



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2023. V. évfolyam 7. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ STATISZTIKÁK FELHÍVÁSFIGYELŐ HIRDETMÉNYEK HATÁROZATOK

Folyamatosan frissülő applikációnknak már több mint 6000 felhasználója van. Ha praktikus és sokoldalú segítségre van szüksége a közbeszerzések világában, töltse le Ön is a Napi Közbeszerzést!



2023. V. évfolyam 7. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Varga Zs. András

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
tanszékvezető, egyetemi tanár

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Prof. Dr. Boros Anita

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,
egyetemi tanár

Prof. Dr. Herbert Kupper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

Gazdaságstratégiaért és szabályozásért felelős államtitkár

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, Közbeszerzési
Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

Dr. Szeiffert Gabriella

Közbeszerzési Hatóság, osztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

Lónyai Kaczur Piroska

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, informatikai
koordinátor

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, Közbeszerzési
Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

A Közbeszerzési Értesítő Plusz havi rendszerességgel megjelenő lapszámaiban szereplő cikkek lektorálása a nyílt lektorálás elvével történik.

TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László PhD)... 2

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai
(Rakovitsné dr. Szini Katalin)..... 3

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva)..... 13

D.116/10/2022. számú határozat 13

Közbeszerzési iránytű..... 21

Hét éves az Egységes Európai Közbeszerzési Dokumentum

(Dr. Hubai Ágnes)..... 21

Új környezeti célok, fejlődő közbeszerzési megoldások

(Dr. Poór Péter) 31

Változások a közbeszerzési törvényben a 2023. évi XVI.
törvény alapján

(Dr. Várhomoki-Molnár Márta)..... 40

Statisztika (Varga László)

A közbeszerzési eljárások főbb adatainak összehasonlítása az elmúlt öt évre vonatkozóan (2018-2022) 54



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

Honlap: <https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/>
Szerkesztőségi email cím: ertesitoplus@kt.hu

Nyomdai előkészítés:
Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:
Pátria Nyomda Zrt.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2023. év júliusában megjelenő hetedik számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – egyebek mellett – a következő témákkal összefüggésben nyújt eligazítást a jogalkalmazók számára: egyes szerződésmódosítási jogalapok alkalmazhatóságának vizsgálata, a becsült érték meghatározása, a felolvasólapon szereplő megajánlások módosításának lehetősége és az árazott költségvetés hiánypótlásával összefüggő egyes kérdések.

A *jogorvoslati aktualításokat bemutató rovatban* ismertetett határozat az aránytalanul alacsony ár indoklására vonatkozó eljárásban a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti egyéb okból történő érvénytelenség megállapításának jogszerű alkalmazásával és a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenségi októl történő elhatárolásával foglalkozik.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* három írás kerül publikálásra. Az első a 7 éve bevezetett Egységes Európai Közbeszerzési Dokumentummal foglalkozik. A formanyomtatvány megalkotásának fő célja az volt, hogy csökkentse a közbeszerzési eljárásban az adminisztratív terheket. A cikk a formanyomtatvány kitöltésével kapcsolatos hibákat, bizonytalanságokat elemzi, és próbál megoldást találni ezek elkerülésére. A második, „Új környezeti célok, fejlődő közbeszerzési megoldások” című szakcikkben bemutatásra kerül, hogy az ajánlatkérők számára a jelenleg hatályos jogszabályok mentén, milyen megoldási lehetőségek állnak rendelkezésre a zöld szempontok beépítésére közbeszerzési eljárások során. A harmadik tanulmány a Kbt. 2023. május 3-án elfogadott módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény által bevezetett legfontosabb változásokat ismerteti. A 2022-ben elfogadott, a nemzetközi közbeszerzési eszközről (IPI) szóló rendelet és a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló 2022. december 14-i (EU) 2022/2560 európai parlamenti és tanácsi rendelet (DFS rendelet) végrehajtásához kapcsolódó módosítások vonatkozásában pedig részletesebben kitér annak tárgyalására is, hogy az új rendeletek hogyan érintik majd a hazai közbeszerzési jogalkalmazást.

A *Statistika rovat* a közbeszerzési eljárások főbb adatainak elemzését tartalmazza az elmúlt öt évre vonatkozóan.

Dr. Kovács László PhD
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Rakovitsné dr. Szini Katalin, főosztályvezető-helyettes, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2023.7.1

A Közbeszerzési Hatóság állásfoglalások formájában ad felvilágosítást a közbeszerzési eljárásokban résztvevő jogalkalmazók számára a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) és kapcsolódó végrehajtási rendeleteinek alkalmazásával összefüggő általános jellegű megkeresésekre.

Alábbiakban a Kbt. alkalmazásával összefüggő kérdésekre adott válaszainkat rendeztük sorrendbe, bízva abban, hogy iránymutatásaink nem csak a kérdésfeltevőknek, hanem valamennyi Olvasónknak hasznos információkkal szolgálnak.

Felhívjuk Tisztelt Olvasóink figyelmét, hogy a közbeszerzésekre irányadó jogszabályok alkalmazásával kapcsolatos döntések meghozatala mindenkor a közbeszerzési eljárások résztvevőinek joga és felelőssége. Hangsúlyozzuk továbbá, hogy az állásfoglalásokban megfogalmazott véleményeknek jogi ereje, kötelező tartalma nincsen.

1. kérdés

A közbeszerzési eljárások során ajánlatkérők – támogatási szerződés iránti kérelem benyújtása esetén a Kbt. 53. § (5)-(6) bekezdése alapján – a szerződés hatályba lépését felfüggesztő feltételhez kötik, mely szerint a szerződés azon a napon lép hatályba, amelyen a támogatási szerződés létrejön, a pénzügyi fedezet felhasználhatóvá válik és erről a vállalkozót értesítik. Amennyiben a hatályba léptető feltétel beálltára legkésőbb a szerződés létrejöttétől számított meghatározott időn belül, jellemzően általában 6 hónapon belül nem kerül sor, a szerződés automatikusan, a felek további jognyilatkozata nélkül is megszűnik. Módosítható-e jogszerűen a hatályba léptető feltétel, ha ajánlatkérő úgy látja, hogy az eredetileg megjelölt határidőn belül a hatályba léptető feltétel nem tud megvalósulni, azonban egy későbbi időpontban a támogatási szerződést megkötöti, a pénzügyi fedezet a rendelkezésére áll, és a szerződés hatályba lépésének nem lenne akadály?

Amennyiben igen, a 6 hónapos időtartamot mennyivel módosíthatják a felek jogszerűen, mely módosítást tekinthetjük már olyan mértékű módosításnak, amely új közbeszerzési eljárás lefolytatását teszi szükségessé? Milyen egyéb feltételeket szükséges vizsgálni a feleknek a módosítás jogszerűsége szempontjából?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint a kérdéses esetben két szerződésmódosítási jogalap vizsgálata merülhet fel, melyek közül a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti feltételek közül az előre nem láthatóság követelménye – a döntőbizottsági joggyakorlat alapján – nem állapítható meg egy támogatási döntés elhúzódnása esetén. Továbbá jellemzően nem tekinthető – a Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján – nem lényegesnek egy olyan módosítás, mely az eredeti felfüggesztő feltételben szereplő időtartamot – nem csekély mértékben – meghosszabbítaná.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján a (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés - a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

- ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre;
- cb) a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;
- cc) az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ha egymást követően több olyan módosításra kerül sor, amelyek a ca) alpont szerinti több, egymással nem összefüggő körülmény miatt merültek fel, ez a korlátozás az egyes módosítások nettó értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják e rendelkezés megkerülését.

Tekintettel arra, hogy a kérdéses esetben nincs szó sem ellenérték növekedésről, sem a szerződés általános jellegeinek a megváltozásáról, így az előre nem látható körülmények fennállását szükséges kiemelten vizsgálni a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont körében.

A kérdéses esettel összefüggésben fontos lehet kiemelni a Döntőbizottságnak a D.62/19/2020. számú határozatában foglaltakat, miszerint a Döntőbizottság a szerződésmódosítás szempontjából nem értékelte előre nem látható körülményként azt, hogy az irányító hatóság a támogatási szerződés megkötésére vezető folyamat során több alkalommal a támogatási szerződés megkötéséhez szükséges dokumentumok megküldését, illetve pontosítását kérte, amely miatt mind a támogatási szerződés megkötésére, mind az előleg folyósítására az érintett I. rendű kérelmezett által feltételezett időpontnál későbbi időpontban került sor.

A jogorvoslati eljárás alapjául szolgáló esetben az I. rendű kérelmezett a támogatott projekttel összefüggő közbeszerzési eljárást úgy indította meg, hogy még nem rendelkezett hatályos támogatási szerződéssel, így a teljesítés időpontját azon feltételezés alapján határozta meg (mind a közbeszerzési eljárásban, mind a vállalkozási szerződésben), hogy az általa vélt időpontban már hatályos támogatási szerződéssel fog rendelkezni. Azonban kellő gondossággal eljárva az I. rendű kérelmezettnek – figyelemmel a pályázati felhívás mellékletét képező általános útmutatóra, valamint a releváns jogszabályi rendelkezésekre – előre kellett látnia, hogy van esély arra, hogy a részéről feltételezett időponthoz képest később kerül sor a támogatási szerződés megkötésére és így az előleg folyósítására. Tekintettel arra, hogy az I. rendű kérelmezett egy feltételezésből indult ki arra vonatkozóan, hogy mennyi időt fog igénybe venni a támogatási szerződés megkötése, kellő gondossággal eljárva számolnia kellett volna azzal, hogy a folyamat elhúzódhat.

Tekintettel arra, hogy a jelen esetben feltételes közbeszerzési eljárás került lefolytatásra, így már az eljárás előkészítése során előre látható volt, hogy az ajánlatkérő csak a támogatási összeg birtokában lesz képes a feladat megvalósítására, egyéb körülmény a kérdés alapján nem merült fel, amely ezt befolyásolná. Ennek megfelelően előre tudható volt, hogy csak a támogatás megnyitása biztosíthatja a szerződés fedezetét, így álláspontunk szerint – a rendelkezésre álló információk alapján, – a támogatás elhúzódása nem tekinthető előre nem

látható körülménynek, így ez nem alapozza meg a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában írott azon követelményt, hogy az adott körülmény bekövetkezésével az ajánlatkérő – kellő előrelátás mellett – nem számolhattott.

A Kbt. 141. § (6) bekezdése kimondja, hogy a (2) és (4) bekezdésben szabályozott eseteken kívül, a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha

- a) olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna;
- b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy
- c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.

A Kbt. – többek között – akkor engedi egy szerződés módosítását, ha a módosítás nem lényeges. A módosítás lényegességét az eset összes körülményét mérlegelve kell ajánlatkérőnek megítélnie, de figyelemmel kell lennie a Kbt. 141. § (6) bekezdésében megadott korlátokra. A jogalkotó néhány lehetőséget kiemelt, melyet minden esetben lényegesnek kell tekinteni, így ezen körülmények fennállása esetén a szerződés módosítása a Kbt.-be ütközik, azonban egyéb, ezektől eltérő körülmények is minősülhetnek lényegesnek.

Álláspontunk szerint a kérdésben szereplő, a szerződést hatálybaléptető feltételben rögzített időtartam meghosszabbítása alapvetően a Kbt. 141. § (6) bekezdés szerinti szerződésmódosítási jogalapnak sem feleltethető meg. Egy közbeszerzési eljárás tekintetében annak a körülménynek a jelentős mértékű módosítása, hogy a szerződés hatálybalépése a támogatási szerződés megkötésének idejétől függ, melynek eredménytelen eltelte esetén a szerződés nem lép hatályba, olyan módosításnak tekinthetők, amelyek befolyásolhatták volna a részvételre jelentkezők részvételi vagy az ajánlattevők ajánlattételi szándékát. Ekként, a szerződés hatály-

balépésének felfüggesztése, annak időtartamának meghosszabbítása a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontra tekintettel is jellemzően lényeges módosításnak minősül, amennyiben a körülmények összességét is figyelembe véve az jelentős mértékű. Kiemelendő még a Közbeszerzési Döntőbizottság D.508/12/2022. számú határozata e körben, mely szerint a megkötendő szerződés lényeges feltételét képezi a hatálybalépésének időpontja, melynek ismerete alapvetően befolyásolja, hogy az adott eljárásban mely szereplők nyújtanak be ajánlatot meglévő szerződéses állományuk ismeretében, illetve az árképzésüket, az ajánlati áruk kialakítását is ennek ismeretében végzik el. Az adott esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság a 100%-os határidőnövekményt lényegesnek tekintette. Ezenfelül a tárgyi határozat a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja és 141. § (4) bekezdés a) pontja fennállását is vizsgálta [utóbbi hiányát megállapítva]. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont tekintetében a Közbeszerzési Döntőbizottság kimondta, hogy az ajánlatkérő – épp a feltételes jelleg miatt – az eljárás előkészítésétől kezdve tudatában van annak, hogy a forrás nem áll [nem teljes mértékben áll] rendelkezésére, így összességében a hatályba lépés felfüggesztő feltételhez kötése önmagában is jelentős bizonytalanságot jelent, így a felfüggesztő feltétel további meghosszabbítása, azaz a körülmények még bizonytalanabbá tétele előre nem láthatóságra hivatkozással fogalmilag kizárt [említett határozat 47. pont].

2. kérdés

A Kbt. 114. § (11) bekezdése nem szabályozza, hogy az „előző év”-et honnan szükséges vizsgálni, ezért kérdésként merült fel, hogy ajánlatkérő eljárása esetében a felhívás feladását megelőző évet szükséges vizsgálni (2021. év) vagy a bontást követően a bírálatot megelőző évet szükséges vizsgálni (2022. év). Ajánlatkérő a Kbt. 114. § (11) bekezdés szerinti „előző év” árbevételének fentebb leírtak szerinti vizsgálatára vonatkozóan nem tett előírást a kiadott közbeszerzési dokumentumokban.

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Kbt. 114. § (11) bekezdésben szereplő „előző évként” az eljárást megindító felhívás feladását megelőző évet szükséges vizsgálni ajánlatkérő eltérő rendelkezése hiányában.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 114. § (11) bekezdése szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát fenntarthatja az előző évben, árubeszerzés és szolgáltatás esetén százmillió forint, építési beruházás esetén egymilliárd forint, általános forgalmi adó nélkül számított árbevételt el nem érő azon ajánlattevők számára, akik teljesítésükhöz a jelen bekezdés szerinti feltételnek ugyancsak megfelelő alvállalkozót vesznek igénybe, és akik az előírt alkalmassági követelményeknek a jelen bekezdés szerinti feltételeknek ugyancsak megfelelő más szervezet kapacitására támaszkodva felelnek meg.

Fenti jogszabályi rendelkezésnek megfelelően az uniós értékhatárokat el nem érő értékű közbeszerzési eljárások esetében - a jogszabályhelyben foglalt feltételek megvalósulása esetén - az ajánlatkérő élhet azzal a lehetőséggel, hogy a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát meghatározott árbevételi mértéket el nem érő gazdasági szereplők [tipikusan a kis- és középvállalkozások] részére tartsa fenn.

A Kbt. 3. § 23. pontja alapján a közbeszerzés megkezdése a közbeszerzési vagy koncessziós szerzési eljárást megindító vagy meghirdető hirdetmény feladásának időpontja, a hirdetmény nélkül induló eljárások esetében pedig az eljárást megindító felhívás vagy a tárgyalási meghívó megküldésének, ennek hiányában a tárgyalás megkezdésének időpontja.

A közbeszerzési eljárásban való részvétel tehát a közbeszerzés megkezdésétől, azaz - jelen esetben - az eljárást megindító felhívás feladásától számítható. Ezzel együtt, a Kbt. 114. § (11) bekezdés alkalmazásakor ajánlatkérőnek célszerű egységesen megjelölni az eljárást megindító felhívásban azt az időpontot, amelytől számítva az előző évi árbevételt figyelembe veszi, hogy ezzel biztosítsa az esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód alapelve mellett a verseny tisztaságát és nyilvánosságát.

3. kérdés

A Kbt. 12. § (1) bekezdés a) és b) pontja határozza meg, mely vállalkozások közti viszony tekintetében alkalmazható a bekezdés. Mind az a) pontnak, mind a b) pontnak további feltétele az árbevételi adat előírásainak teljesülése? Vagy az a) pont önállóan értelmezendő kivételi eset és a b) pont esetében

kell csak árbevételi adatot vizsgálni? A Kbt. 12. § (1) bekezdés b) pont akként fogalmaz, hogy „előző háromévi átlagos összárbevételének legalább 80%-a”. Helyesen értelmezik-e a fordulatot, ha a megelőző három lezárt üzleti év (2022-2021-2020) árbevételi adatait összeadják és osztják az évek számával és ezen átlagos összárbevételi adatra vetítik rá a 80%-ot?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint a Kbt. 12. § (1) bekezdésben szereplő árbevételi követelmény a Kbt. 12. § (1) bekezdés a), illetve b) pont szerinti esetben is érvényesül, attól függően, hogy a közszolgáltató ajánlatkérő kapcsolt vállalkozásával vagy közszolgáltató ajánlatkérők közös vállalkozásának valamely tagjával kapcsolt viszonyban lévő vállalkozással kötendő szerződésről van szó. A Kbt. 12. § (1) bekezdése szerinti, az Európai Unión belüli árubeszerzések, szolgáltatások, vagy építési beruházásokból a Kbt. 12. § (1) bekezdés a) vagy b) pontja szerinti kapcsolt vállalkozással vagy a közszolgáltató ajánlatkérővel folytatott gazdasági tevékenységből származó árbevételnek a kiszámítása akként történik, hogy a szerződéskötést megelőző három év – tevékenységként elkülönített – összesített árbevételét kell vizsgálni a közszolgáltató ajánlatkérővel szerződést kötni kívánó szervezet kapcsán.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/25/EU irányelvének (a továbbiakban: Közszolgáltatói Irányelv) (39) preambulumbekkezdése szerint számos olyan közszolgáltató ajánlatkérő létezik, amely felépítését tekintve több különálló vállalkozásból álló gazdasági csoport, és gyakori, hogy e különálló vállalkozások mindegyikének speciális szerepe van a gazdasági csoporton belül. Indokolt ezért kizárni egyes olyan, szolgáltatásnyújtásra, árubeszerzésre és építési beruházásra irányuló szerződéseket, amelyeket olyan kapcsolt vállalkozásnak ítélnék oda, amelynek fő tevékenysége ilyen szolgáltatás, árubeszerzés vagy építési beruházás teljesítése azon csoport részére, amelyhez tartozik, ahelyett, hogy azokat a piacon kínálná fel. Szintén indokolt kizárni egyes olyan szolgáltatásnyújtásra, árubeszerzésre és építési beruházásra irányuló szerződéseket, amelyeket a közszolgáltató ajánlatkérő olyan közös vállalkozásnak ítélt oda, amelyet több közszol-

gáltató ajánlatkérő az ezen irányelv által szabályozott tevékenységek végzése céljából hozott létre, és amelynek az adott közszolgáltató ajánlatkérő is tagja. Helyénvaló azonban biztosítani, hogy ez a kizárás ne vezessen a versenynek a közszolgáltató ajánlatkérőkhöz kapcsolt vállalkozások, illetve közös vállalkozások javára történő torzulásához; indokolt megfelelő szabályrendszert megállapítani különösen az árbevétel azon hányadára vonatkozó felső határokat illetően, amelyet a vállalkozások a piacon szerezhettek meg, és amelynek meghaladása esetén elveszítenék annak lehetőségét, hogy az eljárást megindító felhívás nélkül ítélnék oda nekik szerződést, továbbá a közös vállalkozások alapítása tekintetében, valamint e közös vállalkozások és az azokat alkotó közszolgáltató ajánlatkérők közötti kapcsolatok stabilitása tekintetében.

A Közszolgáltatói Irányelv 29. cikkének (3) bekezdése szerint a 28. cikk ellenére, és feltéve, hogy teljesülnek az e cikk (4) bekezdésében foglalt feltételek, a Közszolgáltatói Irányelv nem alkalmazandó olyan szerződésekre, amelyeket:

a) valamely közszolgáltató ajánlatkérő egy kapcsolt vállalkozásnak ítélt oda, vagy

b) valamely, kizárólag közszolgáltató ajánlatkérőkből álló, a 8-14. cikkben meghatározott tevékenységek végzése céljából létrehozott közös vállalat ítélt oda egy olyan vállalkozásnak, amely az említett ajánlatkérők valamelyikéhez kapcsolódik.

A Közszolgáltatói Irányelv 29. cikkének (4) bekezdése szerint a (3) bekezdést:

a) szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésekre akkor kell alkalmazni, ha a kapcsolt vállalkozás által nyújtott összes szolgáltatást figyelembe véve a kapcsolt vállalkozás előző három évre vonatkozó átlagos összbevételének legalább 80%-a e szolgáltatásoknak a közszolgáltató ajánlatkérő vagy más olyan vállalkozások részére történő teljesítéséből származik, amelyekhez a vállalkozás kapcsolódik;

b) árubeszerzésre irányuló szerződésekre akkor kell alkalmazni, ha a kapcsolt vállalkozás által teljesített összes szállítást figyelembe véve a kapcsolt vállalkozás előző három évre vonatkozó átlagos összbevételének legalább 80%-a e szállításoknak a közszolgáltató ajánlatkérő vagy más olyan vállalkozások részére történő teljesítéséből származik, amelyekhez a vállalkozás kapcsolódik;

c) építési beruházási szerződésekre akkor kell alkalmazni, ha a kapcsolt vállalkozás által teljesített összes beruházást figyelembe véve a kapcsolt vállalkozás előző három évre vonatkozó átlagos összbevételének legalább 80%-a e beruházásoknak a közszolgáltató ajánlatkérő vagy más olyan vállalkozások részére történő teljesítéséből származik, amelyekhez a vállalkozás kapcsolódik.

A fenti irányelvi rendelkezések hazai jogszabályi környezetbe való átültetése eredményeképpen - a Kbt. 12. § (1) bekezdése szerint - a Kbt.-t nem kell alkalmazni

a) a kapcsolt vállalkozással megkötött közszolgáltatói szerződésre,

b) a kizárólag közszolgáltató ajánlatkérők részvételével, a Kbt. szerinti közszolgáltató tevékenység folytatása céljából létrehozott közös vállalkozás által ezen közszolgáltató ajánlatkérők valamelyikének kapcsolt vállalkozásával megkötött közszolgáltatói szerződésre,

feltéve, hogy az Európai Unión belüli árubeszerzések, szolgáltatások, vagy építési beruházások terén az a) vagy a b) pont szerinti szervezet előző háromévi átlagos összárbevételének legalább 80%-a a vele az a) pont szerinti viszonyban álló más szervezettel vagy a közszolgáltató ajánlatkérővel folytatott gazdasági tevékenységből származott.

A Kbt. 12. § (1) bekezdés szerinti kivételi kör alkalmazásának alapvető feltétele, hogy olyan kapcsolt vállalkozással kerüljön sor a közszolgáltatói szerződés megkötésére, amelynek fő tevékenysége a beszerzés tárgyát képező szolgáltatás nyújtása, árubeszerzés vagy építési beruházás teljesítése annak a vállalkozáscsoportnak a részére, amelyhez tartozik. Azaz, a Kbt. 12. § (1) bekezdésében szereplő árbevételi követelmény a Kbt. 12. § (1) bekezdés a), illetve b) pont szerinti esetben is alkalmazandó.

A Kbt. 12. § (1) bekezdése háromévi átlagos összárbevételről szól, a szerződés tárgya – építési beruházások, árubeszerzések, szolgáltatás-megrendelések – szerint elkülönítetten. A Közszolgáltatói Irányelv 29. cikkének (4) bekezdés a)-c) pontjai is akként értelmezendők, hogy az érintett szervezet az árubeszerzéseiből, építési beruházásaiból és szolgáltatásaiból származó árbevételét elkülönítetten köteles figyelembe venni. Az így elkülönített, tárgyét megelőző három évi összesített árbevételek legalább 80 %-a kell, hogy a közszolgáltató ajánlatkérővel vagy a közszolgáltató ajánlatkérővel/közös vállal-

kozással kapcsolt viszonyban álló más szervezettel folytatott gazdasági tevékenységből származzon.

4. kérdés

Ajánlatkérő közbeszerzési eljárás lefolytatását tervezi gépjárművek javítása tárgyban 12 hónapra (+12 hónap opció). A gépjármű szerviz az elvégzett javítás költségeiről a számlát egyben, az ajánlatkérő részére állítja ki, amit egyrészt az ajánlatkérő (CASCO biztosítás terhére elvégzett szolgáltatások esetén jellemzően az önrész összege), másrészt a biztosítótársaság fizet ki közvetlenül a gépjármű szerviz számára. Ajánlatkérőnél a javítási költség bruttó módon kerül kiadásként elszámolásra, a biztosító által fizetett rész a könyvelésben bevételként kerül figyelembevételre. A gépjárműjavítási szolgáltatás becsült értékének meghatározása során a „teljes ellenszolgáltatásba” a biztosítótársaságok által megtérített rész értékét is bele kell-e érteni a Kbt. 17. § (2) bekezdése értelmében?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint a gépjárműjavítási szolgáltatás becsült értékének meghatározása során a „teljes ellenszolgáltatásba” a biztosítótársaságok által megtérített rész értékét is bele kell érteni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 16. § (1) bekezdés alapján a közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyaért az adott piacon általában kért vagy kínált - általános forgalmi adó nélkül számított, a 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított - teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén a teljes ellenszolgáltatásba az opcionális rész értékét is bele kell érteni. Mennyiségi eltérés meghatározása esetén a szerződésben megjelölt legnagyobb mennyiséget kell figyelembe venni a becsült érték meghatározása során.

A Kbt. 16. § (1) bekezdés értelmében az adott beszerzési igény tárgyaért (jelen esetben gépjármű javítás) a piacon általában kért/kínált nettó teljes ellenszolgáltatás jelenti a beszerzés becsült értékét, azaz minden olyan költség figyelembe veendő, amelyet a beszerzési igénnyel érintett gépjárművek – ajánlatkérő által előírt esetekben és feltételekkel megrendelt – javítása igényel jellemzően. Mindezt nem befolyásolja az, hogy a gépjármű javítás ellenszolgáltatása milyen konstrukcióban kerül kifizetésre, elszámolásra (többek között az sem, hogy az ajánlatkérőnél a biztosítási konstrukcióra tekintettel esetleg

bevételeként jelenik meg a javításért kifizetett ellenszolgáltatás egy része), így a biztosítótársaságok által megterített rész értékét is figyelembe kell venni. Ezt erősíti, hogy a kérdésben foglaltak alapján a gépjármű szerviz az elvégzett javítás költségeiről a számlát egyben, az ajánlatkérő részére állítja ki.

A Kbt. 17. § (2) bekezdése szerint az árubeszerzés vagy a szolgáltatás becsült értéke a rendszeresen vagy az időszakonként visszatérően kötött szerződés esetében:

a) az előző naptári év során kötött azonos tárgyú szerződés vagy szerződések szerinti tényleges ellenszolgáltatás, módosítva a következő naptári év alatt várható mennyiségi és értékbeli változással, vagy

b) az első teljesítést követő, a következő tizenkét hónap alatti vagy a tizenkét hónapnál hosszabb időre kötött szerződés vagy szerződések időtartama alatti becsült ellenszolgáltatás.

A becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a szerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója (2021.09.30.) alapján a Kbt. 17. § (2) bekezdés szerinti becsült érték megállapítási módszer akkor alkalmazható, ha az érintett szerzési igények rendszeresen, minden évben felmerülnek, és az ajánlatkérő folyamatos működésének biztosítása érdekében az ellátásukra vonatkozó szerződéseket az ajánlatkérőnek minden évben újra meg kell kötnie. E szerzések esetében az uniós közbeszerzési irányelvek – és ennek megfelelően a Kbt. – speciális szabályokat adnak, és a becsült értéket éves szinten rendelik meghatározni.

Adott esetben tehát a Kbt. 16. § (1) bekezdés szerinti becsült érték éves szinten is meghatározható, de opcionális rész esetén annak értékével is számolnia kell ajánlatkérőnek.

5. kérdés

A Kbt. Második része szerinti nyílt közbeszerzési eljárásban az ajánlattevőknek részletes árajánlatot kellett benyújtaniuk, amelyben az egységárak megadásán keresztül tudták megadni a szerződés tárgyát képező takarítási szolgáltatás havi nettó díját, és ezt a havi nettó díjat kellett feltüntetniük az ajánlatukban a felolvasólapon. Az eljárásban ajánlatot benyújtó egyik ajánlattevő az ajánlatkérői előírásokkal szemben a részletes árajánlatában foglalt nettó havi díjának 2 évre vetített összegét tüntette fel a felolvasólapon. Ajánlatkérő a Kbt. 71. §-a szerint felvilágosítás kérés keretében hívta fel ajánlattevőt

az ajánlatában szereplő fenti ellentmondás feloldására. Ajánlattevő válaszában előadta, hogy tévedésből a részletes árajánlatában szereplő nettó havi díj két évre vetített összegét tüntette fel a felolvasólapon, és benyújtotta a részletes árajánlatában foglaltaknak megfelelően módosított felolvasólapot. A módosított felolvasólapon feltüntetett nettó havi díj alapján az ajánlattevő az értékelés során az utolsó helyről a második helyre lépett elő. Ajánlattevő jogszerűen feloldhatja-e az ajánlatában szereplő fenti ellentmondást a felolvasólap módosításával, tekintettel a Kbt. 71. § (8) b) pontjára, illetve arra, hogy a felolvasólap javítására a joggyakorlat alapján csak számítási hiba keretében van lehetőség, azonban a fenti esetben történt elírás nem tekinthető számítási hibának? Ha ajánlattevő jogszerűen nem javíthatja a felolvasólapot, akkor ajánlatkérő érvénytelenné nyilváníthatja-e az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára tekintettel?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint jelen esetben a felolvasólap javítása nem ütközik a Kbt. 71. § (8) bekezdésébe.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 71. § (8) bekezdése alapján a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása:

a) nem járhat a 2. § (1)-(3) és (5) bekezdésében foglalt alapelvek sérelmével és

b) annak során az ajánlatban a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében csak olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, továbbá átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető vagy törölhető, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács hiánypótlás szabályairól szóló útmutatója (2023. február 20.) kiemeli a Közbeszerzési Döntőbizottság D.527/20/2013. számú határozatát, mely szerint a felolvasólap és a tételes költségvetés egymással összefügg, külön-külön nem kezelhető, így egyik dokumentum sem nevezhető fajsúlyosabbnak a másiknál. Az adott ügyben az érintett ajánlattevő által önkéntes hiánypótlásként becsatolt felolvasólap azonos összeget tartalmazott, mint az árazott

költségvetésben és a szerződéstervezetben feltüntetett ajánlati ár. Az ajánlati árat tulajdonképpen a tételes költségvetés benyújtásával kellett meghatározni, amelynek az érintett ajánlattevő hiánytalanul eleget tett, ténylegesen és teljes körűen a beszerzés tárgyra megtéve ajánlatát. A felolvasólap hiánypótlása – és az abban feltüntetett ajánlati ár – így nem eredményezte sem az ajánlati ár vagy annak értékelés alá eső részösszegének, sem az ajánlattevők közötti verseny eredményének és az értékeléskor [69. § (3) bekezdése] kialakuló sorrend változását.

