



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2023. V. évfolyam 8. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!

MENEDZSER ÉRTEŚITŐ
STATISZTIKÁK
FELHÍVÁSFIGYELŐ
HIRDETMÉNYEK
HATÁROZATOK



NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS

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!



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG



2023. V. évfolyam 8. 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:

Lónyainé 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 (Dr. Somogyi Klaudia Virág).....	3
Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva).....	14
A Döntőbizottság D.508/12/2022. számú határozata ..	14
A Döntőbizottság D.25/15/2023. számú határozata	18
Közbeszerzési iránytű	24
Klímavédelem és közbeszerzés: új környezeti célok, fejlődő közbeszerzési megoldások (Dr. Weisenburger Vivien LL.M.).....	24
Az összeférhetetlenség kezelése az ENSZ Korruptió elleni Egyezménye tükrében (Dr. Szabóné Dr. Gál Marianna LL.M)	35
Statisztika (Rezső Orsolya)	
A 2022. évi közbeszerzési eljárások elemzése az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint	48



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

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

Nyomdai előkészítés:
Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:
Pátria Nyomda Zrt.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2023. év augusztusában megjelenő nyolcadik számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – egyéb kérdések mellett – közbeszerzési eljárás lefolytatására vonatkozó kötelezettséggel, a bíráló bizottság működésével, szerződésmódosítás szükségességével, valamint távhőszolgáltatási szerződés megkötésének egyes eseteivel is foglalkozik.

A *Jogorvoslati aktualitások* rovatban ismertetett határozatok a közbeszerzési szerződések módosításával kapcsolatosak, amely jogesetek esetében a Közbeszerzési Döntőbizottság nem tekintette a módosítások körülményeinél fogva jogszerűnek az eredeti szerződések módosítását.

A *Közbeszerzési iránytű* rovatban az első szakcikk a klímavédelem és a közbeszerzés kapcsolatát járja körbe. Rögzíti, hogy az ajánlatkérők szinte kivétel nélkül nagy fogyasztók, így elengedhetetlen, hogy a közbeszerzési eljárásaik során környezetvédelmi szempontokat szem előtt tartsanak: az előírt követelmények nagy hatással vannak a piacra és a piacon jelen lévő gazdasági szereplőkre, így végső soron a teljes társadalomra is. A következő írás az ENSZ Korrupció elleni Egyezményének összeférhetlenséggel kapcsolatos rendelkezéseiről és számos vonatkozó nemzetközi gyakorlati példán keresztül ismerteti meg a köz és magánérdekek összeütközésének kezelésével kapcsolatos jó gyakorlatokat és a befolyásmentes döntéshozatal elősegítését célzó kezdeményezéseket.

A *Statisztika* rovat a 2022. évi közbeszerzési eljárások alakulását elemzi az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint.

Dr. Kovács László PhD
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Somogyi Klaudia Virág, jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2023.8.1

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.

Az 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

1.1. Közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó jegyzőkönyvekre vonatkozóan helyes-e az az értelmezés, miszerint a bíráló bizottsági ülésekről szóló jegyzőkönyveket a bizottsági tagoknak elegendő elektronikus levélben jóváhagyniuk, majd ezen jóváhagyásokat a jegyzőkönyvhöz csatolniuk, azaz a jegyzőkönyvek papír alapú vagy elektronikus aláírása nem követelmény?

1.2. A döntéshozatal is történhet-e e-mail alapján, azaz úgy, hogy maga a döntéshozó is e-mailben jelzi a döntését, de magát a jegyzőkönyvet sem papír alapon, sem elektronikusan nem írja alá?

1.3. Helyes-e az az értelmezés, miszerint abban az esetben, ha felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó is közreműködik az eljárásban, akkor a szaktanácsadónak a jegyzőkönyveket a vonatkozó jogszabály alapján vagy elektronikus aláírással kell ellátnia, vagy papír alapon aláírnia?

1.4. Megfelelő-e, ha egy jegyzőkönyv csak e-mailben jóváhagyásokkal rendelkezik, azon ajánlatkérő képviselőjének aláírása nem szerepel?

1.5. Ha nem megfelelő, akkor milyen formai követelménynek kell megfelelnie a jegyzőkönyvnek? Elegendő annak hitelül egy ajánlatkérői képviselői aláírás, függetlenül az aláíró eljárási pozíciójától? Esetleg magának a döntéshozónak kell aláírnia például a döntést tartalmazó jegyzőkönyvet?

1.6. Van-e eltérés ilyen szempontból a belső ügymenet részét képező, vagy adott esetben szervezeten kívülre is irányuló jegyzőkönyvek (pl. bontási jegyzőkönyv) tekintetében?

1.7. Megfelelő-e, ha a közbeszerzési eljárásokban keletkező bíráló bizottsági jegyzőkönyvek és az azokhoz kapcsolódó dokumentumok a bizottsági tagok által úgy kerülnek jóváhagyásra, hogy azokról a belső rendszeren belül egy szavazógomb megnyomásával szavaznak, mely tekintetében a rendszerben rögzítésre kerül, hogy mikor, ki, mely eljárásban, milyen dokumentumokról és milyen tartalommal szavazott, és ez az információ a rendszerből kinyerhető, igazolható?

1.8. Az előző kérdésben foglalt megoldások megfelelőek a döntések, döntéshozatal tekintetében is?

1.9. Amennyiben közbeszerzési szaktanácsadó bevonása nem szükséges, akkor alá kell-e bárkinek írnia a jegyzőkönyveket akkor, ha azok tekintetében a belső rendszerben rögzített szavazások és jóváhagyások megtörténtek és azok a rendszerben naplózottan tárolhatók és bármikor kinyerhetők?

1.10. Szükséges-e a belső rendszerben jóváhagyott jegyzőkönyveket bármilyen elektronikus vagy papír alapú jóváhagyás?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

[A jelen kérdésre adott válasz a Kbt. és végrehajtási rendeleteinek 2023. augusztus 1. napja előtt hatályos rendelkezései alapján készült.]

A Kbt. a jegyzőkönyvek formai követelményeire, aláírására, hitelesítésére vonatkozóan nem tartalmaz szabályozást. Az ajánlatkérőnek a jegyzőkönyvek általános célját és funkcióját figyelembe véve – adott esetben a közbeszerzési szabályzatban rögzített módon – szükséges eljárnia a jegyzőkönyvek aláírása, hitelesítése kapcsán. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint – az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (a további-

akban: EKR) által generált jegyzőkönyvön (bontási jegyzőkönyv) kívül – a közbeszerzési eljárás során keletkezett jegyzőkönyvek aláírása, hitelesítése nem mellőzhető.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a bírálóbizottsági munkáról készült jegyzőkönyvet papír alapon, vagy elektronikus formában valamennyi bírálóbizottsági tagnak szükséges aláírnia. Ugyanígy szükséges az ajánlatkérő nevében döntésre jogosult személynek is eljárnia a döntésére vonatkozó nyilatkozat hitelesítése tekintetében.

A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó a jogszabályban meghatározott dokumentumok körét elektronikusan hagyja jóvá, vagy azokat papír alapon lefolytatott eljárás esetén aláírásával látja el.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a kérdésben körülírt informatikai alkalmazás egy adott jegyzőkönyv vagy döntés elfogadása tekintetében alkalmazható lehet, azonban a dokumentumok hitelesítéséhez szükséges az illetékes személyek papír alapon történő, vagy elektronikus aláírása, figyelemmel arra is, hogy az ajánlatkérő köteles az eljárás során keletkezett dokumentumokat az EKR-be is feltölteni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 46. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárását – annak előkészítésétől az eljárás alapján kötött szerződés teljesítéséig – írásban köteles dokumentálni.

A Kbt. 27. § (4) bekezdése alapján az ajánlatkérő a (3) bekezdésben meghatározott szakértelemmel együttesen rendelkező, legalább háromtagú bírálóbizottságot köteles létrehozni az ajánlatoknak – szükség esetén a hiánypótlás, felvilágosítás vagy indokolás [71-72. §] megadását követő – e törvény szerinti elbírálására és értékelésére. A bírálóbizottság írásbeli szakvéleményt és döntési javaslatot készít az eljárást lezáró döntést meghozó személy vagy testület részére. A bírálóbizottsági munkáról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek – amennyiben az ajánlatkérő alkalmaz ilyen – részét képezhetik a tagok indokolással ellátott bírálati lapjai.

Az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet] 9. § (4) bekezdése alapján az ajánlatkérő – az ellenőrzésre jogosult hozzáférése és az eljárás iratainak az EKR-ben való

elektronikus megőrzése érdekében – köteles az eljárás előkészítése körében a Kbt. 28. § (2) és (4) bekezdése alkalmazása során keletkezett iratokat, valamint a részvételi jelentkezések és ajánlatok bírálata és értékelése során keletkezett dokumentumokat vagy azok egyszerű elektronikus másolatát az EKR-be (különösen bírálóbizottsági jegyzőkönyvek, bírálati lapok, értékelés dokumentumai) is feltölteni az adott eljárás dokumentumai közé.

A Kbt. 68. § (6) bekezdése alapján az ajánlatok és részvételi jelentkezések felbontásáról és a (4)-(5) bekezdés szerinti adatok ismertetéséről az ajánlatkérő jegyzőkönyvet készít, amelyet a bontástól számított öt napon belül megküld az összes ajánlattevőnek, illetve részvételre jelentkezőnek. A határidő után beérkezett ajánlat vagy részvételi jelentkezés benyújtásáról szintén jegyzőkönyvet kell felvenni, és azt az összes – beleértve az elkésett – ajánlattevőnek, illetve részvételre jelentkezőnek megküldeni.

Az EKR ajánlatkérői Felhasználói Kézikönyv 51. oldalán rögzíti, hogy a rendszer automatikusan elkészíti a bontási jegyzőkönyvet, amelyhez az ajánlatkérő kiegészítéseket rögzíthet.

A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet] 21. § (7) bekezdése alapján a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó tevékenysége körében a közbeszerzési eljárás lebonyolítására szolgáló elektronikus rendszerben elektronikusan rögzítetten hagyja jóvá a közbeszerzési eljárás során keletkezett, a (9) bekezdésben meghatározott dokumentumokat. E dokumentumokat a papír alapon lefolytatott eljárás esetén a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó tevékenysége körében aláírásával és a névjegyzékbe vétel során kapott lajstromszámát feltüntetető pecséttel látja el.

A 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet 21. § (9) bekezdése szerint a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó elektronikusan hagyja jóvá – papír alapon lefolytatott eljárás esetén aláírásával köteles ellátni

a) a közbeszerzési eljárást megindító felhívást és - a műszaki leírás, műszaki tervdokumentáció és az árazatlan költségvetés kivételével - a közbeszerzési dokumentumokat,

b) elektronikusan benyújtott és felbontott ajánlatok esetében - az EKR által generált bontási jegyzőkönyv kivé-

telével - a bontási jegyzőkönyvet, a bírálóbizottsági munkáról készült jegyzőkönyvet és

c) az összegezést, összegezéseket.

A jegyzőkönyvek célja a közbeszerzési eljárásban, hogy hitelesen tanúsítsák az egyes eljárási cselekmények megtörténtét, folyamatát és azok résztvevőit. A dokumentálásra azért is szükséges különös figyelmet fordítani, mert adott esetben alátámasztó dokumentumként is szolgálhat a közbeszerzések ellenőrzése körében, továbbá bizonyítékként is felhasználható egy esetleges döntőbizottsági eljárás során.

A Kbt. és egyéb jogszabályok az eddig említetteken kívül további esetekben is kötelezővé tehetik jegyzőkönyv készítését [lásd pl. Kbt. 56. § (6) bekezdése, 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 33. § (1) és (3) bekezdései]. A Kbt. a 88. § (4) és 93. § (6) bekezdésekben foglaltakon kívül azonban nem tartalmaz a közbeszerzési eljárás során készült egyes jegyzőkönyvek aláírására vonatkozó szabályozást, továbbá egyéb formai követelményeket sem határoz meg.

Az ajánlatkérőnek minden esetben azt szükséges szem előtt tartania a jegyzőkönyvek elkészítése során, hogy az adott eljárási cselekményre vonatkozó releváns információk kitűnjenek a dokumentumból, továbbá az arra illetékes személyek aláírásukkal hitelesítsék az adott dokumentumot, felelősséget is vállalva egyben az abban foglaltakért. Ennek megfelelően a bíráló bizottság munkájáról készült jegyzőkönyvet az abban részt vevő, a Kbt. 27. § (3) bekezdés szerinti szakértelemmel rendelkező személyeknek elektronikusan vagy papír alapon szükséges aláírniuk, a jegyzőkönyv elektronikus levélben való jóváhagyása és melléklekként a jegyzőkönyvhöz csatolása a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem elegendő.

Fentiekkel egyezően az egyes döntések meghozatalát tartalmazó jegyzőkönyvet, dokumentumot az ajánlatkérő nevében döntésre jogosult személynek szükséges aláírnia. Ezen dokumentumokat az ajánlatkérő képviselőjében eljáró olyan személy, aki az adott eljárás vonatkozásában nem jogosult döntések meghozatalára, a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, mint döntésre jogosult nem írhatja alá.

Közbeszerzési szaktanácsadó bevonása esetén, amennyiben az eljárás lefolytatása papír alapon történik, úgy a dokumentumok közbeszerzési szaktanácsadó által történő aláírása, és pecséttel való ellátása nem mellőz-

hető. Amennyiben a közbeszerzési eljárás a közbeszerzési eljárás lebonyolítására szolgáló elektronikus rendszerben történik, úgy a közbeszerzési szaktanácsadó tevékenysége körében, elektronikusan rögzítetten hagyja jóvá a közbeszerzési eljárás során keletkezett, meghatározott dokumentumokat.

Az 1.7. kérdésben említett informatikai rendszer, mely által a belső ügymenetben a papír alapon végzett ügyintézési lépéseket elektronikus jóváhagyások váltják ki, alkalmazható lehet döntések jóváhagyása, vagy szavazások lebonyolítása során, azonban az eljárási cselekményről készült jegyzőkönyv nem mellőzhető, annak tartalmaznia kell a releváns információkat, mint például a szavazás lebonyolításának menetét, a szavazásban résztvevőket, a szavazati arányszámot, továbbá az illetékes személyek általi aláírást, hitelesítést is.

A Kbt. 27. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérőnek szabályoznia kell az eljárásba bevont személyek, valamint szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, így ebben a szabályzatban írottak is kötik ajánlatkérőt a jegyzőkönyvek elkészítési módja tekintetében. Amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési szabályzata alapján kizárólag papír alapú jegyzőkönyvek elkészítéséről és azok papír alapon történő aláírásáról rendelkezett, akkor ezen előírásoknak megfelelően kell eljárnia, vagy szükség esetén módosítania kell a szabályzatát.

2. kérdés

A vállalkozó a kivitelezés során – a megrendelő érdekkörében felmerült – akadályközléssel élt a megrendelő felé, melyet a megrendelő tudomásul vett, egyben elismert. A vállalkozó kezdeményezte a szerződés módosítását a teljesítési határidő tekintetében. A vállalkozási szerződés módosítását a megrendelő nem tartja szükségesnek, figyelemmel arra, hogy a vállalkozási szerződésben foglaltak alapján „Az a késedelem, mely a szerződés hatálya alatt az üzemvitelből, vagy a Megrendelő által biztosított feltételből adódik (kivitelezést akadályozó üzemzavar), de nem a Vállalkozónak felrőhatóan keletkezik, olyan időtartammal hosszabbítja meg a teljesítési határidőt, amennyi idő az akadályoztatás elhárításához, illetve a szerződésben foglalt munka-, és forgalmi körülmények helyreállításához szükséges.”

A vállalkozó továbbra is szükségesnek tartja a szerződés módosítását az akadályoztatás elhárítását követően, akkor már ugyanis ismert lesz az az időtartam, amellyel a jelenleg hatályos vállalkozási szerződés teljesítési határideje meghosz-

szabodik. Ellenkező esetben – módosított határnap tűzése nélkül – a felek számára nem egyértelmű, hogy a szolgáltatást mely napon kell teljesíteni, és akár a vállalkozó késedelmes teljesítése is felmerülhet, annak jogkövetkezményeivel együtt.

Szükséges-e a fentiekben leírtak alapján a szerződés módosítása?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Egy közbeszerzési szerződés jogszerű módosítására a Kbt. 141. §-ában meghatározott valamely jogalap fennállása esetén van lehetőség. A szerződésmódosítás megfelelő jogalapja tekintetében, az egyedi esetre vonatkozó releváns információk birtokában, és az adott esetre vonatkozó körülmények teljeskörű vizsgálatát követően az ajánlatkérőnek kell döntést hoznia. A közbeszerzési szerződés módosításához a felek közös megegyezése szükséges.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az állásfoglalás kérelmben hivatkozott szerződéses feltétel nem alapozza meg a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti automatikus szerződésmódosulás alkalmazhatóságát, ennél fogva javasolt az egyéb szerződésmódosítási jogalapok vizsgálata. A Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti jogalap alkalmazása esetén az ajánlatkérőnek nem csak a jövőbeni változás általános lehetőségével kell számolnia, hanem a változás pontos tartalmát is előre megismerhetővé kell tennie.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 141. § (4) bekezdés a) 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, ha a szerződés minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, egyértelműen rögzíti a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának (ideértve az opció gyakorlásának) pontos feltételeit és tartalmát. Az ilyen szerződéses feltételek azonban nem rendelkezhetnek olyan módosításokról, amelyek megváltoztatnák a szerződés általános jellegét.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatója (2023. május 25.) rögzíti, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjában szereplő esetben többféleképpen

történhet változás a szerződés tartalmában: vagy nem történik szerződésmódosítás, mivel az előre jelzett körülmények bekövetkezésekor a szerződés – szintén előre rögzített módon – automatikusan módosul, vagy a felek vagy valamelyik fél jognyilatkozatának megfelelően kerül sor – az előre pontosan meghatározott módon és tartalommal, pl. az opciós kikötésben foglalt feltételek szerint – a szerződés módosítására. Ebben az esetben tehát az ajánlatkérő egy előre látható, nagy valószínűséggel bekövetkező körülménnyel számol és a szerződés megkötésével az idővel változó feltételek is a szerződés részévé válnak, anélkül, hogy a szerződést módosítani kellene.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti, előre rögzített szerződésmódosulási mechanizmusokra vonatkozó szabályozást a közbeszerzési alapelvek szerint, megszorítóan kell értelmezni. Ennek megfelelően a nem minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, nem egyértelműen meghatározott feltételek nem tartoznak ebbe a körbe. Amennyiben a szerződés módosulása, például az áremelési módszertan, minden ajánlattevő számára (például a közbeszerzési dokumentumok részeként rendelkezésre bocsátott szerződés-tervezetből) megismerhető, egyértelműen rögzíti, hogy a felek azt mikor alkalmazzák, a felek által alkalmazott kikötés megfelel a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjának. A szerződésnek a módosulás minden feltételét előzetesen tartalmaznia kell, így a határidő meghosszabbítása esetén azt, hogy milyen esetben és mennyivel hosszabbítható meg a szerződés teljesítésének határideje, időbeli hatálya, az általánosságban meghatározott feltételek nem elegendők.

A szerződés Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti módosulása – a szerződés általános jellegének változtatásán túl – tehát akkor jogszerű, ha a szerződés tartalmi elemei változásának nemcsak a feltétele, hanem annak pontos tartalma is előzetesen és egyértelműen meghatározásra került [lásd még ezzel összefüggésben a D.364/11/2021. sz. döntőbizottsági határozatot].

Jelen esetben a teljesítési határidő jövőbeni változásának lehetséges bekövetkezése, továbbá az időtartamváltozás mértékének általános meghatározása került megfogalmazásra a hivatkozott szerződéses rendelkezésben. A Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint, amennyiben a szerződéses időtartam a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerint változik, szükséges lehet adott esetben annak a rögzítése is, hogy hány alkalommal, milyen

időtartamra hosszabbítható a szerződés, a hosszabbítással a szerződés egyéb tartalmi elemei esetlegesen hogyan változnak, valamint a határidőhosszabbítás automatikus-e, vagy bármelyik fél nyilatkozata szükséges-e esetleg hozzá.

Jelen kérdés kapcsán azonban nem állnak rendelkezésre pontos információk, egyrészt, hogy milyen jellegű, milyen gyakorisággal bekövetkező kivitelezést akadályozó üzemzavarral lehet számolni a teljesítés során – figyelemmel arra is, hogy a határidőhosszabbítás „a Megrendelő által biztosított feltételből adódik” –, valamint különösen a határidőhosszabbítás mértékére vonatkozóan sem áll rendelkezésre információ, amely tekintetében – amennyiben ez előre konkrétan nem meghatározható – a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint szükséges egy maximált időtartam meghatározása az ajánlatkérő részéről [lásd D.393/18/2019. sz. döntőbizottsági határozat alapjául szolgáló jogeset].

