

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Hét éves az Egységes Európai Közbeszerzési Dokumentum The European Single Procurement Document is seven years old

Dr. Hubai Ágnes

DOI: 10.37371/KEP.2023.7.3

Címszavak: *Egységes Európai Közbeszerzési Dokumentum, EEKD, adminisztratív teher, formanyomtatvány, hiánypótlás, EKR, kitöltés, gyakorlati probléma, alkalmasság, kizáró ok*

Absztrakt

Az Egységes Európai Közbeszerzési Dokumentumot létrehozó uniós rendelet 2016. január végén lépett hatályba. A formanyomtatvány megalkotásának fő célja az volt, hogy csökkentse a közbeszerzési eljárásban az adminisztratív terheket. A dokumentum az elmúlt 7 évben nem változott, de a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a kitöltése továbbra is gyakran hibás, illetve az ajánlatkérői elvárások sem egységesek erre vonatkozóan. A cikk a formanyomtatvány kitöltésével kapcsolatos hibákat, bizonytalanságokat elemzi, és próbál megoldást találni ezek elkerülésére.

Abstract

The EU Regulation establishing the European Single Procurement Document entered into force at the end of January 2016. The main aim of the standard form was to reduce the administrative burden in the public procurement procedures. The document has not changed in the last 7 years, but practical experience shows that it is still often filled in incorrectly and that contracting authorities have different requirements for its completion. This article analyses the mistakes and uncertainties related to the filling in of the standard form and tries to find solutions to avoid them.

Rövid történeti áttekintés

A 2014-ben elfogadott, hatályos közbeszerzési irányelvek egyik fő célja között szerepelt a közbeszerzési eljárásban való részvétellel járó adminisztratív terhek csökkentése. Az Európai Parlament és Tanács 2014/24/EU irányelve¹ (a továbbiakban „2014/24/EU irányelv”) (84) preambulumbekkezdése hivatkozik arra, hogy számos gazdasági szereplő, köztük a kkv-k szerint a közbeszerzésben való részvételük egyik legnagyobb akadályát az abból eredő adminisztratív terhek képezik, a kizáró okok és az alkalmassági feltételek igazolásához kapcsolódó jelentős számú dokumentum benyújtási kötelezettsége. „Az ilyen jellegű követelmények visszafogása – például a frissített nyilatkozatból álló egységes európai közbeszerzési irat használatának a lehetővé tételével – jelentős egyszerűsítést eredményezhet, ami

mind az ajánlatkérő szervezeteknek, mind a gazdasági szereplőknek előnyére válik.”² Az irányelv az 59. cikkében, meg is határozza azokat a követelményeket, amelyek az Egységes Európai Közbeszerzési Dokumentum (a továbbiakban „EEKD”) elnevezésű irat tartalmára és alkalmazására vonatkoznak, bevezetve ezzel az előzetes bizonyítás lehetőségét és a kétszakaszos bírálatot. Az 59. cikk (2) bekezdése szerint ez a dokumentum az Európai Bizottság (a továbbiakban „Bizottság”) által meghatározandó egységes formanyomtatvány, amely kizárólag elektronikus formában áll majd rendelkezésre. A 90. cikk (3) bekezdése alapján azonban a tagállamok 2018. április 18-ig elhalaszthatták a dokumentum elektronikus formában történő alkalmazását, hiszen ez hosszabb felkészülési időt igényelt. Az Európai Parlament és

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

² 2014/24/EU irányelv (84) Preambulum bekezdés.

Tanács 2014/25/EU irányelve³ nem tartalmaz külön előírásokat az EEKD használatára. A (92) preambulum-bekezdés és a 80. cikk viszont lehetővé teszi, hogy az irányelv hatálya alá tartozó ajánlatkérők alkalmazzák a 2014/24/EU irányelvnek a kizáró okokra és az alkalmassági feltételekre irányadó előírásait. Ebben az esetben azonban alkalmazniuk kell az EEKD-ra vonatkozó rendelkezéseket is.

Az EEKD-t, mint formanyomtatványt a Bizottság 2016/7 Végrehajtási rendelete⁴ (a továbbiakban „EU Rendelet”) hozta létre. A jogszabály az (1) preambulum bekezdésében már az adminisztratív terhek csökkentésének meghatározó eszközeként hivatkozott az EEKD-ra, amely használatával nem lesz szükség a kizáró okokkal és az alkalmassági feltételekkel kapcsolatos számos igazolás és egyéb dokumentum (előzetes) benyújtására. Az EU Rendelet az alkalmazás további céljaként jelölte meg a nemzeti szinten használt különböző nyilatkozatok felváltását, amely eredményeképpen a nyelvi kérdésekkel kapcsolatos problémák csökkennek, és ez megkönnyíti a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásokban való részvételét. A formanyomtatvány használata a 2014/24/EU irányelvet végrehajtó nemzeti intézkedések hatályba lépésétől, de legkésőbb 2016. április 18-tól vált kötelezővé. A Bizottság 2016 és 2019 között elektronikus EEKD szolgáltatást is működtetett, elősegítve a formanyomtatvány alkalmazásának elterjedését.

A 2015. november elsején hatályba lépő, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban „Kbt.”) már tartalmazta az EEKD definícióját és az alkalmazására vonatkozó rendelkezéseket. Az egy nappal később hatályba lépő, a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet (a továbbiakban „Hirdetmény rendelet”) 21. mellékleteként elérhető volt egy EEKD formanyomtatvány, amely azonban még nem volt teljes mértékben azonos a végle-

ges uniós dokumentummal, hiszen az EU Rendelet csak 2016. január végén lépett hatályba. A 21. mellékletet a Hirdetmény rendeletet módosító 43/2016. (XII. 30.) MvM rendelet 13. § (2) bekezdése 2017. január elsejével helyezte hatályon kívül.