Jelen esetben a kérdés alapján a részletes árajánlatban az érintett ajánlattevő – az ajánlatkérő előírásának megfelelően – (nettó) havi díjat tüntetett fel, míg a felolvasólapon – ajánlatkérő előírásával szemben – annak 2 évre vetített összegét. Ajánlatkérő ezen ellentmondás feloldására felvilágosításkéréssel fordult az érintett ajánlattevőhöz, aki – arra adott válaszául – a felolvasólapon szereplő összeget módosította, javította a részletes árajánlatában foglaltaknak megfelelően.

Azaz, az ajánlatkérő előírásának megfelelő – egyértelműen és megalapozott módon beazonosítható – megajánlás az ajánlat más részéből megismerhető volt, illetve azon nem változtatott a felvilágosítás megadásával az ajánlattevő, amikor a részletes árajánlatában foglaltaknak megfelelő nettó havi díjat tüntette fel a javított felolvasólapon.

6. kérdés

Ha az egyik ajánlattevő ajánlatában egyrészt olyan építész költségvetést árazott és nyújtott be, melyet az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás megindításakor bocsátott rendelkezésre, és amely költségvetés az eljárás során, a kiegészítő tájékoztatások miatt kétszer is módosításra került, másrészt viszont egyáltalán nem nyújtotta be ajánlatában az ún. kiegészítő építész költségvetést (melyet eredetileg nem, csak a kiegészítő tájékoztatás alkalmával bocsátott az ajánlatkérő rendelkezésre, és melynek összege hozzávetőlegesen másfél millió forint) – sem excel formátumban, sem .pdf formátumban, akkor a Kbt. 71. § (1)-(3) bekezdésében foglalt rendelkezések alapján

1. az ajánlatkérő felhívhatja-e ezt az ajánlattevőt arra, hogy a be nem nyújtott kiegészítő építész költségvetést a felolvasólapon rögzített ajánlati ára alátámasztására nyújtsa be?

2. az ajánlatkérő felhívhatja-e ezt az ajánlattevőt arra, hogy a benyújtott, de nem az utolsó módosítás szerinti építész költségvetését javítsa, és a II. számú kiegészítő tájékoztatás alkal-

mával rendelkezésre bocsátott építész költségvetést nyújtsa be?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint az árazott költségvetés módosítására, kiegészítésére, javítására, illetve a kiegészítő építész költségvetés benyújtására hiánypótlás keretében csak a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pont alapján van lehetőség.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Azzal együtt, hogy nem ismert az adott közbeszerzési eljárás fajtája, a szerződés tételes vagy átalánydíjas jellege, a kiegészítendő, módosítandó tételek összetétele, mennyisége, mely körülmények befolyásolhatják a kérdések megítélését, az alábbi megállapítások tehetők jelen esetben.

A Kbt. 71. § (8) bekezdése alapján a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása:

a) nem járhat a 2. § (1)-(3) és (5) bekezdésében foglalt alapelvek sérelmével és

b) annak során az ajánlatban a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében csak olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, továbbá átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető vagy törölhető, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.

A kérdés alapján az építész költségvetés az ajánlatkérő – kiegészítő tájékoztatás keretében tett – előírásainak való megfelelés érdekében történő javítása és a kiegészítő építész költségvetés pótlása szükséges.

Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy a szóban forgó módosított ajánlatkérői előírások a költségvetéssel kapcsolatban akkor jogszerűek, ha a módosítás (beleértve a kiegészítő tájékoztatás során rendelkezésre bocsátott kiegészítő építész költségvetést) a Kbt. 55. § (6) bekezdésben foglaltaknak megfelel és adott esetben sor került az ajánlattételi határidő meghosszabbítására [Kbt. 52. § (4)-(5) bekezdés], módosító hirdetmény közzétételére [Kbt. 55. § (1) bekezdés] és/vagy az ajánlattevők

megfelelő tájékoztatására [Kbt. 55. § (3) bekezdés].

Egyebekben minden olyan esetben, amikor az adott költségvetési tételtől az ajánlat érvényessége vagy érvénytelensége függhet, az ajánlatkérő köteles ezzel a tétellel kapcsolatosan a megfelelő, a Kbt. 71. § (1) bekezdése szerinti hiánypótlást, felvilágosítást vagy a Kbt. 72. § szerinti árindokolást kérni, és lehetőséget adni az ajánlattevőknek arra, hogy tisztázhassák az ajánlatuk tartalmával kapcsolatos kétségeket [lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.20/21/2021. sz. határozatának 48-49. pontját].

Vizsgálandó egyrészt a Kbt. 71. § (8) bekezdés azon fordulata, amely a nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hibára utal. A nem megfelelően benyújtott költségvetés, illetve a kiegészítő építész költségvetés hiánya alapvetően nem tekinthető nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hibának, de erre az adott eset körülményeinek figyelembe vételével az ajánlatkérőnek kell megállapítást tennie.

A hiánypótlás megengedhetőségével kapcsolatban általánosságban megállapítható, hogy ha egy teljes egység, munkanem hiányzik, tehát nem egyes konkrét tételek, egységárak hiányosságairól, hibáiról van szó, akkor sem lehetséges a hiány pótlása. Például, az építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárásban benyújtott ajánlat részét képező költségvetés teljes tervfejezete nem valamely egyedileg meghatározható tétel vagy egységár hiányát jelenti, hanem ezeket meghaladó mértékű, az ajánlat egészét érintő általánosabb hiány, ezért a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjába ütközne ennek a pótlása. A Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata is ezt az elvet követi, lásd például a Közbeszerzési Döntőbizottság D.168/16/2020. számú határozatát.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.168/16/2020. számú határozatában rámutatott arra, hogy a Kbt. 71. § (8) bekezdése alapján átalánydíjas költségvetés esetén nem jogszerű a hiánypótlás, ha nem tett az ajánlattevő szakmai ajánlatot a teljes műszaki tartalomra, mert nem csak valamely tétel hiányzik az ajánlatból, hanem egy komplett költségvetési tábla is, 33 tétellel. A D.168/16/2020. számú határozatában a „Döntőbizottság fontosnak tartja annak rögzítését, hogy az ajánlattevőknek az ajánlataikat úgy kell megtenniük, hogy az vonatkozzon a teljes beszerzési tárgyra, a teljes műszaki tartalomra, mert az ajánlatkérő beszerzési igényére kell benyújtani az ajánlatokat, melynek egyik legfontosabb része a műszaki

leírásban megfogalmazott ajánlatkérői elvárásra adott szakmai ajánlat. Az ajánlatot a beszerzési tárgyra kell benyújtani. Ha valamely ajánlattevő nem teszi meg az ajánlatát a teljes beszerzési tárgyra, a teljes műszaki tartalomra, a hiánypótlási szabályok szerint nem áll fenn jogszerű lehetőség az ajánlat ezen hibájának korrigálására. A szakmai ajánlatnak ugyanis le kell képeznie a műszaki leírásban megfogalmazott teljes beszerzési igényt. A Kbt. 71. § (8) bekezdése határozza meg az ajánlat módosításának korlátait. A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja pedig kizárólag nem jelentős módosításra vonatkozóan engedi meg a szakmai ajánlat hibáinak, hiányainak kiküszöbölését. Ennek megfelelően az árazott költségvetés csak valamely tételének, illetve egységárának módosítását teszi lehetővé a törvény, de jogszerűen nem lehetséges egy egész költségvetés utólagos beárázása, és a többi költségvetési tábla tételeinek olyan módosítása, még abban az esetben sem, ha az összességében nem eredményezi az ajánlati ár változását. Hiányzó szakmai ajánlat hiánypótlás keretében jogszerűen nem adható meg pótlólagosan, és a szakmai hiánypótlás nem sértheti az esélyegyenlőséget és a verseny tisztaságának alapelveit. A vizsgált esetben azonban jelentős hibában szenvedett a szakmai ajánlat, teljes munkarészre hiányzott az ajánlati vállalás, a hiánypótlás a kiadott árazatlan költségvetésnek nem pusztán valamely tételét érintette, hanem a nyertes ajánlattevő számos, már beárázott tételt módosított, és egy teljes költségvetési táblát pótlólagosan árazott be, és egészítette ki azzal a szakmai ajánlatot.”

Az ajánlatkérő továbbá az egyedi tétel hiányossága esetén is vizsgálni köteles, hogy van-e annak az adott tételnek önmagán túlmutató, az ajánlat egészére kiterjedő jelentősége, amelynél fogva pusztán ennek az egyetlen tételnek a hiánypótlása is olyan helyzetet eredményez, amely már jelentősnek tekinthető. Lehetséges ugyanis, hogy egyetlen tétel hiányossága is olyan súlyú, hogy ennek az egyetlen tételnek a hiánypótlása is olyan helyzetet eredményez, amely már jelentősnek tekinthető, és lehetséges olyan is, hogy nagy mennyiségű tétel esetében is megengedhető a hiánypótlás.

7. kérdés

A kérdés szerint ajánlatkérő az eljárásában előírta, hogy alkalmazza a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdésében előírtakat. A bontást követően megállapítást nyert, hogy 9 ajánlattevő nyújtotta be az ajánlatát. Ajánlatkérő a felolvasólap tartalma

alapján elvégezte az előzetes értékelést, majd a legkedvezőbb ajánlatot tevő ajánlattevő ajánlatát elbírálta. Tekintettel arra, hogy nem merült fel hiánypótlás az ő esetében, nyertes ajánlattevőnek nevezte meg, a többi ajánlattevő esetében az egyéb információk között rögzítette, hogy ajánlatuk nem került elbírálásra. Az eljárás ex-post ellenőrzése kapcsán felmerült, hogy ajánlatkérőnek ellenőriznie kellett volna a másik 8 ajánlattevő ajánlatát is. Ha a felolvasólap tartalma például számszaki hiba javításával módosításra kerül, az eredményezheti-e a sorrendiség változtatását? Amennyiben a felolvasólap módosítása sorrendiség változtatásával nem járhat, abban az esetben, ha ajánlatkérő előírta a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdésében foglalt alkalmazását, milyen értelemmel bír, hogy az előzetes értékelés sorrendisége szerinti például 3-9. ajánlattevő esetében is a benyújtott ajánlat részletes vizsgálat tárgya legyen? Amennyiben a például 8. vagy 9. sorrendiségű ajánlattevőt is hiánypótlásra kell felhívnia ajánlatkérőnek, akkor a későbbiekben ezek tekinthetők „el nem bírált ajánlatnak”?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

Adott esetben sor kerülhet a felolvasólapon szereplő megajánlások módosítására a számszaki hiba javításánál fogva, és így a kialakult sorrend megváltoztatására. A Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdés alkalmazása esetén – a rendelkezések bevezetésének célja szerint – ebben az esetben is egyszerűsödik a bírálat folyamata, az értékelési szempontokra tett megajánlások javítása, alátámasztottságának vizsgálata ugyanis nem fedi az ajánlatkérő által egyebekben elvégzendő teljes bírálatot. A Kbt. 81. § (5) bekezdés alkalmazásával el nem bírált ajánlatok „Nem került bírálatra” státuszba kerülnek.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 81. § (4) bekezdése szerint nyílt eljárásban az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban rendelkezhet úgy, hogy a bírálatnak az aránytalanul alacsony ár vagy költség vagy egyéb aránytalan vállalások vizsgálatára vonatkozó részét az ajánlatok értékelését követően végzi el. Ebben az esetben csak a legkedvezőbb vagy a legkedvezőbb és az azt követő egy vagy több legkedvezőbb ajánlattevő tekintetében vizsgálja az ár vagy költség aránytalanul alacsony voltát, illetve az egyéb vállalások aránytalanságát, és alkalmazza szükség esetén a 72. § szerinti eljárást. Ha az ajánlattevő ajánlata aránytalanul alacsony ár vagy költség, vagy egyéb aránytalan vállalások miatt érvénytelennek bizonyul, az értékelési sorrendben a következő ajánlattevő a

helyébe lép és a szükséges bírálati cselekményeket ennek megfelelően kell elvégezni.

A Kbt. 81. § (5) bekezdés alapján az ajánlatkérő nyílt eljárásban a közbeszerzési dokumentumokban rendelkezhet úgy is, hogy az ajánlatok bírálatát – az egységes európai közbeszerzési dokumentumban foglalt nyilatkozat alapján – az ajánlatok értékelését követően végzi el. Ebben az esetben csak az értékelési sorrendben legkedvezőbb vagy a legkedvezőbb és az azt követő egy vagy több legkedvezőbb ajánlattevő tekintetében végzi el a bírálatot. A 69. § rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell azzal, hogy a bírálat során ilyenkor is biztosítani kell, hogy az összegezésben megnevezett nyertes – és ha az összegezésben meg kívánja nevezni, a második legkedvezőbb ajánlatot tett – ajánlattevő ajánlatának érvényességét az eljárást lezáró döntést megelőzően az ajánlatkérő az ajánlattevő nyilatkozatát alátámasztó igazolások vizsgálatára is kiterjedően teljeskörűen elbírálja.

A Kbt. 76. § (13) bekezdés előírja, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban olyan előírásokat határoz meg, amelyek biztosítják, hogy az ajánlatkérő az ajánlattevők által benyújtott információkat ellenőrizni tudja annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az értékelési szempontoknak. Kétség esetén az ajánlatkérőnek meg kell győződnie az ajánlattevő által benyújtott információk helytállóságáról.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács hiánypótlás szabályairól szóló útmutatója (2023. február 20.) is rögzíti, hogy a fordított bírálat esetében a megajánlás megalapozottságának vizsgálatához feltétlenül szükséges bírálati cselekmények elvégzésére – így a hiánypótlásra is – lehetőség van már az értékelési szakaszban is.

A Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdéshez fűzött jogalkotói indokolás szerint „az eljárás lefolytatását egyszerűsíti, hogy amennyiben a felhívásban így rendelkezik, az ajánlatkérőnek lehetősége van arra, hogy az ajánlatok bírálatát – az egységes európai közbeszerzési dokumentumban foglalt nyilatkozat alapján – az ajánlatok értékelését követően végezze el. Ebben az esetben az ajánlatkérőnek lehetősége van arra, hogy meghatározza, hogy csak a legkedvezőbb, vagy az azt követő egy vagy több ajánlat tekintetében végzi el a bírálatot. Ezen irányelvi szabály

nagymértékben megkönnyítheti az ajánlatkérő eljárását, mivel nem szükséges az összes ajánlatot elbírálnia. A fentihez hasonló irányelvi előírások mentén kidolgozott rendelkezés, hogy az ajánlatkérő, amennyiben a felhívásban erről rendelkezik, a bírálóknak az aránytalanul alacsony ár vagy költségre vonatkozó részét az ajánlatok értékelését követően végezheti el, amely szintén egyszerűsíti az ajánlatkérők eljárását.”

Ha például számítási hiba szerepel az ajánlatban, annak javítása a felolvasólapon szereplő megajánlás változásával, ekként az ajánlattevők között kialakult sorrend változásával járhat. Bár technikailag az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) által „bontott” ajánlatok alapján az EKR által automatikusan generált bontási jegyzőkönyvhöz képest eltérést eredményezhet, a Kbt. 71. § (8) bekezdésébe nem ütköző felvilágosítás megadása, illetve hiánypótlás teljesítése viszont nem jelent sorrendváltozást [ahogy azt a Kbt. 71. § (8) bekezdése nem teszi lehetővé].

Az ajánlatok értékelésére, a közöttük lévő sorrend felállítására csak az adott esetben javított, alátámasztott értékelési szempontok alapján kerülhet sor, ellenkező esetben ajánlatkérő az ajánlatok – akár többszöri – értékelését végezhetné el, egy például számítási hiba miatt helytelenül kiválasztott és az igazolások benyújtására felhívott ajánlattevő esetén, amely utóbb a teljes sorrendet is megváltoztathatja.

Amennyiben ajánlatkérő tehát alkalmazza a Kbt. 81. § (5) bekezdése szerinti fordított értékelést, úgy az értékelési sorrend megállapítása előtt az alábbiakat vizsgálnia kell az ajánlatkérőnek valamennyi ajánlattevő esetében:

- amennyiben releváns, az ajánlati biztosítékot az ajánlattevők az ajánlati kötöttség beálltaig az eljárást megindító felhívásban meghatározott mértékben és módon az ajánlatkérő rendelkezésére bocsájtották-e;
- az ajánlatok számítási hibát tartalmaznak-e; amennyiben igen, úgy ajánlatkérőnek fel kell szólítania az ajánlattevőket a hiba javítására;
- az értékelési szempontokra tett vállalások megfelelően alátámasztásra kerültek-e és valamennyi kért dokumentum benyújtásra került-e, különösen pl. a szakember(ek) (többlet) tapasztalatának értékelése esetén.¹

A fentieknek megfelelő értékelési sorrend megállapítását követően szükséges azt megvizsgálni a Kbt. 81. § (4) bekezdés alapján, hogy az ajánlattevők ajánlata aránytalanul alacsony árat tartalmaz-e, e tekintetben szükséges-e árándokolás, továbbá kiegészítő indokolás bekérése.

A Kbt. 81. § (5) bekezdés szerinti fordított bírálat lehetősége irányelvi alapú: az Európai Parlament és Tanács a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU Irányelv 56. cikk (2) bekezdése szerint nyílt eljárás esetén az ajánlatkérő szerv úgy is határozhat, hogy *a kizárási okok fennállásának és az 57–64. cikk szerinti kiválasztási kritériumok teljesülésének ellenőrzését megelőzően* megvizsgálja a pályázatókat. Amennyiben az ajánlatkérő szerv igénybe veszi ezt a lehetőséget, gondoskodnia kell arról, hogy a kizárási okok hiányának és a kiválasztási kritériumok teljesülésének ellenőrzése pártatlanul és átlátható módon történjen, biztosítva ezzel, hogy olyan ajánlattevőnek ne ítéljenek oda szerződést, amelyet az 57. cikk értelmében ki kellett volna zárni a részvételből, vagy amely nem teljesíti az ajánlatkérő szerv által meghatározott kiválasztási kritériumokat.

A Kbt. 81. § (5) bekezdése alkalmazásakor az értékelési szempontokra tett megajánlások alátámasztottságának, az előzőek szerint szükséges eljárási cselekményeknek (számítási hiba javítása, hiánypótlás, felvilágosításkérés) elvégzése tehát nem meríti ki az értékelési sorrendben legkedvezőbb vagy a legkedvezőbb és az azt követő egy vagy több legkedvezőbb ajánlattevő tekintetében a – teljes – bírálatot, hiszen az egységes európai közbeszerzési dokumentumban foglaltak vizsgálatát nem követeli meg főszabály szerint,² viszont ahhoz, hogy ajánlatkérő megfelelő és alátámasztott vállalkozókat „rangsoroljon”, elengedhetetlen lépések.

Akiket ajánlatkérő a Kbt. 81. § (5) bekezdés alkalmazásával nem bíralt el a fentiek alapján, az összegezés „További információk” rovatában kerülhetnek feltüntetésre oly módon, hogy ajánlatuk sem érvényesnek, sem érvénytelennek nem minősíthetők, hanem „el nem bíralt” ajánlatok lesznek (az EKR-ben „Nem került bírálatra” státuszba kerül).

¹ Szabályossági útmutató ellenőröknek (https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi_utmutatok#).

² Kivételt képezhet az az eset, amikor alkalmassági szempontra épül valamely értékelési szempont, így az arra tett megajánlás az alkalmassági követelménynek való megfelelés ellenőrzését is igényelheti.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2023.7.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertetett jogeset az aránytalanul alacsony ár indokolására vonatkozó eljárásban a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti egyéb okból történő érvénytelenség megállapításának jogszerű alkalmazásával, és a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenségi októl történő elhatárolásával foglalkozik.

D.116/10/2022. számú határozat

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: Az árindokolás-kérésben megfogalmazott, a gyártással kapcsolatos olyan információk kérése az indokoláskéréssel érintett ajánlattevők felé, amelyek eredendően az ajánlati kiírásban nem szerepeltek, az árindokoláskérésre adott ajánlattevői válaszok tartalmának értékelésekor nem vezethetnek az ajánlatok Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenségének a megállapításához.

Tényállás

Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Része - a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja - szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított 2018. augusztus 12. napján három részben.

Az 1. rész tárgya „Kereskedelmi forgalomban kapható bútorok” beszerzése 31.640.900 forint becsült értékben volt.

Az ajánlati felhívás II.1.4) pontja részletezte az 1. rész tekintetében a beszerezni kívánt bútorok leírását és mennyiségét.

A felhívás tartalmazta azt is, hogy a nyertes ajánlattevő feladata a műszaki dokumentumokban megadott bútorzat legyártása, helyszínre szállítása és a helyszínen történő össze-, fel-, illetve beszerelése a műszaki dokumentumokban meghatározottak szerint. Rögzítette továbbá, hogy a beszerezni kívánt bútorok megnevezése csak a tárgy jellegének egyértelmű meghatározása érdekében történt, és a megnevezés mellett ajánlatkérő a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést is érti, azaz az ajánlatkérő az ajánlattevők által szállítandó termékekkel egyenértékű megajánlásait is elfogadja. Az egyes búto-

rok és berendezési tárgyak pontos meghatározását, illetve a pontos mennyiségeket a műszaki dokumentumok tartalmazzák.

Az ajánlatkérő a dokumentációban mellékelte egy táblázatot, amelyben kérte megadni a szállítandó termékek paramétereit a következők szerint.

Eszköz megnevezése:	Telepítés helye:	Szállítandó darab szám:
Általános eszköz leírás		
Műszaki követelmények	Elvárt paraméter	Elfogadható küllem, látvány

Az ajánlatkérő ezen táblázatban található értékek kitöltését várta el az ajánlattevőktől a beszerezni kívánt valamennyi, 27 féle termék tekintetében, valamint kért egy összesítő ártáblázatot is kitölteni a megadott minta szerint.

Az ajánlatkérő Szerződés-tervezetében – többek között – előírta:

«3. AZ ELADÓ NYILATKOZATAI ÉS KÖTELEZETTSÉGEI

3.1. A TELJESÍTÉS MENNYISÉGE:

Vevő megrendeli Eladótól, hogy az ajánlatában és az árazott költségvetésében foglaltak szerint az ott meghatározott eszközöket határidőre, hiba és hiánymentes állapotban szállítsa le, illetve ahol az releváns, ott szakszerűen szerelje össze-, fel-, illetve állítsa be.»

Az ajánlattételi határidőre ajánlatot nyújtottak be - többek között - a jelen ismertetés szerint S Kft. és A Kft. ajánlattevők, akik az ajánlatkérő által elvárt árazatlan költségvetést kitöltve készítették el az ajánlatukat.

Az ajánlatkérő 2021. szeptember 22. napján aránytalanul alacsony ár indokolására hívta fel az S. Kft. és A Kft. ajánlattevőket.

Az árándokolásban az ajánlatkérő többek között kérte, hogy az ajánlattevők ismertessék az alábbi információkat:

„Gyártási folyamat leírása az alábbi adatok ismertetésével:

- Amennyiben ajánlattevő a gyártója a megajánlott terméknek, úgy ezen információ megjelölése minden tétel esetében;

- Amennyiben ajánlattevő a gyártója a megajánlott terméknek, úgy az alábbi információk megjelölése tételenként: sorozatgyártású, vagy egyedi gyártású az adott termék;

- Amennyiben nem ajánlattevő a gyártója a megajánlott terméknek, úgy a megajánlott termék gyártójának, típusának megjelölése tételenként;”

A felhívott ajánlattevők a válaszukban egyebek között részletezték a leszállítani tervezett termékek megnevezése és mennyisége mellett, hogy a termékek milyen gyártásból származnak, illetve kereskedelmi forgalomból beszerzett termékek-e.

Az ajánlatkérő az S Kft. és az A Kft. ajánlatát a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján 2021. november 30. napján érvénytelennek nyilvánította, mert az egyéb módon nem felelt meg az ajánlati felhívásban meghatározott feltételeknek. Az érvénytelenítés indokaként rögzítette, hogy az ajánlattevők ajánlataikban kizárólag a rendelkezésükre bocsátott költségvetési kiírást árazták be, azonban az ajánlat nem tartalmazott arra vonatkozó információt, hogy konkrétan milyen termékeket ajánlanak meg, továbbá, hogy a megajánlott termékeket az ajánlattevő egyedileg gyártja és/vagy egyedileg legyártatja más gazdasági szereplővel. Az ajánlattevők csak az árándokolás-kérésre jelölték meg, hogy mely termékek gyártói saját maguk, továbbá amennyiben az ajánlattevők a termékek gyártói, a termékek sorozatgyártásúak vagy egyedi gyártásúak, illetve amennyiben nem az ajánlattevők a gyártók, úgy a megajánlott termékeknek ki a gyártója és mi a termékek típusa tételenként. Az ajánlattevők csak az árándokolás keretében adták meg azokat az információkat, amelyekből egyértelműen megállapíthatóvá vált, hogy a termékek egy részét nem ők gyártják. Az ajánlatkérő az eljárás során lehetővé tette az általa meghatározott termékekkel egyenértékű megajánlásokat is, így az árándokolás alapján rendelkezésére álló információk alapján megállapította, hogy az ajánlattevők ún. „biankó” ajánlatot nyújtottak be, mert

a megajánlott termékek egy része nem egyedileg került legyártásra. A fenti hiány nem korrigálható, az érintettek ajánlata nem felelt meg a közbeszerzési dokumentumok tartalmának és az ajánlati felhívásban foglaltaknak. A hiányolt - és végső soron az árándokolás keretében megadott - információkat már az eredetileg benyújtott ajánlatoknak is tartalmazniuk kellett volna, ehhez képest az ajánlattételi határidőre csak „biankó” ajánlatot nyújtottak be, melyet az árándokolás során módosítottak.

Az ajánlatkérő az eljárás eredményéről szóló összegzést 2021. november 30. napján készítette el, melynek alapján az 1. rész tekintetében a nyertes ajánlattevő a jelen ismertetés szerint I Kft. lett.

A nyertes ajánlattevő és az ajánlatkérő az 1. rész tekintetében az adásvételi szerződést 2022. január 19. napján megkötötték.

A hivatalbóli kezdeményezés

A közbeszerzéshez támogatást nyújtó támogató mint hivatalbóli kezdeményező a hivatalbóli kezdeményezésében két kezdeményezési elemet nyújtott be. Az első kezdeményezési elem szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára tekintettel a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését, mert jogszerűtlenül nyilvánította érvénytelenné az S. Kft. és az A Kft. ajánlattevők ajánlatait. Sem az ajánlati felhívásban, sem pedig a közbeszerzési dokumentációban nem rendelkezett az ajánlatkérő arról, hogy az ajánlattevőknek az ajánlatukban fel kell tüntetni a termék gyártóját vagy az esetleges sorozatgyártásról, illetve egyedi gyártásról való információt. Mindezek alapján nem megfelelően végezte el az ajánlatok bírálatát, és jogellenesen érvénytelenítette ezen ajánlatokat. A második kezdeményezési elem alapvető jogsértésre, a Kbt. 2. § (4) bekezdésének sérelmére vonatkozott.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő a jogsértés hiányának a megállapítását kérte.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy az első kezdeményezési elem tekintetében az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára tekintettel a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését. A második kezdeményezési elem tekintetében a jogsértés hiányát állapította meg.

Az ajánlatkérővel szemben 500.000 forint bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket tartalmazta:

Az ajánlatkérő kötelessége, hogy a beérkezett ajánlatokat előbb a Kbt. 69. § (1) bekezdése alapján vizsgálja, és annak fennállása esetén a 69. § (2) bekezdése szerint állapítsa meg az ajánlat érvénytelenségét, és erre tekintettel a 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján nyilvánítsa az ilyen ajánlatot érvénytelenné.

A kezdeményező álláspontja szerint az ajánlatkérő által érvénytelenné nyilvánított két ajánlatot érvényesnek kellett volna elfogadnia az ajánlatkérőnek, tekintettel arra, hogy azokban az árindokolás kérésének megválaszolásán módosításokat nem eszközöltek, az ajánlatokat nem töltötték fel új adatokkal, az ajánlatok megfeleltek az ajánlatkérő által a felhívásban és a dokumentációban előírt feltételrendszernek.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő sem az ajánlati felhívásban, sem az egyéb közbeszerzési dokumentumokban nem írta elő az érvényes ajánlattétel feltételeként a szakmai ajánlat, azaz a beszerzés tárgyra, valamint a műszaki leírásban és a szerződéses feltételekben foglalt ajánlatkérői előírásokra tett ajánlat benyújtását, csupán beárazni kérte a beszerezni kívánt egyes termékeket az ajánlattevőktől. Ezen felül nem kérte azt sem az ajánlattevőktől, hogy bármely esetben nevezze meg azt, akitől a kereskedelmi forgalomban beszerezni kívánt termékeket beszerezik.