Tekintettel arra, hogy a hivatkozott szerződéses feltétel a Kbt.-ben előírt, egyértelmű, pontos rendelkezéseket, konkrétumokat a teljesítési határidő meghosszabbítása tekintetében nem tartalmaz, azaz a szerződéses rendelkezés a módosulás tekintetében nem kellően világos, nem mutat túl az általános megfogalmazáson, így a szerződés jelen esetben a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja alapján nem módosulhat, ennél fogva az egyéb szerződésmódosítási jogalapok vizsgálata lesz javasolt.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy a szerződésmódosítások közbeszerzési jogi szempontú vizsgálata kapcsán a közbeszerzési jogból nem minden esetben következik a szerződés módosításának kötelezettsége, ha a szerződés szerinti teljesítést akadályozó körülmény merül fel. Amennyiben a szerződést például az eredetileg a szerződésben foglalt időponthoz képest később teljesítik, egy szerződésszegést jelentő állapot jön létre, amelynek következményei a szerződés és a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) szerint alakulnak. A Ptk. szerint nincs akadálya annak, hogy az ajánlatkérő – feltéve, hogy továbbra is érdekében áll – késedelmes teljesítést is elfogadjon. A Kbt. 142. § (2) bekezdése alapján ilyenkor az ajánlatkérőnek arra kell odafigyelnie, hogy ha a szerződő fél nem tudja kimenteni késedelmét (Ptk. 6:142. §), vele szemben a szerződés szerint késedelmi kötbért vagy adott esetben

a késedelemmel összefüggő más kárigényt érvényesítsen.

3. kérdés

Egy település 3 útpályázatot nyert el, amely beszerzésekkel kapcsolatban a részekre bontás tilalma fennáll, azonban a közbeszerzési eljárások Kbt. 19. § (3) bekezdésére tekintettel meghatározott becsült értéke nem éri el a beszerzés tárgya szerinti uniós értékhatárt. Jogszerűen alkalmazható-e a Kbt. 19. § (4) bekezdése oly módon, hogy az ajánlatkérő az egyik eljárás kivitelezési véghatáridejének eltolódása miatt ezen részt leválasztaná, és erre nem közbeszerzési, hanem beszerzési eljárást folytatna le?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a bemutatott esetben nem alkalmazható a Kbt. 19. § (4) bekezdése. A rendelkezés kizárólag azon közbeszerzések esetén alkalmazható, amelyeknek a Kbt. 19. § (3) bekezdés szerint megállapított becsült értéke eléri vagy meghaladja a beszerzés tárgya szerinti uniós értékhatárt, valamint a feltételek fennállása esetén a leválasztott rész tekintetében a Kbt. Harmadik Része szerint kell eljárni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 19. § (4) bekezdés alapján, ha a közbeszerzés Kbt. 19. § (3) bekezdés szerint megállapított becsült értéke eléri vagy meghaladja a Kbt. szerinti uniós értékhatárokat, a (3) bekezdéstől eltérően a Harmadik Rész szerinti eljárás alkalmazható olyan szerződések megkötésére, amelyek

- a) önmagában vett becsült értéke szolgáltatás megrendelése és árubeszerzés esetében 80 000 eurónál, építési beruházások esetében pedig 1 000 000 eurónál kevesebb, és
- b) a leválasztott részek összértéke nem haladja meg a (3) bekezdés alkalmazásával megállapított teljes becsült érték 20%-át.

A fenti rendelkezés értelmében a Kbt. 19. § (4) bekezdése szerinti leválasztás kizárólag az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó közbeszerzések esetén alkalmazható, melynek során a leválasztott rész szerinti beszerzés – az a) és b) pontokban meghatározott konjunktív feltételek fennállása esetén – nem uniós rezsimben, hanem nemzeti eljárásrendben folytatható le.

Fentiek értelmében ez az esetkör nem alkalmazható olyan közbeszerzési eljárások esetén, amelyek becsült értéke nem éri el a beszerzés tárgyára irányadó uniós értékhatárt, azaz nem alkalmazható oly módon, hogy nemzeti eljárásrend alapján megvalósuló közbeszerzésből leválasztásra kerüljön valamely beszerzés, amely közbeszerzési eljárás mellőzésével, pusztán beszerzési eljárás lefolytatásával kerülne megvalósításra.

Tekintettel arra, hogy a kérdéses esetben az építési beruházás részekre bontás tilalmára tekintettel megállapított becsült értéke nem éri el az uniós értékhatárt, így a Kbt. 19. § (4) bekezdése nem alkalmazható, a beszerzés kapcsán közbeszerzési eljárás nemzeti rezsimben való lefolytatása nem mellőzhető.

4. kérdés

4.1. Amennyiben a Kbt. hatálya alá tartozó ajánlatkérő közbeszerzési eljárás során ajánlattevői szerepbe kerül, és nyertes ajánlattevőként az eljárás eredményeként létrejövő szerződés megvalósításához további, a Kbt. tárgyát képező szolgáltatás igénybevétele vagy áru beszerzése szükséges, akkor ezen beszerzések megvalósítása során a nyertes ajánlattevő az ajánlattevői szerepből ismét visszakerül-e ajánlatkérői szerepkörbe, és szükséges-e az igényekkel összefüggésben közbeszerzési eljárást lefolytatnia?

4.2. Amennyiben a fenti feltevés helytálló, akkor ugyanazon pénzüsszeg hatékony elköltése érdekében két közbeszerzési eljárás lefolytatása szükséges?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben a Kbt. személyi hatálya alá tartozó gazdasági szereplő közbeszerzési eljárás eredményeként nyertes ajánlattevői pozícióba kerül, és a szerződés teljesítéséhez a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzés válik szükségessé, úgy ezen beszerzési igények tekintetében az ajánlatkérői minőséggel rendelkező nyertes ajánlattevő részéről közbeszerzési eljárás lefolytatása nem mellőzhető.

A közpénzek hatékony felhasználásának célja, hogy az ajánlatkérők valós beszerzési igénye a legkedvezőbb feltételek mellett kerüljön kielégítésre, ez azonban nem járhat azzal, hogy valamely ajánlatkérőnek minősülő gazdasági szereplő mentesüljön a közbeszerzési eljárás lefolytatása alól. A hatékony és felelős gazdálkodás elve a Kbt. szerinti egyik alapelv, ami azonban nem írja felül a Kbt. alkalmazásának kötelezettségét.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 4. § (1) bekezdése alapján a Kbt. 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, építési vagy szolgáltatási koncesszió (ideértve a védelmi és biztonsági tárgyú koncessziót is) megkötése érdekében a Kbt. 5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek a Kbt. szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni.

A Kbt. 4. § (2) bekezdése szerint a közbeszerzési szerződés megkötésére közbeszerzési eljárást, építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni.

A Kbt. 8. § (1) bekezdése rögzíti, hogy közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti megkötése. A közbeszerzési szerződés tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet.

A fenti rendelkezések értelmében tehát a közbeszerzési értékhatárok elérése esetén a Kbt. személyi hatálya alá tartozó ajánlatkérők valamennyi, a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzési igény esetén kötelesek közbeszerzési eljárás lefolytatására a Kbt. 9-14. § és 111. §-aiban foglalt esetkörök kivételével.

Az állásfoglalás kérelmben megadott információk alapján a kérdéses esetben nem áll fenn kivételi esetkör. Rögzíteni szükséges ugyanakkor, hogy a Kbt. 9. § (1) bekezdés h)-i) pontjaiban szabályozott in-house kivételi körben történő szerződéskötés során a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja kifejezetten rendelkezik arról, hogy a Kbt. alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek a 9. § (1) bekezdés h)-i) pontja szerinti jogi személyek. Amennyiben tehát fennáll az in-house kapcsolat, úgy a felek egymással kötött szerződésai kivételt képeznek a Kbt. alkalmazása alól, egyúttal ajánlatkérői minőséget keletkeztetnek a szerződő jogi személy részére. Ennek megfelelően a nem egymással kötött szerződések tekintetében a szerződő jogi személy, azaz az in-house szervezet az in-house kapcsolat fennállása alatt önálló ajánlatkérőnek minősül, így az általa eszközölt valamennyi, közbeszerzési értékhatárokat meghaladó árubeszerzés, szolgáltatásmegrendelés vagy építési beruházás tekintetében közbeszerzési eljárás lefolytatására lesz köteles, amennyiben annak Kbt. szerinti feltételei fennállnak.

A kérdésben szereplő további információk szerint a bemutatott esetben nem áll fenn in-house kivételi kör, hanem a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérő kerül közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevői pozíciójába. A gazdasági szereplő az ajánlatkérői minőségből fakadó kötelezettségek alól azonban ebben az esetben sem mentesül, azaz nyertes ajánlattevői pozícióban is ugyanúgy vonatkoznak rá a Kbt. szerinti kötelezettségek a szerződés fennállása alatt felmerülő beszerzései tekintetében is, függetlenül attól, hogy azok saját részre vagy valamely kötelemből fakadó szerződés teljesítése érdekében lesznek szükségesek. Az ajánlatkérői minőséggel rendelkező gazdasági szereplőnek tehát arra figyelemmel kell megtennie ajánlatát egy közbeszerzési eljárásban, hogy vele szemben egyidejűleg fennállnak az ajánlatkérői minőségből fakadó, Kbt. szerinti kötelezettségek is.

A Kbt. 2. § (4) bekezdés szerinti hatékony és felelős gazdálkodás elve mind az alap közbeszerzési eljárás, mind a szerződés teljesítése érdekében megvalósuló közbeszerzési eljárás tekintetében külön-külön értelmezendő, melynek alapja a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, amely követelményeknek mindkét beszerzés során érvényesülnie kell a közbeszerzési eljárások lefolytatásán keresztül.

A hatékony pénzfelhasználás elve annak érdekében kell, hogy megvalósuljon, hogy az ajánlatkérők – mint a közsféra szereplői – felelős döntést hozzanak a közpénzek elköltésének hatékonysága érdekében, oly módon, hogy valós beszerzési igény kerüljön kielégítésre a lehető legkedvezőbb feltételek mellett. Ez azonban nem eredményezheti azt, hogy valamely ajánlatkérőnek minősülő gazdasági szereplő közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül valósítsa meg a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzéseit.

Fentiekre tekintettel a nyertes ajánlattevői pozícióban közbeszerzési szerződés teljesítésére köteles, ajánlatkérőnek is minősülő gazdasági szereplő, e szerződés teljesítése érdekében megvalósuló beszerzései tekintetében – valamennyi Kbt. szerinti feltétel fennállása esetén – közbeszerzési eljárás lefolytatására lesz köteles.

5. kérdés

5.1. A Kbt. 5. § (2) bekezdésének hatálya alá tartozó ajánlatkérő (nem állami szerv) esetén, hogyan értelmezhető az ideiglenes védelemre jogosultként elismert személyek ellátásá-

val összefüggő egyes beszerzések sajátos szabályairól szóló 105/2022. (III. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 105/2022. Korm. rendelet) árubeszerzésre vonatkozóan?

5.2. A nem állami és nem klasszikus ajánlatkérő által lefolytatandó árubeszerzés kapcsán szükséges-e alkalmazni a 105/2022. Korm. rendeletben szereplő előírásokat?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 5. § (2) bekezdésének hatálya alá tartozó ajánlatkérő az árubeszerzés tárgyú beszerzései tekintetében nem minősül ajánlatkérőnek, ennél fogva ezen beszerzései vonatkozásában nem vonatkoznak rá a 105/2022. Korm. rendelet rendelkezései sem.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A 105/2022. Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése alapján a Kbt. szerint ajánlatkérőnek minősülő szervezet az ideiglenes védelemre jogosultként elismert személyek ellátásával összefüggő beszerzés (a továbbiakban: beszerzés) megvalósítása során e rendelet szerinti sajátos beszerzési szabályokat alkalmazza.

A 105/2022. Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése alapján e rendelet alkalmazásában beszerzésnek minősül

a) a menedékjogról szóló törvény szerinti ideiglenes védelemre jogosult személy, valamint

b) az ukrajnai háborús események kapcsán 2022. február 24-én vagy azt követően Magyarországra érkezett, Ukrajnában állandó lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár

elhelyezésével, ellátásával, illetve a velük kapcsolatos egyéb körülmény kezelésével közvetlenül összefüggő vagy a velük kapcsolatos egyéb körülmények kezelését irányító állami szerv e rendelet szerinti hatékony feladatellátását szolgáló beszerzés.

A 105/2022. Korm. rendelet 1. §-ának felvezető szövege a Kbt. szerint ajánlatkérőnek minősülő szervezetek esetében rendeli alkalmazni e rendelet sajátos szabályait azon beszerzésekre, amelyek az ideiglenes védelemre jogosultként elismert személyek ellátásával kapcsolatosak. A 105/2022. Korm. rendelet 1. § (2) bekezdésében kerül pontosításra, hogy mi minősül beszerzésnek a Korm. rendelet alkalmazásában.

A 105/2022. Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése e rendelet tárgyi hatálya alá tartozó beszerzések két körét szabályozza. Az első csoport az 1. § (2) bekezdés a) és b)

pontjaiban meghatározott személyek elhelyezésével, ellátásával, illetve a velük kapcsolatos egyéb körülmény kezelésével közvetlenül összefüggő beszerzésekre vonatkozik, amely valamennyi ajánlatkérőre vonatkozatható. A második csoport az 1. § (2) bekezdés a) és b) pontjaiban meghatározott személyekkel kapcsolatos egyéb körülmények kezelését irányító állami szerv 105/2022. Korm. rendelet szerinti hatékony feladatellátását szolgáló beszerzéseire vonatkozik, amely az első csoportban említett beszerzések körét kibővíti az „irányító állami szerv” ajánlatkérői kör tekintetében.

A 105/2022. Korm. rendelet személyi hatálya tehát valamennyi ajánlatkérőnek minősülő gazdasági szereplőre kiterjed, attól függetlenül, hogy e rendelet 1. § (2) bekezdésében az „irányító állami szerv” kategória külön nevesítésre kerül.

A Kbt. 5. § (2) bekezdése alapján a támogatásból megvalósuló beszerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az a Kbt. 5. § (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet vagy személy, amelynek uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését többségi részben, uniós értékhatárokat el nem érő, de a nemzeti közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését 75%-ot meghaladó mértékben a Kbt. 5. § (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet vagy személy közvetlenül támogatja, feltéve, hogy a beszerzés tárgya

- a) olyan építési beruházás, amely az 1. melléklet szerinti mélyépítési tevékenységet foglal magában,
- b) olyan építési beruházás, amely kórház, sportlétesítmény, szabadidős és szórakoztató létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület építési munkáit foglalja magában, vagy
- c) olyan szolgáltatás megrendelése, amely az a) vagy a b) pont szerinti építési beruházáshoz kapcsolódik.

A Kbt. 5. § (2) bekezdése szerint ajánlatkérőnek minősülő szervezetek abban az esetben lesznek kötelesek a 105/2022. Korm. rendelet alkalmazására, amennyiben a meghatározott feltételek szerinti támogatásból megvalósuló, Kbt. 5. § (2) bekezdés a)-c) pontjainak tárgyi hatálya alá tartozó beszerzéseik a 105/2022. Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) és b) pontjaiban meghatározott személyek elhelyezésével, ellátásával, illetve a velük kapcsolatos egyéb körülmény kezelésével közvetlenül összefüggő beszerzésnek minősülnek.

Tekintettel arra, hogy az árubeszerzés nem tartozik a Kbt. 5. § (2) bekezdés a)-c) pontjainak tárgyi hatálya alá, ennek megfelelően a Kbt. 5. § (2) bekezdés szerinti ajánlatkérők az árubeszerzés tárgyú beszerzéseik tekintetében nem minősülnek ajánlatkérőnek, ennél fogva ezen beszerzéseik vonatkozásában a 105/2022. Korm. rendelet személyi hatálya sem terjed ki rájuk.

6. kérdés

Egy ajánlatkérő, egyes intézményeinek fűtés és használati melegvízellátása érdekében távhőszolgáltatást kíván igénybe venni, amelyre hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást szeretne lefolytatni a hatályos jogszabályok alapján. A szolgáltatást az érintett településen kizárólagosan egyetlen szolgáltató képes biztosítani. A műszaki-technikai sajátosságok alapján fűtésre és használati melegvíz előállítására más módon nincs lehetőség.

6.1. *Jogi és közbeszerzési szempontból elfogadható-e, hogy a fentiekben jelzett távhőszolgáltatási szerződést az ajánlatkérő határozatlan időre köti meg? Amennyiben nem, akkor milyen indokok alapján?*

6.2. *Amennyiben aggályos a határozatlan idejű szerződés, abban az esetben milyen rendezőelvek alapján tud eljárni az ajánlatkérő az elfogadható szerződéses időszak meghatározása érdekében, illetve mi lehet a szerződés lehetséges leghosszabb időszaka években megadva?*

6.3. *Jogi és közbeszerzési szempontból elfogadható-e, hogyha a fentiekben jelzett távhőszolgáltatási szerződést az ajánlatkérő uniós eljárásrendben történő nyílt eljárás keretében, határozatlan időtartamra kötné meg?*

A nyílt eljárás következtében a verseny korlátozása, vagy szűkítése a kérdező álláspontja szerint nem állhat fenn, a Kbt. 133. § (1) bekezdésben foglalt verseny fenntartását a határozatlan időtartamú szerződés nem befolyásolná, tekintettel arra, hogy egy településen kizárólag egy gazdasági szereplő képes ajánlatot tenni, illetve ez a megoldás a közpénzek hatékony elköltésének céljával sem lenne ellentétes, mivel a távhő és használati melegvíz egy szükséges alapszolgáltatás, melynek ellenértékét jogszabály határozza meg.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság előzetesen felhívja a figyelmet, hogy a Közbeszerzési Hatóság hatásköre közbeszerzési vonatkozású, általános jellegű jogértelmezési kérdésekben való állásfoglalásra terjedhet ki, melynek keretében a Közbeszerzési Hatóság által kialakított

álláspont elsősorban a közbeszerzési jogi – és nem egyéb jogi – szempontok érvényesülését célozhatja.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési szerződés időtartamának meghatározása körében nem elsődleges szempont az, hogy az ajánlatkérő milyen eljárástípust alkalmaz a közbeszerzési eljárás lefolytatására.

A Kbt. 133. § (1) bekezdése alapján – valamennyi eljárástípus alkalmazása során – csak kivételesen indokolt esetben, a Kbt. 133. § (1) bekezdésében szereplő valamely okból, és a Kbt. alapelveivel összhangban köthető határozatlan idejű, vagy aránytalanul hosszú időtartamú közbeszerzési szerződés.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ismertett esetben nem indokolt a távhőszolgáltatási szerződés határozatlan időre történő megkötése, azonban erről az ajánlatkérőnek a Kbt. 133. § (1) bekezdésben foglalt szempontok tekintetében kell meggyőződnie annak figyelembevételével, hogy a közbeszerzési szerződés időtartamának meghatározása minden esetben az ajánlatkérő döntési és felelősségi körébe tartozó kérdés.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 133. § (1) bekezdés alapján az ajánlatkérőnek az eljárást megindító felhívásban a szerződés időtartamát úgy kell meghatározni, hogy ha a szerződés tárgya, a választott szerződéses konstrukció, a hozzá kapcsolódó fizetési feltételek vagy a nyertes ajánlattevő által eszközölt befektetés nem indokolja, a szerződést ne kösse határozatlan vagy olyan aránytalanul hosszú határozott időtartamra, amely a verseny fenntartása és a közpénzek hatékony elköltésének céljával ellenkezik.

Fentiek alapján határozatlan idejű szerződés megkötésére az alábbi – vagylagos – esetekben kerülhet sor:

- a szerződés tárgya, vagy
- a választott szerződéses konstrukció, vagy
- a választott szerződéses konstrukcióhoz kapcsolódó fizetési feltételek, vagy
- a nyertes ajánlattevő által eszközölt befektetés

indokolja a szerződés határozatlan időre történő megkötését.

Az Európai Unió Bíróságának a C-454/06. számú, presstext Nachrichtenagentur GmbH kontra Republik Österreich (Bund) és társai ügyre vonatkozó ítéletében megállapításra került, hogy „az a gyakorlat, miszerint a

szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződést határozatlan időre kötik, önmagában idegen a közbeszerzésre vonatkozó közösségi szabályok rendszerétől és céljától. Az ilyen gyakorlat hatása hosszú távon az lehet, hogy a potenciális szolgáltatók közötti versenyt korlátozza, és megakadályozza a közösségi irányelvek közbeszerzési eljárások nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását. Mindazonáltal a közösségi jog a jelenlegi állapotában nem tiltja a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések határozatlan időre történő megkötését.”