Az EEKD elektronikus formában történő kötelező alkalmazására az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (a továbbiakban „EKR”) 2018. április 15-től történő bevezetésével került sor, amely jelentősen egyszerűsítette az addig papír alapú dokumentum használatát.

Az EEKD bevezetése és a kétszakaszos bírálat jelentős változást hozott a hazai közbeszerzési gyakorlatban is. Az uniós formanyomtatványt már több, mint 7 éve használjuk, a dokumentum ez alatt az időszak alatt nem változott. Sajnos az a tapasztalatom, hogy a gyakorlatban még mindig nagyon sok probléma van a kitöltésével, ami miatt számos hiánypótlási felhívás kerül kiküldésre. A jelen cikkben ezeket a problémákat szeretném ismertetni, keresve a megoldási lehetőségeket is. A tapasztalatok bemutatásához közbeszerzéssel foglalkozó kollégákat is megkérdeztem. 48 ajánlatkérő (a továbbiakban „AK válaszoló”) és 23 ajánlattevő (a továbbiakban „AT válaszoló”) adott választ a kérdéseimre. A felmérés nem volt reprezentatív, de úgy gondolom, a cikkben ismertetésre kerülő tapasztalatok nagyon jól tükrözik a jelenlegi gyakorlatot.

Az EEKD használatának általános tapasztalatai

A 2014/24/EU irányelv 59. cikk (3) bekezdése előírta, hogy a Bizottságnak felül kell vizsgálnia az EEKD gyakorlati alkalmazását, és 2017. április 18-ig jelentést kell tennie erről az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az irányelvben előírt kötelezettségének eleget téve a Bizottság 2017. május 17-én el is készítette a jelentését,⁵ amely az EEKD gyakorlati alkalmazásának tapasztalatairól szólt. A dokumentum elkészítéséhez a tagállamok egy online kérdőívet töltöttek ki. Az érintett időszakban a tagállamok közül még csak 22-en használták a formanyomtatványt, és 80%-ban papír alapú formátumban. Kevés volt a tapasztalat, ezért csak a legérdekesebbeket említtem. Előnyként emelték ki a tagállamok az ajánlat-

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁴ A Bizottság (EU) 2016/7 Végrehajtási rendelete (2016. január 5.) az egységes európai közbeszerzési dokumentum formanyomtatványának meghatározásáról.

⁵ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az egységes európai közbeszerzési dokumentum (ESPD) gyakorlati alkalmazásának felülvizsgálatáról. 2017.5.17., COM(2017) 242 final.

tevők és az ajánlatkérők adminisztratív terheinek várható csökkenését, a nagyobb átláthatóságot, a közbeszerzési eljárásokban való, határokon átnyúló részvétel elősegítését, a szabványosítást nemzeti és uniós szinten, a gyorsabb értékelési folyamatot, a rövidebb eljárást. Magyarország az elektronikus változat rendelkezésre állását követően jelentkező előnyöket emelte ki. A hátrányok között sorolták fel a tagállamok, hogy a formanyomtatvány túl bonyolult, rugalmatlan és túl hosszú, az ajánlattevők és a közszolgáltató ajánlatkérők adminisztratív terhei nőttek, a papír alapú formanyomtatvány problémákat okozott. Volt, aki szerint az EEKD visszalépést jelentett a bevezetését megelőzően használt önbevallásokhoz képest. Magyarország hátrányként emelte ki, hogy a papír alapú formanyomtatvány problémákat okoz, de az elektronikus változat használata várhatóan javulást fog jelenteni ezen a téren. A Bizottság a tagállamok mellett még tíz jelentős, az ajánlatkérőket és ajánlattevőket képviselő európai egyesületet is megkérdezett a jelentésének elkészítéséhez. A válaszolók közül többen kételyeiket fejezték ki az EEKD használatával kapcsolatban, kiemelve az űrlap bonyolultságát, szövegezésével kapcsolatos problémákat.

2020-ban a Bizottság kiadott egy jelentést az elektronikus EEKD használatával kapcsolatos elégedettségi felméréséről,⁶ amely több, mint 3500 szervezet válasza alapján készült. A jelentés szövegének lezárásakor, 2019 decemberében már 26 tagállamban volt lehetőség elektronikus EEKD alkalmazására. Ebből a felmérésből is csak a legérdekesebb válaszokat ismertetem. Az előnyökkel kapcsolatban az ajánlatkérők a gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásban való részvételének egyszerűbbé válását emelték ki. Az ajánlattevők számára az jelentette a fő előnyt, hogy csak a nyertesnek kell az igazolásokat benyújtania. Az eljárásokban való részvétel megkönnyítése volt a második helyen említett előny, amelyet az ajánlatok benyújtására fordított idő csökkenése követett. Hátrányként az ajánlatkérők arra hivatkoztak, hogy megnőtt az az idő, amit az EEKD alkalmazására fordítanak, és bonyolult a kitöltése. A válaszadók 4,5%-a számolt be arról, hogy az EEKD akadályozza az eljárásokban való részvételüket.

A jelentés és a felmérés eredményeit azért mutattam be, mert a hivatkozott előnyök és hátrányok szinte mind megjelentek a kollégáim válaszaiban is.