A szakmai ajánlat általános értelmezése körében a Kúria a Kfv.III.37.245/2015/4. számú ítéletében rögzítette, hogy « a szakmai ajánlat már a konkrét beszerzési igénynek való megfelelést tartalmazza, a gazdasági szereplő konkrét megoldása a konkrét beszerzési igényre, az ajánlatkérő által elvárt specifikáció alapján. »

A Döntőbizottság rámutatott, hogy az ajánlatkérő az első kezdeményezési elem kapcsán a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pont szerinti érvénytelenségre nem az ajánlati felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban előírt feltételeknek való nem megfelelés okán, hanem a szakmai ajánlat hiányára, mint jogszabálysértő, hiányos ajánlati tartalomra tekintettel hivatkozott. Az érvénytelenség megállapításakor mind a két ajánlattevő esetén ajánlatukat úgynevezett „biankó” ajánlatnak minősítette, amelyet az ajánlattevők utólag töltöttek fel tartalommal. Ezt arra alapította, hogy egyes beszerezni kívánt termékek esetén az általa kért aránytalanul ala-

csony ár indokolása során az ajánlattevők úgy nyilatkoztak, hogy az árukat kereskedelmi forgalomból szerzik be, amely során megadták a beszerzés forrását is. Nem változtattak az ajánlati áraikon és mással sem egészítették ki a táblázatot. Az ajánlatkérő álláspontja alapján ezt már az ajánlatuk megtételekor be kellett volna jelenteniük, hogy az egyes kereskedelmi forgalomban beszerezhető termékeket kitől szerzik be és az pontosan milyen paraméterekkel rendelkezik, mert ebben az esetben nem tekintette volna az ajánlatokat „biankó” ajánlatnak.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy az ajánlatkérő által is alkalmazott jogszabályi rendelkezések ezzel szemben az ajánlati kötöttség valamennyi, a közbeszerzési eljárásban résztvevő gazdasági szereplő számára kötelező érvényű szabályait, és az ajánlati kötöttség beálltának, illetőleg az ajánlati kötöttség megsértésének jogkövetkezményeit rögzítik, amelyekről a résztvevők nem térhetnek el. A nyílt eljárásokban a Kbt. 81. § (11) bekezdése értelmében az ajánlati kötöttség az ajánlattételi határidő lejártakor áll be, e jogi tény bekövetkezése után az ajánlatkérő a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő pedig az ajánlatához kötve van.

A Döntőbizottság a közbeszerzési dokumentumok alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárása feltételrendszerében nem kérte egyedileg beazonosítható módon megjelölni sem az ajánlattevők által gyártott, gyártatott, vagy kereskedelmi forgalomban beszerezni kívánt termékeket, nem kérte a termékek gyártójának, típusának, egyéb, a gyártó vagy a forgalmazó egyedi azonosítójának feltüntetését.

A megajánlott termékek megfelelőségét nem kérte igazolni termékkatalógus benyújtásával, elektronikus katalógus, árlista elérhetőségének megadásával sem. A jelen esetben tehát az ajánlati kötöttség olyan ajánlatadási feltételek mellett állt be, amelyek alapján az ajánlatkérő nem követelte meg az ajánlattevőktől a szakmai ajánlat, a konkrét megoldás specifikálását, csupán azt várta el, hogy az általa készített árazatlan táblázatot az ajánlattevők beárazzák és ezt megfelelő módon visszaküldjék az ajánlatkérő számára.

A Döntőbizottság megállapította, hogy ezen beárazandó táblázat elnevezése a tárgyi közbeszerzés során műszaki adatlap volt, amely tartalmazta az eszköz megnevezése, teljesítés helye, szállítandó darab száma, elfogadható küllem, látvány -fényképpel illusztrálva,-

műszaki követelmények és elvárt paraméterek, valamint nettó egységár és nettó ár összesen rubrikákat.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a fentiek alapján az ajánlattevők által benyújtott műszaki adatlap valamennyi olyan adatot tartalmazott, amely az ajánlatadásához szükséges volt. Az ajánlattevőknek ezt kellett a vállalt árral kitölteniük és az ajánlatkérő részére mellékelni.

A Döntőbizottság megállapította, hogy amennyiben az ajánlattevők a kiadott ártáblázatot - műszaki táblázat elnevezéssel - nyújtják be kitöltve, minden további magyarázat, kiegészítő adatközlés nélkül az ajánlatuk az ajánlatkérő által meghatározott specifikációjú termékekre vonatkozik. Ezen ajánlatadási feltételrendszert az ajánlattevők is elfogadták, előzetes vitarendezést, jogorvoslati eljárást senki sem kezdeményezett, e feltételrendszerre állt be az ajánlati kötöttség. Az ajánlati kötöttségre tekintettel az ajánlattevőknek az előírtak szerint kellett az ajánlatukat megtenniük, az ajánlatkérő pedig a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban foglalt feltételeknek való megfelelést volt köteles ellenőrizni. Hiba, hiány, érvénytelenség utólag olyan indokra jogszerűen nem alapítható, amelyet az ajánlatkérő az ajánlati kötöttséggel terhelt feltételek között nem írt elő, illetőleg kifejezett jogszabályi előírás kötelező tartalmi elemként nem határozott meg.

A Döntőbizottság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az ajánlattevők ajánlatát ez esetben is ajánlati kötöttség terheli, az ártáblázat kitöltésével az ott feltüntetett műszaki tartalom teljesítésére vállaltak kötelezettséget. Az ártáblában vállalt műszaki tartalom utólagos módosítása tehát az ajánlati kötöttség megsértését, ennél fogva az ajánlat érvénytelenségét eredményezi.

A Döntőbizottság megállapította, hogy mind az S Kft., mind az A Kft. a dokumentációban kiadott minta szerint kitöltött ártáblázattal tette meg az ajánlatát, a táblázatban feltüntetett, az ajánlatkérő által előírt műszaki tartalom nem változtattak, az ajánlat az ajánlati felhívásban és az egyéb közbeszerzési dokumentumokban előírtaknak megfelelt.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy az ajánlatkérő érvényességi feltételt kizárólag a műszaki paraméterek vonatkozásában meghatározott kötelező elvárásokhoz rögzített. Nem volt olyan ajánlatkérői előírás, mely szerint a mintaként kiadott ártáblázatban az ajánlattevőknek a megajánlott termék gyártóját vagy forgalmazóját

meg kellene adni, amennyiben az nem saját gyártású, vagy nem gyártott, hanem kereskedelmi forgalomból beszerzett.

Az egyenértékűség, a műszaki egyenértékűség csak olyan feltételrendszerben értelmezett, amelyben az ajánlatkérő 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: Korm. rendelet) 46. § (3) bekezdésének alkalmazásával határozza meg a beszerzés tárgyát. A Korm. rendelet 46. § (2) bekezdés a) pontja alapján rögzített beszerzési tárgy esetén nem az egyenértékűséget, hanem a műszaki megfelelést kell az ajánlatkérőnek vizsgálnia. Ez utóbbi esetben abban kellett az ajánlatkérőnek a bírálókat során állást foglalnia, hogy az ajánlat megfelel-e a beszerzési tárgy árúval szemben előírt teljesítmény-, illetve funkcionális követelményeknek.

A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy a Korm. rendelet 46. § (3) bekezdése értelmében csak kivételes esetben van arra lehetőség, hogy az ajánlatkérő a műszaki leírásban meghatározott gyártmányú, vagy eredetű dologra, vagy konkrét eljárásra stb. hivatkozzon. Ez kivételes esetekben csak akkor engedhető meg, ha a szerződés tárgyának a (2) bekezdés szerinti, kellően pontos és érthető leírása nem lehetséges. Kizárólag ebben az esetben vizsgálható az egyenértékűség. E jogértelmezést a kialakult közbeszerzési joggyakorlat rögzítette, lásd a Fővárosi Törvényszék 104.K.700.491/2019/14., 103.K.708.207/2020/7. számú ítéleteit.

A Döntőbizottság a fentiek tükrében megállapította, hogy az ajánlatkérő a beszerzési tárgy termékek esetében a Korm. rendelet 46. § (2) bekezdése szerint határozta meg a beszerzés tárgyát, így ezek vonatkozásában nem volt helye egyenértékűség igazolásának, nem volt érvényesen megajánlható az előírt műszaki paraméterektől eltérő tulajdonságú termék.

A Döntőbizottság megállapította továbbá, hogy az ajánlati kötöttség a műszaki tartalomra tett ajánlatra, kizárólag a szakmai táblázatban rögzített műszaki paraméterekkel ismertetett termék vonatkozásában vonatkozott. Erre tekintettel az aránytalanul alacsony ár indokolása során mind a két érvénytelenített ajánlat esetében pusztán a kereskedelmi forgalomból beszerezni kívánt termékek esetében a kereskedelmi partner megnevezése alapján nem állt fenn jogalap a megajánlott eszköz cseréjének, a szakmai ajánlat módosí-

tásának, az ajánlati kötöttség megsértésének megállapítására.

A Döntőbizottság megállapította, hogy mind az S Kft. esetében, mind az A Kft. esetében az aránytalanul alacsony ár indokolásaként csatolt termékekkel kapcsolatos táblázat abban tért el az eredetileg benyújtott ajánlataiktól, hogy abban a kereskedelmi forgalomból beszerzett termékek esetén a megajánlott ár megfelelősége végett megnevezték a kereskedelmi partnereiket, akikről ezeket a termékeket beszerzték volna.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a jogorvoslattal érintett tárgyi közbeszerzés 1. részének elnevezése „Kereskedelmi forgalomban kapható bútorok” volt, amely szintén azt erősíti, hogy az ajánlat nem csak saját gyártású, vagy legyártatott termékekre, hanem kereskedelmi forgalomban beszerezhető termékekre is vonatkozott.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy az ajánlatkérő észrevételében úgy nyilatkozott, hogy elfogadta volna az érvénytelenített ajánlatokat abban az esetben, ha már az eredeti ajánlatukban, amire beállt az ajánlati kötöttség, megnevezik azon kereskedelmi partnereiket, akikről a kereskedelmi forgalomból származó termékeket beszerzik és azt nem utólag teszik meg, mivel akkor lett volna abban a helyzetben, hogy az egyenértékűséget ellenőrizni tudja.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a fentiekben kifejtettek szerint nem volt olyan előírása az ajánlatkérőnek, hogy a kereskedelmi forgalomból beszerzett termékek esetén meg kell nevezni az ajánlatban a kereskedelmi partnereket, így ezt az ajánlattevőktől a bírálat során jogszerűen el sem várhatta.

Az ajánlatkérő által alkalmazott feltételrendszer során az egyenértékűség fogalmát a fentiekben meghatározottak szerint nem lehet értelmezni, az ajánlatkérő nem hivatkozhatott emiatt okkal az ajánlatok érvénytelenítése során erre.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy az ajánlatkérő által hivatkozott D.225/9/2009. számú határozatot megvizsgálta, amely során arra a megállapításra jutott, hogy annak a tárgya és jelen közbeszerzés tárgya egymástól teljesen eltér, így az abban leírtakat nem tudta figyelembe venni.

A kezdeményező a második kezdeményezési elem körében hivatkozott a Kbt. 2. § (4) bekezdésében foglalt

hatékony és felelős gazdálkodás elvének a megsértésére is, azzal kapcsolatban, hogy az ajánlatkérő jogszerűtlenül nyilvánította érvénytelenné a legjobb és a második legjobb ajánlatot nyújtó ajánlatát. Erre tekintettel nem a gazdaságilag legjobb ajánlatot tevő ajánlattevővel kötötte meg a szerződést, így eljárása ellentétes a Kbt. 2. § (4) bekezdésében foglaltakkal.

A következőket döntőbizottsági és bírósági joggyakorlat szerint, amennyiben a jogorvoslati kérelem tételes jogszabályi rendelkezések megsértésére hivatkozik és többlétevényállási elemet nem ad elő a kérelmező, akkor az alapelvek megsértésének külön vizsgálata nem lehetséges. A közbeszerzési eljárás alapelveinek érvényesülését elsősorban az egyes tételes jogi rendelkezések biztosítják. Az alapelvi jogsértés vizsgálatakor nem lehet megkerülni a konkrét magatartást szabályozó speciális rendelkezéseket. Az alapelvek önmagukban csak akkor válhatnak a jogszerű eljárás fokmérőivé, ha valamely magatartás a tételes rendelkezések szerint nem ítéltető meg.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kezdeményező a Kbt. 2. § (4) foglalt alapelv megsértésének megállapítását ugyanazon jogsértőnek vélt magatartásra tekintettel kérte, mint a tételes jogszabályi rendelkezés megsértésének megállapítását, vagyis, hogy az ajánlatkérő nem a hatékony és felelős gazdálkodás elvének szem előtt tartásával kötötte meg a szerződést, amely a fentiekben megállapított jogsértésre vezethető vissza, ennek alapját az képezi, így a tételes jogi előírás körében előadott jogsértéseken felül olyan tényállási elemre nem hivatkozott, amely többlétevényállási elemként értékelhető lenne. A többlétevényállási elem az alapelvi jogsértés önálló megállapíthatóságának feltétele, így az alapelvek megsértésének önálló, tételes jogszabályi vizsgálaton felüli, külön elemenkénti vizsgálatára nem volt lehetőség. Következésképp a Döntőbizottság vizsgálata a fentiek szerint arra irányult, hogy az ajánlatkérő magatartása valamely tételes jogszabályi rendelkezésbe ütközött-e.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő az első kezdeményezési elem tekintetében megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára tekintettel a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését azzal, hogy jogalap nélkül nyilvánította érvénytelenné az S Kft., valamint az A Kft. ajánlatát. A második kezdeményezési elem tekintetében az ajánlatkérővel szemben a jogsértés hiányát állapította meg.

A határozat ellen az ajánlatkérő keresetet nyújtott be a bírósághoz.

A Fővárosi Törvényszék a 2023. március 22. napján kelt 103.K.702.598/2022/8. számú ítéletében a keresetet elutasította.

A bíróság az ítéletét a következők szerint indokolta:

A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított közigazgatási perben a közigazgatási jogvitát, az alperesi határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségét a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 2. § (4) bekezdésére figyelemmel, a Kp. 85. § (1)-(2) bekezdése értelmében a meghozatalának időpontjában fennálló tények alapján, a kereseti kérelem korlátai között vizsgálta. Az ítéleti tényállást a perbeli nyilatkozatok, a csatolt iratok és a közigazgatási eljárás iratanyaga alapján állapította meg.

A bíróságnak a perben kizárólag a felperes terhére a határozatban megállapított jogsértés jogszerűségéről kellett döntenie, ennek hiányára alapítottan kérte a felperes a határozat megváltoztatását és a bíróság törlését, a bíróság kiszabását illető mérlegelési jogkörben hozott döntést külön nem kifogásolta.

A közbeszerzési eljárásban a Kbt. 66. § (1) bekezdése szerint az ajánlatot és a részvételi jelentkezést a gazdasági szereplőnek a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelően kell elkészítenie és benyújtania. A Kbt. 81. § (11) bekezdése előírja, hogy a nyílt eljárásban az ajánlatkérő a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő az ajánlatához az ajánlattételi határidő lejártától kötve van. A Kbt. 69. § (1) bekezdés alapján a bírálat folyamatának első mozzanataként az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. A bírálat során több lehetőség nyílik az ajánlatok korrekciójára, illetve az ajánlati tartalmak tisztázására számítási hiba kijavításával, hiánypótlás, felvilágosítás kérés alkalmazásával, melyek célja, hogy minél több érvényes ajánlat közül választhasson az ajánlatkérő. Az ajánlati kötöttségre figyelemmel kell a bírálatot elvégezni, csak olyan követelmények támaszthatók az ajánlattal szemben, amelyek a közbeszerzési dokumentumokból és a jogszabályok alapján az ajánlattevő számára az ajánlatának összeállításakor irányadó kellett legyenek. Tehát a bírálat során az aján-

lati kötöttség által meghatározott közbeszerzési tartalomnak kiemelt jelentősége van. Ez olvasható ki a Kúria több döntéséből is (Kfv.III.38.320/2019/5.; Kf.V.40.222/2020/7., Kf.II.38.309/2019/9.), amely gyakorlatot a bíróság a jelen ügyben is irányadónak tekintette, az attól való eltérésre indokot nem talált.

Az irányadó kúriai gyakorlat szerint (Kúria Kfv.38.105/2018/8., Kúria Kf.V.39.084/2021/4.) az árandokolás-kérés és a kiegészítő árandokolás-kérés annak eszköze, hogy az ajánlat megadott áron történő teljesíthetőségéről az ajánlatkérő meg tudjon győződni. A közbeszerzési eljárás célja, hogy a szerződés olyan áron kerüljön megkötésre, amely alapján a szerződés fenntartható.

Az ajánlatkérőt kötelezettség terheli arra vonatkozóan, hogy meggyőződjön az ajánlat teljesíthetőségéről, amennyiben pedig nem áll ehhez elegendő adat, információ rendelkezésére, árandokolást vagy további kiegészítő árandokolást kell, hogy kérjen. Az árandokolás funkciója - miután az ajánlattevő a Kbt. 81. § (11) bekezdése alapján ajánlatához kötve van - kizárólag a benyújtott ajánlat értelmezése, magyarázata lehet abból a célból, hogy az ajánlatkérő meggyőződhessen az ajánlati ár megalapozottságáról, a szerződés teljesíthetőségéről. Az érvényes ajánlatok reális összehasonlításának biztosítását, az aránytalanságok kiküszöbölését szolgálja a Kbt. 72. §-a szerint szabályozott indokolás kérési kötelezettség. A kapott válasz ugyanakkor kétségkívül vezethet az addig érvényesnek elbírált ajánlat egyéb okbóli érvénytelenségéhez, utóbbi esetben az aránytalanság vizsgálatára nem kerül sor, miután azonban az ajánlattevő által adott indokolás tartalma következtében történik meg az érvénytelenné nyilvánítás a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján, vizsgálni szükséges, hogy az ajánlati kötöttség milyen kiírási feltételekre következett be, az aránytalanságra adott magyarázat a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmi követelmények sérelmét eredményezte-e. A perbeli esetben a felperes az árandokolás adataiból vont le következtetést az egyéb okbóli érvénytelenségre, az alperes pedig helyesen állapította meg, hogy ezt helytelenül tette.

Az ajánlati felhívás és dokumentáció tartalmát jogvesztő határidőn belül senki nem tette kétségessé, nem hivatkozott azok félreérthetőségére, ezért azt úgy kellett figyelembe venni, ahogy az az ajánlati kötöttség beálltával rögzült.

Az alperes az első kezdeményezési elem alapján helytállóan vizsgálta, mi volt a felperes érvénytelenség megállapítására okot adó indoka, azt helyesen rögzítette akként, hogy a felperes hiányos ajánlati tartalomra, „biankó” ajánlatra hivatkozott, mert már az ajánlatban a kereskedelmi forgalomból beszerzett termékekre nézve további információkat kellett volna közölni. Az ajánlati felhívás 1. része, a kereskedelmi forgalomban kapható bútorok tekintetében a beszerezni kívánt termékek fajtáját, műszaki paramétereit, darabszámát tartalmazta, továbbá meghatározta a nyertes ajánlattevő feladatát. A felhívás tartalmazott utalást az egyenértékű megajánlások elfogadására, továbbá arra, hogy az egyes bútorok pontos meghatározását a műszaki dokumentumok tartalmazzák. Arra vonatkozóan, hogy az ajánlattevőnek nyilatkoznia kell arról, hogy ő a megajánlott termék gyártója, ebben az esetben az sorozatgyártású, vagy egyedi gyártású, amennyiben pedig nem az ajánlattevő a gyártó, úgy ki a termék gyártója és mi a termék típusa, sem az ajánlati felhívás, sem az egyéb közbeszerzési dokumentumok előírását nem tartalmazták. A kibocsátott műszaki dokumentáció csak az ajánlatételre vonatkozó technikai, eljárási, formai követelményeket rögzítette, a termékek további specifikációjára vonatkozó – a felperes által az ajánlatokból hiányolt – nyilatkozattételi kötelezettség nem volt. A felperes a keresetében csak állította, hogy a felhívásban és a műszaki dokumentációban meghatározta a beszerezni kívánt termékekkel összefüggően mindazokat a követelményeket, amelyek meglétét az árandokolás-kérésre adott válasz következtében az ajánlatokból hiányolta. A kiírásnak megfelelően az ajánlattevők kötelezettsége a részükre megküldött árazatlan költségvetés kitöltésében és annak felperes részére történő visszaküldésében állt, megjelölve a táblázatban a leszállítani kívánt termékek megnevezését, paramétereit, mennyiségét, illetve árát. Ezen kötelezettségüknek az érintett ajánlattevők az eredeti ajánlatuk benyújtásával eleget tettek, ajánlataikat a felperes tartalmát tekintve teljesnek fogadta el, az a többlet tartalom, ami a felperes által kiadott árandokolás-kérésre adott válaszokban megjelent, miután az eredeti műszaki adatlap tartalmát tekintve a felek által nem vitatottan változtatást a műszaki tartalomhoz képest nem jelentett, csak többletinformációval szolgált az ár magyarázatoképpen, az ajánlatok érvénytelenségét nem eredményezhette.

A kereskedelmi forgalomból beszerzett áru megajánlásának lehetőségét a felperes nem zárta ki, azt hiányolta, hogy a megajánlás ilyen módja az eredeti ajánlatból nem

volt számára megállapítható, de ilyen jellegű adatok közlését, ahogy az alperes a határozatában rámutatott, nem kérte. Az árandokolás-kérésben megfogalmazott, a gyártással kapcsolatos olyan információk kérése az indokoláskérésrel érintett ajánlattevők felé, amelyek eredendően az ajánlati kiírásban nem szerepeltek, az árandokolás-kérésre adott ajánlattevői válaszok tartalmának értékelésekor nem vezethetnek az ajánlatok érvénytelenségének a megállapításához, azokat az információkat az ár magyarázataként kell értékelni. Az árandokolás intézményének célja nem lehet az, hogy az ajánlatkérő az árandokolás-kérésben írtakkal utólag határozza meg a kiírási feltételeket és arra alapítottan nyilvánítson érvénytelenné ajánlatot, hogy az eredeti ajánlati felhívásban és dokumentációban nem szereplő elemek az ajánlattevő árandokolás előtti ajánlatából hiányoztak. Mindezekre tekintettel alaptalanul érvelt a felperes azzal, hogy jogszerűen került sor az ajánlatok érvénytelenné nyilvánítására, mert csak az árandokolásokból derült ki számára, hogy egyes termékeket az érintett ajánlattevők csak kereskedelmi forgalomból tudnak teljesíteni, nem pedig saját gyártásból. Szintén amiatt, hogy az eredeti ajánlati kiírásnak nem voltak részei az árandokolás-kérésben hiányolt körülmények, azokra a felperes először csak az árandokolás-kérésekben kérdezett rá kifejezetten, nem volt helytálló az a felperesi okfejtés sem, hogy az árandokolással az ajánlattevők az eredeti ajánlatukat érdemben kiegészítették, megváltoztatták.

A felperes az ajánlati felhívás II.1.4) pontjában egyenértékűségi előírást is tett. A kereseti hivatkozása szerint azért tartotta lényegesnek az árandokolásban hiányolt körülményeknek már az eredeti ajánlatban történő feltüntetését, mert csak ebben az esetben tudta volna vizsgálni az egyenértékűséget, nevezetesen, hogy az ajánlattevők a saját gyártású termékek helyett kereskedelmi forgalomból származót kívánnak megajánlani. Az alperes a határozatában helytállóan fejtette ki, hogy a felperesi beszerzés tárgya a Korm. rendelet 46. § (2) bekezdés a) pontján alapult, mely tekintetében egyenértékűség igazolásának nem lehet helye, a műszaki megfelelés vizsgálható. Ezzel együtt az egyenértékűségi hivatkozás nem értelmezhető különösen annak fényében, hogy a per tárgyát képező 1. rész megnevezése „Kereskedelmi forgalomban kapható bútorok” volt, a beszerzés tárgyai tehát kifejezetten kereskedelmi forgalomban kapható bútorok voltak, ehhez képest értelmezhetetlen, hogy a felperes milyen egyenértékűséget kívánt vizsgálni a saját gyártású termékek helyett keres-

kedelmi forgalomból származó termékek megajánlása esetén, különösen, ha - ahogy arra az alperes helyesen rámutatott - saját gyártású termékek esetén a teljesítés előtt a termék nem állt volna rendelkezésre. Mindezekre tekintettel nem vezethetett eredményre a felperes keresete az egyenértékűség intézményére hivatkozással sem.

Helyesen állapította meg az alperes a határozatában, hogy a felperes a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését és a Kbt.

73. § (1) bekezdés e) pontját sértő módon érvénytelenítette az érintett ajánlattevők ajánlatait, ezen határozati megállapítások megdöntésére a keresetben foglaltak alkalmatlannak bizonyultak. A jogsértésre figyelemmel nem lehetett helye a bírság kiszabása mellőzésének sem.

A fentiekre figyelemmel a bíróság a felperes keresetét mint alaptalant a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.

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) preambulumbekezdés 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) preambulumbekezdésében 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 említem. 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 megjegyzést 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 hatály 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 hiánypótlatási 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.

Új környezeti célok, fejlődő közbeszerzési megoldások New environmental goals, developing public procurement solutions

Dr. Poór Péter

DOI: 10.37371/KEP.2023.7.4

Címszavak: környezetvédelem, zöld szempont, innovatív szempont, szociális szempont, fenntartható fejlődés

Absztrakt

A környezet védelme napjainkban egyre inkább előtérbe kerül és lassan megkerülhetlenné válik. Ezt támasztják alá az ismertetésre kerülő környezetvédelmi nemzetközi megállapodások és az önkéntes vállalások. Az elérni kívánt célok teljesítése érdekében a közbeszerzések során elengedhetetlen a zöld szempontok alkalmazása. Bemutatásra kerül, hogy az ajánlatkérők számára a jelenleg hatályos jogszabályok mentén, milyen megoldási lehetőségek állnak rendelkezésre a zöld szempontok beépítésére közbeszerzési eljárások során. Végezetül bemutatásra kerül a zöld közbeszerzések arányának növekedésének gátja és a lehetséges megoldási javaslatok.

Abstract

Protecting the environment is becoming more and more important these days and is slowly becoming unavoidable. This is supported by the environmental protection international agreements and voluntary undertakings to be presented. In order to achieve the goals, it is essential to apply green aspects during public procurement. It will be presented what solution options are available for tenderers to incorporate green aspects in public procurement procedures in line with the currently effective legislation. Finally, the barrier to the increase in the rate of green public procurement and possible solutions are presented.

Bevezetés

A környezetvédelem, mint igény a megjelenése óta az alacsony prioritásból közel elsődlegessé nőtte ki magát, tekintettel a Föld károsításának túlzott mértékére. A kezdeti időszakokban is találkozhatunk környezetvédelmi témájú megállapodásokkal, szabályokkal, azonban a környezetvédelmi igény megállapodás szintjén maradt csupán. Ennek oka legtöbb esetben gazdasági jellegű, amivel szemben nagyon nehéz versenyeznie a környezetvédelemnek. A nehézségek ellenére úgy vélem, hogy foglalkozni kell a témával. Az elemzések abba az irányba mutatnak, hogy a közeljövőben kulcsfontosságú kérdés lesz a környezetünk védelme. Napjainkban számos piaci szereplő is erre a felismerésre jutott és egyre népszerűbbek az innovatív, környezetvédelmi, azaz az úgynevezett ESG (Environmental, Social és Governance) szempontok. A piaci szereplők mellett az állami szereplőknek is ki kell venniük a szerepüket ebből a folyamatból. Az Európai Unió ambíciózusan 2050-re klímasemlegességet vállalt,¹ melynek egyik kiemelt eszközeként a közbeszerzésre tekint.

Mindazonáltal a jelenlegi statisztikai adatok nem mutatnak fényesen a zöld közbeszerzés szempontjából. Lentebb bemutatásra kerül, hogy az ajánlatkérők a jelenleg hatályos szabályok mentén milyen esetekben, az eljárás mely szakaszában és milyen kritériumokkal tudnak zöld szempontokat beépíteni az eljárásba. Ezt követően azon hátráltató tényezők kerülnek górcső alá, amik miatt nem tudnak a zöld szempontok igazán nagy arányban megjelenni a közbeszerzés világában. Végezetül a bemutatott negatív körülmények leküzdésére vonatkozóan kerülnek meghatározásra javaslatok.

Környezetvédelem és közbeszerzés kapcsolata

A környezetvédelmi szempontokat (a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 4. § 32. pont) is megjelenítő közbeszerzéseket hívjuk zöld közbeszerzésnek. A Közbeszerzési Hatóság a következőként definiálja: „olyan eljárás, amelynek alkalmazásakor az ajánlatkérők azoknak az árúknak, szolgáltatásoknak és építési beruházások beszerzését részesítik előnyben,

¹ Klímasemlegesség - Consilium (europa.eu) (letöltve: 2023.01.26.).

amelyek más, azonos rendeltetésű árukhoz, szolgáltatásokhoz és építési beruházásokhoz képest kisebb mértékben terhelik a környezetet.”² Ebből a meghatározásból fontosnak tartom kiemelni az előnyben részesítés kifejezést, mivel ez a kulcsa annak, hogy mely eljárások titulálhatók zöld közbeszerzésnek. Tágan értelmezve zöld közbeszerzés alatt kell érteni valamennyi környezetvédelmi előírást megjelenítő közbeszerzési eljárást.

