

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Pázmány Péter Katolikus Egyetem

Jog- és Államtudományi Kar

Deák Ferenc Továbbképző Intézete

**A közbeszerzési jogorvoslat rendszere,
a jogorvoslati eljárás szabályainak legfontosabb jellemzői, változásai**

(szakdolgozat)

Szerző:

Kissné Dr. Kővári Lília

Témavezető:

Dr. Puskás Sándor

Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke

Budapest 2018

I. Bevezetés

1. A témaválasztás oka, a szakdolgozat célja

Az utóbbi években rendkívüli mértékben megnőtt a közbeszerzés jelentősége. A hazai GDP 10,2%-át¹ adó közbeszerzés az Európai Unió - így természetesen Magyarországon - belül is folyamatos változáson ment és megy keresztül. Ennek oka a jogorvoslati irányelvek² megalkotása, módosítása, az Európai Bíróság esetjoga, illetve a magyar jogrendszer olyan mértékű változásai, amelyek a szigorú szabályozás mellett - a közbeszerzési jogorvoslati eljárással szemben elvárható - az időszerűség, hatékonyság, gyorsaság iránti elvárásoknak is meg kíván felelni.

Szakdolgozatom témája azért is tűnik különösen aktuálisnak, mert 2017. évben lezárult a jogorvoslati irányelvek felülvizsgálata, másrészt az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban Ákr.), a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.), az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény egyes rendelkezései (a továbbiakban: Eüsztv.), valamint a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) és a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény jogorvoslati fejezetét is módosító 2017. CLXXXVI. törvény 2018. január 1. napján lépett hatályba.

Szakdolgozatom célja - a változásokra is figyelemmel - a közbeszerzési jogorvoslat uniós és hatályos szabályozásának bemutatása, figyelemmel a változásokra is.

A közigazgatási eljárás a kezdeti szabályozás óta nagyon sokat változott, amely persze nem mindig érintette a jogorvoslatot, de ha mégis, akkor az pozitív változást jelentett. Az Ákr. rövid, sokszor tömör rendelkezései az ügyfeleknek a jogorvoslati rendszert érthetőbbé teszi és az ügyintézés

¹ Forrás: Közbeszerzési Hatóság: Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2017. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről <http://www.parlament.hu/irom41/00548/00548.pdf>

² a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvek

gyorsabbá tételét biztosítja. 2018. január 1. napjától a Közbeszerzési Döntőbizottság új hatáskört kapott, amely mérföldkőnek tekinthető a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban, tekintettel arra, hogy egy szerződés semmisségének, az eredeti állapot helyreállíthatóságának kérdésében korábban csak bíróság dönthetett. Álláspontom szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörének bővülése biztosíthatja azt, hogy a gazdasági szereplők még gyorsabb és hatékonyabb jogorvoslati eljárásokhoz férjenek hozzá.

II. A közbeszerzési jogorvoslat jogszabályi keretei

1. A jogorvoslathoz való jog

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban Alaptörvény) deklarálja a jogorvoslathoz való jogot. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.³

Az Alaptörvény alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.⁴

A közbeszerzési jog területén a jogorvoslat alapját az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló a Tanács 89/665/EGK irányelve (1989. december 21., a továbbiakban: 89/665/EGK irányelv) határozza meg⁵, mely szerint a tagállamok kötelesek minden szükséges intézkedést megtenni, hogy hatékonyan és a lehető leggyorsabban jogorvoslattal lehessen élni azon az alapon, hogy a határozatok megsértették a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot végrehajtó nemzeti jogszabályokat.

³ Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (7) bekezdése [a továbbiakban: Alaptörvény]

⁴ Alaptörvény XXIV. cikk (1)-(2) bekezdései

⁵ Tanács 89/665/EGK irányelve 1. cikk (1) bekezdés harmadik albekezdése

A közbeszerzési jogorvoslat jogszabályi kereteinek bemutatásához szükséges a közbeszerzési jog és a közbeszerzése eljárás fogalmának rögzítése.

A közbeszerzési jog erőteljes, a Polgári Törvénykönyvben meghatározott szerződési szabadságot korlátozó jogi normák összessége a közpénzek hatékony és átlátható elköltésének, illetőleg az EU-s alapszabadságok tényleges érvényesülésének érdekében, amely a Ptk.-beli általános szabályokhoz képest eltérő előírásokat tartalmaz a szerződéskötést megelőző folyamat és a szerződések teljesítésének (módosításának) vonatkozásában meghatározott jogalanyokra nézve.⁶

A Közbeszerzési Döntőbizottság értelmezte a közbeszerzési eljárás fogalmát, mely szerint a közbeszerzési eljárás speciális közjogi keretek között zajló szerződéskötési folyamat, amelynek eredményeként ajánlatkérő és a megrendelésért folyó versenyben nyertesnek nyilvánított ajánlattevő egybehangzó, közös akarata alapján szerződés jön létre.⁷

A hatályos, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Hatodik Része tartalmazza a közbeszerzési ügyeket érintő valamennyi jog- és jogorvoslatra vonatkozó speciális törvényi rendelkezéseket.

A Kbt. Hatodik Részét az irányelvekben foglaltak figyelembevételével alkotta meg az Országgyűlés, azonban a jogalkotó számos részletszabály tekintetében figyelembe vette a kialakult joggyakorlatot, a jogalkalmazás tapasztalatait és a széles körű társadalmi, szakmai egyeztetés során felmerült javaslatokat⁸.

Így a közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás

⁶ Pfeffer Zsolt: Jogági, jogalkotási és jogforrási kérdések a közbeszerzési jogban (<http://kodifikator.hu/letoltes/category/17-2015-evi-i-szam?download=102:pfeffer-zsolt-jogagi-jogalkotasi-es-jogforrasi-kerdesek-a-kozbeszerzesi-jogban>); 2015., 63. o.

⁷ Közbeszerzési Döntőbizottság D.66/2/2015. sz. határozata

⁸ dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati eljárás szabályai az új közbeszerzési törvényben; Közbeszerzési Szemle 2015/XI-XII. szám; 2015. [a továbbiakban: dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati eljárás szabályai...], 79. o.

miatt e rész rendelkezései szerinti jogorvoslatnak van helye.⁹ Kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti.¹⁰

Összegezve megállapítható, hogy mind az irányelvi, mind a nemzeti jogorvoslati szabályozás célja a közbeszerzési szabályok érvényesülésének biztosítása, a jogszerű közbeszerzési eljárás lefolytatásának jogi védelemben részesítése, a közbeszerzési eljárás során a jogorvoslathoz való jogot azon személyek gyakorolják, akik számára e jogot a jogszabályok biztosítják, akiknek a jogorvoslathoz a jogszabályok által védett jogi érdeke fűződik.

Fontos még megemlíteni, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslat szabályainak jelentős forrását jelentik a közösségi/uniós jog Bíróság által kialakított általános elvei is. A tagállami jogorvoslati rendszer kialakítása során ezeket az elveket is érvényesíteni kell. Ezek az elvek egyben útmutatóként is szolgálnak az uniós joggal összhangban álló eljárási megoldások kialakításához, különösen az olyan részletkérdésekben, amelyeket a jogorvoslati irányelvek nem szabályoznak.¹¹

III. A Közbeszerzési jogorvoslat uniós szabályainak rendszere

1. Irányelvi, uniós keretek

A Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás - amelyet az 1994. évi I. törvény hirdetett ki - a közbeszerzések területén is jogharmonizációs feladatokat rótt hazánkra.

Az uniós szabályokhoz való igazodást indokolta az is, hogy a közbeszerzéseknek az Európai Unió egész területére kiterjedő versenyeztetése az átláthatóság és a diszkriminációmentesség

⁹ Kbt. 144. § (1) bekezdése

¹⁰ Kbt. 148. § (2) bekezdése

¹¹ Bozzay Erika: A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat szervezeti és eljárási követelményrendszere az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján I. rész http://epa.niif.hu/02300/02363/00019/pdf/EPA02363_THEMIS_2013_jun_055-085.pdf;); 2013. [a továbbiakban: Bozzay Erika: A közbeszerzési...I.rész], 59-60. o.

biztosítását követeli meg. Ha nincs megfelelő jogorvoslat, az elrettentheti az ajánlattevőket, a részvételre jelentkezőket az ajánlattételtől más tagállamokban, ezzel is veszélyeztetve az egységes közösségi közbeszerzési piacot.

A közbeszerzéshez kapcsolódó jogorvoslatokkal kapcsolatos rendelkezéseket közösségi szinten a 89/665/EGK irányelv (módosította a 92/50/EGK irányelv, amely az irányelv hatályát a szolgáltatás-megrendelésekkel kapcsolatos jogorvoslatra is kiterjesztette) és a Tanács vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló 92/13/EGK irányelv (1992. február 25., a továbbiakban: 92/13/EGK irányelv) tartalmazza, amely irányelveket az Európai Parlament és a Tanács 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló a 2007/66 EK irányelve (2007. december 11., a továbbiakban: 2007/66 EK irányelv) módosított.

A 89/665/EGK irányelv célja, hogy a tagállamokban hatékony és gyors jogorvoslat álljon rendelkezésre a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jog vagy az e jogot végrehajtó nemzeti szabályok megszegése esetében.

A 89/665/EGK irányelv jelentős rendelkezései:

- a tagállamok kötelesek minden szükséges intézkedést megtenni, hogy hatékonyan és a lehető leggyorsabban jogorvoslattal lehessen élni azon az alapon, hogy a határozatok megsértették a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot végrehajtó nemzeti jogszabályokat,
- a tagállamok közbeszerzési jogorvoslat elbírálására jogosult szervének legyen joga ideiglenes intézkedés megtételére az állítólagos jogsértések orvoslása vagy az érintett érdekek további sérelmének megelőzése céljából,
- a jogorvoslati eljárásoknak önmagukban nem kell szükségszerűen felfüggesztő hatállyal rendelkezniük,

- alapvetően tagállami hatáskörbe tartozik annak szabályozása, hogy az ideiglenes intézkedés alkalmazását az arra jogosult szerv részéről milyen mérlegelés előzze, előzheti meg,
- az ideiglenes intézkedés mellőzéséről szóló határozat nem sértheti az ilyen intézkedéseket kérő személy egyéb követeléseit,
- legyen lehetőség a jogellenesen meghozott határozatok megsemmisítésére (ideértve a diszkriminatív műszaki, gazdasági vagy pénzügyi előírások eltörlését az ajánlati felhívásból, az ajánlattételhez szükséges dokumentációból, valamint minden egyéb, az adott közbeszerzési eljárással összefüggő dokumentumból),
- a közösségi jogalkotó elvárása, hogy a jogsértést szenvedett személyek kártérítésben részesüljenek,
- feljogosítja a tagállamokat annak előírására, hogy amennyiben a kártérítést határozat jogellenessége miatt követelik, úgy a vitatott határozatot először a hatáskörrel rendelkező szerv semmisítse meg,
- a tagállamok biztosítják, hogy a jogorvoslati eljárásokért felelős testületek által hozott határozatokat hatékonyan lehessen végrehajtani,
- a tagállamoknak a közbeszerzési jogviták elbírálására jogosult szerv határozataival szemben biztosítaniuk kell az ún. igazságszolgáltatási jogorvoslat lehetőségét, vagyis a bírósági út igénybevételét.

A 92/13/EGK irányelv célja az általánossághoz képest nagyobb rugalmasság biztosítása volt.

Az irányelv jelentősebb rendelkezései:

- bizonyos jogorvoslati formák (az ideiglenes intézkedések és a megsemmisítési eljárások) helyett lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az ajánlatkérőket meghatározott pénzüsszeg megfizetésére kötelezzék,¹²
- a kártérítés megítélésére minden esetben lehetőséget kell biztosítani,
- minden esetben lehetőséget kell biztosítani - az irányelv által meghatározott körben a szerződés érvénytelenségének kimondására,
- békéltetés jogintézménye.¹³

¹² 92/13/EGK irányelv 2. cikk (1) és (5) bekezdése

¹³ 92/13/EGK irányelv 9. cikke

A pénzbírság mértékét úgy kell megállapítani, hogy az ajánlatkérőt elriassza a további jogsértéstől vagy annak folytatásától.¹⁴

A közbeszerzési irányelveket a 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelveket egyaránt módosító 2007/66/EK irányelv korszerűsítette, amelynek célja a jogorvoslatok hatékonyabbá tétele volt. Részletesen rögzítette azokat a garanciákat, amelyeket a Bíróság esetjoga a jogorvoslatok hatékonysága érdekében meghatározott. Jelentős szabályozást vezetett be a szerződéskötési moratórium és a szerződések kötelező érvénytelenné nyilvánításának szabályozására.¹⁵

2007/66/EK irányelv szabályozta jelentősebb területek:

- szerződéskötési moratórium,
- szerződések kötelező érvénytelenné nyilvánítása,
- érvénytelen szerződés időbeli joghatásainak elismerése,
- alternatív szankciók alkalmazása,
- jogvesztő határidő előírása érvénytelenítést célzó jogorvoslati kérelmek előterjesztésére,
- jogorvoslati eljárásokra vonatkozó előírások (pl. ideiglenes intézkedés),
- a jogorvoslati eljárásokra vonatkozó előírások,
- érdeksérelmet szenvedett személyek kártérítési igényének előterjesztése,
- ügyfélképesség.

Az irányelv megalkotását megelőzően a tagállamok jellemzően nem szabályozták a közbeszerzési szerződés odaítéléséről szóló döntés és a szerződés megkötése közötti időszakot, melynek során jogorvoslatra nyílhatna lehetőség. Ezért igényként jelentkezett a szerződéskötési moratórium és a szerződések kötelező érvénytelenné nyilvánításának szabályozása is.

¹⁴ C-225/97. 23. pontja

¹⁵ dr. Dezső Attila-dr. Bozzay Erika-dr. Gyulai Schmidt Andrea-dr. Németh Anita-dr. Perczel Zsófia-dr. Tátrai Tünde-dr. Tosics Nóra: Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához; Wolters Kluwer Budapest 2015. [a továbbiakban: dr. Dezső Attila: Magyarázat...], 796. o.

Mielőtt a 2007/66/EK irányelv bevezette volna a kötelező szerződéskötési tilalmi időszakot, a rendes bíróságok által elrendelt egyetlen ideiglenes intézkedés sem volt elég gyors ahhoz, hogy felfüggeszse az odaítélt szerződések megkötését.¹⁶

Az irányelv csupán minimális tilalmi időket ír elő, vagyis a tagállamok az irányelvben rögzítettnél hosszabb időtartamú moratóriumot is előírhatnak. A szerződéskötési tilalmi időszak időtartamával szembeni követelmény, hogy az alatt az érintett ajánlattevőknek lehetőségük legyen megvizsgálni az eljárást lezáró döntést abból a szempontból, hogy álláspontjuk szerint indokolt-e jogorvoslati eljárás indítása.¹⁷

Az irányelv azt is rögzíti, hogy a tagállami jogrendszerek mely esetekben tekinthetnek el a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok alkalmazásától.

Az irányelv deklarálja továbbá a jogellenesen, közvetlen módon odaítélt szerződések elvi érvénytelenségét, de azt is, hogy az érvénytelenséget egy független jogorvoslati szervnek kell megállapítania, illetőleg egy ilyen szerv döntéséből kell következnie.

Az irányelvi keretek között a tagállamok szabályozhatják azt, hogy mikor ismerik el részben vagy egészben az érvénytelen szerződés időbeli joghatásait, vagyis mikor maradhat hatályban a szerződés. A jogalkotó álláspontja szerint kizárólag abban az esetben, ha kivételes körülmények között az érvénytelenség aránytalan következménnyel járna. Az irányelv leírja, hogy az adott szerződéshez közvetlenül kapcsolódó mely gazdasági érdekek alapozhatják meg az egyébként érvénytelen szerződés hatályban tartását.¹⁸

¹⁶ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvnek a közbeszerzéshez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal összefüggő hatékony érvényesüléséről Brüsszel 2017.1.24. COM(2017) 28 final (<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/86f58dcd-e21c-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-hu/format-PDF>) [a továbbiakban: A Bizottság jelentése...], 8. o.

¹⁷ dr. Arató Balázs: A közbeszerzési jog jogorvoslati rendszere; speciális közbeszerzési jogviszonyok (<http://doktori.bibl.u-szeged.hu/2546/1/dr.%20Arat%C3%B3%20Bal%C3%A1zs%20disszert%C3%A1ci%C3%B3.pdf>); 2014. [a továbbiakban: dr. Arató Balázs: A közbeszerzési jog...], 107. o.

¹⁸ dr. Arató Balázs: A közbeszerzési jog... im 110. o.

A tagállamoknak - tekintettel arra, hogy jogsértés nem maradhat következmények nélkül - ilyen esetben is alternatív szankciókat alkalmazniuk kell. Ilyen alternatív szankció lehet az ajánlatkérőre kiszabott bírság vagy a szerződés időbeli hatályának lerövidítése. Az alternatív szankcióknak arányosaknak, hatékonyaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük. A jogorvoslati szervnek - az irányelv előírása szerint - valamennyi lényeges szempontot meg kell vizsgálnia, amikor abban a kérdésben dönt, hogy fennáll-e az érvénytelen szerződés hatályban tartásának kivételesen indokolt esete. Az irányelv arra is felhatalmazza a tagállami jogorvoslati szerveket, hogy mérlegeljék az érvénytelen szerződés indokolt hatályban maradásának mértékét.¹⁹

Megállapítható, hogy az irányelv szigorú szabályozásának célja, hogy a tagállamok biztosítsák tisztességes versenyt, a közbeszerzésben a közpénzek felhasználásának átláthatóságát, és minden lehetséges intézkedést meg kell tenni annak torzulása elkerülése érdekében.

A tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a jogorvoslati rendszer valamennyi olyan személy számára elérhető legyen, akinek érdekében áll (állt) valamely szerződés elnyerése, és akinek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy okozhat. A jogorvoslatra jogosultak között nem lehet hátrányos megkülönböztetést tenni sem anyagi jogi, sem eljárásjogi alapon, tehát biztosítani kell, hogy a nemzeti hatóságok előtt a más tagállambeli vállalkozások is a hazai vállalkozásokkal azonos feltételek alapján kezdeményezhessenek eljárást.²⁰

A jogorvoslati eljárásokra vonatkozó előírások közül kiemelendő, hogy minden esetben a lehető legrövidebb időn belül közbenső döntés útján ideiglenes intézkedést kell tenni az állítólagos jogsértés orvoslása vagy az érintett érdekek további sérelmének elkerülése céljából.

A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a jogsértés következtében érdeksérelmet szenvedett személyek kártérítési igénnyel léphessenek fel, és ezen igény megalapozottsága esetén ténylegesen is kártérítésben részesülhessenek.

¹⁹ dr. Arató Balázs: A közbeszerzési jog... im 110. o.

²⁰ Bozzay Erika: A közbeszerzési...I.rész im 67. o.

Lényeges változást jelentett a közbeszerzési jogorvoslatok tekintetében a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra vonatkozó 2009/81/EK irányelv elfogadása is. Az irányelv IV. Címe rögzíti a hatálya alá tartozó szerződésekkel²¹ kapcsolatos jogorvoslat során alkalmazandó szabályokat.

A védelmi beszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatokra vonatkozó rendelkezések nem külön irányelvben, hanem a beszerzésekre vonatkozó irányelven belül kerültek elhelyezésre eltérően a klasszikus és a közszolgáltatói ágazattal szemben.²²

2009/81/EK irányelv jelentősebb rendelkezési területei a tagállamokra vonatkozóan:

- átláthatóság és a versenyre vonatkozó megfelelés hatékony jogorvoslati rendszerrel történő biztosítása,
- az ideiglenes intézkedés és az ajánlatkérői döntés megsemmisítésére irányuló jogorvoslatok helyett pénzbírság alkalmazásának lehetősége,
- a védelmi és biztonsági érdekekkel összhangban történő jogorvoslati eljárás biztosítása,
- a minősített adatokra, illetve a felek által továbbított iratokban szereplő védett adatokra vonatkozó, megfelelő szintű titoktartás jogorvoslati szervek általi biztosítása,
- alternatív szankciók alkalmazása,
- érvénytelenné nyilvánítás szankciójának mellőzése²³.

Összegezve tehát megállapítható, hogy bár a jogorvoslati irányelvek a tagállamokkal szemben támasztanak bizonyos követelményeket, úgy mint jogorvoslati jog biztosítása, előzetes vitarendezés lehetősége, szerződéskötési tilalmi időszak, szerződéskötés engedélyezése, reparáció biztosítása, ténylegesen végrehajtható döntések, független jogorvoslati fórum, kontradiktórius eljárás, azonban a főszabály szerint koordinatív jellegűek, csak az alkalmazható jogorvoslatok kereteit, a fő célokat,

²¹ 2009/81/EK irányelv 2. cikke, 3. cikke, 8. cikke, 3. szakasza

²² dr. Dezső Attila: Magyarázat... im. 796. o.

²³ 2009/81/EK irányelv 60. cikk (3) bekezdése

alapelveket határozzák meg, a közbeszerzésekhez kapcsolódó konkrét jogorvoslati módszerek, a részletszabályok kidolgozása a tagállami jogalkotók kezében marad. Viszonylag tág mozgásteret biztosítanak a tagállamok számára az irányelvi rendelkezések nemzeti jogba történő átültetése és a jogorvoslati rendszer kialakítása terén.

2. A jogorvoslati irányelvek célja

A jogorvoslati irányelvek fenti rövid ismertetéséből is megállapítható, hogy azok kötelezettséget írnak elő a tagállamok számára, mely szerint minden szükséges intézkedést meg kell tenniük annak érdekében, hogy hatékony, a lehető leggyorsabb jogorvoslati eljárások álljanak rendelkezésre az uniós jogot vagy az azon jogot átültető nemzeti szabályokat sértő ajánlatkérői döntés, illetve magatartással szemben.

A jogorvoslati irányelvek célja:

- a tagállami és uniós szinten már meglévő jogorvoslati eljárások, eredményesen működő mechanizmusok megerősítése, elsősorban azokon a szinteken, ahol a jogsértés még helyrehozható, orvosolható,
- valamennyi tagállamban rendelkezésre álljon hatékony jogorvoslati eszköz,
- az Európai Unió területén garantált legyen a közbeszerzési eljárások összehangolására vonatkozó irányelvek egységes és hatékony alkalmazása.