A fentiekkel összhangban a Kbt. rendelkezései sem zárják ki a határozatlan idejű szerződéskötést, azonban ezt csak meghatározott szempontok szerint fennálló indokoltság esetén tekintik alkalmazhatónak, amely indoknak egyúttal kellően alátámasztottnak kell lennie.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.379/5/2020. számú határozata rögzíti, hogy „kifejezettnek és egyértelműnek kell lennie a négy vagylagos feltétel e jogszabályi rendelkezésben rögzített indokoltságának, mivel a határozatlan időtartam alkalmazása a közbeszerzési szerződésekre vonatkozóan rendkívül kivételesen indokolt esetben lehetséges, továbbá a verseny fenntartása és a közpénzek hatékony elköltésének célja megvalósítása érdekében főszabály szerint nem engedélyezett. Ezért a Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerzőnek kétséget kizáróan igazolnia kellett volna a négy vagylagos feltétel valamelyikének a fennálltát.”

A döntőbizottsági határozat alapjául szolgáló esetben az ajánlatkérő arra tekintettel kötött határozatlan idejű szerződést, hogy egyrészt tudomása volt arról, hogy az ügyeleti feladatot csak alvállalkozókkal tudják az ügyeletet szervező orvosok ellátni, és az ajánlatkérő álláspontja szerint a korábbi tapasztalatok alapján az ügyeletet szervező könnyebben tudja ellátni a feladat-szervezési feladatokat, ha – az alvállalkozói szerződésekben túl – az ügyelet ellátására is határozatlan idejű szerződést köt. Másrészt az ajánlatkérő figyelembe vette, hogy a szerződés teljesítésével kapcsolatban felmerülő problémák esetén a határozott időre kötött szerződés felmondása sokkal nehezebb, szinte lehetetlen, míg a határozatlan időre kötött szerződés rendes felmondással bármikor felmondható különösebb indokolás nélkül is.

A Döntőbizottság szerint azonban az ajánlatkérőnek az alvállalkozói szerződésekhez idomulásra vonatkozó,

valamint a felmondási lehetőségre vonatkozó hivatkozása nem indokolta, hogy a szerződés időtartamát határozatlanként lehetett volna meghatározni, mivel közvetetten sincs kapcsolata e két körülménynek a négy vagyagos feltétellel, ennél fogva a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 133. § (1) bekezdését, mert e jogszabályi rendelkezésben foglalt feltételek valamelyike fennálltának a hiányában jogsértően határozta meg, hogy a szerződés időtartama határozatlan.

A változatlan jogszabályi környezetre tekintettel kiemelhető továbbá a Közbeszerzési Döntőbizottság D.455/16/2012. számú határozata is, amelyben rögzítésre került, hogy a tárgyi esetben „az ajánlatkérőnek a verseny fenntartása és a közpénzek hatékony elköltésének szem előtt tartása érdekében azt kellett megvizsgálnia, hogy a szerződés tárgya, a választott szerződéses konstrukció vagy a hozzá kapcsolódó fizetési feltételek vagy a nyertes ajánlattevő által eszközölt befektetés indokolja-e a határozatlan időre történő szerződéskötést”.

A döntőbizottsági határozat rögzíti egyúttal, hogy „határozatlan időre kötött szerződés az adott szolgáltatás tekintetében nemcsak szűkítheti, adott esetben meg is szüntetheti a versenyt. A Kbt. célja pedig pontosan az, hogy a közpénzekkel gazdálkodó ajánlatkérőt, a felelős gazdálkodása körében arra kötelezze, hogy időről időre a potenciális ajánlattevők között versenyhelyzetet teremtve szerezze be a lehető legkedvezőbb feltételek mellett – jelen esetben a legalacsonyabb ajánlati ár kiválasztásával – az adott szolgáltatást. Ha az ajánlatkérő jogsértő módon határozatlan időre köt szerződést, akkor éppen ezen jogalkotói célok érvényesülését nem biztosítja, mert indokolatlanul megszünteti annak a lehetőségét, hogy a potenciális ajánlattevők ajánlatot nyújtsanak be”.

A döntőbizottsági határozat alapjául szolgáló jogesetben a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította, hogy „nem fogadható el az indokolás a szolgáltatás folyamatos, háborítatlan igénybevételének szükségszerűsége tekintetében, figyelemmel arra, hogy ez jellemzően valamennyi ajánlatkérő valamennyi szolgáltatás megrendelése esetében fennállhat. Nem fogadható el azon indok sem, miszerint a közbeszerzési eljárások lefolytatása időigényes, ezért nem kíván ajánlatkérő rövid, határozott időre szerződést kötni, mivel ajánlatkérő, mint közpénzzel gazdálkodó szervezet beszerzési

tevékenysége végzése során köteles a Kbt. rendelkezéseit betartani, ennek során egyebek mellett az ajánlattevők közötti versenyt biztosítani, amely alapelvek mellőzésére az idő hiányára való hivatkozással a törvény nem biztosít lehetőséget”.

Az állásfoglalás kérelmében ismertetett esetben az ajánlatkérőnek tehát a Kbt. 133. § (1) bekezdésében foglalt vagyagos szempontokat kell elsősorban mérlegelnie annak megállapítása érdekében, hogy a távhőszolgáltatás tárgyú közbeszerzési szerződés határozatlan időtartamra megkötendő-e.

Általánosságban a távhőszolgáltatás beszerzés tárgyában sem mutat olyan indokot, amely a határozatlan idejű szerződéskötést alá tudná támasztani, illetve a távhőszolgáltatás beszerzésével összefüggő szerződéses konstrukcióban, vagy az ahhoz kapcsolódó fizetési feltételekben sem jelentkezik jellemzően olyan kivételes előny, amely a határozatlan időre történő szerződéskötést indokolná. A Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint nem tekinthető ilyen körülménynek az sem, miszerint „a távhő és használati melegvíz egy szükséges alapszolgáltatás, melynek ellenértékét jogszabály határozza meg”. A nyertes ajánlattevő általi befektetés jellemzően szintén nem releváns a távhőszolgáltatás tárgyú beszerzéseknél.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint általánosságban az a körülmény, hogy műszaki-technikai sajátosságok alapján a szolgáltatást kizárólagosan egyetlen szolgáltató képes biztosítani – ami a Kbt.-ben foglalt jogszabályi feltételek fennállása esetén megalapozhatja hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatását – még nem indokolja a távhőszolgáltatási szerződés határozatlan időre történő megkötését a Kbt. 133. § (1) bekezdésében felsorolt vagyagos szempontok egyike tekintetében sem. Ugyanakkor rögzíteni szükséges, hogy ezen szempontokra vonatkozó konkrét információkat az adott esetre nézve az állásfoglalás kérelmében nem tartalmaz. Erre tekintettel az ajánlatkérőnek elsősorban ezen szempontok mentén szükséges vizsgálnia a határozatlan időtartamú szerződéskötés lehetőségét a fentiekben hivatkozott jogesetek figyelembevételével.

A fentiekben kifejtettek alapján kell eljárnia az ajánlatkérőnek abban az esetben is, ha nem határozatlan, hanem egy hosszabb, határozott időtartamú közbeszerzési szerződés megkötésére irányul a szándéka. Az ajánlatkérőnek azt kell mérlegelnie, hogy van-e bármi-

lyen – a Kbt. 133. § (1) bekezdésében foglalt, és a Kbt. alapelveivel összhangban álló – indoka annak, hogy hosszabb időre köti meg a szerződést. Ilyen indok hiányában szintén jogsértőnek bizonyulhat a hosszabb időtartamra megkötött szerződés.

A Kbt. nem határozza meg, hogy mit tekint optimális időtartamnak a közbeszerzési szerződések tekintetében. A Kbt. 104. § (6) bekezdése a keretmegállapodások esetében rögzíti, hogy az legfeljebb négy évre köthető, kivéve a kellően – különösen a keretmegállapodás tárgyára tekintettel – indokolt kivételes eseteket. A közétkeztetés tárgyú közbeszerzések tekintetében alkalmazandó eljárások sajátos szabályairól szóló 676/2020. (XII. 28.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése rögzíti, hogy az e rendelet szerinti közbeszerzési eljárás alapján szerződés legfeljebb 2 éves időtartamra köthető, mely a Kbt. szabályai szerint legfeljebb 2 évvel meghosszab-bítható.

A fentiekben hivatkozott időtartamok viszonyítási alapként szolgálhatnak mindamellet, hogy a szerződés időtartamának pontos meghatározása egy adott eljárás

vonatkozásában műszaki, illetve a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelmet is igénylő kérdés.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy az a körülmény, hogy az ajánlatkérő nyílt eljárás lefolytatásával biztosítja adott közbeszerzés tekintetében a versenyt, még nem teszi indokolhatóbbá a határozatlan idejű szerződéskötést ahhoz képest, mintha a határozatlan idejű szerződést az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás során kötné meg. A lényeg e tekintetben a közszféra megrendeléseinek megnyitása a verseny számára, azaz, hogy a szerződés időtartamának meghatározása ne legyen alkalmas eszköz arra, hogy határozatlan időre vagy hosszútávra indokolatlanul megakadályozza, vagy szűkítse a versenyt a közszféra beszerzései körében. E körben lényeges szempont lehet továbbá az is, hogy a piaci környezet folyamatos változása eredményezhet olyan helyzetet, amely által megváltozhat azon gazdasági szereplő személye, illetve bővíülhet azon potenciális gazdasági szereplők köre, amelyek tekintetében a szóban forgó szerződés megköthető.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2023.8.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett határozatok a közbeszerzési szerződések módosításával kapcsolatosak, amely jogesetek esetében a Döntőbizottság nem tekintette a módosítások körülményeinél fogva jogszerűnek az eredeti szerződések módosítását.

A Döntőbizottság D.508/12/2022. számú határozata

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: A Kbt. 141. § (6) bekezdés alkalmazása szempontjából lényeges érdemi változásnak minősül, ha a hatálybalépés felfüggesztő feltételeként előre meghatározott időtartamot a felek száz százalékos mértékben megemelik.

Tényállás

Az ajánlatkérő (önkormányzat) a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított sportcsarnok építés-tervezés tárgyban 2022. január 24. napján.

A felhívás tartalmazta a kötelező tartalmi elemeket. A felhívás szerint a közbeszerzés nem európai uniós alapokból finanszírozott.

A felhívás rendelkezett a következőkről:

„AK felhívja AT-k figyelmét, hogy támogatásra, illetve támogatási szerződés módosítására irányuló igényt, vagy egyéb hazai forrás rendelkezésre bocsajtása iránti kérelmet/előterjesztést fog benyújtani/nyújtott be, ezért a támogatásra / hazai forrás rendelkezésre bocsajtására irányuló igény el nem fogadását, vagy az igényelnél kisebb összegben történő elfogadását olyan körülménynek kell tekinteni, amelyre AK a szerződés teljesítésére képtelenné válása okaként hivatkozhat. AK a fent megjelölt feltételeket a jelen közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés hatályba lépésének felfüggesztő feltételeként köti ki. Amennyiben a feltétel a szerződés aláírását követő 180 napon belül nem következik be, akkor a szerződés a felek ezzel ellentétes megállapodásának hiányában minden további jogcselekmény nélkül megszűnik.”

A közbeszerzés nyertese a jelen ismertetés szerint M Zrt. lett (a továbbiakban: kérelmezett), akivel a szerződés megkötésére 2022. május 20-án került sor. A közbeszerzési szerződés az alábbi előírásokat is tartalmazta:

„I.5.2. Jelen Szerződés a Megrendelő írásbeli egyoldalú jognyilatkozatának Vállalkozóval való közlésében foglalt napon lép hatályba. (Hatályosulási nyilatkozat.) Megrendelő a hatályosulási nyilatkozatot a hatálybalépést megelőző minimum 5 munkanappal megelőzően köteles megküldeni Vállalkozónak.

Amennyiben az I. 5.2. és I. 5.3. pont szerinti feltételek a Szerződés mindkét Fél által történő aláírását követő száznyolcvan (180) napon belül nem teljesülnek, – a Felek eltérő, előzetes írásbeli megállapodásának hiányában, a Ptk. 6:116. § (1) bekezdésére tekintettel - a Szerződés nem lép hatályba, és automatikusan, külön jogcselekmény nélkül megszűnik. Vállalkozó a Megrendelővel szemben a jelen pont szerinti esetben semmiféle jogcímen nem támaszthat igényt.

I.5.3. Megrendelő tájékoztatja a Vállalkozót, hogy a Szerződés megkötésének időpontjában még nem rendelkezik a Vállalkozói Díj teljesítéséhez szükséges teljes forrással. Erre tekintettel a Szerződés hatálybalépésének felfüggesztő feltételét képezi, hogy a Beruházás megvalósítására, illetve a Szerződés szerinti fizetési kötelezettségei teljesítéséhez a szükséges forrás a költségvetésből vagy egyéb állami forrásból biztosításra kerül a Megrendelő számára.

Megrendelő bármikor jogosult arra, hogy az I.5.3. pontban foglalt feltétel teljesülésétől eltekintsen, és egyoldalú nyilatkozattal a Szerződést hatályba léptesse, ha diszkrecionális jogkörében eljárva – saját költségvetésén belüli átcsoportosítás vagy egyéb megoldás útján – úgy ítéli meg, hogy a Vállalkozói Díj teljes fedezetét biztosítani tudja.”

Az ajánlatkérő és a kérelmezett 2022. szeptember 30. napján módosították a szerződést, melynek jogalapjaként a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját jelölték meg. A szerződésmódosítás szerint az alábbiak szerint mó-

dosul a Szerződés I.5.2. és I.5.3. pontja:

„I. 5.2 Jelen Szerződés a Megrendelő írásbeli egyoldalú jognyilatkozatának Vállalkozóval való közlésében foglalt napon lép hatályba. (Hatályosulási nyilatkozat.) Megrendelő a hatályosulási nyilatkozatot a hatálybalépést megelőző minimum 5 munkanappal megelőzően köteles megküldeni Vállalkozónak.

Amennyiben az I. 5.2. és I. 5.3. pont szerinti feltételek a Szerződés mindkét Fél által történő aláírását követő háromszázhatvan (360) napon belül nem teljesülnek, – a Felek eltérő, előzetes írásbeli megállapodásának hiányában, a Ptk. 6:116. § (l) bekezdésére tekintettel – a Szerződés nem lép hatályba, és automatikusan, külön jogcselekmény nélkül megszűnik. Vállalkozó a Megrendelővel szemben a jelen pont szerinti esetben semmiféle jogcímen nem támaszthat igényt.

I. 5.3 Megrendelő tájékoztatja a Vállalkozót, hogy a Szerződés megkötésének időpontjában még nem rendelkezik a Vállalkozói Díj teljesítéséhez szükséges teljes forrással. Erre tekintettel a Szerződés hatálybalépésének felfüggesztő feltételét képezi, hogy a Beruházás megvalósítására, illetve a Szerződés szerinti fizetési kötelezettségei teljesítéséhez a szükséges forrás a költségvetésből vagy egyéb állami forrásból biztosításra kerül a Megrendelő számára.

Megrendelő bármikor jogosult arra, hogy az I. 5.3. pontban foglalt feltétel teljesülésétől eltekintsen, és egyoldalú nyilatkozattal a Szerződést hatályba léptesse, ha diszkrecionális jogkörében eljárva – saját költségvetésén belüli átcsoportosítás vagy egyéb megoldás útján – úgy ítéli meg, hogy a Vállalkozói Díj teljes fedezetét biztosítani tudja.”

A szerződésmódosítást az alábbiakkal indokolták:

„A szerződés módosítására a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján kerül sor, figyelemmel az alábbiakra:

- A módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre

A szerződésmódosítás kizárólag az alapszerződés hatályba léptetésének korlátjaként megszabott időtartam meghosszabbítására irányul, melynek lehetősége a következő szerződéses kitételére tekintettel: „Amennyiben az I.5.2. és I.5.3. pont szerinti feltételek a Szerződés mindkét Fél által történő aláírását követő 180 napon belül nem teljesülnek - a Felek eltérő előzetes írásbeli

megállapodásának hiányában - a Ptk. 6:11. § (1) bekezdésére tekintettel - a Szerződés nem lép hatályba, és automatikusan, külön jogcselekmény nélkül megszűnik,” valamennyi ajánlattevő számára ismert volt. Felek nem láthatták előre kellő gondosság mellett sem, hogy a beruházáshoz szükséges támogatási forrás a szerződésben foglalt határidőre nem kerül folyósításra, ezáltal a szerződés hatálybalépése nem biztosított. Ennek ténye a Támogató eljárásától függ, mely Feleken kívül álló, nem befolyásolható aktus.

- A módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét

A módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát nem változtatja meg a nyertes ajánlattevő javára, továbbá a szerződés jellege sem változik a módosítás következtében. Vállalkozó hátrányos helyzetbe kerül azáltal, hogy a szerződéses jogviszony továbbra is köti, azonban a teljesítést nem áll módjában megkezdenie, mely függő helyzetet eredményez a kapacitás lekötéseit tekintve. Továbbá a szerződést továbbra is az általa megajánlott ajánlati áron kell teljesítenie, mely az építőipari árváltozásokra tekintettel szintén kedvezőtlen helyzetet eredményez számára.

- 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. A módosítás ellenérték változással nem jár.”

A hivatalbóli kezdeményezés

A Közbeszerzési Hatóság elnöke (a továbbiakban: hivatalbóli kezdeményező) hivatalbóli kezdeményezése szerint az ajánlatkérő és a kérelmezett feltételezhetően megsértették a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontját a szerződésmódosítással.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő szerint a szerződésmódosítás megfelelt a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglaltaknak.

A kérelmezett észrevétele

Kérte a jogsértés hiányának a megállapítását.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértették a Kbt. 141. § (4) és (6) bekezdését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 1.000.000.- Ft, a kérelmezettel szemben 500.000.-Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

A Döntőbizottság a kezdeményezés keretei között abban a kérdésben foglalt állást, hogy a 2022. szeptember 30-i szerződésmódosítás jogszerűnek tekinthető-e a Kbt. előírásai alapján.

A Döntőbizottság és a bíróság joggyakorlata szerint azonban a szerződés módosítását végrehajtó feleknek, vagyis jelen jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérőnek és a kérelmezettnek kell alátámasztania, hogy a szerződésmódosításuk a Kbt. 141. §-a szerinti feltételeknek megfelel.

A Döntőbizottság a Fővárosi Törvényszék és a Kúria töretlen gyakorlatát követi, a Fővárosi Törvényszék a 104.K.706.819/2020/5. számú ítéletében mutatott rá, hogy „Csak azok az indokok vizsgálhatók, amelyeket az ajánlatkérő a szerződésmódosítás indokaként a közzétett hirdetményben megjelölt.” A hirdetményben – a szerződésmódosítást tartalmazó dokumentummal egyezően – megjelölésre került az ajánlatkérő által a szerződésmódosítás jogszabályi alapjaként a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja, indokként pedig, hogy a „beruházáshoz szükséges támogatási forrás a szerződésben foglalt határidőre sem kerül folyósításra”. Az ajánlatkérő és a kérelmezett továbbá azonos indokok mellett, a jogorvoslati eljárásban előadták, hogy álláspontjuk szerint a szerződésmódosítás megfelel a Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglaltaknak, valamint a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjának is.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a tárgyi szerződésmódosítással a felek a szerződés eredeti hatálybalépését felfüggesztő feltétel bekövetkezésének határidejét megemelték 180-ról 360 napra.

A Kbt. 141. § (6) bekezdése alkalmazhatósága körében a Döntőbizottság abban a kérdésben foglalt állást, hogy a szerződésmódosítás lényegesnek tekinthető-e.

A szerződésmódosítás következtében a szerződés hatálybalépésének határideje jelentős mértékben, a duplájára emelkedett meg. A Kbt. 141. § (6) bekezdés második mondata szerint a szerződés módosítása lé-

nyeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg.

A Kbt. nem tartalmaz normatív meghatározást abban a tekintetben, hogy mi minősül a felhívás, a dokumentáció, illetve azon belül a szerződéstervezet esetében feltételnek. A Döntőbizottság normatív szabályozás hiányában így azt értelmezte, hogy mely ajánlatkérői meghatározások, előírások minősülhetnek feltételnek. A joggyakorlatban meghonosodott, a Döntőbizottság D.561/7/2007. számú határozatában kifejtett jogértelmezés szerint a „feltétel” kifejezés valaminek a létezéséhez, megvalósulásához szükséges körülményt, a teljesítendő követelményekre vonatkozó kikötést jelent. Ez a közbeszerzési eljárások szempontjából azt jelenti, hogy az ajánlatkérők a felhívásukban és a dokumentációjukban határozzák meg mindazon követelményeket, feltételeket, amelyek teljesítése szükséges a részvételi jelentkezés, ajánlat érvényes benyújtásához, az alkalmassági követelmények teljesítéséhez, a nyertes személyének kiválasztásához, az eljárás eredményeként megkötendő szerződéshez és annak teljesítéséhez.