Átlagosan az európai országok GDP-jük közel 15%-át közbeszerzésen keresztül költik el.³ Így a hozzá kapcsolt környezetvédelmi előírások jóval nagyobb hatást tudnak elérni. Ezzel a közbeszerzést elsődleges pénzügyi mechanizmusnak lehet tekinteni a kormányoknak, a különböző környezetvédelmi céljaik elérése érdekében. Amennyiben ez a 15% nagyrész zöld szempontokat tartalmazna, úgy az Unió által vállalt cél is elérhetővé válna. A hangsúlyos szerepet támasztja az is alá, hogy számos országban a zöld közbeszerzés kiemelt politikai hangsúlyt kapott az elmúlt időszakban.⁴

Környezetvédelem

Ahhoz, hogy a zöld közbeszerzés tartalmát jobban meg tudjuk ismerni, elengedhetetlen szót ejteni a környezetvédelemről és a fenntartható fejlődésről. A két kifejezés szoros összefüggésben áll egymással, tulajdonképpen egyik a másik része. Fenntartható fejlődés alatt olyan fejlődési mechanizmust kell érteni, ami tartósan követhető, tehát biztosítja a ma élők szükségleteinek kielégítését és egyben nem csökkenti a jövő generációjának tartalékjait, így ők is képesek lesznek szükségleteik kielégítésére. Ennek elérése három pillér megfelelő támogatásán nyugszik, amik a környezet, a gazdaság és a társadalom. Alapvetően a fenntartható fejlődés nem tud megvalósulni a három elem egymás melletti fejlődése nélkül. Mindazonáltal látni kell, hogy a kör-

nyezeti szempontok befolyásolása jóval lassabb folyamat, mint a másik két szegmensé. Gondolok itt arra, hogy egy gazdaságot érintő jogszabályi változás hatásai szinte azonnal láthatóvá válnak, míg a környezetvédelmet irányzók csak jóval később. Így utóbbira különös hangsúlyt kell fektetni, még akkor is, ha érdemi pozitív irányú változást a mutatószámok csak minimálisan jeleznek (ha jeleznek).⁵ Tulajdonképpen úgy kell rájuk tekinteni, mint egy hosszútávú befektetésre, és hinni kell a „megtérülésében”. További nehézséget jelent, hogy a környezetvédelmi erőfeszítések sokszor eltörpülnek a környezet terhelése mellett. Például a globális üvegházhatású gázok kibocsátásának 2-3%-áért a nemzetközi tengeri szállítás felel. Ez az érték nagyságrendileg a hatodik legnagyobb kibocsátó ország szintjének feleltethető meg.⁶ Ehhez képest, ha egy egész város teljes energiaellátását megújuló energiaforrásra váltja, még az is apró cseppnek tekinthető az óceánban. Mindazonáltal a nehézségek ellenére fontos az apró lépések megtétele és a jó példa bemutatása. Látni kell, hogy a környezetkárosítás nem csak egy város, térség, ország vagy akár kontinens határain belül keletkező és megoldható, megoldandó probléma. Felismerve, hogy a környezetvédelem globális megoldásokat kíván, számos nemzetközi megállapodás és szerződés született.

Környezetvédelem nemzetközi szintje

A szűk értelemben⁷ vett környezetvédelmi igény megjelenését elsősorban az ipari fejlődés, a globalizáció és a népességnövekedés hívta életre. Ezen három tényező erőteljes növekedése elkezdte környezetünk teherbíró képességének határait feszegetni. A környezeti erőforrásokra való erőteljes igény következtében a Föld természetes regeneráló képessége sérül.⁸ Ennek felismerése az XX. század első felére tehető. Azonban intéz-

² Zöld közbeszerzések - Fenntarthatóság külön oldal (kozbeszerzes.hu) (letöltve: 2023. 04. 15.)

³ european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_hu.docx (europa.eu) (letöltve: 2022.11.28.)

⁴ Correia - Howard - Hawkins - Pye - Lamming: Low carbon procurement: An emerging agenda, Journal of Purchasing and Supply Management 19. évf, 1. szám (2013) 58-59. old. (elérhető:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1478409213000034?via%3Dihub> (letöltve: 2022.12.15.))

⁵ Fleischer Tamás: Fenntartható fejlődés: környezeti, társadalmi és gazdasági tényezők 192-195. old. (elérhető: Fenntartható fejlődés: környezeti, társadalmi és gazdasági tényezők - REAL - az MTA Könyvtárának Repozitóriuma (letöltve: 2023.02.22.))

⁶ A hajók szén-dioxid-kibocsátása: a Tanács elfogadta álláspontját az uniós szabályok felülvizsgálatáról - Consilium (europa.eu) (letöltve: 2023.03.21.)

⁷ Tágabb értelemben vett, környezetvédelmi elemeket tartalmazó szabályozásokat, már III. Károly 1972-es vadászattal kapcsolatos dekrétuma is tartalmazott.

⁸ Szabó Mária - Angyal Zsuzsanna: A Környezetvédelem alapjai, Typotex Kiadó (2012) 38-39. old.

(elérhető: EJ-A_kornyeztvedelem_alapjai_OK.pdf (elte.hu) (letöltve: 2023.03.21.))

ményi szinten a környezetvédelem csak az ENSZ égisze alatt 1972-es stockholmi környezetvédelmi világértekezlet keretein belül került kialakításra.⁹ Ezt követően napjainkig elfogadott számos egyezmény mutatja, hogy a nemzetközi szereplők egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a környezetvédelemre.¹⁰ Például 2015-ben az ENSZ tagállamok kötelezettséget vállaltak arra vonatkozóan, hogy 2030-ig a szegénységet felszámolják és fenntartható jövőt építenek, mindezt 17 fenntartható fejlődési cél meghatározásával.¹¹

Környezetvédelem uniós szintje

Az Európai Unió számos éghajlattal és energiával kapcsolatos célkitűzés elérésében elkötelezett, amelyek célja az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentése, az energiahatékonyság fejlesztése, és a megújuló energiaforrások használatának növelése. Napjainkban meghatározó az Európai Bizottság által kiadott Európai Zöld Megállapodás (EU Green Deal), amelynek célja, hogy 2050-re az üvegházhatású gázok kibocsátása 0-ra csökkenjen, emellett a gazdaság növekedése független legyen az erőforrások nagyobb mértékű felhasználásától.¹² A EU Green Deal szellemében az európai éghajlati paktum keretein belül a Bizottság is elkötelezett példát kíván mutatni, így klímasemlegességet vállal 2030-ra.¹³ A Bizottság mellett az Európai Parlament és a Tanács sem vonja ki magát a környezetvédelem támogatásából. Az (EU) 2022/591 határozatban 2030-ig terjedő időszakra általános uniós szintű cselekvési program elfogadásáról döntött.¹⁴ Ez az úgynevezett 8. cselekvési program, amelynek alapvető célja, hogy az ENSZ és a Zöld Megállapodás során vál-

lalt célokat elősegítse. Hat egymással szorosan összefüggő környezetvédelmi célkitűzést határozott meg,¹⁵ amik mentén felgyorsul az átmenet a klímasemleges, erőforrás-hatékony és regeneráló gazdaság felé, annak szellemiségében, hogy az egészséges ökoszisztéma az emberi jólét alapja.¹⁶

Zöld szempontok gyakorlati alkalmazásának lehetőségei a közbeszerzési eljárás során

A célkitűzések elérése érdekében az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (továbbiakban 2014/24 irányelv) a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszában támogatja a zöld szempontok alkalmazását.¹⁷ A közbeszerzési eljárás minden esetben abeszerezési igénnyel kezdődik, aminek meghatározása az eljárás előkészítő szakaszában zajlik. Az ajánlatkérőnek ebben a szakaszban fel kell mérnie, hogy a közbeszerzési eljárás során pontosan mit és milyen mennyiségben kíván beszerezni. Fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy az eljárás további szakaszaiban az ajánlatkérő már az itt kialakított szabályrendszer közé van szorítva. Tehát a környezetvédelmi szempontok tulajdonképpen csak az előkészítés során meghatározott keretek szerint alkalmazhatóak. A közbeszerzések ezen sajátosságaira tekintettel a Kbt. 28. § (1) bekezdése szigorú szabályokat fektet le az előkészítési szakasszal kapcsolatban. Az ajánlatkérőnek megfelelő alapossággal kell előkészíteni az eljárást, úgy, hogy lehetőség szerint a környezet védelmét is figyelembe vegye. Erre lehetősége van a beszerzés tárgyának kiválasztásakor, a műszaki leírásban, a kizáró okok elő-

⁹ Szabó Mária – Angyal Zsuzsanna: i.m. 236. old.

¹⁰ Faragó Tibor: Éghajlatváltozás, Magyar Természetvédők Szövetsége kiadó, Budapest (2021) 11. old (elérhető: <http://real.mtak.hu/131067/1/Eghajlatvaltozas-4evtized.pdf> (letöltve: 2023. 04. 22.))

¹¹ Ércsey-Jenei – Nagy – Flek: Beszámoló a Közbeszerzési Hatóság „Közbeszerzési integritás a gyakorlatban” címmel 2022. június 22-én megrendezett nemzetközi szakmai konferenciájáról, Közbeszerzési értesítő plusz IV. évf. 9. szám. (2022) 26. old. (elérhető: https://ertesitoplus.zkozbeszerzes.hu/documents/285/KEP202209_online.pdf (letöltve: 2023.03.10.))

¹² Bővebben: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hu#idrendi-ttekints (letöltve: 2023. 02. 22.)

¹³ European Climate Pact, Brüsszel (2020) 4. old. (elérhető: <https://climate-pact.europa.eu/system/files/2020-12/20201209%20European%20Climate%20Pact%20Communication.pdf> (letöltve: 2022. 11. 22.))

¹⁴ Ércsey-Jenei – Nagy – Flek: i.m., 26. old.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/591 határozata (2022. április 6.) a 2030-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról 2. cikk (2) bekezdés. (elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32022D0591> (letöltve: 2022.12.26.))

¹⁶ <https://mfk.gov.hu/kornyeztvedelmi-cselekvesi-program-2030-ig.html> (letöltve: 2022.12.26.)

¹⁷ Cseh László: A zöld értékelési szempontok alkalmazásának lehetőségei a közbeszerzésben, Közbeszerzési értesítő plusz IV. évf. 7. szám. (2022) 42. old. (elérhető: [KEP202207_online_htZgg55.pdf](https://ertesitoplus.zkozbeszerzes.hu) (kozbeszerzes.hu) (letöltve: 2023.03.18.))

írásakor, az alkalmassági és értékelési szempontokban és az eljárás eredményeképp megkötendő szerződés teljesítési feltételeiben. Például egy Nagyvárad városa által kiírt busz beszerzésére irányuló nyílt közbeszerzési eljárásban a műszaki leírás tartalmazta, hogy hibrid hajtású (szívódízel és elektromos motor) autóbuszokat kívánnak beszerezni. Továbbá az értékelés során szintén beépítésre került környezetvédelemre vonatkozó előírás, azzal, hogy egyebek mellett az üzemanyag fogyasztás került értékelésre.¹⁸

A közbeszerzés tárgyának kiválasztása során

Elsőkörben a beszerzés tárgyának kiválasztása során van lehetőség az ajánlatkérőnek a környezetvédelmet figyelembe venni. A piac megfelelő ismeretében ki kell választani azt az árut, szolgáltatást, építési beruházást, amely a szükségleteinek kimerítése mellett a legalacsonyabb környezetterheléssel jár. A szemléltetés érdekében tekintsük példának, hogy a beszerzés célja egy épület fűtési rendszerének kiépítése. Az ajánlatkérő ebben az esetben, akkor teljesíti a kötelezettségét, ha a közbeszerzés tárgyának nem magas károsanyag kibocsátású fatüzelésű kazánt, hanem például hőszivattyút jelöl meg.

A műszaki leírásban

Ajánlatkérőnek az eljárás tárgyára vonatkozó, olyan tartalmú műszaki leírás megalkotására kell törekednie, amibe beépíti a környezetvédelmi célokat is. Konkrét példa erre az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1161 irányelve,¹⁹ amely járműbeszerzés esetén meghatároz minimum károsanyag kibocsátási paramétereket, amiket a műszaki leírás tartalmaz. Ez a példa annyiban tekinthető rendhagyónak, hogy itt az ajánlatkérő számára a környezetvédelmi szempont alkalmazása nem csak lehetőség, hanem jogszabályi kötelezettség. A műszaki leírás tartalmára vonatkozóan a jogalkotó relatíve széles mozgásteret enged. A Kbt. 58. § (2) beszerzése deklarálja, hogy az életciklus bármely szakaszának valamely konkrét folyamatára vonatkozhatnak az előírt jellemzők, még abban az esetben is, ha azok nem befolyásolják az adott beszerzés tulajdonságát.

Korlátjának tekinthető, hogy az előírásnak kapcsolódnia kell a szerződés tárgyához, arányosnak kell lennie annak értékéhez és céljaihoz, valamint nem akadályozhatja indokolatlanul a versenyt. A fenti előírások közül az arányosságot mindig az eljárás összes körülményének figyelembevételével kell meghatározni. A verseny biztosítása érdekében a piac és a beszerzési igény ismerete mellett úgy kell meghatározni a tárgyat, hogy annak teljesítésére a legtöbb gazdasági szereplő képes legyen. A szerződés tárgyához való kapcsolat az életciklus bármely szakaszához való kapcsolódás esetén megvalósul a Kbt. 76. § (7) bekezdése alapján.

A kizáró okok előírása során

A Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pont szerint a (4) bekezdésre tekintettel érvénytelenségi ok lehet, ha az ajánlatkérő előírja a Kbt. 63. § (1) bekezdés a) pont szerinti kizáró okot. A Kbt. hivatkozások értelmében, az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban előírhatja, hogy az eljárásban nem vehet rész az a gazdasági szereplő, aki az elmúlt három évben súlyosan megszegte a jogszabályok, kötelezően alkalmazandó kollektív szerződések és a Kbt. 4. mellékletében felsorolt környezetvédelemre vonatkozó egyezmények rendelkezéseit. Ennek megszegése esetén ajánlatkérő – megfelelő bizonyítás terhe mellett – érvénytelennek nyilváníthatja a résztvevőt. Jelen pont megfelelő alkalmazása érdekében két fogalom tartalmát kell pontosítani. Egyik, hogy mi tekinthető a kötelezettség megszegésére vonatkozó megfelelő bizonyítéknak. Erre vonatkozóan a Kbt. 2021. február 1-jei hatállyal történt módosításához tudunk segítségül nyúlni. Korábban a bizonyításra csak jogerős bírósági vagy közigazgatási határozat megléte esetén volt lehetőség.²⁰ A februári módosítás ezt szélesítette. Ebből konkrét eszközökre nem kapunk választ, azonban egyértelműen tükrözi a jogalkotó szándékát. Az ajánlatkérők számára – csak jogerős döntés helyett – szélesebb lehetőséget kíván biztosítani a tudomására jutott bizonyítékok alapján történő kizárás lehetőségére. A módosításra egyébiránt az Európai Bíróság által kimunkált ítélkezési gyakorlatra tekintettel volt szükség

¹⁸ Procurement of hybrid electric buses, GPP News Alert 102. szám (2021), (elérhető: Issue_102_Case_Study_189_Oradea.pdf (europa.eu) (letöltve: 2023.03.01.))

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1161 irányelve (2019. június 20.) a tiszta és energiahatékony közúti járművek használatának előmozdításáról szóló 2009/33/EK irányelv módosításáról. (elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1161&from=MT> (letöltve: 2023.01.19.))

²⁰ Hubai Ágnes - Tátrai Tünde: i.m.: 288, 309-310. old.

(Pl.: C-267/18., C-395/18.). Ennek értelmében az arányosság elvének egyes kizáró okok kapcsán csak az felel meg, ha az eljárásból kizárás alapjául szolgáló körülményeket az ajánlatkérő mérlegeli. A megfelelő bizonyítás mellett a másik kérdés, hogy mi tekinthető a résztvevő általi súlyos megszegésnek. A Kbt. nem határozza meg a súlyos megszegés fogalmát és azzal kapcsolatban is hallgat, hogy a megjelölt környezetvédelmi szabályokat milyen módon kell megsérteni annak érdekében, hogy azt súlyosnak kelljen tekinteni.²¹ Az értelmezésben segítséget nyújtanak a 2014/24 irányelv (36)-(39) preambulumbekzdései, melyek arra engednek következtetni, hogy a meghatározott környezetvédelmi szabályok súlyos megszegése alatt bármilyen jellegű szabályszegést lehet érteni.

Értékelés szempontok közt

A közbeszerzési eljárás során az ajánlatkérőnek az ajánlati felhívásban meg kell határoznia azokat a szempontokat, amelyek alapján a nyertes ajánlattevőt ki fogja választani. A Kbt. a 2014/24/EU irányelvnek megfelelően az értékelési szempontok közül a legalacsonyabb költség és a legjobb ár-értéket megjelenítő szempontokat emeli főszabályi szintre.²² Az Európai Bíróság a C-513/99. számú, Concordia Bus ügyben²³ hozott ítéletében mutatott rá, hogy az ajánlatkérő által a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásához nem kell szükségszerűen valamennyi szempontnak gazdasági jellegűnek lennie. A Bíróság kimondta, hogy az irányelv nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az ajánlatkérő a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat értékelése során a környezet megóvására vonatkozó szempontokat is figyelembe vegyen. Figyelmeztetett azonban, hogy a

környezetvédelmi szempont alkalmazhatósága nem feltétel nélküli. Elvárás, hogy a közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódjon, ne biztosítson az ajánlattevőnek korlátlan választási szabadságot, a dokumentációban vagy a hirdetményben kifejezetten említésre kerüljön, és megfelelően a közösségi jog összes alapelveinek, köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmának is.²⁴

A legalacsonyabb költség

A Kbt. 76. § (2) bekezdés b) pontja ajánlatkérő számára lehetőséget biztosít arra, hogy a legalacsonyabb költség alapján értékelje az benyújtott ajánlatokat. Ezen módszer alkalmazása során a környezetvédelem elsősorban akkor tud előtérbe kerülni, ha ajánlatkérő az életciklus-költség-számítási módszer alkalmazásával él, ami egyszerűen fogalmazva a „bölcstől a sírig” tartó időszak figyelembevétele.²⁵ Fontos, hogy még szolgáltatás megrendelése esetén sem kizárt az életciklusköltség-számítás alkalmazása, amennyiben a szolgáltatás nyújtásához szükséges eszközök, illetve azok létrehozása is a beszerzés tárgyát képezik.²⁶

Gyakorlati szempontból az életciklusköltség-számítás alkalmazásának tényét az ajánlatkérőnek fel kell tüntetnie az ajánlati felhívásban. Emellett a közbeszerzési dokumentumokban meg kell határoznia, hogy az ajánlattevőknek milyen adatokat kell megadniuk, és hogy milyen módszert fog alkalmazni az életciklusköltségeknek az említett adatok alapján történő meghatározásához. Ilyen módszer lehet például a környezeti életciklus-elemzés.²⁷ A Kbt. továbbá meghatározza, hogy az életciklus során felmerült mely költségek vehetők figyelembe, ilyen például az ajánlatkérő vagy más

²¹ Hubai Ágnes - Tátrai Tünde: i.m., 318-319. old.

²² Szabó Ádám: EU Green Week 2022 konferencia, és körforgásos gazdasági modell megvalósításának lehetősége a közbeszerzésekben, Közbeszerzési értesítő plusz IV. évf. 9. szám. (2022) 46. old. (elérhető: https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/documents/285/KEP202209_online.pdf (letöltve: 2023.04.10.))

²² <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/green/> (letöltve: 2023.04.10.)

²³ Európai Bíróság C-513/99. sz. Concordia Bus ügy, 2002. szeptember 17., ECLI azonosító: EU:C:2002:495.

²⁴ Gonda - Varga - Várhomoki-Molnár szerk.: Közbeszerzés az Európai Unióban, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest (2021) 33. old. (elérhető: <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/K%C3%B6zbeszerz%C3%A9s%20az%20Eur%C3%B3pai%20Uni%C3%B3ban.pdf> (letöltve: 2023.04.20.))

²⁵ Hubai Ágnes - Tátrai Tünde: i.m., 18. és 427-428. old.

²⁶ A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról, K.É. 2017. évi 35. szám, (elérhető: <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoj/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoja-az-eletcikluskoltseg-szamitasi-modszertanokrol/> (letöltve: 2023. 03. 25.))

²⁷ bővebben: Walter Klöffler - Brigit Grahl szerk.: Life Cycle Assessment (LCA), Wiley-VCH, Weinheim (2014) (elérhető: https://books.google.hu/books?hl=hu&lr=&id=NkRsAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT9&dq=lca&ots=HgBOD1vamo&sig=Gc8_AriOZ-Mr0GB51y6Y7RQKro0&redir_esc=y#v=onepage&q=lca&f=false (letöltve: 2023.03.25.))

felhasználók által viselt költségek. Érteni kell itt különösen – de nem kizárólagosan – a beszerzéshez kapcsolódó-, a használat-, fenntartási- és az életciklus végéhez kapcsolódó költségeket. Továbbá a beszerzés tárgyának életciklusa alatt megjelenő környezeti externáliáknak betudható költségeket, amennyiben ezek pénzben kifejezett értéke meghatározható és ellenőrizhető. Például üvegházhatású gázok és más szennyező anyagok kibocsátásának költségei. Az értékelési módszer alkalmazásának megkönnyítése érdekében a Közbeszerzési Hatóság útmutatót ad ki.²⁸

A legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempont

A legalacsonyabb költség mellett a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja értelmében a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontrendszer jelenik meg. Ennek értelmében az ár – mint értékelési szempont – mellett minőségi, környezetvédelmi és társadalmi szempont(ok) is megjelennek az értékelés során. A Kbt. 76. § (6) bekezdése deklarálja az értékelésre vonatkozó minimumkövetelményeket. A citált bekezdésből kiemelendő, hogy az alkalmazni kívánt szempontnak a szerződés tárgyához kell kapcsolódnia, továbbá, mennyiségi, szakmai szempontok szerint mérhetőnek kell lennie. Ebből az következik, hogy olyan értékelési szempontot kell kikötni, aminek teljesítését vagy nem teljesítését előre meghatározott, objektív szempontok szerint lehet megállapítani. Az ajánlatkérő önkényes döntésétől, szimpátiájától mentesnek kell lennie. Például jármű beszerzés esetén megfelelő lehet, ha az alacsonyabb üzemanyag fogyasztás kerül értékelésre. A Kbt. 76. § (6) bekezdés c) pontja megerősíti, hogy a Kbt. alapelvek az értékelési szempontok tekintetében is irányadók. A d) pont rögzíti, hogy alkalmassági feltételként meghatározott előírástól el kell térnie az értékelésnek vagy azon felüli többletet kell tartalmaznia. Utóbbi esetben az alkalmasság és értékelés során figyelembe vett szempontoknak élesen el kell különülniük egymástól.

Szerződés teljesítési feltételeiben

A fenti eszközökön felül, a közbeszerzési eljárás sikeres lefolytatását követően kötendő szerződés feltételei közt is lehet környezeti szempontokat megjeleníteni. Az előző pontokhoz hasonlóan ajánlatkérő a követelmények meghatározása során az alapelvekhez és a jogszabályi előírásokhoz kötve van. Ennek értelmében az arányosság és az egyenlő elbánás elve mentén kell kialakítani a feltételeket és azokat az ajánlati felhívásnak vagy a közbeszerzési dokumentumoknak tartalmaznia kell.

Gyakorlati megvalósítás szempontjából ajánlatkérő a kiemelt jelentőségű teljesítési feltételekből külön nyilatkozatmintát készíthet, amit az ajánlattevőnek kifejezetten el kell fogadnia. Fontos kiemelni, hogy a gyakorlatban sokszor a teljesítési feltételek közt találunk olyanokat, amelyek egyben értékelési szempontok is. Gondolhatunk például arra, ha a beszerzés tárgya nyomtatópapír, mely során értékelési szempontként kerül kiírásra a fenntartható erdőgazdaságból származó faalapanyag aránya. Ebben az esetben az ajánlati felhívás időpontjában nem lehet tudni, hogy a nyertes ajánlattevő milyen vállalatot fog tenni, így a nyilatkozatminta elkészítésében ezt figyelembe kell venni. Érdemes úgy feltüntetni a sorokat, hogy az ajánlattevő által vállalt kötelezettség mennyiségét maga be tudja írni.²⁹ A megfelelő tartalmú és a megfelelően előírt feltételt követően nem szabad elhanyagolni a kikényszerítést sem. Ajánlatkérőnek annak érdekében, hogy a nyertes ajánlattevő által elfogadott feltételek kikényszeríthetőek legyenek, megfelelő szankciórendszert kell kialakítania.

Címkék és tanúsítás megkövetelése, mint konkrét eszközök

Címkék és tanúsítványokra hivatkozások a műszaki leírásnak, szerződés teljesítésére vonatkozó feltételnek, illetőleg az értékelési szempont meghatározásának

²⁸ Hubai Ágnes - Tátrai Tünde szerk.: A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény kommentárja, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest (2021) 435-436. old. (elérhető: https://www.mhk.hu/files/kbt_kommentar_20211129.pdf (letöltve: 2023.01.14.))

²⁹ Zöld kódex II. 2.5

egyik gyakorlati módjának tekinthetők.³⁰ A 2014/24 Irányelv 43. cikke értelmében a jelölések, címkék használatának lehetősége nyitva áll az ajánlatkérők számára. Címke alatt olyan dokumentumot, bizonyítványt vagy tanúsítványt kell érteni, amely igazolja, hogy az adott építmény, termék, szolgáltatás, folyamat vagy eljárás megfelel bizonyos (környezetvédelmi) követelményeknek.³¹ Napjainkban számos címke ismert, azonban nem alkalmazható valamennyi a közbeszerzési eljárás során. A Kbt. 59. § (1) bekezdése felállít egy kritériumrendszert, aminek az alkalmazni kívánt címkének meg kell felelnie. A fentebb már említett objektivitás és tárgyhoz való kapcsolódáson felül további követelmények kerültek előírásra. A címkét olyan nyílt és átlátható eljárás keretében kell elfogadni, amelyben valamennyi érdekelt fél részt tud venni és valamennyi érdekelt számára megszerezhető. Továbbá a címkére vonatkozó követelményeket olyan harmadik félnek kell meghatározni, amelyre a címkét kérelmező gazdasági szereplő nem képes befolyást gyakorolni. A Nemzetközi Szabványügyi Szervezet osztályozása alapján a címkéknek többféle típusát különböztetjük meg. A Kbt.-ben meghatározottaknak az ISO I. típusú címkék képesek megfelelni, másnéven ezeket ökocímkéként ismerhetjük. ISO I. minősítésű címkék a legmegbízhatóbbak és egyben a legszigorúbb az odaítélési rendszerük is. Számos követelménynek meg kell tudnia felelni és a termék teljes életciklusát figyelembe kell venni a megszerzéséhez.³²

Alkalmazhatóságuk szempontjából kifejezetten praktikusnak mondhatóak. Egyfelől az ajánlatkérő kiválaszthat egy ökocímkét, melynek a követelményrendszerét egy az egyben át tudja venni. Ebben az esetben már egy kész, kidolgozott, hitelesen működő rendszert tud beépíteni az eljárásba. Természetesen, ha túlzott mértékben szigorúnak tekinti, ajánlatkérőnek van lehetősége arra

is, hogy csak meghatározott elemeit vegye át a címke megszerzéséhez szükséges követelményeknek. Továbbá a beszerzés tárgyának meghatározott elemeire vagy mennyisége tekintetében is meg lehet határozni a követelményeknek való megfelelést. A másik alkalmazhatósági kör a már kiírt követelményeknek való megfelelés igazolása. Itt arra kell gondolni, hogy az ajánlatkérő által kiírt környezetvédelmi előírás igazolható azzal is, hogy adott áru, szolgáltatás, építési beruházás meghatározott ökocímkével rendelkezik. Fontos itt is hangsúlyozni, hogy az egyes előírásoknak a Kbt. alapelvei által nyújtott zsinórmértéknek meg kell felelniük. Különös tekintettel az esélyegyenlőségre és az egyenlő bánásmódra.³³

A zöld közbeszerzések gátja

Előzőekben láthattuk, hogy a közbeszerzési eljárás során számos lehetősége van az ajánlatkérőnek, hogy zöld szempontokat építsen be eljárásaiba. Azonban napjainkban a közbeszerzési szerződések odaítélésekor döntő többségben még mindig a beszerzési költség a domináns kritérium.³⁴ A 2021-es statisztikai adatok alapján nemzeti eljárásrenden belül a zöld közbeszerzések száma és értéke hazánkban hozzávetőlegesen 11% volt.³⁵

A zöld beszerzések esetében nagy nehézséget okoz a költséghatékonyság és a természet védelmének párhuzamos figyelembevétele. Alapvetően megállapítható, hogy az esetek nagy részében a környezetvédelmi igények beépítése az eljárásba költségtöbblettel jár a beszerzés pillanatában. Azonban a közbeszerzés szereplőinek – mint közpénzzel gazdálkodóknak – szigorú felelős pénzgazdálkodási kötelezettségeik vannak. A feszültség annyiban feloldódni látszik, hogy a vonatkozó jogszabályok egyre inkább a zöld utat preferálják. Erre szolgál bizonyítéku a 2014/24 irányelv és annak a

³⁰ Takács Mária: A zöld és az innovatív közbeszerzés jogszabályi háttere és gyakorlati megvalósulása, *Közbeszerzési Értesítő Plusz* I. évf. 12. szám, (2019) 74. old. (elérhető: Microsoft Word - KÃP201912-online.docx (kozbeszerzes.hu) (letöltve: 2023.03.28.))

³¹ Kbt. 3. § 3. pont.

³² Bővebben: <https://xn--krnyezetvedelem-jkb3r.hu/onkentes-minosito-rendszerek-okocimkek-emas> (letöltve: 2023. 03. 28.)

³³ Fintáné Vásárhelyi Julianna: A közbeszerzési jogorvoslat hatékonyságának növelése, *Közbeszerzési Értesítő Plusz* IV. évf. 11. szám, 39-46. old. (elérhető:

https://ertesitoplus.zkozbeszerzes.hu/documents/309/KEP202211_XQrtBXh.pdf (letöltve: 2023.03.26.))

³⁴ Bratt – Hallstedt – Robért – Broman – Oldmark: Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective, *Journal of Cleaner Production*, 52. évf. (2013), 309-316. old. (elérhető: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959652613000565> (letöltve: 2023.03.15.))

³⁵ Rezső Orsolya: A környezetvédelmi szempontokat tartalmazó közbeszerzések 2021. évi alakulásának statisztikai elemzése, *Közbeszerzési Értesítő Plusz* IV. évf. 5. szám, 45-46. old. (elérhető: KEP202205.pdf (kozbeszerzes.hu) (letöltve: 2023.02.06.))

