmakat a későbbiekben folyamán sokkal részletesebben is áttekintjük, nagyon röviden az általános fogalmak szintjén vizsgáljuk meg mit és értünk azok alatt:

A Kbt. szerint:

- az **árubeszerzés** forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak – vételi joggal vagy anélkül történő – megszerzése az ajánlatkérő részéről. Az árubeszerzés magában foglalja a beállítást és az üzembe helyezést is.<sup>31</sup>
- Az **építési beruházás** a következő valamely munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről:
  - az 1. mellékletben felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt.

Például: Építési terület előkészítése, teljes vagy részleges szerkezetépítés, magas- és mélyépítés, épületgépészeti szerelés (például villanyszerelés, szigetelés, víz-, gáz-, fűtésszerelés), befejező építés (például vakolás vagy az épületasztalos munkák).

<sup>27</sup> Ld. Kbt. 8. § (1) bekezdés.

<sup>28</sup> Ld. Kbt. 3. § 24. pont.

<sup>29</sup> Ld. C-451/08. sz. Helmut Müller ügyben hozott ítélet.

<sup>30</sup> Ld. Kbt. 4. § (2) bekezdés.

<sup>31</sup> Ld. Kbt. 8. § (2) bekezdés.

- építmény kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel vagy módon történő kivitelezése;<sup>32</sup>

Ezzel összefüggésben szintén az Európai Unió Bíróságának egy ítéletére<sup>33</sup> kell visszautalnunk, amely során a Bíróság megállapította, hogy építési beruházásnak kell tekinteni egy olyan ingatlan hosszú távú bérletét is, amelyet a bérbeadó kifejezetten az ajánlatkérő igényeinek megfelelően épít meg.

- **A szolgáltatás megrendelése** – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.<sup>34</sup>

Már itt érdemes utalnunk a Kbt. 3. mellékletében kiemelt szociális és egyéb szolgáltatásokra, amelyeket azért nevesít külön a Kbt. az uniós irányelvi előírásokkal összhangban, mert azokra speciális eljárási szabályokat kell alkalmazni, így például azokra a nemzeti rezsimre vonatkozó, jóval egyszerűbb szabályokat kell alkalmazni. Egy kiegészítő szabályra azonban már itt utalunk: jogszerűen jár el ugyanakkor az ajánlatkérő akkor is, ha a Kbt. törvény valamely közbeszerzés megvalósítására – ideértve a 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatások igénybevételére irányuló közbeszerzési eljárásokat is – a Harmadik Rész alkalmazását rendeli, az ajánlatkérő azonban a Második Rész szabályait alkalmazva folytatja le a közbeszerzési eljárást.

A definíciónk másik nagy csoportjába a **koncessziók** tartoznak: közbeszerzési jogi értelemben az **építési koncesszió**:

- a Kbt. szerinti ajánlatkérő által,
- írásban megkötött visszterhes szerződés,
- amelynek keretében az ajánlatkérő építési beruházást rendel meg,
- az ajánlatkérő ellenszolgáltatása pedig nem más, mint
  - az építmény hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése, vagy
  - a hasznosítási jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár az építmény hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.<sup>35</sup>

Ezzel szemben a szolgáltatási koncesszió:

- az ajánlatkérő által,
- írásban megkötött visszterhes szerződés,
- amelynek keretében az ajánlatkérő valamilyen szolgáltatás nyújtását rendeli meg,
- az ajánlatkérő ellenszolgáltatása pedig nem más, mint
  - a szolgáltatás hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése, vagy
  - a hasznosítási jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Ld. Kbt. 8. § (3) bekezdés.

<sup>33</sup> Ld. C-536/07. sz. Bizottság vs. Németország ügyben hozott ítélet.

<sup>34</sup> Ld. Kbt. 8. § (4) bekezdés.

<sup>35</sup> Ld. Kbt. 8. § (5) bekezdés.

<sup>36</sup> Ld. Kbt. 8. § (6) bekezdés.

A terminológia elsajátítása érdekében már itt is kiemelnénk, hogy a közbeszerzés tárgyát a Közös Közbeszerzési Szójegyzékre (a továbbiakban: **CPV**) történő hivatkozással is mindig meg kell adni.<sup>37</sup>

A későbbiekben látni fogjuk, hogy nagyon sok olyan beszerzési tárgy is létezik, amely jellegénél fogva illeszkedik ugyan valamely fent említett csoportba, azonban azokat mégsem kell közbeszerzési eljárásban beszerezni. Ezeket fogjuk a későbbiekben **ex lege kivételeknek** nevezni.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Ld. a Bizottság 213/2008/EK rendeletét a közös közbeszerzési szószedetről (CPV) szóló 2195/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a közbeszerzési eljárásokról szóló 2004/17/EK és 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a CPV felülvizsgálata tekintetében történő módosításáról, illetve a <https://simap.ted.europa.eu/hu/web/simap/cpv> honlapot (utolsó letöltés: 2022. 08. 24.).

<sup>38</sup> Ld. például a Kbt. 9. §.

### 3. A KÖZBESZERZÉSI JOGVISZONY

Ahogy arra már utaltunk, a közbeszerzési eljárás során létrejön egy szabályozott közbeszerzési jogviszony a közbeszerzés alanyai között. A közbeszerzési jogviszony **tárgya** a Kbt. 1. §-a alapján határozható meg. Eszerint a Kbt. szabályozza a közbeszerzési eljárásokat, valamint a koncessziós beszerzési eljárásokat, és az azokhoz kapcsolódó jogorvoslat szabályait. A közbeszerzési jogviszony **alanyai** ezzel szemben a közbeszerzési főszemélyek – vagyis az ajánlatkérő és az ajánlattevő –, illetve a közbeszerzési eljárás **egyéb résztvevői**, amelyek részvétele nem elengedhetetlen a közbeszerzési jogviszony létrejöttéhez, ezért az eljárásbeli részvételük eshetőleges. Ezek között a jogalanyok között létrejön valamilyen, a Kbt. által szabályozott közbeszerzési jogviszony. Emellett léteznek olyan szereplők is, amelyek az eljárás lebonyolításában vesznek részt egyik vagy másik eljárás főszemély mellett, ezeket inkább **eljárás közreműködőknek** tekintjük.

A törvényünk általános fogalomrendszerénél maradva a közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezetteknek, vagyis **az ajánlatkérőknek** az alábbi csoportjait különböztetjük meg:

- a) a **klasszikus ajánlatkérők** elsődlegesen az állam, illetve a különböző közigazgatási szervek, illetve ezek gazdasági társaságai;
- b) az olyan beszerzések esetében, amelyek valamilyen támogatásból (például uniós vagy hazai költségvetési) valósulnak meg, bizonyos feltételek mentén a **támogatott szervezetek**;
- c) az úgynevezett **közszolgáltatók**: a törvény alkalmazásában – a közszolgáltató tevékenységének biztosítása céljából lefolytatott beszerzése során – közszolgáltató ajánlatkérő a klasszikus ajánlatkérő, amennyiben az alábbiakban meghatározott közszolgáltató tevékenységet folytatja, vagy ilyen tevékenység folytatása céljából hozták létre:
  - ivóvíz előállítása (termelése), szállítása vagy elosztása terén helyhez kötött hálózatok létesítése vagy üzemeltetése közszolgáltatás teljesítésének céljából vagy ilyen hálózatok ivóvízzel történő ellátása,
  - gáz vagy hőenergia, villamos energia előállítása (termelése), szállítása vagy elosztása terén helyhez kötött hálózatok létesítése vagy üzemeltetése közszolgáltatás teljesítésének céljából, vagy ilyen hálózatok gázzal vagy hőenergiával, villamos energiával történő ellátása,
  - vasúti, automatizált rendszerekkel, villamossal, trolibusszal, autóbusszal vagy drótkötélpályán történő közlekedés terén közszolgáltatást nyújtó hálózatok létesítésével vagy üzemeltetésével kapcsolatos tevékenység,
  - meghatározott földrajzi terület hasznosítása,
  - repülőtér, tengeri-, belvízi- vagy más kikötői létesítmények légi, tengeri- vagy belvízi fuvarozók,
  - illetve személyszállítók rendelkezésére bocsátása céljából,
  - kőolaj vagy földgáz kitermelése céljából, vagy
  - szén vagy más tüzelőanyag feltárása és kitermelése céljából;
  - postai szolgáltatás vagy a postai szolgáltató által nyújtott postai szolgáltatásoktól eltérő szolgáltatás nyújtása (ezek az úgynevezett közszolgáltatói tevékenységek).
- d) a törvényt **önként, szerződés útján, vagy jogszabályi kötelezés alapján** alkalmazók.