A jogorvoslati irányelvek célja - az irányelvek preambuluma és a Bíróság értelmezése²⁴ alapján -, hogy a közbeszerzési irányelvek hatékony alkalmazását szolgáló, tagállami és uniós szinten már meglévő jogorvoslati eljárások megerősítése.

A 89/665/EGK irányelv preambuluma deklarálja, hogy az átláthatóság és a megkülönböztetésmentesség garanciáinak növelésére a közbeszerzés közösségi verseny előtti megnyitása érdekében van

²⁴ C-81/98. 33-34. pontja

szükség. A hatékony és jogorvoslatok célja tehát - közvetett módon - az egyes tagállamok ajánlattevői közötti hatékony verseny előmozdítása.²⁵

A cél az, hogy a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó uniós jog vagy az azokat átültető nemzeti jogszabályok megsértése esetén valamennyi tagállamban rendelkezésre álljon hatékony jogorvoslati eszköz, valamint garantált legyen a közbeszerzési eljárások összehangolására vonatkozó irányelvek egységes és hatékony alkalmazása az Európai Unió egész területén.²⁶

A tagállamok feladata a részletszabályok kidolgozása. A jogorvoslati irányelvek azon minimális feltételeket határozzák meg, amelyeknek a nemzeti jogrend szerinti jogorvoslati eljárásoknak meg kell felelniük a közbeszerzésekre vonatkozó uniós jogi előírások tiszteletben tartása érdekében.²⁷

Amennyiben valamely kérdést az irányelvek nem szabályoznak, akkor a tagállamoknak lehet, illetve bizonyos esetekben kell meghatározniuk belső jogrendjükben azon intézkedéseket, amelyek szükségesek annak biztosításához, hogy a jogorvoslati eljárások ténylegesen lehetővé tegyék az érintettek jogainak orvoslását.²⁸

A jogorvoslati irányelvek viszonylag tág mozgásteret biztosítanak a tagállamok számára a jogharmonizáció terén. A tagállamok feladata kijelölni a hatáskörrel rendelkező bíróságokat vagy más hatóságokat, és meghatározni a bírósághoz/hatósághoz fordulás azon eljárási szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyok közösségi jogból eredő jogainak védelmét.²⁹

3. A jogorvoslati irányelvek hatálya

A jogorvoslati irányelvek hatálya alá a közbeszerzési eljárásokat szabályozó uniós jogi rendelkezések, illetve az azok végrehajtására hozott nemzeti jogszabályok megsértésének orvoslása tartozik.

²⁵ dr. Dezső Attila: Magyarázat... im. 798. o.

²⁶ C-406/08. 26. pontja

²⁷ C-327/00. 47. pontja

²⁸ C-314/09.33. pontja

²⁹ Bozzay Erika: A közbeszerzési...I.rész im 67. o.

A 89/665/EGK irányelv hatálya - ahogy a megnevezése is rögzíti - az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárások során az ajánlatkérő által hozott, az uniós közbeszerzési jogot és az annak végrehajtására született nemzeti jogszabályokat sértő döntések felülvizsgálatára terjed ki.

A 92/13/EK irányelv hatálya a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a közszolgáltatók közbeszerzési eljárásait szabályozó irányelv) hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárás során hozott, az uniós közbeszerzési jogot és az annak végrehajtására hozott nemzeti jogszabályokat sértő ajánlatkérői döntésekre terjed ki.

A 2009/81/EK irányelv hatálya elsősorban a honvédelem és biztonság területén beszerzésre kerülő árukra, szolgáltatásokra, építési beruházásokra vonatkozik, tehát megállapítható, hogy azok a beszerzési tárgyak, amelyek csak részben védelmi jellegűek, azokra a 3. cikk szerinti vegyes szerződésekre vonatkozó szabályok alkalmazandók. Ez abból adódik, hogy a 2004/18/EK irányelv³⁰ nem tartalmaz irányadó szabályokat a vegyes jellegű szerződések hatályának eldöntésére.³¹

A tagállamok tehát a közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban felmerült uniós jogot vagy az uniós jogot a tagállami jogrendszerbe átültető nemzeti szabályt sértő ajánlatkérői döntésekkel, magatartásokkal szemben kötelesek az irányelvek által előírt jogorvoslati lehetőségeket biztosítani.³²

4. A jogorvoslati irányelvek revíziójának legfontosabb megállapításai

Dolgozatomban fontosnak tartottam, hogy az Európai Bizottság jogorvoslati irányelvek érvényesüléséről szóló jelentését röviden ismertessem, tekintettel arra is, hogy egyfajta tükröt tart

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról

³¹ dr. Dezső Attila: Magyarázat... im. 1101. o.

³² Bozzay Erika: A közbeszerzési...I.rész im 67-68. o.

a tagállamok elé a közbeszerzési jogorvoslatok eredményessége és hatékonysága vonatkozásában, de ugyanakkor további szükséges feladatokat is meghatároz számukra annak érdekében, hogy még hatékonyabb, gyorsabb eljárást biztosítsanak az eljárásban résztvevők számára.

Az Európai Bizottság 2017. január 24. napján tette közzé a jogorvoslati irányelveknek a közbeszerzéshez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal összefüggő hatékony érvényesüléséről szóló jelentését.

A jogorvoslati irányelvek előírják a Bizottság számára, hogy vizsgálja felül a végrehajtásukat, és készítsen jelentést az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak ezek eredményességéről, különösen a 2007/66/EK irányelv által bevezetett alternatív szankciók és határidők tekintetében. Ezen túlmenően 2013-ban úgy döntöttek, hogy a Bizottság „Célravezető és hatásos szabályozás programja” (REFIT) keretében el kell végezni az irányelvek értékelését is. A jelentést a Bizottság elkészítette a Parlamentnek és a Tanácsnak jelentéstételi kötelezettség teljesítése és a REFIT szerinti értékelés eredményeinek közzététele céljából.³³

Megállapítások a jogorvoslati irányelvek alapján gyűjtött tapasztalatokról:

- Az irányelvek célkitűzéseinek teljeskörű megvalósítás érdekében lehetővé kellett tenni a gazdasági szereplők számára, hogy az Unióban érvényesíthessék az irányelvek által biztosított jogokat, ezért kísérő intézkedésként elfogadták a jogorvoslati irányelveket (a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK tanácsi irányelv).
- Ezen irányelvek célja az volt, hogy biztosítsák, hogy a gazdasági szereplők az Unión belül mindenhol gyors és hatékony jogorvoslati eljárásokhoz férjenek hozzá, ha álláspontjuk szerint az adott közbeszerzési szerződést a közbeszerzési irányelvek megsértésével ítélték oda.
- A jogorvoslati irányelvek elengedhetetlen részei a közbeszerzés színterének, továbbá ritka példái annak, hogy az uniós jogszabályok hogyan szereznek teljes érvényt az uniós jogoknak a tagállamok szintjén.

³³ dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati irányelvek revíziója és a jogorvoslati eljárás szabályainak legfontosabb változásai; Közbeszerzési Szemle 2018/IV. szám; 2018. [a továbbiakban: dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati irányelvek...], 2. o.

- A jogorvoslati irányelvek mind a közbeszerzési szerződés aláírása előtt, mind a szerződés aláírását követően lehetővé teszik a jogorvoslati eljárások indítását.
- A szerződéskötést megelőző jogorvoslathoz tartozik az ideiglenes intézkedésekhez való jog, a szerződés odaítéléséről szóló döntés és a szerződéskötés közötti kötelező szerződéskötési tilalmi időszak, illetve a szerződés-odaítélési eljárás felfüggesztésének kötelezettsége a jogorvoslati kérelem kivizsgálásának idejére a szerződéskötés megakadályozása érdekében.
- A szerződéskötést követő jogorvoslatokkal a meglévő szerződés érvénytelennek nyilvánítható, és/vagy az érintett feleknek kompenzáció nyújtható (különösen kártérítés útján) a szóban forgó szerződés aláírását követően.
- A jogorvoslati irányelvek másik fontos elemét képezi az ajánlattevők automatikus tájékoztatása arról, hogy miért nem nyertek az eljárásban, továbbá az eljárások megindítására nyitva álló határidők rendje és az alternatív szankciók, ha az érvénytelenség megállapítása nem megfelelő.³⁴

A Bizottság jelentésében hangsúlyozta, hogy a tagállamokban jelenleg még nem működik a jogorvoslatok uniós szintű nyomon követési és értékelési rendszer. Az értékhatár feletti közbeszerzési szerződésekhez kapcsolódóan az egyes tagállamokban indított jogorvoslati eljárásokról nem gyűjtenek strukturált, koherens és szisztematikus módon adatokat, ami lehetővé tenné az eredmények automatikus és könnyen összehasonlítható elemzését. Emiatt nehéz pontosan megmérni vagy megbecsülni a jogorvoslati irányelvek hatásait.³⁵

Megállapítások az intézkedések végrehajtásáról:

- A jogorvoslati irányelveket valamennyi tagállam teljes mértékben átültette.
- A tagállamok a jogorvoslati irányelvek által előírt minimális harmonizáció miatt a saját jogi hagyományaikra tekintettel igen eltérő jellegű és hatályú nemzeti jogszabályokat alkottak, melynek következtében többféle jogorvoslati szerv jött létre a tagállamokban. 14 tagállamban (Bulgária, Ciprus, Cseh Köztársaság, Németország, Dánia, Észtország, Spanyolország,

³⁴ A Bizottság jelentése... im. 2-3. o.

³⁵ A Bizottság jelentése... im. 4. o.

Horvátország, Magyarország, Málta, Lengyelország, Románia, Szlovénia, Szlovákia) - szakosított vagy nem szakosított - közigazgatási közbeszerzési jogorvoslati szerv működik. A többi tagállamban egy meglévő igazságszolgáltatási jogorvoslati szerv felelős a közbeszerzési eljárások jogorvoslati eljárásaiért.

- Valamennyi tagállam előírja, hogy a jogorvoslati eljárás igénybevételét mindazon személyek számára lehetővé kell tenni, akiknek érdekében áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy okozhat. Ezen túlmenően néhány tagállam azt is lehetővé teszi, hogy a gazdasági szereplőnek nem minősülő egyesületek vagy testületek is kezdeményezhessenek jogorvoslati eljárást (pl.: szakmai szövetség vagy a versenyhivatal).
- Minden tagállam szabályozza a három kötelező jogorvoslati lehetőség (ideiglenes intézkedések, semmissé nyilvánító döntések és kártérítés) biztosítását, ám a megközelítésük tagállamonként - a jogi hagyományaiknak megfelelően - igen eltérő.³⁶

Helyzet a jogorvoslati irányelvek egyéb létfontosságú elemeit illetően:

Minden tagállam alkalmazza:

- Automatikusan tájékoztatja az ajánlattevőket a szerződés odaítéléséről szóló döntés meghozatalakor arról, hogy miért nem nyertek az eljárásban.
- Alkalmazza a jogorvoslati irányelvek által előírt minimális szerződéskötési tilalmi időszakot, számos esetben az irányelvekben előírt minimális szerződéskötési tilalmi időszaknál hosszabb időszakot határoztak meg.
- Biztosítja a szerződés érvénytelenségét, amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény előzetes, TED-en való közzététele nélkül ítelt oda szerződést úgy, hogy a közbeszerzési irányelvek alapján ez nem volt megengedhető. A legtöbb tagállam átültette az önkéntes előzetes átláthatóságra vonatkozó hirdetményről szóló rendelkezéseket, amelyek segítségével az ajánlatkérők elkerülhetik az érvénytelenségi szankciót. A TED-en elérhető információk alapján e hirdetményt viszonylag állandó jelleggel alkalmazzák 2010 óta, és évente körülbelül 10 000 ilyen hirdetmény jelenik meg.

³⁶ A Bizottság jelentése... im. 4. o.

A tagállamok többségére jellemző:

- A szerződéskötést megelőző jogorvoslatra irányuló eljárás megindítására nyitva álló határidők igazodnak a jogorvoslati irányelvek struktúrájához, tehát olyan határidőket állapítanak meg, amelyek tükrözik a minimális szerződéskötési tilalmi időszakot. Egyes esetekben ennél hosszabb időszakot állapítottak meg.
- Pontosan a jogorvoslati irányelvek struktúráját követi az érvénytelenség megállapítása iránti kérelmekre vonatkozó határidők tekintetében. Mások nem írják elő, hogy a szerződés odaítéléséről szóló döntés közzététele és a döntésről való értesítés is elindítja a 30 napos határidőt. Mindenesetre a közzététel vagy értesítés elmaradása esetére minden tagállam hat hónapos határidőt szab, amely a szerződés megkötésének időpontját követő napon indul.
- Az alternatív szankciók esetében a bírságok kiszabását és/vagy a szerződés időtartamának lerövidítését is átültette.

Egyes tagállamok alkalmazzák:

- A közbeszerzési eljárás felfüggesztése addig maradhat érvényben, amíg az elsőfokú határozattal szembeni jogorvoslatban határozatot nem hoztak, vagy még ennél is tovább. Azonban a tagállamok többségében a bíróság vagy a jogorvoslati szerv hamarabb is megszüntetheti a felfüggesztést.
- Az alternatív szankciók csak szórványosan kerülnek alkalmazásra, mivel ezeket tartják a legkevésbé eredményes jogorvoslati lehetőségnek. A tagállamok úgy vélik, hogy a bírságok csupán a pénzeszközök áthelyezését eredményezik.³⁷

Megállapítások a jogorvoslati irányelvek érvényesülésére vonatkozóan:

Eredményesség:

- A jogorvoslati irányelvek általában véve teljesítették az alábbi célkitűzéseiket:
- az átláthatóság és a megkülönböztetésmentesség garanciáinak megerősítése,

³⁷ A Bizottság jelentése... im. 4-5. o.

- a közbeszerzési irányelvek feltételezett megsértése esetén a hatékony és gyors fellépés lehetővé tétele,
- annak biztosítása a gazdasági szereplők számára, hogy valamennyi ajánlat egyenlő elbírálásban részesül.
- A jogorvoslatok során leggyakrabban a semmissé nyilvánító döntést kérelmezték, ezt követte kis lemaradással az ideiglenes intézkedés és a megkülönböztető előírások törlése.
- A jogorvoslati irányelvekben meghatározott valamennyi jogorvoslat erősíti az irányelvek visszatartó erejét, továbbá átfogó és hatékony rendszert biztosít a közbeszerzési szabálysértések szankcionálására.
- Az esetek többségében a jogorvoslati eljárások költségei - habár tagállamonként igen eltérőek - nem gyakorolnak meghatározó visszatartó hatást a jogorvoslati eljárások igénybevételeire.
- Általános tendencia, hogy a közbeszerzési eljárásokban a jogvédelmet első fokon a rendes bíróságok helyett biztosító közigazgatási jogorvoslati szervek hatékonyabbnak bizonyulnak, a rendes bíróságok előtt zajló eljárások általában hosszabb időt vesznek igénybe, és alacsonyabb színvonalú igazságszolgáltatást eredményeznek, mint a szakosodott közigazgatási jogorvoslati szervek előtt zajló eljárások.
- A jogorvoslati irányelveknek hatékony visszatartó erejük van a közbeszerzéssel összefüggő szabályszerű magatartással szemben.³⁸
- A Bizottság egyben felismerte azt is, hogy a tagállamok többségében a nemzeti jogorvoslati rendszerekkel kapcsolatos információkat nem strukturált módon gyűjtik, ami rendkívül megnehezíti az irányelvek teljesítményének elemzését.

Hatékonyság:

- A jogorvoslati irányelvek - mind a közvetett, mind a közvetlen - célzott hatásoknak megfelelően átfogó előnyöket nyújtanak, amelyek túlszárnyalják a költségeket.
- Az előnyök a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás, a legjobb ár-minőség arány és a visszatartó erő tekintetében fontosak.

³⁸ A Bizottság jelentése... im. 5-7. o.

- Az értékelés nem azonosított a jogorvoslati irányelvek működéséhez szükségtelennek tartott közigazgatási terheket.³⁹

Relevancia:

- A jogorvoslati irányelvek célkitűzései még mindig relevánsnak tekinthetők.
- A legrelevánsabb rendelkezés a szerződéskötési tilalmi időszak (a felek körében).⁴⁰

Összegzés:

- A jelentés megállapította, hogy a jogorvoslati irányelvek összhangban vannak más uniós szakpolitikákkal. A hatékony jogorvoslathoz való jog az uniós jog alapelve, ahogy ezt az Európai Unió Bírósága is megerősítette. A jogorvoslati irányelvek összhangban állnak az alapvető jogokra vonatkozó elsődleges uniós jogban meghatározott jogokkal és általános elvekkel.
- A Bizottság álláspontja szerint a jogorvoslati irányelvek egyértelmű uniós hozzáadott értéket képviselnek. Az értékeléshez felhasznált valamennyi információforrás általánosságban megerősítette, hogy rendkívül fontos, hogy legyenek uniós jogszabályi előírások a közbeszerzési jogorvoslatokra vonatkozóan, mert a rendes eljárási törvénykönyvek szerinti rendes bíróságok nem tudják garantálni az uniós ítélkezési gyakorlat által előírt gyors és hatékony jogorvoslatot.
- Az uniós jog más területeivel összehasonlítva a közbeszerzési jogszabályok rendelkeznek bizonyos sajátosságokkal.
 - 1.) Ha egy szerződés meghaladja az uniós értékhatárt, a közbeszerzési anyagi jogi szabályok vonatkoznak rá függetlenül attól, hogy van-e határokon átnyúló vonatkozása.
 - 2.) Az ajánlatkérők által lefolytatott összes közbeszerzési eljárásban komoly lehetőség áll fenn jogsértések elkövetésére (pl. ajánlattevők jogszerűtlen kizárása, jogszerűtlen ajánlattételi dokumentáció, jogszerűtlen szerződés-odaítélési szempontok, rossz eljárás alkalmazása, kirívóan alacsony árajánlat elfogadása, összeférhetetlenség stb.).

³⁹ A Bizottság jelentése... im. 7. o.

⁴⁰ A Bizottság jelentése... im. 7. o.

- A Bizottság szerepe az egyéni panaszok és a lehetséges uniós jogsértések kezelését illetően az uniós jog jövőbeli tiszteletben tartásának biztosítására irányul, és nem arra, hogy a közbeszerzési eljárásokban az egyes feleknek jogorvoslatot szolgáltatson, különös tekintettel az ajánlatkérők, az ajánlattevők és az uniós eljárások nagy számára, valamint az egyes eljárások alakítására.
- A közbeszerzési anyagi jogi szabályok helyes alkalmazása és a közsférában az egységes piac megfelelő működése érdekében elengedhetetlen, hogy az ajánlattevők rendelkezzenek a közvetlen jogorvoslathoz való megfelelő jogokkal. Ahogy azt számos érdekelt fél is elismerte, a jogorvoslati irányelvek által biztosított minimális harmonizációs szint feltétlenül szükséges e tekintetben.

Következtetések:

Pozitív következtetések:

- A jogorvoslati irányelvek és különösen azok 2007/66/EK irányelvvel bevezetett módosításai nagymértékben, hatékony és eredményes módon teljesítik a célkitűzéseiket, habár költségeik és hasznuk konkrét mértékét nem lehetett számszerűsíteni, bár konkrét aggályok is felmerültek bizonyos tagállamokban, ezek általában nemzeti intézkedésekből eredtek, és nem a jogorvoslati irányelvekből.
- Általános minőségi szempontból a jogorvoslati irányelvek előnyei felülmúlják a felmerült költségeket. Az irányelvek relevánsak és továbbra is uniós hozzáadott értéket jelentenek.

Feltárt hiányosságok:

- A Bizottság elismerte, hogy a jogorvoslati irányelvek néhány rendelkezése nem teljesen egyértelmű.
- Az új közbeszerzési jogszabálycsomag által bevezetett frissítések ellenére további egyértelműsítésekre van szükség.

- A tagállamok többségében a nemzeti jogorvoslati rendszerekkel kapcsolatos információkat nem strukturált módon gyűjtik és ritkán használják politikaformálási célokra. Ez még inkább megnehezíti az irányelvek teljesítményének elemzését.

Végezetül a Bizottság azt a következtetést vonta le, hogy általában véve az elsőfokú közigazgatási jogorvoslati szervek az eljárások hosszát és a felülvizsgálati mércét tekintve hatékonyabbak az elsőfokú bíróságoknál.

További feladatok, teendők:

Tekintettel arra, hogy a jelentés nem tárt fel nagyobb vagy sürgős módosítási igényeket a jogorvoslati irányelvek vonatkozásában, a Bizottság az irányelveket megtartja a jelenlegi formájukban, és nem javasolt további módosításokat ebben a szakaszban.

A Bizottság igyekszik orvosolni a jogorvoslati irányelvek alkalmazása során feltárt hiányosságokat, és nagyobb konvergenciát próbál kialakítani a tagállamok jogorvoslati rendszerei között.

A tagállamok eljárási autonómiájának és jogi hagyományainak tiszteletben tartása mellett a Bizottság az alábbi fellépéseket fogja következetesen alkalmazni:

1. Az átláthatóság előmozdítása

A Bizottság fokozott átláthatóságot javasol a nemzeti jogorvoslati rendszerek teljesítménye vonatkozásában. Kezdeként meghatározta, hogy az adatokat automatikusan, további adminisztratív terhek okozása nélkül kell gyűjteni, melyhez a tagállamokkal közösen korlátozott számú objektív mutatót dolgoz ki (pl. panaszok száma, elfogadott panaszok száma, költségek, eljárások időtartama stb.). A mutatókat a belső piaci eredménytábla szerint teszik közzé.

2. Az elsőfokú jogorvoslati szervek közötti együttműködés előmozdítása

A Bizottság ösztönzi az elsőfokú jogorvoslati szerveket, hogy működjenek együtt és alakítsanak ki hálózatot a jogorvoslati irányelvek alkalmazása egyedi aspektusairól szóló információk és legjobb gyakorlatok cseréjének javítására, illetve általában véve a nemzeti jogorvoslati eljárások hatékony működésének biztosítására. A kapcsolódó bevált

gyakorlatokat a hálózaton keresztül lehet majd megosztani. Figyelmet kell majd fordítani az elsőfokú közigazgatási jogorvoslati szervek megerősítésére is.