(123) preambulumbekzdése, ami rámutat arra, hogy az európai környezetvédelmi célok eléréséhez a zöld közbeszerzés széleskörű alkalmazása kiemelt jelentőséggel bír. A 2014/24 irányelv nyomán a hazai jogalkotásban is megjelenik a zöld beszerzésekre vonatkozó ösztönzés. A jogszabályi környezet mellett, attól függetlenül a környezetvédelem iránti igény egyre erőteljesebb, ami magában hordozza az innovatív megoldások szélesebb körben való megjelenését. A gazdaságosság sokszor kéz a kézben jár a környezetvédelemmel, csak nem minidig közvetlen és direkt módon. Nagyon szemléletes és triviális példa erre a jó minőségű nyílászárók esete. Beszerzésük jóval költségesebbnek tekinthető, mint egy alacsonyabb minőségű nyílászáróé. Azonban, ha a beszerzési és beszerelési költségen túl nézünk, és az épület hőhátartására fordított energiaköltségeket is számításba vesszük, kirajzolódik, hogy hosszabb távon költséghatékonyabb az egyébként drágább beruházás. Mindezekon felül kvázi pozitív externáliaként a környezet is profitál azzal, hogy az épület fűtéséhez és hűtéséhez kevesebb energia elégetése lesz szükséges, ezzel a károsanyag kibocsátás is alacsonyabb számot fog mutatni.

Az uniós, illetve hazai szinten egyaránt megjelenik az ajánlatkérőket célzó ösztönzés a zöld szempontok eljárásba történő integrálására. A jelenlegi ösztönzési rendszer azonban nem eredményezett szignifikáns előrelépést. Ennek álláspontom szerint elsődleges okát az ösztönzés nem megfelelő intenzitásában, másodlagos okát a zöld ismeretek hiányában találhatjuk. Tekintettel arra, hogy a zöld közbeszerzés újdonságnak tekinthető, kevés ismerettel rendelkeznek róla az ajánlatkérők. Továbbá sok esetben az ajánlatkérők azt tapasztalhatják, hogy az előírt – környezetvédelmi – szempontok teljesítése következtében magasabb ajánlati ár kerül megajánlásra.³⁶ Kiindulva a fentiekből úgy vélem, hogy az ajánlatkérőket egyfelől „érdeklétté kell tenni” a zöld eljárások számának növelésében. Másfelől megfelelő tudással kell felvértezni őket.

A zöldülés irányában

A Közbeszerzési Hatóság felismerte az említett hátráltató körülményeket, melyek orvoslása érdekében több intézkedést is megvalósított. A honlapján létrehozott kifejezetten a fenntartható fejlődés pilléreire koncentrált tudástárat. Itt az ajánlatkérők – és bárki más – autentikus forrásból tudnak informálódni. Segítséget tud nyújtani a zöld közbeszerzés világában való eligazodáshoz.³⁷ Megállapítható azonban, hogy megfelelő tudásanyag biztosítása önmagában nem tud megfelelő hatást gyakorolni. A Hatóságnak aktív szerepet kell vállalnia az ajánlatkérők megfelelő szintű és minőségű oktatásában.

A tudásanyag megfelelő átadása mellett annak alkalmazására való ösztönzés is elengedhetetlen. A Hatóság oldaláról ezen a téren találhatunk erőfeszítéseket. Például a Közbeszerzési Nívódíj megalkotása, amelyre ajánlatkérők olyan eljárásaikkal pályázhatnak, amelyek kiemelkedő színvonalúak és fenntarthatósági szempontokat tartalmaznak.³⁸ Ezzel kíván a Hatóság jó példát mutatni és elismerni azokat az ajánlatkérőket, akik számára a fenntarthatóság prioritás. A Nívódíj mellett 2021. szeptember 1-jei hatálybalépéssel a Fenntartható Magyarországért Program keretében a Hatóság közzétette a Környezetvédelmi Közbeszerzési Etikai Kódexet (továbbiakban: kódex). A kódexhez való csatlakozás önkéntes alapú, amennyiben egy ajánlatkérő csatlakozik hozzá, úgy köteles a benne foglaltaknak megfelelően eljárni. Többek közt készítenie kell „zöld cselekvési tervet”, amely tartalmazza a rövid és hosszútávú zöld közbeszerzési célokat és prioritásokat. Továbbá évente beszámolási kötelezettséggel tartozik a Hatóság felé, arra vonatkozóan, hogy mely eljárásai tekinthetők zöld közbeszerzésnek és amelyekben nem került alkalmazásra zöld szempont, annak hiányát indokolnia kell. A Hatóság a csatlakozást azzal kívánja ösztönözni, hogy a kódex hatálya alá tartozókat kiemelt partnerként kezeli és használhatják a Fenntartható Magyarországért Prog-

³⁶ Kiegészítendő azzal, hogy számos esetben a bekerülési költséget követően kedvezőbb fenntartási, ártalmatlanítási költségek jellemzik a zöld kritériumokat teljesítő árukat, szolgáltatásokat, építési beruházásokat.

³⁷ <https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/zold-kozbeszerzesek/> (letöltve: 2022.12.20.)

³⁸ <https://kozbeszerzes.hu/hirek/a-kozbeszerzesi-hatosag-palyazati-felhivasa-a-kozbeszerzesi-nivodij-2022-elnyeresere/> (letöltve: 2022.12.20.)

ram logóját.³⁹ A 2022 első félévre⁴⁰ és a III. negyedévre⁴¹ vonatkozó statisztikai adatok azt tükrözik, hogy az ösztönző intézkedések nem hozták a hozzájuk fűzött reményeket. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy a csatlakozók száma alacsony volt, tehát az ajánlatkérők számára a kiemelt partnerség nem elegendő „ellenszolgáltatás” a befektetni kért munkával szemben.

A zöld közbeszerzések lefolytatására irányuló ösztönzést a fokozatosság elve mentén kellene kialakítani. Ennek megfelelően az ajánlatkérőkkel szemben alacsonyabb elvárást kellene támasztani a kezdeti időkben és azt fokozatosan növelni. Például a kódexben szereplő kötelezettségek halmaza az ajánlatkérők számára aránytalan elköteleződést jelenthetett, így inkább távol maradtak a csatlakozástól. Azonban, ha a kezdeti időben például „csak” a közbeszerzési szabályzat módosítására vonatkozó előírások teljesítése⁴² jelenik meg, mint elvárás, akkor az ajánlatkérők bátrabban tudnak csatlakozni. Az ösztönzés másik oldalának, azaz az „ellenszolgáltatásnak” pedig éppen fordítva kellene megvalósulnia. A kezdeti időszakban sok kedvezményt, segítséget kell nyújtani és később lehet ezeket csökkenteni. Gondolok itt a zöld kódexben említett pozitívumok mellett egyéb, az ajánlatkérőket előnyösebb helyzetbe hozó intézkedésekre, amennyiben zöld szempontokat megjelenítő közbeszerzéseket folytatnak le.

A zöld közbeszerzések arányának növekedését végsősoron az ösztönzést követően, vagy mellett a kötelezővé tétel tudja eredményezni. Találkozhattunk már kvázi kötelező jelleggel alkalmazandó környezetvédelmi szempontokkal például a járműbeszerzésre vonatkozó irányelvvel kapcsolatban. Azonban alapvetően a szabá-

lyozási környezetről az mondható el, hogy a megengedőn túlmutat, ösztönöz, de kötelezővé – még – nem teszi zöld szempontok alkalmazását. Hasonlóan az ösztönzőknél, itt is az arányosságot figyelembevéve kellene kialakítani kötelezően alkalmazandó szabályokat. Például a közbeszerzési szabályzatban kialakítandó zöld célkitűzésekkel kapcsolatos felelősségi rendszer kialakítása, beszámolási kötelezettség és éves zöld beszerzési terv megalkotása.

Összefoglaló

Az ösztönzés és az egyébként pozitív gazdaságossági mutatók ellenére a zöld beszerzések arányaiban kis mértékben kerülnek alkalmazásra. Összefoglalóan elmondható, hogy napjainkban a legnagyobb gátja a zöld közbeszerzéseknek a megfelelő ösztönzés és tudás hiánya. A jogalkotónak és a szabályozó szervezeteknek a feladata kialakítani - Magyarország zöld közbeszerzési stratégiája mellett - olyan cselekvési terveket, amelyek a fokozatosság elve mentén megfelelően ösztönzik az ajánlatkérőket a zöld szempontok minél gyakoribb alkalmazására. Az ösztönzés mellett a cselekvési tervnek tartalmaznia kell a hatékony oktatásra és tudás átadásra vonatkozó megoldást is, ugyanis, ha nincs meg a hasznosítható tudás, úgy nem lesznek képesek az ajánlatkérők jogszabályokban meghatározott kötelezettségeiknek eleget tenni. A megfelelő alapok letételét követően a hosszútávú cél annak elérése, hogy kötelező jelleggel, főszabályként zöld közbeszerzés kerüljön kiírásra. Ennek elérésére egy lépésről-lépésre hatályba lépő, de már a megjelenésétől mindenki számára ismert szabályozás tud nagyban hozzájárulni.

³⁹ Környezetvédelmi Közbeszerzési Etikai Kódex elérhető:

<https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/zold-kodexet-adott-ki-kozbeszerzesi-hatosag-cel-fenntarthatosag-erositese/> (letöltve: 2022.12.20.)

⁴⁰Gyorsjelentés, A magyar közbeszerzések számokban - 2022 I. félév 17. old.

(elérhető: <https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/gyorsjelentés-2022-első-felev.pdf> (letöltve: 2022.12.20.))

⁴¹Gyorsjelentés, A magyar közbeszerzések számokban - 2022 III. negyedév 18. old.

(elérhető: https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/Gyorsjelentés_2022_III.negyedév%3%A9v.pdf (letöltve: 2022.12.20.))

⁴² Környezetvédelmi Közbeszerzési Etikai Kódex II. 1.1.

Változások a közbeszerzési törvényben a 2023. évi XVI. törvény alapján Changes to the Hungarian Public Procurement Act introduced by Act XVI of 2023

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

DOI: 10.37371/KEP.2023.7.5

Címszavak: közbeszerzési törvény, törvénymódosítás, DFS rendelet, IPI rendelet

Absztrakt

Az Országgyűlés 2023. május 3-án fogadta el a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvényt. Jelen cikk a módosító törvény által bevezetett legfontosabb változásokat ismerteti és a 2022-ben elfogadott IPI és DFS rendeletek végrehajtásához kapcsolódó módosítások kapcsán részletesebben kitér annak tárgyalására is, hogy az új rendeletek hogyan érintik majd a hazai közbeszerzési jogalkalmazást.

Abstract

On 3 May 2023, the Hungarian Parliament adopted Act XVI of 2023 amending Act CXLIII of 2015 on Public Procurement. This article presents the most important changes introduced by the amending law and also discusses in more detail in the context of the amendments related to the implementation of the IPI and DFS Regulations, how the new Regulations will affect the domestic public procurement practice.

Az Országgyűlés 2023. május 3-án fogadta el a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (Kbt.) módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvényt (a továbbiakban: módosító törvény). A módosító törvény több eleme a hazai közbeszerzési szabályok uniós joggal való összhangjának megteremtését szolgálja: egyrészt már korábban is hatályos szabályok kiigazítása volt szükséges az uniós jognak való megfelelés érdekében, másrészt a 2022-ben elfogadott, a közbeszerzéseket érintő két uniós rendelet¹ hazai közbeszerzési eljárásokban történő alkalmazásához születtek a végrehajtást segítő rendelkezések. A módosítás számos olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek célja a hatékonyabb és rugalmasabb, azaz az ajánlatkérők beszerzési szükségleteinek megvalósítását jobban szolgáló eljárási szabályok bevezetése. Mindezek mellett nélkülözhetetlen volt a jogalkalmazási és alkotmányossági problémákkal terhelt hivatalbóli jogorvoslat-kezdeményezési határidők szabályainak felülvizsgálata is. Az alábbi-

akban a módosító törvény legfontosabb elemeit tekintjük át és ehhez kapcsolódóan részletesebben is kitérünk arra, hogy az új uniós rendeletek hogyan érintik a közbeszerzési jogalkalmazást. A módosító törvény rendelkezéseinek legnagyobb része 2023. szeptember 1-jén lép hatályba, a cikkben a Kbt-nek a módosítást követő szakasz számaira hivatkozunk.

Az arányosság elvének felvétele a Kbt. alapelveinek sorába

A Kbt. 2. § (2) bekezdésében az alapelvek között rögzítette a jogalkotó, hogy az ajánlatkérőnek arányos módon kell eljárnia a közbeszerzési eljárásban. Az arányosság elve az uniós jog általános elvei közé tartozik és az uniós jog számos területén fontos szerepet játszik. Az uniós jogalkotó a 2014-ben elfogadott közbeszerzési irányelvekben és a koncessziós irányelvben kifejezetten nevesítette a közbeszerzési alapelvek sorában is az arányosság elvét.² Az arányosság elve azt jelenti, hogy

¹ A harmadik országbeli gazdasági szereplőknek, áruknak és szolgáltatásoknak az Unió közbeszerzési és koncessziós piacaihoz való hozzáféréséről, valamint az uniós gazdasági szereplők, áruk és szolgáltatások harmadik országbeli közbeszerzési és koncessziós piacokhoz való hozzáféréséről szóló tárgyalásokat támogató eljárásokról (nemzetközi közbeszerzési eszköz – IPI) szóló 2022. június 23-i (EU) 2022/1031 európai parlamenti és tanácsi rendelet; a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló 2022. december 14-i (EU) 2022/2560 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

² A 2014/24/EU irányelv 18. cikk (1) bekezdése szerint „Az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el.” Hasonlóan rendelkezik a 2014/25/EU irányelv 36. cikk (1) bekezdése és a 2014/23/EU irányelv 3. cikk (1) bekezdése.

„a tagállamok vagy az ajánlatkérő szervek által a közbeszerzésekről szóló irányelvek végrehajtása keretében elfogadott szabályok nem léphetik túl az ezen irányelvek céljainak eléréséhez szükséges mértéket.”³ Az arányosság uniós jogi elvét egyrészt tehát tiszteletben kell tartania a jogalkotónak,⁴ másrészt az ajánlatkérőknek⁵ is. Az irányelvekben és a Kbt-ben nevesített alapelv a közbeszerzések során az ajánlatkérőkre vonatkozó kötelezettséget jeleníti meg.

A Kbt-nek számos konkrét eljárási cselekményt szabályozó rendelkezése az adott helyzetre vonatkozóan kifejezésre juttatja az arányosság elvét. Így például a Kbt. 65. § (3) bekezdése az alkalmassági követelmények meghatározása kapcsán előírja, hogy azokat a szerződés tárgyára és a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges mértékre kell korlátozni. A Kbt. 25. § (7)-(8) bekezdései és 62. § (1) bekezdés m) pontja alapján az összeférhetlenségi helyzettel érintett vagy az eljárás előkészítésében részt vett gazdasági szereplő pedig csak akkor zárható ki az eljárásból, ha az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása más módon nem biztosítható. Az alapelvnek a konkrét rendelkezésekben való megjelenésén túl – más alapelvekhez hasonlóan – az arányosság elvét alkalmaznia kell az ajánlatkérőnek saját cselekményeire akkor is, amikor a Kbt. más szabályait alkalmazza vagy amikor az adott helyzetre nem vonatkozik kifejezett jogszabályi előírás. Az arányosság elve tartalmát tekintve ugyanakkor eltér más közbeszerzési alapelvektől abban, hogy önmagában nem egy meghatározott célt részesít védelemben – mint például az egyenlő bánásmód elve vagy a transzparencia –, hanem eltérő célok kiegyensúlyozását szolgálja.⁶ Az arányosság elvét az Európai Unió Bírósága belső piaci ügyekben elsősorban annak megítéléséhez használta,

hogy a belső piaci szabadságok valamely tagállami korlátozása megengedett-e az adott esetben követett közérdekű célra tekintettel. Ezzel a megközelítéssel párhuzamba vonható az alapelv közbeszerzési alkalmazása is.⁷ Az ajánlatkérő által egy közbeszerzési eljárásban alkalmazott különböző előírások, feltételek – legyen szó akár a műszaki leírás egy eleméről, alkalmassági követelményről vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó sajátos feltételről – a verseny korlátaiként jelenhetnek meg. Az arányosság elve szükségessé teszi annak mérlegelését, hogy az adott előírás által követett, a közbeszerzési jog által egyébként elismert cél (pl. az, hogy a megbízhatatlannak bizonyult vállalkozásokat kizárhassák a versenyből, a szerződést alkalmas vállalkozásnak ítélik oda vagy az ajánlatkérő a szükségleteinek megfelelően specifikálja a műszaki leírást) és a széleskörű verseny biztosítása, amelyet a Bíróság a közbeszerzések kapcsán alapvető érdekeknek tekint,⁸ egyensúlyban álljon egymással. Az arányosság elve a verseny korlátozásának igazolható mértéke kapcsán szerepet kaphat különösen a fakultatív kizáró okok alkalmazása során.⁹ A 2014/24/EU irányelv (101) preambulumbekkezdése kifejezetten kiemeli, hogy „A fakultatív kizárási okok alkalmazásakor az ajánlatkérő szerveknek különös figyelmet kell fordítaniuk az arányosság elvére. A kisebb szabálytalanságoknak csak kivételes esetekben szabad a gazdasági szereplő kizárásához vezetnie. A kisebb szabálytalanságok ismétlődő előfordulása ugyanakkor kétségekre adhat okot a gazdasági szereplő megbízhatóságát illetően, és így indokoltá teheti a kizárást.” Az arányosság elvének tehát elsősorban az olyan ajánlatkérői döntések, illetve előírások kapcsán van fontos szerepe, ahol az ajánlatkérőt bizonyos mozgásterületi meg és döntése hatással lehet a versenyre.

³ Az Európai Unió Bíróságának C-263/19. sz., T-Systems Magyarország ügyben 2020. május 14-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2020:373, az ítélet 71. pontja.

⁴ Lásd például a kizáró okok meghatározása kapcsán az Európai Unió Bíróságának C-213/07. számú, Michaniki ügyben 2008. december 16-án hozott ítéletét, ECLI:EU:C:2008:731

⁵ A műszaki leírás meghatározása vonatkozásában lásd például az Európai Unió Bíróságának C-413/17. számú, Roche Lietuva ügyben 2018. október 25-én hozott ítéletét, ECLI:EU:C:2018:865

⁶ Hamer, Carina Risvig: The Principle of Proportionality: A Balance of Aims in Public Contracts. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review (EPPPL)*, vol. 17, no. 3, 2022, pp. 190-201.

⁷ Hamer: i.m.

⁸ „A közbeszerzési szerződéseket illetően az Uniónak az az érdeke, hogy a közbeszerzés a lehető legszélesebb versenynek nyíljon meg (...)” Az Európai Unió Bíróságának C-298/15. számú, UAB Borta ügyben 2017. április 5-én hozott ítéletének 48. pontja.

⁹ Hamer: i.m.

Új eredménytelenségi ok manipulatív árazás esetén

A Kbt. 75. § (2) bekezdése egy új h) ponttal egészül ki, amelynek értelmében az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást, ha az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő ajánlatában megadott ár vagy annak egyes összetevői alapján megállapítható, hogy a szerződés-kötés a Kbt. 2. § (4) bekezdésében foglalt alapelv – azaz a közpénzekkel való hatékony és felelős gazdálkodás elvének – súlyos sérelmét valósítaná meg. Az ajánlatkérő az erről hozott döntést megelőzően köteles – a tervezett döntés indokainak közlésével, felvilágosítás kérése útján – biztosítani annak lehetőségét, hogy az érintett ajánlattevő bemutassa az általa ajánlott ár, illetve annak összetevője arányosságát, amelynek alapján a szerződés-kötés nem okozná a hatékony és felelős gazdálkodás sérelmét. Az eredménytelenségi ok alkalmazásának részletes indokait az ajánlatkérő köteles az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezésben ismertetni.

Az új eredménytelenségi ok egyrészt a túlzottan magas árat tartalmazó, másrészt az olyan, manipulatív árazás esetén adhat védelmet az ajánlatkérőnek, ahol az értékelési szempontok körében értékelt ár nem túl magas, de annak egyes összetevőit úgy alakította ki az ajánlattevő (pl. egy keretszerződés egyes egységárainak aránytalan árazásával), hogy a szerződés teljesítése során az az ajánlatkérőnek érdeksérelmet okozna. A túlzottan magas árú ajánlatokkal szemben találhatók a Kbt.-ben más eszközök is. Az ajánlatkérőnek lehetősége van előre megjelölni egy olyan árat, amelynél kedvezőtlenebb megajánlás az eljárásban érvényesen nem tehető [Kbt. 77. § (1) bekezdés]. Eredménytelen lehet az eljárás, ha az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlat meghaladja a megelőzően dokumentált, rendelkezésre álló fedezet összegét. Természetesen az is feltételezhető, hogy egy aránytalanul magasán árazott ajánlat nem fog az értékelési szempontok szerint a legkedvezőbbnek minősülni. Mégis előfordulhatnak olyan esetek, amikor az előbbieket nem jelentenek megoldást az ajánlatkérőnek. Az érvénytelenségi küszöböt jelentő ár rögzítése kapcsán például az ajánlatkérő tarthat attól, hogy az elfogadott legmagasabb árszint megjelölése ehhez közeli ajánlatok adására indítja az ajánlattevőket, ezért ítélni úgy, hogy nem célszerű ilyen árat megjelölnie. A fedezetihiány nem lehet hivatkozási alap akkor, ha például egy keretmegállapodás esetén még nem áll

rendelkezésre ajánlatkérőnek a fedezet és akár nyertes is lehet egy olyan ajánlat, ahol nem az értékelés során figyelembe vett árelemek okoznak torzulást. Az értékelés alá nem eső egységárak manipulatív árazásával szemben eddig nem állt rendelkezésre konkrét szabály a szerződés-kötés elkerüléséhez.

Érdemes kitérni a Kbt. más szabályaival való viszony tekintetében arra, hogy mennyiben kezeli a jogszabály az aránytalanul alacsony ár kérdéséről eltérően az aránytalanul magas, illetve manipulatív árakat. Míg az előbbi egy érvénytelenségi ok, utóbbi esetben egy, az ajánlatkérő döntésétől függően alkalmazható eredménytelenségi okról van szó. Az aránytalanul alacsony ár miatt történő érvénytelenné nyilvánítást megelőzően az ajánlatkérőnek indokolást kell kérnie az érintett ajánlattevőtől annak érdekében, hogy a szerződés adott áron való teljesíthetőségét megvizsgálja – enélkül aránytalan intézkedés lenne az ajánlat azonnali érvénytelenítése. Az eredménytelenségi ok a legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő számára a szerződés-kötéstől elesést jelenti az adott eljárásban, amely hasonlóan komoly érdeksérelmet okoz, mintha érvénytelennek találnák az ajánlatát. Az eredménytelenségi ok alkalmazását megelőzően ezért szintén érvényesül az arányosság elve, amely az egyedi eset körülményeinek vizsgálatát követeli meg: ki kell kérni az ajánlattevő álláspontját olyan módon, hogy az ajánlatkérő a felvilágosítás-kérés intézményén keresztül közli vele indokait, amelyre tekintettel az eredménytelenségi okot megalapozottnak tartja, és az ajánlattevő ezzel szemben bizonyíthatja az ár arányosságát. Részben hasonló, részben azonban eltérő tényezők lehetnek fontosak annak vizsgálatakor, hogy teljesíthető-e adott áron egy szerződés, illetve annak vizsgálatakor, hogy aránytalanul magas, illetve manipulatív árazásról van-e szó. Elvileg az utóbbi eset szabályozása is elképzelhető lehetett volna az érvénytelenségi okok körében, a jogalkotó azonban szándékosan nem egy jogintézményben szabályozta a két esetkört, amely amellet, hogy a két kérdés nem azonos módon vizsgálandó, azzal is összefüggésben állhat, hogy az aránytalanul alacsony ár kérdése számos jogalkalmazási problémával terhelt és a jogalkalmazási gyakorlat átvétele sem lett volna szerencsés az új esetkörre. Az eredménytelenségi ok a közbeszerzési eljárások összességét tekintve az ajánlatkérő számára nagyobb döntési szabadságot és kisebb jog-

orvoslati kockázatot jelent, azokban a várhatóan ritka esetekben ugyanakkor, amikor alkalmazni fogják, az eljárás sikertelenségét okozza.

Az eredménytelenségi ok az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot érinti, ez alatt – a fedezethiány esetéhez hasonlóan – a legkedvezőbb érvényes ajánlatot kell érteni. Alkalmazását az ajánlatkérőnek megfelelően alá kell tudnia támasztani. Ennek az alátámasztásnak az alapelvi követelményeknek megfelelően átláthatónak és objektíven ellenőrizhetőnek kell lennie (pl. árszakértő véleménye, a piaci árakat alátámasztó, megfelelő módszertanon alapuló dokumentáció), az érdeksérelem alátámasztásához nem elegendő pusztán az ajánlatkérő szubjektív véleményére támaszkodni.¹⁰

Az elkövetett jogsértések ajánlatkérő általi orvoslásának rugalmasabbá válása

Az ajánlatkérő által a bírálat során elkövetett és az összegezés kiküldését követően felismert jogsértések ajánlatkérő általi orvoslását az eddigi szabályozás csak korlátozottan tette lehetővé. Előzetes vitarendezés vagy a közbeszerzéshez támogatást nyújtó vagy a közbeszerzések jogszabályban előírt ellenőrzését végző szerv megállapítása alapján kerülhetett sor egyes, a Kbt-ben felsorolt bírálati cselekmények elvégzésére, az ajánlatkérő azonban nem dönthetett maga a bírálat újraindításáról. A törvénymódosítás változtat ezen a megközelítésen és rugalmasabbá teszi az összegezés kiküldése után felismert eljárási hibák javításának lehetőségét annak érdekében, hogy ne legyen szükséges jogorvoslat indítása akkor, ha az ajánlatkérő maga is kész korrigálni a jogsértést. A jogszerűség helyreállítása érdekében szükséges cselekmények megtételének nem lesz előfeltétele egy támogatást nyújtó vagy ellenőrző szerv megállapítása és a törvény nem korlátozza a hiánypótlásra, felvilágosítás és indokolás kérésére az elvégezhető eljárási cselekmények körét. Azt ugyanakkor egyértelművé teszi, hogy a jogszerűség helyreállítása a bírálat vagy értékelés körébe tartozó cselekményekkel történhet, tehát az ajánlatkérő nem léphet vissza az ajánlatok benyújtása előtti eljárási szakaszba. Általános szabályként rögzíti a törvénymódosítás, hogy ha az ajánlatkérő az eredmény megküldését követően észleli, hogy az eredmény (eredménytelenség) jogszabálysértő volt, legfeljebb a jogszabálysértés orvoslásához szükséges terje-

delemben jogosult – az alapelvek figyelembevételével – az eljárás szabályszerűségének helyreállításához szükséges, a bírálat vagy az értékelés körébe tartozó eljárási cselekményeket megtenni, ha az eljárásban történt jogszabálysértés ezen eljárási cselekmények útján orvosolható.

A bírálati/értékelési szakasz újraindításának a jogbiztonságra tekintettel akkor is szükséges időbeli kereteket adni, ha az a jogszerűség helyreállítását szolgálja. Főszabály szerint a bírálat, illetve értékelés körébe tartozó cselekmények elvégzése az összegezés módosítására nyitva álló határidőben történhet, amely az ajánlatok elbírálásáról készült összegezés tekintetében az összegezés ajánlattevők részére történő megküldésétől számított huszadik nap [Kbt. 79. § (4) bekezdés]. Előzetes vitarendezés vagy a támogatást nyújtó, illetve ellenőrző szerv megállapítása alapján az összegezés módosítására az előbbi határidőn túl is sor kerülhet, a jogbiztonság érdekében azonban ez a lehetőség csak akkor áll fenn, ha a szerződést még nem kötötték meg. A később felfedezett jogsértés miatt a szerződéstől való elállásra vagy a szerződés felmondására a Kbt. 79. § (4) bekezdése által biztosított húsznapos határidőn túl az ajánlatkérő már nem jogosult. Érdemes felidézni, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság is csak akkor jogosult a közbeszerzési eljárást lezáró döntés megsemmisítésére, ha e döntés alapján a szerződést még nem kötötték meg [Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pont].

Az előzetes vitarendezés szabályai az előbbi változásokhoz kapcsolódóan módosulnak, hiszen azáltal, hogy a bírálati cselekmények megismétlésének, pótlásának lehetősége általános szabállyá válik, nem szükséges annak lehetőségét kifejezetten az előzetes vitarendezés esetére kimondani. Szükséges azonban arról rendelkezni, hogy az általános szabályoktól eltérően előzetes vitarendezés esetén rövidebb határidőkkel lehetséges a vitarendezéssel érintett jogsértés helyreállításához szükséges eljárási cselekményeket megtenni. Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelem megérkezésétől számított három munkanapon belül jogosult hiánypótlási felhívást, felvilágosítás- vagy indokolás-kérést vagy bármely más dokumentum vagy információ benyújtására vonatkozó felhívást kiküldeni az eljárásban részt vevő gazdasági szereplőknek.

¹⁰ Miniszteri indokolás a T/3513. számú törvényjavaslathoz.

A nemzetközi közbeszerzési eszközről (IPI) szóló rendelet végrehajtásához kapcsolódó szabályok

Az uniós jogalkotó szervek 2022-ben két olyan rendeletet is elfogadtak, amelyek – illeszkedve az utóbbi időszak defenzívebb kereskedelempolitikát képviselő intézkedéseinek sorába¹¹ – a közbeszerzések területén (is) az uniós vállalkozásoknak kívánnak egyenlő versenyfeltételeket teremteni a harmadik országbeli vállalkozásokkal.