Az ajánlatkérő mellett a jogviszony szükségképpen másik alanya az **ajánlattevő**, aki az a gazdasági szereplő, aki (amely) a közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújt be. Az ajánlattevő a teljesítésébe bevonhat más szereplőket is a Kbt. előírásainak figyelembe vételével, így például alvállalkozókat. Ahogy említettük, őket együtt a **közbeszerzési eljárás főszemélyeinek** nevezzük.



Az eljárás **egyéb résztvevői** közé sorolhatjuk az alvállalkozókat és az alkalmasság igazolásában részt vevőket. Az **alvállalkozó** például az a gazdasági szereplő, aki (amely) a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítésében az ajánlattevő által bevontan közvetlenül vesz részt, kivéve:

- azt a gazdasági szereplőt, amely tevékenységét kizárólagos jog alapján végzi,
- a szerződés teljesítéséhez igénybe venni kívánt gyártót, forgalmazót, alkatrész vagy alapanyag eladóját,
- építési beruházás esetén az építőanyag-eladót.

Emellett szintén az ajánlattevő oldalán jelenhet meg az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezet is, amely nevéből is adódóan az ajánlatkérő általi feltételeknek való megfelelés igazolásában segít az ajánlattevőnek.

A közbeszerzési eljárásnak emellett vannak **egyéb közreműködői** is, például az ajánlatkérő által az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont személy vagy szervezet, vagy akár a bírálóbizottság.

## 4. A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁS SZABÁLYAI DIÓHÉJBAN

Amennyiben egy beszerzési tárgy és az ajánlatkérő a Kbt. hatálya alá tartozik, még nem biztos, hogy közbeszerzési eljárást kell lefolytatni, hiszen azt még a közbeszerzés becsült értéke is meghatározza. Ezt az értéket kell viszonyítani a két egymásra épülő **értékhatárhoz**. A közbeszerzési jogban két értékhatárt **uniós és nemzeti értékhatárokat** különböztethetünk meg.

Az úgynevezett uniós rezsimre szigorúbb szabályok vonatkoznak, ugyanis az ilyen szabályok hatálya alá azok a beszerzések tartoznak, amelyek elérik az Európai Bizottság által két évente meghatározott<sup>39</sup> értékhatárt, és néhány kivételtől eltekintve az eljárás megindulásáról tájékoztatni kell az Európai Unió valamennyi tagállamának ajánlattevőit a Kiegészítés az Európai Unió Hivatalos Lapjához című kiadvány online változatán<sup>40</sup> keresztül.

A nemzeti rezsim szabályait ezzel szemben a tagállamok állapíthatják meg. Az egyes beszerzési tárgyakra meghatározott nemzeti értékhatárokat hazánkban a költségvetési törvényben minden évben meg kell határozni.<sup>41</sup>

A Kbt. 15. § (5) bekezdése szerint a Közbeszerzési Hatóság az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó uniós értékhatárokat, a nemzeti értékhatárokat, valamint a 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárokat minden év elején (vagy a megelőző év végén) közzéteszi honlapján.

A Közbeszerzési Hatóság elnökének a 2022. évi közbeszerzési értékhatárokra vonatkozó tájékoztatójának a legfontosabb megállapításai az alábbiak:

### Az Uniós értékhatárok:

#### a) A klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozó értékhatárok

Árubeszerzés és szolgáltatásmegrendelés esetén:

- a minisztériumok, illetve a Kormány által kijelölt központi beszerző szervek (Kbt. 5. § (1) bekezdés a)–b) pontja), valamint ezen ajánlatkérők esetében a védelem terén beszerzendő árukra akkor, ha a védelem terén a beszerzendő áru a Kbt. 2. mellékletében (2014/24/EU irányelv III. mellékletében) szerepel, 140 000 euró, azaz 48 997 200 forint;
- a Kbt. 5. §-a szerinti egyéb ajánlatkérő esetében, valamint a Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-b) pontjában meghatározott ajánlatkérők esetében, ha védelem terén a beszerzendő áru a Kbt. 2. mellékletében (2014/24/EU irányelv III. mellékletében) nem szerepel, 215 000 euró, azaz 75 245 700 forint;
- a Kbt. 5. §-a szerint valamennyi ajánlatkérő esetében, ha a beszerzés tárgya a Kbt. 3. mellékletében (2014/24/EU irányelv XIV. mellékletében) szereplő szociális és egyéb szolgáltatás, 750 000 euró, azaz 262 485 000 forint.

<sup>39</sup> Ld. a Bizottság 2017/2365/EU rendeletét a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a szerződés-odaítélési eljárásokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról.

<sup>40</sup> Tenders Electronic Daily (rövidített elnevezéssel: a TED).

<sup>41</sup> A Közbeszerzési Hatóság közzétette a 2022. évre vonatkozó uniós és nemzeti értékhatárokról szóló Elnöki tájékoztatót (<https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/elnoki-tajekoztatok/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-a-2022-januar-1-jetol-iranyado-kozbeszerzesi-ertekhatarokrol/>, 2021. december 20., utolsó letöltés: 2022. 08. 24.).

Építési beruházás esetén:

- 5 382 000 euró, azaz 1 883 592 360 forint.

Tervpályázati eljárás lefolytatása esetén – kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt –, ha a tervpályázati eljárás eredményként szolgáltatás megrendelésére került sor, továbbá a tervpályázati eljárás pályázati díja és a pályázóknak fizetendő díjak együttes teljes összege esetén:

- a Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-b) pontjában meghatározott ajánlatkérők esetében: 140 000 euró, azaz 48 997 200 forint;
- a Kbt. 5. §-a szerint egyéb ajánlatkérő esetében: 215 000 euró, azaz 75 245 700 forint.

b) A Kbt. II. részének alkalmazásakor a közszolgáltatói szerződések esetén irányadó uniós értékhatárok:

- az árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések esetében 431 000 euró, azaz 150 841 380 forint;
- az építési beruházásra irányuló szerződések esetében 5 382 000 euró, azaz 1 883 592 360 forint;
- a Kbt. 3. mellékletében (2014/25/EU irányelv XVII. mellékletében) felsorolt szociális és egyéb meghatározott szolgáltatásokra irányuló szolgáltatási szerződések esetében 1 000 000 euró, azaz 349 980 000 forint;
- tervpályázati eljárás esetén, ha a tervpályázati eljárás eredményeként szolgáltatás megrendelésére került sor, továbbá a tervpályázati eljárás pályázati díja és a pályázóknak fizetendő díjak együttes összege esetén: 431 000 euró, azaz 150 841 380 forint.

A Kbt. IV. részének alkalmazásakor:

- Építési és szolgáltatási koncesszió esetén: 5 382 000 euró, azaz 1 883 592 360 forint.

#### **A nemzeti közbeszerzési értékhatárok:**

a) A klasszikus ajánlatkérők esetében a nemzeti értékhatárok

- árubeszerzés esetében 15 000 000 forint;
- építési beruházás esetében 50 000 000 forint
- szolgáltatás megrendelése esetében 15 000 000 forint.

b) A közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó nemzeti közbeszerzési értékhatárok:

- árubeszerzés esetében 50 000 000 forint;
- építési beruházás esetében 100 000 000 forint;
- szolgáltatás megrendelése esetében 50 000 000 forint.

#### **A Kbt. IV. részének alkalmazásakor**

a) A klasszikus ajánlatkérők vonatkozásában:

- építési koncesszió esetében: 100 000 000 forint;
- szolgáltatási koncesszió esetében: 30 000 000 forint.

b) A közszolgáltatói szerződések vonatkozásában:

- építési koncesszió esetében: 200 000 000 forint;
- szolgáltatási koncesszió esetében: 100 000 000 forint.