A kollégáknak feltett első kérdésemre, hogy jó döntés volt-e az EEKD bevezetése, az AK válaszolók közül 24 adott „igen” és 12 „nem” választ, a többiek pedig vegyes állásponton voltak. A legtöbben azt emelték ki, hogy az ajánlattevők még mindig nem tudják kitölteni a dokumentumot, és gyakran csak emiatt kell hiánypótlást kérni, ami jelentősen elhúzza a bírálatot. Voltak olyan vélemények, hogy a dokumentum bevezetése nem érte el a kívánt hatást, nem lett egyszerűbb tőle az eljárás, nem járt az adminisztrációs terhek csökkenésével, sőt, a hibás kitöltések miatt az ajánlatkérők terhei megnöttek. Többen tartották feleslegesnek, mert a közhiteles nyilvántartásból ellenőrizhető az adatok többsége és csak a hibalehetőség, illetve a többletfeladat nőtt mindkét fél részére. Az EEKD megfogalmazása nehezen feleltethető meg a Kbt-ben szereplő kizáró okoknak, és a minta feleslegesen kér – a hazai gazdasági szereplők számára egyébként nem kötelezően kitöltendő – adatbázisokra vonatkozó információkat. Volt, aki szerint az előzetes és utólagos igazolás szétválasztása nem könnyíti meg és nem is gyorsítja a bírálatot, épp ellenkezőleg, ajánlatkérő többször kényszerül közbenső döntés meghozatalára. Kitöltése nem egyértelmű, még a közbeszerzési tanácsadók is eltérően értelmezik egyes részeit. Volt olyan vélemény, hogy csak a külföldi ajánlattevők vonatkozásában lenne releváns, illetve többen jelezték, hogy elegendő lenne egy egyszerű nyilatkozat és a nyilvántartások ellenőrzése. A saját tapasztalatom teljesen megegyezik a kollégák véleményével. Nemrég egy részvételi szakaszban mind a 9 jelentkezőnek hiánypótlási felhívást kellett kiküldennem, és mindnek csak az EEKD hibás kitöltése miatt.

A 23 AT válaszolóból 10 tartotta jó döntésnek a nyomtatvány bevezetését, 4 „nem” választ adott, a többieknek pedig vegyes volt a véleménye. Az ajánlattevők elsősorban az eltérő ajánlatkérői gyakorlatot emelték ki, amely miatti hiánypótlások számukra is terhet jelentenek. Jelezték, hogy nehézkes a dokumentum szövegének megértése, kitöltése, jogi/közbeszerzési támogatás-

⁶ Report on the ESPD survey, European Commission, 2020.

ra van szükségük hozzá. Sok adminisztratív teherrel jár, sok pontja felesleges, mert az ajánlat többi részében ezek az adatok megtalálhatók (pl. gazdasági szereplő és képviselőjének adatai). Mind az AK, mind pedig az AT válaszolók között többen is voltak, akik szerint meg kellene szüntetni a dokumentum alkalmazását, és voltak olyan válaszadók is, akik a kétlépcsős bírálatot is feleslegesnek tartották, mert jelentősen meghosszabbítja az eljárást.

A kollégák egy közérthetőbb, rövidebb, egyszerűbb, a Kbt-nek jobban megfeleltethető, magyarosabb nyelvezetű dokumentumot használnának szívesen. Javaslatként hangzott el, hogy azokat az információkat, amelyek az ajánlat más részében megtalálhatók (pl. alvállalkozók, gazdasági szereplő adatai) ne kérje a dokumentum, vagy pedig ne legyen szükség az EEKD mellett más EKR nyilatkozatok benyújtására (pl. alvállalkozói vagy a kapacitást nyújtókra vonatkozó nyilatkozat). Ez valódi adminisztráció csökkentést eredményezne.

Az EEKD kitöltésével kapcsolatos gyakorlati problémák

Az EEKD I. része az ajánlatkérőre és a közbeszerzési eljárásra vonatkozóan tartalmaz adatokat. Ezzel a részszel az EKR-ben egyik félnek sincs teendője, az adatokat az EKR automatikusan beírja.

A II. rész a gazdasági szereplőre vonatkozó információkat tartalmazza, amelynek a kitöltése már számos problémát vet fel.

A II.A. szakaszban az ajánlattevő⁷ adatait automatikusan kitölti az EKR. Több AT válaszoló jelezte, hogy ha nem adják meg az uniós adószámot is (ami egyébként a gazdasági szereplő adatainak rögzítésekor nem kötelezően kitöltendő mező), azt több ajánlatkérő hiánypótolta.

Arra a kérdésre, hogy a gazdasági szereplő védett műhely, szociális vállalkozás vagy védett munkahelyteremtési programok keretében fogja teljesíteni a szerződést, csak akkor kell választ adni, „ha a közbeszerzés fenntartott”. Az EKR-ben automatikusan a „nem” válasz van beállítva, amelyet az ajánlattevők szinte sosem változtatnak meg, pedig van lehetőség a „-” jelet kiválasztani, ha a kérdés nem releváns. Az ajánlatkérői gyakorlat itt is eltérő, ha az eljárás nem fenntartott: van,

aki nem foglalkozik vele, van, aki kéri a „nem” választ módosítani, de van olyan is, aki kéri a „nem” választ visszaállítani, ha az EEKD-ban a „-” jel szerepel. A másik eset, ha a kérdés releváns. Ilyenkor is gyakran előfordul, hogy az ajánlattevők nem változtatják meg a beállítást, és nem adnak „igen” választ. Egyik, védett munkahelyek számára fenntartott eljárásomban 5, ilyen típusú közbeszerzési eljárásokban gyakran részt vevő ajánlattevőből 4 hagyta meg a „nem” választ erre a kérdésre, és csak hiánypótlásban adta meg a fogyatékossgal élő vagy hátrányos helyzetű munkavállalók százalékos arányát is.

A minősített ajánlattevői jegyzékben való szereplésre rákérdező kérdésnél az elmúlt 7 év során én soha nem találkoztam „igen” válasszal. Ennek bizonyára az az oka, hogy - a kézirat lezárásakor - a minősített ajánlattevői listán összesen 13 cég szerepel. De előfordulhat, hogy a nehézkes szövegezés miatt ennél és az előző kérdésnél sem pontosan értik az ajánlattevők, mit kellene válaszolniuk, és úgy gondolják, az EKR beállítás „biztosan jó”.

A II.A szakasz e) pontjában a vonatkozó információ elektronikus elérhetőségének megadásával merül fel probléma, erre a III.B szakasz tárgyalásánál térek ki.