A Döntőbizottság álláspontja szerint a megkötendő szerződés lényeges feltételét képezi a hatálybalépésének időpontja. Ennek ismerete alapvetően befolyásolja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban mely gazdasági szereplők nyújtanak be ajánlatot meglévő szerződéses állományuk ismeretében, illetve az ajánlatuk árképzését, ajánlati áraik kialakítását is ennek ismeretében végzik el. A Kbt. 141. § (6) bekezdése alkalmazása szempontjából tehát bizonyosan lényeges érdemi változásnak tekinthető, ha a hatálybalépés felfüggesztő feltételeként előre meghatározott időtartamot a felek száz százalékos mértékben megemelik.

Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy a szerződésmódosítás nem felel meg a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti feltételeknek, mert lényegesnek minősül.

A Döntőbizottság ezt követően vizsgálta, hogy a szerződésmódosítás megfelelt-e a Kbt. 141. § (4) bekezdésében szereplő feltételek valamelyikének.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti feltétel úgy értelmezhető, hogy a szerződés lehetséges változása eseteinek, kimenetelének egyértelműen előre rögzítettnek kell lennie. A jelen esetben, bár a felhívás és a szerződés tartalmazta a felfüggesztő feltétellel összefüggésben, hogy „amennyiben a feltétel [(vagyis a támogatásösszeg beérkezése)] a szerződés aláírását követő

180 napon belül nem következik be, akkor a szerződés a felek ezzel ellentétes megállapodásának hiányában minden további jogcselekmény nélkül megszűnik”, ezen előírás nem felel meg a normaszövegek egyértelműsége és pontosságra vonatkozó követelményének.

A jelen esetben valamennyi ajánlattevő által csupán az volt konkrét módon megismerhető, hogy lehetséges olyan eset, amikor a szerződés 180 napig nem lép hatályba, megállapodhatnak úgy a felek, hogy ettől eltérnek, az ajánlattételkor tehát ezzel a lehetőséggel valóban számolhattak. Az eredeti szerződéses feltételek között azonban nem került rögzítésre pontosan és egyértelműen, hogy a változás alapján a felek megállapodásukkal mennyi ideig halaszthatják el a szerződés hatályba lépését, ezt a felhívás és a szerződés(tervezet) a felek megegyezésére bízta.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a szerződésmódosítás nem felelt meg a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjában foglaltaknak.

Ezt követően a Döntőbizottság azt vizsgálta, hogy fennálltak-e a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti feltételek.

A Döntőbizottság álláspontja szerint a körülmények értékelésekor, a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontja szerinti szerződésmódosítási jogalap fennállása szempontjából annak sincs jelentősége, hogy a Kormány kiemelt beruházássá nyilvánította a közbeszerzéssel érintett projektet. A felek ugyanis nem igazolták, hogy emiatt alappal bízhattak a források rendelkezésre bocsátásában. Hangsúlyos továbbá, hogy az ajánlatkérő közbeszerzését eleve azzal a feltétellel indította meg, hogy a teljes támogatás-összeg nem kerül a részére folyósításra, a feltételes közbeszerzés megkezdésekor tehát eleve számolt ezzel a lehetőséggel.

Figyelemmel arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti egyik konjunktív feltétel, vagyis, hogy a szerződésmódosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre, nem teljesült, a Döntőbizottság szerint a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti törvényi feltételnek sem felelt meg.

A Döntőbizottság D.25/15/2023. számú határozata

A jogorvoslati ügyvel érintett tárgyak: Az ajánlatkérő és a kérelmezett jogszerűen nem alapíthatta a szerződésmódosítást a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontjára, a szerződésmódosítással az eredeti tervek részleges átdolgozása történt, az eredeti beszerzési igény kielégítéséhez való szükségesség nem volt megállapítható. A teljesítéshez szükséges speciális anyagok beszerzésének nehézségei nem indokolták a szerződésmódosítás jogszerűségét a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja tekintetében.

Tényállás

Az ajánlatkérő (önkormányzat) 2019. augusztus 12. napján a Kbt. Harmadik Része – a Kbt. 115. § (1) bekezdése – szerinti hirdetmény nélküli nyílt közbeszerzési eljárást indított az ajánlattételi felhívás öt gazdasági szereplőnek történő egyidejű megküldésével bölcsőde kialakítása építési beruházás tárgyában, két részajánlati körben.

Az ajánlatkérő a felhívásban megadta a közbeszerzés mennyiségét, az ajánlatok bírálati szempontjaként a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja szerinti legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempontrendszert jelölte meg, rögzítette, hogy a szerződés időtartama 95 nap.

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként dokumentációt is készített, melyben meghatározta, hogy „Az ajánlattevőnek ajánlatában az ajánlati ár alátámasztására részajánlatonként külön-külön részletes árajánlatot kell tennie és benyújtania aláírással ellátva, nem szerkeszthető (pl. pdf), továbbá szerkeszthető (pl. xls) formátumban is a kiadott árazatlan költségvetések kitöltésével, tételes beárazásával, melyek mintáját ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok IV. Műszaki fejezetében bocsátotta rendelkezésre. Az árazatlan költségvetések valamennyi tételét be kell árazni. A részenkénti felolvasólapon a részletes árajánlat nettó végösszegét kell feltüntetni. Az árazatlan költségvetésben megnevezett anyagokkal, építési termékekkel kizárólag egyenértékűek vagy annál jobb termékek ajánlhatók meg.”

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban műszaki terveket és árazatlan költségvetést bocsátott az ajánlattevők rendelkezésére.

Az ajánlattételi határidőre két ajánlat került benyújtásra. A jelen ismertetés szerint G Kft. (továbbiakban: kérelmezett) ajánlati ára: nettó 5.605.407.-Ft volt.

Az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntésében az eljárást a 2. rész tekintetében eredményesnek, a kérelmezett ajánlatát érvényesnek nyilvánította.

Az ajánlatkérő és a kérelmezett a vállalkozási szerződést 2019. szeptember 19. napján megkötötték, amelyben többek között az alábbiakról rendelkeztek.

A szerződés 4. pontja a vállalkozói díj tekintetében az alábbiakat tartalmazta:

„4.1.A 2. pontban meghatározott építés-kivitelezési munka vállalkozói díja átalányáron: Vállalkozói díj összesen nettó 5.605.407.-Ft

27% ÁFA 1.513.460.-Ft

Vállalkozói díj mindösszesen: bruttó 7.118.867.-Ft.”

A szerződés 6.3. pontja a teljesítési határidő tekintetében az alábbiakat tartalmazta:

„6.3. A teljesítés véghatárideje: a szerződéskötés napjától számított 95 naptári nap. A műszaki átadás-átvételnek e teljesítési határidőn belül, hiány- és hibamentes jegyzőkönyvvel lezártan be kell fejeződnie.”

Az építési napló bejegyzése szerint az ajánlatkérő átadta a munkaterületet a kérelmezett számára, a kérelmezett a munkákat 2019. október 28. napján kezdte meg.

A kérelmezett 2019. novemberében rendelt meg árukat, mely megrendelésekre azt a választ kapta, hogy a megrendelt áruk nincsenek készleten.

Az ajánlatkérő 2019. november 21. napján ajánlatot kért a kérelmezettől a külső munkákkal kapcsolatos pótmunkákra.

Az ajánlatkérő a kérelmezett által 2019. november 30. napján benyújtott költségvetés alapján 2019. december 2. napján a pótmunkákat megrendelte.

A műszaki ellenőr 2019. december 2. napján nyilatkozatot tett, melynek értelmében „a pótmunka szükségessége a beruházás megkezdését követően vált ismertté és azt „műszaki okból a létesítmény rendeltetésszerű használatához elengedhetetlenül szükséges elvégezni.”

A kérelmezett 2019. december 17. napján akadályközlő nyilatkozatot tett az ajánlatkérő irányába, melyben kérte a teljesítési határidő módosítását, mely módosítás szükségességét „az átalakítási, építési munkákhoz szükséges speciális (akadálymentesítéshez előírt) anyagok, eszközök beszerzésének tolődása, továbbá a téli időjárási viszonyok” eredményezik indokolása szerint. A műszaki ellenőr ezt követően 2019. december 18. napján nyilatkozatot tett, melyben az akadályközlő levél és a csatolt alátámasztó dokumentumok alapján megállapította, hogy „a teljesítési határidő 99 naptári nappal történő meghosszabbításának jogossága igazolt, alátámasztott.”

A felek az előállt körülményekre tekintettel a 2. rész tekintetében megkötött szerződésüket 2019. december 20. napján módosították a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) és c) pontjai alapján. A felek a szerződésmódosítás indokolása körében az alábbiakat rögzítették:

„3. A szerződésmódosítás indoka:

3.1. Vállalkozó a 2019. december 17. napján kelt, Megrendelőnek írt levelében a kivitelezési folyamatot akadályozó, előre nem látható körülményekről számolt be, illetőleg jelentett be: az átalakítási, építési munkákhoz szükséges speciális (akadálymentesítéshez előírt) anyagok, eszközök beszerzésének teljesítése késedelembe esik, tekintve, hogy az alapanyaggyártók nagyfokú leterheltségük miatt nem vállalják a határidőben történő anyagbeszállítást. Az akadályközlő levél a jelen szerződésmódosítás 1. számú mellékletét képezi. Vállalkozó kérte a fenti indokokra tekintettel a vállalkozási szerződés szerinti teljesítési határidő 99 naptári nappal történő meghosszabbítását.

A Megrendelőt képviselő műszaki ellenőr nyilatkozatában jóváhagyta a Vállalkozó által előirányzott 99 naptári nappal történő teljesítési határidő hosszabbítási igényt. A műszaki ellenőri nyilatkozat jelen szerződésmódosítás 2. számú mellékletét képezi.

3.2. Megrendelő a szerződés szerinti munkák megkezdését követően további építési munkák (pótmunka) beszerzésének igényét jelezte a Vállalkozó felé. A kivitelezési munkálatok során felmerült, műszakilag indokolt, a rendeltetésszerű használatot biztosító pótmunkák részletes kimutatását a jelen szerződésmódosítás 3. számú melléklete tartalmazza, miszerint a felmerült pótmunkák vállalkozói díja összesen nettó 2.802.701.-Ft+ÁFA összeget tesz ki. A Megrendelő és a Megrendelőt képviselő műszaki ellenőr a Vállalkozó

pótmunkákra vonatkozóan elkészített árazott költségvetését megvizsgálta, melyet a 2019. december 2. napján kelt, megrendelővel közösen tett nyilatkozatában megalapozottnak talált.

A szerződés 4.1. és 6.3. pontját érintő módosítás az alábbi volt:

„4. Módosuló szerződéses feltételek:

4.1. A szerződés 6.3. pontja az alábbiakra módosul:

6.3. A teljesítés véghatárideje: a szerződéskötés napjától számított 194 naptári nap (2020.03.31.). A műszaki átadás-átvételnek e teljesítési határidőn belül, hiány- és hibamentes jegyzőkönyvvel lezártnak kell fejeződnie.

4.2. Megrendelő a fentiek alapján megrendeli Vállalkozótól a jelen Szerződésmódosítás 4. számú mellékletét képező pótmunkákat nettó 2.802.701.-Ft+ÁFA ellenszolgáltatási összegben, amely alapján a Szerződés 4. pontja az alábbiakra módosul:

A Szerződés pótmunkával növelt szerződéses értéke: (...)

4. Vállalkozói díj

Vállalkozói díj összesen nettó 8.408.108.-Ft

27% ÁFA 2.270.189.-Ft

Vállalkozói díj mindösszesen: bruttó 10.678.297.-Ft”

A szerződésmódosításhoz mellékelte pótmunka költségvetés az ajánlatkérő által kért árazatlan költségvetéshez képest további tételeket is tartalmazott.

A hivatalbóli kezdeményezés

A kezdeményező szerint a műszaki tartalmat érintő módosítással összefüggésben a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja szerinti jogalap feltételei nem állnak fenn.

A kezdeményező a teljesítési határidő módosításával összefüggésben előadta, hogy a 99 napos módosítás szükségessége nem nyert igazolást, a módosítás a Kbt. 141. § (6) bekezdése mellett a Kbt. 142. § (3) bekezdésébe is ütközhet.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés alapján a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértették a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) és c) pontját, valamint a Kbt. 141. § (6) bekezdését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 400.000.-Ft, a kérelmezettel szemben 400.000.-Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket tartalmazta:

Az ajánlatkérő a vizsgált közbeszerzési eljárását 2019. augusztus 12. napján indította meg, így a Döntőbizottság a jelen jogorvoslati eljárás során a Kbt. ezen a napon hatályos anyagi jogi rendelkezéseit alkalmazta.

A Döntőbizottságnak a hivatalbóli kezdeményezés keretei között eljárva abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett a tárgybani eljárás keretében megkötött közbeszerzési szerződésük módosításával megsértették-e a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) és c) pontjaiban, valamint a Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglaltakat.

A Döntőbizottság a határozatában rámutatott, hogy a közbeszerzési szerződések módosítására szigorú szabályok vonatkoznak annak érdekében, hogy a felek a módosítás által ne kerüljék ki a közbeszerzési szabályokat. A Kbt. 141. §-a foglalja össze a szerződésmódosítással kapcsolatos feltételeket, mely szabályrendszer a 2014/24/EU irányelv mentén került kialakításra. Ennek értelmében a közbeszerzési szerződések módosítása három esetkörben lehetséges: a Kbt. 141. § (2) bekezdésében megjelenő „de minimis” jogszerűségi feltételre tekintettel, a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti nem lényeges módosítások körére, illetve a Kbt. 141. § (4) bekezdésében meghatározott körülmények fennállására alapítottn.

Lényeges, hogy a Kbt. szerződésmódosításról szóló 141. §-a nem a szerződésmódosítás korlátait, hanem azokat a jogalapokat rögzíti, amelyek fennállása esetén a szerződés jogszerűen módosítható. A Döntőbizottság gyakorlata egységes abban, hogy a Kbt.-ben meghatározott jogalapok fennállta ténykérdés, az nem függ attól, hogy az ajánlatkérő azt helyesen állapítja-e meg. Amennyiben a szerződés jogszerű módosításának bármelyik, Kbt. szerinti jogcíme fennáll, úgy a szerződés módosítása nem tekinthető jogszerűtlennek. Mindezek alapján a Döntőbizottságnak azt kell vizsgálnia, hogy jelen esetben jogszerűnek tekinthető-e a kezdeményezéssel érintett szerződésmódosítás.

A rendelkezésre álló dokumentumokból megállapítható volt, hogy az ajánlatkérő az óvoda kialakítása tárgyában a 2019. szeptember 19. napján (a közbeszerzési eljárás 2. részét érintően) vállalkozási szerződést kötött a kérelmezettel, mely vállalkozási szerződés az átalakítást követően létrejött új/átalakított udvari

külső terek építési munkáit (ezen belül is akadálymentesítést) foglalta magába. Az ajánlatkérő és a kérelmezett szerződésüket a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) és c) pontjaira alapítottn 2019. december 20. napján módosították. A felek indokolása alapján a módosítás háttérében egyrészt az építési munkákhoz szükséges speciális anyagok beszerzésének nehézsége, másrészt a rendeltetésszerű használatot biztosító pótmunkák megrendelésének szükségessége állt. A felek a módosítással az alpanyagszállítás késedelmessége miatt a 95 napban meghatározott teljesítési határidőt további 99 nappal meghosszabbították, illetve a pótmunka felmerülése okán a nettó 5.605.407.-Ft összegben meghatározott vállalkozói díjat nettó 8.408.108.-Ft összegre módosították.

A Döntőbizottság a kezdeményező hivatkozására tekintettel elsőként a szerződésmódosítás lényegességének kérdéskörében foglalt állást. A Döntőbizottság rámutatott, hogy a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint a közbeszerzési szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges, és mindig lényegesnek kell tekinteni a módosítást, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. Hangsúlyos, hogy a Kbt. 50. § (2) bekezdés g) pontja szerint a szerződés időtartamát vagy a teljesítés határidejét olyan lényeges érdemi körülménynek minősíti, amelyet a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban rögzíteni szükséges. Mindezek okán a közbeszerzési szerződésben megjelenő teljesítési határidő lényeges érdemi feltételnek minősül. A jelen ügyben megállapítható volt, hogy a felek által 2019. szeptember 19. napján megkötött szerződés – igazodva a közbeszerzési dokumentumokhoz – 95 napban határozta meg a teljesítés határidejét, így a kérelmezettnek a teljesítését legkésőbb 2019. december 23. napjával el kellett látni. A felek ezen időpontot a módosítással további 99 nappal, azaz az eredeti teljesítési határidőt meghaladó időtartammal hosszabbították meg, ezáltal a teljesítési határidő 2020. március 31. napjára módosult, így a kérelmezettnek a korábban 95 napra tervezett teljesítési határidő helyett mindösszesen 194 nap állt rendelkezésére a teljesítéshez. A Döntőbizottság töretlen gyakorlata szerint mindez azt jelentette, hogy a felek a szerződés lényeges feltételét változtatták meg, azaz a szerződés módosítása nem volt nem lényegesnek tekinthető. Mindezekre tekintettel a Döntőbizottság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a felek által megjelölt két jogalapra alapítottn helye lehetett-e a felek szerződésmódosításának.

A Döntőbizottság elsőként a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja szerinti jogalap fennálltának lehetőségét vizsgálta meg.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja alapján csak kivételesen, a törvényben tételesen meghatározott feltételek fennállása esetén módosíthatja a szerződését.

A Döntőbizottság a törvényi feltételek közül elsőként azt vizsgálta meg, hogy a szerződésmódosítással érintett építési munkák megvalósítása valóban szükséges volt-e. A Döntőbizottság egységes joggyakorlata szerint a szükségességet úgy kell érteni, hogy az az ajánlatkérő eredeti beszerzési igényének kielégítéséhez kell, hogy szükséges legyen.

A rendelkezésre álló dokumentumból megállapítható volt, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott akadálymentesítési tervfejezetben azt rögzítette, hogy az épületrészt akadálymentes használatra alkalmassá kell tenni, melynek keretében a megfelelő megközelítést ki kell alakítani. Ennek részeként a gépkocsival történő megközelítés akadálymentesítése érdekében az épület előtt közterületen akadálymentes parkoló kerül kialakításra, és az épület akadálymentes megközelíthetőségét az akadálymentesen kialakított parkolótól, illetve a közterületről (kaputól) biztosítani szükséges. Így a gyalogos útvonalat a kaputól az épület bejáratáig egyenletes, szilárd, folyamatos és csúszásmentes felülettel, megfelelő kivilágítással kell kialakítani, illetve a kapu és az épület közötti szintkülönbséget kétkarú rámpával kell áthidalni. Az ajánlatkérő emellett jelezte, hogy a bejárat előtt a merőleges járdaszakaszon kerül sor egy babakocsitároló kialakítására. Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott tervrajzon jelölte a tervezett akadálymentes parkoló helyét, továbbá a meglévő kapun keresztül megvalósítandó akadálymentes megközelítés útvonalát, a rámpa, illetve a tervezett babakocsitároló helyét.

A szerződésmódosítás mellékletét képező műszaki ellenőri nyilatkozat értelmében az ajánlatkérő olyan további pótmunkát rendelt meg a kérelmezettől, melyet a felek a megvalósításhoz elengedhetetlenül szükségesnek ítélték. Áttekintve ugyanakkor a hivatkozott ajánlatkérést, nem nyert bizonyítást, hogy az ajánlatkérő által megrendelni kívánt pótmunka valóban szükséges volt a rendeltetésszerű használathoz. Különös tekintettel arra, hogy az ajánlatkéréshez csatolt két

tervlap az eredeti tervdokumentációból származott, azokon a felek semmilyen módosítást nem végeztek, így információt sem tartalmaztak a pótmunka műszaki tartalmát illetően.

A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárás során az ajánlatkérőtől bekérte a műszaki átadás-átvételi eljárás megkezdését megelőzően benyújtott megvalósulási tervet, mely már a további építési munkákat (pótmunkát) is magába foglalta. Ezen dokumentumból szintén az volt megállapítható, hogy az akadálymentes parkoló az eredeti tervek szerinti helyen és kialakítással készült el, hiszen a megvalósulási terv nem jelez változást az eredetileg is tervezett állapothoz képest. Megváltozott ugyanakkor az épület bejáratának akadálymentes megközelítését biztosító gyalogos nyomvonal, a tervezett rámpa más helyre (az utcai bejáratától távolabb) került, továbbá egy nagyobb burkolt felületet (térkő) is kialakítottak a felek, és az eredeti terveken nem szereplő kerítés készült. Változott emellett a babakocsi tároló kialakítása, ugyanakkor ezzel kapcsolatos tételt a pótmunka nem tartalmazott.