#### **A Kbt. 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárok**

A Kbt. 19. § (4) bekezdésének a) pontja alapján, ha a közbeszerzés (3) bekezdés szerint megállapított becsült értéke eléri vagy meghaladja az e törvény szerinti uniós értékhatárokat, a (3) bekezdéstől eltérően

a Harmadik Rész szerinti eljárás alkalmazható olyan szerződések megkötésére, amelyek önmagában vett becsült értéke kevesebb, mint

- a) szolgáltatás megrendelése és árubeszerzés esetében 80 000 euró, azaz 27 998 400 forint,
- b) építési beruházások esetében pedig 1 000 000 euró, azaz 349 980 000 forint.

A közbeszerzés értéken a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Ezt hívjuk **becsült értéknek**.<sup>42</sup>

Az építési vagy szolgáltatási koncesszió becsült értéke a közbeszerzés megkezdésekor a koncessziós jogosult által a szerződés időtartama alatt várható, a koncesszió tárgyát képező építési beruházásból, illetve szolgáltatás megrendeléséből, valamint az ezekhez kapcsolódó árubeszerzésekből származó teljes – általános forgalmi adó nélkül számított – árbevétel.<sup>43</sup>

Ehhez röviden szükséges áttekintenünk a Közbeszerzések Tanácsának útmutatóját a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése kapcsán.<sup>44</sup>

A becsült érték fogalmával összefüggésben az útmutató hangsúlyozza, hogy a becsült érték nem a legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatást jelenti, hanem az adott piacon általában kért vagy kínált – nettó – teljes ellenszolgáltatás az alapja.

Emellett fontos kiemelni, hogy ha az ajánlatkérő szervezet több különálló működési vagy szervezeti egységből, azaz működési egységből áll, a közbeszerzés a becsült értékének meghatározása során valamennyi működési egység beszerzési igényét együttesen kell figyelembe venni, kivéve, ha egy különálló működési egység saját gazdasági szervezettel és működési költségvetése felett önálló rendelkezési joggal bír. Ez utóbbi esetben a közbeszerzés becsült értékét az érintett különálló működési egység szintjén is meg lehet határozni. A működési/szervezeti egység beszerzési igényeit akkor lehet tehát az ajánlatkérő beszerzési igényeitől elkülönülten figyelembe venni az ajánlatkérő beszerzéseinek becsült értéke számítása során, ha a működési/szervezeti egység – bár jogilag nem önálló – saját maga dönthet beszerzési igényeiről, azok tekintetében önállóan vállalhat kötelezettségeket a működési költségvetése terhére és valószínűsítheti meg gazdasági szervezetén keresztül, hangsúlyozza az útmutató.

A Kbt. az ajánlatkérő felelősségi körébe helyezi a becsült érték meghatározásának kötelezettségét. Az útmutató ezzel kapcsolatban is megfogalmaz néhány olyan javaslatot, amely e becsült érték meghatározásának módszertanában segíti az ajánlatkérőket, így például lehetséges:

- a beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív ajánlatok bekérése,
- a beszerzés tárgyára vonatkozó, arra szakosodott szervezetek által végzett piackutatás,
- igazságügyi szakértő igénybe vétele,
- szakmai kamarák által ajánlott díjszabások figyelembe vétele,
- szakmai kamarák által előállított és karbantartott, megvalósítási értéken alapuló, részletes építési adatbázis használata,
- az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése.

A Kbt. alapján<sup>45</sup> tilos a becsült érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani. Emellett tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerüléséhez vezet.

<sup>42</sup> Ld. Kbt. 16. § (1) bekezdés.

<sup>43</sup> Ld. Kbt. 20. § (1) bekezdés.

<sup>44</sup> KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.

<sup>45</sup> Ld. Kbt. 19. § (1) bekezdés.

Amennyiben egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.<sup>46</sup>

Az előzőekben hivatkozott útmutató kiemeli azt is, hogy a részekre bontás alatt azt kell érteni, amikor az ajánlatkérő egy egységes közbeszerzést több szerződéssel valósít meg úgy, hogy azok értékét külön-külön veszi figyelembe a becsült érték megállapításakor és ez által nem alkalmazza a Kbt.-t, vagy nem a magasabb érték szerint alkalmazandó eljárási szabályok szerint folytatja le az egyes közbeszerzési eljárásokat.

A részekre bontás tehát mindig a becsült érték számításával kapcsolatban elkövetett jogsértés. Egy közbeszerzést több szerződéssel, külön időpontokban megvalósítani nem jogsértő, csak abban az esetben, ha az ajánlatkérő a becsült érték számításánál ezeknek a szerződéseknek az értékét nem adja össze.<sup>47</sup>

Amennyiben közbeszerzési eljárás lefolytatása szükséges, azt az ajánlatkérő a Kbt.-ben meghatározott szabályok szerint köteles lefolytatni.

A Kbt. lényegében a **közbeszerzési eljárás** egyes etapjait szabályozza. Ha nagyon le akarjuk egyszerűsíteni az eljárást, lényegében arról van szó, hogy az ajánlatkérő felhívására a piaci szereplők ajánlatot tesznek, akik közül az ajánlatkérő kiválaszt egy nyertest és megkötí vele a szerződést.

Amennyiben a közbeszerzési eljárás egyes szakaszait akarjuk szemléltetni, az alábbi szakaszokat érdemes kiemelniük:

| 1.                                     | 2.                                 | 3.                                    | 4.                                  | 5.                      |
|----------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|
| A közbeszerzési eljárások megtervezése | Az adott közbeszerzés előkészítése | A közbeszerzési eljárás lebonyolítása | A közbeszerzési szerződés megkötése | A szerződés teljesítése |

Tekintsük át ezeket a szakaszokat!

**1. A közbeszerzési eljárások megtervezése:** mindenekelőtt azt kell látnunk, hogy a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői valamilyen jellegű közpénz felhasználását valósítják meg a közbeszerzési eljárásaik során. Ebből következően a közbeszerzési eljárások nagymértékben függenek az adott ajánlatkérő költségvetési tervezésétől és költségvetési forrásaitól. Ez igaz akkor is, ha az ajánlatkérő támogatásból megvalósuló közbeszerzési eljárást folytat le, hiszen ebben az esetben is kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a támogatási összeg pontosan mikor kerül a támogatott rendelkezésére bocsátásra.

A közbeszerzési törvényünk éppen ezért egy tervezési folyamatot vár el az ajánlatkérőktől és előírja számukra, hogy minden költségvetési évben, legkésőbb március 31. napjáig éves összesített közbeszerzési tervet készítsenek arról, hogy az adott évre milyen közbeszerzéseket terveznek.

<sup>46</sup> Ld. Kbt. 19. § (2)–(3) bekezdés.

<sup>47</sup> KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.

A Kbt. nem, hanem külön jogszabály határozza meg a közbeszerzési terv tartalmát.<sup>48</sup> Eszerint az ajánlatkérő a közbeszerzési terv minimális adattartalmaként elektronikus közbeszerzési rendszerben (a továbbiakban: EKR) megadja:

- a közbeszerzés tárgyát,
- a közbeszerzés tervezett mennyiségét,
- a közbeszerzésre irányadó eljárási rendet,
- a tervezett eljárás fajtáját,
- az eljárás megindításának tervezett időpontját, és
- a szerződés teljesítésének várható időpontját.

A közbeszerzési terv nem vonja maga után az abban megadott közbeszerzésre vonatkozó eljárás lefolytatásának kötelezettségét, tehát az ajánlatkérő a közbeszerzési tervben nem szereplő közbeszerzésre vagy a tervben foglaltakhoz képest módosított közbeszerzésre vonatkozó eljárást is lefolytathat, azonban ilyenkor a közbeszerzési tervet módosítani kell az ilyen igény vagy egyéb változás felmerülésekor, megadva a módosítás indokát is.