A közös ajánlattételre vonatkozó kérdésnél eltérő ajánlattevői gyakorlatot tapasztaltam. Volt, aki a kapacitást nyújtó szervezet vagy személy igénybevételére tekintettel adott „igen” választ. Ez a kérdés egyébként jó példa arra, hogy a nyomtatvány szövegezése nem egyértelmű, hiszen szó szerint vizsgálva ilyen esetben valóban „másokkal együtt” vesz részt az eljárásban a gazdasági szereplő.

A részajánlattétellel kapcsolatos kérdésnél ritkán tapasztaltam problémát. Volt, hogy az összes érintett részt beírta az ajánlattevő, pedig mindegyik részre adott be külön EEKD-t, de már arra is volt példa, hogy akkor is kitöltötte ezt a pontot, mikor nem volt lehetőség részajánlatra - beírta, hogy „1”. Egy AK válaszoló pedig azt tapasztalta, hogy a kapacitást nyújtó szervezet által elvégzendő feladat került ebbe a pontba.

A II.B szakasz kitöltetése elég problémás, erre eltérő ajánlatkérői gyakorlat alakult ki. Az ajánlattevők és a kapacitást nyújtó szervezetek - különösen, ha külföldi cégek - nem szívesen adják meg a képviselők születési

⁷ Az EEKD kitöltése tekintetében a cikkben ajánlattevő alatt értem a részvételre jelentkezőt is.

idejét és helyét, de még a címüket sem. A gazdasági szereplő adatainak EKR-ben történő kitöltése esetén egyébként a születési adatok megadása nem kötelező mező. Az EU Rendelet a II.B szakasznál azt írja elő, hogy az ajánlattevő „adott esetben adja meg annak a személynek a nevét és lakcímét” aki a „jelen” eljárásban képviseli a gazdasági szereplőt. A formanyomtatvány kitöltendő része pedig ezzel kapcsolatban az alábbi előírásokat tartalmazza: „Teljes név, valamint születési idő és hely, ha szükséges”. Az EU Rendelet nem határozza meg, mikor „szükségesek” ezek az adatok, vagy mit jelent az „adott esetben”. Értelmezésem szerint az ajánlattevőknek csak akkor kell közölniük ezeket az információkat, ha ezt ajánlatkérő az EEKD kitöltési útmutatóban kifejezetten előírja (és ez az előírás megfelel a személyes adatok védelmére vonatkozó követelményeknek is⁸). Az AK válaszolók közül 34-en jelezték, hogy nem szokták kifejezetten előírni a képviselők adatainak megadását. Arra a kérdésre, hogy ha nem kérték, de hiányzik, hiánypótolatják-e ezeket az adatokat, az ajánlatkérők közül 13-an válaszoltak igennel. Az AT válaszolók közül 11-en jelezték, hogy a gazdasági szereplő nem kötelező adatait mindig megadják. Ketten sosem adják meg, 10-en pedig csak akkor, ha azt az ajánlatkérő kifejezetten kéri. 17-en, azaz az ajánlattevői többség eltérő ajánlatkérő gyakorlatot tapasztalt a hiánypótlással kapcsolatban olyan esetben, amikor az ajánlatkérő nem kérte, és az ajánlattevő magától nem is adta meg a születési adatokat. A Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban „Döntőbizottság”) a D.59/13/2020. számú határozatában foglalkozott hasonló kérdéssel. Az ügyben az ajánlat érvénytelenségének egyik oka az volt, hogy a gazdasági szereplő adatainál (amely az EEKD-ban is megjelenik) hiányzott az egyik képviselő születési helye és ideje, amelyet az ajánlattevő a hiánypótlási felhívás ellenére sem adott meg. A Döntőbizottság megállapította, hogy az érvénytelenné nyilvánítás ezen ok miatt jogsértő volt, mert a születési adatok szerepeltek az ajánlat részeként benyújtott aláírásmintán. A címet általában mindenki megadja, de külföldi ajánlattevők képviselőinél tapasztaltam, hogy csak a cég székhelyét engedték beírni, a saját lakcímüket nem. Amint arra már hivatkoztam, az EU Rendelet az adott („jelen”) eljárásban képviseletre joga-

sult személy adatait kéri, az EKR viszont a „gazdasági szereplő képviselőire vonatkozó információkat”. Ezért többször előfordul, hogy az ajánlattevő az összes képviseletre jogosult személyt feltünteti (és néha pont a meghatalmazott marad ki).

A képviseletre vonatkozó információk (formája, köre) részletezése mező mind az EU Rendeletben, mind pedig az EKR-ben az „amennyiben szükséges” előírást tartalmazza. Itt sem egyértelmű, ez mit jelent, de ezen rész kitöltése tapasztalataim szerint szinte sosem marad el, és nem is igazán képezi hiánypótlás tárgyát.

A II.C szakaszban az ajánlattevők gyakran akkor sem állítják át a választ „igenre”, ha van kapacitást nyújtó gazdasági szereplő. A Kbt. 65. § (7) bekezdésére vonatkozó EKR nyilatkozat és ezen pont között nagyon gyakran nincs meg az összhang.

A II.D szakasz esetében is gyakori a hibás kitöltés. Ajánlatkérők általában előírják, hogy az ajánlattevőknek meg kell adniuk az alvállalkozókra vonatkozó adatokat, de ebben a pontban az ajánlattevők vagy nem adnak „igen” választ, vagy azokat az alvállalkozókat is megnevezik, akik kapacitást nyújtanak - pedig a nyomtatvány szövege kifejezetten kiemeli, hogy nem ezeket a gazdasági szereplőket kell megadni. Az AK válaszolók közül 20-an jelezték, hogy találkoznak ezekkel a hibákkal. Ha „igen” választ ír be az ajánlattevő, az EEKD kéri megadni az ismert és „javasolt” alvállalkozókat - ez utóbbi előírás szintén jó példa a dokumentum nem egyértelmű szövegezésére.