Az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2022. június 30. napján hirdették ki a harmadik országbeli gazdasági szereplőknek, áruknak és szolgáltatásoknak az Unió közbeszerzési és koncessziós piacaihoz való hozzáféréséről, valamint az uniós gazdasági szereplők, áruk és szolgáltatások harmadik országbeli közbeszerzési és koncessziós piacokhoz való hozzáféréséről szóló tárgyalásokat támogató eljárásokról (nemzetközi közbeszerzési eszköz – IPI) szóló 2022. június 23-i (EU) 2022/1031 európai parlamenti és tanácsi rendeletet (a továbbiakban: IPI rendelet). Az IPI rendelet célja az uniós gazdasági szereplők, áruk és szolgáltatások harmadik országok közbeszerzési és koncessziós piacaihoz való hozzáféréseinek javítása. Az IPI rendelet olyan esetekben alkalmazható, amelyekre nem vonatkozik nemzetközi megállapodás, amely a közbeszerzési és koncessziós piacokhoz való egyenlő hozzáférést biztosítaná. Az IPI rendelet alapján az Európai Bizottság vizsgálatot folytathat, amennyiben felmerül, hogy valamely harmadik ország olyan intézkedést vagy gyakorlatot tart fenn, amely azt eredményezi, hogy súlyosan és ismétlődően sérül az uniós gazdasági szereplőknek, áruknak vagy szolgáltatásoknak az említett harmadik ország közbeszerzési vagy koncessziós piacaihoz való hozzáférése. Amennyiben a Bizottság megállapítja ilyen intézkedések vagy gyakorlatok fennállását és a harmadik országgal folytatott konzultációk nem vezetnek eredményre, a Bizottság – ha a felmerülő érdekek mérlegelését követően úgy ítéli meg, hogy ez az Európai Unió érdekében áll – végrehajtási aktus útján ún. IPI intézkedést fogad el. Az IPI intézkedés keretében a Bizottság előírhatja az ajánlatkérők számára, hogy a közbeszerzési eljárásukban

pontszám-kiigazítást alkalmazzanak az érintett harmadik országból származó gazdasági szereplők által benyújtott ajánlatok esetében, vagy zárják ki az ilyen gazdasági szereplők által benyújtott ajánlatokat. Az IPI intézkedésekben a Bizottság meghatározza az adott intézkedés hatályát, így azt, hogy az mely ajánlatkérők milyen értékű és tárgyú közbeszerzési eljárásaiban alkalmazandó és a gazdasági szereplők mely kategóriáira vonatkozik. Az érték tekintetében az IPI intézkedés hatálya koncessziók és építési beruházások esetében a legalább 15 000 000 euró becsült értékű, áruk és szolgáltatások esetében a legalább 5 000 000 euró becsült értékű közbeszerzésekre határozható meg.

A hazai közbeszerzési ajánlatkérők számára az IPI rendelet közvetlen alkalmazása akkor lesz majd szükséges, ha a Bizottság elfogadja az első IPI intézkedést. Fontos, hogy a Kbt. módosítása csak néhány, az IPI rendelet alkalmazását a hazai közbeszerzési szabályokkal összhangba hozó rendelkezést tartalmaz, az ajánlatkérőknek azonban közvetlenül kell alkalmazniuk az IPI rendelet szabályait, így azok ismerete is nélkülözhetetlen a szabályos eljáráshoz. Az alábbiakban röviden áttekintjük, hogy az IPI rendelet alapján egy közbeszerzési eljárásban milyen konkrét feladatai merülnek fel az ajánlatkérőnek. Jelen helyen csak egy vázlatos áttekintésre van lehetőség, így számos részletszabály tárgyalására nem térünk ki.¹²

Az ajánlatkérőnek elsőként meg kell majd vizsgálnia az uniós értékhatárt elérő értékű beszerzése esetében,¹³ hogy valamely IPI intézkedés hatálya kiterjed-e az adott beszerzésre. A tájékozódás megkönnyítése érdekében az IPI intézkedéseket a Közbeszerzési Hatóság honlapján is közzéteszi [Kbt. 187. § (2) bekezdés y) pontja].

Amennyiben a közbeszerzésre kiterjed egy IPI intézkedés hatálya, az ajánlatkérőnek az eljárást megindító felhívásban hivatkoznia kell az IPI rendelet alkalmazására, az alkalmazandó IPI intézkedésre, valamint az IPI rendelet 8. cikkében meghatározott kötelezettségekre.

Az IPI rendelet 8. cikke olyan kötelezettségvállalásokat szabályoz, amelyeket az ajánlatkérő a közbeszerzési

¹¹ Cseh László: A nemzetközi közbeszerzési eszköz. Közbeszerzési Értesítő Plusz 2022. IV. évfolyam 10. szám 23-31. oldal, elérhető: [https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/szam/iv-x/a-nemzetkozi-kozbeszerzesi-eszkoz/\(2023.06.10.\)](https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/szam/iv-x/a-nemzetkozi-kozbeszerzesi-eszkoz/(2023.06.10.))

¹² Az IPI rendelet bemutatásához lásd: Cseh: i. m.

¹³ Az IPI rendelet a 2014/24/EU, a 2014/25/EU és a 2014/23/EU irányelvek hatálya alá tartozó közbeszerzésekre terjed ki.

dokumentumokban a szerződéstervezetben köteles szerepeltetni. Ezek értelmében a nyertes ajánlattevő nem adja alvállalkozásba a szerződés összértékének több mint 50 %-át olyan harmadik országból származó gazdasági szereplőknek, amelyek IPI intézkedés hatálya alá tartoznak, illetve árubeszerzés esetében biztosítja, hogy a szerződés időtartama alatt az IPI intézkedés hatálya alá tartozó harmadik országból származó, a szerződés végrehajtása során szállított áruk vagy nyújtott szolgáltatások legfeljebb a szerződés összértékének 50 %-át teszik ki. Rendelkezni kell arról is a szerződésben, hogy legkésőbb a teljesítés befejezésekor ezen kötelezettségek betartását az ajánlatkérő kérésére igazolni kell, illetve azok be nem tartása esetére a szerződés összértékének 10 és 30 százaléka közötti kötbért kell meghatározni.

Az IPI rendelet 8. cikkének értelmezése szempontjából lényeges, hogy az IPI intézkedésben foglalt jogkövetkezmények, amelyeket az uniós jogalkotó szándéka szerint a közbeszerzési eljárás során kell érvényesíteni, a harmadik országból származó gazdasági szereplők által benyújtott ajánlatokra vonatkoznak.¹⁴ Annak érdekében ugyanakkor, hogy ne lehessen megkerülni az intézkedést, tartalmazza a 8. cikk a szerződés időtartama alatt a nyertes ajánlattevő teljesítésére vonatkozó követelményeket az alvállalkozókra és árubeszerzés esetén a szállított áruk vagy nyújtott szolgáltatások származására vonatkozóan. A közbeszerzési eljárást terhelő túlzott adminisztratív terhek elkerülése motiválta azt, hogy a Bizottság eredeti javaslatától eltérően¹⁵ az áruk és szolgáltatások származásával összefüggő követelmények a jogalkotási eljárás során átkerültek a teljesítéssel kapcsolatos és a teljesítés során ellenőrizendő elvárások közé és maga az IPI intézkedés csak a harmadik országból származó gazdasági szereplők kizárására, illetve ajánlatuk értékelési pontszámának kiigazítására vonatkozik. Gyakorlati szempontból kissé kockázatos lehet az a jogalkotói elképzelés, hogy egy árubeszerzés keretében szállítandó áruk származását az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során nem ellenőrzi, a szerződésben ugyanakkor előírja a 8. cikk szerinti

követelményeket és azok teljesülését csak az áruk leszállításakor kell igazolni. Ezzel összefügg ugyanakkor, hogy az IPI rendelet a kötelezettségek be nem tartása esetére díj fizetését írja elő jogkövetkezményként (ezt álláspontunk szerint a magyar jogban kötbérelőírásaként lehet értelmezni), nem kívánja tehát az ajánlatkérőtől, hogy elálljon a szerződéstől, ha utólag derül ki, hogy a szállított áruk több, mint 50%-a származik harmadik országból. Az IPI rendelet így lehetővé teszi, hogy az áruk és szolgáltatások származásával az ajánlatkérő csak a teljesítés szakaszában foglalkozzon, álláspontunk szerint azonban az ajánlatok bírálatára vonatkozó kötelezettsége alapján – anélkül, hogy eleve elő kellene írnia erre vonatkozó igazolások benyújtását az ajánlatban – mégis célszerű, hogy az ajánlatkérő legalább akkor, ha arra vonatkozó információ merül fel, amely valószínűsíti, hogy valamely ajánlat nem felel meg a dokumentációban foglaltaknak, már a bírálat során egy felvilágosítás kérés keretében kérje az áru származásának igazolását.

Az ajánlatok beérkezését követően az ajánlatkérő elsőként meg kell, hogy vizsgálja, hogy valamelyik ajánlattevő az IPI intézkedés által érintett harmadik országból származik-e. A származás megállapítására az IPI rendelet részletes szabályokat tartalmaz. A gyakorlat számára nehéz feladatot jelenthet, hogy a jogi személyek származásának meghatározásakor csak akkor lehet származási országgént azt az országot figyelembe venni, amelynek joga szerint a jogi személyt alapították, ha az adott országban a jogi személy jelentős üzleti tevékenységet folytat. A valamely tagállam joga szerint alapított vagy más módon létrehozott jogi személyek csak akkor tekinthetők az Unióból származónak, ha közvetlen és tényleges kapcsolatban állnak valamely tagállam gazdaságával.¹⁶ Amennyiben nem ez a helyzet, akkor a jogi személy felett meghatározó befolyást gyakorló természetes személyek származását kell figyelembe venni. A rendelet nem részletezi pontosan, hogy az ajánlatkérő milyen dokumentumok bekérésével tehet eleget a származás ellenőrzésének, de kimondja, hogy

¹⁴ IPI rendelet 6. cikk (6) bekezdés.

¹⁵ A Bizottság eredeti javaslata szerint az IPI intézkedés a harmadik országból származó árukat és szolgáltatásokat tartalmazó ajánlatokra vonatkozott volna. Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a harmadik országbeli áruknak és szolgáltatásoknak az Unió belső közbeszerzési piacához való hozzáféréséről, valamint az uniós áruk és szolgáltatások harmadik országbeli közbeszerzési piacokhoz való hozzáféréséről szóló tárgyalásokat támogató eljárásokról /* COM/2012/0124 final - 2012/0060 (COD) */

¹⁶ IPI rendelet 3. cikk és (13) preambulumbekkezdés.

az eljárás során bármikor kérheti, hogy a gazdasági szereplő nyújtsa be, egészítse ki, tisztázza vagy pótolja a származásának ellenőrzésével kapcsolatos információkat vagy dokumentációt. Ha ennek a gazdasági szereplő nem tesz eleget, az ajánlatot érvénytelenné kell nyilvánítani.¹⁷ Az Európai Bizottság által az IPI rendelet alkalmazásának megkönnyítése érdekében kiadott iránymutatás részletesebb útmutatást ad a gazdasági szereplő származásának ellenőrzéséhez, arra is kitérve, hogy milyen dokumentumok kérhetők egy adott országban folytatott jelentős üzleti tevékenység igazolásához.¹⁸

Amennyiben az ajánlattevő valamely, az IPI intézkedés hatályában meghatározott harmadik országból származik, az IPI intézkedés tartalmától függően kell az ajánlat értékelésekor pontszám-kiigazítást alkalmazni vagy az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítani.¹⁹ A Kbt. szerint mindkét olyan esetben, ahol az IPI rendelet az ajánlat vagy az ajánlattevő „kizárás”-áról szól, az uniós jogalkotói szándéknak tartalmilag megfelelő intézkedésként, az ajánlatot érvénytelenné kell nyilvánítani.

Az eljárás lezárása során az eljárás eredményéről szóló tájékoztatóban az ajánlatkérőnek minden egyes releváns – azaz feltehetően minden, az IPI intézkedés hatálya alá tartozó eljárás esetében – információkat kell közölnie az IPI intézkedések alkalmazásáról, az adott IPI intézkedés hatálya alá tartozó harmadik országokból érkezett ajánlatok számáról, azon ajánlatok számáról, amelyek esetében az ajánlat kizárását vagy pontszám-kiigazítást alkalmaztak, valamint adott esetben az IPI intézkedés alóli egyedi kivétel alkalmazásáról.

Az IPI rendelet kivételesen lehetővé teszi az IPI intézkedés alkalmazásának mellőzését is, ha csak az IPI intézkedés hatálya alá tartozó gazdasági szereplő ajánlata felel meg az ajánlatkérő beszerzési igényének, valamint ha közérdeken alapuló kényszerítő okok – például közegészségügy vagy környezetvédelem – miatt indokolt. Ebben az esetben a szerződéskötést követő 30 napon belül a Bizottságot az ajánlatkérőnek tájékoztatnia kell, amelyet a közbeszerzésekért felelős

miniszteren keresztül tesz meg [Kbt. 80/A. § (3) bekezdés].

A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendelet végrehajtásához kapcsolódó szabályok

Az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2022. december 23. napján hirdették ki a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló 2022. december 14-i (EU) 2022/2560 európai parlamenti és tanácsi rendeletet (a továbbiakban: DFS rendelet).

A DFS rendelet háttérét adja, hogy az Európai Unió az állami támogatások ellenőrzésének olyan rendszerét alkalmazza, amely megakadályozza, hogy a tagállamok olyan állami támogatást nyújtsanak, amely indokolatlanul torzítja a versenyt a belső piacon. Az Európai Unió kívüli országok ugyanakkor nem alkalmaznak az uniós szabályokhoz hasonlóan szigorú szabályrendszerrel állami támogatásokra és a harmadik országok által nyújtott támogatások a belső piacon is hatást gyakorolnak, például a közbeszerzési eljárásokban előnyt jelenthetnek vagy – akár kritikus infrastruktúrákat kezelő vagy innovatív technológiákat kifejlesztő – vállalkozások felvásárlásához járulhatnak hozzá. A meglévő uniós eszközöket ezért ki kellett egészíteni egy olyan új eszközzel, amely hatékonyan kezeli a belső piacon a külföldi támogatások által okozott torzulásokat az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében.²⁰ A rendelet szabályokat és eljárásokat állapít meg a belső piacot torzító külföldi támogatások kivizsgálására és az ilyen torzulások korrekciójára vonatkozóan. A továbbiakban összefoglaló jelleggel, a rendelet szabályainak mélyebb elemzése nélkül tekintjük át a DFS rendeletnek a közbeszerzések szempontjából releváns elemeit.

A fent bemutatott célok érdekében a DFS rendelet három eszközt vezet be a külföldi támogatások ellenőrzésére: az Európai Bizottság által hivatalból indítható eljárást a gazdaság bármely területén, valamint a közbeszerzések és az összefonódások területén bejelentés alapján induló eljárásokat. A DFS rendelet a közbeszerzések tekintetében – az IPI rendelethez eltérően – az

¹⁷ Kbt. 80/A. § (2) bekezdés d) pont da) alpontja.

¹⁸ A Bizottság közleménye. Iránymutatások a nemzetközi közbeszerzési eszközről (IPI) szóló rendelet ajánlatkérő szervek és közszolgáltató ajánlatkérők, valamint gazdasági szereplők általi alkalmazásának megkönnyítésére. (2023/C 64/04) HL C 64, 2023.02.21., 7-14. oldal.

¹⁹ Kbt. 80/A. § (2) bekezdés c) pontja és d) pont db) alpontja.

²⁰ DFS rendelet (6) preambulumbekkezdés.

uniós közbeszerzési irányelvek és a koncessziós irányelv hatálya alá tartozó beszerzéseken túl a védelmi irányelv hatálya alá tartozó beszerzésekre is vonatkozik.²¹ A külföldi támogatások vizsgálatára és a rendelet szerinti jogkövetkezmények meghatározására az Európai Bizottság – hasonlóan az uniós állami támogatások ellenőrzéséhez – kizárólagosan jogosult. A közbeszerzési eljárások szereplőinek újdonságot jelenthet a rendelet annyiban is, hogy a közbeszerzések terén eddig nem voltak olyan eljárások, ahol az ajánlatkérőknek, illetve az eljárásban résztvevőknek közvetlenül az Európai Bizottság által folytatott eljárásban kell részt venniük. Az eljárás részletes szabályairól, a Bizottsággal való kommunikáció formáiról végrehajtási rendelet is készül, amely jelen cikk írásakor még csak tervezetként érhető el.²² Mivel a közbeszerzési eljárásokban a külföldi pénzügyi hozzájárulások bejelentésére irányuló szabályokat 2023. október 12-től kell alkalmazni, a Kbt. vonatkozó módosításai is csak ezen a napon lépnek hatályba.

A DFS rendelet alapján a Bizottság hivatalból vizsgálatot indíthat a belső piacot torzító külföldi támogatások kapcsán. Mivel ugyanakkor a közbeszerzési eljárások folyamatában a támogatások vizsgálatára külön eljárásrendet vezet be a rendelet, a hivatalbóli vizsgálatok a közbeszerzésekkel kapcsolatban csak a megkötött szerződésekre vonatkozhatnak és nem eredményezhetik a szerződés megszüntetését.

A hivatalbóli és a bejelentés alapján induló eljárásban is – eltérő eljárási keretek között – azonos tartalmi elemeket vizsgál a Bizottság, amelyeket a DFS rendelet „Általános Rendelkezések” című 1. fejezete foglal össze. Ezek az elemek a következők: a külföldi támogatás fennállása; a belső piacon okozott torzulás; a támogatás negatív hatásaival szemben a pozitív hatások mérlegelése; a Bizottság határozatával a Bizottság által meghatározott korrekciós intézkedések vagy a vállalkozás által

felajánlott kötelezettségvállalások kötelezővé tétele, amelyek orvosolják a külföldi támogatás által okozott torzulást.

A DFS rendelet alkalmazása szempontjából meghatározó jelentőségű a külföldi támogatás fogalma. Külföldi támogatás akkor áll fenn, ha egy harmadik ország közvetlenül vagy közvetve olyan pénzügyi hozzájárulást nyújt, amely gazdasági előnyt biztosít a belső piacon gazdasági tevékenységet folytató valamely vállalkozás számára, és amely jogilag vagy ténylegesen egy vagy több vállalkozásra vagy gazdasági ágazatra korlátozódik.²³ A szakirodalom rámutat, hogy a külföldi támogatás fogalmi elemei közelebb állnak a WTO keretében létrejött, a támogatásokról és kiegyenlítő intézkedésekről szóló megállapodás által használt szubvenció fogalomhoz („subsidy”), mint az uniós állami támogatási jog állami támogatás-fogalmához („state aid”).²⁴ Nem tartalmazzák ugyanis az „állami forrás” kritériumát, mert az uniós jogalkotó az erősebben államilag vezérelt külföldi gazdaságok esetén feltehetőleg nem akart olyan szigorú követelményeket támasztani ahhoz, hogy egy nem állami szervezet intézkedéseit e külföldi államoknak lehessen betudni.

A DFS rendelet 4. fejezete tartalmazza a kifejezetten a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó, bejelentésen alapuló vizsgálat szabályait. Tisztázza, hogy a belső piacot torzító támogatás alatt azt a támogatást kell érteni, amely lehetővé teszi egy gazdasági szereplő számára, hogy az érintett építési beruházás, árubeszerzés vagy szolgáltatás tekintetében indokolatlanul előnyös ajánlatot nyújtson be. Ezt a torzulást az adott közbeszerzési eljárásra korlátozva kell vizsgálni, és az értékelés során csak a bejelentést megelőző három évben nyújtott külföldi támogatásokat kell figyelembe venni.

Az ajánlatkérőknek az olyan közbeszerzési, koncessziós beszerzési és védelmi beszerzési eljárásban, amelynek becsült értéke eléri a 250 millió eurót, az eljárást meg-

²¹ DFS rendelet 2. cikk 3. pontja.

²² Commission implementing regulation on detailed arrangements for the conduct of proceedings by the Commission pursuant to Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market. Tervezet. Elérhető: Distortive foreign subsidies – procedural rules for assessing them (europa.eu) (2023.06.14.)

²³ DFS rendelet 3. cikk.

²⁴ Schonberg, Morris. The EU Foreign Subsidies Regulation: Substantive Assessment Issues and Open Questions. European State Aid Law Quarterly (ESTAL), vol. 21, no. 2, 2022, pp. 143-152. Megjegyezzük, hogy mind a DFS rendelet, mind a WTO megállapodás, mind az EUMSZ 107. cikkének magyar szövege a „támogatás” kifejezést használja, de az ott meghatározott eltérő tartalommal.

indító felhívásban, valamint hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetén a közbeszerzési dokumentumokban fel kell tüntetnie a DFS rendelet 29. cikk (1) bekezdése szerinti bejelentési vagy nyilatkozattételi kötelezettséget. Az említett cikk meghatározza, hogy a gazdasági szereplőt a fenti értéket elérő közbeszerzési eljárásban bejelentési kötelezettség terheli, ha – üzleti autonómia nélküli leányvállalataival, holdingtársaságaival, fő alvállalkozóival és fő beszállítóival együtt²⁵ – a bejelentést megelőző három évben harmadik országonként összesen legalább 4 millió euró teljes pénzügyi hozzájárulásban részesült. Ebben az esetben az ajánlatkérő felé be kell jelenteni a bejelentési kötelezettség által érintett összes külföldi pénzügyi hozzájárulást. A Bizottságnak arra is van lehetősége, hogy az irányelvek hatálya alá tartozó bármely eljárásban bejelentést kérjen a gazdasági szereplők által kapott külföldi pénzügyi hozzájárulásokról akkor is, ha a DFS rendeletben rögzített bejelentési értékhatárok nem teljesülnek, ebben az esetben a külföldi pénzügyi hozzájárulás szintén bejelentési kötelezettség alá tartozik. Látható, hogy a DFS rendelet közbeszerzési eljárásokra vonatkozó eljárása alkalmazásának értékhatára a becsült érték tekintetében kifejezetten magas, jóval magasabb, mint az IPI intézkedések lehetséges értékhatára. A Bizottság aktivitásán múlik ugyanakkor, hogy milyen gyakran él majd azzal a lehetőséggel, hogy ezen értékhatár alatt is kérje egy közbeszerzési eljárásban külföldi pénzügyi hozzájárulás bejelentését.

Amennyiben nem áll fenn bejelentési kötelezettség alá tartozó pénzügyi hozzájárulás, akkor egy nyilatkozatban fel kell sorolni az összes kapott külföldi pénzügyi hozzájárulást, egy arra vonatkozó megerősítő nyilatkozat mellett, hogy e pénzügyi hozzájárulások nem tartoznak bejelentési kötelezettség alá. A bejelentést, illetve nyilatkozatot a vezető ajánlattevő teszi meg az ajánlatban (részvételre jelentkezésben) részt vevő gazdasági szereplők tekintetében azzal, hogy minden gazdasági szereplő csak a magára vonatkozó adatok helytállóságáért felel. Nyílt eljárásban az ajánlatban, több szakaszos eljárásban a részvételi jelentkezésben és

az ajánlatban (vagy végleges ajánlatban) is be kell nyújtani a bejelentést, illetve nyilatkozatot.

Hiányzó bejelentés vagy nyilatkozat esetén annak pótlására 10 munkanapos határidővel kell felhívni az érintett ajánlattevőt, amelynek elmaradása az ajánlat érvénytelenségét okozza, és az ajánlatkérőnek erről az érvénytelenné nyilvánításról az Európai Bizottságot is tájékoztatnia kell.

A beérkezett bejelentést és nyilatkozatot az ajánlatkérő az Európai Bizottság részére továbbítja. A Bizottság a bejelentéseket megvizsgálja és amennyiben azt hiányosnak találja, 10 munkanapos határidővel felkéri az érintett gazdasági szereplőt annak kiegészítésére. Ha a bejelentés továbbra is hiányos marad, az ajánlat érvénytelenítéséről határozatot fogad el, amely esetben az ajánlatkérőnek is érvénytelenné kell nyilvánítania az ajánlatot [Kbt. 80/B. § (2) bekezdés d) pont da) alpontja].

Amennyiben maga a gazdasági szereplő nem tesz bejelentést, csak nyilatkozatot, de az ajánlatkérő mégis külföldi támogatás fennállására gyanakszik, ezt a gyanút be kell jelentenie a Bizottságnak. Mivel elsősorban akkor merülhet fel ilyen gyanú, ha az ajánlat nagyon kedvező, illetve ebben az esetben beszélhetünk a közbeszerzéseket torzító hatásról is, az ajánlatkérő oldalán felmerülhet az aránytalanul alacsony ár esetén követendő eljárás alkalmazása. Amennyiben azonban erre kizárólag a külföldi támogatás gyanúja miatt kerülne sor, ez már a DFS rendelet által szabályozott körbe tartozik, ezért nem az ajánlatkérő, hanem a Bizottság lesz jogosult annak értékelésére, hogy fennáll-e indokolatlanul előnyös ajánlat. Akkor is így van ez, ha a gazdasági szereplő bejelentést tesz, és ennek alapján indul a Bizottság vizsgálata.

A Bizottság a bejelentés alapján indítja meg vizsgálatát. A bejelentés kézhezvételétől 20 munkanapon belül előzetes felülvizsgálatot végez, amelynek időtartama 10 munkanappal meghosszabbítható. Amennyiben a Bizottság az előzetes felülvizsgálat alapján elegendő bizonyítékkal rendelkezik arról, hogy egy vállalkozás olyan külföldi támogatásban részesült, amely torzítja a

²⁵ Egy alvállalkozó vagy beszállító akkor minősül fő alvállalkozónak vagy fő beszállítónak, ha részvétele a szerződés teljesítésének kulcsfontosságú elemeit biztosítja, és minden olyan esetben, ha hozzájárulásának gazdasági aránya meghaladja a benyújtott ajánlat értékének 20 %-át. DFS rendelet 29. cikk (5) bekezdés.

belső piacot, részletes vizsgálat megindításáról szóló határozatot fogad el.²⁶ A Bizottság mind az előzetes, mind a részletes vizsgálat során jogosult a vizsgálat alatt álló vállalkozástól vagy más vállalkozástól információkat kérni és helyszíni szemlét is végezhet. A részletes vizsgálatot lezáró határozatot a Bizottság a hiánytalan bejelentést követő 110 napon belül hozza meg (többszakaszos eljárásokban eltérő határidők érvényesülnek). Ha a Bizottság megállapítja a belső piacot torzító külföldi támogatás fennállását és az érintett vállalkozás a torzulások orvoslására alkalmas kötelezettségvállalást ajánl fel, a Bizottság erről a kötelezettségvállalásról szóló határozatot hoz.²⁷ Amennyiben nem kerül sor megfelelő kötelezettségvállalás felajánlására, a Bizottság olyan határozatot hoz, amely megtiltja a szerződés adott gazdasági szereplőnek történő odaítélését,²⁸ és az ajánlatkérőnek érvénytelené kell nyilvánítania az ajánlatot.²⁹

Mivel a Bizottság vizsgálata meglehetősen hosszú ideig tart, annak ideje alatt a közbeszerzési eljárás folytatódhat. Az ajánlatkérő azonban nem hozhatja meg az eljárást lezáró döntést egyrészt az előzetes felülvizsgálat, másrészt a részletes felülvizsgálat ideje alatt, ha az az értékelési szempontok szerint legkedvezőbb ajánlatot benyújtó ajánlattevőt érinti. Ebben az esetben az ajánlatkérő csak a részletes felülvizsgálatot lezáró, a szerződés ezen ajánlattevőnek odaítélését lehetővé tevő – engedélyező vagy kötelezettségvállalást tartalmazó – határozat esetén hozhatja meg a szerződést odaítélő, az eljárást lezáró döntést.³⁰ A vizsgálatra tekintettel az ajánlatkérőnek is értesítenie kell a Bizottságot, ha az eljárást eredménytelené nyilvánítja, a vizsgálattal érintett ajánlatot érvénytelené nyilvánítja, illetve az érintett ajánlatból újat nyújtanak be (tárgyalásos eljárásban) vagy egy másik ajánlattevőt az eljárás nyertesévé nyilvánító eljárást lezáró döntést hoz. A vizsgálat időigényére tekintettel a módosító törvény úgy rendelkezik, hogy a DFS rendelet szerinti részletes vizsgálat megindítása esetén a Kbt. 54. § (7) bekezdésétől és a 70. § (2a) bekezdésétől eltérően az ajánlatkérő az ajánlatok kilencven, illetve százhusz napot meghaladó időszakra

történő fenntartására felhívás esetén is kérheti ajánlati biztosíték fenntartását [Kbt. 80/B. § (3) bekezdés].

A rendkívüli sürgősségre tekintettel lefolytatható hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások olyan rendkívüli helyzetekben alkalmazhatóak, amelyek nem adnának lehetőséget a DFS rendelet szerinti vizsgálatra, ezért ezekben az esetekben a közbeszerzési eljárásokban bejelentésre induló vizsgálati eszköz szabályait nem kell alkalmazni. Azon hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokban, ahol kizárólag egy adott gazdasági szereplővel lehet szerződést kötni,³¹ szintén nem kell alkalmazni a bejelentési szabályokat. Ebben az esetben azonban, csak akkor ha a bejelentési feltételek teljesülnek – azaz a becsült érték eléri a 250 millió eurót és a bejelentést megelőző három évben harmadik országonként összesen legalább 4 millió euró teljes pénzügyi hozzájárulásban részesült a gazdasági szereplő – az ajánlatot benyújtó, illetve részvételre jelentkező gazdasági szereplőknek tájékoztatniuk kell a Bizottságot az összes külföldi pénzügyi hozzájárulásról. Mivel ez nem számít bejelentésnek és nem képezheti a 4. fejezet szerinti vizsgálat tárgyát, a Bizottság hivatalbóli vizsgálatának lehet az alapja. Utóbbi típusú vizsgálat a közbeszerzések kapcsán utólagos és nem akadály a szerződéskötésnek.

Fordított bírálat lehetősége a dinamikus beszerzési rendszerben történő beszerzéskor

Az ún. fordított bírálat szabályai lehetővé teszik, hogy az ajánlatkérő az ajánlatok bírálatát az ajánlatok értékelését követően végezze el. Ebben az esetben az ajánlatkérő csak az értékelési sorrendben legkedvezőbb vagy a legkedvezőbb és az azt követő egy vagy több legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő tekintetében végzi el a bírálatot. A bírálat során biztosítani kell, hogy a nyertes – és ha az összegezésben meg kívánja nevezni, a második legkedvezőbb ajánlatot tett – ajánlattevő ajánlatának érvényességét az eljárást lezáró döntést megelőzően az ajánlatkérő teljeskörűen elbírálja. A fordított bírálat alkalmazásának lehetőségét a Kbt. eddig

²⁶ DFS rendelet 10. cikk (3) bekezdés.