3. Iránymutatás

A Bizottság iránymutatást nyújt a jogorvoslati irányelvek egyes kiemelkedő aspektusaival kapcsolatban, hogy biztosítsa egyes rendelkezések jobb megértését és garantálja a hatékonyságukat. Az eddig összegyűjtött bizonyítékok alapján a Bizottság párbeszédet folytat a tagállamokkal és az érdekelt felekkel az egyértelműsítésre szoruló további területek felderítése érdekében.

4. Következetes végrehajtási tevékenységek és nyomon követés

Amennyiben a Bizottság a jogorvoslati irányelvek megsértését észleli, a vonatkozó nemzeti jogszabályok és az uniós jogszabályok összehangolása érdekében meghozza a megfelelő intézkedéseket. A Bizottság a legsúlyosabb és szisztematikus jogsértésekre összpontosít, amelyek aláássák a jogorvoslati rendszerek hatékony működését a tagállamokban.⁴¹

IV. A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályok

A hatályos Kbt. Hatodik Része tartalmazza a közbeszerzési ügyeket érintő valamennyi jog- és jogorvoslatra vonatkozó speciális törvényi rendelkezéseket, így a Kbt. szerinti közbeszerzésre, a koncessziós beszerzési eljárásra, a minősített adatra, illetve alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdeket érintő vagy különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzésre, a védelmi és biztonsági tárgyú beszerzésre és a tervpályázatra vonatkozóan.

Kbt. rögzíti, hogy a közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt e rész rendelkezései szerinti jogorvoslatnak van helye.⁴²

A Kbt. jogvédelmi rendszerébe igénybe vehető eszközök:

- előzetes vitarendezés,
- Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslat,

⁴¹ A Bizottság jelentése... im. 8-11. o.

⁴² Kbt. 144. § (1) bekezdés

- Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárása,
- bírósági út,
- Európai Bizottság eljárása.

1. Előzetes vitarendezés

Szigorúan véve nem tartozik a jogorvoslati eljárások körébe az előzetes vitarendezés, de fontos itt megemlíteni, tekintettel arra is, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslat megindítása vonatkozásában szigorú határidő kötődik hozzá.

2010. január 1. napjától élhet az arra jogosult e jogintézmény lehetőségével: önkéntesen alkalmazható vitarendezési technika, amely lehetővé teszi a költséges jogorvoslati eljárás elkerülését. A jogorvoslati díjak megemelkedése miatt szinte általánossá vált a gyakorlatban.

A Közbeszerzési Döntőbizottság szerint az előzetes vitarendezés rendeltetése, hogy a vitatott kérdésben, az esetleges jogorvoslati kérelem benyújtása előtt, lehetőséget adjon az érintett felek számára az eltérő álláspontok ütköztetésére. Az ajánlatkérő akkor tesz eleget törvényi kötelezettségének, ha az előzetes vitarendezés iránti kérelemben foglaltak vizsgálata után meghozott döntését megalapozó indokait a vitarendezési kérelemre adott válaszában kifejti, azaz ismerteti a kérelmezővel döntése alapját képező álláspontját, tudomására hozza, hogy egyet ért-e, vagy sem a kérelemben foglaltakkal. A kérelmező csak az ajánlatkérő kellő mértékben kifejtett álláspontjának ismeretében kerül abba a helyzetbe, hogy alapos döntést tudjon hozni abban a kérdésben, hogy benyújt-e jogorvoslati kérelmet az ajánlatkérő vitatott eljárási cselekménye, döntése ellen.⁴³

Az előzetes vitarendezés ingyenes, jogorvoslatot megelőző eljárás. Csak lehetőség, azaz nem kötelező az alkalmazása. Az eljárásban érvényesülnek a hiánypótlás, felvilágosítás kérés, szerződéskötési moratórium szabályai. A Közbeszerzési Döntőbizottság rámutatott, hogy előzetes vitarendezési kérelem előterjesztésére azonos kérelmi elemek tekintetében csak egy alkalommal van lehetőség.⁴⁴ Az ajánlatkérő jégsértő módon jár el akkor, amikor a jogszerűen és határidőben

⁴³ Közbeszerzési Döntőbizottság D.404/12/2015. sz. határozata

⁴⁴ Közbeszerzési Döntőbizottság D.617/4/2012. sz. határozata

benyújtott előzetes vitarendezési kérelmet nem tekinti vitarendezést megindító dokumentumnak, nem alkalmazza az irányadó szabályokat és nem veszi figyelembe a Kbt. szerint e tekintetben meghatározott szerződéskötési moratóriumot.⁴⁵

Az előzetes vitarendezés kezdeményezésének határideje - a kérelmező személyére figyelemmel - eltérő lehet. Az előzetes vitarendezésre jogosult a jogsértő eseményről való tudomásszerzést követő három munkanapon belül az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező, ha álláspontja szerint egészben vagy részben jogsértő az írásbeli összegezés, illetve az ajánlatkérő bármely eljárási cselekménye, bármely érdekelt gazdasági szereplő vagy a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet az ajánlattételi, vagy részvételi határidő lejárta előtti tizedik napig, gyorsított, vagy hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban e határidők lejártáig, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárást meghirdető előzetes tájékoztatóban a részvételi szándék jelzésére meghatározott határidőig, ha álláspontja szerint egészben vagy részben jogsértő az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a dokumentáció, vagy azok módosítása.

Az előzetes vitarendezés gyors és hatékony lezárása érdekében a Kbt. előírja, hogy a kérelmező csak faxon vagy elektronikus úton terjesztheti elő kérelmét.

Az ajánlatkérőt a kérelem megérkezésétől számított három munkanapon belül válaszadási kötelezettség terheli a benyújtási móddal megegyező módon, amelytől az ajánlatkérő eltérhet, de csak abban az esetben, ha az előzetes vitarendezési kérelem alapján további eljárási cselekményeket tart szükségesnek. A Kbt. ugyanis megengedi az ajánlatkérőnek, hogy ha a kérelem megválaszolásához, az esetleges törvénysértés kezeléséhez hiánypótlás, felvilágosításkérés, illetve aránytalan alacsony árral vagy más aránytalan megajánlással kapcsolatos indokolás bekérését, a válasz megadása helyett három munkanapon belül csak ezek benyújtására hívja fel az érintett gazdasági szereplőt, ez esetben az előzetes vitarendezési kérelemre adandó érdemi válasz határideje a kérelem megérkezésétől számított hét munkanap. A három munkanapos árindokolási határidő megfelelő biztosítása az előzetes vitarendezési eljárásban.⁴⁶

⁴⁵ Közbeszerzési Döntőbizottság D.808/18/2015. sz. határozata

⁴⁶ Közbeszerzési Döntőbizottság D.541/16/2015. sz. határozata

Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezéssel kapcsolatos, Kbt. 80. § (2) bekezdése szerinti adatokat köteles közzétenni a Közbeszerzési Hatóság által működtetett Közbeszerzési Adatbázisban, valamint tájékoztatnia kell a kérelem benyújtásáról és az arra adott válaszról az eljárás valamennyi ismert ajánlattevőjét vagy részvételre jelentkezőjét is.

A benyújtott kérelemben meg kell jelölni az írásbeli összegezés vagy egyéb dokumentum, vagy eljárási cselekmény jogsértőnek tartott elemét, továbbá a kérelmező javaslatát, észrevételét, valamint az álláspontját alátámasztó adatokat, tényeket, továbbá az azt alátámasztó dokumentumokra - ha vannak ilyenek - hivatkozni kell.

Az előzetes vitarendezési kérelem benyújtására jogosultak között a Kbt. különbséget tesz aszerint, hogy mely ajánlatkérői döntés vitatására kerül sor. Az eljárást megindító vagy meghirdető felhívás, közbeszerzési dokumentumok, vagy azok módosítása esetén bármely érdekelt gazdasági szereplőn túl a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet is kérelmet nyújthat be, azaz a Kamara és az érdekképviselői szervezet csak az ajánlattételi/részvételi szakaszban terjeszthet elő előzetes vitarendezés iránti kérelmet. Az írásbeli összegezés, illetve az ajánlatkérő bármely eljárási cselekménye vagy az eljárásban keletkezett bármely dokumentum esetén már kizárólag a közbeszerzési eljárásban ténylegesen ajánlattevői vagy részvételre jelentkezői pozícióban megjelent gazdasági szereplők kezdeményezhetik az eljárást.

Az ajánlatkérő a kérelem benyújtásától a válaszának megküldése napját követő tíznapos időtartam lejártáig akkor sem kötheti meg a szerződést (részajánlattételi lehetőség esetén csak az adott részre vonatkozóan), ha ezen időpontig a szerződéskötési moratórium egyébként lejárna. Ez azt jelenti, hogy a közbeszerzési eljárás folytatásának az előzetes vitarendezési kérelem benyújtása főszabály szerint nem képezi akadályát, ám ha a következő lépés már a szerződés megkötése lenne, a Kbt. rendelkezései értelmében arra nincs mód.⁴⁷

Fontos kiemelni, hogy amennyiben az ajánlatkérő határidőre nem, vagy egyáltalán nem ad választ az előzetes vitarendezési kérelemre, vagy a válasz nem felel meg a törvényi követelményeknek a

⁴⁷ Kbt. 115. § (2) bekezdése, Kbt. 131. § (6)-(8) bekezdései

kérelmező nem várhat az ajánlatkérő válaszára, mert elveszítheti jogorvoslati jogát. Ugyanis, ha az ajánlatkérő nem küldte meg határidőben álláspontját, a jogsértés tekintetében az ajánlatkérői álláspont megküldésére vonatkozó határidő lejártának napját kell a jogértés tudomásra jutása időpontjának tekinteni. Ez azonban csak abban az esetben irányadó a Közbeszerzési Döntőbizottság korábbiakhoz képest új gyakorlata alapján, ha a gazdasági szereplő az előzetes vitarendezési eljárásban olyan döntést támad, amellyel kapcsolatban nem került sor részéről iratbetekintésre. A jogorvoslati határidők szempontjából ugyanis - ha iratbetekintésre is sor került - a jogsértés tudomásra jutása időpontja nem esik egybe az előzetes vitarendezési kérelemre adott ajánlatkérői elutasító válasz időpontjával (függetlenül attól, hogy egyébként a szerződéskötési moratórium időtartama a fentiek szerint meghosszabbodik). Az előzetes vitarendezési kérelemre adott válasz megadottnak tekintendő akkor is, ha az ajánlatkérő fenntartja az összegezésben közölt részletes válaszát.⁴⁸

A Fővárosi Törvényszék kimondta, hogy nincs jogszabályi előírás arra, mit kell a tudomásra jutás időpontjának tekinteni abban az esetben, ha az eljárást lezáró döntéssel szemben benyújtott jogorvoslati kérelmet megelőzően iratbetekintés és előzetes vitarendezés iránti kérelem is volt. Ha a kérelmező az iratbetekintés lehetőségével élt, majd előzetes vitarendezés iránt is kérelmet terjesztett elő, és erre az ajánlatkérői választ megkapta, tudomásra jutásnak azt az időpontot kell tekinteni, amikor először szembesült az általa vélelmezett jogsértéssel. Ha az iratbetekintés volt előbb, ezt az időpontot kell a tudomásra jutás időpontjának tekinteni.⁴⁹⁻⁵⁰

Az előzetes vitarendezési kérelem benyújtása/be nem nyújtása nem zárja ki utóbb a jogorvoslati kérelem benyújtását.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a tudomásra jutás tényét az előzetes vitarendezési kérelem előterjesztésének tekintetében is az egyes kérelmi elemek szerint külön-külön kell vizsgálni, így az nem feltétlenül azonos időpontban következik be a vélt jogsértések esetén.⁵¹

⁴⁸ Közbeszerzési Döntőbizottság D.399/21/2015. sz. határozata

⁴⁹ 3.Kf.650.051/2013/8. sz. határozat

⁵⁰ Közbeszerzési Döntőbizottság D.750/20/2015. sz. határozata

⁵¹ Közbeszerzési Döntőbizottság D.617/4/2012. sz. határozata

A Közbeszerzési Döntőbizottság kimondta, hogy a kérelmező kizárólag akkor hivatkozhat joghatályosan az előzetes vitarendezési eljárásra alapított tudomásra jutásra, ha a jogorvoslati kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezést kérelmezett, és az előzetes vitarendezési kérelmet a jogsértésről való tudomásszerzéstől számított három munkanapon belül benyújtotta az ajánlatkérőhöz.⁵²

2. A Közbeszerzési Döntőbizottság jogállása

A Közbeszerzési Hatóság a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (3) bekezdés a) pontja értelmében autonóm államigazgatási szerv.

A Közbeszerzési Hatóság csak az Országgyűlésnek van alárendelve, amely az Országgyűlés felügyelete alatt álló autonóm államigazgatási szervként működő központi költségvetési szerv, amely a Kbt.-ben meghatározott feladatkörében általános hatáskörrel rendelkezik, illetékessége az ország egész területére kiterjed.⁵³

Hangsúlyozni kell, hogy a Kúria egy korábbi ítéletében utalt az Alkotmánybíróság 32/2002. (VII.4.) számú határozatára, amely meghatározta azon szempontokat, amely szerint megállapítható, hogy az adott döntéshozó szerv bíróságnak tekinthető-e: törvény hozza létre, igazságszolgáltatási tevékenységet végez, jogszabályokat alkalmaz, eljárását törvény szabályozza, a végrehajtó hatalomtól független, eljárása nem titkos, határozata kötelező érvényű. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását szabályozó rendelkezések alapján - tekintettel az AB határozatban foglalt kritériumokra - megállapítható, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság quasi bíróságnak tekinthető, egyes ügyek elbírálása-
kor alkalmazhatja és értelmezheti az Európai Unió jogát, döntéseiben hivatkozhat az Európai Unió Bíróságának döntéseire.⁵⁴

A Hatóság keretében működik a Közbeszerzési Döntőbizottság.

⁵² Közbeszerzési Döntőbizottság D.606/12/2012. sz. határozata

⁵³ dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati eljárás szabályai... im. 80. o.

⁵⁴ Kúria Kfv.IV.37.642/11. számú határozata

3. A Közbeszerzési Döntőbizottság hatásköre

A Kbt. a közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatti jogvitát a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás tekintetében - ideértve a 21. § (4) bekezdésében említett külön jogszabály szerinti előminősítési kérelem elutasítása és az előminősítési listáról való törlés miatt indult eljárást is - a Közbeszerzési Döntőbizottság elé utalja.

Minden olyan közbeszerzésekkel kapcsolatos jogvitára, amire a fentiek alapján nem terjed ki a Döntőbizottság hatásköre, a bíróság rendelkezik hatáskörrel.

A Kbt. elhatárolja a Közbeszerzési Döntőbizottság és a bíróság hatáskörét akkor, amikor meghatározza, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik - a szerződés módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények miatt indult eljárás kivételével - a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződés közbeszerzési törvénybe, illetve annak felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző módosítása vagy teljesítése, valamint az ajánlatkérő által a 117. § szerint önállóan kialakított eljárási szabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt indult eljárás lefolytatása.

2018. január 1. napjával tehát bővült a Közbeszerzési Döntőbizottság hatásköre - amely hatáskör azt megelőzően bíróság hatáskörébe tartozott -, így jogosult a jogorvoslati eljárásokban

- 1.) a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítására, valamint a Kbt. 137. § (3) bekezdésben foglalt körülmények alapján annak megállapítására, ha a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett szerződés nem semmis, valamint
- 2.) továbbá annak megállapítására is, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik tehát: a közbeszerzéssel, a közbeszerzési eljárással, a Kbt. mellőzésével, az építési, szolgáltatási koncesszióval, koncessziós beszerzési

eljárással, tervpályázati eljárással, előminősítési kérelemmel (elutasítás, listáról törlés), a szerződés teljesítésével és módosításával, a Kbt.-t önként alkalmazó szervezet vagy személy eljárásával és a védelmi és biztonsági célú beszerzésekkel kapcsolatos jogvita elbírálása.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a közbeszerzési törvény alkalmazása alóli kivételekkel kapcsolatos jogorvoslat során nem vizsgálhatja felül az Országgyűlés illetékes bizottságának e törvény alkalmazása alóli felmentést eredményező döntését.

A gyakorlatban gyakran nehéz a Kbt. szabályai alapján kötött szerződésekkel összefüggő egyes jogviták elhatárolása, és az, hogy meddig terjed a Közbeszerzési Döntőbizottság hatásköre. Jó példa erre a Fővárosi Ítélőtábla azon ítélete, amely hatályon kívül helyezte a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát, amely jogsértést állapított meg, mert a volt ajánlatkérő a szerződés teljesítését követően a szerződést teljesítő vállalkozásnak utóbb nem állított ki az elvégzett munkáról referenciaigazolást. A volt ajánlatkérő felperes szerint a Közbeszerzési Döntőbizottságnak nem volt lehetősége az ügy elbírálására, a felek között a szerződés teljesítésével lezárult mindenféle közbeszerzési törvény alapján fennálló jogviszony. A Fővárosi Ítélőtábla rámutatott, hogy az ilyen referenciaigazolások kiadását a Kbt. szabályai a volt ajánlatkérő kötelezettségévé teszik, ezért ezek olyan jogviták, amelyekben a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárhatott.⁵⁵

A Közbeszerzési Döntőbizottság köteles alakszerű végzéssel érdemi vizsgálat nélkül visszautasítani a kérelmet vagy megszüntetni az eljárást, ha a benyújtott jogorvoslati kérelem, illetve hivatalbóli kezdeményezés elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel. A közigazgatási bírói gyakorlat rámutatott, hogy a jogorvoslati eljárásban először ezt a kérdést kell vizsgálni, és nem azt, hogy a jogorvoslati kérelem elkészt-e. Ha a Közbeszerzési Döntőbizottságnak nincs az ügyben hatásköre, akkor az elkészttség kérdése nem is vizsgálható.⁵⁶

⁵⁵ Fővárosi Ítélőtábla 3.Kf.27.093/2012/8. számú határozata

⁵⁶ Fővárosi Törvényszék 3.Kf.649.938/2013/4. számú határozata

4. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására vonatkozó általános rendelkezések

A Kbt. nem szabályoz sajátos döntőbizottsági eljárásrendet. A jogalkotó deklarálja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni a Kbt. és a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével.

Az Ákr. a 2018. január 1. napján hatályba lépett rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult és megismételt eljárásokra kell alkalmazni.⁵⁷

A Közbeszerzési Döntőbizottságnak a 2018. január 1. napja után indult és megismételt jogorvoslati eljárásokban az új eljárási szabályok szerint kell eljárnia, azzal, hogy a jogviták eldöntése során a közbeszerzési eljárás megkezdésének idején hatályban volt anyagi jogi szabályokat kell alkalmazni.

2018. január 1. napjától új rendelkezésként jelenik meg a közbeszerzési törvényben, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban nincs helye: sommás eljárásnak, a Közbeszerzési Döntőbizottság több ízben is hiánypótlásra hívhatja fel a kérelmezőt vagy a hivatalbóli eljárást kezdeményező szervet, továbbá a hiányzó közbeszerzési dokumentumok az ügyfél nyilatkozatával nem pótolhatóak. Továbbá új eljárási szabályként rögzült a Kbt.-ben, hogy ha a Kbt. másként nem rendelkezik, kötelező az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus úton történő kapcsolattartás, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban a kötelező jogtanácsosi képviselést a kötelező kamarai jogtanácsosi képviselést váltotta fel. Hangsúlyozni kell, hogy ezen új rendelkezéseket a jogalkotó a jogorvoslati rész általános szabályai között helyezte el, így ezen rendelkezéseket valamennyi félre (kérelmező, hivatalbóli kezdeményező, ajánlatkérő, beszerző, kérelmezett, egyéb érdekelt) érteni kell.

Az ajánlatkérőknek 2018. április 15. napja óta az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerhez (a továbbiakban: EKR) történő hozzáférést kell biztosítaniuk a Közbeszerzési Döntőbizottság számára.⁵⁸

⁵⁷ Ákr. 141. és 143. § (1) bekezdése

⁵⁸ Kbt. 154. § (2) bekezdése

5. Az eljáró tanács összetétele

Adott közbeszerzési ügyben főszabályként a Közbeszerzési Döntőbizottság három közbeszerzési biztosból álló tanácsban jár el, határozatát többségi szavazás alapján hozza.

A Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke jelöli ki az eljáró tanács tagjait és az eljáró tanács elnökét. Az eljáró tanács tagjait úgy kell kijelölni, hogy legalább két tagnak jogi szakvizsgával, legalább egy tagnak - európai uniós támogatással érintett közbeszerzési ügy esetén - az európai uniós támogatásból megvalósuló beszerzésekkel kapcsolatos tapasztalattal, további egy tagnak pedig az ügy tárgyával leginkább összefüggő egyetemi vagy főiskolai végzettséggel kell rendelkeznie. Az eljáró tanács elnöke kizárólag jogi szakvizsgával rendelkező közbeszerzési biztos lehet.

A tanácsban történő eljárás alóli kivételek - amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból jár el:

- éves statisztikai összegezés megküldésének elmulasztása;
- ajánlatkérői névjegyzékbe való bejelentkezés elmulasztása;
- valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére e törvénybe ütköző módon került sor;
- ha a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdéséről a Közbeszerzési Hatóság részére megküldött iratok vizsgálata alapján megalapozottan feltételezhető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek megsértése.

A Kbt. tehát meghatározott jogsértés esetén lehetővé teszi egy közbeszerzési biztos eljárását, tekintettel arra, hogy e jogorvoslati kezdeményezések elbírálása egyszerűen megítélhető, nincs szükség a három biztosból álló tanácsban történő eljárásra. A Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke kizárólag jogi szakvizsgával rendelkező közbeszerzési biztost jelölhet ki egyedül eljáró biztosnak.