A III. részben a legtöbb hibát az információk elektronikus elérhetősége és az URL/Kód/Kibocsátó megadása okozza. A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban „Alkalmassági rendelet”) 6. § (1) bekezdésének 2017. január 1-től hatályos szövege⁹ szerint azon adatbázisok elérhetőségére vonatkozó információkat, amelyek ellenőrzését a kizáró okok igazolása körében az ajánlatkérő számára a rendelet előírja, nem kell megadni. Az Alkalmassági rendelet 6. § (2) bekezdésének 2019. április 1-től hatályos előírásai szerint¹⁰ pedig ez a szabály alkalmazandó az

⁸ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

⁹ Módosította a 487/2016. (XII.28) Korm.r. 7. § (6) bekezdése.

¹⁰ Módosította a 66/2019. (III.27) Korm.r. 11. §-a.

igazolások kiállítására jogosult szervezetek megadására is. A fenti előírásoktól függetlenül sok ajánlatkérő még mindig kéri, sok ajánlattevő pedig kérés nélkül is beírja ezeket az információkat. Arra a kérdésre, hogy szokták-e hiánypótlatni az ajánlatkérők az elektronikus elérhetőségre vonatkozó hiányzó adatokat, 9 AT válaszolt úgy, hogy mindig, és 9 AT úgy, hogy többnyire. Ez nagyon magas arány. Az Alkalmassági rendelet fenti előírásai ismeretének hiányát mutatja az is, hogy arra a kérdésemre, mit változtatnának meg az EEKD-ban, több ajánlattevő is azt válaszolta, hogy ne legyen szükség az adatbázisok megadására. A Döntőbizottság egyébként a D.581/12/2017. számú határozatában kimondta, hogy a nyilvántartások URL címének feltüntetése kizárólag formai követelmény lehet, amelyre nem alapítható a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenség. A „Kód”-hoz általában semmit sem írnak az ajánlattevők, ha igen, akkor vagy az adószámot vagy a cégjegyzékszámot adják meg – de hogy miért pont kód és ide mit kellene beírni, az azért sem egyértelmű, mert az EU Rendelet a „dokumentáció pontos hivatkozási adatait” érti ez alatt.

A III.A szakaszban a büntetőeljárásban hozott ítéletekkel kapcsolatos kizáró okok nyilvántartásának elektronikus elérhetőségével kapcsolatos kérdésemre az AK válaszolók közül 18-an jelezték, hogy az ajánlattevők nagyon gyakran „igen” választ adnak, azaz szerintük van erre elektronikus nyilvántartás. Én is ezt tapasztalom, és ilyenkor a megjelölt nyilvántartás általában a cégnyilvántartás (úgy tűnik, ez a jolly joker). Az AT válaszolóknak azt a kérdést tettem fel, hogy a III.A szakaszban mit írnak az adatbázisok elektronikus elérhetőségére. A 23 válaszolóból csak hárman írták azt, hogy „igen” választ. Jelenleg a Kbt. 62. § (1) bekezdés a) pontjában felsorolt kizáró okok nem ellenőrizhetők elektronikus nyilvántartásban. Az Integritás Hatóság azonban az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény 28. § (1) bekezdése szerint nyilvántartásba veszi azokat a közbeszerzési eljárásból kizárt gazdasági szereplőket, akik esetében a bíróság jogerős ügydöntő határozata megállapította, hogy a gazdasági szereplő vagy a gazdasági szereplő vezető tisztségviselője vagy felügyelőbizottságának tagja, cégvezetője vagy a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény 3. § 38. pontja szerinti tényleges tulajdonosa olyan személy, aki a Kbt.

62. § (1) bekezdés a) pont aa)-ag) alpontja szerinti bűncselekményt követett el. A nyilvántartás a kézirat lezárásakor még nem volt elérhető. Sajnos nagy a valószínűsége, hogy ha a III.A szakaszhoz tartozó kizáró okra vonatkozó adatok elektronikus is elérhetők lesznek, a gyakorlat lassan fogja követni ezt a változást és az EEKD ezen pontja jó ideig hiánypótlások tárgyát fogja képezni.

A III.B szakasz kitöltése tapasztalatom szerint nem túl gyakran okoz gondot. Többször előfordult azonban, hogy olyankor is „igen” választ adott az ajánlattevő az elektronikus elérhetőségre, amikor nem szerepelt a köztartozásmentes adózási adatbázisban. Ezt a gyakorlatot 27 AK válaszoló is megerősítette. Akinek nincs adótartozása, az valószínűleg automatikusan beírja, hogy a kizáró okra vonatkozó információ elektronikus is elérhető (ez a gyakorlat a II.A szakasz e) pontja esetében is megfigyelhető). Volt olyan eljárásom, amelyben az adatbázisban való szereplésre „igen” választ adó, de abban ténylegesen nem szereplő ajánlattevő a hiánypótlási felhívásra benyújtott egy a nullás NAV igazolást, de a választ nem javította. Úgy gondolta, az igazolás beszerzésével azonnal bekerült az adatbázisba.

A III.C szakasz kitöltése nagyon sokszor hibás. A „Csődeljárás, Fizetésképtelenség, A nemzeti törvények értelmében a csődhöz hasonló helyzet, Felszámoló által kezelt vagyon, Üzleti tevékenység felfüggesztése” kizáró okok esetében 27 AK válaszolt úgy, hogy nem megfelelő az elektronikus elérhetőségre vonatkozó válasz. Én is azt tapasztalom, hogy az ajánlattevők között ezen kérdések körében is van bizonytalanság, nem tudják, melyik kizáró ok érhető el elektronikus nyilvántartásban. Megítélésem szerint az itt található kérdéseket a legnehezebb megfeleltetni a Kbt. szerinti kizáró okoknak. Ennek jó példája a „Csődegyezség hitelezőkkel” kérdés. A Kbt. 62. § (1) bekezdés c) pontjában a csődeljárás elrendeléséről szóló bírósági végzés közzététele jelent kizáró okot, illetve, ha a gazdasági szereplő személyes joga szerint hasonló helyzetben van, tehát szó szerint ez a feltétel nem jelenik meg. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a kizáró okok tekintetében benyújtandó igazolásokról, nyilatkozatokról, nyilvántartásokról és adatokról a Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők vonatkozásában (2022. május 12.) (a továbbiakban „KH Útmutató”) a fenti kizáró oknál azt a megjelölést tar-