²⁷ DFS rendelet 31. cikk (1) bekezdés.

²⁸ DFS rendelet 31. cikk (2) bekezdés.

²⁹ Kbt. 80/B. § (2) bekezdés d) pont db) alpontja.

³⁰ DFS rendelet 32. cikk (2) bekezdés.

³¹ Kbt. 98. § (2) bekezdés c)-d) pontok.

nyílt eljárásban [Kbt. 81. § (5) bekezdés] és a keretmegállapodás alapján történő verseny újranyitáskor [Kbt. 105. § (6) bekezdés] tette lehetővé, a módosító törvény pedig a dinamikus beszerzési rendszerben történő beszerzéskor – tehát az ajánlattételt követően – is megengedi ezt a bírálati módszert, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban erről rendelkezett. A módszer alkalmazása akkor lehet célszerű, ha sok ajánlat várható. A dinamikus beszerzési rendszer jellemzőjéből adódóan ugyanakkor a módszer révén elsősorban az ajánlat műszaki leírásnak való megfelelésnek, illetve az aránytalanul alacsony árak a vizsgálata lehet elhagyható a bírálatból a győzelemre nem esélyes ajánlatoknál, hiszen az alkalmasság és a kizáró okok tekintetében a bírálat – legalább a nyilatkozási elv alapján – már a rendszerbe történő felvételkor megtörténik.

A szerződéskötési moratórium alóli kivételek és a szerződés közbeszerzési jogsértés miatti semmiségi eseteinek bővülése

A módosító törvény révén gyorsabbá válhatnak a keretmegállapodás, valamint a dinamikus beszerzési rendszer útján történő szerződéskötések azzal, hogy ezen sajátos beszerzési módszerek esetén több versenyző ajánlat esetén sem kell az általános szerződéskötési moratóriumot megtartani [Kbt. 131. § (8) bekezdés d) pontja]. A 89/665/EGK irányelv 2b. cikkével összhangban azonban a szerződés érvénytelenségének okai is kibővülnek keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszer alapján a gazdasági szereplők ajánlattételre való felhívásának kötelezettsége megsértésével, valamint azzal az esettel, amikor (anélkül, hogy a moratóriumot megtartották volna) a szerződéskötésre úgy kerül sor, hogy az ajánlatkérő jogsértően állapította meg a nyertes ajánlattevő, vagy – a nyertes visszalépése esetén – a következő legkedvezőbb ajánlatot benyújtó ajánlattevő személyét. A törvénymódosítással korábban ideiglenesen, veszélyhelyzeti szabályozás útján bevezetett rendelkezések válnak a közbeszerzési törvény részévé.³²

Az elektronikus kommunikáció alóli egyes kivételek megszűnése

A módosító törvény hatályon kívül helyezi a Kbt. 41/C. § (1) bekezdés e) és f) pontját, amely az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (a továbbiakban: EKR) tartósan fennálló hibái, illetve üzemzavara esetén lehetővé tette az elektronikus kommunikáció és az EKR alkalmazásának mellőzését. E rendelkezések hatályon kívül helyezése a módosító törvény javaslatának indokolása szerint egyrészt azzal támasztható alá, hogy ilyen okokat az elektronikus kommunikáció mellőzésére a közbeszerzési irányelvek nem tartalmazzanak, másrészt, hogy az EKR-en a létrehozása óta végrehajtott, illetve a jövőben tervezett további fejlesztéseknek köszönhetően kiküszöbölhetők az olyan üzemzavarok, amelyek az eljárások megfelelő lefolytatását tartósan akadályoznák.³³

A jogorvoslati határidők változásai kérelemre induló eljárásoknál

A jogorvoslati határidők körében mind a kérelemre induló jogorvoslati eljárásoknál a jogorvoslati kérelem, mind a hivatalból induló eljárásoknál a kezdeményezés benyújtására vonatkozó határidők szabályai változnak.

A jogorvoslati kérelem határideje esetén azért volt szükség módosításra, mert a hatályos Kbt. egyes szabályai nem feleltek meg a jogorvoslati irányelvekben és az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában foglaltaknak. Az uniós jog – eltérően a Kbt. logikájától – attól függően ítéli meg, hogy milyen jogorvoslati határidő biztosítja az uniós közbeszerzési jog megfelelő érvényesülését, amellyel, hogy egyúttal tiszteletben tartja a jogbiztonság elvét, hogy az adott jogorvoslat milyen jogkövetkezmény elérésére irányul. A Bíróság az Uniplex ügyben – az adott ügy kontextusában – arra a következtetésre jutott, hogy „a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése azt írja elő, hogy a közbeszerzési eljárásra vonatkozó szabályok megsértésének megállapítására vagy kártérítés megítélésére irányuló jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő attól

³² 357/2022. (IX. 19.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárás veszélyhelyzeti eltérő szabályairól.

³³ Miniszteri indokolás a T/3513. számú törvényjavaslathoz.

az időponttól kezdődik, amikor a felperes tudomást szerzett a jogsértésről, vagy arról tudomást kellett volna szereznie.”³⁴ A MedEval ügyben a Bíróság tovább részletezte a jogorvoslati határidők meghatározásával kapcsolatban figyelembe veendő elveket a következők szerint: „Ami a jogorvoslati határidőket illeti, a 89/665 irányelvnek a 2007/66 irányelv által beillesztett 2f. cikkének (1) bekezdése pontosítja, hogy a tagállamok előírhatnak a 2d. cikk szerinti, a szerződés érvénytelenné nyilvánítására irányuló jogorvoslati kérelmekre alkalmazandó határidőket, és különösen a szerződés odaítélésének időpontját követő napon kezdődő, legalább hat hónapos jogvesztő határidőt. (...) Az a tény, hogy az uniós jogalkotó úgy határozott egyrészt, hogy kifejezetten szabályozza a szerződések érvénytelenné nyilvánítására irányuló jogorvoslatokra vonatkozó határidőket, másrészt pedig, hogy a tagállami jogra bízva az eltérő jellegű jogorvoslatokra vonatkozó határidők meghatározását, bizonyítja, hogy e jogalkotó különös jelentőséget tulajdonított a keresetek ezen első csoportjának, a közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati rendszer hatékonyságára tekintettel. (...) Ami a tényleges érvényesülés elvét illeti, hangsúlyozni kell, hogy a keresetek elfogadhatóságának feltételeire vonatkozó jogbiztonság követelményének szintje nem azonos, attól függően, hogy kártérítési keresetről vagy valamely szerződés érvénytelenné nyilvánítására irányuló keresetről van szó. A valamely közbeszerzési szerződés odaítélési eljárása eredményeként kötött szerződés érvénytelenné nyilvánítása ugyanis megszünteti az említett szerződést és esetlegesen annak végrehajtását, ami a hatóságnak vagy a bíróságnak a magánszemélyek és az állami szervek közötti szerződéses kapcsolatokba történő jelentős beavatkozásának minősül. Az ilyen határozat jelentős zavart és gazdasági veszteségeket okozhat nemcsak az érintett szerződés nyertes ajánlattevője, hanem az ajánlatkérő számára is, és következésképpen a szóban forgó közbeszerzési szerződés tárgyát képező árubeszerzés és szolgáltatásnyújtás végső kedvezményezettje, az érintett közönség számára. Amint az a 2007/66 irányelv (25) és (27) preambulumbekzdéséből kitűnik, az uniós jogalkotó nagyobb jelentőséget tulajdonított a valamely

szerződés érvénytelenné nyilvánítására irányuló keresetekre vonatkozó jogbiztonság követelményének, mint a kártérítési kereseteknek. A kártérítési keresetek elfogadhatóságának az érintett szerződés-odaítélési eljárás hirdetmény előzetes közzétételének hiánya okán fennálló jogellenessége előzetes megállapításától való függővé tétele, amennyiben e megállapítás iránti kérelem előterjesztésére hat hónapos jogvesztő határidő vonatkozik, és annak figyelmen kívül hagyása, hogy a károsult személynek tudomása volt-e a jogszabály megsértéséről, gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézvé teheti a kártérítési igény érvényesítését.”³⁵

Az uniós jognak való megfelelés érdekében a módosító törvény egyrészt a 89/665/EGK irányelv 2f. cikkével összhangban azokban az esetekben, amelyeket a Kbt. semmis szerződésként definiál [Kbt. 137. § (1) bekezdése] előírja, hogy a jogorvoslati kérelem a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított harminc napon belül, de legkésőbb a szerződés megkötésének az időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történő megkezdésétől számított egy éven belül nyújtható be [Kbt. 148. § (9) bekezdés]. Egyúttal a Kbt. 148. § (7) bekezdésének f) pontjában rögzíti, hogy a jogsértés tudomásra jutása időpontjának kell tekinteni az eljárás eredményéről szóló tájékoztató közzététele esetén e tájékoztató közzétételét, vagy ha az ajánlatkérő az érintett ajánlattevőket vagy részvételre jelentkezőket a Kbt. 79. § (1) bekezdése szerint tájékoztatta, az ő vonatkozásukban e tájékoztatás megküldésének időpontját.

Másrészt, az egyéb jogsértések kapcsán előterjesztett jogorvoslati kérelmeknél megszűnik a jogsértéstől számított objektív határidő, amelyet a Kbt. 148. § (4) bekezdése korábban 90 napban határozott meg.

A hivatalból induló jogorvoslat kezdeményezésének határideje

A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárásának kezdeményezésére a Kbt. szubjektív és objektív határidőket is meghatározott. A módosító törvény javaslatának indokolása utal rá, hogy a szubjektív határidők alkalmazásával kapcsolatban a joggyakorlat-

³⁴ Az Európai Unió Bíróságának C-406/08. számú, Uniplex Ltd. ügyben 2010. január 28-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2010:45, az ítélet 35. pontja.

³⁵ Az Európai Unió Bíróságának C-166/14. számú, Med Eval ügyben 2015. november 26-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2015:779, az ítélet 30., 33. és 39-41. pontjai.

ban számos probléma merült fel. Az indokolás szerint „A gyakorlati alkalmazás során a hivatalbóli kezdeményezésre jogosult egyes szervek azzal szembesültek, hogy a jelenlegi szabályozás mellett a benyújtott kezdeményezéseik, melyek a szubjektív határidőkre és az azokhoz fűzött törvényi vélelmekre épültek, sorra elkésettnek minősültek. Ennek egyik oka, hogy egyes ellenőrző szervezetek vonatkozásában a tudomásra jutás időpontjának meghatározása komoly nehézségekbe ütközik. Például a Közbeszerzési Hatóság (...) a szerződés-ellenőrzési eljárásának megindításakor vagy az irányító hatóság az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekhez kapcsolódó szabálytalansági eljárás kezdetekor csak valószínűsítik az esetleges jogsértést, azonban a jogorvoslati eljárás kezdeményezéséhez kapcsolódó elegendő információ birtokába csak az ellenőrzési vagy szabálytalansági eljárás befejeztével kerülnek. Kiemelendő továbbá, hogy az esetek jelentős részében az ellenőrzési vagy szabálytalansági eljárásban az adatszolgáltatás szakaszos, annak teljesítése mind időben, mind az azt teljesítő felek tekintetében elválí, tehát a jogsértés tudomásra jutásának időpontja is változó. Az ilyen eljárások időtartama azonban sok esetben meghaladja az érintett szervek jogorvoslati eljárás kezdeményezésére nyitva álló szubjektív határidejét, így a kezdeményezéseik gyakran elkésettnek minősülnek.”³⁶ A jogalkotó az ellenőrző szervek jogorvoslati kezdeményezését törvényi vélelmek felállításával próbálta elősegíteni [Kbt. 152. § (2a) és (9) bekezdés, valamint 153. § (4) bekezdés], majd a Kbt. 152. § (2) bekezdésének 2021. február 1-jén hatályba lépett módosítása a fejlesztéspolitikai intézményrendszer szervezetei esetében hatvan napról kilencven napra emelte a kezdeményezés határidejét. Az előbbi megoldások azonban – figyelemmel az Alkotmánybíróság 9/2020. (V. 28.) AB határozatára, majd a 19/2020. (VIII. 4.) AB határozatára is – nem orvosolták a fennálló problémákat, ezért egyértelművé vált, hogy a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezésére vonatkozó határidő-szabályokat átfogóbban kell átgondolni.

A módosító törvény a hivatalbóli kezdeményezők tudomására jutásához kötött szubjektív határidőt megszü-

teti, amellett, hogy megmaradnak a jogsértéstől számított három éves, közbeszerzés mellőzése esetén a szerződéskötéstől vagy a teljesítés megkezdésétől számított öt éves, illetve támogatások esetén az iratmegőrzési időhöz kapcsolt objektív jogorvoslati határidők [Kbt. 152. § (2) bekezdés]. Annak érdekében azonban, hogy az érintett szervezetek hatékony eljárását ösztözzék a jogalkotó, az említett többéves jogorvoslati határidőkön belül – azokkal együtt – egy szűkebb határidő is érvényesül, amely az érintett szervezetek olyan eljárásához kapcsolódik, amely a közbeszerzési jogsértések feltárására (pl. a Közbeszerzési Hatóságnak a szerződés teljesítésével és módosításával összefüggő ellenőrzése vagy a hirdetményellenőrzés) vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására (pl. a fejlesztéspolitikai intézményrendszerben a szabálytalansági eljárás) irányul. Azon kezdeményező, aki, illetve amely a közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést vagy más eljárást folytat le, legfeljebb az ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzéssel, illetve az eljárással érintett szervezettel való közlésétől, ennek hiányában az ellenőrzés, illetve eljárás lezárására irányadó határidő lejártától számított kilencven napon belül nyújthatja be a jogorvoslati kezdeményezést. Speciális szabály érvényesül az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén, ahol a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven nap áll rendelkezésre a jogorvoslati kezdeményezésre [Kbt. 152. § (2a) bekezdés].

A hivatalbóli kezdeményezési határidők fenti változásai a szándék szerint hozzájárulnak az ellenőrző szervek hatékonyabb fellépéséhez azáltal, hogy végeredményben a jogosultak számára az eddigieknél hosszabb időt hagynak a jogorvoslati kezdeményezésére. A tudomásra jutás mozzanatának elhagyása a szabályozásból remélhetőleg könnyebbé teszi majd az irányadó határidő pontos megállapítását.

Mivel ugyanakkor az új szabályok bevezetésekor biztosítani kell azt, hogy a hivatalbóli kezdeményezési határidők változásakor már lejárt határidők nem indulhatnak újra³⁷, egy átmeneti rendelkezés szerint a hiva-

³⁶ Miniszteri indokolás a T/3513. számú törvényjavaslathoz.

³⁷ Az Európai Unió Bíróságának C-496/18. és C-497/18. számú, HUNGEOD Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. és társai kontra Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság egyesített ügyekben 2020. március 26-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2020:240.

talbóli kezdeményezési határidőkre vonatkozó szabályok változását a módosítás hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra csak akkor kell alkalmazni, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsér-

tésekről a módosítás hatálybalépése után szerzett tudomást [Kbt. 197. § (26) bekezdés]. Egy átmeneti időszakban tehát még továbbra is előfordulhat, hogy a tudomásszerzés időpontjának jelentősége lesz a hivatalbóli kezdeményezés határidejének megállapításakor.

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFIGYELŐ • HIRDETMÉNYEK • HATÁROZATOK

Folyamatosan frissülő applikációnknak már több mint 6000 felhasználója van.
Ha praktikus és sokoldalú segítségre van szüksége a közbeszerzések világában, töltsse le Ön is a Napi Közbeszerzést!



STATISZTIKA

A közbeszerzési eljárások főbb adatainak összehasonlítása az elmúlt öt évre vonatkozóan (2018-2022)

Varga László, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2023.7.6

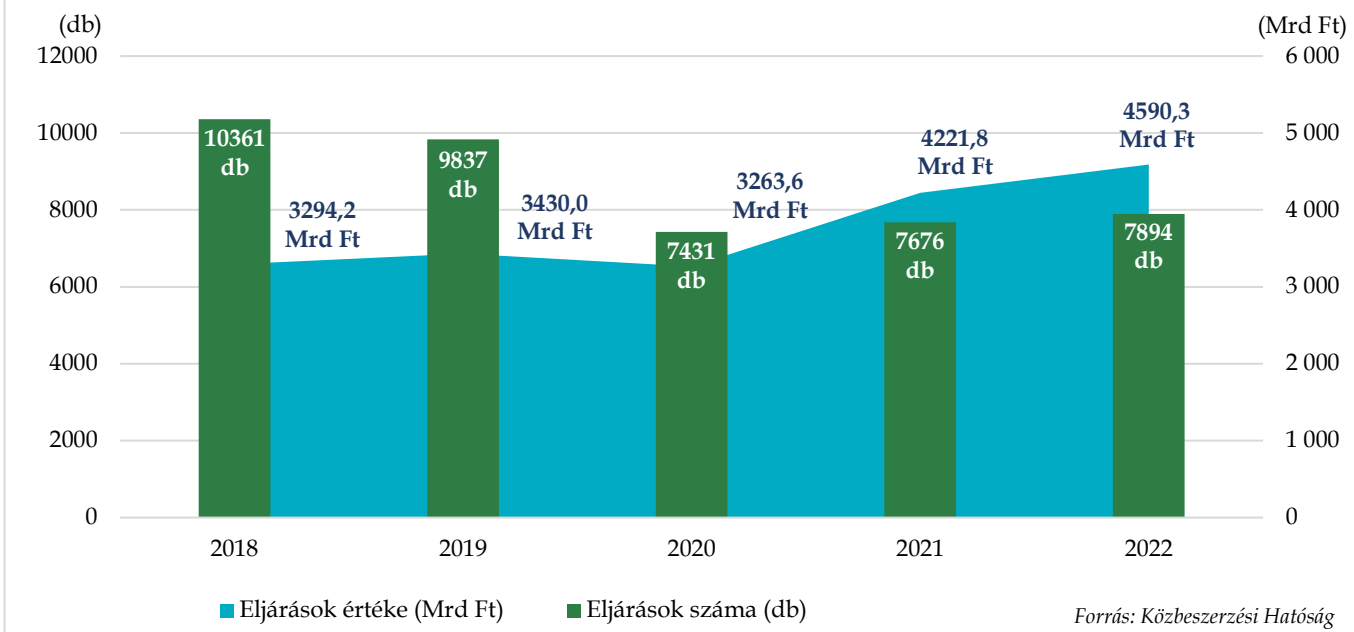
Címszavak: eredményes eljárás, eljárások száma, eljárások értéke, eljárásrend, beszerzés tárgya, kkv, zöld szempont

2022-ben és 2021-ben az eredményesen zárult közbeszerzési eljárások¹ darabszáma csekély, kb. 3%-os növekedést mutatott az előző évhez viszonyítva, ugyanakkor 2020-ban hozzávetőlegesen negyedével csökkentek az eljárások darabszámát tekintve, amelyben szerepet játszott a koronavírus-járvány okozta negatív gazdasági hatás. 2019-ben a közbeszerzési eljárások 5%-kal csökkentek darabszámában, ugyanakkor értékük 4%-kal növekedett 2018-hoz képest. Habár 2020-ban 5%-os csökkenés volt megfigyelhető az eljárások értékében az előző évhez viszonyítva, 2021-ben már jelentős, közel 30%-os értéknövekedés következett be, ami 2022-ben 8,7%-ra mérséklődött. Az 1. ábra adatai szemléltetik, hogy a pandémia következtében kialakult gaz-

dasági válság inkább a közbeszerzési eljárások darabszámára fejtett ki negatív hatást, ami azóta is fennáll, miközben a közbeszerzések értéke csak enyhe visszaesést mutatott a pandémia kirobbanásakor, az elmúlt években azonban jelentősen növekedett.

A közbeszerzéseket eljárásrendenként vizsgálva megállapítható, hogy a 2018-2022 közötti időszakban folyamatosan, és jelentős mértékben nőtt az uniós eljárásrendhez tartozó közbeszerzések értéke (összesen 2364,1 Mrd Ft-ról 4073,9 Mrd Ft-ra, +72,3%-kal), miközben a nemzeti eljárásrendben ugyanebben az időszakban a közbeszerzések értéke majdnem a felére csökkent (930,1 Mrd Ft-ról 516,4 Mrd Ft-ra, -44,5%-kal).

1. ábra: Az eljárások számának és értékének alakulása a 2018-2022 közötti időszakban



¹ A cikkben szereplő adatok és statisztikai kimutatások az eredményes közbeszerzési eljárásokra vonatkoznak, amelyek nem irányultak keretmegállapodás megkötésére.

A közbeszerzési eljárások darabszámát tekintve az uniós és nemzeti eljárásrendben hasonló tendencia mutatkozott, mint az eljárások értékében, az előbbi esetén (uniós eljárásrend) kb. 40%-os növekedés volt megfigyelhető darabszám alapján (2534 db-ról 3537 db-ra), miközben az utóbbi esetén (nemzeti eljárásrend) kb. 44%-os csökkenés volt tapasztalható (7827 db-ról 4357 db-ra) a 2018-2022 közötti időszakban. Az egyes évekre vonatkozó részletes adatokat eljárásrendek szerint az 1. táblázat tartalmazza:

A közbeszerzési eljárásokat a beszerzés tárgya szerint vizsgálva megállapítható, hogy az elmúlt öt évben (2018-2022) a szolgáltatás-megrendelésekhez kapcsolódó közbeszerzések számaránya folyamatosan növekedett (20%-ról 30%-ra), miközben az építési beruházás tárgyú közbeszerzések számaránya jelentősen csökkent (52,2%-ról 37,7%-ra), az árubeszerzések pedig enyhén növekedést mutattak számarány tekintetében (28,3%-ról 32,8%-ra), ahogy ezt a 2. ábra szemlélteti.

1. táblázat: Az eljárások számára és értékére vonatkozó adatok eljárásrendek szerint, 2018-2022

Év / eljárásrend	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Eljárások számának aránya (%)	Eljárások értékének aránya (%)	Eljárások számának változása (%)	Eljárások értékének változása (%)	
2018	Nemzeti eljárásrend	7 827	930,1	75,5%	28,2%	-	-
	Uniós eljárásrend	2 534	2 364,1	24,5%	71,8%	-	-
2019	Nemzeti eljárásrend	7 242	827,3	73,6%	24,1%	-7,5%	-11,1%
	Uniós eljárásrend	2 595	2 602,7	26,4%	75,9%	2,4%	10,1%
2020	Nemzeti eljárásrend	4 590	523,9	61,8%	16,1%	-36,6%	-36,7%
	Uniós eljárásrend	2 841	2 739,7	38,2%	83,9%	9,5%	5,3%
2021	Nemzeti eljárásrend	4 532	565,2	59,0%	13,4%	-1,3%	7,9%
	Uniós eljárásrend	3 144	3 656,6	41,0%	86,6%	10,7%	33,5%
2022	Nemzeti eljárásrend	4 357	516,4	55,2%	11,2%	-3,9%	-8,6%
	Uniós eljárásrend	3 537	4 073,9	44,8%	88,8%	12,5%	11,4%

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

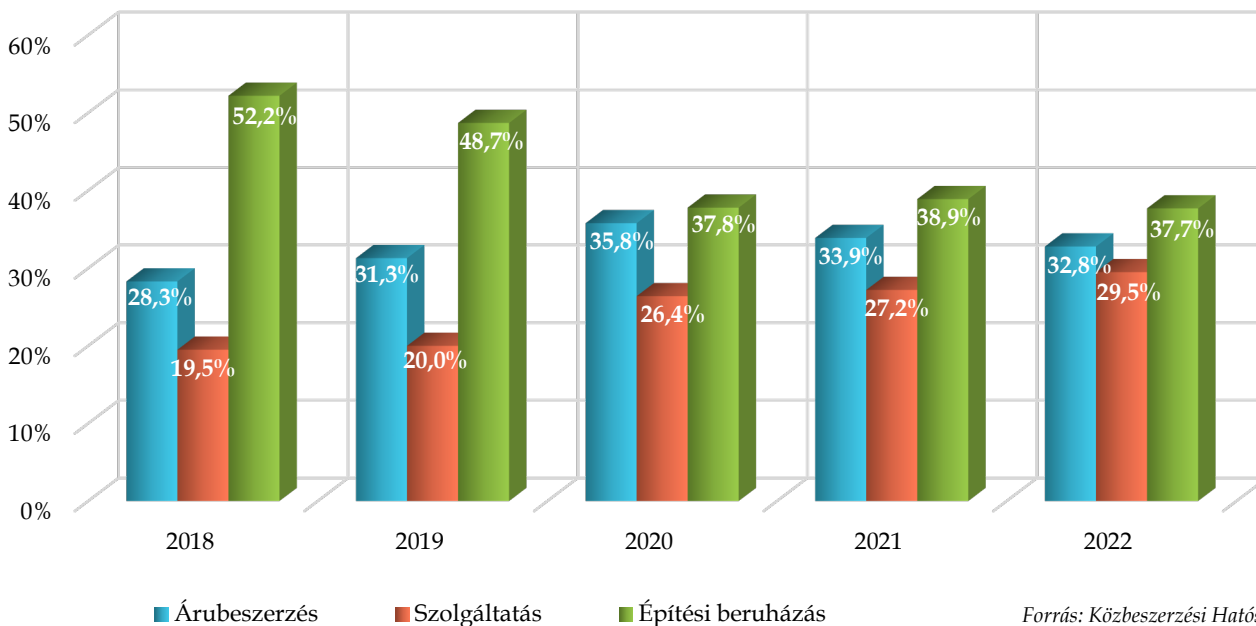
A közbeszerzések értékének megoszlásában eltérő tendencia jelentkezett ugyanebben az időszakban, ugyanis az építési beruházások értékaránya folyamatosan magas szinten maradt egyértelműen a legjelentősebb kategóriát alkotva (kb. 50%-60% aránnyal), miközben az árubeszerzések és szolgáltatás-megrendelések értékaránya ingadozást mutatott (kb. 20%-30% közötti sávban),

ami a 3. ábrán figyelhető meg. A koronavírus-járvány okozta negatív gazdasági hatás tehát leginkább az építési beruházások darabszámát érintette – tartós visszaesést eredményezve – ami az árubeszerzések és szolgáltatás-megrendelések számarányának növekedésével járt együtt, miközben a pandémia az építési beruházások értékét is bizonyos mértékig negatívan érintette –

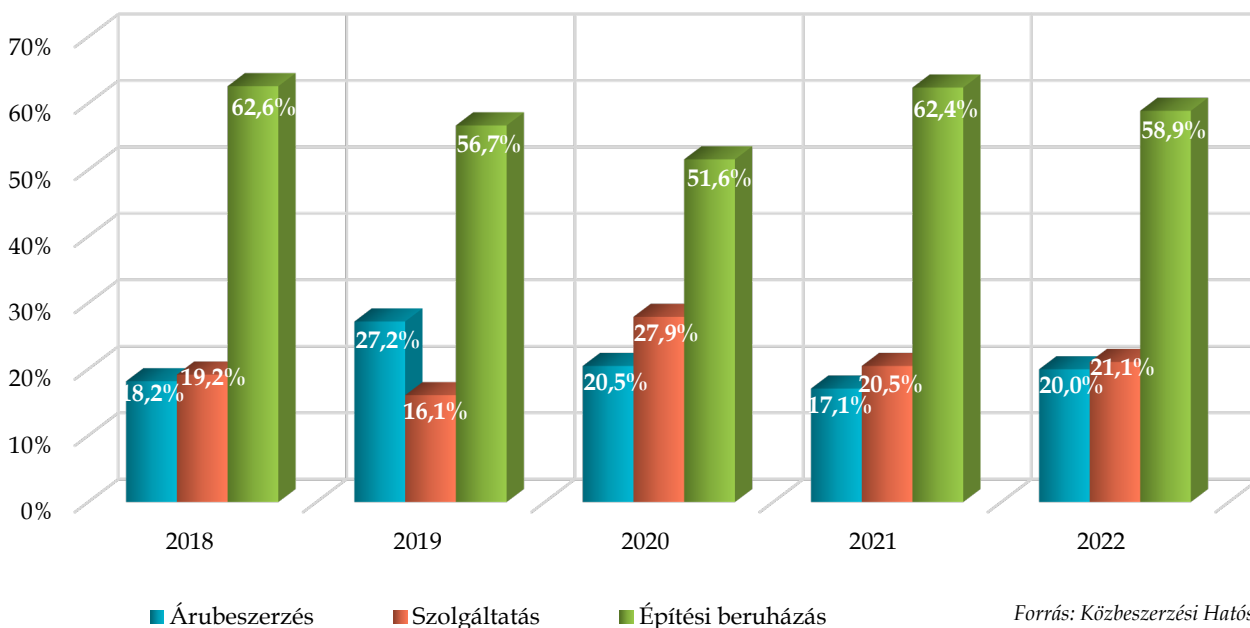
átmenetileg –, így az árubeszerzések és szolgáltatás-megrendelések értékaránya volatilibb (ingadozóbb) pályát követve összességében enyhén növekedett a 2018-2022 közötti időszakban. Az egyes évek részletes

adatait beszerzési tárgyak szerinti bontásban, a közbeszerzések darabszámának és értékének változására vonatkozóan a 4. ábra tartalmazza:

2. ábra: Az eljárások számának aránya a beszerzés tárgya szerint, 2018-2022



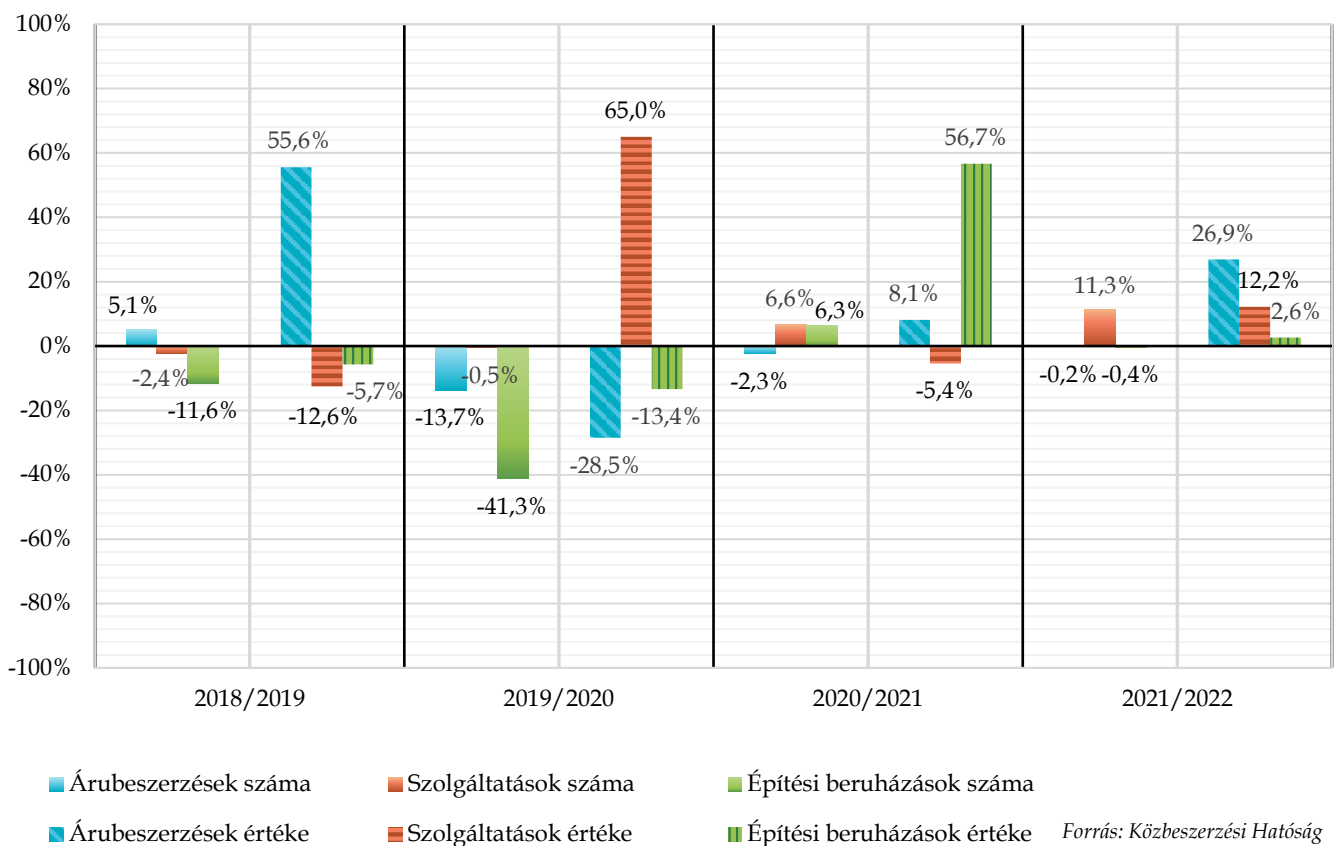
3. ábra: Az eljárások értékének aránya a beszerzés tárgya szerint, 2018-2022



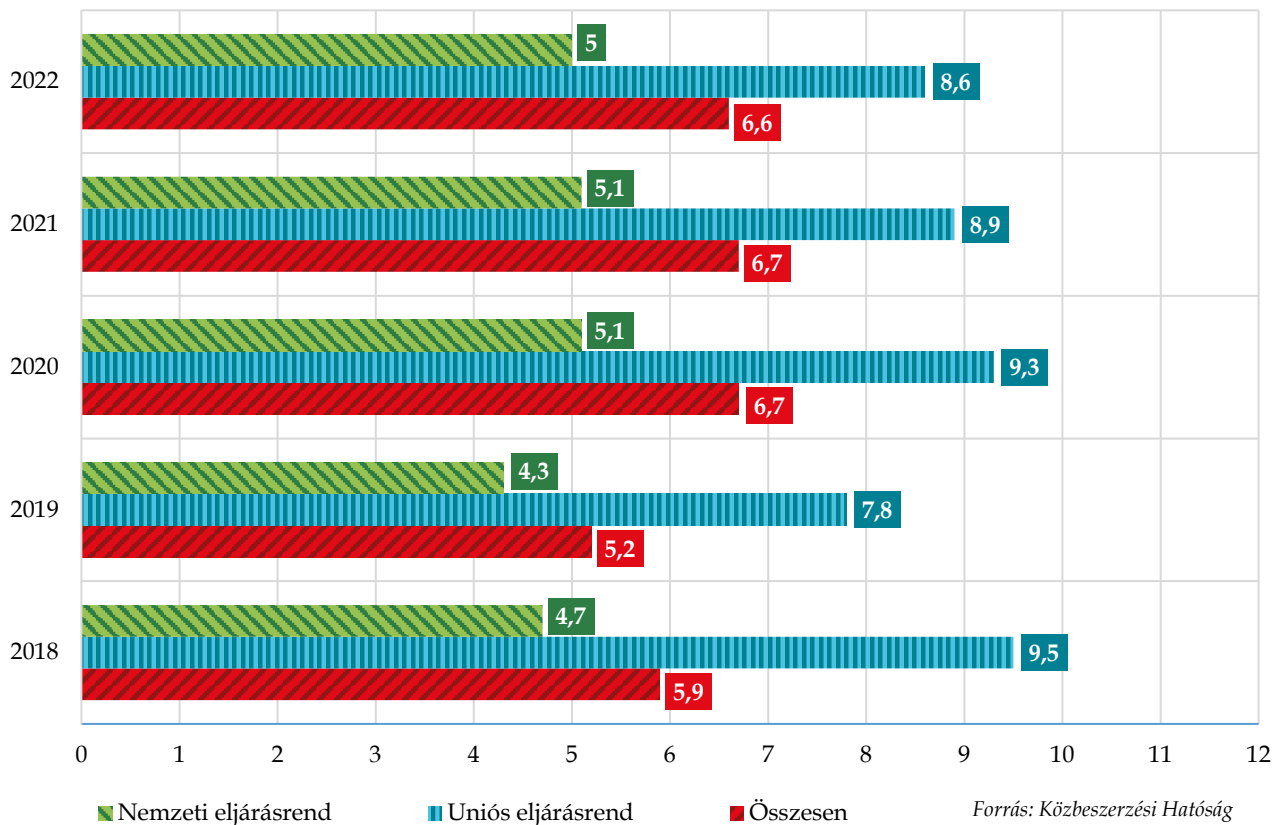
A közbeszerzési eljárások során beérkezett ajánlatok átlagos száma az elmúlt öt évben enyhén növekvő tendenciát mutatott (5,9 db-ról 6,6 db-ra), ugyanakkor jelentős változást vagy negatív hatást ezen mutatóra a pandémia okozta gazdasági válság nem fejtett ki. Hasonló következtetés vonható le akkor is, amennyiben eljárásrendenként vizsgáljuk az átlagosan egy közbeszerzési eljárásra jutó ajánlatok darabszámát, ugyanis

sem a nemzeti, sem az uniós eljárásrendben nem történt jelentős változás e tekintetben a 2018-2022 közötti időszakban, ahogy az 5. ábra adatai is mutatják. A nemzeti eljárásrendű közbeszerzésekben beérkezett ajánlatok átlagos száma kb. 5 db volt évente, miközben az uniós eljárásrendű közbeszerzéseknél ugyanezen mutató kb. 8-9 db ajánlatra vonatkozott átlagosan.

4. ábra: Az eljárások számának és értékének változása a beszerzés tárgya szerint, 2022-ben, 2021-ben, 2020-ban, és 2019-ben az előző évhez képest



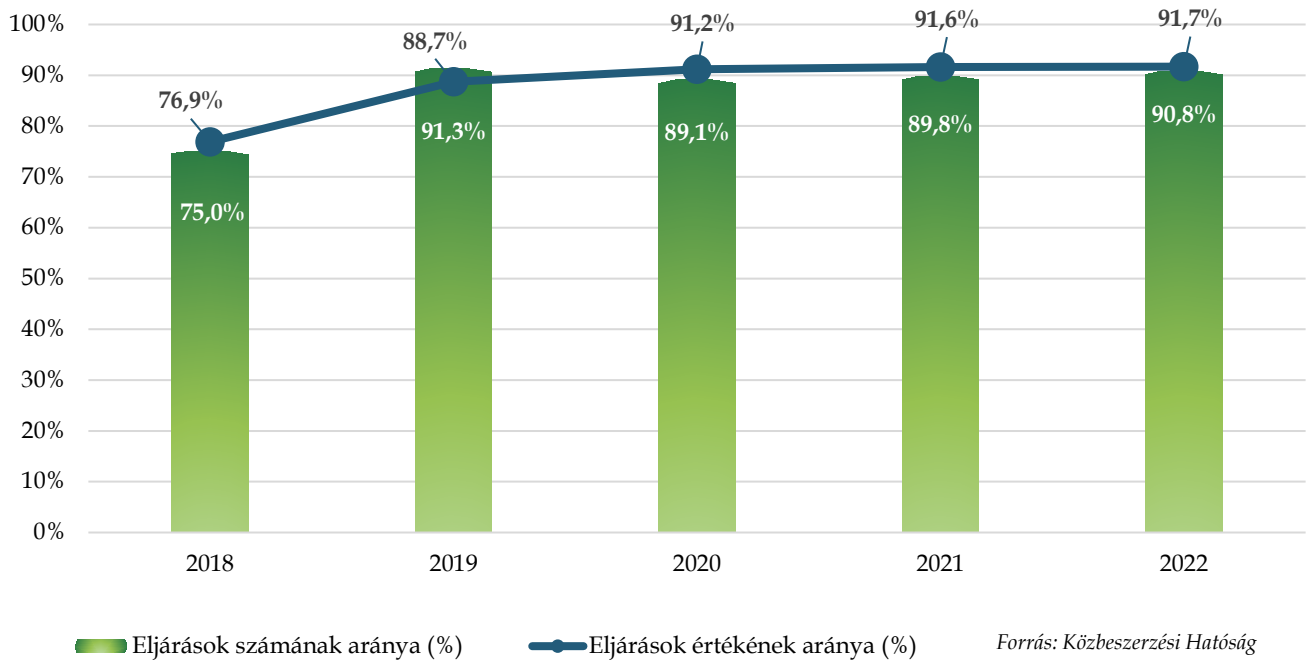
5. ábra: Az ajánlatok átlagos száma a nemzeti és uniós eljárásrendben, 2018-2022 között



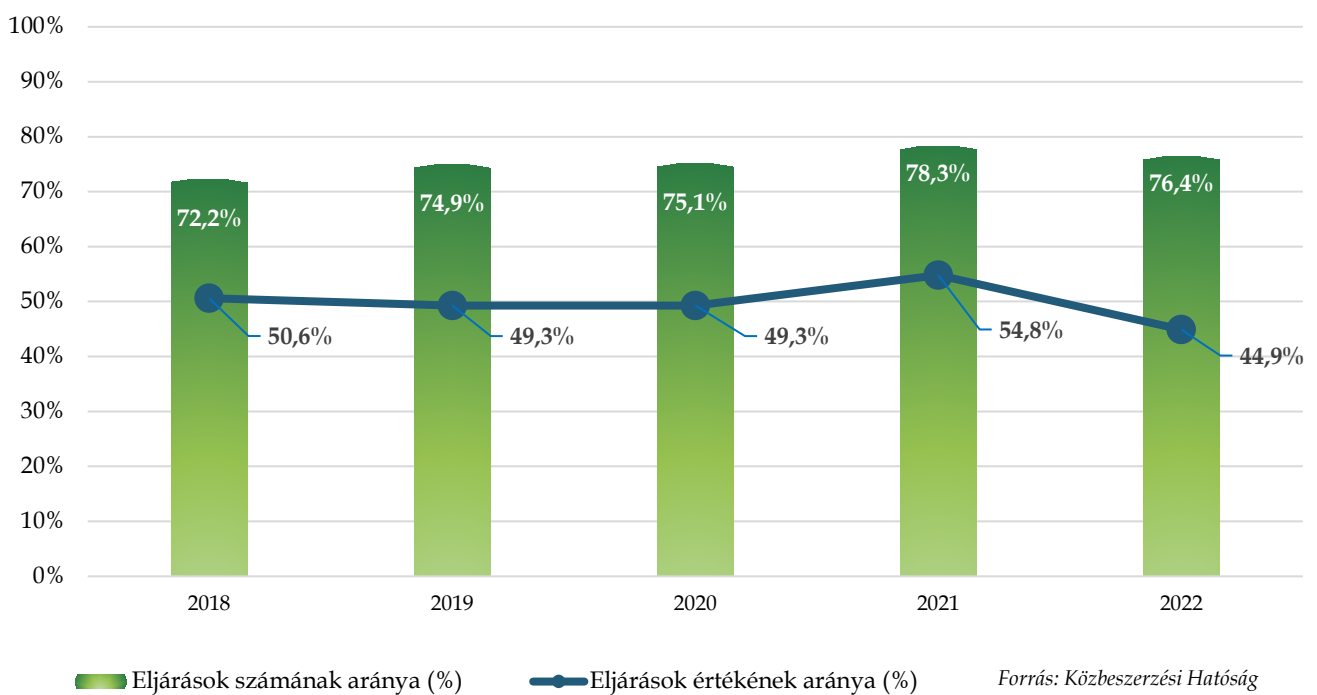
A kis- és középvállalkozások (kkv-k) által elnyert közbeszerzések darabszámának és értékének aránya az elmúlt öt évben stabilan magas volt a nemzeti- és uniós eljárásrendben, valamint összességében is, tehát a koronavírus-járvány okozta negatív gazdasági hatás szintén nem befolyásolta jelentősen ezen mutatókat. A nemzeti eljárásrendben, amely jellemzően az alacsonyabb értékű közbeszerzésekre vonatkozik, a kkv-k nyertességének szám- és értékaránya kb. 90%-ot tesz ki évek óta, miközben a nagyobb értékű közbeszerzéseket magába foglaló uniós eljárásrendben a kkv-k nyertessége 75% körüli szinten mozog, értékarányuk pedig – tekintettel az eljárásrend imént említett jellemzőjére – általában alacsonyabb a nemzeti eljárásrendű értékarányhoz viszonyítva, kb. az 50% körüli szintet elérve (6. és 7. ábra). Érdeemes megjegyezni, hogy a kkv-k által elnyert közbeszerzések darabszámát és értékét értelemszerűen jelen-

tősen befolyásolja az összes eredményes közbeszerzési eljárás darabszáma és értéke (eljárásrendeken belül is), így az arányszámok elsősorban azt jelzik, hogy a kkv-k sikeresen részt tudtak venni a közbeszerzéseken függetlenül attól, hogy a közbeszerzési piac volumene miként változott (pl. a koronavírus-járvány okozta negatív gazdasági hatás következtében a kkv-k által elnyert közbeszerzések kb. csak akkora mértékben estek vissza, amekkora mértékben az összes eredményes eljárás is csökkent, tehát nem jött létre nagyobb mérséklődés, mint amekkora indokoltan bizonyult – az uniós eljárásrendben egyébként csökkenés sem volt megfigyelhető a pandémia alatt a kkv-k által elnyert közbeszerzések vonatkozásában, ami valószínűsíthetően annak köszönhető, hogy az uniós eljárásrendű közbeszerzések jellemzően kisebb hányadot alkotnak az összes közbeszerzésen belül).

6. ábra: A kkv-k által elnyert eljárások számának és értékének aránya (%) a nemzeti eljárásrenden belül, 2018-2022



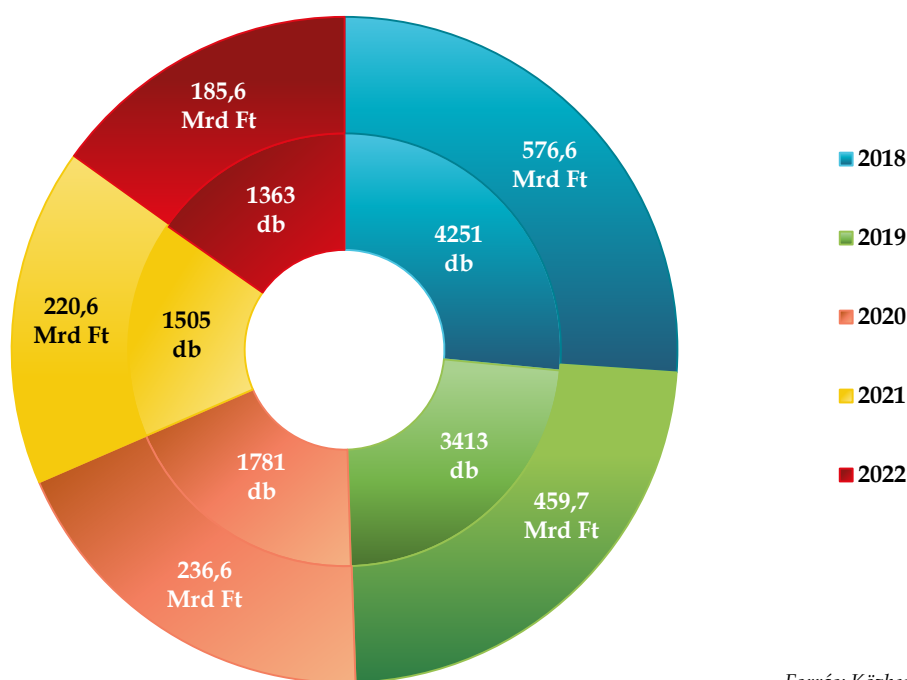
7. ábra: A kkv-k által elnyert eljárások számának és értékének aránya (%) az uniós eljárásrenden belül, 2018-2022



Az európai uniós forrást tartalmazó közbeszerzések darabszáma a 2018-2022 közötti időszakban összességében csökkenő tendenciát mutatott, amely az elmúlt évek gazdasági nehézségei mellett inkább az EU költségvetési ciklusának kifizetésére vezethető vissza, ugyanakkor az ilyen típusú közbeszerzések értékét tekintve² enyhe

növekedés volt tapasztalható az említett időintervallumban. Miközben a mérséklődésre utaló tendencia egyértelműen fennállt az alacsonyabb értékű, de számosságát tekintve több közbeszerzést magába foglaló nemzeti eljárásrend esetén (8. ábra),

8. ábra: Az EU finanszírozást tartalmazó eljárások száma (db) és értéke (Mrd Ft) a nemzeti eljárásrendben, 2018-2022

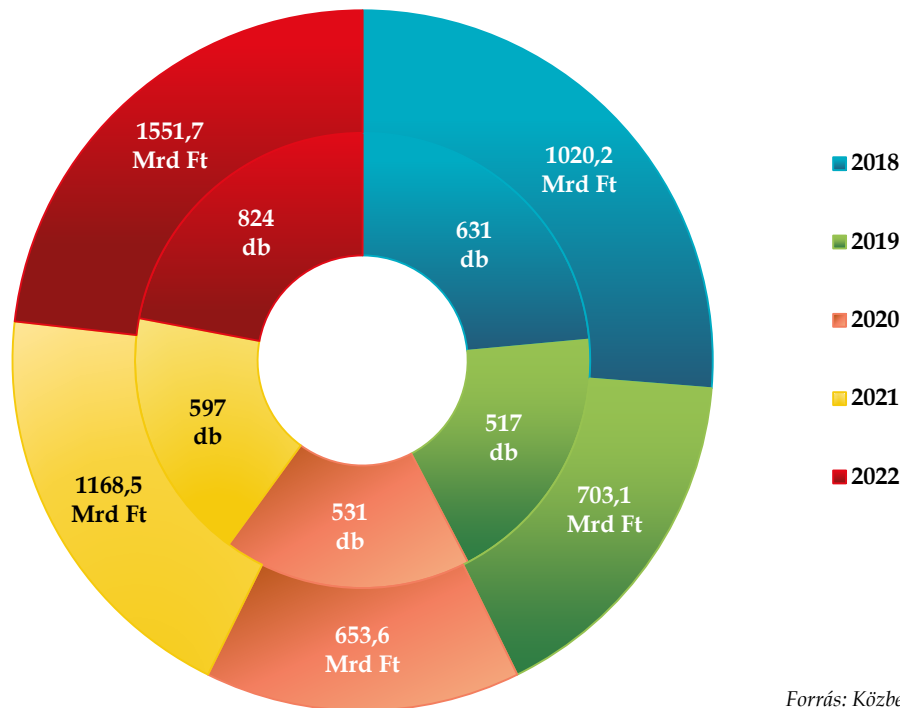


a darabszámban kevesebb, viszont nagyobb értékű közbeszerzéseket magába foglaló uniós eljárásrendben ez az irányvonal nem volt jellemző az elmúlt öt évben (9. ábra). Az európai uniós forrást tartalmazó közbeszerzések darabszáma és értéke a nemzeti eljárásrendben 2018-ról 2022-re jelentősen, kb. 70%-kal esett

vissza (4251 db-ról 1363 db-ra, valamint 576,6 Mrd Ft-ról 185,6 Mrd Ft-ra), az uniós eljárásrendben viszont az ilyen típusú közbeszerzések darabszáma enyhén emelkedett (631 db-ról 824 db-ra, kb. 30%-kal) miközben értékük is közel 50%-kal növekedett (1020,2 Mrd Ft-ról 1551,7 Mrd Ft-ra) az elmúlt öt évben.

² Az erre vonatkozó adatok – amelyek az eredménytájékoztató hirdetményekben található „a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos” mező alapján – azt mutatják, hogy a közbeszerzések összértékének mekkora részéhez kapcsolódott európai uniós forrás (az adatok tehát nem a közbeszerzési eljárásokban felhasznált európai uniós források támogatási intenzitását mutatják).

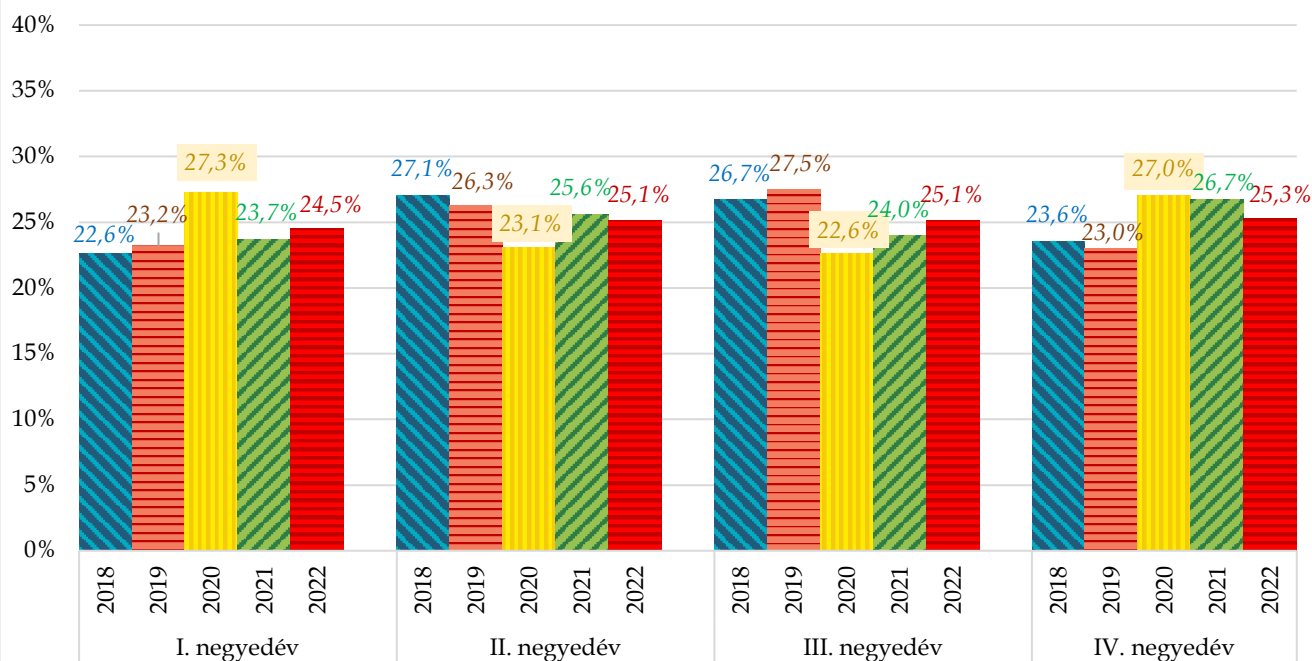
9. ábra: Az EU finanszírozást tartalmazó eljárások száma (db) és értéke (Mrd Ft) az uniós eljárásrendben, 2018-2022



Amennyiben az eredményesen zárult közbeszerzések negyedévenkénti megoszlását vizsgáljuk a 2018-2022 közötti időszakban, megállapítható, hogy nem mutatkozott jelentős eltérés az egyes negyedévek között az eljárások darabszámát illetően. Leggyengébben 2022-ben oszlottak meg az eredményesen zárult közbeszerzések az egyes negyedévek között, miközben a legnagyobb eltérések e tekintetben a pandémia sújtotta 2020. évben voltak (10. ábra). Az eljárások értéke alapján

nyilvánvalóan jóval nagyobb eltérések mutatkoztak a negyedéves megoszlás tekintetében az említett időszakra vonatkozóan, ahol a legnagyobb differencia az egyes negyedévek között 2021-ben volt (az I. és a IV. negyedév közti eltérés 25 százalékpontot tett ki), miközben a közbeszerzések értékének arányai a 2019. évben közelítettek leginkább egymáshoz a negyedéves összehasonlítások alapján.

10. ábra: Az eljárások számának negyedévenkénti megoszlása, 2018-2022 között

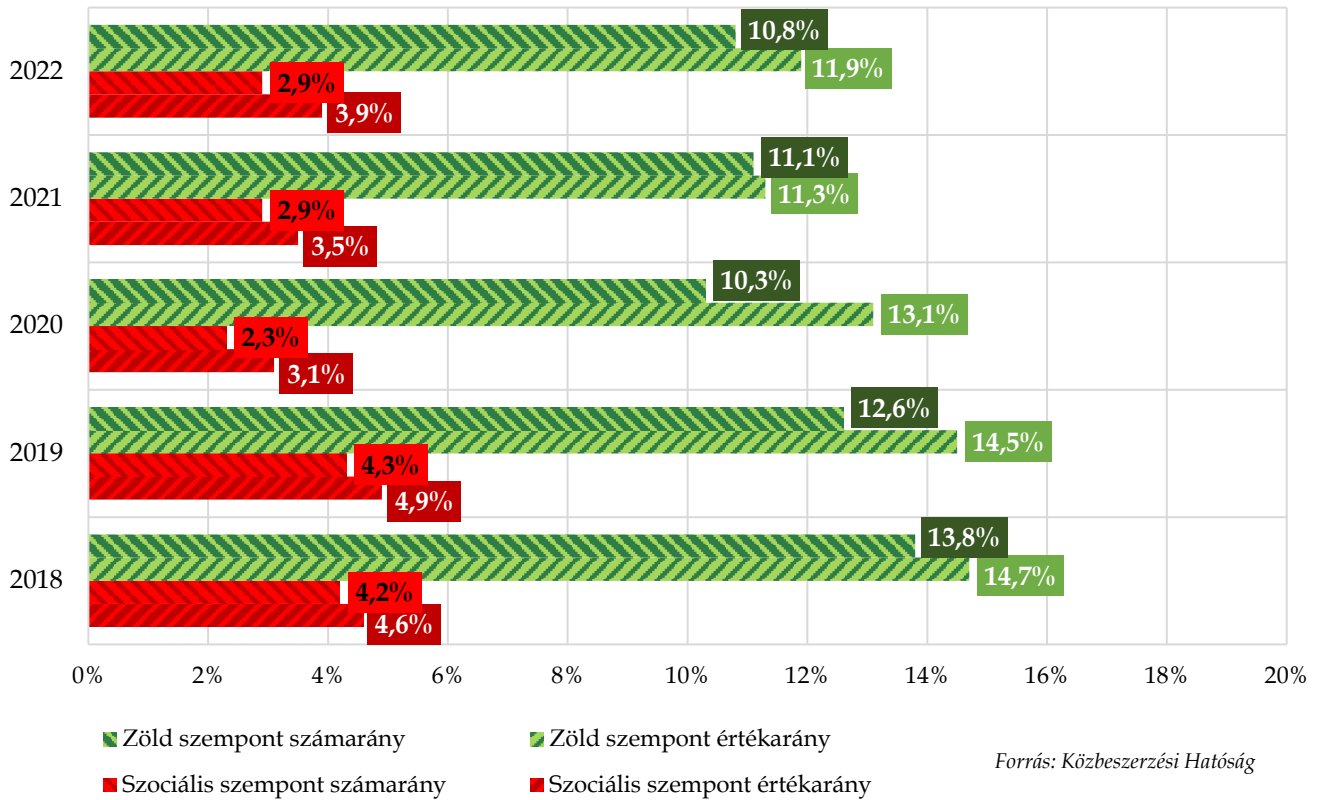


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A fenntarthatósági szempontot magába foglaló közbeszerzési eljárások alakulását a 11. ábra szemlélteti, amelynek adatai alapján megállapítható, hogy az elmúlt öt évben enyhén csökkent, ugyanakkor a külső gazdasági sokkhatások ellenére viszonylag stabil maradt mind a környezetvédelmi-, mind a szociális szempontot tartalmazó közbeszerzések szám- és értékaránya. A zöld szempontot tartalmazó közbeszerzések számának

és értékének hányada 2018-ról 2022-re kb. 3 százalékponttal lett alacsonyabb, miközben a szociális szempontot tartalmazó közbeszerzések – amelyek jellemzően kisebb arányt alkotnak a környezetvédelmi szempontot tartalmazó eljárásokhoz képest – mindössze kb. 1 százalékpontos visszaesést mutattak szám- és értékarány tekintetében is az elmúlt öt évben a nemzeti eljárásrenden belül.

11. ábra: A zöld és szociális szempontot tartalmazó közbeszerzések számának és értékének aránya, 2018-2022 között





ZÖLD KÖZBESZERZÉS



SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉS



INNOVATÍV KÖZBESZERZÉS





**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**