A tanács elnökének feladatköre

Az eljáró tanács elnökének feladata az eljárás előkészítése és levezetése. Az ideiglenes intézkedésen, a közbeszerzési ügy befejezését eredményező végzésen, az eljárás kiterjesztéséről szóló döntésen], valamint az ügy érdemében hozott határozaton kívül az eljáró tanács elnöke megtehet minden olyan intézkedést és meghozhat minden olyan végzést, amelyet a törvény a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe utal.

Egyéb határozatokat (például idézés), illetve intézkedéseket az eljáró tanács elnöke egyedül is meghozhat, megtehet.

Összeférhetetlenség, kizáró okok

A Kbt. részletesen tartalmazza a közbeszerzési ügyben eljáró közbeszerzési biztosokra vonatkozó kizáró okok, továbbá a kizárási eljárás szabályait⁵⁹, melyre külön nem kívánok kitérni, tekintettel arra is, hogy a vonatkozó rendelkezések 2018. január 1. napját követően nem változtak lényegesen. A kizárás intézményének célja az eljáró jogorvoslati fórum pártatlanságának, függetlenségének biztosítása.

6. A jogorvoslati eljárás

Az uniós jogorvoslati irányelvek értelmében a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a jogorvoslati rendszer valamennyi olyan személy számára elérhető legyen, akinek érdekében áll(ált) valamely szerződés elnyerése, és akinek jogát, vagy jogos érdekét az állítólagos jogsértés sérti vagy veszélyezteti. Nem lehet hátrányos megkülönböztetést jogorvoslatra jogosultak között tenni a jogorvoslatra jogosultak között tenni, sem anyagi jogi, sem eljárásjogi alapon, amely egyben jelenti azt, hogy a nemzeti jogorvoslati fórum előtt a más tagállami vállalkozások azonos feltételekkel kezdeményezhessenek eljárást.⁶⁰

⁵⁹ Kbt. 147. §-a

⁶⁰ dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati eljárás szabályai... im. 81. o.

A Közbeszerzési Döntőbizottság kérelemre⁶¹ és hivatalból⁶² egyaránt eljárhat.

6.1. Kérelemre induló eljárás

Jogorvoslat iránti írásbeli kérelem előterjesztésére jogosult az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt abban az esetben, ha jogát vagy jogos érdekét a Kbt.-be ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteteti⁶³. Az ajánlatkérő abban az esetben is előterjeszthet jogorvoslati kérelmet, ha a jogsértést saját mulasztásos jogsértése okozta, ebben az esetben a Közbeszerzési Döntőbizottságtól kérheti a jogsértés megállapítását és a jogszerű állapot visszaállítását.⁶⁴

Tehát önmagában az ajánlattevői, a részvételre jelentkezői, illetve az egyéb érdekelti minőség megléte nem elegendő a jogorvoslati jogosultság megállapításához. Szükséges még az is, hogy a kérelmezőt közvetlenül kimutatható valamilyen jog- vagy érdeksérelem érje a vitatott közbeszerzési eljárással kapcsolatban.

A közvetlen érdeksérelem vagy annak veszélye többféle formában nyilvánulhat meg, a jogalkotó a szabályozás körében ezt nem sorolta fel, tekintettel arra, hogy ezek minden egyes esetben eltérőek lehetnek. Mindig az adott tények, adatok, körülmények vizsgálatát követően lehet és kell állást foglalni és megvizsgálni azt, hogy a jogorvoslati kérelem előterjesztőjének a közvetlen érdekeltisége valóban megállapítható-e.

A jogellenesség az alábbi csoportokba sorolható:

- kógens közbeszerzési jogszabályok megsértése,
- saját szabályok megsértése: az ajánlatkérő az általa meghatározott részletszabályokat sérti meg.

⁶¹ Kbt. 148. § (2) bekezdése

⁶² Kbt. 152. § (1) bekezdése

⁶³ Kbt. 148. § (2) bekezdése

⁶⁴ Közbeszerzési Döntőbizottság 23/2/2018. sz., D.291/5/2018. sz. határozata

6.2. A jogorvoslati kérelem

2018. január 1. napjától a kérelmet e-úrlapon kell benyújtani, valamint kötelező az elektronikus kapcsolattartás valamennyi gazdálkodó szervezetnek. Ha a fél a kérelmet nem ezen a módon nyújtja be, azt hatálytalannak kell tekinteni.

A kérelem kötelező tartalmi kellékeire vonatkozóan a Kbt. részletes felsorolást tartalmaz:

- a kérelmező és képviselőjének nevét, székhelyét (lakóhelyét), a kérelmezői jogosultságot alátámasztó tényeket, azaz igazolni kell a kérelmező ügyfélképességét,
- a kérelemmel érintett közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjének nevét, székhelyét, a közbeszerzés tárgyát és - részajánlattétel esetében - a jogorvoslattal érintett részt, vagy a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő beszerzés esetében a beszerző nevét, székhelyét és a beszerzés tárgyát,
- a jogsértő esemény megtörténtének és a kérelmező arról való tudomásszerzésének időpontját valamennyi kérelmi elem tekintetében egyértelműen azonosíthatóan,
- a megsértett jogszabályi rendelkezést valamennyi kérelmi elemre vonatkozóan, valamint a jogsértő eseményt és annak bizonyítékait,
- a Közbeszerzési Döntőbizottság döntésére irányuló indítványt, ennek indokait valamennyi kérelmi elem tekintetében egyértelműen azonosíthatóan,
- ideiglenes intézkedés [156. §] elrendelésére irányuló indítványt, ennek indokait,
- a közbeszerzési ügy lehetséges érdekeltjeinek a kérelmező által ismert nevét, székhelyét (lakóhelyét),
- az esetleges előzetes vitarendezés lefolytatását, továbbá annak eredményét, illetve az ajánlatkérő válaszát, amelyet csatolni is kell.⁶⁵

2018. január 1. napjától kell kötelező elemként feltüntetni a jogorvoslati kérelemben és a hivatalbóli kezdeményezésben a megsértett jogszabályi rendelkezést valamennyi kérelmi elemre vonatkozóan, valamint a jogsértő eseményt és annak bizonyítékait.⁶⁶

⁶⁵ Kbt. 149. § (1) bekezdése

⁶⁶ Kbt. 149. § (1) bekezdés d) pontja

Célszerű elemként a kérelem tartalmazhat az eljárás típusára, a képviseleti meghatalmazásra, a becsült értékre és a korábbi Közbeszerzési Döntőbizottsági döntésekre utalást.

A jogorvoslati eljárások gyorsítását és hatékonyságát szolgálja az elektronikus ügyintézésre való áttérés, amely szerint a benyújtott kérelmet informatikai eszköz alkalmazásával megszerkesztett, szerkeszthető formátumú változatát a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezésére kell bocsátani, amit - elektronikus levél útján történő benyújtás esetén - a Közbeszerzési Döntőbizottság egy munkanapon belül visszaigazol.⁶⁷

A kérelmező az eljárás megindítására irányuló kérelmét vagy annak egyes kérelmi elemeit az érdemi határozat meghozataláig visszavonhatja. Ebben az esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság megszünteti a jogorvoslati eljárást.⁶⁸

6.3. Ügyfélképesség

A Kbt. szerinti ügyfél fogalmat az Ákr. ügyfél fogalmával együttesen kell értelmezni, kérelmezőnek csak az minősíthető a jogorvoslati eljárásban, aki tekintetében közvetlenül megállapítható jogának, jogos érdekének sérelme vagy veszélyeztetése.⁶⁹ Azaz a jogorvoslati kérelem benyújtásához a törvény az ajánlattevő vonatkozásában is közvetlenül kimutatható jog- illetve érdeksérelmet, vagy ennek veszélyét követeli meg.

Jelentős változás a jogorvoslati eljárás felei vonatkozásában a jogorvoslati eljárásban történő részvételi szándék jelzése, ennek módja, jogkövetkezményei.⁷⁰

A jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérőn, a kérelmezőn, illetve a hivatalbóli kezdeményezőn kívül a közbeszerzési ügyben érdekelt az eljárás megindításáról szóló végzés átvételét követő jogvesztő három munkanapos határidőn belül - az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus kapcsolattartás

⁶⁷ Kbt. 149. § (3) bekezdése

⁶⁸ Közbeszerzési Döntőbizottság D.1/6/2018. sz., D.24/8/2018. sz., D.214/6/2018. sz., D.241/16/2018. sz. határozatai

⁶⁹ Kbt. 148. § (2) bekezdése, Ákr. 10. § (1) bekezdése

⁷⁰ Kbt. 154. §-a

útján - jelezhetik részvételi szándékukat, melyhez kötelezően csatolni kell a képviselő meghatalmazását is.⁷¹ Így a jogorvoslati eljárásban csak az ajánlatkérő, a kérelmező, a hivatalbóli kezdeményező és a részvételi szándékát bejelentő érdekelt tekinthető ügyfélnek. A jogorvoslati eljárásban részvételi szándékát nem jelző érdekelt felet a Közbeszerzési Döntőbizottság azonban utóbb a tényállás tisztázása érdekében a jogorvoslati eljárásba bevonhatja, tőle iratokat, nyilatkozatokat kérhet be. A közbeszerzési eljárás mellőzése miatt indult jogorvoslati eljárásokban a beszerzőn kívül a szerződést kötő másik fél, mint kérelmezett, a jogorvoslati eljárásban szükségszerűen ügyfélnek minősül.

A konzorcium ügyfélképességére külön ki kell térnem. A konzorcium nem jogi személy, ezért jogorvoslati kérelmet, keresetet a jogi személy tagok a saját nevükben nyújthatnak be, nem mint konzorcium, tekintettel arra, hogy a konzorciumnak nincs ügyfélképessége, csak az abban részes ajánlattevőknek.

A jogorvoslati jogosultságot a Kbt. nem a jogi személyiségtől, annak hiányától vagy jogképességtől teszi függővé, azonban a jogorvoslat előterjesztésére jogosultak körét pontosan meghatározza. A közös ajánlattétel lehetősége a konzorciumot ajánlattevői pozícióba nem emeli, részére a jogorvoslat jogát nem biztosítja. A Legfelsőbb Bíróság, egyezően a Fővárosi Ítélőtábla okfejtésével hangsúlyozza, nincs olyan speciális jogi norma, amely a konzorciumot jogalanyisággal felruházná, ügyféli minősége pedig csak a konzorcium tagjainak állapítható meg. A részvételre jelentkezés érvénytelenné nyilvánítása a konzorcium tagjainak jogát érinti, így a Kbt. (megjegyzés: 2011. évi CLIII. törvény) 323. § (1) bekezdése szerint jogorvoslati kérelem előterjesztésére is a tagok jogosultak.⁷²

A Fővárosi Ítélőtábla a 3.Kf.27.267/2009/11. számú, a Fővárosi Bíróság pedig a 12.K.34.754/2009/8. számú ítéletében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a konzorcium nem jogi személy, nem jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, személyes joga szerint sem jogképes szervezet, jogorvoslati kérelem előterjesztésére nem jogosult.⁷³

⁷¹ Kbt. 154. § (1a) bekezdése

⁷² 2373/2011. számú közigazgatási elvi határozat

⁷³ A Közbeszerzési Döntőbizottság figyelem felhívása a konzorciumok jog- és ügyfélképességéről (http://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/18/cb/18cbf9e6-02b7-4dda-84c7-b0554e80fb12/kerelmezo_konzorcium.pdf)

Amennyiben a jogorvoslati fórum a jogorvoslati eljárásban a közvetlenül megállapítható jog, jogos érdek sérelme vagy veszélyeztetése hiányát állapítja meg, abban az esetben a jogorvoslati kérelem visszautasításának vagy a jogorvoslati eljárás megszüntetésének van helye.

További jelentős, bürokráciacsökkentő változás a jogorvoslati eljárás felei vonatkozásában az, hogy a vitatott közbeszerzési ügyben az ajánlatkérőn, a kérelmezőn, illetve hivatalbóli kezdeményezőn kívül a közbeszerzési ügyben érdekelt az eljárás megindításáról szóló végzés átvételét követő jogvesztő három munkanapos határidőn belül az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus kapcsolattartás útján jelezhetik a jogorvoslati eljárásban történő részvételi szándékukat, melyhez kötelezően csatolni kell a Kbt. 145. § (7) bekezdése szerinti képviselő meghatalmazását.⁷⁴

A jogorvoslati eljárásban csak az ajánlatkérő, a kérelmező, a hivatalbóli kezdeményező és a részvételi szándékát bejelentő érdekelt tekinthető ügyfélnek.

Egyéb érdekeltként csak azok a személyek nyújthatnak be jogorvoslati kérelmet, akiknek jog- vagy érdeksérelme közvetlenül kimutatható a vitatott közbeszerzéssel összefüggésben. Egyéb érdekeltnek minősül ugyanakkor például az, aki a közbeszerzési eljárás jogsértő lefolytatása, vagy éppen jogtalan mellőzése miatt nem vehetett részt a közbeszerzési eljárásban.

Az, hogy a jog- vagy érdeksérelme fennállása vagy veszélyeztetése feltétel a jogorvoslati jogosultsághoz, a rosszhiszemű eljáráskezdeményezés visszaszorítására is alkalmas lehet. A közbeszerzési eljárás során ugyanis az eljárás valamennyi résztvevőjének közös érdeke az eljárás gyors, eredményes, a verseny tisztaságát tiszteletben tartó befejezése, ugyanakkor a közbeszerzési eljárás során, vagy az eljárást lezáró döntés ellen előterjesztett jogorvoslati kérelem a közbeszerzési eljárást, illetve a szerződéskötést hosszú időre félbeszakíthatja. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy gyakran kerül sor nyilvánvalóan alaptalanul, rosszhiszeműen indított jogorvoslati eljárásra, amikor a kérelmező célja csupán az, hogy a szerződés megkötését minél tovább akadályozza, bár tudatában van annak, hogy a közbeszerzési eljárás nem volt jogsértő. Az alaptalan jogorvoslati ké-

⁷⁴ dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati irányelvek...im. 6. o.

relmek egyrészt a Döntőbizottság munkaterhét növelik feleslegesen, másrészt az ajánlatkérőt akadályozzák közbeszerzése minél előbbi megvalósításában.⁷⁵

A Közbeszerzési Döntőbizottság kimondta, hogy a jogorvoslati kérelem előterjesztésének joga attól is függ, hogy a kérelmező a közbeszerzési eljárás mely szakaszának mely magatartását kifogásolja. Adott esetben kérelmező egy ajánlatadási feltétel előírásának jogszerűségét vitatta, ezzel összefüggésben a közvetlen érdekeltiség nem korlátozható pusztán az ajánlattételi képességre, lehetőségre. A kérelmező nem vitásan a konkrét tárgyú közbeszerzés tekintetében potenciális ajánlattevőnek minősül, így fennáll az érdekeltisége a közbeszerzési eljárás megnyerésére, a szerződés teljesítésére. A Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmezőnek közvetlen jogos érdeke fűződött a dokumentációban előírt ajánlatadási feltétel vitatásához.⁷⁶

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában megállapította, hogy a kérelmező azáltal, hogy a kapcsolódó közbeszerzési eljárásban hamis adatszolgáltatás okán kizárásra került - és a megkeresett ajánlatkérő ezen döntését jogorvoslati kérelemmel a jogvesztő határidőn belül nem támadta, három évig nem lehet ajánlattevő közbeszerzési eljárásokban. Ezen jogkövetkezmény az ügyfélképesség szempontjából azt eredményezi, hogy az adott gazdasági szereplő ezáltal három évre elveszíti a jogorvoslati kérelem előterjesztéséhez szükséges alapvető feltételt, vagyis az ajánlattevői státuszt, melynél fogva ugyanezen időtartamra szünetel a közbeszerzési szerződés elnyerésére vonatkozó képessége. A Közbeszerzési Döntőbizottság erre tekintettel megállapította, hogy a kérelem egésze tekintetében nem rendelkezik ügyfélképességgel, így a jogorvoslati kérelmet érdemben nem vizsgálta.⁷⁷

A törvény által szabályozott speciális jogorvoslati jogosultság - a gyakorlatban ritkán előforduló -, amikor a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet lép fel. Erre sor kerülhet, ha az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosítása, valamint a Kbt. 113. § (1) bekezdése szerinti összefoglaló tájékoztatás jogsértő. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozata szerint a Kbt. nem határoz meg

⁷⁵ dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati eljárás szabályai...im. 82. o.

⁷⁶ Közbeszerzési Döntőbizottság D.290/17/2012. sz. határozata

⁷⁷ Közbeszerzési Döntőbizottság D.2017/17/2018. sz. határozata

olyan kritériumot a kamarák vonatkozásában, amely területi illetékességhez kötné az ügyfélképességet és a kérelem benyújtásának jogosultságát.⁷⁸

6.4. A jogorvoslati kérelem benyújtásának határideje

A jogorvoslati irányelvek alapján a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az ajánlatkérők (ajánlattevők) jogsértéseivel szemben hatékony és gyors jogorvoslat álljon az érdekeltek rendelkezésére. A jogorvoslat hatékonysága a jogsértő helyzet megszüntetésének, a jogsértéssel esetlegesen okozott károk megtérítésének és a további jogsértések megakadályozásának a követelményét jelenti. A jogorvoslat gyorsaságának a követelménye azt a cél szolgálja, hogy a közbeszerzési eljárás jogszerűsége minél hamarabb helyreálljon. Ennek érdekében a jogorvoslati eljárásnak lehetőleg még a közbeszerzési eljárás lezárulta előtt meg kell történnie ahhoz, hogy ne születhessenek jogellenes döntések.⁷⁹

A Kbt. szigorú jogvesztő határidőhöz köti a jogorvoslati kérelem benyújtását. A Kbt. rögzíti a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidőket, illetve értelmezi, hogy egyes esetekben mit kell a jogsértés tudomásra jutása időpontján, illetve a jogsértés megtörténtén érteni.

A kérelem benyújtható:

- a jogsértésnek a kérelmező tudomásra jutásától (szubjektív határidő) számított 15 napon belül,
- a közbeszerzési eljárást lezáró jogsértő döntés esetében pedig a jogsértésnek a kérelmező tudomásra jutásától számított 10 napon belül.

A jogsértés megtörténtétől (objektív határidő) számított 90 napon túl kérelmet előterjeszteni nem lehet.

⁷⁸ Közbeszerzési Döntőbizottság D.661/18/2011. sz. határozata

⁷⁹ dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati eljárás szabályai...im. 82 o.

AKbt. 115. §-a szerinti eljárás esetén a közbeszerzési eljárást lezáró döntés esetében a jogorvoslati kérelem a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásáról számított öt napon belül nyújtható be.

Az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívással, a dokumentációval, illetőleg ezek módosításával kapcsolatban az - adott esetben módosított - ajánlattételi, illetőleg részvételi határidő lejártá előtti ötödik napig, de ha a fent felsorolt határidők ennél később járnak le, akkor a kérelmező ezen időpontig jogosult kérelmet előterjeszteni.

A Kbt. jogorvoslati fejezete törvényi vélelmet állapít meg a jogsértés tudomásra jutása és a jogsértés megtörténte időpontja tekintetében.

A jogsértés "tudomásra jutás" időpontja:

A Kbt. pontosan meghatározza a tudomásra jutás időpontját, az alábbiak szerint:

- a jogellenes tartalmú közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt és a Kbt. 113. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatás közzétételének, a közvetlen felhívás kézhezvételének a közbeszerzési dokumentumok rendelkezésre bocsátásának napját,
- az előírt határidő lejártánál később feladott hirdetmény esetében a hirdetmény közzétételétől számított tizenötödik napot;
- a Kbt. 113. § (1) bekezdése szerinti, a tájékoztatás visszavonásáról szóló értesítés esetében az értesítés Közbeszerzési Hatóság honlapján történő közzétételtől számított tizenötödik napot,
- a kérelmező az írásbeli összegezés kézhezvételét követő 10 napon belül, ha a kérelmező az ajánlat(ok)ba betekintett az ajánlatkérőnél vagy a Közbeszerzési Döntőbizottságnál;
- ha a kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezést kértek, és az ajánlatkérő a jogsértéssel kapcsolatban álláspontját megküldte, de egyéb intézkedést nem tett, ezen jogsértés tekintetében az ajánlatkérői álláspont megküldésének időpontját;
- a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt.-be ütköző módosítása vagy teljesítése esetében a szerződés módosításáról, illetőleg teljesítéséről szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmény közzétételétől számított harmincadik napot.

Ha tehát volt iratbetekintés és előzetes vitarendezés is, akkor az előzetes vitarendezés (a továbbiakban: EVK) időpontját kell a jogsértés tudomásra jutása időpontjának tekinteni - ha pl. EVK után mégis jogorvoslati kérelmet nyújt be.

A közbeszerzési eljárást lezáró döntésben szereplő, a megtekintett iratokat érintő jogsértéssel kapcsolatban az iratbetekintés befejezésének napját kell tekinteni, ha a kérelmező az írásbeli összegezés kézhezvételét követő tíz napon belül az ajánlat(ok)ba betekintett az ajánlatkérőnél vagy a Közbeszerzési Döntőbizottságnál.

A Közbeszerzési Döntőbizottság rámutatott arra is, hogy a következő bírósági és döntőbizottsági gyakorlat alapján a tudomásra jutás időpontja nem azonos az ajánlatkérői, szerzői döntések jogsértő jellegéről és azok bizonyítékairól való tudomásszerzés időpontjával. Tudomásra jutás alatt a jogsértő tények kezdeményező tudomására hozását kell érteni, annak nincs jogi relevanciája, hogy azokat a kezdeményező mikor és hogyan értelmezi, illetve, hogy milyen további bizonyítékok, okiratok rendelkezésre állását tartja szükségesnek ahhoz, hogy meggyőződjön az ajánlatkérői, szerzői magatartás jogszerűtlenségéről. Amennyiben a kedvezményező szükségesnek tartja további iratok beszerzését, illetve az általa vélelmezett jogsértések további bizonyítékokkal való alátámasztását, úgy ezt a kezdeményezésre nyitva álló határidőn belül teheti meg.⁸⁰

A jogsértés megtörténtének kell tekinteni:

- a jogellenes tartalmú, a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény közzétételét, vagy közvetlen felhívás kézhezvételét, vagy dokumentáció esetében annak rendelkezésre bocsátását,
- az előírt határidő lejártánál később feladott hirdetmény vagy értesítés időpontja;
- az előírt határidő lejártánál később feladott hirdetmény esetében a hirdetmény közzétételét;
- a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő beszerzés esetében a szerződés megkötésének időpontját, illetőleg ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történő megkezdését.