**2. A közbeszerzés előkészítése** a Kbt. értelmező rendelkezései alapján nem jelent mást, mint az adott közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás megkezdéséhez szükséges cselekmények elvégzése, így különösen az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet- és piacfelmérést, az előzetes piaci konzultációt, a közbeszerzés becsült értékének felmérését, illetve a közbeszerzési dokumentumok előkészítését.<sup>49</sup>

Ahogy látható is, a felsorolás csak példálózó jellegű – erre utal a „különösen” kifejezés –, hiszen minden olyan cselekményt, eljáráselőkészítő intézkedést ekkor kell megtennie az ajánlatkérőnek, amely elősegíti a közbeszerzési eljárásának a lehető leghatékonyabb, legkörültekintőbb előkészítését, precíz vizsgálat alá vonva az adott beszerzési tárgyra vonatkozó piaci mechanizmusokat, piacbefolyásoló tényezőket, az árképzés jellemzőit, a műszaki megoldások lehetséges módjait, az új, innovatív megoldások feltérképezését, a fenntarthatósági szempontok számba vételét, stb.

A Kbt. emellett azt is előírja, hogy az ajánlatkérő által előkészített és rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet – beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható – védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződmódosítások megelőzésére.<sup>50</sup>

Az ajánlatkérőnek mindent meg kell tennie, hogy az eljárása során biztosítsa a verseny tisztaságát, ezért is kiemelt jelentősége van annak, hogy az említett a gondosságot az ajánlatkérőnek minden egyes közbeszerzési eljárás tekintetében tanúsítania kell.<sup>51</sup>

Érdemes arra is utalnunk, hogy a közbeszerzési eljárások is csak akkor kelnek életre, ha az arra jogosultak lefolytatják őket. Azt, hogy egy szervezeten belül ki és milyen szabályok szerint, milyen közbeszerzésekkel kapcsolatos feladatokat láthat el, azt az ajánlatkérőnek kell meghatároznia. Többnyire ez az ajánlatkérő közbeszerzési szabályzatában kerül rögzítésre. A Kbt. szerint ugyanis

<sup>48</sup> Ld. az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 7. § (5) bekezdését.

<sup>49</sup> Ld. Kbt. 3. § 22. pont.

<sup>50</sup> Ld. Kbt. 28. § (1) bekezdés.

<sup>51</sup> Ld. a Kúria Kfv.37216/2017/3. számú határozatában kifejtetteket.

az ajánlatkérő köteles meghatározni a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyek, valamint szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal.<sup>52</sup>

Az eljárás előkészítése körében az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentése, és a verseny szélesítése érdekében az előzetes piaci konzultáció lefolytatása bizonyos esetekben kötelező. Ennek eseteit és feltételeit a 2022. március 15-én hatályba lépett 63/2022. (II. 28.) kormányrendelet állapítja meg.<sup>53</sup>

**3. A közbeszerzési eljárás lebonyolításának** szakasza a közbeszerzés megkezdésének eljárási cselekményével indul. A közbeszerzés megkezdésén mindig a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást megindító vagy meghirdető hirdetmény feladásának időpontját tekintjük. Az olyan eljárások esetében, ahol nincs ilyen, azaz a hirdetmény nélkül induló eljárások esetében az eljárást megindító felhívás vagy a tárgyalási meghívó megküldésének, ennek hiányában a tárgyalás megkezdésének időpontját tekintjük a közbeszerzési eljárás megkezdésének.<sup>54</sup>

A közbeszerzési eljárás maga különböző szabályok szerint folyhat. Legfőképp az eljárási rezsím az, amely a közbeszerzési eljárás szabályait meghatározza. Ahogyan említettük, a Kbt. az Első Részben szól az általános rendelkezésekről, amelyeket valamennyi eljárási rezsímben alkalmazni kell, majd pedig bemutatja a két eljárási rezsím, az uniós és a nemzeti rezsím szabályait.

Az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra a Második Részt, az ezek alatti és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési eljárásokra a Harmadik Részt alkalmazva kell eljárni, kivéve, ha a Kbt. másként rendelkezik.

A nemzeti rezsím szabályai annyiban fognak különbözni az uniós rezsím szabályaitól, hogy az ajánlatkérő két lehetőség között választhat:

- az általa szabadon kialakított eljárás szerint folytatja le a közbeszerzési eljárását, vagy
- a törvény Második Részében meghatározott, uniós rezsímbre vonatkozó szabályok szerint jár el a Kbt. Harmadik Részében meghatározott eltérésekkel.

A Kbt. meghatároz számos eljárástípust is, amelyek közül az ajánlatkérő a törvény keretei között választhat: eszerint a közbeszerzési eljárás:

- **nyílt eljárás,**
- **meghívásos eljárás,**
- **innovációs partnerség,**
- **tárgyalásos eljárás,**
- **versenypárbeszéd,**
- **hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lehet.**

A közbeszerzési eljárás során nem lehet áttérni egyik eljárási fajtáról a másikra.

A **nyílt eljárás** olyan, egy szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelyben minden érdekelt gazdasági szereplő ajánlatot tehet.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Ld. Kbt. 27. § (1) bekezdés.

<sup>53</sup> Lásd bővebben a közbeszerzési eljárások előkészítésével kapcsolatos tanácsai útmutatót. Kelt 2022. május 12. Elérhető: <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-a-kozbeszerzesi-eljarasok-elokeszitesevel-kapcsolatban-2022-05-12/> (utolsó letöltés: 2022.08.24.)

<sup>54</sup> Ld. Kbt. 3. § 23. pont.

<sup>55</sup> Ld. Kbt. 81. §.

A **meghívásos eljárás** ezzel szemben olyan, két szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelynek első, részvételi szakaszában az ajánlatkérő a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítésére való alkalmasságáról vagy alkalmatlanságáról dönt. Az eljárás második, ajánlattételi szakaszában csak az ajánlatkérő által alkalmasnak minősített és ajánlattételre felhívott részvételre jelentkezők tehetnek ajánlatot. A meghívásos eljárásban nem lehet tárgyalni. Az ilyen eljárás részvételi felhívással indul.<sup>56</sup>

A **versenypárbeszéd** olyan közbeszerzési eljárás, amelyben az ajánlatkérő az általa kiválasztott részvételre jelentkezőkkel párbeszédet folytat a közbeszerzés tárgyának, a szerződés típusának és feltételeinek pontos meghatározása érdekében, majd ajánlatot kér.

A versenypárbeszéd három szakaszra tagolódik: a részvételi szakaszra, a párbeszédre, illetve az ajánlattételi szakaszra.

Az ajánlatkérő versenypárbeszédet akkor alkalmazhat, ha a közbeszerzés tárgyára vonatkozó közbeszerzési műszaki leírás meghatározására nem, vagy nem a nyílt, illetve meghívásos eljárásban szükséges részletességgel képes, vagy pedig a szerződés típusának vagy jogi, illetve pénzügyi feltételeinek meghatározására nem, vagy nem a nyílt, illetve meghívásos eljárásban szükséges részletességgel képes.<sup>57</sup>

Az **innovációs partnerség** olyan sajátos közbeszerzési eljárás, amelynek célja egy innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztése, és az ennek eredményeként létrejövő áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások ezt követő beszerzése.