A felek a szerződésmódosítás körében műszaki indoklásra és a rendeltetésszerű használat biztosítottaságára egyaránt hivatkoztak, melyek a szükségesség körében értendő indokok. A rendelkezésre álló dokumentumok alapján ugyanakkor az volt látható, hogy az ajánlatkérő a kivitelezés során műszakilag kedvezőbb megoldást választott, lényegében az eredeti tervek részleges átdolgozása történt meg, mely azonban a szükségesség feltételének nem feleltethető meg.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy abban az esetben, amennyiben a felek az akadálymentes parkoló tekintetében végeztek volna további munkákat pótmunka címén, szintén nem lett volna megfelelő a módosítás. E körben lényeges, hogy az ajánlatkérő a pótmunka szükségessége vonatkozásában maga is arra hivatkozott, hogy annak oka az akadálymentes parkoló „optimálisabb kialakítása”.

A felek a szerződésmódosításuk indoklottsága körében a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja szerinti további feltételek fennálltára is hivatkoztak. Figyelemmel arra, hogy a Döntőbizottság a fentebb kifejtettek értelmében megállapította, hogy az ajánlatkérő által megrendelt pótmunka a rendeltetésszerű használathoz nem volt szükséges, a Döntőbizottság a továbbiakban nem vizsgálta a b) pont szerinti további feltételek fennálltának lehetőségét.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett jogszerűen nem alapíthatta volna szerződés módosítását a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontjára.

A Döntőbizottság a következőkben a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalap fennálltának lehetőségét vizsgálta meg.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja két együttes feltételt kíván meg a jogalap alkalmazhatóságához. Az ajánlatkérőnek a szerződés módosítás jogszerűsége alátámasztására egyrészt olyan körülményeket kell igazolnia, amelyek szükségessé teszik a szerződés módosítást, másrészt ezeknek a körülményeknek – általa, kellő gondossággal eljárva – előre nem láthatóknak kell lenniük.

A felek szerződés módosításuk szükségességét egyrészt a további építési munkák beszerzésének igényével, másrészt a teljesítéshez szükséges speciális anyagok beszerzésének nehézségével indokolták.

A Döntőbizottság a további építési munkák tekintetében kifejtette, hogy azok szükségessége nem volt megítélhető, a felek az eredeti tervekhez képest az ajánlatkérő számára kedvezőbb kialakítást valósítottak meg, mely nélkül a rendeltetészerű használat ugyanúgy megvalósítható lett volna az eredeti tervek szerint is. E körben lényeges kiemelni, hogy az elrendelt pótmunkának az alapszerződés szerinti műszaki tartalom megvalósításához kell szükségesnek lennie, azaz a nélkül az eredeti műszaki tartalom nem valósulhat meg. Ez jelen esetben nem volt megállapítható. A felek emellett előre nem láthatóságra nem hivatkoztak, e körben dokumentumokat nem csatoltak, így a Döntőbizottság a rendelkezésre álló közbeszerzési dokumentumok és a felek szerződés módosításának alapjául szolgáló dokumentumok vizsgálata alapján az előre nem láthatóságot sem látta igazoltnak. Mindebből eredően a felek által hivatkozott további építési munkák beszerzése nem szolgálhatott megfelelő hivatkozási alappal a felek szerződés módosításához a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja tekintetében. A Döntőbizottság a továbbiakban a felek által hivatkozott anyagbeszerzéssel kapcsolatos indokot vizsgálta meg, mellyel kapcsolatosan az alábbi megállapítást tette.

A teljesítéssel összefüggő munkálatok és az ahhoz szükséges alapanyagok beszerzése a kérelmezett felelősségi körébe tartozik, annak időben való rendelkezésre állásának biztosítása a teljesítés egyik alapfeltétele. A

módosítás alátámasztásául szolgáló iratok közül az egyik szállító visszaigazolása nem volt figyelembe vehető, ugyanis abból nem derült ki, hogy az milyen áru(k) megrendelésével kapcsolatos. A polikarbonát lemezek, térkövek és taktilis vezetőkövek megrendelésére vonatkozó dokumentumból pedig az volt látható, hogy a megrendelésre csak 2019. november 11. napján került sor, holott a felek a szerződést már 2019. szeptember 19. napján megkötötték, és így a szerződésben meghatározott 95 napos teljesítési határidő szerint a kérelmezettnek a műszaki átadás-átvételi eljárással együtt a munkákat 2019. december 23. napjára be kellett volna fejeznie. Mindezek értelmében megállapítható volt, hogy a teljesítéshez rendelkezésre álló 95 nappól a hivatkozott megrendelésig 53 nap telt el, mire a kérelmezett a szükséges anyagokat, eszközöket megrendelte, valamint további 31 napot várt, mire a kereskedő visszaigazolta a megrendelését.

A Döntőbizottság lényegesnek tartotta azt a körülményt, hogy sem a kérelmezett, sem az ajánlatkérő nem mutatott be arra vonatkozó bizonyítékot, hogy a kérelmezett bármely más beszerzési lehetőséget vizsgált volna, nem került arra vonatkozóan semmilyen értékelhető dokumentum benyújtásra, hogy a kérelmezett ténylegesen több szállítót is megkeresett volna. Hangsúlyos ugyanakkor, hogy a szerződés módosításának előre nem láthatósági feltételének alátámasztásaként az ajánlatkérőnek és/vagy a kérelmezettnek azt kell bizonyítania, hogy kellő gondossággal járt el, megtett minden tőle elvárhatót, hogy a fennálló helyzetet elkerülje. Jelen esetben tehát annak igazolása lett volna szükséges, hogy a kérelmezett ténylegesen meggyőződött arról, hogy az építési beruházás megvalósítására alkalmas alapanyag beszerzése több forrásból sem lehetséges. Ezzel szemben a becsatolt e-mailben történt visszaigazoláson kívül más beszerzési forrás ellenőrzését, más – egyenértékű – termékek beszerzésének vizsgálatát a felek nem igazolták. A kereskedő pillanatnyi készlethiányára történő hivatkozása ugyanis nem teszi minden kétséget kizáróan elfogadható indokolássá, hogy „az alapanyaggyártók nagyfokú leterheltséggel” küzdenek – ahogy arra a felek a szerződés módosítás körében hivatkoztak.

A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy az építőipari termelésben – az építési tevékenységhez szükséges alapanyagok tekintetében – előfordulhatnak olyan időszakok, amelyek alatt bizonyos termékek, alapanyagok nem elérhetők, akár a megnövekedett igények, akár a

gyártói kapacitás valamilyen okból adódó lecsökkenése miatt. Ezen körülmények megalapozhatnak egy esetleges határidőre vonatkozó szerződésmódosítást, azonban ennek alátámasztására azt szükséges igazolni, hogy pillanatnyilag más forrásból sem tudja a kivitelezést végző partner az adott terméket, vagy alapanyagot beszerezni. Jelen esetben azonban a kérelmezett kizárólag azt igazolta, hogy az a forrás, ahonnan bizonyos alapanyagokat kíván beszerezni, pillanatnyilag nem tud szállítani, mégpedig azért, mert a megrendelt termékek nincsenek az adott kereskedőnél raktári készleten. Arra vonatkozóan pedig további dokumentum nem került csatolásra, hogy a kérelmezett más beszerzési forrás megkeresése céljából tett-e lépéseket. Mindezekre tekintettel a Döntőbizottság megítélése szerint a felek az egyes alapanyagok késedelmes szállítására sem alapíthattak jogszerűen módosítást, ugyanis a jelen körülmények között a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontjának igazoltsága nem volt megállapítható.

A fentiek alapján az ajánlatkérő és a kérelmezett jogszerűen nem alapíthatta volna a szerződésmódosítást a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára.

A Döntőbizottság a fentieket követően vizsgálta, hogy a szerződésmódosítás megfeleltethető-e a Kbt. 141. § (2) és (4) bekezdés a) pontjában meghatározott feltételek valamelyikének. A szerződésmódosítás körülményeire tekintettel megállapítható volt, hogy a módosítás jelen esetben a Kbt. 141. § (2) bekezdésében foglaltaknak nem volt megfeleltethető, figyelemmel arra, hogy a felek a szerződéses értéket nem egészen 50%-kal megnövelték. A Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt feltétel fennállta sem volt megállapítható, figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban nem vetítette előre a szerződésmódosítás pontos feltételeit és tartalmát.

Az ismertetett határozatok véglegesek, ellenük kereset nem került benyújtásra.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Klímavédelem és közbeszerzés: új környezeti célok, fejlődő közbeszerzési megoldások

Climate protection and public procurement: new environmental goals and developing public procurement solutions

Dr. Weissenburger Vivien LL.M., Felelős Akkreditált Közbeszerzési Szaktanácsadó, Közbeszerzési Szakjogász

DOI: 10.37371/KEP.2023.8.3

Címszavak: klímavédelem, zöld közbeszerzés, környezetvédelmi szempont, fenntartható közbeszerzés, ENSZ, Európai Zöld Megállapodás

Absztrakt

A klímavédelem mindannyiunk számára egyre fontosabb feladat, egyre meghatározóbb szerepet tölt be az életünkben. Mindenekelőtt szükséges ismerni azokat a nemzetközi, európai és magyar környezetvédelmi célokat, amik befolyásolják, előmozdítják a zöld közbeszerzési eljárások elterjedését. Az ajánlatkérők szinte kivétel nélkül nagy fogyasztók, így elengedhetetlen, hogy a közbeszerzési eljárásaik során környezetvédelmi szempontokat szem előtt tartsanak: az előírt követelmények nagy hatással vannak a piacra és a piacon jelen lévő gazdasági szereplőkre, így végső soron a teljes társadalomra is. A magyar zöld közbeszerzések terén a legfontosabb dokumentumok a közbeszerzési törvény, valamint a vonatkozó egyéb törvények és rendeletek előírásai és a Közbeszerzési Hatóság által kiadott dokumentumok.

Abstract

Climate protection is an increasingly important task for all of us, and plays an increasingly decisive role in our lives. Above all, it is necessary to know the international, European and Hungarian environmental protection goals that influence and promote the spread of green public procurement procedures. Public authorities are almost without exception major consumers, so it is essential that they keep environmental aspects in mind during their public procurement procedures: the prescribed requirements have a great impact on the market and the economic operators present on the market, so ultimately also on the entire society. The most important documents regarding green public procurement in Hungary are the Public Procurement Act, the provisions of other relevant laws and regulations, and the documents issued by the Public Procurement Authority.

Új környezetvédelmi célok határon innen és túl

Nemzetközi vállalások, európai célok

A környezetvédelem hosszú ideje fontos szerepet tölt be mind a hazai, mind az uniós és nemzetközi jogalkotásban. Számos olyan környezeti kihívás van, ami nem csupán az Európai Uniót (a továbbiakban: EU) érinti, hanem nemzetközi szinten is felismerésre került. A nemzetközi együttműködés elengedhetetlen a kihívásokkal való küzdelemben, hiszen habár már az is sokat számít, ha egy-egy ország önálló szabályokat vezet be a környezetvédelem terén, az EU által elért

hatás pedig a részes országok számára még jobban érzékelhető, azonban lehetőség szerint a világ minden országának együttműködése szükséges a valódi és hosszútávú változás eléréséhez.

A 2012-ben megrendezett RIO+20 konferencián született döntés alapján 2015-ben elfogadásra került a Világunk átalakítása: Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030.¹ (a továbbiakban: Keretrendszer) A Keretrendszer az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban:

¹ ENSZ: Világunk Átalakítása: Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 <https://ensz.kormany.hu/a-cselekvestizedehhttps://ensz.kormany.hu/download/7/06/22000/Vil%C3%A1gunk%20%C3%A1talak%C3%ADt%C3%A1sa%20Fenntarthat%C3%B3%20Fejl%C5%91d%C3%A9si%20Keretrendszer%202030.pdf> 2023.04.27.

ENSZ) egyik legnagyobb vállalása,² mely arra vonatkozik, hogy a világ fejlődése fenntartható irányba mozduljon el. Fontos kiemelni, hogy Magyarország Kenyával együtt látta el a Fenntartható Fejlődési Célok kidolgozásával foglalkozó munkacsoport társelnöki feladatait. A célrendszerre vonatkozó javaslatot, illetve a javaslatról szóló munkacsoporti jelentést az ENSZ közgyűlése 2014 szeptemberében elfogadta. A 17 cél és 169 alcél között olyan fontos témakörök szerepelnek, mint a fenntartható városok és közösségek, fellépés az éghajlatváltozás ellen, szárazföldi ökoszisztéma védelme, valamint fenntartható fogyasztási és termelési módok kialakítása, amin belül megfogalmazásra került a fenntartható közbeszerzési gyakorlatok elősegítése is. 2019-ben a Fenntartható Fejlődési Csúcstalálkozón ajánlások is megfogalmazásra kerültek az előrehaladás felgyorsítása érdekében. A célok megvalósítására már csak 10 év állt rendelkezésre, ezért meghirdetésre került a Cselekvés Évtizede, melynek célja, hogy a végrehajtást felgyorsítsa az ambiciózusabb fellépésre való törekvéssel, valamint az egyéni, a kollektív és a helyi, valamint a globális cselekvésre való ösztönzéssel.³ 2016-ban az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye keretében létrejött a Párizsi Megállapodás,⁴ melynek célja a 2020 utáni éghajlatvédelmi együttműködés globális kereteinek létrehozása. A Megállapodást az EU 2016 októberében ratifikálta. A megállapodás ugyan a közbeszerzésekről nem rendelkezik, de a céljai eléréséhez szükséges a fenntarthatóság magas foka, amihez közbeszerzési kötelezettségek is kapcsolódnak.

Az Európai Bizottság 2019-ben Közleményt adott ki Európai Zöld Megállapodás, vagy más néven The European Green Deal címmel, melynek célja az első klímasemleges kontinens megteremtése.⁵ Az Európai Zöld Megállapodás megjelöli azokat a környezeti kihívásokat, amelyekkel szembe kell nézni: éghajlat- és környezetvédelmi kihívások, légkör felmelegedése, éghajlatváltozás, fajok kihalása, erdők és óceánok szennyezése. Ezen kívül célként tűzte ki a természeti tőke védelmét, megőrzését és fejlesztését, a polgárok egészségének és jólétének védelmét a környezettel kapcsos-

latos kockázatokkal és hatásokkal szemben, összhangban a 2015-ben elfogadott Keretrendszerrel. A célok elérését követően az EU egy erőforrás hatékony gazdasággal rendelkező társadalom lesz, ahol 2050-re az üvegházhatású gázok kibocsátása megszűnik, az energiafelhasználás fenntartható lesz. A szakpolitikai lépések elengedhetetlenek a célok megvalósításához, így az Európai Zöld Megállapodás a szükséges fő szakpolitikák ütemtervét is bemutatja, kiemelve, hogy a későbbiekben a változások függvényében ezek aktualizálásra fognak kerülni. Egyértelmű, hogy számtalan beruházás szükséges a célkitűzések eléréséhez, hiszen a régit korszerűsíteni kell, vagy újra cserélni, a még meg nem lévőt beszerezni, felépíteni. Ahhoz, hogy ezek a beruházások az Európai Zöld Megállapodásban meghatározott célok elérését szolgálják, szükség van az innovatív, zöld szabályok megalkotására és a gyakorlatba való átültetésre. Ez természetesen nem csak az állami oldal részvételét teszi szükségessé, nagymértékben függ a sikeresség a magánszektortól is. A következő stratégia, a szabályozás és innováció mind szükségesek ahhoz, hogy ez a két szektor sikeresen együttműködve hozzá tudjon járulni a fenntartható célok eléréséhez. Az EU a célkitűzések meghatározásával keretet tud adni, azonban a nemzeti kormányok szerepe kulcsfontosságú, hiszen végeredményben ők lesznek a beruházások megrendelői és ezáltal az EU-n kívül a zöld átállás finanszírozói. Ez természetesen csak a közbeszerzés zöldebbé tételével és a fenntarthatósági szempontokat előtérbe helyező közbeszerzési eljárások alkalmazásával tud megvalósulni, a fenntarthatóbb és zöld áruk, szolgáltatások és építési beruházások ösztönzésével, a közszolgáltatások fenntarthatóbbá tételével és ökológiai lábnyomuk csökkentésével. A Strukturálisreform-támogató főigazgatóság az állami és a magánfinanszírozás környezetbarátabbá tétele érdekében három területet határozott meg, amelyek terén támogatja az államokat:

- környezetbarát költségvetés-tervezés és környezetvédelmi adók;
- zöld beszerzés;

² Agenda 2030. <https://ensz.kormany.hu/agenda-2030> 2023.04.27.

³ A Cselekvés Évtizede. <https://ensz.kormany.hu/a-cselekvés-évtizede> 2023.04.27.

⁴ Párizsi Megállapodás, Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 282/4, 2016.10.19 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=HU) 2023.04.27.

⁵ Európai zöld megállapodás. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hu 2023.04.27.

- fenntartható finanszírozás és beruházások.⁶

A hetvenes évektől kezdődően az EU környezetvédelmi politikáját a környezetvédelmi cselekvési programok határozzák meg. Jelenleg a nyolcadik cselekvési program⁷ időszakában vagyunk. A célja, hogy a klímasemlegesség és az erőforrás-hatékony gazdaság mielőbbi elérését segítse, az Európai Zöld Megállapodásban foglaltakra épülve. A cselekvési programban hat kiemelt célkitűzés került rögzítésre:⁸

- klímasemlegesség megvalósítása 2050-re
- éghajlatváltozással szembeni kiszolgáltatottság csökkentése
- regeneratív növekvési modell és körforgásos gazdaság elérése
- szennyezőanyag-mentesség
- biológiai sokféleség és természeti tőke védelme
- környezeti terhelés csökkentése.

A célkitűzések eléréséhez szükséges előfeltételek között megjelenik a szakpolitikák erősítésének fontossága, a többek között uniós forrásból finanszírozott fenntartható beruházások mobilizálása, valamint a célok elérése érdekében EU-n belüli és kívüli megközelítések tekintetében a koherencia, illetve az összehangolt fellépés biztosítása.

Nemzeti Stratégiák és Programok

2013-ban elfogadásra került a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia⁹ (a továbbiakban: Keretstratégia) a 2012-2024 közötti időszakra vonatkozóan. A Keretstratégia bevezető részében megfogalmazásra került, hogy ugyan nemzetközi szinten egybehangzók az alapelvek, azonban nincs egységes megoldás, emiatt Magyarországnak magának kell meghatároznia a fenntarthatóság felé való átmenet stratégiáját, melynek alapjait jelenti a Keretstratégia, mely az Alaptörvény számos, fenntarthatóságra vonatkozó követelményének teljesülését segíti elő. Négy alapvető erőforrás került meghatározásra, amiknek a fenntartása különösen nagy figyelmet igényel. Négyszintű felelősség került megjelölésre minden erőforrás tekintetében, a természeti erőforrások esetén ez a következők szerint alakul:

tarthatóság felé való átmenet stratégiáját, melynek alapjait jelenti a Keretstratégia, mely az Alaptörvény számos, fenntarthatóságra vonatkozó követelményének teljesülését segíti elő. Négy alapvető erőforrás került meghatározásra, amiknek a fenntartása különösen nagy figyelmet igényel. Négyszintű felelősség került megjelölésre minden erőforrás tekintetében, a természeti erőforrások esetén ez a következők szerint alakul:

- Az egyén és a család felelőssége az önkorlátozó felhasználás és a környezeti károk csökkentése tekintetében
- A vállalkozói felelősség körében a környezeti ártalmak csökkentése kerül kiemelésre
- A civil és vallási szervezetek, kisközösségek felelőssége annak hangsúlyozása, hogy a természeti erőforrások védelme kiemelt fontosságú, valamint, hogy terjesszék a fenntarthatóság értékrendjét
- A kormányzati felelősség a legbővebb kör. A kék gazdaság támogatása, a szemléletformáló tevékenységeket végző nem kormányzati, civil szervezetek célzott támogatása, valamint olyan zöldgazdasági reformok, mint például a zöld közbeszerzés rendszerének kialakítása mind a kormányzatra váró feladatok. Fontos cél továbbá a környezetvédelmi szabályozás áttekintése és az ágazati szabályozásban a fenntarthatósági szempontok megjelenítése, valamint a környezeti hatásvizsgálat intézményének továbbfejlesztése.