talmazza, hogy „A csődegyezséggel vagy a csődhez hasonló helyzetben az ajánlatkérőnek nincs külön ellenőrzési kötelezettsége.” A Közbeszerzési Hatóságnak a Közbeszerzési Értesítő Plusz folyóiratban adott egyik válasza¹¹ ezt megerősítve felhívta a figyelmet arra, hogy az Igazságügyi Minisztérium Céginformációs és az Elektronikus Cégeljárásban Közreműködő Szolgálat fizetéseképtelenségi nyilvántartást vezet.¹² Ez mindazon gazdasági szereplők és civil szervezetek adatait tartalmazza, amelyekkel szemben Magyarországon fizetéseképtelenségi eljárás indult. A nyilvántartás a csőd- és felszámolási eljárásokat tartalmazza, a csődegyezségeket viszont nem. Azonban sem a Kbt., sem az Alkalmassági rendelet nem írja elő ajánlatkérők számára, hogy ezt az adatbázist ellenőrizniük kellene. Mióta az EKR-ben ehhez a kérdéshez kapcsolódóan az „Ez az információ elektronikusan elérhető?” kérdésnél automatikusan a „nem” válasz jelenik meg, kialakult egy kisebb káosz mind az ajánlatkérői, mind pedig az ajánlattevői oldalon. Arra a kérdésemre, hogy ennél a pontnál milyen választ fogad el az elektronikus nyilvántartás elérhetőségét illetően, 18 AK válaszolta azt, hogy „bármelyiket”, 20 azt, hogy a „nem” választ, 10 pedig azt, hogy az „igen” választ. Az AT válaszolók közül 6-an írták, hogy „igen” választ szoktak adni, a többi a „nem” választ jelöli meg. Arra a kérdésre, hogy ezzel a ponttal kapcsolatban tapasztalnak-e az ajánlattevők eltérő ajánlatkérői gyakorlatot, 19-en írták, hogy igen.

Úgy tűnik, a III.C szakaszban egyedül azzal az utolsó négy kérdéssel nincs gond, amelyek esetében csak arra kell nyilatkozni, hogy ajánlattevő a kizáró ok hatálya alatt áll-e.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés h) és i) pontjának módosításához és az új (1a) bekezdés¹³ beiktatásához kapcsolódóan 2021. február 4-től az Alkalmassági rendelet 4. §-a¹⁴ kiegészült két bekezdéssel. Az (1a) bekezdés szerint a Kbt. 62. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt helyzetek fennállása esetén az EEKD III.C szakasz vonatkozó pontjának kitöltésével, illetve szükség esetén külön nyilatkozat benyújtásával kell nyilatkoznia a gazdasági szereplőnek, amelyben ismerteti azokat az indokokat, amelyek alapján a kizáró ok fennállása ellenére képes

lesz a szerződés teljesítésére. Az (1b) bekezdés pedig előírja, hogy ha a gazdasági szereplőt a Kbt. 62. § (1) bekezdés h) vagy j) pontja szerinti okból korábbi közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárásból kizárták, és a kizárás tekintetében jogorvoslatra nem került sor, fő szabályként a gazdasági szereplőnek csatolnia kell a korábbi kizárás körülményeit részletesen bemutató nyilatkozatát. Ezzel kapcsolatban feltettem azt a kérdést, hogy felhívják-e az ajánlatkérők az EEKD kitöltési útmutatóban a figyelmet a fenti szabályokra, azaz az új „öntisztázási” lehetőségre. A kérdésre 17 AK adott „igen” választ.

A III. rész A-C szakaszaiban általában megfelelő elektronikus elérhetőségeket jelölnek meg az ajánlattevők, kivéve, ha a kapacitást nyújtó természetes személy vagy egyéni vállalkozó. Ebben az esetben érezhető a tanácsatlanság. Én szinte mindig a jolly jokerként használt cégnyilvántartásra való hivatkozással találkozom, amely értelemszerűen ezekben az esetekben sajnos nem megfelelő adatbázis.

A III.D szakaszban megadott nyilvántartások olvasása gyakran felér egy történelmi utazással. A NAV és a GVH adatbázisai mellett (amelyek egyébként az Alkalmassági rendelet 2. § (4) bekezdése alapján nem tartoznak a tisztán nemzeti kizáró okok közé) napjainkban is felbukkan a Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pontjához kapcsolódó, illetve az eltiltott ajánlattevőket tartalmazó lista elérhetősége. Az OMMF nyilvántartást még gyakran a Nemzetgazdasági, a Pénzügy-, vagy a Technológiai Minisztérium valamelyik változata vezeti (igaz, ez a nyilvántartó szervezet változik a legtöbbször, és ezt nehéz követni). Az Országos Idegenrendészeti Igazgatóságnak is többször felbukkan a régi elnevezése. Találkoztam már a Fővárosi Kormányhivatallal és a Nemzeti Népegészségügyi Központtal, mint nyilvántartó szervezettel, és olyan válasszal is, amely szerint az adatbázist az EKR vezeti. Az AK válaszolók kicsivel több, mint a fele úgy tapasztalta, hogy a D. szakaszban a kibocsátót és az elérhetőségi útvonalat minden esetben vagy nagyon gyakran kitöltik az ajánlattevők (pedig nem kell megadni itt sem), de szerencsére a kollégák többsége többnyire megfelelően megadott adatbázisokat lát. A jó

¹¹ Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2022. IV. évfolyam 1. szám, 2022. januári összefoglaló, 4. kérdés.