Az innovációs partnerség két szakaszra tagolódik:

- a törvényben szabályozott eljárásrend szerint kerül sor az innovációs partnerségi szerződés vagy szerződések megkötésére (eljárási szakasz); majd
- a fejlesztési folyamat és a beszerzés az innovációs partnerségi szerződésben szabályozott feltételek szerint történik (szerződéses szakasz).<sup>58</sup>

A tárgyalásos eljárás olyan, két szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelynek első, részvételi szakaszában az ajánlatkérő a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítésére való alkalmasságáról vagy alkalmatlanságáról dönt. A részvételi szakaszban a részvételre jelentkező nem tehet ajánlatot. Az eljárás második, ajánlattételi szakaszában az ajánlatkérő az alkalmasnak minősített és ajánlattételre felhívott részvételre jelentkezőkkel tárgyal a szerződés feltételeiről.<sup>59</sup>

A **hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás** olyan egy szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelyben az ajánlatkérő az ajánlattételre felhívott ajánlattevőkkel tárgyal a szerződés feltételeiről.<sup>60</sup>

Az ajánlatkérő közbeszerzését keretmegállapodás útján is megvalósíthatja, amely egy sajátos beszerzési módszernek minősül. A **keretmegállapodás** egy vagy több ajánlatkérő és egy vagy több ajánlattevő között létrejött olyan megállapodás, amelynek célja, hogy rögzítse egy adott időszakban közbeszerzésekre irányuló, egymással meghatározott módon kötendő szerződések lényeges feltételeit, különösen az ellenszolgáltatás mértékét, és ha lehetséges, az előírányzott mennyiséget.<sup>61</sup>

Nagyon fontos emellett annak hangsúlyozása is, hogy a közbeszerzési eljárás az írásbeliség elvére épül. Ennek megfelelően a közbeszerzési eljárás fontos elemei az úgynevezett **közbeszerzési dokumentumok**, amelyek valójában az adott közbeszerzéssel kapcsolatos legfontosabb információkat tartalmazzák. A Kbt. szerint közbeszerzési dokumentum minden olyan dokumentum, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzés vagy a koncesszió tárgya, illetve a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési

<sup>56</sup> Ld. Kbt. 82. §.

<sup>57</sup> Ld. Kbt. 90. §.

<sup>58</sup> Ld. Kbt. 95. §.

<sup>59</sup> Ld. Kbt. 85. § (1) bekezdés.

<sup>60</sup> Ld. Kbt. 98. § (1) bekezdés.

<sup>61</sup> Ld. Kbt. 104–105. §.



eljárás leírása vagy meghatározása érdekében hoz létre, illetve amelyre ennek érdekében hivatkozik, így különösen az eljárást meghirdető hirdetmény, az eljárást meghirdető felhívásként alkalmazott előzetes tájékoztató, műszaki leírás, ismertető, kiegészítő tájékoztató, javasolt szerződéses feltételek, a gazdasági szereplők által benyújtandó dokumentumok mintái, részletes ártáblázat vagy árazatlan költségvetés.<sup>62</sup>

Az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési dokumentumokat a gazdasági szereplők számára elektronikus úton – a regisztrálási adatok megkérésének kivételével – korlátlanul és teljes körűen, térítésmentesen hozzáférhetővé tenni, hiszen ezek alapján tájékozódhatnak a gazdasági szereplők az ajánlatkérő elvárásairól, illetve tudnak felelősségteljes döntést hozni azzal kapcsolatban, hogy ajánlatot kívánnak-e tenni vagy sem.

Természetesen jelen kiadványunk célja nem lehet minden egyes eljárási részletkérdés bemutatása, ezért itt csak nagyvonalakban ismertetjük, mi is történik egy közbeszerzési eljárás során.

Az ajánlatkérő főszabály szerint hirdetmény útján köteles közzétenni a **közbeszerzési eljárást megindító felhívását**. A közbeszerzési eljárást megindító felhívás megnevezése némiképp változik attól függően, hogy milyen közbeszerzési eljárási fajta mellett dönt az ajánlatkérő. Ennek megfelelően a közbeszerzési eljárás egyes fajtáira irányadó szabályok szerint az lehet ajánlati felhívás, részvételi felhívás, ajánlattételi felhívás vagy közvetlen részvételi felhívás.

A gazdasági szereplő akkor válik ajánlattevővé, ha ajánlatot tesz. Az ajánlattétel azonban nem csak egy üzleti döntés, hiszen lehet, hogy valaki szeretne ajánlatot tenni, de mégsem tud. Az ajánlattevő valójában csak akkor tud ajánlatot tenni, ha megfelel bizonyos követelményeknek, vagyis alkalmas arra, hogy ajánlatot tegyen. Az ajánlatkérő ugyanis **alkalmassági követelményeket** határozhat meg és az ajánlattételhez megkövetelheti valamilyen olyan feltétel teljesítését, amely az ajánlattevő:

- gazdasági és pénzügyi helyzetére,
- műszaki és szakmai alkalmasságára vonatkozik, illetve
- ha a szerződés teljesítéséhez szükséges valamilyen nyilvántartásban való szereplésre, vagy engedéllyel, jogosítvánnyal vagy szervezeti, kamarai tagsággal való rendelkezésre vonatkozik. Ezeket hívjuk **alkalmassági követelményeknek**.<sup>63</sup>

A Közbeszerzési Hatóság ezzel a kérdéssel kapcsolatban a vonatkozó útmutatójában kiemeli, hogy nem feltétlenül minden esetben szükséges alkalmassági szempontot vizsgálnia az ajánlatkérőnek, azaz, hogy a műszaki alkalmasság körében az alkalmasság vizsgálatának mellőzésére csak abban a kivételes esetben van lehetőség, ha a beszerzés egyedi jellemzői alapján a teljesítéshez ez nem szükséges, amit az eljárást megindító felhívásban indokolni is kell.

Az alkalmassági feltételek előírásának a közbeszerzés tárgyra kell korlátozódnia, azok meghatározása során figyelemmel kell lenni a beszerzés becsült értékére és legfeljebb a teljesítéshez ténylegesen szükséges mértékig lehet előírni az adott feltételt. Ezt a mértéket a jogalkotó a közbeszerzés értékének 75%-ában, mennyiségi meghatározás esetén az adott közbeszerzés legfeljebb 75%-át elérő mértékű vagy mennyiségű teljesítésben állapította meg, a beszerzés tárgya szerinti árbevétel vizsgálata esetén a közbeszerzés értékének 75%-ában rögzítette, amíg a nettó – teljes – árbevétel esetében a becsült érték 100%-áig engedi előírni az alkalmassági küszöböt a törvény.

Érdekes itt utalnunk arra is, hogy a felek között fennálló jogi kapcsolat jellegétől függetlenül vehető igénybe a kapacitást nyújtó szervezet, azzal, hogy meg kell jelölni az adott szervezetet az aján-

<sup>62</sup> Ld. Kbt. 3. § 21. pont.

<sup>63</sup> Ld. Kbt. 65. §-át, illetve a Közbeszerzési Hatóság útmutatóját az alkalmassági feltételek előírásával kapcsolatos szabályokról (2021. 05. 06.) [https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/b0/97/b097678e-865a-4955-a395-e87a-9413eccd/utmutato\\_az\\_alkalmassagi\\_feltetelek\\_eloirasarol\\_honlapra.pdf](https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/b0/97/b097678e-865a-4955-a395-e87a-9413eccd/utmutato_az_alkalmassagi_feltetelek_eloirasarol_honlapra.pdf) (utolsó letöltés: 2022. 08. 24.)

latban (részvételi jelentkezésben) és azt, hogy milyen alkalmassági követelmény vonatkozásban kerül bevonásra és a kapacitásait rendelkezésre bocsátó szervezetnek olyan - szerződésben, előszerződésben vagy más formában vállalt - kötelezettségvállalását tartalmazó okiratában kell mindezt igazolnia, amely alátámasztja, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre állnak majd a szerződés teljesítésének időtartama alatt.<sup>64</sup>

Emellett vannak olyan körülmények is, amelyeket az ajánlatkérőnek vizsgálnia kell annak érdekében, hogy csak olyan ajánlattevő vehessen részt az eljárásban, aki vélhetően képes lehet az eljárásbeli részvételre és megfelelő ajánlattételre. Ezek lesznek az úgynevezett **kizárási okok**, melyeket a Kbt. tételesen felsorol. Az eljárásban például nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki a Kbt.-ben nevesített bűncselekmények valamelyikét elkövette, és a bűncselekmény elkövetése az elmúlt öt évben jogerős bírósági ítéletben megállapítást nyert, amíg a büntetett előéletéhez fűződő hátrányok alól nem mentesült.<sup>65</sup>

Az **ajánlatot** az ajánlattevőnek az ajánlati felhívásban, valamint a dokumentumokban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelően kell elkészítenie és benyújtania. Az ajánlatok elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok megfelelnek-e az ajánlati (ajánlattételi-), vagy több szakaszból álló eljárás esetén a részvételi és ajánlattételi felhívásban, a dokumentációban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

Az ajánlatkérő már az eljárást megindító felhívásban köteles meghatározni azt a szempontot vagy szempontokat, amelyek alapján a számára – az adott esetben szociális, társadalmi és környezetvédelmi szempontból is – gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot kiválasztja (**értékelési szempontok**).<sup>66</sup>

Értékelési szempontként alkalmazhatóak:

- a legalacsonyabb ár;
- a legalacsonyabb költség, amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell kiszámítani; vagy
- a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan – különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális – szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.