A Keretstratégiában megjelölt több cél elérése is még várat magára, sem a legutolsó, sem az azt megelőző jelentésekben sem szerepel sem a célkitűzések között, sem aktuális állapotként vagy válaszként a zöld közbeszerzés vonatkozásában meghatározott cél.

2018-ban elfogadásra került a második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia¹⁰ (a továbbiakban: NÉS-2), amely

⁶ Zöld átállás. https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/green-transition_hu 2023.04.27.

⁷ A 2030-ig tartó időszakra szóló környezetvédelmi cselekvési program.

https://environment.ec.europa.eu/strategy/environment-action-programme-2030_hu 2023.04.27.

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács Határozata a 2030-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról. COM(2020) 652, Brüsszel, 2020.10.14. 12-13. o.

⁹ Bartus Gábor (szerk.): Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia. Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, 2013 <https://www.nfft.hu/documents/1238941/4101589/Nemzeti+Fenntarthat%C3%B3+Fejl%C5%91d%C3%A9si+Keretstrat%C3%A9gia.pdf/4ee5e5a1-4bbc-4433-8245-dd2f52a4e667?t=1580132846319> 2023.04.27.

¹⁰ A 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra is kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2018 (a továbbiakban második Éghajlatváltozási Stratégia)

https://nakfo.mbfisz.gov.hu/sites/default/files/files/N%C3%89S_Ogy%20%C3%A1ltal%20elfogadott.PDF 2023.04.27.

a 2018-2030 közötti időszakra vonatkozik, rövidtávon konkrét feladatokat, középtávon cselekvési irányokat meghatározva, hosszútávon 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtva. A NÉS-2 önmagát a klímapolitika, a zöldgazdaságfejlesztés és az alkalmazkodás átfogó keretrendszerként¹¹ határozza meg. A közigazgatásban való érvényre juttatás cselekvési irányai között rövidtávon megtalálható a zöld közbeszerzési rendszer alkalmazási kereteinek kialakítása, a középtávú irányok között pedig a zöld közbeszerzés általánossá tétele.

A célkitűzések rendszere átfogó és specifikus célokra tagolódik. Négy specifikus célt határoz meg a NÉS-2:

- A dekarbonizáció, vagyis az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése és ezzel együtt az alacsony széndioxid kibocsátású gazdaság előtérbe helyezése a nemzetközi és EU-s elvárásoknak és kötelezettségeknek megfelelően. A Hazai Dekarbonizációs Útiterv egy hosszútávú tervezési folyamatként azokat a megoldásokat fogja össze, amik a kibocsátás csökkentését gazdasági növekedéssel együtt valósíthatják meg, olyan területeket fed le, mint villamosenergia-termelés, közlekedés, ipar, hulladékgazdálkodás, vagy mezőgazdaság.
- Térinformatika megalapozása annak érdekében, hogy a társadalmi, környezeti és gazdasági sérülékenységekről elegendő és minőségi információk álljanak rendelkezésre a megfelelő tervezéshez és döntéshez.
- Alkalmazkodás és felkészülés az erőforrások megóvásával, a cél, hogy a felkészülés eredményeként a hosszútávú problémakörökre (pl. vízbiztonság) összehangolt válasszal rendelkezünk.
- Éghajlati partnerség keretében szükséges a tájékoztatás és a közbizalom növelése, különféle nem állami szervezetek és önkormányzatok erősítése,

valamint a klímabarát közbeszerzésekkel a példamutatás az állam részéről.

Végrehajtás tekintetében az Éghajlatváltozási cselekvési tervek (a továbbiakban: ÉCsT) jelentik az első lépést. Az első ÉCsT¹² kiemelt tématerületként említi meg a zöld közlekedést, mint az egyik legnagyobb kihívást jelentő ágazatot. A Zöld Busz Program¹³ a közösségi közlekedést indítja el zöld irányba azzal, hogy az elektromos buszok beszerzését és ezzel együtt elterjedését tűzte ki célul.

2012-ben megjelent a Nemzeti Energiastratégia 2030¹⁴ aminek céljai között szerepel a megfizethető és az 'okos' energia biztosítása többek között intelligens mérők és hálózatok elterjesztésével, ami az állam szerepvállalásának megerősítésével lehetséges. A fenntarthatóságot az energiafogyasztás mérséklésével, valamint megújuló forrásból származó energia biztosításával lehet elérni, lehetőség szerint úgy, hogy a szükséges energia a leghatékonyabb módon kerüljön előállításra és szállításra. A zöld innovációhoz szükséges az alacsony széndioxid kibocsátású technológiák minél szélesebb körű elterjesztése, az energiatakarékosság, a megújuló és alacsony szén-dioxid kibocsátású energiatermelés, az erőművek korszerűsítése, a távfűtés korszerűsítése, valamint a zöld ipar elterjedése.

Magyarországon 1997 óta készül hatévente környezetügyi átfogó stratégiai dokumentum, majd ezek végrehajtásáról minden második évben értékelés a Nemzeti Környezetvédelmi Program¹⁵ (a továbbiakban: NKP) keretén belül, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényben foglaltaknak megfelelően. Az első NKP¹⁶ kiemeli, hogy a járművek esetében a környezetkímélőbb járműveket kell előnyben részesíteni a közbeszerzési eljárások során. A második NKP¹⁷ a környezettudatosság növelése akcióprogram keretében a közbeszerzések esetében a jogszabály-

¹¹ második Éghajlatváltozási Stratégia 82.o.

¹² 2020 Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv

https://2015-2019.kormany.hu/download/9/d4/c1000/ITM_Klima_es_Termeszvetvedelmi_Akcioterv.pdf#!DocumentBrowse 2023.04.27.

¹³ 1537/2019. (IX. 20.) Korm. határozat Magyarország új buszstratégiai koncepciójával és a Zöld Busz Mintaprojekttel kapcsolatos feladatokról.

¹⁴ Innovációs és Technológiai Minisztérium: Nemzeti Energiastratégia 2030, kitekintéssel 2040-ig. 2020

<https://www.banyasz.hu/images/klimapolitika/Nemzeti%20Energiastrat%C3%A9gia%202030.pdf> 2023.04.27.

¹⁵ Nemzeti Környezetvédelmi Program. <https://xn--krnyezetvdelem-jkb3r.hu/nemzeti-kornyeztvedelmi-program>

¹⁶ 83/1997. (IX. 26.) OGY határozat a Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

¹⁷ 132/2003. (XII. 11.) OGY határozat a 2003-2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

módosítást hangsúlyozza, amivel környezetkímélőbbé válhatnak, valamint hangsúlyozza a tájékoztatók készítésének fontosságát is. A harmadik NKP¹⁸ megemlékezik az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiájáról és ennek körében a közbeszerzések zöldítéséről, mint célról, valamint megfogalmazza, hogy annak érdekében, hogy a fenntartható fejlődés szempontjai előtérbe kerülhessenek szükséges az adórendszer, a támogatások rendszerének és a közbeszerzések rendszerének egységes kezelése. A közbeszerzések esetében rövid-, illetve középtávú célként került megjelölésre a „Nemzeti Cselekvési Terv végrehajtása, a közsféra szemléletének, működési és beszerzési gyakorlatának környezettudatos átalakítása (példamutatás, a „zöld” technológiák piacának bővítése).¹⁹ A negyedik NKP az erőforrás-takarékosság és - hatékonyság körében kiemeli, hogy a célok elérése érdekében szükséges a zöld közbeszerzések kiterjesztése, környezetbarát termékek előnyben részesítése és nagyobb hangsúly fektetése a követelményekre. Az ötödik NKP²⁰ tervezete kiemeli az ökocímek jelentőségét és az életciklus szemlélet fontosságát. A zöld közbeszerzések példamutatása és innovációra ösztönző hatása a piac és az ipar területén is érzékelhető. Ennek megfelelően a főbb intézkedések között szerepel a zöld közbeszerzés alkalmazása.

A zöld közbeszerzés

Zöld közbeszerzés az EU-ban

A zöld közbeszerzés megjelenése és elterjedése az EU-ban a környezetvédelmi kérdések egyre erőteljesebb megjelenésével egy időben történt. A zöld közbeszerzés, mint fogalom az irányelvekben nem került meghatározásra. Az Európai Bizottság definíciója szerint a zöld közbeszerzés „olyan eljárás, amely során a hatóságok olyan áruk, szolgáltatások és munkálatok

beszerzésére törekednek, amelyek más, azonos rendeltetésű árukhoz, szolgáltatásokhoz és munkálatokhoz képest az életciklusuk során kisebb mértékben terhelik a környezetet”²¹

Az EUMSZ,²² mint a legtöbb későbbi EU-s dokumentum alapja, több ponton is rendelkezik a környezetvédelemről. A 4. cikk a megosztott hatáskörök fő területeinek egyikeként sorolja fel, a 11. cikk már arról rendelkezik, hogy a környezetvédelmi követelményeket be kell illeszteni az uniós politikákba és tevékenységekbe. A 191. cikk kifejti, hogy az Unió környezetpolitikája mely célkitűzésekhez járul hozzá, többek között a környezet védelméhez, és a természeti erőforrások ésszerű hasznosításához.

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU Irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről²³ (a továbbiakban: 2014/24/EU irányelv) több ponton is rendelkezik a zöld közbeszerzésekkel kapcsolatban, melyekkel a hazai szabályozásban is találkozhatunk.

A GPP kritériumok,²⁴ vagy másképpen a zöld közbeszerzés követelményrendszere jelenti az uniós zöld közbeszerzés egyik alapját. A Bizottság által kiadott, a Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés című közleményben²⁵ meghatározásra került, hogy közös feltételrendszer összehangolása szükséges. 2008 óta több, mint húsz közös zöld kritérium került kidolgozásra. A követelmények kétszintű rendszert alkotnak: alap és átfogó kritériumokra oszlanak. Az alapvető kritériumok foglalkoznak a legfontosabb környezeti hatásokkal, és minimális adminisztratív és költségvetési feltételek szükségesek a használatukhoz. Az átfogó követelmények az alapokra épülnek, a piacon jelen lévő legjobb környezetvédelmi termékek megvásárlása érdekében ajánlott a használatuk. További adminisztratív,

¹⁸ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

¹⁹ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról 41. o.

²⁰ Agrárminisztérium: 5. Nemzeti Környezetvédelmi Program 2021-2026. 2020. 73-74.

<http://www.hermanottointezet.hu/nkp5skv> 2023.04.27

²¹ Deák Richárd, A közbeszerzések a fenntartható fejlődés szolgálatában. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2019/12., 50.o.

²² Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés, Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 326/47, 2012.10.26. (a továbbiakban EUMSZ).

²³ Az Európai Parlament és A Tanács 2014/24/EU Irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 94/65, 2014.3.28 (a továbbiakban 2014/24/EU Irányelv).

²⁴ https://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_en.htm 2023.04.27

²⁵ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés. COM(2008) 400, Brüsszel, 16.7.2008.

illetve költségvetési terhet jelenhet az alkalmazásuk, például további ellenőrzéseket tehetnek szükségessé. A követelmények a műszaki leírás, alkalmassági feltételek, bírálati szempontok, illetve szerződéses feltételek esetén is használhatóak.²⁶ A követelmények között találunk informatikai eszközökre, bútorokra, villamosenergiára, egészségügyi fogyóeszközökre és egyes eszközökre, útépitésre, vagy útvilágításra vonatkozó kritériumokat. Minden termék- és szolgáltatáscsoport esetén elérhető a műszaki háttérjelentés és a kritériumok, néhány esetben pedig gyakorlati útmutató is.

A hazai zöld közbeszerzés szabályozási háttere

A Zöld közbeszerzések fogalma hazánkban az EU-s környezethez hasonlóan nem került sem a Kbt.-ben, sem a vonatkozó egyéb jogszabályokban rögzítésre. A Közbeszerzési Hatóság a Bizottság definíciójához hasonlóan határozza meg a zöld közbeszerzés fogalmát saját, zöld közbeszerzésekről szóló weboldalán: „olyan eljárás, amelynek alkalmazásakor az ajánlatkérők azoknak az áruknak, szolgáltatásoknak és építési beruházások beszerzését részesítik előnyben, amelyek más, azonos rendeltetésű árukhoz, szolgáltatásokhoz és építési beruházásokhoz képest kisebb mértékben terhelik a környezetet”.²⁷ A zöld közbeszerzés első és legfontosabb alapjára a hazai szabályozásban a Közbeszerzési törvény (a továbbiakban: Kbt.), melynek a céljai között is szerepel a környezetvédelem, azonban a Kbt.-n és a vonatkozó kormányrendeleteken kívül számos olyan törvény született, amelyek a közbeszerzési eljárások zöldebbé tétele érdekében tartalmazzak szabályokat.

Az energiahatékonyságról szóló törvény²⁸ kötelezően előírja a minisztériumok, kormányhivatalok, a Közbeszerzési Ellátási Főigazgatóság (a továbbiakban: KEF) a központi hivatalok, valamint amennyiben az alap-

tevékenységükkel nem eredményez összeütközést²⁹ a katonai nemzetbiztonsági, honvédelmi, valamint az országos hatáskörű rendvédelmi szervek számára az uniós értékhatárt elérő, vagy meghaladó értékű közbeszerzéseik esetén, hogy kizárólag magas energiahatékonyságú termékeket, szolgáltatásokat szerezhettek be, illetve kizárólag ilyen építési beruházások kivitelezésére van lehetőségük, amennyiben ez költséghatékony, gazdaságilag megvalósítható, fenntartható, valamint összeegyeztethető a műszaki alkalmassággal és érvényesül a megfelelő verseny.

A 397/2022. (X. 20.) Kormányrendelet³⁰ alapján a Kbt.-ben meghatározott ajánlatkérő szervezetek az uniós értékhatárt elérő, vagy meghaladó értékű, közúti jármű megvásárlására, bérletére, lízingjére, használatára, illetve a rendelet 1. számú mellékletében meghatározott szolgáltatások megrendelésére irányuló beszerzéseik, valamint a személyszállítási szolgáltatások esetében az egymillió euró/évet meghaladó értékű szolgáltatás-megrendelések esetén³¹ a rendeletnek megfelelően kötelesek eljárni és kötelesek közbeszerzési eljárásaik során a járművek teljes élettartamához kapcsolódó energetikai és környezeti hatások figyelembe vételére, ideértve az energiahatékonyság és a meghatározott szennyezőanyag és szén-dioxid kibocsátást.³² Ajánlatkérők számára erre lehetőség van a műszaki leírás, az alkalmassági követelmények előírása, illetve az értékelési szempontok meghatározása során.

A 168/2004. (V. 25.) Kormányrendelet³³ rendelkezik a kiemelt termékekre vonatkozó állami normatívákkal kapcsolatban arról, hogy ezek tartalmának kialakítása során a központi beszerző szerv felügyeletéért felelős miniszter az érvényesítendő elemeket és szempontokat normatív utasításban állapítja meg, valamint ezek közzétételre kerülnek a KEF portálon. A normatíváknak a

²⁶ <https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/zold-kozbeszerzes/zold-kozbeszerzesi-kovetelmenyrendszer/> 2023.04.27

²⁷ <https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/zold-kozbeszerzesek/> 2023.04.27.

²⁸ 2015. évi LVII. törvény az energiahatékonyságról.

²⁹ 2015. évi LVII. törvény 10.§ (1)-(2) bekezdés.

³⁰ 397/2022. (X. 20.) Korm. rendelet a tiszta közúti járművek beszerzésének az alacsony kibocsátású mobilitás támogatása érdekében történő előmozdításáról.

³¹ 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 5. cikk (4) bekezdés.

³² 397/2022. (X. 20.) Korm. rendelet a tiszta közúti járművek beszerzésének az alacsony kibocsátású mobilitás támogatása érdekében történő előmozdításáról 1.§ (1) és (3) bekezdések.

³³ 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat-és hatásköréről.

kiemelt termékekre vonatkozóan az alapvető paramétereket, valamint azokat a gazdasági és egyéb, például környezetvédelmi szempontokat és különleges előírásokat, illetve a lényeges szerződéses feltételeket olyan módon kell tartalmazniuk, hogy azok egyértelműen megkülönböztethetők legyenek. A rendelet kiemeli, hogy a normatívák és ezek tartalmának, illetve az ezekhez köthető szempontok meghatározásakor az esélyegyenlőség, az egyenlő bánásmód és a nemzeti elbánás alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni, a hátrányos megkülönböztetés és indokolatlan kizárás elkerülése mellett.³⁴

A 676/2020. (XII. 28.) Kormányrendelet³⁵ a Kbt. alapján lefolytatott közétkeztetési szolgáltatások beszerzésére irányuló közbeszerzési eljárások esetén alkalmazandó. Az értékelés körében a rendelet több szempontot határoz meg, amik közül legalább hármat ajánlatkérőnek figyelembe kell venni. A szempontok között több fenntarthatósággal kapcsolatos kritériumot tartalmazó szempont is megtalálható, például az ellátási lánc hossza, ökológiai gazdálkodásból származó termékek, vagy címkékkel rendelkező termékek minél nagyobb száma.

A hatályos közbeszerzési szabályozásról alapvetően elmondható, hogy több helyen, többféle módon lehetővé teszi olyan előírások alkalmazását, amelyek esetén zöldebbé tehetőek a közbeszerzési eljárások, azonban tekintettel arra, hogy ezek csak lehetőségként jelennek meg a törvényben, az eljárások kis számában kerülnek előírásra. A Kbt. már a preambulumban rendelkezik arról, hogy a törvény megalkotása során a környezetvédelem előtérbe került, ennek megfelelően a fenntarthatósági, ezen belül a zöld szempontok a törvényben, az irányelvekben meghatározottakkal összhangban több szinten jelennek meg.

A közbeszerzési eljárások előkészítése körében kiemelésre kerül, hogy a közbeszerzés tárgyára tekintettel, amennyiben lehetőség van rá, ajánlatkérőnek törekednie kell a környezet védelmére és a fenntarthatósági szempontok alkalmazására.³⁶ Alapvetően ajánlatkérők számára a legszélesebb körben a műszaki leírás elkészítése során van lehetőség zöld szempontok alkalmazására, például címkék előírásával. A címke egy termék valamilyen minőségnek való megfelelését jelzi, ez a jelzés mindenki számára egyértelmű és elfogadott.³⁷ Amennyiben különleges környezeti jellemzőkkel rendelkező közbeszerzési eljárás indul, vagy ilyen jellemzők az értékelés során figyelembevételre kerülnek, előírható valamely címke a műszaki leírásban, a szerződéses feltételek, vagy az értékelési szempontok körében, feltéve, hogy a törvényben taxatív meg határozott feltételek mindegyike teljesül.³⁸

A kizáró okok körében a fakultatív kizáró okok között szerepel környezetvédelemmel kapcsolatos rendelkezés, miszerint ajánlatkérőnek a Kbt. 63. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazása esetében lehetősége van kizárni az eljárásból azt az ajánlattevőt, illetve részvételre jelentkezőt, aki az elmúlt 3 évben azokat a környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket súlyosan megszegte, melyek a Kbt. 73. § (4) bekezdésében találhatóak. A kizárásnak feltétele továbbá, hogy ajánlatkérőnek a követelmények súlyos megszegését megfelelően bizonyítani kell, ehhez elégséges a követelmények megszegésének időpontját meghatározni ahhoz, hogy a kizárás kezdetének az időpontja megállapítható legyen.³⁹

Az aránytalanul alacsony ár és egyéb vállalások körében ajánlatkérőnek uniós eljárásrendben kötelessége indokoláskérést kiküldeni, amennyiben az ajánlat aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési

³⁴ 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet 22.§ (1)-(4) bekezdés.

³⁵ 676/2020. (XII. 28.) Korm. rendelet a közétkeztetés tárgyú közbeszerzések tekintetében alkalmazandó eljárások sajátos szabályairól.

³⁶ Kbt. 28. § (1).

³⁷ Bajnóczi Gabriella - Dudás Gábor - Fazekas Szilvia - Gombocz Judit - Hubai Ágnes - Kenessey Réka - Korossy Emese - Kothencz Éva - Maczurka Csilla - Nagy-Fribriczer Gabriella - Paksi Gábor - Perczel Zsófia - Pfeffer Zsolt - Polgár Adrienn - Tátrai Tünde - Várhomoki-Molnár Márta / Hubai Ágnes - Tátrai Tünde: A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény kommentárja, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2021 283.o.