¹² <https://fizeteskeptelenseg.im.gov.hu/#/>.

¹³ Módosították a 2020. év CXXVIII. törvény 18. § (1)-(3) bekezdései.

¹⁴ Módosította a 40/2021. (II.2) Korm.r. 2. §-a.

kitöltéssel ritkán vagy soha nem találkozó AK válaszolók 15-en vannak, ami a válaszadók kb. 1/3-a.

A IV. rész az alkalmassági feltételekre vonatkozó információkat tartalmazza. Az EEKD előnyei között mind az AK, mint pedig az AT válaszolók kiemelték az α pontot. Én még nem folytattam le olyan eljárást, amelyben ajánlatkérő az alkalmassági feltételek részletes megadását kérte, ezért érdekelt, a kollégák milyen gyakran élnek ezzel a lehetőséggel. Arra a kérdésre, hogy elő szokta-e írni az α pont helyett az alkalmassági feltételek részletes megadását, 40 AK válaszoló jelezte, hogy soha, négyen ritkán, ketten-ketten pedig mindig vagy nagyon gyakran írják ezt elő. Az AT válaszolók kb. fele-fele arányban mindig vagy többnyire az α ponttal találkoznak. Arra a kérdésre, hogy az ajánlatkérő mi alapján dönt az α pont előírása, vagy az alkalmassági feltételek részleteztetése mellett, az alábbi válaszokat kaptam: „alapelvekkel ellentétesnek érezném az alkalmassági követelmények részleteztetését; a részleteztetés indokolatlanul lassítja a bírálatot; a részletezés kérése kavardáshoz és felesleges hiánypótláshoz vezet; a bírálat egyszerűsítése és gyorsítása miatt részletes adatok megadása felesleges, csak hibázásra ad lehetőséget; a részletezés nélkül is nagy az adminisztrációs teher.” Az egyik kolléga azt válaszolta, hogy ha egyszerű és átlátható a referenciakövetelmény, akkor az α pontot alkalmazza, ha bonyolultabb, akkor kéri a részletes adatok megadását, hogy ne az eljárás végén derüljön csak ki, az ajánlattevő nem felel meg az előírt alkalmassági követelményeknek. Tapasztalata szerint ugyanis, ha nem kell részletesen megadni az adatokat, csak nagyjából olvassák el a követelményeket az ajánlattevők. Többen jelezték, hogy kétszakaszos eljárásnál a részvételi szakaszban kéri a részletezést, illetve a közbeszerzés értéke és az alkalmassági/szerződéses feltételek összetettsége alapján döntenek. Volt, akinél egységes belső előírás van erre vonatkozóan.

Az α pontot „ránézésre” nagyon egyszerű kitölteni, de ha van kapacitást nyújtó szervezet, nem mindig egyértelmű ajánlattevők számára, mit válaszoljanak. Arra a kérdésre, hogy megfelelnek-e „valamennyi kiválasztási szempontnak”, többször adnak „nem” választ, hiszen ténylegesen nem felelnek meg egyedül valamennyi előírásnak. Az általános ajánlatkérői gyakorlat az, hogy mind a két gazdasági szereplőtől „igen” választ kérnek.

A Közbeszerzési Hatóság a Közbeszerzési Értesítő Plusz folyóiratban feltett kérdésre úgy válaszolt, hogy ha az α pontra az ajánlattevő a „nem” választ jelöli meg, tehát úgy nyilatkozik, hogy az eljárást megindító felhívásban előírt alkalmassági követelményeknek nem felel meg, az hiánypótlás, felvilágosítás kérés útján módosítható.¹⁵

A részletes adatok megadásának nehézségével kapcsolatban mind az AK, mind pedig az AT válaszolók hivatkoztak arra, hogy alig van hely leírni a kért információkat, a válaszokat csak bezsúfolni tudják. Az AK válaszolók jelentős többsége a részletes adatok kérése esetén rosszul kitöltött válaszokkal találkozik, amelynek csak egyik oka a kevés hely. Az AT válaszolók közül 13-an, azaz kicsivel több, mint a fele jelezte, hogy nekik nem okoz gondot a részletes adatok megadása. A Döntőbizottság egyébként a D.15/12/2017., a D.276/12/2017. és a D.341/13/2020. számú határozatában is foglalkozott az alkalmassági feltételek részletes megadására vonatkozó előírásokkal.

Arra a kérdésre, hogy ha nem az α pontot írják elő, a később benyújtott igazolások tartalma megegyezik-e az EEKD-ban megadott adatokkal, a 22 válaszolóból 1 válaszoló szerint mindig, 14 szerint többnyire és 7 szerint ritkán.

A V. pont kitöltése nem sok eljárásban szükséges, bár vannak olyan ajánlattevők, akik biztos, ami biztos alapon akkor is beírják ide az „igen” választ, ha ajánlatkérő nem csökkenti az alkalmasnak minősített részvételre jelentkezők számát. Ezt a hibát 7 AK válaszoló jelezte, és én is találkoztam már vele.

A VI. ponttal az EKR-ben szintén nincs teendő, csak a papír alapon benyújtott dokumentumok esetében szükséges az aláírás.

Lehetséges megoldások a kitöltéssel kapcsolatos problémákra

Az EEKD-ra vonatkozó előírásokat a Kbt. mellett az Alkalmassági rendelet II. fejezete tartalmazza, amely meghatározza, hogy az egyes kizáró okokra a formanyomtatvány mely részében kell nyilatkozni. A KH Útmutató szintén segítséget nyújt a kizáró okokkal kapcsolatos kitöltéshez, de a fent leírtak alapján úgy tűnik, ezek nem elegendők, illetve nem is terjednek ki az EEKD mindegyik részére.

¹⁵ Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2021. III. évfolyam 1. szám, 2021. januári összefoglaló, 10. kérdés.