A Közbeszerzési Hatóság kapcsolódó útmutatója kiemeli, hogy a C-247/02. számú Sintesi-ügyben kimondta az Európai Unió Bírósága, hogy a tagállamok a nemzeti szabályokat nem alakíthatják úgy, hogy a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás szempontjának használatát kötelező jelleggel írják elő az ajánlatkérők számára. Ez tehát azt is jelenti, hogy a legalacsonyabb árat, mint értékelési szempontot árubeszerzés és szolgáltatás megrendelés tárgyú közbeszerzési eljárásoknál és akkor is csak abban az esetben választhatják az ajánlatkérők, ha az igényeiknek valamely konkrétan meghatározott minőségi és műszaki követelményeknek megfelelő áru vagy szolgáltatás felel meg, és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását további minőségi jellemzők nem, csak a legalacsonyabb ár értékelése szolgálja.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Ld. Kbt. 65. §-át, illetve a Közbeszerzési Hatóság útmutatóját az alkalmassági feltételek előírásával kapcsolatos szabályokról (2021. 05. 06.) [https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/b0/97/b097678e-865a-4955-a395-e87a-9413eccd/utmutato\\_az\\_alkalmassagi\\_feltetelek\\_eloirasarol\\_honlapra.pdf](https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/b0/97/b097678e-865a-4955-a395-e87a-9413eccd/utmutato_az_alkalmassagi_feltetelek_eloirasarol_honlapra.pdf) (utolsó letöltés: 2022. 08. 24.).

<sup>65</sup> Ld. Kbt. 62. §-át és a Közbeszerzési Hatóság útmutatóját a kizáró okok tekintetében benyújtandó igazolásokról, nyilatkozatokról, nyilvántartásokról és adatokról a Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők vonatkozásában (2022. 05. 12.). <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-a-kizaro-okok-tekinteteben-benyujtando-igazolasokrol-nyilatkozatokrol-nyilvantartasokrol-es-adatokrol-a-magyarorszagon-letelepedett-gazdasagi-szereplok-vonatkozasanban-2022-05-12/> (utolsó letöltés 2022. 08. 24.)

<sup>66</sup> Ld. ehhez a Közbeszerzési Hatóság útmutatóját a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról. (KÉ 2020. évi 60. szám; 2020. március 25.).

<sup>67</sup> Ld. ehhez a Közbeszerzési Hatóság útmutatóját a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról. (KÉ 2020. évi 60. szám; 2020. március 25.).

A legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok vonatkozhatnak különösen az alábbiakra:

- minőség, műszaki érték, esztétikai és funkcionális tulajdonságok, valamennyi felhasználó számára való hozzáférhetőség, hátrányos helyzetű munkavállalók alkalmazása és egyéb szociális, környezetvédelmi és innovatív tulajdonságok, forgalmazási feltételek, vevőszolgálat és műszaki segítségnyújtás, pótalkatrészek biztosítása, készletbiztonság, a teljesítés időpontja, időszaka;
- a szerződés teljesítésében részt vevő személyi állomány szervezettsége, képzettsége és tapasztalata, ha a személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára.

A Közbeszerzési Hatóság kapcsolódó útmutatója szerint az ajánlatkérőknek olyan értékelési szempontrendszerrel kell kidolgozniuk, mely objektív szempontokon alapul, kerüli a szubjektív tényezőket, melyeknél nem kikövetkeztethető, nem nyomon követhető az ajánlatkérői pontozás. Ennek feltétele, hogy ajánlatkérő egyértelműen előre meghatározza, hogy mely kritériumok kerülnek értékelésre, valamint az is, hogy azok mely értéke, tartalma, többlet-tartalma eredményez kedvezőbb értékelést, ezáltal több pontot vagy jobb helyezést a rangsorban.<sup>68</sup>

Az ajánlatkérő főszabály szerint köteles a legalacsonyabb költség vagy a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok alkalmazására és csak akkor választhatja a legalacsonyabb ár egyedüli értékelési szempontját, ha az ajánlatkérő igényeinek valamely konkrétan meghatározott minőségi és műszaki követelményeknek megfelelő áru vagy szolgáltatás felel meg, és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását az adott esetben további minőségi jellemzők nem, csak a legalacsonyabb ár értékelése szolgálja. Nem alkalmazhatja viszont a legalacsonyabb ár szempontját egyedüli értékelési szempontként tervezési, mérnöki és építészeti szolgáltatások, valamint építési beruházások esetében.<sup>69</sup>

Az ajánlatkérő legalább háromtagú **bírálóbizottságot** köteles létrehozni az ajánlatok elbírálására és értékelésére. A bírálóbizottság írásbeli szakvéleményt és döntési javaslatot készít az eljárást lezáró döntést meghozó személy vagy testület részére.<sup>70</sup>

Az eljárás nyertese az az ajánlattevő, aki az értékelési szempontok szerint a legkedvezőbb ajánlatot tette és ajánlata érvényes.<sup>71</sup>

Az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.<sup>72</sup> Mivel az alkalmasság és a kizáró okok igazolása ténylegesen csak ilyenkor történik meg, az eljárás eredményéről szóló döntés meghozatalát megelőzően az ajánlatkérő köteles az értékelési szempontokra figyelemmel legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevőt megfelelő határidő tűzésével felhívni az előírt igazolások benyújtására. Amennyiben ez határidőben megtörténik, az ajánlatkérő az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül köteles elbírálni.

Persze olyan eset is előfordul, hogy az eljárás nem lesz eredményes, például, mert nem érkezik egyetlen ajánlat sem, vagy a benyújtott ajánlatok érvénytelenek, de olyan is előfordulhat, hogy ugyan

<sup>68</sup> Ld. ehhez a Közbeszerzési Hatóság útmutatóját a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról. (KÉ 2020. évi 60. szám; 2020. március 25.).

<sup>69</sup> Ld. Kbt. 76–77. §.

<sup>70</sup> Ld. Kbt. 27. § (4) bekezdés.

<sup>71</sup> Ld. Kbt. 77. § (4) bekezdés.

<sup>72</sup> Ld. Kbt. 69. § (1) bekezdés.

érkezik érvényes ajánlat, de aztán egyetlen ajánlattevő sem tartja fenn az ajánlatát. Ilyenkor eredménytelenné kell nyilvánítani az eljárást.

Az ajánlatkérő az ajánlatok és a részvételi jelentkezések elbírálásának befejezésekor köteles az ajánlattevőt vagy a részvételre jelentkezőt írásban, úgynevezett írásbeli összegezés formájában tájékoztatni az eljárás vagy az eljárás részvételi szakaszának eredményéről, az eljárás eredménytelenségéről, az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező ajánlatának, illetve részvételi jelentkezésének érvénytelenné nyilvánításáról, valamely gazdasági szereplő kizárásáról, valamint ezek részletes indokáról, az erről hozott döntést követően a lehető leghamarabb, de legkésőbb három munkanapon belül.<sup>73</sup>

Itt érdemes utalnunk a közbeszerzési eljárásra jellemző **alternatív vitarendezési módszerre**: az eljárás eredményét tartalmazó írásbeli összegezés ismeretében lehetősége van ugyanis az ajánlattevőknek, az érdekelt gazdasági szereplőknek vagy a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamarának vagy érdek-képviseleti szervezeteknek úgynevezett előzetes vitarendezést kezdeményezni, ha úgy ítéli meg, hogy valamely, a Kbt.-ben nevesített jogsértésre került sor.<sup>74</sup> Ennek mellett, hogy lehetőséget nyújt az esetleges jogsértések kompromisszumos megoldására anélkül, hogy jogorvoslati eljárást kelljen kezdeményezni a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt, azért is kiemelt jelentősége van, mert, ha előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be az ajánlatok bontását követően történt eljárási cselekménnyel, keletkezett dokumentummal kapcsolatban, az ajánlatkérő a kérelem benyújtásától a válaszának megküldése napját követő tíznapos időtartam lejártáig akkor sem kötheti meg a szerződést ha eddig az időpontig a szerződéskötési moratórium egyébként lejárna.<sup>75</sup>

**4. A közbeszerzési eljárás eredményeként létrejön egy szerződés.** A szerződést a nyertes ajánlattevővel kell megkötöni, mégpedig írásban, a közbeszerzési eljárásban közzétett végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően. Fő szabály szerint az ajánlatkérő csak az eljárás nyertesével kötheti meg a szerződést, vagy ha a nyertes visszalép, a második legkedvezőbb ajánlatot tevőnek minősített ajánlattevővel. A közbeszerzési szerződés sajátos szabályait a Kbt. határozza meg, azonban háttérjogszabályként a Ptk. általános szabályai szolgálnak.