³⁸ Kbt. 59. § (1) bekezdés

³⁹ Nagy Anna: Zöld utat kap a zöld közbeszerzés? Közbeszerzési Értesítő Plusz 2022/10., 36.o.

szempontként figyelembe vett ár, költség, vagy ezek értékelésre kerülő valamely eleme, vagy elemei tekintetében.⁴⁰ Ez az indokolás vonatkozhat a Kbt. 73. § (4) bekezdésében meghatározott környezetvédelmi, szociális, illetve a munkajogi követelményeknek való megfelelésre. Nem fogadható el az indokolás, amennyiben abból megállapítható, hogy amiatt tartalmaz aránytalanul alacsony árat, mert a Kbt. 73. § (4) bekezdésében meghatározott követelményeknek nem felel meg.

A Kbt. az érvénytelenség körében az egyéb érvénytelenségi okok között kiemeli, hogy amennyiben az ajánlat, illetve részvételi jelentkezés a jogszabályokban, illetve a kötelezően alkalmazandó kollektív szerződésben vagy a 4. mellékletben meghatározott környezetvédelmi, szociális, vagy munkajogi követelményeknek nem felel meg, érvénytelen.⁴¹

A nyertes ajánlattevő kiválasztásának szempontjai között jeleníti meg a törvény a legjobb ár-érték arány szempontját, ahol külön kiemeli a környezetvédelmi szempontok alkalmazhatóságát is.⁴² A Miniszterelnökség útmutatójában⁴³ segítséget nyújt az ajánlatkérők számára az értékelési szempont megfelelő alkalmazására, valamint az alkalmazás ellenőrzésére, és a nem megfelelő alkalmazás szankcionálására vonatkozóan. Amennyiben értékelési szempontként kerül zöld elem meghatározásra, javasolt a Kbt. 77. § (1) bekezdése szerinti szempont alkalmazása. Ez esetben lehetőség van arra, hogy amennyiben egy ajánlatkérő által rögzített minimumkövetelményhez képest környezetvédelmi szempontból kedvezőbb vállalást értékel ajánlatkérő, a legkedvezőtlenebb szintű, többletvállalást nem tartalmazó ajánlat érvénytelenség helyett a legkevesebb adható pontszámot kapja. Az útmutató kiemeli, hogy a Kbt. 73. § (4) bekezdésében meghatározott érvénytelenségi ok esetén nincsen arra lehetőség, hogy a kötelezően alkalmazandó környezetvédelmi szempont teljesítésének vállalása értékelési szempont-

ként olyan módon kerüljön előírásra, hogy arra vonatkozóan a megajánlás kizárólag igen, vagy nem legyen. Ajánlatkérő csak olyan értékelési szempontot alkalmazhat, amely a szerződés tárgyához kapcsolódik,⁴⁴ ezt pedig igazolnia kell. Az útmutató alapján lehetőség van olyan értékelési szempont alkalmazására, amely várhatóan bekövetkező eseményre, illetve feltételre vonatkozik, azonban ez esetben a bekövetkezés valószínűségét a súlyszámok meghatározása körében figyelembe kell venni. Ajánlatkérőnek az értékelési szempontok során különös figyelmet kell fordítani arra, hogy a beérkezett ajánlatok összehasonlíthatóak legyenek és objektív értékelési szempontok kerüljenek meghatározásra. Ezen kívül fontos az is, hogy a vállalások konkrétak és a teljesítés során észszerűen ellenőrizhetőek legyenek. Ennek elengedhetetlen feltétele, hogy az ellenőrzés módszere és az ellenőrzéshez kapcsolódó szankciók már a közbeszerzési dokumentumokban részletezve legyenek.

A szerződés teljesítésével kapcsolatban a Kbt. lehetővé teszi ajánlatkérők számára, hogy környezetvédelmet ösztönző feltételeket határozzanak meg. A feltételeket a felhívásban is fel kell tüntetni, részletesen azonban elegendő a közbeszerzési dokumentumokban megadni.⁴⁵

A 321/2015. (X. 30.) Kormányrendelet⁴⁶ taxatív felsorolja azokat a lehetőségeket, amik alapján ajánlatkérő a műszaki leírást meghatározhatja az EU jogával összeegyeztethető kötelező műszaki szabályok sérelme nélkül. A felsorolásban megtalálható a teljesítmény- illetve a funkcionális követelmények megadása, amibe a környezetvédelmi jellemzők is beleértendőek.⁴⁷ A műszaki leírás tartalmát tekintve tartalmazhatja a környezetre és éghajlatra gyakorolt hatások szintjét, valamint többek között a csomagolásra, a beszerzés tárgyának teljes életciklusára, vagy csak egyes meghatározott szakaszaiban az alkalmazott gyártási folya-

⁴⁰ Kbt. 72. § (1)

⁴¹ Kbt. 73. § (4) bekezdés

⁴² Kbt. 76. § (2) bekezdés c)

⁴³ Útmutató a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja szerinti környezetvédelmi, szociális szempontok alkalmazásához <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=78597> 2023.04.27.

⁴⁴ Kbt. 76. § (6) bekezdés a) pont.

⁴⁵ Kbt. 132. § (1) bekezdés.

⁴⁶ 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról.

⁴⁷ 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 46. § (2) bekezdés a) pont.

matokra és módszerekre vonatkozó követelményeket.⁴⁸ Ajánlatkérő a műszaki, illetve szakmai alkalmasság igazolása körében előírhatja az ajánlattevőnek és a részvételre jelentkezőnek azoknak a környezetvédelmi intézkedéseknek a leírását, amelyeket az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező a teljesítés során alkalmazhat, azonban ez indokolt esetben alkalmazható.⁴⁹

A 322/2015. (X. 30.) Kormányrendelet⁵⁰ a tervező kiválasztására vonatkozó speciális szabályok között rögzíti, hogy amennyiben az adott közbeszerzési eljárásban releváns, a közbeszerzési dokumentumokban az energiatudatosságra, a megfelelő alapanyaghasznosításra, a környezetvédelmi szempontokra és a fenntartható építészeti követelményeire vonatkozó tájékoztatást meg kell adni.⁵¹ A tervező és a mérnök kiválasztása során ajánlatkérő a szakmai minőség értékelése körében értékelheti a szolgáltatáshoz kapcsolódó környezetvédelmi, fenntarthatósági megoldásokat. Az építési beruházások tekintetében a környezetvédelmi, fenntarthatósági követelmények figyelembevételét emeli ki a kormányrendelet.

Új közbeszerzési megoldások a jogszabályokban foglaltakon túl

2023-ban elfogadásra került Magyarország zöld közbeszerzési stratégiája. A stratégia az Európai Bizottság a Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés című közleményében meghatározott zöld közbeszerzési eljárás fogalmát veszi alapul, kiegészítve azzal, hogy „zöld közbeszerzésnek csak azt lehet tekinteni, amikor az ajánlatkérők a közbeszerzéskor az adott árura/szolgáltatásra/építési munkára általánosan vonatkozó kötelező előírásokon túlmenően veszik figyelembe a környezeti szempontokat a közbeszerzésben”⁵² Meghatározza továbbá, hogy az általánosan kötelezőnél szigorúbb környezetvédelmi előírások esetén is zöld közbeszerzésről lehet szó. A stratégia rögzíti, hogy a közbeszerzési jogi szabályozás mellett elengedhetetlen az ágazat-specifikus tudás fejlesztése, tekintettel arra, hogy ágazati előírások, műszaki jellegű ismeretek nél-

kül önmagában a közbeszerzési jogi szabályozás nem elégséges a gyakorlati alkalmazáshoz. Egy nagyon fontos megállapítást tartalmaz a célkitűzések között a dokumentum, mely a gyakorlat szempontjából jelentős: kiemeli, hogy a zöld közbeszerzések kötelezővé tételére csak akkor kerülhet sor, ha a gyakorlati alkalmazás célszerű és szakszerű feltételei már rendelkezésre állnak ajánlatkérő szervezetek számára. Kiemeli továbbá, hogy ágazatspecifikusan kell megvizsgálni a zöld közbeszerzések kötelezővé tételét. Ennek szintén nagy előnye van, hiszen például egy irodahelyiség takarítására előírhatóak környezetbarát tisztítószerek, viszont egy kórház, vagy laboratórium esetén, ahol szigorú előírások vannak, nem lehet ilyen mértékben, vagy akár semmilyen mértékben sem környezetbarát tisztítószerek előírására kötelezni ajánlatkérőt. Egy nagyon fontos célszámot ismerhetünk meg a stratégiában, 2027-re a hazai zöld közbeszerzéseknek átlagosan az összes közbeszerzés legalább 30%-át szükséges elérniük, viszont egyes ágazatokban magasabb, akár 100%-os arány elérése is indokolt lehet. Szükséges kiemelni azt is, hogy ezt a számot a 2019 és 2021 közötti időszakban mért értékeket figyelembe véve határozták meg, erre tekintettel a sikeres megvalósításának a valószínűsége nagy. Szintén fontos hangsúlyozni ezzel kapcsolatban, amit maga a stratégia is kiemel, hogy a minőség kontra mennyiség kérdésében itt a minőségen van a hangsúly, a zöld közbeszerzéseknek értéket kell képviselniük, ellenkező esetben egy olyan kötelező előírás válik belőlük, amely mind ajánlatkérő, mind ajánlattevő számára olyan terhet jelentenek, amelyek nem térülnek meg, valamint visszaélésekhez vezethetnek. Ennek elkerüléséhez elengedhetetlen az eljárások és a teljesítések folyamatos monitoringja, melyre szintén utal a stratégia.

A Közbeszerzési Hatóság célja a fenntartható és ezen belül a zöld közbeszerzések támogatása, ennek érdekében fenntartható közbeszerzési oldalt üzemeltet, valamint útmutatókat ad ki a jogalkalmazók támogatására. 2020-tól a Közbeszerzési Hatóság együttműködik a Kék Bolygó Klímavédelmi Alapítvánnyal és a Magyar Nemzeti Bankkal a fenntartható közbeszerzési eljárások

⁴⁸ 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 48. § (2) bekezdés.

⁴⁹ 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés g) pont, (2) bekezdés f) pont (3) bekezdés g) pont.

⁵⁰ 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól.

⁵¹ 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdés f) pont.

⁵² Zöld stratégia. 4.o. <https://kormany.hu/dokumentumtar/magyarorszag-zold-kozbeszerzesi-strategiaja-2022-2027> 2023.04.27.

minél szélesebb körű elterjesztése érdekében. 2021 áprilisában indította el a Fenntartható Magyarországért Programot, ami egy szemléletformáló program azzal a céllal, hogy a fenntarthatósági szempontok a közbeszerzésekben elterjedjenek. Fenntarthatósági munkacsoport került létrehozásra a zöld, szociális és innovatív szempontok érvényesülésének elősegítése érdekében, melynek eddigi két üléséről készült kiadványok szintén elérhetőek az érdeklődők számára. 2021. szeptember 1-jén hatályba lépett a közbeszerzési Zöld Kódex,⁵³ melynek hatálya alá tartozó ajánlatkérők vállalták, hogy a Közbeszerzési Hatóság közreműködésével megosztják egymással a környezetvédelmi szempontokkal kapcsolatos tapasztalataikat és gyakorlatukat. A kódex célja, hogy az Alaptörvényben megfogalmazottakkal összhangban segítse ajánlatkérőket abban, hogy hozzájárulhassanak a környezetvédelmi célok előmozdításához a közbeszerzési eljárásaik során is. Hét alapelv került meghatározásra, amikre a részes ajánlatkérőknek különös figyelmet kell fordítaniuk:

- környezetvédelmi szempontú (Zöld) közbeszerzés
- körforgásos gazdasági szemlélet
- hulladéktermelés minimalizálása
- energiafelhasználás csökkentése
- vízfelhasználás csökkentése
- széndioxid kibocsátás csökkentése
- életciklus szemlélet

A közbeszerzési eljárásokra vonatkozóan a tervezés, a megvalósítás és a szerződések teljesítése körében találhatóak rendelkezések. A tervezés kapcsán zöld közbeszerzési prioritások és célkitűzések, valamint a közbeszerzési szabályzat vonatkozó rendelkezéseinek meghatározása az elsődleges feladata ajánlatkérőknek. Ezt követően az előkészítés során a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megfelelően eljárva törekedniük kell, hogy amennyiben rendelkezésre áll, GPP kritériumot alkalmazzanak, felmérjék a környezetbarát megoldásokat, illetve az erőforrásokkal való takarékos gazdál-

kodás elvét érvényesítsék. Az eljárások megvalósítása során a műszaki leírás meghatározása körében a Kbt. 59. §-ra, valamint a GPP követelmények alkalmazására hívja fel a figyelmet a kézikönyv. A kizáró okok és alkalmassági követelmények után a zöld értékelési szempontokra vonatkozóan felhívja a figyelmet a Miniszterelnökség vonatkozó útmutatóira, valamint a GPP követelményekre. A szerződésekkel kapcsolatban felhívja a kézikönyv a figyelmet arra, hogy a teljesítés ellenőrzése különösen fontos és ennek körében a dokumentálásra is kiemelt hangsúlyt kell fektetnie ajánlatkérőknek.

2022-ben elfogadásra került egy irányelv,⁵⁴ amely több irányelvet is módosított a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati beszámolóval kapcsolatban. Ennek megfelelően jelentős számú vállalat számára lett kötelezettség ESG-vel kapcsolatos jelentés elkészítése. Az ESG az angol Environmental, Social és Governance vagyis környezeti, társadalmi és irányítási szavak rövidítéséből ered, ez a három pillér jelenti a keretrendszert. A vállalatoknak ebben a három témakörben kell jelentést készíteniük. Köszönhetően az egyre bővülő szabályozásának, valamint a vállalatok felé egyre nagyobb társadalmi igénynek arra vonatkozóan, hogy társadalmi és természeti szempontokat is vegyenek figyelembe és biztosítsák ezen szempontok érvényesüléséhez szükséges feltételeket a pénzügyi érdekeik mellett, ma már a pénzügyi szektorban természetes az ESG szempontoknak való megfelelés, és egyre több ágazatban válik alapvető követelménnyé. A környezetvédelmi szempontok lehetnek a különféle károsanyag kibocsátás, zöld energiafelhasználás, vízfelhasználás, biodiverzitás megőrzése, vagy a hulladékkezelési célok. A társadalmi pillér indikátorai közé tartozhat a humán erőforrás menedzsment, az oktatás, vagy az egészségmegőrzés. Az irányítás tématerületéhez tartozik a felsővezetői döntések átláthatósága, vagy a korrupció mértéke. A három pillér esetén mindig az adott vállalkozás sajátosságainak megfelelő indikátorok vehetőek figyelembe; amíg egy nagyobb ipari vállalat esetén fontos

⁵³ Közbeszerzési Hatóság: Környezetvédelmi Közbeszerzési Etikai Kódex 2021.

https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/kornyeztvedelmi_kozbeszerzesi_etikai_kodex_JmSnzou.pdf 2023.04.27.

⁵⁴ Az Európai Parlament és A Tanács (EU) 2022/2464 Irányelve a 537/2014/EU rendeletnek, a 2004/109/EK irányelvnek, a 2006/43/EK irányelvnek és 2013/34/EU irányelvnek a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati beszámolás tekintetében történő módosításáról, Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 322/15, 2022.12.14.

lehet a talajszennyezés csökkentése, addig egy ügyvédi irodában ez nem olyan jelentős, ami indokolná, hogy indikátorra váljon.

Az ESG elterjedése egy fontos előrelépés, mert biztosítja annak lehetőségét, hogy az ESG-t és annak követelményrendszerét a közbeszerzési eljárások során ajánlatkérők szélesebb körben alkalmazhassák anélkül, hogy versenykorlátozó kiírást készítenének. Az eljárásokban az értékelési szempontok közé kiválóan beilleszthető, hiszen már elérhetőek olyan cégek, akik minősítés elkészítésével foglalkoznak. A minősítés egy skálán történik, így megfelelően alkalmazható az értékelési módszerek rendszerében. Amennyiben egy adott ágazatban még nem széleskörűen elterjedt a minősítés, enélkül is használható az ESG az indikátorok meghatározásával, amelyekre az ajánlattétel során a benyújtott alátámasztó dokumentumokból egy, az ajánlatkérő által előre megadott képlet alapján kiszámítható az érték, ami az értékelés alapját képezi. Ajánlatkérő felelőssége ez esetben, hogy olyan indikátorokat határozzon meg, amik az adott eljárás és piac szempontjából relevánsak. A piackutatásnak ilyen eljárások esetében kiemelt jelentősége van arra vonatkozóan, hogy az adott szektorban milyen indikátorokról van már meglévő

adata a piaci szereplőknek, vagy melyekről képesek az ajánlattétel ideje alatt adatot gyűjteni, az arányosság követelményét is szem előtt tartva.

Összegzés

A környezeti kihívások itt vannak és mindenki számára ismertek. A nemzetközi, EU-s, és a magyar jogalkotás is felismerte ezeket évekkkel ezelőtt, azonban a kihívások egyre csak nőttek és egyre gyorsabban jelentek meg. Az elmúlt időszakban tapasztalt hiány, energiaválság és infláció mind emlékeztetnek arra, hogy a közbeszerzési eljárások segíthetnek az életünk fenntarthatóbbá tételében és talán csökkenteni tudják az ezekhez hasonló krízishelyezetek következményeit. A közbeszerzési megoldások fejlődnek, nemzetközi és EU-s szinten egyre több dokumentum keletkezik, ami segítséget és iránymutatást ad. A folyamatosan növekvő igénnyel a fenntarthatóságra bizonyos, hogy még szélesebben válik majd az eljárások lefolytatása is környezetkímélőbbé. Az elektronikus aláírás elterjedésével a következő lépcsőfok a közbeszerzési szerződések mindkét fél részéről elektronikusan történő aláírása lehet, ami egy hatalmas lépést fog jelenteni a közbeszerzési eljárások lebonyolításának klímasemlegessége felé.

Az összeférhetlenség kezelése az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye tükrében Handling conflict of interest in the light of UN Convention against Corruption

Dr. Szabóné Dr. Gál Marianna LL.M, vállalati compliance szakjogász

DOI: 10.37371/KEP.2023.8.4

Címszavak: ENSZ, ENSZ Korrupció elleni Egyezménye, összeférhetlenség, közérdek, magánérdek, magatartási szabályzat

Absztrakt

A cikk az ENSZ Korrupció elleni Egyezményének összeférhetlenséggel kapcsolatos rendelkezéseinek és számos vonatkozó nemzetközi gyakorlati példán keresztül ismerteti meg a köz és magánérdekek összeütközésének kezelésével kapcsolatos jó gyakorlatokat és a befolyásmentes döntéshozatal elősegítését célzó kezdeményezéseket. A cikk célja az Egyezmény elvárásainak megismertetésén túl a jól működő és bevált nemzetközi megoldások bemutatása.

Abstract

The article presents the conflict of interest provisions of the UN Convention against Corruption and a number of relevant international examples of good practices in managing conflicts of interest and initiatives to promote influence-free decision-making. In addition to setting out the requirements of the Convention, the article also aims to highlight good and proven international practices.

Az összeférhetlenség, mint fogalom

Az összeférhetlenség egy átfogó gyűjtőfogalom, amely a hivatalos és a magán szerepek között fellépő valamennyi fajta feszültséget magába foglalja.¹

Rose-Ackermann szerint összeférhetlenség akkor lép fel, amikor valaki összekeveri a szerepköreit és hivatalos személyként a saját vagy családja, vagy vállalkozása érdekeit részesíti előnyben.²

Tim Lankester³ az összeférhetlenséget két értelemben használja: egy szűkebb és egy tágabb meghatározást ért alatta. Az elsőről akkor beszélhetünk, ha az adott tisztviselő esetében egyedi és beazonosítható érdekkonfliktus állapítható meg. Példaként hozza fel, ha a köztisztviselő a pályázó cég egyik részvényese, a pályázat elbírálásában való döntés pedig a hivatali feladata. Tágabb értelemben érdekkonfliktus alatt azt érti, ha a köztisztviselőnek olyan személyes érdeke állhat

fenn, amely eltérhet a kormánya, vagy az őt foglalkoztató szervezet céljaitól. Nevezetesen azon lehetőségek keresése, hogyan kaphat kenőpénzt az általa nyújtandó szolgáltatásért cserébe. Egyébként Lankester tágabb értelmű összeférhetlenség-fogalma a Public choice (közösségi választások/döntések) elmélet eredményein alapul.⁴ Ezek szerint a tágabb értelmű definíció nem csak azt a helyzetet foglalja magában, amikor a hivatalnok pénzügyi hasznot keres. Olyan nem pénzügyi érdekkonfliktusokra is kiterjed, ahol a tisztviselő informális mechanizmusok működtetésére törekszik, amelyek ellentétesek a szervezet hivatalos működésével. Lankester ezen hivatalnokokat önös érdekűeknek nevezi, míg altruistáknak hívja azokat, akik a szervezet céljait tekintik elsődlegesnek, egyéni érdekeiket pedig háttérbe szorítják.⁵

¹Susanne Rose-Ackermann, *Corruption and Conflicts of Interest*, pp. 6. in: *Studies in Comparative Law and Legal Culture series*, Edited by Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen, and Thomas Perraud (szerk.), 2014.