Az EU rendelet (3) preambulumbekzdése elírja, hogy az ajánlatkérőknek „előre egyértelműen meg kell jelölniük a gazdasági szereplők által az egységes európai közbeszerzési dokumentumban megadandó információk körét az eljárást megindító felhívásban, vagy az abban elhelyezett, a közbeszerzési dokumentumok egyéb részeire való hivatkozás útján, mely dokumentumokat a gazdasági szereplőknek minden esetben gondosan át kell tanulmányozniuk részvételükkel és pályázatuk lehetséges benyújtásával összefüggésben.” A Kbt. 67. § (2) bekezdése szerint „az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban köteles arra vonatkozó iránymutatást adni, hogy az alkalmassági követelményeknek való megfelelésről a gazdasági szereplő az egységes európai közbeszerzési dokumentumban milyen részletességű nyilatkozatot köteles tenni.”

Arra a kérdésre, hogy tesz-e EEKD kitöltési útmutatót a dokumentációba, az AK válaszolók kicsivel több, mint a fele adott „igen” választ. Tapasztalataim szerint van, aki az EU rendelet „Kitöltési útmutató” részét használja, van, aki egy rövid összefoglalót készít, és van, aki egy majdnem teljesen kitöltött EEKD-t bocsát az ajánlattevők rendelkezésre. Az AT válaszolók közül kitöltési útmutatóval 1 válaszoló találkozott minden eljárásban, 11-en többnyire, 7-en ritkán, 4-en pedig soha nem láttak ilyen dokumentumot. Arra a kérdésemre, hogy ha kapnak kitöltési útmutatót, azt el szokták-e olvasni, 9-en adtak csak nemleges választ.

A kötelezően alkalmazandó kitöltési útmutatók sok problémát megoldhatnak, főleg, ha azokat az ajánlattevők valóban át is tanulmányozzák. De sajnos az eltérő ajánlatkérői gyakorlatra, értelmezésre nem jelentenek megoldást.

Javaslatként merült fel a kollégák részéről, hogy az EKR-ben amit lehet, azt előre és megfelelő módon töltsék ki maga a rendszer. Azok a részek pedig, amelyek kitöltése nem kötelező (pl. adatbázis elérési útvonalak, képviselői adatok), meg se jelenjenek, csak ha külföldi az ajánlattevő. Ezzel valóban csökkenthető lenne a bizonytalanság és a hiánypótlások száma, de teljes megoldást véleményem szerint nem jelentene. Valószínűleg lennének olyan ajánlattevők, akik – ahogy most is tapasztaljuk – akkor sem módosítanának az elő-

re megadott válaszokon, ha arra szükség lenne (lásd védett munkahelyek).

A kollégák másik megoldásként egy egységes, közérthető nyelven megfogalmazott, minden pontra kiterjedő, „központi” kitöltési útmutató rendelkezésre bocsátását javasolták, amely példákkal szemlélteti, mely esetben mely kérdésre kell válaszolni, és milyen adatokat kötelező megadni. Én is szükségesnek tartok egy ilyen dokumentumot. Az EEKD 7 éves alkalmazásának tükrében ez a javaslat valószínűleg furcsának tűnik, de a bemutatott számtalan hiba és értelmezési eltérés alapján egy ilyen dokumentum tudná biztosítani az egységes jogalkalmazást, a mindkét oldalon felmerülő bizonytalanságok megszüntetését. Ez pedig mindenkinek az érdeke, hiszen a hiánypótlások egyrészt meghosszabbítják a bírálatot, másrészt pedig az ajánlat érvényességének nem megfelelő megállapításával kapcsolatos kockázatot rejtenek magukban. Az EEKD használatával kapcsolatban ugyanis még a hiánypótló kötelezettség értelmezése is gyakran bizonytalanságot okoz. A Közbeszerzési Hatóságnak a Közbeszerzési Értesítő Plusz folyóiratban¹⁶ adott egyik válasza szerint, ha „az ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentumokban nem került kifejezetten előírásra a gazdasági szereplő EU adószámának, a képviselő születési idejének és helyének, valamint az „Amennyiben szükséges, részletezze a képviseletre vonatkozó információkat (a képviselet formája, köre, célja stb.)” felvezetésű rovatnak – tehát az Adatoknak – az ajánlattevő általi megadásának/kitöltésének kötelezettsége, abban az esetben [...] a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő részéről nem kötelező hiánypótlási felhívás kibocsátása.” A Hatóság – a korábban már hivatkozott döntőbizottsági határozatnak megfelelően – kitért továbbá arra is, hogy *kizárólag* a fenti, nem kötelező adatok hiányára alapítva nem nyilvánítható az ajánlat érvénytelenné. Az általános gyakorlat azonban az, hogy ami hibás, hiányos, azt a közbeszerzők hiánypótlatják, különösen az európai uniós támogatásból megvalósuló beszerzések esetében. Csökkentené az ezzel kapcsolatos bizonytalanságot az is, ha rendelkezésre állna egy olyan útmutató, közlemény, amely kifejezetten kitérne az EEKD-val kapcsolatos hiánypótlási elvárásokra.

¹⁶ Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2021. II. évfolyam 3. szám, 2021. márciusi összefoglaló, 2. kérdés.

2023. október 24-től új uniós hirdetménymintákat kell használni, amelyek tartalmazznak majd a kizáró okok és alkalmassági követelmények tekintetében is adatokat. Az egyszeri adatszolgáltatás elvének érvényesítése érdekében lehetséges, hogy módosul az EEKD is, mert lehetővé válik az elektronikus hirdetményekkel való

összekapcsolása.¹⁷ Bízunk benne, hogy ha lesz változás, az valódi adminisztráció csökkentést és egyszerűbb használatot eredményez majd.

Végül szeretném megköszönni minden kollégának, aki válaszával segítette a cikk megírását.

¹⁷ Lásd ezzel a témával kapcsolatban a Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2022. IV. évfolyam 3. számában Dr. Zámbó Ákos Bertalan „eForms - az új uniós hirdetményminták” c. cikkét.