**5. Végezetül a megkötött szerződést teljesíteni is kell,** mégpedig szerződésszerűen. A szerződés teljesítésére vonatkozóan a Kbt. is meghatároz néhány szabályt, de alapvetően a szerződés rendelkezései lesznek azok, amelyek a teljesítés körülményeit meghatározzák.

Az ajánlatkérőnek a szerződés teljesítésének elismeréséről vagy annak megtagadásáról teljesítésigazolást kell kibocsátania és az ellenszolgáltatást a beérkezett pénzügyi elszámolás alapján köteles a kifizetési rendre vonatkozó szabályozókban foglaltak szerint határidőben teljesíteni.

Azt is látni fogjuk, hogy ezek az eljárási szakaszok különböző szervek és szervezetek közreműködésének, ellenőrzési jogköreinek a megjelenését is jelentik, azonban egy fontos szabályt nem szabad elfelejteni: a közbeszerzési eljárások valamint a koncessziós beszerzési eljárások megfelelő lebonyolításának kötelezettsége az ajánlatkérő felelőssége, vagyis semmilyen közigazgatási szerv eljárásba épített, vagy utólagos ellenőrzése nem mentesíti az ajánlatkérőt a felelősség alól.

<sup>73</sup> Ld. Kbt. 79. § (1)–(2) bekezdés.

<sup>74</sup> Ld. Kbt. 80. § (1) bekezdés.

<sup>75</sup> Ld. Kbt. 80. § (5) bekezdés.

## 5. A KÖZBESZERZÉSEK HAZAI INTÉZMÉNYRENDSZERE

Ahogy az előző fejezetünk végén jeleztük is, számos szervezet játszik szerepet abban, hogy a közbeszerzések megfelelőképpen lefolytatásra kerüljenek.

Ezek a szervezetek:

- egyrészt **jogalkotási funkciókat** gyakorolnak, amikor meghatározzák a közbeszerzési jogszabályokon keresztül a közbeszerzések során alkalmazandó szabályokat. Ahogy láttuk ezek a szervezetek nemzeti és nemzetközi szinten is megjelennek;
- másrészt valamilyen **ellenőrzési funkciót** látnak el. Ez nem csak szorosabb értelemben véve közbeszerzési természetű lehet, hanem támogatáspolitikai, államháztartási, fenntartói, vagy éppen tulajdonosi;
- harmadrészt **jogalkalmazást támogató vagy érdekképviseleti funkciót** töltenek be;
- végezetül kiemelt szerepet játszanak a jogorvoslati szervek is, mind hazai, mind nemzetközi szintén.

Tekintsük át röviden, melyek a közbeszerzési intézményrendszer legfontosabb szereplői!

A **hazai szervek** jellemzői röviden az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- a) a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet szerint a **területfejlesztési miniszter** a Kormány közbeszerzésekért felelős tagja, aki a közbeszerzésekért való felelőssége keretében előkészíti a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályokat, kialakítja és végrehajtja a Kormány közbeszerzési politikáját, illetve ellátja a közbeszerzések központi ellenőrzésével és engedélyezésével kapcsolatos feladatokat.<sup>76</sup> Emellett a Kbt. kimondja, hogy a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek és intézményeik, a tulajdonosi joggyakorlásuk alá tartozó többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek beszerzést megvalósító szerződésai megkötésének és módosításának engedélyezése a közbeszerzésekért felelős miniszter feladata. A közbeszerzésekért felelős miniszter hagyja jóvá továbbá a közbeszerzési eljárásban részt vevők oktatására vonatkozó feltételrendszer kialakítását is, valamint irányítja, felügyeli és ellenőrzi a közbeszerzési tárgyú képzéseket, illetve vezeti a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók névjegyzékét.<sup>77</sup> A miniszter feladata a részben vagy egészben nem hazai költségvetési forrásból megvalósuló, uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű árubeszerzés, szolgáltatás és szolgáltatási koncesszió, továbbá a háromszázmillió forintot elérő vagy meghaladó értékű építési beruházás és építési koncesszió esetén a lefolytatott közbeszerzési eljárás ellenőrzése, valamint az e közbeszerzési eljárások eredményeképpen létrejött szerződések módosításainak engedélyezése.<sup>78</sup>
- b) A **Közbeszerzési Hatóság** elsődleges feladata a Kbt.-ben meghatározott célok érvényesülésének biztosítása. A Hatóság autonóm államigazgatási szervként csak az Országgyűlésnek van alárendelve, illetékessége az ország egész területére kiterjed.<sup>79</sup> A Hatóság évente beszámolót készít az Országgyűlésnek tevékenységéről, a közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával

<sup>76</sup> A hivatkozott rendelet 26. § (1) bekezdése.

<sup>77</sup> Ld. Kbt. 195. §.

<sup>78</sup> Ld. Kbt. 194. § (6) bekezdés.

<sup>79</sup> Ld. Kbt. 179. § (1) bekezdés.

kapcsolatos tapasztalatairól, valamint a jogorvoslati ügyek tapasztalatairól.<sup>80</sup> A Hatóság keretében két másik szerv is működik: a Tanács és a már említett Közbeszerzési Döntőbizottság.<sup>81</sup> A Hatóság és a Tanács tevékenységével kapcsolatos koordinációt, döntéseinek előkészítését és végrehajtását, továbbá az ennek végzéséhez szükséges adatgyűjtő, nyilvántartó, valamint adminisztratív tevékenységet a Hatóság Titkársága végzi. A Titkárságot a főtitkár vezeti.<sup>82</sup>

#### A Tanács:

- megállapítja a Közbeszerzési Döntőbizottság létszámát;
- kinevezi, illetve felmenti a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökét, elnökhelyettesét és a közbeszerzési biztosokat; elbírálja a közbeszerzési biztosokkal kapcsolatos összeférhetetlenségi ügyeket;
- a közbeszerzésekért felelős miniszterrel egyeztetve – és adott esetben az országos gazdasági kamarákkal vagy más szakmai szervezetekkel együttműködve – a közbeszerzési jogszabályok alkalmazását elősegítendő útmutatót készít a jogorvoslati döntésekből, valamint a közbeszerzések ellenőrzésének gyakorlatából levonható tapasztalatok alapján, valamint a közbeszerzésekkel kapcsolatos gyakorlati tudnivalókról;
- ellátja a részére törvényben előírt egyéb feladatokat.<sup>83</sup>

A **Hatóság** feladata, hogy a közérdeket, az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve, hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését.<sup>84</sup> Ennek megfelelően a Hatóság igen összetett, sokrétű feladatot lát el, így többek között számos tény, adatot tesz közzé a honlapján (például a kizárást megalapozó döntőbizottsági és bírósági határozatok számát és a határozathozatal napját, vagy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményező kérelem, valamint a hivatalbóli kezdeményezés adatait, az útmutatókat illetve a közleményeket), számos nyilvántartást vezet (például nyilvántartást vezet a közbeszerzésekről, naprakészen vezeti az EKR-ben a törvény hatálya alá tartozó ajánlatkérők listáját), az elvi jelentőségű jogértelmezési kérdésekben a közbeszerzésekért felelős miniszterrel szükség szerint egyeztetve állásfoglalásokat ad ki.<sup>85</sup>

A közbeszerzési eljárásokban a jogorvoslati fórum a **Közbeszerzési Döntőbizottság**, amely a Tanács által meghatározott számú és a Hatósággal közszolgálati jogviszonyban álló közbeszerzési biztosból, valamint elnökből áll, akiket a Tanács nevez ki és ment fel.<sup>86</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság egy sajátos közigazgatási szervezet, amely szervezetenként ugyan a Közbeszerzési Hatóságon belül működik, azonban eljárásjogi értelemben attól elkülönül. Ez a konstrukció egyedülálló Európában.