⁸⁰ Közbeszerzési Döntőbizottság 54/8/2013. sz. határozata

- ha a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő beszerzés a fentiekben meghatározott 15, illetve a közbeszerzési eljárást lezáró jogsértő döntés esetében 10 napos határidő leteltét követően jut a kérelmező tudomására, a kérelmet a szerződés megkötésének időpontjától, illetőleg ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történő megkezdésétől számított 1 éven belül nyújthatja be.

Fontos kiemelni, hogy valamennyi jogorvoslati határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.

A Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy a jogorvoslati kérelemnek legkésőbb a jogvesztő jogorvoslati határidő utolsó napján a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz meg kell érkeznie.⁸¹

A Fővárosi Ítéltábla pedig azt mondta ki, hogy a jogorvoslati kérelemnek a jogvesztő, szubjektív határidőben, hivatali időn belül kell beérkeznie.⁸²

A jogorvoslati határidő (objektív, szubjektív) elmulasztása okán a Közbeszerzési Döntőbizottság számos határozatával döntött úgy, hogy a kérelmező, vagy a jogorvoslatot hivatalból kezdeményező kérelmét elutasítja/2018. január 1. napjától visszautasítja.⁸³

A Közbeszerzési Döntőbizottság abban a kérdésben is állást foglalt, hogy mely időpont tekinthető a tudomás szerzés időpontjának abban az esetben, amikor a kérelmező, mint ajánlatkérő jogorvoslati kérelmében azt kéri, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság állapítsa meg a jogsértést a saját, azaz az ajánlatkérő mulasztásos jogsértése vonatkozásában, és kéri a jogszerű állapot visszaállítását. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában megállapította, hogy a tudomás szerzés időpontja jogsértés megtörténtének időpontja az a nap, amikor a kérelmező a saját mulasztását észleli, vagy arról tudomást szerez. A Kbt.-ben meghatározott határidő számításának kezdő napja tehát ez a nap.⁸⁴

⁸¹ Kfv.VI.39.049/ 2010. számú határozat

⁸² 3.Kf.27.373/ 2009/10. sz. határozat

⁸³ Közbeszerzési Döntőbizottság D.458/21/2012. sz., D.54/8/2013. sz., D.482/12/2017. sz., D.23/2/2018. sz., D.243/2/2018. sz., D.291/5/2018. sz., D.292/5/2018. sz. határozatai

⁸⁴ Közbeszerzési Döntőbizottság D.23/2/2018. sz. határozata

6.5. Igazgatási szolgáltatási díj

A kérelemre indult jogorvoslati eljárásért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni., amelynek - a beszerzés becsült értékéhez viszonyított - mértékét a közbeszerzésekért felelős miniszter rendeletben határozza meg.⁸⁵ A kérelemhez csatolni kell a díj befizetéséről szóló igazolást.

A közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának, valamint a 113. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatás jogsértő volta miatti jogorvoslati eljárásban mentesül az (1) bekezdésben foglalt díjfizetési kötelezettség alól. Az ajánlatkérő a saját tevékenysége vagy mulasztása jogsértő volta miatti jogorvoslati eljárásban mentesül az (1) bekezdésben foglalt, az ajánlatkérő által benyújtott kérelem miatti díjfizetési kötelezettség alól. Ha a kérelmező jogorvoslati kérelmét az eljárás folyamán újabb kérelmi elemmel egészíti ki, a Közbeszerzési Döntőbizottság felhívására köteles az igazgatási szolgáltatási díjat az újabb kérelmi elemre figyelemmel is megfizetni. Ha a kérelmező az igazgatási szolgáltatási díj kiegészítését elmulasztja, a Közbeszerzési Döntőbizottság az új kérelmi elem vonatkozásában nem köteles eljárni.

Ha az ügyfél az igazgatási szolgáltatási díj megfizetését elmulasztja, hiánypótlásra hívja fel a Közbeszerzési Döntőbizottság, s ha ennek nem tesz eleget, a kérelem érdemi vizsgálat nélkül elutasításra került/visszautasításra kerül.⁸⁶

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatából következik, a kérelmező által csatolt díj befizetéséről szóló igazolásnak alkalmasnak kell lennie annak igazolására, hogy a díj befizetése megtörtént. Amennyiben a kérelmező kérelméhez csak az átutalási megbízást csatolja, az legfeljebb az átutalási megbízás megadása megtörténtének igazolására lehet alkalmas. A Kbt. e körben szigorú rendelkezést tartalmaz, tekintettel arra, hogy a Kbt. 139. § (2) bekezdése szerint a jogorvoslati kérelemnek az igazgatási szolgáltatási díj befizetéséről szóló igazolást kell tartalmaznia.⁸⁷

Az igazgatási szolgáltatási díj visszatérítése

⁸⁵ Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 45/2015. MvM rendelet

⁸⁶ Közbeszerzési Döntőbizottság D.993/3/2011. sz. határozata

⁸⁷ Közbeszerzési Döntőbizottság D.326/4/2012. sz. határozata

Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet visszautasítja vagy a jogorvoslati eljárást megszünteti, az igazgatási szolgáltatási díj a kérelmezőnek visszajár. A kérelem vagy egyes kérelmi elemek visszavonása esetén a kérelmező a fenntartott kérelmi elemekre figyelemmel és a külön jogszabályban meghatározottak szerint tarthat igényt az igazgatási szolgáltatási díj visszatérítésére.

Ha a jogorvoslati ügyet lezáró érdemi határozatban a Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés c)-f) pontja szerinti döntést hoz, a befizetett igazgatási szolgáltatási díj háromszáz-ezer forintot meghaladó része a kérelmezőnek a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozatának megküldését követő 8 napon belül visszajár. Az igazgatási szolgáltatási díj összegéből háromszázezer forint ilyenkor is a Közbeszerzési Hatóság saját bevétele, amelynek viseléséről a Közbeszerzési Döntőbizottság az Ákr. szerint az eljárási költségekre vonatkozó általános szabályok szerint rendelkezik. Az alaptalan kérelem esetében a díj nem kerül visszatérítésre, a kérelmező viseli az igazgatási szolgáltatási díj teljes összegét.

Ha a kérelmező jogorvoslati kérelmében több jogsértés megállapítását is kérte, de a Közbeszerzési Döntőbizottság az ügy érdemében hozott határozatában a kérelemnek csak részben ad helyt, az igazgatási szolgáltatási díjnak a Közbeszerzési Hatóság (2) bekezdés szerinti saját bevételeivel csökkentett részét az alapos és alaptalan kérelmek arányának figyelembevételével téríti vissza a kérelmezőnek.

A Fővárosi Bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság álláspontjával szemben úgy foglalt állást, hogy ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet nem alaptalanság miatt, hanem valamely eljárási akadály folytán érdemi vizsgálat nélkül utasítja el, úgy a kérelmezőt az igazgatási szolgáltatási díj viselésére kötelezni nem lehet.⁸⁸ A hatályos Kbt. erre tekintettel rendelkezik az igazgatási szolgáltatási díj visszafizetéséről.⁸⁹

⁸⁸ Fővárosi Bíróság 25.K.35.486/2006/4. sz. határozata

⁸⁹ Kbt. 151. § (8) bekezdése

6.6. Jogorvoslati eljárás hivatalbóli kezdeményezése

A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárást kezdeményezheti - ha feladatkörük ellátása során a Kbt.-be ütköző magatartás vagy mulasztás jut a tudomásukra: a Közbeszerzési Hatóság elnöke; az Állami Számvevőszék; a kormányzati ellenőrzési szerv; a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv; a Magyar Államkincstár; az alapvető jogok biztosa; a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet; a Kormány által kijelölt központi beszerző szerv; a Gazdasági Versenyhivatal; az európai támogatásokat auditáló szerv; az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter; az ügyész; a közbeszerzésekért felelős miniszter.⁹⁰

A Kbt. speciális szabályt tartalmaz a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezési jogkörére vonatkozóan:⁹¹

- ha az ajánlatkérő a külön jogszabályban meghatározott, a Hatóság elnöke általi felhívástól számított határidő lejártáig nem teszi közzé a Közbeszerzési Adatbázisban az éves statisztikai összegezést;
- ha az érintett szervezet a Közbeszerzési Hatóság felhívása ellenére nem tesz eleget a törvény hatálya alá tartozó ajánlatkérők listájába való bejelentkezési, illetve bejelentési kötelezettségének;
- ha a Közbeszerzési Hatóság a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti hatósági ellenőrzésének eredménye alapján vagy ha a hatósági ellenőrzés megkezdése nélkül is valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére e törvénybe ütköző módon került sor, különösen ha a 142. § (2) bekezdése szerinti jogsértés történt;
- ha a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdéséről a Közbeszerzési Hatóság részére megküldött iratok vizsgálata alapján megalapozottan feltételezhető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek megsértése;

⁹⁰ Közbeszerzési Döntőbizottság D.482/12/2017. sz., D.4/9/2018. sz., D.9/5/2018. sz., D.247/9/2018. sz. határozata

⁹¹ Közbeszerzési Döntőbizottság D.646/5/2017. sz., D.238/14/2018. sz., D.244/8/2018., D.253/8/2018. sz., D.286/4/2018. sz. határozata

- ha az ajánlatkérő a Közbeszerzési Hatóság felhívása ellenére az előírt határidőben nem teszi közzé a 43. § (1) bekezdés a)-f) pontja (pl. közbeszerzési terv, szerződés, éves statisztikai összegzést stb.) szerinti adatokat, információkat, dokumentumokat a Közbeszerzési Adatbázisba.

A Kbt. a hivatalbóli kezdeményezés vonatkozásában a kérelemre induló eljárásra vonatkozó rendelkezésnél hosszabb határidőt határoz a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére, annak érdekében, hogy e szervezetek a vizsgálatuk során feltárt jogsértések miatt eljárást kezdeményezhessenek a Döntőbizottság előtt.

Szubjektív határidő: főszabályként a jogsértés tudomásra jutástól számított hatvan napon belül, objektív határidő: legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül, közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződéskötéstől vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó külön jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől - közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől - számított öt éven belül kezdeményezheti az arra jogosult.⁹²

A hivatalbóli kezdeményezésekre is alkalmazni kell a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokra vonatkozó szabályokat, így a jogorvoslati eljárás megindítására (pl. szubjektív, objektív határidő), a hiánypótlásra és a hivatalbóli kezdeményezésnek a Közbeszerzési Hatóság honlapján való közzétételére, a kezdeményezés érdemi vizsgálat nélküli elutasításra, valamint az eljárás megszüntetésére.⁹³⁻

⁹² Kbt. 154. § (2) bekezdése

⁹³ dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati eljárás szabályai...im. 86. oldal

⁹⁴ Közbeszerzési Döntőbizottság D.296/2/2015. sz., D.305/2/2015. sz., D.9/5/2018. sz. határozata

6.7. A jogorvoslati eljárás megindítása

A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást legkésőbb a hiánytalan kérelem beérkezését követő munkanapon indítja meg. Amennyiben a kérelem nem tartalmazza valamennyi szükséges adatot, a Közbeszerzési Döntőbizottság hiánypótlási felhívást bocsát ki.

Ha a jogorvoslati eljárással érintett közbeszerzési eljárás irataiból a közbeszerzés becsült értéke a kérelmező számára nem ismerhető meg, ezen tény jogorvoslati kérelmében köteles a Közbeszerzési Döntőbizottság tudomására hozni. Ez esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság - a rendelkezésre álló adatok alapján - hiánypótlási felhívás keretében közli a kérelmezővel az igazgatási szolgáltatási díj alapjául szolgáló becsült érték összegét. A becsült érték - részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének - megállapítása érdekében a Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlatkérőt adatközlésre hívhatja fel, amelyet az ajánlatkérő két munkanapon belül köteles teljesíteni.⁹⁵

Ha a kérelmező a hiánypótlási felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, a kérelmet a Közbeszerzési Döntőbizottság visszautasítja, kivéve, ha a becsült érték összegét a Közbeszerzési Döntőbizottság hiánypótlás keretében közli a kérelmezővel.⁹⁶

A kérelmező az eljárás megindítására irányuló kérelmét vagy annak egyes kérelmi elemeit az érdemi határozat meghozataláig visszavonhatja. Ebben az esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást megszünteti.⁹⁷

A kérelem visszautasítása érdemi vizsgálat nélkül és a jogorvoslati eljárás megszűnésének esetei:

A Közbeszerzési Döntőbizottság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja:

- a kérelmező a hiánypótlási felhívásnak a meghatározott határidő alatt nem tett eleget, vagy a kérelmét újból hiányosan adta be,

⁹⁵ Kbt. 151. § (3)-(4) bekezdései

⁹⁶ Közbeszerzési Döntőbizottság D.10/5/2018. sz., D.191/5/2018. sz., D.195/5/2018. sz., D.257/5/2018. sz. határozata

⁹⁷ Közbeszerzési Döntőbizottság D.1/6/2018. sz., 24/8/2018. sz., D.214/6/2018. sz. határozata

- az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményét, felhívását jogszerűen visszavonta,
- a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárás lefolytatására nem rendelkezik joghatósággal, hatáskörrel, illetékességgel,
- a jogorvoslati kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul,
- a jogorvoslati kérelem idő előtti vagy elkésett,
- ítélt dolog esetében,
- a kérelmező ügyfélképességének hiányában,
- a kérelem tartalma szerint nem minősül jogorvoslati kérelemnek.

A Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárást öt napon belül megszünteti:

- ha megállapítja, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményét, felhívását, a 113. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatást jogszerűen visszavonja és a Döntőbizottság hivatalból nem folytatja az eljárást,
- ha a kérelem érdemi vizsgálat nélküli visszautasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a Döntőbizottság tudomására,
- az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn.
- A jogorvoslati eljárás megindításának napja a Kbt. előírásainak megfelelő, hiánytalan kérelem beérkezését követő munkanap.

A Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárás megindításáról az ügyfeleket és a közbeszerzési ügyben érdekeltet értesíti és felhívja, hogy öt napon belül küldjék meg észrevételeiket. A Döntőbizottság az értesítéshez csatolja a kérelmet, illetve a hivatalból indított eljárás esetén az annak alapjául szolgáló kezdeményező iratot.

Az értesítéssel egyidejűleg a Döntőbizottság felhívja a közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjét, vagy a közbeszerzési eljárást mellőzve a beszerzőt a közbeszerzéssel vagy a beszerzéssel kapcsolatban rendelkezésre álló összes irat, vagy amennyiben ez nem szükséges, az általa meghatározott iratok öt napon belüli megküldésére. Továbbá meg kell küldeni a azon iratoknak az informatikai eszköz

alkalmazásával megszerkesztett, szerkeszthető formátumú változatát, amelyek ilyen formátumban rendelkezésre állnak.

Ha a kérelmet az ajánlatkérő nyújtja be, a rendelkezésére álló iratokat a kérelemmel együtt köteles megküldeni.

Az ajánlatkérő dönthet úgy, hogy a jogorvoslati eljárás idejére a közbeszerzési eljárását felfüggeszti, de ez nem kötelessége. Amennyiben mégis felfüggeszti az eljárást, úgy arról a Döntőbizottságot értesíteni köteles, és a felfüggesztés időtartamával a folyamatban lévő határidők meghosszabbodnak.⁹⁸

6.8. Ideiglenes intézkedések

A Döntőbizottság kérelemre és hivatalból egyaránt elrendelhet ideiglenes intézkedéseket. Erre a lehetőség mindaddig fennáll, amíg a jogorvoslati eljárással érintett közbeszerzési eljárásban, vagy az ennek mellőzésével történő beszerzés során a szerződést meg nem kötik. A Közbeszerzési Döntőbizottság döntésénél köteles az eset összes körülményét mérlegelni, így a beszerzéshez fűződő közérdek súlyát is, és ha ez alapján indokoltnak tartja, eltekinthet az ideiglenes intézkedés tételétől. A Közbeszerzési Döntőbizottságot nem kötik a kezdeményezésben, illetve a kérelemben foglaltak.

A Közbeszerzési Döntőbizottság ideiglenes intézkedésként a közbeszerzési eljárás felfüggesztését rendeli el, vagy felhívja az eljárás ajánlatkérőjét, hogy az eljárásba a kérelmezőt vonja be.

A Kbt. úgy rendelkezik, hogy ha a Döntőbizottság felfüggeszti a közbeszerzési eljárást, a felhívásban előírt és folyamatban lévő határidők a felfüggesztés időtartamával meghosszabbodnak. Így az eljárás utóbb folytatódhat, ha annak feltételei fennállnak.⁹⁹

A Közbeszerzési Döntőbizottság ideiglenes alkalmazásáról szóló döntése nem képezheti bírósági felülvizsgálat tárgyát, így az érdemi határozat ellen benyújtott jogorvoslat keretében sem.

⁹⁸ Kbt. 154. § (3) bekezdése

⁹⁹ Kbt. 156. § (3) bekezdése

A 89/665/EGK jogorvoslati irányelv minimumszabályként biztosítja a hatékony jogorvoslat érdekében, hogy a szerződést az ideiglenes intézkedés meghozataláig ne lehessen megkötni, a magyar Kbt. 131. § (7) bekezdése azonban ezt egészen a Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás befejezésig előírja külön intézkedés nélkül, ami alól kivételt az az eset jelent, amikor sajátos intézkedésként halasztás nem tűrő, kiemelkedően fontos érdekből vagy közérdekből a Döntőbizottság kérelemre azt engedélyezheti. Míg ideiglenes intézkedést hivatalból is lehet hozni, a szerződéskötés engedélyezése csak kérelemre lehetséges. A Kbt. meg is jelöl egy közérdeknek minősülő okot, mégpedig azt, amikor a közszolgáltatási tevékenység ellátásbiztonságának folyamatos fenntartásához a szerződéskötés szükséges.¹⁰⁰

Azaz előfordulhat olyan eset, amikor a szerződés megkötése halaszthatatlan, mert ahhoz olyan érdekek fűződnek, amelyek meghaladják a szerződés megkötésével kapcsolatos hátrányokat. Ez esetben a Döntőbizottság az ajánlatkérő kérelmére végzéssel engedélyezheti a szerződés megkötését. Erre azonban csak kivételes esetben kerül sor, akkor, ha halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek (nemzetgazdasági ok) védelme indokolja (pl. Mobil távközlési szolgáltatások beszerzése; a főváros patkánymentes állapotának fenntartása - a fertőző betegséget terjesztő, káros, valamint az egészségügyi kártevők megtelepedésének és elszaporodásának megakadályozása, irtása; OBH elektronikus jogi adatbázis beszerzése).¹⁰¹

A Döntőbizottság szigorúan értelmezi a fenti kitételt, ezért a kérelemben az okokat nem elég kifejezteni, a kérelem benyújtását megalapozó indok igazolására szolgáló dokumentumokat is csatolni kell a kérelemhez. A Döntőbizottság a kérelem beérkezését követő öt napon belül dönt, a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Ezt követően, a szerződéskötést engedélyező végzés Közbeszerzési Hatóság honlapján történő közzétételéről is a Közbeszerzési Döntőbizottság gondoskodik, ezzel is a biztosítva a nyilvánosságot.

Összkollégiumi állásfoglalás is rendelkezik a szerződéskötés engedélyezésének egyes kérdéseiről:

¹⁰⁰ Kbt. 156. §-ához fűzött Kommentár

¹⁰¹ Közbeszerzési Döntőbizottság D.297/7/2012. sz., D.239/11/2018. sz., D.349/10/2018. sz. határozata

- 1.) A szerződéskötés engedélyezésére a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 156. § (1) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel csak folyamatban lévő jogorvoslati ügyben kerülhet sor, azaz csak a jogorvoslati eljárás megindítását követően.
- 2.) A szerződéskötés engedélyezése iránti kérelmet kizárólag az ajánlatkérő terjesztheti elő.
- 3.) A Döntőbizottság mindazon esetekben, ahol az ajánlatkérő nem nyújtja be a kérelmét megalapozó bizonyítékokat, dokumentumokat, a szerződéskötés engedélyezése iránti kérelmet, mint kellékhányost, érdemi vizsgálatra alkalmatlant, hiánypótlási felhívás kibocsátása nélkül elutasítja.
- 4.) A szerződés megkötésének engedélyezése iránti kérelem a folyamatban lévő jogorvoslati eljárásban ismételten is előterjeszthető.¹⁰²

6. 9. Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezése

A Római Szerződés - Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról (a továbbiakban: EUMSZ) 267. cikke lehetővé teszi, hogy a tagállami bíróságok, hatóságok meghatározott esetekben az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezzék. Ahhoz, hogy az uniós jog hatékonyan érvényesüljön a tagállamokban, e jog egységes értelmezésére és alkalmazására van szükség, amelynek biztosításában kiemelt szerep jut az előzetes döntéshozatali eljárásnak.

Az előzetes döntéshozatali eljárás sajátos rendszerében a nemzeti bíróság vagy hatóság fordulhat, illetve egyes esetekben fordul kötelezően az Európai Bírósághoz, és bár az alapeljárásban részt vevő felek erre nézve tehetnek indítványt, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés feltevése, valamint a kérdések megfogalmazása a nemzeti bíróságnak feladata, és egyik kérdésben sem köti a felek előterjesztése.¹⁰³

Az Európai Bíróság feladata az előzetes döntéshozatali eljárás rendszerében a tagállami bíróságok, hatóságok munkájának segítése a közösségi jog egységes értelmezésének biztosítása érdekében. Ennek keretében az Európai Bíróság nem a tagállami bíróság vagy hatóság előtti ügyet dönti el,

¹⁰² 2/2017. (VI. 26.) számú összkollégiumi állásfoglalás

¹⁰³ C-567/15., C-131/16., C-298/15., C-51/15., C-50/14., C-61/14., C-203/14., C-278/14., C-113/13. sz. határozatok

hanem csupán a közösségi jog értelmezése vagy érvényessége tekintetében ad számára (és egyébként mindenkre kiterjedő hatállyal) kötelező érvényű útmutatást.

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint annak értékelése, hogy az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szervezet tagállami bíróságnak minősül-e, kizárólag az uniós jog alapján eldöntendő kérdés.

Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezésének joga a Közbeszerzési Döntőbizottságot is megilleti, hiszen az előtte folyó eljárásban is lehet szükség az uniós jog valamely rendelkezésének értelmezésére, tekintettel arra is, hogy az esetjog alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság az EUMSZ 267. cikke értelmében tagállami bíróságnak minősül.¹⁰⁴

Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezi az EUMSZ-ben foglalt szabályok szerint, erről külön végzéssel dönt és egyidejűleg az eljárást felfüggeszti. A Közbeszerzési Döntőbizottság végzésében meghatározza azt a kérdést, amely az Európai Bíróság előzetes döntését igényli, valamint - a feltett kérdés megválaszolásához szükséges mértékben - ismerteti a tényállásást és a magyar jog érintett szabályait. A Közbeszerzési Döntőbizottság a végzést az Európai Bíróság számára való kézbesítéssel egyidejűleg tájékoztatásul megküldi az igazságügyért felelős miniszter és a közbeszerzésekért felelős miniszter részére is.¹⁰⁵

Az előzetes döntéshozatali eljárás célja az uniós jog egységes értelmezésének és alkalmazásának biztosítása. Az előzetes döntéshozatali eljárás lehetővé - illetve bizonyos esetben kötelezővé - teszi a nemzeti bíróságok számára, hogy egy előttük folyamatban lévő eljárás keretében az Európai Bíróság álláspontját kérjék az uniós jog értelmezéséről vagy érvényességéről.

Az EUMSZ 267. cikke értelmében, ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést.

Az előzetes döntéshozatal iránti eljárás megindítása történhet a felek indítványára, vagy a bí-

¹⁰⁴ Kbt. 157. §-ához fűzött Kommentár

¹⁰⁵ Kbt. 157. §-a

róság saját kezdeményezésére. A Közbeszerzési Döntőbizottság szabadon dönt az előzetes döntéshozatali eljárás megindításáról, nem köteles a felek által indítványozott kérelmet előterjeszteni. Az előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatásával kapcsolatos részletes rendelkezéseket az Európai Bíróság eljárási szabályzata tartalmazza. További útmutatást tartalmaz a tagállami bíróságok számára az Európai Bíróság ajánlása az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozóan.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket az Európai Bíróság bírálja el. A felfüggesztés az Európai Bíróság döntésének meghozataláig tart. Az Európai Bíróság ajánlása emellett kiemeli, hogy a felfüggesztés időtartama alatt nemzeti bíróságok továbbra is hatáskörrel rendelkeznek biztosítási intézkedések meghozatalára. Az előzetes döntéshozatalra utaló bíróság feladata, hogy felhívja az Európai Bíróság figyelmét minden olyan közbenső eljárási cselekményre, amely hatással lehet a Bíróság elé terjesztett kérelmére.

A Közbeszerzési Döntőbizottság mind ez idáig nem élt az előzetes döntéshozatal kezdeményezésének jogával. A közbeszerzési jogviták eddig a hazai bírósági gyakorlatban sem szerepeltek az előzetes döntéshozatal szempontjából hangsúlyos területek között. Magyar bíróság kezdeményezésére lefolytatott előzetes döntéshozatali eljárásra három ízben került sor közbeszerzési területen, két eljárást a Fővárosi Ítéltábla, egy eljárást a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kezdeményezett:

- C-138/08. - Hochtief AG és Linde-Kca-Dresden GmbH kontra Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság,
- C-218/11.- Édukövizig illetve a Hochtief Construction AG Magyarországi Fióktelepe vs. Közbeszerzési Döntőbizottság,
- C-470/13. - Generali-Providencia Biztosító Zrt. vs. Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság.

6.10. Perindítás a jogorvoslati eljárás során

A Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárását felfüggesztheti, ha az előkérdés eldöntése más szerv hatáskörébe tartozik.

Ha a Kbt. 142. § (2) bekezdésében foglalt jogsértés tárgyában a közbeszerzési ügy érdemi eldöntése a szerződésszegés megtörténtének előzetes elbírálásától függ, a Közbeszerzési Döntőbizottság a szerződésszegés tényének megállapítása iránt pert indít, és egyidejűleg az eljárást felfüggeszti. A perindításról a Közbeszerzési Döntőbizottság a Közbeszerzési Hatóság honlapján tájékoztatást tesz közzé. A tájékoztatás tartalmazza az adott ügy megnevezését (adott esetben a kapcsolódó közbeszerzési eljárás megjelölését), a keresetlevél benyújtásának időpontját, valamint a peres felek megnevezését.¹⁰⁶

A perben a bíróságnak azt kell vizsgálnia - és annak eredményeként döntését meghoznia -, hogy a szerződésszegés olyan kötelezettség szerződésszerű teljesítésének elmaradásával valósult-e meg, amelyet az ajánlatkérő az ajánlatok értékelésekor figyelembe vett vagy a szerződésszegés eredményeként a teljesítés a szerződés tartalmától olyan mértékben eltér, amely - amennyiben a felek a szerződésüket így módosították volna - szerződésmódosításként lényeges módosításnak minősülne a Kbt. 141. § (6) bekezdés a)-c) pontjai szerint.¹⁰⁷

6.11. A Közbeszerzési Döntőbizottság vizsgálatának terjedelme

A Közbeszerzési Döntőbizottság abban az esetben, ha az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgáltakon túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat meghozatala előtt, ezek vonatkozásában is eljárhat hivatalból. A Kbt. azonban meghatározza ezen esetek körét, így az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás kiterjesztéséről az eljáró tanács dönt.¹⁰⁸⁻¹⁰⁹

¹⁰⁶ Kbt. 159. § (1)-(2) bekezdései

¹⁰⁷ dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati eljárás szabályai...im. 88.o.

¹⁰⁸ Kbt. 158. § (1) bekezdése

A Kbt. felhatalmazza a Közbeszerzési Döntőbizottságot, hogy a kérelem visszavonása esetén is folytathatja az eljárást, ha súlyos jogsértés fennállását valószínűsíti. (officialitás elve).¹¹⁰

Ezt azért kell külön rögzíteni, mert az Ákr. 47. § (1) bekezdés e) pontja értelmében a hatóság az eljárást megszünteti, ha az eljárás kérelemre indult, és valamennyi kérelmező ügyfél kérelmét visszavonta, illetve ahhoz az ellenérdekű ügyfelek hozzájárultak és az eljárás hivatalból nem folytatható.

6.12. A tárgyalás tartására vonatkozó lényeges rendelkezések

A Kbt. mérlegelési joggal ruházta fel a Közbeszerzési Döntőbizottságot e kérdésben. A jogalkotó álláspontja szerint a jogorvoslati ügy számos esetben eldönthető iratok alapján is, ebben az esetben a Döntőbizottságnak nem szükséges tárgyalást tartania. Ha a kérelemről az iratok alapján nem lehet dönteni, illetve az ügyféli jogok gyakorlásához, a tényállás tisztázásához, a szakszerű és minden, az ügy szempontjából releváns körülményt figyelembe vevő döntés meghozatalához szükségesnek ítéli meg a tárgyalás tartását a Közbeszerzési Bizottság, akkor tárgyalást tart. A jogorvoslati eljárás gyorsítását célozza az az előírás is, hogy az ügyfelek, illetve az egyéb érdekelték, tárgyalás tartása esetén is, a tárgyalást megelőzően valamennyi nyilatkozatot, észrevételt tegyenek meg.

A Kbt. azonban egy esetben kizárja tárgyalás tartását, akkor ha a jogorvoslat tárgya kizárólag a gazdasági szereplő által a közbeszerzési eljárás során bemutatott referenciáknak az eljárást megindító felhívásban előírtakkal való műszaki egyenértékűségének megállapítása.¹¹¹

A Közbeszerzési Döntőbizottság a tárgyalást az eljárás megindításától számított tizenöt napon belül köteles megtartani. A tárgyalás nyilvános. A Kbt. azonban biztosítja a Közbeszerzési Döntőbizottság számára azt a lehetőséget, hogy a tárgyalásról vagy annak egy részéről a nyilvánosságot a fél indokolt kérelmére vagy hivatalból - indokolt határozatával - kizárja, amennyiben az minősített adat

¹⁰⁹ Közbeszerzési Döntőbizottság D.566/9/2017. sz. határozata

¹¹⁰ Kbt. 158. § (2) bekezdése

¹¹¹ Kbt. 161. § 81) bekezdése

védelmében, üzleti titok vagy külön törvényben meghatározott más titok megőrzése végett feltétlenül szükséges.

2018. január 1. napjától új szabályként jelent meg a közbeszerzési törvényben, hogy a Döntőbizottság a tárgyalásnak a tanúmeghallgatással érintett részéről a nyilvánosságot különösen indokolt esetben akkor is kizárhatja, ha a tanú adatainak zártan kezelését rendelte el és a zárt tárgyaláson történő meghallgatása a tanú, illetve hozzátartozója életének, testi épségének a megóvása érdekében szükséges. A Döntőbizottság - kivéve, ha a zárt tárgyalásra törvény kötelező rendelkezése alapján került sor - a nyilvánosság kizárásáról indokolt végzést hoz.¹¹²

A Közbeszerzési Döntőbizottság a tárgyalásról készült jegyzőkönyvet a tárgyalástól számított öt napon belül megküldi az ügyfeleknek.

A jogalkotó a tárgyalás tartása indokoltságának megítélését a Közbeszerzési Döntőbizottságra bízta. Ez az eljárás gyorsítását is szolgálhatja, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság számára nagyobb rugalmasságot biztosít, több ügyet tud elbírálni.

6.13. Iratbetekintés

A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti iratbetekintés lehetősége az iratbetekintést kérő személyétől, illetve a megtekinteni kíván irat tartalmától függően eltérően biztosított, azonban minden esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság engedélyéhez kötött.¹¹³

A közbeszerzési ügy kérelmezője vagy kezdeményezője, az ellenérdekű ügyfél, továbbá ezek képviselője az eljárás megindításától számított tizedik napig, a Közbeszerzési Hatóság tagja az eljárás során bármikor betekinthez a közbeszerzési eljárás, illetőleg a jogorvoslati eljárás során keletkezett iratokba, és azokról másolatot, feljegyzést készíthet.

Az ajánlatkérő, az ajánlattevő és a részvételre jelentkező az üzleti titok védelmére való hivatkozással indokolt kérelmében kérheti az iratbetekintési jog korlátozását. Ha a Közbeszerzési Döntőbizott-

¹¹² Kbt. 161. § (4) bekezdés harmadik és negyedik mondata

¹¹³ dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati eljárás szabályai...im. 89. o.

ság a kérelemnek helyt ad, egyúttal kötelezheti az ilyen kérelem előterjesztőjét olyan iratváltozat elkészítésére, amely nem tartalmaz üzleti titkot. Ezáltal az iratbetekintési jog sem szenved sérelmet.

Eltérő a helyzet az eljárás egyéb résztvevőinek iratbetekintési jogát illetően. E személyek csak akkor tekinthetnek be az iratokba, amennyiben az iratok ismeretéhez jogos érdekük fűződik, és az iratbetekintés nem ütközik a minősített adat védelmére vonatkozó szabályokba. Felhasználói engedély hiányában nem lehet betekinteni a minősített adatot tartalmazó iratba, valamint a törvény által védett egyéb adatot tartalmazó iratba sem, ha azt az érintett adat védelmét szabályozó törvény kizárja, vagy ha a védett adat megismerésének hiánya nem akadályozza az iratbetekintést kérő személy jogorvoslati jogának gyakorlását.¹¹⁴

Fontos itt hangsúlyozni, hogy ha a jogorvoslatot megelőzően iratbetekintésre és előzetes vitarendezésre is sor került, akkor az előzetes vitarendezés időpontját kell a jogsértés tudomásra jutása időpontjának tekinteni, amennyiben a kérelmező az előzetes vitarendezést követően mégis jogorvoslati kérelmet terjesztett elő a Közbeszerzési Döntőbizottságnál.

6.14. Ügyintézési határidő

A Közbeszerzési Döntőbizottság alapvetően az eljárás megindításától számított tizenöt napon belül köteles az eljárást befejezni, ha az ügyben tárgyalás tartására nem került sor; ha tartott tárgyalást, akkor ezen határidő huszonöt nap. Ha a Döntőbizottság a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt.-be ütköző módosítása vagy teljesítése ügyében jár el, az eljárás megindításától számított hatvan napon belül köteles az eljárást befejezni. Ezen határidők legfeljebb tíz nappal, indokolt esetben, egy alkalommal, meghosszabbíthatók.

¹¹⁴ Kbt. 162. § (6) bekezdése

6.15. A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata

A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata többféle lehet: az alaptalan kérelmet elutasítja¹¹⁵, a hivatalból indított vagy folytatott eljárásban megállapítja a jogsértés hiányát, megállapítja a jogsértés megtörténtét¹¹⁶, megállapítja a jogsértés megtörténtét és alkalmazhatja a törvényben meghatározott (Kbt. 165. § (3) bekezdés) jogkövetkezményeket¹¹⁷, meghatározott esetekben (Kbt. 165. § (6) bekezdés) a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, a jogsértés megállapítása mellett eltiltja az ajánlattevőt, alvállalkozót, vagy a közbeszerzési eljárásban részt vett más szervezetet (személyt) a közbeszerzési eljárásban való részvételtől.¹¹⁸

Hangsúlyozni kell, hogy a jogalkotó 2018. január 1. napjától - az érdemi döntések meghozatala vonatkozásában - új hatáskörrel ruházta fel a Közbeszerzési Döntőbizottságot:

- hivatalból megállapítja a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés esetén a szerződés semmisségét¹¹⁹ vagy a 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt, hogy az érintett szerződés nem semmis,
- megállapítja, hogy a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.¹²⁰

A Kbt. felsorolja azokat az eseteket, amikor semmis a szerződés: ha azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg¹²¹, hirdetmény nélküli közbeszerzési eljárás eredményeként úgy kötötték meg, hogy nem álltak fenn a hirdetmény nélküli eljárás alkalmazhatóságának feltételei, a felek a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértésével kötöttek szerződést, és ezzel megfosztották az ajánlattevőt a szerződéskötést megelőző jogorvoslat lehetőségétől, egyben

¹¹⁵ Közbeszerzési Döntőbizottság D.34/15/2018. sz., D.293/31/2018. sz., D.349/19/2018. sz. határozatai

¹¹⁶ Közbeszerzési Döntőbizottság D.4/9/2018. sz. határozatai

¹¹⁷ Közbeszerzési Döntőbizottság D.192/6/2018. sz., D.193/22/2018. sz., D.220/9/2018. sz., D.297/22/2018. sz. határozatai

¹¹⁸ Kbt. 165. § (2) bekezdés a)-f) pontjai

¹¹⁹ Közbeszerzési Döntőbizottság D.38/11/2018. sz., D.244/8/2018. sz., D.286/4/2018. sz., D. 304/4/2018. sz. határozatai

¹²⁰ Kbt. 165. § (2) bekezdés g)-h) pontjai

¹²¹ Közbeszerzési Döntőbizottság D.38/11/2018. sz., D.244/8/2018. sz., D.286/4/2018. sz., D. 304/4/2018. sz. határozatai

olyan módon sértették meg a közbeszerzésekre vonatkozó szabályokat, hogy az befolyásolta az ajánlattevő esélyét a közbeszerzési eljárás megnyerésére.

Kivételi körbe tartozik, azaz a szerződés nem semmis, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez. A szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség) nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.¹²²

Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság nem az egész döntést ítéli jogsértőnek, abban az esetben lehetősége van arra, hogy a döntésnek csak egy részét semmisítse meg (pl. felhívás egyes jogsértő előírásai).¹²³

A Közbeszerzési Döntőbizottság rögzítette, hogy az eredeti állapot helyreállítása csak dolog tulajdonának átruházására irányuló szerződések esetén lehetséges, amelyek eredetileg mind reverzibilisek. Eredetileg is irreverzibilis szolgáltatások esetében az eredeti állapot helyreállítása fogalmilag kizárt¹²⁴ (pl.: takarítási szolgáltatás, marketing szolgáltatás, őrzésvédelem-portaszolgálat szolgáltatás).

Tekintettel arra, hogy az eredeti állapot helyreállítása csak természetben történhet¹²⁵, nem minősül az eredeti állapot helyreállításának az, ha valamelyik fél a kapott dologszolgáltatást csak annak pénzbeli egyenértéke megfizetésével tudná visszaszolgáltatni (pl. hangszerkészítés).¹²⁶

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatainak meghozatalakor a polgári jogi jogkövetkezmény keretében értékeli, hogy a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése nem csak közbeszerzési jogi

¹²² Kbt. 137. § (1) bekezdése

¹²³ dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati eljárás szabályai...im. 90.o.

¹²⁴ Közbeszerzési Döntőbizottság D.286/4/2018. sz. határozata

¹²⁵ 1/2010. (VI. 28.) PK vélemény

¹²⁶ Közbeszerzési Döntőbizottság D.304/4/2018. sz. határozata

szempontból minősül súlyos jogsértésnek. A közpénzek felhasználásának átláthatósága szenved csorbát, a közpénzek felhasználásának gazdaságossága ellenőrzése hiúsul meg a jogsértések által.¹²⁷

A Kbt. a jogsértés megállapítása esetén, ha a közbeszerzési eljárástól való eltiltás feltételei fennállnak a Közbeszerzési Döntőbizottság kötelességévé teszi az ajánlattevő, alvállalkozó, vagy a közbeszerzési eljárásban részt vett más szervezet, személy eltiltását a közbeszerzési eljárásban részvételtől. Az eltiltás alkalmazása már nem lehetőségként, hanem kötelességként jelenik meg.

Igy tehát a jogsértés megállapítása mellett el kell tiltani az ajánlattevőt, alvállalkozót vagy a közbeszerzési eljárásban részt vett más szervezetet vagy személyt fél évtől három évig terjedő időszakra a közbeszerzési eljárásban való részvételtől, ha az a közbeszerzési eljárás során, illetve közbeszerzési eljárással kapcsolatban hamis adatot szolgáltatott vagy hamis nyilatkozatot tett és a kizárásnak a feltételei fennállnak; az a közbeszerzési eljárásban megkísérelte jogtalanul befolyásolni az ajánlatkérő döntéshozatali folyamatát, vagy olyan bizalmas információt kísérelt megszerezni, amely jogtalan előnyt biztosítana számára a közbeszerzési eljárásban; ha a Kbt. 25. § szerinti összeférhetetlenségből, illetve a közbeszerzési eljárás előkészítésében való előzetes bevonásból eredő versenytorzulást az adott eljárásban való részvételtől való eltiltásán kívül nem lehet más, kevésbé kényszerítő intézkedésekkel hatékonyan orvosolni.

A Közbeszerzési Döntőbizottság nemcsak a jövőre nézve, hanem a vizsgált közbeszerzési eljárásban, továbbá egyéb folyamatban lévő közbeszerzési eljárás vonatkozásában is köteles alkalmazni az eltiltást, ha az érintett eljárásokban az eljárás eredményének megküldésére még nem került sor. Összeférhetetlenség, illetve a közbeszerzési eljárás előkészítésében való előzetes bevonásból eredő versenytorzulás esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság az eltiltást kizárólag a vizsgált közbeszerzési eljárásban alkalmazhatja.

Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérőnek az eljárást lezáró döntését, az ajánlatkérő köteles a határozat végrehajthatóságának időpontjától számított harminc napon belül új eljárást lezáró döntést hozni. Ha az eljárás előreláthatólag nem eredménytelen, dönté-

¹²⁷ Közbeszerzési Döntőbizottság D.244/8/2018. sz. határozata

se meghozatala előtt - határidő tűzésével - be kell szereznie valamennyi érvényes ajánlatot tevő nyilatkozatát arról, hogy ajánlatát fenntartja. Amennyiben az ajánlattevő a megadott határidőben nem nyilatkozott, úgy kell tekinteni, hogy ajánlatát nem tartja fenn. Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését, az mind az ajánlatkérőt, mind az ajánlattevőt elállási joggal ruházza fel a jogorvoslati eljárással érintett közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés tekintetében, de csak abban az esetben, ha a jogsértés befolyásolta a közbeszerzési eljárást lezáró döntést.¹²⁸ E rendelkezés nélkül nem lenne lehetőség a szerződéstől való elállásra, hiszen a Polgári Törvénykönyv értelmében a feleket az elállás joga csak jogszabály kifejezett rendelkezése, vagy a felek erre irányuló megállapodása alapján illeti meg.

A Kbt. vonatkozó rendelkezései alapján megállapítható, hogy Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlatkérői döntéseket nem változtathatja meg. A Közbeszerzési Döntőbizottság alapvetően kasszációs jogkörrel rendelkezik, a jogsértés megállapítása mellett a jogsértő döntéseket megsemmisítheti, tehát a Kbt. részére csak az ajánlatkérői döntések jogszerűségének felülvizsgálatára ad felhatalmazást.¹²⁹

Jogkövetkezmények együttes alkalmazása, bírságkiszabás

A jogorvoslati eljárást lezáró határozatában alkalmazható jogkövetkezményeket a Döntőbizottság együttesen is alkalmazhat. A Kbt. felsorolja a kötelező eseteket: ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg¹³⁰; ha a felek a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértésével kötöttek szerződést; ha a szerződést hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás eredményeként úgy kötötték meg; nem álltak fenn a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságának feltételei vagy ha az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetén elmulasztotta a Közbeszerzési Döntőbizottság előzetes értesítését; valamint ha a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezte¹³¹ a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását, és a

¹²⁸ dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati eljárás szabályai...im. 90-91. o.

¹²⁹ dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati eljárás szabályai...im. 90.o.

¹³⁰ Közbeszerzési Döntőbizottság D.38/11/2018. sz., D.244/8/2018. sz., D.286/4/2018. sz., D.304/4/2018. sz. határozatai

¹³¹ Közbeszerzési Döntőbizottság Közbeszerzési Döntőbizottság D.238/14/2018. sz., D.244/8/2018. sz., D.253/8/2018. sz. határozatai

Döntőbizottság megállapítja a jogsértés megtörténtét. A Kbt. ugyanakkor a Közbeszerzési Döntőbizottság számára szempontokat is ad a szankciók alkalmazásához.