A Döntőbizottság fő szabály szerint közigazgatási hatósági eljárás keretében vizsgálja a jogorvoslati kérelmeket és a hivatalbóli kezdeményezéseket. Az eljárása során érdemben határozatot hoz, amelynek felülvizsgálata kérhető a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól. Itt érdemes utalnunk arra is, hogy a bírósághoz nem csak közigazgatási, hanem polgári jogi igényekkel is lehet fordulni a Kbt.-ben és a polgári jogi igények érvényesítésére vonatkozó egyéb jogszabályi rendelkezések szerint.

<sup>80</sup> Ld. Kbt. 187. § (4) bekezdés.

<sup>81</sup> Ld. Kbt. 179. § (4) bekezdés.

<sup>82</sup> Ld. Kbt. 185. § (1) bekezdés.

<sup>83</sup> Ld. Kbt. 183. §.

<sup>84</sup> Ld. Kbt. 187. § (1) bekezdés.

<sup>85</sup> Ld. részletesen Kbt. 187. § (2) bekezdését.

<sup>86</sup> Ld. Kbt. 192. §.

- c) Emellett **számos szervnek, szervezetnek vannak sajátos közbeszerzési feladatai**, így például a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság a kormányzat központi logisztikai szerveként, illetve külön kormányrendeletben kijelölt központi beszerző szervként ellátja a jogszabályban meghatározott központosított közbeszerzési feladatokat.<sup>87</sup> Hasonló funkciója van a Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaságnak is, amely a kormányzati informatikai beszerzési feladatok ellátásával kapcsolatos központosított közbeszerzések tekintetében ajánlatkérésre feljogosított szervezet.<sup>88</sup> A Nemzeti Kommunikációs Hivatal ugyanakkor például a különböző kormányzati kommunikációs szolgáltatások és az azokhoz kapcsolódó kommunikációs termékek és szolgáltatások beszerzésével kapcsolatos feladatokat koordinálja,<sup>89</sup> de például a kormányzati magasépítési beruházások esetén a külön jogszabályban meghatározott dokumentumok elkészítésére irányuló, illetve e dokumentumok elkészítését magába foglaló beszerzési és közbeszerzési eljárások járulékos közbeszerzési szolgáltatója kizárólagos joggal a Beruházási Ügynökség.<sup>90</sup>
- d) A közbeszerzési szabályok kialakítása és formálása tekintetében kiemelt szerepet játszanak a **különböző érdekképviselői szervek** is (például az iparági díjszabások kapcsán), vagy éppen a **Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére jogosult szervezetek** is. Emellett a Kbt. 194. § (1) bekezdése azt is kimondja, hogy a közbeszerzésekért felelős miniszter gondoskodik a közbeszerzési szabályok alkalmazása monitoringjának összehangolásáról. Ennek érdekében a közbeszerzésekért felelős miniszter, a Közbeszerzési Hatóság, az Állami Számvevőszék, a kormányzati ellenőrzési szerv, a Gazdasági Versenyhivatal és az európai támogatásokat auditáló szerv egymással együttműködik, aminek során az említett szervezetek, ha – saját kezdeményezésükre, vagy az információk kézhezvételét követően – konkrét jogsértést vagy rendszerszintű problémát tárnak fel, azokat egymásnak is jelzik az adott esetben megtett egyéb intézkedések (ideértve a jogorvoslati eljárás kezdeményezését, jogszabálymódosítás kezdeményezését is) mellett.

A közbeszerzések **uniós** szerveinek jellemzői az alábbiak szerint foglalhatók össze:

Külön szabályokat fogalmaz meg a Kbt. az Európai Bizottságra vonatkozóan. Az uniós végrehajtás központi szerveként működő **Európai Bizottság** figyelemmel kíséri azt is, hogy a tagállamok megfelelően hajtják-e végre az uniós jogszabályokat. Amennyiben az Európai Bizottság az uniós rezsim szerinti közbeszerzési eljárásban a közbeszerzésekre vonatkozó európai uniós jogszabályok nyilvánvaló megsértését észleli, felhívja az érintett ajánlatkérőt a jogsértésnek a szerződés megkötéséig történő orvoslására. Az ajánlatkérő a válaszában megfogalmazott tájékoztatásában kitér arra, hogy a jogsértést orvosolták, vagy a jogsértés orvoslása elmaradt, illetőleg arra, hogy az érintett közbeszerzési eljárását felfüggesztette, illetve ha a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásban ideiglenes intézkedésként a közbeszerzési eljárás felfüggesztését rendelte el. A tájékoztatást indokolással kell ellátni. Ha a feltételezett jogsértés orvoslására azért nem került sor, mert az folyamatban lévő jogorvoslati eljárás tárgyát képezi, a Közbeszerzési Hatóság haladéktalanul tájékoztatja az Európai Bizottságot a jogorvoslati eljárás során hozott határozatról. A tájékoztatást ilyenkor a Közbeszerzési Hatóságnak kell megküldeni, aki azt továbbítja az Európai Bizottság részére.<sup>91</sup>

A Döntőbizottság jogosult az **Európai Bíróság** előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezésére is. Ilyenkor külön végzéssel dönt és meghatározza azt a kérdést, amely az Európai Bíróság előzetes döntését igényli.<sup>92</sup>

<sup>87</sup> Ld. 250/2014. (X. 2.) Korm. rendelet.

<sup>88</sup> Ld. ehhez a 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendeletet.

<sup>89</sup> Ld. 162/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet.

<sup>90</sup> Ld. 299/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet.

<sup>91</sup> Ld. Kbt. 178. §.

<sup>92</sup> Ld. Kbt. 157. §.

## 6. JOGSZABÁLYTÁR

1. 2015. évi CXLIII. törvény – a közbeszerzésekről.
2. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU Irányelve
3. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU Irányelve
4. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU Irányelve
5. Európai Bizottság 1336/2013/EU rendelete az uniós értékhatárokról.
6. Európai Bizottság 842/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelete.
7. 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.
8. 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
9. Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet.
10. 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról
11. 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól
12. 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről
13. 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről
14. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény



## 7. IRODALOMJEGYZÉK

1. Boros Anita – Tátrai Tünde (2011): Közbeszerzés Kommentár. Budapest, Complex Kiadó.
2. Boros Anita – Tátrai Tünde (2018): Közbeszerzés. Budapest, NKE.

### **Internetes források:**

3. Közbeszerzési Hatóság Hivatalos Honlapja. Elérhetőség: <http://www.kozbeszerzes.hu> (utolsó letöltés: 2022. 08. 24.)
4. Közbeszerzés Hatóság „Napi Közbeszerzésű” mobilalkalmazásának tartalma.

**A Nemzeti Közszerológálati Egyetem kiadványa.**



Nemzeti Közszerológálati Egyetem;  
Közigerazgatási Továbbképzési Intézet  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert  
rektorhelyettes

**Címe:**

1083 Budapest, Üllői út 82.

**Kiadói szerkesztő:**

Császár-Biró Anna

**Tördelőszerkesztő:**

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-511-2 (PDF)

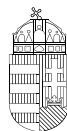
Az eredeti kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001  
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program  
és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt  
keretében készült el és jelent meg.

A kiadvány

a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001

„A közszolgáltatás komplex kompetencia,  
életpálya-program és oktatás technológiai  
fejlesztése” című projekt keretében készült  
el és jelent meg.

**SZÉCHENYI** 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**