A bírság összege a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének legfeljebb 10%-a.

Ha a kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezést kérelmeztek és az ajánlatkérő a jogsértéssel kapcsolatban álláspontját megküldte, de egyéb intézkedést nem tett, ezen jogsértés tekintetében a bírság összege a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének legfeljebb 15%-a.

6.16. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatainak nyilvánosságra hozatala

A Kbt. meghatározza a Közbeszerzési Döntőbizottság nyilvánosságra hozandó határozatainak körét, azaz az eljárás felfüggesztését elrendelő végzést, a közbeszerzési ügy befejezését eredményező végzést és határozatot az ügyfeleknek és egyéb érdekeltnek kézbesíteni kell, amennyiben azonban a Közbeszerzési Döntőbizottság fent felsorolt határozatai támogatással megvalósuló közbeszerzésre vonatkoznak, a határozatot a közbeszerzéshez támogatást nyújtó szervezet részére is kézbesíteni kell.

A közbeszerzési ügy befejezését eredményező végzést és határozatot, valamint a szerződés megkötésének engedélyezése tárgyában hozott végzést meghozatala napján a Közbeszerzési Hatóság honlapján közzé kell tenni. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát a honlapon akkor is közzéteszi, ha a határozattal szemben közigazgatási pert indítottak. A kérelmet visszautasító végzést, az eljárást megszüntető végzést, az érdemi határozat ellen indított közigazgatási per esetén a bíróság ítéletét a Közbeszerzési Hatóság honlapján szintén közzé kell tenni.¹³²

¹³² Kbt. 166. § (1)-(4) bekezdései

6.17. A Közbeszerzési Döntőbizottság döntéshozatala egységének biztosítása

A Kbt. felhatalmazása alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság elvi jelentőségű kérdésekben iránymutatást tesz közzé a honlapján. A jogintézmény elsődleges célja, hogy minimálisra csökkentse a Kbt. egyes szabályainak a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása során történő többféle értelmezését, valamint kiküszöbölje, hogy ellentmondó indokolású határozatok szülessenek.

Ez az eljárás lehetőséget ad a gyakorlati közbeszerzők, a jogalkalmazók és a jogorvoslati fórumok közötti kommunikációra, és az egyes szintekbe beépített visszacsatolások révén kiszámíthatóbbá kívánja tenni a jogorvoslati eljárás egészét, a jogértelmezések honlapon történő közzététele - mindenki számára könnyen elérhető, hozzáférhető - pedig biztosítja a nyilvánosság állandó, naprakész tájékoztatását, ezzel is átláthatóbbá téve a jogorvoslati eljárást.¹³³

V. Jogorvoslat a Közbeszerzési Döntőbizottság döntése ellen

Fontos hangsúlyozni, hogy 2018. január 1. napjától a bírósági felülvizsgálat szabályai jelentősen megváltoztak. Így a 2018. január 1. napján vagy azt követően előterjesztett keresetlevél alapján indult bírósági eljárásokban már - a Ket. szabályai helyett - a Kp. rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Közbeszerzési Döntőbizottság - Ákr. szerinti - önálló jogorvoslattal támadható végzése ellen irányuló jogorvoslati kérelmet a végzés kézbesítésétől számított nyolc napon kell benyújtani a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz, aki a kérelmet az ügy irataival együtt haladéktalanul továbbítja az elbírálásra jogosult bíróságnak. A bíróságnak a közigazgatási perben hozott ítélete ellen felülvizsgálatnak nincs helye.¹³⁴

A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata ellen közigazgatási per indítható. A felülvizsgálatot keresettel kérheti az is, aki a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásnak kezdeményezésére jogosult. A Kbt. rögzíti, hogy a közigazgatás pernek nem csak a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszabálysértése esetén van helye, hanem akkor is, ha a felperes szerint a

¹³³ <https://kozbesztars.hu/2011/06/2-jogorvoslat-a-kozbeszerzesi-eljarasokban>

¹³⁴ Kbt. 169. § (1)-(2) bekezdései

Döntőbizottság nem megfelelően értékelte, minősítette a kérelmezett korábbi eljárását, döntését a Kbt. szabályaira tekintettel. Ezen közigazgatási perek elbírálására kizárólag a Fővárosi Törvényszék rendelkezik hatáskörrel és kizárólagos illetékességgel, amelyben kötelező a jogi képviselet, valamint kötelező az elektronikus kapcsolattartás is, amelynek keretében a keresetlevelet az arra rendszeresített úrlapon kell benyújtani.¹³⁵

A keresetlevelet a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül kell benyújtani a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. A keresetlevelet a Közbeszerzési Döntőbizottság továbbítja a bírósághoz tíz napon belül az ügy irataival - akár az EKR rendszerből kinyert elektronikus másolati formában - együtt.

A bíróság nyolc napon belül köteles a védiratot a felperesnek megküldje. A keresetlevél a keresetlevél benyújtása halasztó hatályának elrendelésére irányuló kérelmet is tartalmazhat, mely indokolt kérelemről a bíróságnak a keresetlevél bírósághoz érkezését követő öt napon belül határoznia kell.

A Kbt. rögzíti, hogy a közigazgatási perben a hiányosságának pótlására legfeljebb nyolc napos határidő adható, melynek legfeljebb nyolc nappal történő meghosszabbítására mindössze egyszer, indokolt esetben nyílik mód.

A bíróság - ha nincs szükség bizonyítási eljárás lefolytatására, vagy tárgyaláson kívüli eljárás esetén - hatvan napon belül dönt.

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát - ideértve a bírság összegét is - megváltoztathatja, és alkalmazhatja a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi döntéseivel összefüggésben már korábban ismertetett jogkövetkezményeket (pl.: ajánlatkérő döntésének megsemmisítése, bírság kiszabása, eltiltás a közbeszerzési eljárásban való részvételtől meghatározott időre).

¹³⁵ Kp. 12. § (2) bekezdés a) pontja, 13. § (11) bekezdése, 27. § (1) bekezdése, Eüsztv. 9. §-a

Amennyiben a bíróság megállapítja a Kbt. 137. (1) bekezdése szerinti jogsértést, hivatalból vizsgálnia kell a 137. § (3) bekezdésének alkalmazhatóságát is, és ítéletében vagy megállapítja a szerződés semmisségét, vagy azt, hogy a szerződés nem semmis.¹³⁶

Ha a bíróság megállapítja, hogy a szerződés a 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállására tekintettel nem semmis, bírságot szab ki, amelynek összege - az eset összes körülményét figyelembe véve - legfeljebb a szerződés értékének 15%-a. Ha a bíróság a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés megállapítása esetén megállapítja a szerződés érvénytelenségét, egyúttal megvizsgálja, hogy az eredeti állapot természetben visszaállítható-e. Ha megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítása nem lesz lehetséges, bírságot szab ki, amelynek összege - az eset összes körülményét figyelembe véve - legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.¹³⁷

A bíróság határozata ellen kizárólag abban az esetben van helye fellebbezésnek, ha a bíróság a megváltoztatja a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát. A jogalkotó a közbeszerzési ügy megnyugtató lezárásának tekinti a Közbeszerzési Döntőbizottság és a közigazgatási perre hatáskörrel és illetékességgel bíró bíróság egymással egybecsengő határozatát, így az ilyen bírósági határozat ellen fellebbezésnek már nincs helye.¹³⁸

A fellebbezéssel, illetve a felülvizsgálattal érintett ügyekben a Kúria jár el.¹³⁹

VI. A szerződés módosítása érvénytelenségének megállapítása iránti polgári per

A Kbt.-ben meghatározott feltételek¹⁴⁰ fennállása esetén a Közbeszerzési Hatóság is jogosult perindításra a szerződés módosítás érvénytelenségének kimondása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt, amelyre a hatósági ellenőrzés befejezésétől számított harminc napon belül van lehetősége. Ha a bíróság megállapítja a szerződés módosításának a 142. § (3) bekezdésében meghatározott okok miatti érvénytelenségét, az érvénytelenség jogkövetkezményeit a Polgári Törvénykönyvben foglaltak szerint alkalmazza, továbbá bírságot

¹³⁶ Kbt. 172. § (2) bekezdése

¹³⁷ Kbt. 172. § (3)-(4) bekezdései

¹³⁸ dr. Arató Balázs: A közbeszerzési jog..., im. 145. o.

¹³⁹ Kp. 7. § (2) bekezdés b) pont, (3) bekezdése

¹⁴⁰ Kbt. 175. § (1) bekezdése

köteles kiszabni, amelynek összege - az eset összes körülményét figyelembe véve - legfeljebb a szerződés értékének 15 %-a.

VII. A közbeszerzésekkel kapcsolatos egyéb polgári perek

A Kbt. a Közbeszerzési Hatóság által indított per, valamint a (3) bekezdésben felsorolt esetek kivételével a 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés miatti semmisség jogkövetkezményeivel összefüggő polgári jogi igény, valamint a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított bármely egyéb polgári jogi igény érvényesíthetőségének feltételeként írja elő, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság véglegesen, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatával szemben folyamatban volt közigazgatási perben a bíróság a szerződés semmisségét, egyéb polgári jogi igény esetében pedig a jogsértést jogerősen megállapítsa, ennek hiányában a bíróság a keresetet ítéletével elutasítja.¹⁴¹ Kivételként rögzíti a Kbt., hogy az európai uniós forrásból nyújtott támogatás esetén a támogatási jogviszony alapján, közbeszerzési jogsértéssel összefüggően felmerült vagyoni igény érvényesítésének nem feltétele, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve a bíróság a közbeszerzési jogsértést jogerősen megállapítsa, kivéve, ha a közbeszerzéshez támogatást nyújtó vagy a közbeszerzések jogszabályban előírt ellenőrzését végző szerv a közbeszerzési eljárás ellenőrzését elvégezte és annak szabályosságát megállapította.¹⁴²

Amennyiben az ajánlattevő kártérítésként kizárólag az ajánlat elkészítésével és a közbeszerzési eljárásban való részvétellel kapcsolatban felmerült költségeinek megtérítését követeli az ajánlatkérőtől, e kártérítési igény érvényesítéséhez elegendő azt bizonyítania, hogy ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésre illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok valamely rendelkezését; az ajánlattevőnek valódi esélye volt a szerződés elnyerésére; a jogsértés kedvezőtlenül befolyásolta a szerződés elnyerésére vonatkozó esélyét.

Az európai uniós forrásból nyújtott támogatás esetén a támogatási jogviszony alapján, közbeszerzési jogsértéssel összefüggően felmerült vagyoni igény érvényesítésének nem feltétele, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve - a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata ese-

¹⁴¹ Kbt. 177. § (1) bekezdése

¹⁴² Kbt. 177. § (3) bekezdése

tén - a bíróság a közbeszerzési jogsértést jogerősen megállapítsa, kivéve, ha a közbeszerzéshez támogatást nyújtó vagy a közbeszerzések jogszabályban előírt ellenőrzését végző szerv a közbeszerzési eljárás ellenőrzését elvégezte és annak szabályosságát megállapította.

A szerződést el nem nyert, az érintett közbeszerzési eljárásban részt vett ajánlattevő akkor indíthat a szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelensége megállapítása vagy az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt pert, ha a szerződés érvénytelenségére vonatkozóan igazolja a közvetlen jogi érdekét. Az, hogy az ajánlattevő a közbeszerzési eljárásban érvényes ajánlatot tett, az önmagában nem alapozza meg a közvetlen jogi érdeket.

Az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésén alapuló, a Kbt. szerinti szerződéskötési kötelezettség hiányában a bíróság nem írhat elő ajánlatkérő részére szerződéskötési kötelezettséget.¹⁴³

Fontos hangsúlyozni, hogy polgári perben érvényesíthető továbbá a 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés esetében a 165. § (2) bekezdés g) pontjában és (7a)-(7b) bekezdésében foglaltak megállapításán kívül minden egyéb, a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményeivel összefüggő polgári jogi igény. A szerződés semmisségének megállapítása tárgyában hozott Közbeszerzési Döntőbizottsági illetve bírósági döntés a polgári perben eljáró bíróságot köti.

Ha a polgári perben eljáró bíróság a támadott határozatottól eltérően megállapítja, hogy az eredeti állapot nem lesz lehetséges, a Kbt. szerint meghatározott bírságot szab ki.¹⁴⁴ Amennyiben a bíróság azt állapítja meg, hogy az eredeti állapot mégis helyreállítható, a pénzbírsággal sújtott személy vagy szervezet pert, illetve ha a bíróság határozata már jogerőre emelkedett akkor perújítási eljárást kezdeményezhet a jogerőre emelkedéstől számított nyolc napon belül a közigazgatási ügyben eljáró bíróságnál a bírság visszatérítése iránt. Ezekben az eljárásokban a határidő elmulasztása esetén kizárja az igazolás lehetőségét.

A jogorvoslati fórum - az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményeként nem lehetséges megállapítása mellett - által kiszabott bírság visszatérítése iránti pert a Közbeszerzési Döntőbizottság ellen kell megindítani. A polgári perben eljáró bíróság ítéletének az

¹⁴³ Kbt. 177. § (4) bekezdése

¹⁴⁴ Kbt. 177. § (6) bekezdése

eredeti állapot helyreállíthatósága tárgyában hozott döntése a közigazgatási ügyben eljáró bíróságot köti.

VIII. Az Európai Bizottság eljárása

Amennyiben az Európai Bizottság a Kbt. Második Rész szerinti közbeszerzési eljárásban a közbeszerzésekre vonatkozó európai uniós jogszabályok nyilvánvaló megsértését észleli - lehetőség, nem kötelező -, jogosult arra, hogy az észlelt jogsértésről értesítse az ajánlatkérőt is, és felhívja a jogsértésnek a szerződés megkötéséig történő orvoslására. Hangsúlyozni kell az időbeli korlátot, azaz ha a szerződés megkötésére már sor került, az Európai Bizottság a fenti eljárás lefolytatására nem jogosult.

Az ajánlatkérő köteles a jelzett jogsértéssel kapcsolatos tájékoztatását - különösen arról, hogy a jogsértést orvosolta; a jogsértést nem orvosolta, valamint annak indokát; vagy az érintett közbeszerzési eljárását felfüggesztette, illetve ha a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásban ideiglenes intézkedésként a közbeszerzési eljárás felfüggesztését rendelte el - megküldeni a Közbeszerzési Hatóságnak oly módon, hogy a Közbeszerzési Hatóság a megkeresés kézhezvételétől számított huszonegy, a közszolgáltatói szerződéssel kapcsolatos közbeszerzési eljárás esetében harminc napon belül továbbítani tudja azt az Európai Bizottság részére.¹⁴⁵

A Közbeszerzési Hatóság - ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárásban ideiglenes intézkedésként a közbeszerzési eljárás felfüggesztését rendelte el - szintén haladéktalanul tájékoztatja az Európai Bizottságot a közbeszerzési eljárás, illetve a jogorvoslati eljárás eredményéről, valamint a jelzett jogsértés orvoslásának módjáról.¹⁴⁶

A Kbt. 178. §-a „az Európai Bizottság eljárása” címszót viseli, valójában egy speciális, ún. korrekciós mechanizmusról rendelkezik. A korrekciós mechanizmus kifejezetten a közbeszerzések terén alkalmazható eljárás, célja az uniós közbeszerzési jog hatékony érvényesítésének elősegítése azzal, hogy az Európai Bizottság számára lehetővé teszi, hogy a szerződéskötést megelőzően tudomására jutott

¹⁴⁵ Kbt. 178. § (1)-(5) bekezdései

¹⁴⁶ Kbt. 178. § (6) bekezdése

jogsértésről a lehető leggyorsabban értesítse a tagállamot és ösztönözze a jogsértés mielőbbi orvoslására (C-359/93. 12.).¹⁴⁷

IX. A jogorvoslati eljárás szabályainak legfontosabb jellemzői, változásai

1. Előzmények

Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárására - a 2017. december 31. napjáig hatályos szabályozás szerint - a Kbt., valamint a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a Ket. vonatkozó szabályait kellett alkalmazni, amely szubszidiárius szabályként érvényesült.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényjavaslat általános indokolása kifejtette, hogy a felgyorsult társadalmi és technológia fejlődés, valamint az egymást váltó kormányok eltérő szemlélete miatt a Ket. nem tudott a hatósági eljárások kiérlelődött törvényi alapjává válni, ugyanis 10 év alatt szinte már minden rendelkezése módosult, némelyik többször is, szövege egyre bővült, a koherenciája meggyengült, valamint egyre több eljárás került ki a Ket. hatálya alól, gyakorlattá vált az ún. „mögöttes” szabályként való alkalmazása, ami valójában megkérdőjelezte a Ket. átfogóan általános jellegét. Mindezek miatt megérlelődött a helyzet arra, hogy a jogalkotó új szemléletű törvénnyel - a Ket. alkalmazásának tapasztalatai felhasználva - járuljon hozzá a valódi közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez, egyben teremtsen az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető, pozitív változásokat eredményező eljárásjogot, valamint növelje az általános eljárási kultúra színvonalát. Ezt szolgálja az is, hogy az Ákr. terjedelmében jóval rövidebb, mint a felduzzadt Ket. szabályrendszere, kifejezetten az egyszerűsége, közérthetősége és tömörsége törekszik.¹⁴⁸

¹⁴⁷ A Kbt. 178. §-ához fűzött Kommentár

¹⁴⁸ Magyarország Kormánya: T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról; Budapest, 2016.

(<http://www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf>), 51-52. o.

2. Változások

Jelentős változás következett be 2018. január 1. napjától, tekintettel arra, hogy a korábbi szabályozástól eltérően az Ákr. hatálya alól ki nem vett eljárások esetén a közigazgatási hatósági eljárásokra - így a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokra is - vonatkozó jogszabályok az Ákr. szabályaitól csak akkor térhetnek el, ha az eltérést maga az Ákr. megengedi.¹⁴⁹

Az Ákr. hatályos rendelkezéseit a 2018. január 1. napját követően indult és megismételt eljárásokra kell alkalmazni¹⁵⁰, melyre tekintettel a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a 2018. január 1. napja után indult és megismételt jogorvoslati eljárásokban az új eljárási szabályok szerint kell eljárnia, azzal, hogy a jogviták eldöntése során a közbeszerzési eljárás megkezdésének idején hatályban volt anyagi jogi szabályokat kell alkalmazni.¹⁵¹

Az Ákr. a kapcsolattartás általános szabályai között letőséget ad arra, hogy törvény az Ákr. szabályaitól eltérően rendelkezzen.¹⁵²

A Kbt. - az Ákr. felhatalmazása alapján - eltérően rendelkezik a kapcsolattartás kérdésében, azaz Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban főszabályként az Eüsztv-ben meghatározott elektronikus úton történő kapcsolattartás kötelező.¹⁵³

Az Eüsztv. alapján elektronikus a kapcsolattartás, ha az ügyfél a nyilatkozatát vagy az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv a nyilatkozatát vagy döntését elektronikus úton teszi meg. Elektronikus ügyintézésre köteles valamennyi ügyfélként eljáró gazdálkodó szervezet, azaz a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényben (a továbbiakban: Pp.) meghatározott belföldi székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezet, azzal az eltéréssel, hogy az Eüsztv. alkalmazásában gazdálkodó szervezetnek minősül valamennyi gazdasági tevékenységet folytató jogi személyiséggel nem rendelkező belföldi székhelyű szervezet, továbbá az állam, az önkormányzat, a költségvetési

¹⁴⁹ Ákr. 8. § (2)-(3) bekezdései

¹⁵⁰ Ákr. 143. § (1) bekezdése

¹⁵¹ 2017. évi CLXXXIX. törvény 79. § (2) bekezdése

¹⁵² Ákr. 26. §-a

¹⁵³ Kbt. 145. § (1a) bekezdés a) pontja

szerv, az ügyész, a jegyző, a köztisztviselő, továbbá a fentieknek nem minősülő egyéb közigazgatási hatóság, valamint az ügyfél jogi képviselője.¹⁵⁴

A Kbt. rögzíti, hogy a jogorvoslati eljárás megindítására irányuló kérelem és a hivatalbóli eljárást kezdeményező irat kizárólag - a Közbeszerzési Hatóság honlapjáról letölthető elektronikus formanyomtatványokon (kérelem/kezdeményezés, egyéb iratok) - írásban, az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályok szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt terjeszthető elő a képviseletet ellátó személy ügyfélkapujáról ügyfélkapus bejelentkezés után.¹⁵⁵ A nyomtatvány fogadásának tényét a központi elektronikus szolgáltató rendszerben az ügyfél tárhelyére történt feltöltés jelenti, beérkezésének időpontját pedig az értesítési tárhelyre kapott automatikus értesítés igazolja.

Abban az esetben, ha a kérelem/kezdeményezés és a mellékletek/egyéb iratok, illetve a jogorvoslati eljárásban tett nyilatkozatok nem elektronikus úton kerültek beterjesztésre, azokat - a törvényben meghatározott esetek kivételével - hatálytalannal kell tekinteni. Ha a kérelmet és annak kötelező mellékleteit nem az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus úton nyújtották be, a Kbt. lehetőséget biztosít a hiánypótlásra.¹⁵⁶

A Közbeszerzési Döntőbizottság is köteles az elektronikus kapcsolattartásra, így a jogorvoslati eljárásban hozott döntéseit és egyéb kiküldésre kerülő iratokat az utolsóként iratot beküldő meghatalmazott ügyfélkapus elektronikus tárhelyére kell kézbesítenie.

A kézbesített küldemény kézbesítettnek minősül, ha a hivatalos elérhetőséget biztosító szolgáltató a küldemény ügyfél által történő átvételét igazolja vissza, az igazolásban feltüntetett időpontban, ha a hivatalos elérhetőséget biztosító szolgáltató azt igazolja vissza, hogy a küldemény átvételét a címzett megtagadta, a megtagadásra vonatkozó igazolásban feltüntetett időpontban, vagy ha a hivatalos elérhetőséget biztosító szolgáltató azt igazolja vissza, hogy a küldeményt a címzett

¹⁵⁴ Eüsztv. 9. § (1) bekezdése

¹⁵⁵ Kbt. 148. § (1) bekezdés második mondata

¹⁵⁶ Kbt. 151. § (2) bekezdés d) pontja

kétszeri értesítése ellenére nem vette át, a második értesítés igazolásban feltüntetett időpontját követő ötödik munkanapon.¹⁵⁷

Dolgozatomban már kitértem arra, hogy 2018. január 1. napjától kell kötelező elemként feltüntetni a jogorvoslati kérelemben és a hivatalbóli kezdeményezésben a megsértett jogszabályi rendelkezést valamennyi kérelmi elemre vonatkozóan, valamint a jogsértő eseményt és annak bizonyítékait.

A Kbt. módosítása a jogsértés tudomásra jutás törvényi vélelmének megállapítása kérdésében is egyértelműsítette, hogy amennyiben iratbetekintést követően előzetes vitarendezésre is sor került, a tudomásra jutás időpontjának az előzetes vitarendezésre vonatkozó szabályait kell alkalmazni.¹⁵⁸

Az Ákr. hatálybalépését követően a Kbt. szerinti ügyfél fogalmát - az ügyfélképesség megítélése szempontjából - az Ákr. ügyfél fogalmával együttesen kell értelmezni, így kérelmezőnek csak az minősíthető a jogorvoslati eljárásban, aki tekintetében közvetlenül megállapítható jogának, jogos érdekének sérelme vagy veszélyeztetése.¹⁵⁹

Dolgozatomban szintén kitértem már arra, hogy a jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérőn, a kérelmezőn, illetve a hivatalbóli kezdeményezőn kívül 2018. január 1. napjától a közbeszerzési ügyben érdekeltek az eljárás megindításáról szóló végzés átvételét követő jogvesztő három munkanapos határidőn belül - az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus kapcsolattartás útján - jelezhetik részvételi szándékukat, melyhez kötelezően csatolni kell a képviselő meghatalmazását is.¹⁶⁰ Így a jogorvoslati eljárásban csak az ajánlatkérő, a kérelmező, a hivatalbóli kezdeményező és a részvételi szándékát bejelentő érdekelt tekinthető ügyfélnek. A jogorvoslati eljárásban részvételi szándékát nem jelző érdekelt felet a Közbeszerzési Döntőbizottság azonban utóbb a tényállás tisztázása érdekében a jogorvoslati eljárásba bevonhatja, tőle iratokat, nyilatkozatokat kérhet be. Fontos hangsúlyozni, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzése miatt indult jogorvoslati eljárásokban a beszerzőn kívül a szerződést kötő másik fél, mint kérelmezett, a jogorvoslati eljárásban szükségszerűen ügyfélnek minősül.

¹⁵⁷ Eüsztv. 14. § 4 bekezdése

¹⁵⁸ Kbt. 148. § (7a) bekezdése

¹⁵⁹ Kbt. 148. § (2) bekezdése

¹⁶⁰ Kbt. 154. § (1a) bekezdése

Az ajánlatkérőknek illetve a közbeszerzési eljárást mellőzve beszerzőknek 2018. január 1. napjától kötelező biztosítaniuk, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hozzáférhessen az EKR igénybevételével lebonyolítandó közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárások adataihoz. A Kbt. szintén új rendelkezésként rögzítette, hogy a hiányzó közbeszerzési dokumentumok az ügyfél nyilatkozatával nem pótolhatóak.¹⁶¹

Az igazgatási szolgáltatási díj tekintetében a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet bármely okból visszautasítja, vagy a jogorvoslati eljárást megszünteti, az igazgatási szolgáltatási díj a kérelmezőnek visszajár. A kérelem vagy egyes kérelmi elemek visszavonása esetén a kérelmező a fenntartott kérelmi elemekre figyelemmel és a külön jogszabályban meghatározottak szerint tarthat igényt az igazgatási szolgáltatási díj visszatérítésére. Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság - több jogsértés megállapítása iránt indított jogorvoslati eljárásban - az ügy érdemében hozott határozatában a kérelemnek csak részben ad helyt, az igazgatási szolgáltatási díjat - a Közbeszerzési Hatóság Kbt.-ben meghatározott saját bevételeivel csökkentett részét levonva - az alapos és alaptalan kérelmek arányának figyelembevételével téríti vissza a kérelmezőnek.¹⁶²

A tárgyalás tartására vonatkozó szabályok módosításai közül fontos kiemelni, hogy ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az ügyben nem tart tárgyalást, az ügyfelek értesítésével meghatározhatja azt az időpontot, ameddig az ügyfelek kötelesek valamennyi érdemi nyilatkozat, észrevétel megtételére, azonban ha tárgyalást tart az ügyben, az ügyfelek a tárgyalást megelőzően kötelesek valamennyi érdemi nyilatkozat, észrevétel megtételére. A már megtartott tárgyalást követően új tárgyalás tartható, ha az a tényállás további tisztázása érdekében szükséges. Az új tárgyalás hatánapját legkésőbb az első tárgyalást követő napon közölni kell az ügyfelekkel, melyet úgy kell kitűzni, hogy az az első tárgyalást követő 8 napon belül megtartható legyen.¹⁶³

A jogalkotónak a Kbt. Hatodik Rész jogorvoslati eljárás szabályai fejezetében a legjelentősebb módosítása a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörének bővítése volt.

¹⁶¹ Kbt. 145. §(1) bekezdés d) pontja

¹⁶² Kbt. 151. § (8), (10) bekezdései

¹⁶³ Kbt. 160. § (3), (5) bekezdései

2018. január 1. napjától a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítása, valamint a Kbt. 137. §(3) bekezdésben foglalt körülmények alapján annak megállapítása, ha a Kbt. 137. §(1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett szerződés nem semmis, továbbá annak megállapítása is, hogy a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.¹⁶⁴ Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy a szerződés a Kbt. 137. §(3) bekezdésében foglalt feltételek fennállására tekintettel nem semmis, a jogsértés megállapításához fűződő bírság jogkövetkezményén túl további bírságot köteles kiszabni, amelynek összege - az eset összes körülményét figyelembe véve - legfeljebb a szerződés értékének 15 %-a lehet, ha azonban azt állapítja meg, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében nem lesz lehetséges, a jogsértés megállapításához fűződő bírság jogkövetkezményén túl további bírságot szab ki, amelynek összege - az eset összes körülményét figyelembe véve - legfeljebb a szerződés értékének 15 %-a lehet¹⁶⁵.

A Kbt. az eredeti állapot helyreállíthatósága kérdésében rendelkezést nem tartalmaz, így e tárgyban a polgári jog erre vonatkozó szabályait (Ptk. 6:112. §) figyelembe véve kell döntést hozni.¹⁶⁶

A Kbt. - az új hatásköri szabályok bevezetésével - úgy rendelkezik, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzése miatt indult jogorvoslati ügyekben a Döntőbizottság az eljárás megindításától számított hatvan napon belül köteles az eljárást befejezni.¹⁶⁷

Amennyiben a jogorvoslati eljárás olyan szerződést érint, ahol a feleknek az érvénytelenség jogkövetkezményei kapcsán vitája keletkezik, az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása körében továbbra is polgári per indítható. A semmisség jogkövetkezményeivel összefüggő polgári jogi igény, valamint a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított bármely egyéb polgári jogi igény érvényesíthetőségének feltétele, hogy a

¹⁶⁴ Kbt. 145. § (3a) bekezdése

¹⁶⁵ Kbt. 165. § (7a), (7b) bekezdése

¹⁶⁶ dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati irányelvek... im. 8. o.

¹⁶⁷ Kbt. 164. § (3) bekezdése

Közbeszerzési Döntőbizottság véglegesen, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatával szemben folyamatban volt közigazgatási perben a bíróság a szerződés semmisségét, egyéb polgári jogi igény esetében pedig a jogsértést jogerősen megállapítsa, ennek hiányában a bíróság a keresetet ítéletével elutasítja.¹⁶⁸

2018. január 1. napjától a bírósági felülvizsgálat szabályai is változtak. A 2018. január 1. napján vagy azt követően előterjesztett keresetlevél alapján indult bírósági eljárásokban a Kp. rendelkezéseit kell alkalmazni. Fontos hangsúlyozni, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság döntéseivel szemben közigazgatási perek indíthatók, melyek elbírálására kizárólag a Fővárosi Törvényszék rendelkezik hatáskörrel és kizárólagos illetékességgel¹⁶⁹, amely közigazgatási perekben kötelező a jogi képviselő¹⁷⁰, és amelyben a keresetlevelet az arra rendszeresített űrlapon, elektronikus úton kell benyújtani. A bíróság az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályok figyelmen kívül hagyásával előterjesztett keresetlevelet visszautasítja.¹⁷¹

A Közbeszerzési Döntőbizottság önálló jogorvoslattal támadható végzése elleni kereseti kérelmet a végzés kézbesítésétől számított nyolc napon belül a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz kell benyújtani, aki azt az ügy irataival együtt, beérkezését követően haladéktalanul továbbítja a bíróságnak. A Közbeszerzési Döntőbizottság önálló jogorvoslattal megtámadható végzése ellen indított közigazgatási perben hozott bírósági ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.¹⁷²

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozata elleni közigazgatási per megindításának indoka nemcsak a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszabálysértése lehet, hanem az a körülmény is, ha a felperes álláspontja szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság nem megfelelően értékelte, minősítette a kérelmezett korábbi eljárását, döntését. A keresetlevelet a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül kizárólag a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz lehet benyújtani, aki a

¹⁶⁸ Kbt. 177. § (1) bekezdése

¹⁶⁹ Kp. 12. § (2) bekezdés a) pontja, 13. § (11) bekezdései

¹⁷⁰ Kp. 27. § (1) bekezdése

¹⁷¹ Kp. 48. § (1) bekezdés l) pontja

¹⁷² Kbt. 169. §-a

keresetlevelet és az ügy iratait - akár EKR-ből kinyert elektronikus másolati formában - annak beérkezését követő tíz napon belül a védirattal együtt továbbítja a bírósághoz.¹⁷³

A bíróságnak az alperes által benyújtott védiratot legkésőbb nyolc napon belül kell megküldenie a felperes részére. Amennyiben a keresetlevél a keresetlevél benyújtása halasztó hatályának elrendelésére irányuló kérelmet tartalmaz, a bíróságnak a kérelemről a keresetlevél bírósághoz érkezését követő öt napon belül kell döntést hozni. A perben a hiánypótlásra legfeljebb nyolcnapos határidőt adhat a bíróság, amelyet indokolt esetben egyszer, legfeljebb nyolc nappal meghosszabbíthat.¹⁷⁴

Amennyiben a bíróság megváltoztatja a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát, a jogsértés megállapításához fűződő jogkövetkezményeket alkalmazhatja. Ha bizonyítási eljárás lefolytatása nem indokolt, vagy tárgyaláson kívüli eljárás esetén, a bíróságnak hatvan napon belül kell döntenie.¹⁷⁵ A bíróságnak a határozatát, annak meghozatalától számított tizenöt napon belül kell írásba foglalnia és a felek részére kézbesíteni. A bíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye¹⁷⁶, kivéve, ha a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztatja.¹⁷⁷ A fellebbezéssel érintett, illetve a felülvizsgálati ügyekben is a Kúria jár el.¹⁷⁸

A védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény a VII. Részben szabályozza a védelmi beszerzésre, a védelmi beszerzési eljárásra, a biztonsági beszerzésre és a biztonsági beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt e rész rendelkezései szerinti jogorvoslat szabályait. A fent bemutatott változásokat a jogalkotó e törvény jogorvoslati fejezetébe is bevezette - úgy mint pl. Ákr. alkalmazása e törvény eltérő rendelkezése hiányában, elektronikus kapcsolattartás szabályai, tárgyalás szabályai, Közbeszerzési Döntőbizottság új hatásköre -, ezért azokat nem kívánom ismételten ismertetni.

¹⁷³ Kbt. 170. §-a

¹⁷⁴ Kbt. 171. §-a

¹⁷⁵ Kbt. 172. § (5) bekezdése

¹⁷⁶ Kp. 99. §-a

¹⁷⁷ Kbt. 17. § (6) bekezdése

¹⁷⁸ Kp. 7. § (2) bekezdés b) pontja, (3) bekezdése

Dr. Darák Péter a Kúria elnöke jogi konferencián tartott előadásában foglalkozott a közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perrend megújításának kérdéskörével. Előadásában szemléltette, hogy milyen módon függ össze a közigazgatási eljárásrend az azt felülvizsgáló bíróság eljárását szabályozó közigazgatási perrendtartással. Álláspontja szerint a közigazgatási eljárásnak négy alapvető követelményt kell teljesítenie, úgy mint célszerűség, jogszerűség, költséghatékonyság és gyorsaság. Ez a négy elv akkor szolgálja a megfelelő eljárásrendet, ha azok összhangját az eljárásban meg lehet találni.¹⁷⁹

X. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának gyakorlati tapasztalatai

A Közbeszerzési Hatóság évente beszámolót készít az Országgyűlésnek tevékenységéről, a közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatairól, valamint a jogorvoslati ügyek tapasztalatairól.¹⁸⁰

A Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati tevékenységének alapját a jogorvoslati irányelvek, a közbeszerzésekről szóló törvény és annak végrehajtási rendeletei képezik. A Közbeszerzési Döntőbizottság munkája során jogforrásként az irányelvek rendelkezéseit és az azok alapján meghozott európai bírósági ítéleteket is alkalmazza.

A Közbeszerzési Hatóság 2017. és 2013. között elkészített éves beszámolói alapján megállapítható, hogy a jogorvoslati eljárások többsége hivatalból indult.

A Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati tevékenységének fontosabb mutatószámai

2017-2013

	2017.	2016.	2015.	2014.	2013.
jogorvoslati eljárás (hivatalból/ kérelemre)	684 (447/237)	1046 (691/355)	951 (555/396)	986 (493/385)	572 (123/364)
támadott					

¹⁷⁹ <https://jogaszvilag.hu/szakma/az-akr-legfontosabb-ujitasai-es-vivmanyai/>, 2017.

¹⁸⁰ Kbt. 187. § (4) bekezdése

közbeszerzései eljárás értékhatar szerint (uniós/nemzeti/Kbt. mellőzése)	338/233/113	339/381/326	276/277/398	288/287/411	258/271/43)
jogsértés megállapítása és jogkövetkezmény alkalmazása	312	537	263	392	259
ideiglenes intézkedés (felfüggesztés/ szerződés megkötésének engedélyezése	8/2	3/13	8/21	2/6	3/5
vizsgálat hivatalból kiterjesztése	18	14	22	30	18
kiszabott bírság (Ft)	829.085.000	499.140.000	107.643.000	169.418.000	179.885.000
végleges és jogerős döntés	567	840	651	539	473
felülvizsgálattal támadott döntés	117	187	300	447	99
átlagos ügyintézési határidő (nap)	28	26	24	29	28

Forrás: Közbeszerzési Hatóság éves tevékenységéről szóló beszámolók 2017-2013. év

A kérelemre induló jogviták döntő részét az adott közbeszerzési eljárásban - részvételre jelentkezőként, illetve ajánlattevőként - részt vevő gazdasági szereplők kezdeményezték, akik túlnyomó részben az ajánlatkérők eljárást lezáró döntésének jogszerűségét vitatták. A Közbeszerzési Döntőbizottság a szerződés megkötését évente kisszámú eljárásban engedélyezte, illetve vizsgálatának hivatalbóli kiterjesztésére is csekély számú ügyben került sor. A Közbeszerzési Döntőbizottság által - a jogsértés megállapítása mellett további jogkövetkezményként - kiszabott

bírság éves összege öt év alatt a tízszeresére emelkedett. A Közbeszerzési Döntőbizottság előtt véglegesen és jogerősen befejezett ügyek száma 54%-83% között alakult, döntéseinek 17%-45%-át támadták meg bíróság előtt. A bírósági felülvizsgálatok több évi eredményét áttekintve az a következtetés vonható le, hogy a bíróságok túlnyomó részben jogszerűnek találják a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatait.

A Közbeszerzési Döntőbizottság az ügyek súlyához és összetettségéhez képest rendkívül rövid, átlagosan 24-29 napos ügyintézési határidővel dolgozott.

XI. Összegzés

Szakedolgozatom célja - a változásokra is figyelemmel - a közbeszerzési jogorvoslat uniós és hatályos szabályozásának bemutatása, figyelemmel a változásokra is.

A korábbiakhoz képest teljesen új jogszabályi környezetet teremtett az Ákr. és a Kp. hatálybalépése, illetve azokkal összhangban változott a Kbt. és a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló törvény jogorvoslati része is.

A változásokat is megvizsgálva megállapítható, hogy szükséges volt a közelmúltban végbement átfogó szabályozás. Mivel a közbeszerzés a jogszabály kikerülésére irányuló magatartások táptalajának tekinthető, gondoskodni kell arról, hogy a szabályozás kellően részletes, egyszersmind egzakt, és ne túlbonyolított legyen.

Fontos hangsúlyozni, hogy a dolgozatomban ismertetett Kbt. szabályok megváltozása több szempontból is a szabályozás szigorodását eredményezik. Azzal, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe került a szerződés semmisségének vagy semmisége hiányának, illetőleg az eredeti állapot helyreállíthatóságának elbírálása, lényegesen rövidebb idő alatt születhetnek döntések (bár az is igaz, hogy jelentős polgári jogi kérdésekben kell a Közbeszerzési Döntőbizottságnak állást foglalnia a módosított szabályozás következtében), így nő annak a valószínűsége, hogy a jogértések olyankor kerülnek a hatóságok látókörébe, amikor még nem fejeződött be a Kbt. megkerülésével kötött szerződés teljesítése, és így az érintettek nem

intézhetik el az ügyet egy egyszerű bírság megfizetésével, ha pedig mégsem kell szembesülniük a semmisség következményeivel, jelentős összegű kötelező bírságot kell leróniuk a jogsértés miatt. Mindennek alapvetően akkor van jelentősége, ha a Kbt. jogtalan mellőzésével kötött szerződések napvilágra kerülnek. A Közbeszerzési Hatóság éves beszámolóit áttekintve viszont látható, hogy nem ritkák a Kbt. megkerülése miatti jogorvoslatok.

A jogszabályi változások a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban a célszerűség, a jogszerűség, a költséghatékonyság és a gyorsaság még nagyobb összhangját teremthetik meg, amelynek eredményeként össze lehet hangolni az eljárásban megjelenő érdekeket is.

Felhasznált irodalomjegyzék

1. Közbeszerzési Hatóság: Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2017. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről
<http://www.parlament.hu/irom41/00548/00548.pdf> (2018. 12. 02.)
2. Pfeffer Zsolt: Jogági, jogalkotási és jogforrási kérdések a közbeszerzési jogban
<http://kodifikator.hu/letoltes/category/17-2015-evi-i-szam?download=102:pfeffer-zsolt-jogagi-jogalkotasi-es-jogforrasi-kerdesek-a-kozbeszerzesi-jogban> (2018. 11. 08.)
3. dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati eljárás szabályai az új közbeszerzési törvényben; Közbeszerzési Szemle 2015/XI-XII. szám; 79-91. o.
4. Bozzay Erika: A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat szervezeti és eljárási követelményrendszere az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján I. rész
http://epa.niif.hu/02300/02363/00019/pdf/EPA02363_THEMIS_2013_jun_055-085.pdf
(2018. 11. 08.)
5. dr. Dezső Attila-dr. Bozzay Erika-dr. Gyulai Schmidt Andrea-dr. Németh Anita-dr. Perczel Zsófia-dr. Tátrai Tünde-dr. Tosics Nóra: Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához; Wolters Kluwer Kiadó Budapest 2015.
6. A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvnek a közbeszerzéshez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal összefüggő hatékony érvényesüléséről Brüsszel 2017.1.24. COM(2017) 28 final
<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/86f58dcd-e21c-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-hu/format-PDF> (2018. 11. 05.)

7. dr. Arató Balázs: A közbeszerzési jog jogorvoslati rendszere; speciális közbeszerzési jogviszonyok <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/2546/1/dr.%20Arat%C3%B3%20Bal%C3%A1z%20disszert%C3%A1ci%C3%B3.pdf> (2018. 11. 05.)
8. dr. Puskás Sándor: A jogorvoslati irányelvek revíziója és a jogorvoslati eljárás szabályainak legfontosabb változásai; Közbeszerzési Szemle 2018/IV. szám; 2-8. o.
9. A Közbeszerzési Döntőbizottság figyelem felhívása a konzorciumok jog- és ügyfélképességéről http://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/18/cb/18cbf9e6-02b7-4dda-84c7-b0554e80fb12/kerelmezo_konzorcium.pdf (2018. 12. 02.)
10. Magyar Közbeszerzési Társaság: Jogorvoslat a közbeszerzési eljárásokban <https://kozbesztars.hu/2011/06/2-jogorvoslat-a-kozbeszerzesi-eljarasokban> (2018. 11. 14.)
11. Magyarország Kormánya: T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról <http://www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf> (2018. 12. 02.)
12. Közbeszerzési Hatóság: éves tevékenységről szóló beszámolók <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/eves-beszamolok> (2018. 12. 02.)
13. Jogászvilág: Az Ákr. legfontosabb újításai és vívmányai <https://jogaszvilag.hu/szakma/az-akr-legfontosabb-ujitasai-es-vivmanyai> (2018. 11. 30.)
14. Közbeszerzési Hatóság: Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2017. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről <http://www.parlament.hu/irom41/00548/00548.pdf> (2018. 12. 02.)

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

1. A Tanács 89/665/EGK irányelve az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról
2. A Tanács 92/13/EGK irányelve a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról
3. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról
4. Az Európai Parlament és a Tanács 2007/66 EK irányelve a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról
5. Az Európai Parlament és a Tanács 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
6. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény
7. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény egyes rendelkezései
8. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 45/2015. MvM rendelet

9. A védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény
10. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
11. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
12. A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. CLXXXVI. törvény
13. Egyes törvények honvédelmi kérdésekkel összefüggő módosításáról szóló 2017. évi CLXXXIX. törvény