²Susanne Rose-Ackermann, *Corruption and Conflicts of Interest*, pp. 4 in: *Studies in Comparative Law and Legal Culture Series*, Edited by Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen, and Thomas Perraud, (szerk.), 2014.

³<https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/39368062.pdf>

⁴Gordon Tullock, *"The politics of bureaucracy"*, Public Affairs Press, Washington DC, 1965, and Anthony Downs, *"Inside bureaucracy"*, Little Brown, Boston, 1967.

⁵Lásd bővebben: *Conflict of Interest: A Historical and Comparative Perspective*, Tim Lankester, University of Oxford, 2007.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) fogalom meghatározása szerint az összeférhetetlenség alatt azt értjük, ha a köztisztviselő hivatalos feladatellátása és magánérdekei között olyan konfliktus merül fel, amely során a magánérdekei helytelenül befolyásolhatják a hivatali feladatai és kötelezettségei ellátását.⁶

A fenti megközelítések figyelembevételével elmondható, hogy az összeférhetetlenségi szabályok valamely magatartástól, tevékenységtől, vagy pozíció betöltésétől tiltják el a közzsférában dolgozókat annak érdekében, hogy ne alakuljon ki valamely magánjellegű kapcsolat vagy érdekelttségük miatt érdekösszeütközés, és ne kérdőjeleződjön meg a döntésük tisztasága. Számtalan elméletet találunk az összeférhetetlenség kezelése kapcsán. A tiltó modell⁷ ellenzi az olyan megállapodások létrejöttét - különösen a pénzügyi jellegűeket - amelyek összeférhetetlenséget okozhatnak, ha csak nem eredményeznek akkora társadalmi hasznot, amely megfelelően ellensúlyozza a kialakult helyzetet. A nyilvánosságra hozatali és szakértői értékelési modell⁸ szerint az érdekkonfliktusok elkerülhetetlenek. A gazdasági jellegű modell az összeférhetetlenséget tartja a legláthatóbbnak, és így tudományos szempontból a legveszélytelenebbnek.⁹ Az alapelvi szintű - vagy másnéven leíró - megközelítés¹⁰ szerint a szakpolitika alkotók általános, absztrakt nyelvhasználattal határozzák meg azokat az alapelveket és főbb értékeket, amelyek a döntéshozóknak megfelelő iránymutatást nyújtanak. A szabályalapú megközelítést¹¹ alkalmazók azokat a konkrét magatartásformákat részletezik, amelyeket tanácsos elkerülni.

A közzsférában dolgozók külső és belső behatásoktól mentes feladatellátása a közzsféra integritásának egyik fő építőköve. Mára már világszerte felismerték a közérdek és a magánérdek közötti összeütközések megfelelő kezelésének jelentőségét.

Az összeférhetetlenségi szabályok megalkotásakor a jogalkotók szeme előtt általában a közzsféra tisztaságának biztosítása, a pártatlan és befolyásolásmentes döntéshozatal célja lebeg.

Az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye

Magyarországon a 2005. évi CXXXIV. törvénnyel hirdették ki az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményét. 2021 szeptemberéig az Egyezményhez 189 tagállam¹² csatlakozott.

Az Egyezményhez csatlakozott államok különböző módon közelítik meg az összeférhetetlenség szabályozásának szükségességét. Egyes államokban külön törvény rendelkezik az összeférhetetlenségről, máshol a közszolgálati törvényekben helyezték el a szabályokat. Található olyan megoldás is, ahol az adott állam magatartási szabályzattal egészíti ki a törvényi szabályozást, és teszi hatékonyabbá az összeférhetetlenségi esetek kezelését.

Az Egyezmény célja, hogy segítséget nyújtson a tagállamoknak abban, hogy hatékonyabb intézkedéseket tudjanak hozni a korrupció megelőzése és felszámolása érdekében.¹³ Emellett támogatja a nemzetközi együttműködést és a technikai segítségnyújtást a korrupció megelőzése és a korrupció ellen folytatott harc során.¹⁴

⁶ OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service 2003, pp. 83.

⁷ Managing Conflicts of Interest: General Models and Approaches." Institute of Medicine. 1991. Patient Outcomes Research Teams (PORTS): Managing Conflict of Interest. Washington, DC: The National Academies Press. doi: 10.17226/1821.

⁸ Managing Conflicts of Interest: General Models and Approaches." Institute of Medicine. 1991. Patient Outcomes Research Teams (PORTS): Managing Conflict of Interest. Washington, DC: The National Academies Press. doi: 10.17226/1821.d.

⁹ Managing Conflicts of Interest: General Models and Approaches." Institute of Medicine. 1991. Patient Outcomes Research Teams (PORTS): Managing Conflict of Interest. Washington, DC: The National Academies Press. doi: 10.17226/1821.

¹⁰ Joseph Mooney, Public officials and conflicts of interest, 2017., in: GLOBAL CORRUPTION: LAW, THEORY & PRACTICE , pp. 876.,

¹¹ Joseph Mooney, Public officials and conflicts of interest, 2017., in: GLOBAL CORRUPTION: LAW, THEORY & PRACTICE , pp. 876.,

¹² <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>, Letöltés dátuma: 2023. 06.25..19.

¹³ Lásd az Egyezmény 1. cikk a) pontja.

¹⁴ Lásd az Egyezmény 1. cikk b) pontja.

Hangsúlyt helyez a közügyekben és a köztulajdonnal kapcsolatban a becsületességre, a számonkérhetőségre és a közügyek és köztulajdon helyes kezelésére.¹⁵

Célom az Egyezmény vonatkozó rendelkezései bemutatásán túl a csatlakozó tagállamok összeférhetlenséggel kapcsolatos gyakorlatának ismertetése. Ennek körében bemutatom, hogy a szabályozottság különböző szintjei, a magatartási kódexek és az összeférhetlenségi nyilatkozatok megtétele, az alanyi kör kiterjesztése, a megfelelő intézményi keretrendszer és a képzések hogyan járulhatnak hozzá az összeférhetlenség helyes kezeléséhez. Írásomban nemcsak az Egyezmény szövegét és tagállamok támogatására kiadott gyakorlati útmutató¹⁶ iránymutatásait hívtam segítségül, hanem az egyes csatlakozott államok sokszínű jogalkotási gyakorlatát is.

Az összeférhetlenség alapjai

Az összeférhetlenség esetköreit többféle módon kategorizálhatjuk. Kenneth Kernagan és John Langford egy tanulmányában¹⁷ az összeférhetlenség hét esetkörét különbözteti meg. Az önmenedzselést, amikor valaki hivatalos személyként a saját üzletét építgeti és szerez megrendeléseket. Az előnyök szerzését, amely kezdődhet akár egyszerű ajándékok elfogadásával is, de súlyos esetben büntetőjogi tényállást is kimeríthet. A harmadik a befolyással üzérkedés, a negyedik összeférhetlenségi eset a hivatali eszközök engedély nélküli magán-célú használata. Az ötödik a bizalmas információk magán-célú felhasználása, a hatodik alatt az olyan külső munkavállalást értik, amely ellentétes a hivatalos személy munkáltatójának az érdekeivel. A hetedik összeférhetlenségi kategóriaként a közszférában történő foglalkoztatás utáni, olyan üzleti életben történő munkavállalást értik, amely a volt munkáltató érdekkörébe tartozik, és az illető a volt hivatali beosztásából profitál. Ez utóbbit hívják forgóajtó jelenségnek.

Az OECD a tényleges, a látszólagos és a lehetséges összeférhetlenség kategóriáit különbözteti meg. Tény-

leges az összeférhetlenség akkor, ha a hivatalos személy aktuális feladatai és kötelezettségei, valamint magánérdekei között érdekellentét van. Látszólagos akkor, amikor úgy tűnik, hogy a hivatalos személyek magánérdekei helytelenül befolyásolhatják feladataik teljesítését, de ez valójában nem így van. A lehetséges összeférhetlenség pedig olyan helyzetekben valósulhat meg, amikor a hivatalos személynek olyan jellegű magánérdekei vannak, amelyek egy adott ügy kapcsán a jövőben összeférhetlenséget eredményezhetnek.¹⁸

Az integritáson, átláthatóságon és elszámoltathatóságon nyugvó közigazgatás fontosságát hangsúlyozza az Egyezmény második, megelőző intézkedésekről szóló fejezetének a 7. és 8. cikke.

Az Egyezmény szerint „a részes államok – saját jogrendszerük alapelveinek megfelelően – arra törekednek, hogy olyan rendszereket fogadjanak el, tartsanak fenn és erősítsenek, amelyek elősegítik az átláthatóságot és megakadályozzák az összeférhetlenséget.”¹⁹ Az Egyezmény második fejezete több helyen is hangsúlyozza, hogy a közigazgatásnak a feddhetetlenség, az átláthatóság és az elszámoltathatóság elvei mentén kell működnie.²⁰ A közhivatalra való kinevezésnek az átlátható eljárásokon alapuló toborzáson és az érdemeken kell alapulnia. A választott közhivatalnokoknak hasonló előírásoknak kell megfelelniük, mint a kinevezetteknek.

Az etikai és antikorrupciós követelmények így integráns részét képezik a közhivatal ellátásának. A tagállamoknak az Egyezmény alapján valamennyi közhivatali viselő személy vonatkozásában - a betöltött beosztástól függően - szükséges olyan szabályozást megalkotniuk, amelyben kitérnek az összeférhetlenséggel kapcsolatos általános szabályokra, és azokra a helyzetekre, amelyek tiltottak vagy amelyek összeegyeztethetetlenek a betöltött beosztással. Ezt a kívánalmat az Egyezmény 8. cikke fogalmazza meg, amelyet később a magatartási szabályzatokról szóló részben fejtek ki részletesebben.

¹⁵ Lásd az Egyezmény 1. cikk c) pontja.

¹⁶ Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption, New York, 2009. Letöltés dátuma: 2023.06.25.

¹⁷ Kenneth Kernagan and John Langford, The Responsible Public Servant (1990)

¹⁸ Annex to the Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2003. pp. 2

¹⁹ Lásd az Egyezmény 7. cikk 4. pontja.

²⁰ Lásd: Az Egyezmény 5. cikke, 7. cikke, 10. cikke.

Az Egyezmény egyes tagállamai különféleképpen határozzák meg az összeférhetlenségi esetköröket.

Romániában adminisztratív összeférhetlenségként definiálják azt a helyzetet, ha valaki a közszférában betöltött beosztásából adódóan olyan hivatalos ügyben hoz döntést, vagy részt vesz a döntéshozatalban, amelyben, mint magánember személyesen is érdekelt.²¹ Emellett a román jog meghatározza azokat a beosztásokat, tevékenységeket, amelyek betöltését összeférhetetlennek tartja a közszolgálatnál. Az inkompatibilitást olyan helyzetként definiálja, melyben a köztisztviselő hivatali beosztása összeegyeztethetetlen más tevékenységek ellátásával, illetve pozíció betöltésével.²²

Brazíliában hétféle, törvényben²³ meghatározott összeférhetlenségi esetkör van. A szövetségi végrehajtói hatalmi ágban dolgozó érdekkonfliktusba kerül, ha másnak belső információt szolgáltat, vagy azt saját maga vagy harmadik személy javára használja fel. Ha olyan tevékenységet végez, amely szolgáltatást nyújt, vagy üzleti kapcsolatban van olyan harmadik személlyel, aki érdeklét fél abban az ügyben, ahol ő hivatalos személyként jár el. Tilos a köztisztviselőnek közvetlenül, vagy közvetett módon, az olyan tevékenység folytatása is, amely természeténél fogva nem összeegyeztethető az illető hivatalos kötelezettségeivel. A közhivatalt ellátók nem képviselhetnek még informálisan sem magánérdekeket (pl. tanácsadóként, közvetítőként) a közszféra szerveinél, bármely szövetségi vagy állami kormányzati szervnél, vagy szövetségi önkormányzatnál. Nem tehetnek olyan intézkedéseket, amelyek a saját maguk vagy hozzátartozójuk részvételével működő jogi személyek számára nyújtana előnyt. Nem fogadhatnak el anyagi előnyt, vagy bármilyen ajándékot olyan harmadik személyektől, akik érdekeltek a hivatalos személy döntésének kimenetében. Nem nyújthatnak szolgáltatást olyan társaságoknak, amelyek tevékenységét az az ügynökség vagy közhatalmi szervezet, amelyhez az állami tisztviselő tartozik, ellenőrzi, felügyeli vagy szabályozza.

Ahhoz, hogy a közszféra dolgozói tudják, mely tevékenységektől kell távol tartaniuk magukat, elkerülendő az összeférhetlenséget, világos szabályrendszerek megfogalmazása szükséges. Az egyértelmű és írott szabályok azonban mit sem érnek, ha nem jutnak el a címzettekhez. A szabályok megismerésén túl, az érintetteknek rendelkezniük kell ismeretekkel az általuk végezhető külső tevékenységekről az engedélyezett vagy tiltott tisztségekről, az ellátható, vagy a közhivattal össze nem egyeztethető funkciókról. Abban az esetben, ha a közhivatalnok megsérti az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezéseket - tagállamtól függően - büntetőjogi, közigazgatási vagy egyéb szankciók alkalmazásával találhatja szemben magát.

Demke és társai az egyes országok összeférhetlenségi rendszereit a szabályozottság foka szerint három csoportba sorolták.

A „kemény” modell képviselője az Amerikai Egyesült Államok, amely nagyon szigorú etikai rendszerrel rendelkezik, emellett részletesen meghatározza a korlátozásokat és tilalmakat, a nyilvántartásokra és a közzétételi követelményekre vonatkozó előírásokat, a munkaviszony megszűnése utáni szabályokat. Ennek a csoportnak a közös jellemzője, hogy a részletes szabályok és jelentési kötelezettségek mellett független ellenőrzési és monitoring funkcióval is rendelkezik. A „mérsékelt” megközelítést alkalmazó államok csoportjának ismérve, hogy sok területen rendelkeznek konkrét szabályozással, azonban „hagynak teret a kivételeknek” is, és az ellenőrzési mechanizmusaik sem olyan erősek. A „puha modell” azokat az országokat fedi le, amelyek esetében alacsony az összeférhetlenséggel foglalkozó szabályok száma, a bevallás önkéntes és ellenőrzési mechanizmus sem társul hozzá. Példaként Svédországot említik.²⁴

Az összeférhetlenség szabályozásának módjai

Az összeférhetlenség szabályozása többféleképpen történhet elsődleges vagy másodlagos jogalkotás révén,

²¹ Article 70 of Law no. 161/2003.

²² Bővebben: Law no. 161/2003 on certain steps for assuring transparency in performing high official positions, public and business positions, for prevention and sanctioning the corruption.

²³ Law 12813 of 2013, Article 5. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/12813.htm, Letöltés: 2023. 06. 17.

²⁴ Demke et al., Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union, 2008.

illetve a részletesebb útmutatást nyújtó magatartási szabályzatok megalkotásával.

Demmke és társai²⁵ négy típusát különböztetik meg az összeférhetlenség szabályozásának. Az első, amikor az adott állam összes intézményére vonatkozó jogszabályba például az alkotmányba, büntető törvénykönyvbe, közigazgatási törvénybe, közszolgálati törvénybe foglalják az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezéseket. A második típus, amikor speciális intézmények vonatkozásában állapít meg rendelkezéseket, ilyenek a nemzeti bankokra vagy a számvéviszésekre vonatkozó törvények. A harmadik típusú szabályozáshoz azok az államok tartoznak, ahol külön jogszabályt alkottak az összeférhetlenséggel kapcsolatos elvárások megfogalmazására (Szlovénia, Írország).²⁶ A negyedik esetkörben az egyes államok egyedi szabályozást alkotnak az egyes intézmények tekintetében.

Az összeférhetlenség szabályozására az Egyezmény részes államai gyakorlatában számos példát találhatunk. Egyiptomban az Alkotmányban is rendelkeznek az összeférhetlenségről. Külön törvényi szabályozás mellett döntött Csehország,²⁷ Grúzia,²⁸ Lengyelország,²⁹ Románia,³⁰ Szlovákia,³¹ Szlovénia³² és Montenegró³³ is. Ennek előnye, hogy amikor az összeférhetlenségről külön törvényt alkotnak, akkor részletesebb szabályozás kidolgozására nyílik lehetőség, ami elősegíti a kérdéses helyzetek könnyebb megértését és megítélését.³⁴

Németországban, Ausztriában, Norvégiában a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó törvényben térnek ki az összeférhetlenség kérdéskörére.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló német szövetségi törvény szerint a közszolgálati tisztviselők egyik feladata, hogy teljes személyes elkötelezettséggel végezzék hivatásukat köztisztviselőként.³⁵ Pontosán ezért van az, hogy a német köztisztviselők a fő foglalkozásuk mellett csak korlátozott mértékben vállalhatnak másodállást. Előzetes engedély szükséges hozzá, amelynek megadására csak a felettes és a HR vezető jogosult.³⁶ Meg kell tagadni a másodállás engedélyezését, ha az a közfeladat befolyásmentes ellátását veszélyezteti vagy összeegyeztethetetlen a közhivatalnok hivatásával. Németországban³⁷ ezen túl az összeférhetlenség szabályozása a közigazgatási eljárásról szóló törvényben is megtalálható, emellett magatartási szabályzatot, és az integritással kapcsolatos szabályokat is alkottak.

Norvégiában a közigazgatásról szóló törvényben találhatóak az összeférhetlenség megelőzését szolgáló rendelkezések.³⁸ Ennek értelmében a közigazgatási ügyben történő döntéshozatalból vagy annak előkészítéséből ki kell zárni azt a köztisztviselőt, aki maga is érintett fél, vagy valamely féllel kapcsolatban áll, vagy a vezetője, illetve vezető pozíciót tölt be, igazgatósági tagja vagy a legfőbb képviselői szerv tagja a döntésben érintett gazdasági társaságban. Hasonlóképpen ki kell

²⁵ Demmke at al., *Regulating Conflicts of Interest*, pp. 43 és 45., 2008.

²⁶ Lásd még: Anne Peters: *Conflict of Interest: Cross-Cutting Problem*, Cambridge University Press, 2012.

²⁷ Lásd: Act of Law No. 159/2006 Coll., on Conflict of Interests, <https://www.psp.cz/en/docs/laws/2006/159.html>, Letöltés: 2023. 06.17.

²⁸ Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service.

²⁹ Act of law of 21 August 1997 on the limitation of doing business by persons holding public office.

³⁰ Lásd 23. hivatkozás.

³¹ Constitutional act on conflict of interest No. 357/2004 Coll.

³² Integrity and Prevention of Corruption Act (ZIntPK) of 2010.

³³ Law on the prevention of corruption (published in the "Official Gazette, No. 53/2014 and 42/2017" - the Decision of the Constitutional Court).

³⁴ https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2019?lang=en.

³⁵ Section 61 of the Federal Act on Civil Servants.

³⁶ Section 99 (2) of the Federal Act on Civil Servants.

³⁷ Sections 20 and 21 of the Federal Administrative Procedure Act.

³⁸ Act relating to procedure in cases concerning the public administration, <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1967-02-10> Letöltés: 2023.06.19.

zárni, ha bármely olyan körülmény merül fel, amely megkérdőjelezi a befolyásmentes döntéshozatalába vetett bizalmat. Különös figyelmet kell fordítani arra is, hogy a döntés meghozatala személyes előnyt, hátrányt vagy kényelmetlenséget okoz-e a köztisztviselőnek, vagy bárkinek, akivel közeli személyes viszonyban áll.

Csehországban 2006-tól hatályos az összeférhetlenségről szóló törvény, amelyet 2018 szeptemberében azért módosítottak, hogy az addig felismert hiányosságokat kiküszöböljék. Létrehozták az Igazságügyi Minisztérium keretein belül a Nyilatkozatok Központi Nyilvántartóját, arra kötelezték a köztisztviselőket, hogy a beosztás betöltésének megkezdésekor induló nyilatkozatot tegyenek. Átalakították az összeférhetlenségi szabályok megsértésekor alkalmazható szankciók rendszerét és további tiltó szabályokat vezettek be a köztisztviselőkre.³⁹ A törvény kimondja, hogy a köztisztviselőnek a közérdeket kell előnyben részesíteniük a magánérdekeikkel szemben.⁴⁰ Azt is meghatározza, hogy a köztisztviselő nem folytathatnak üzleti vagy egyéb jövedelemszerző tevékenységet, nem lehetnek gazdasági társaságban döntéshozók vagy döntéshozó testület tagjai, irányító testület tagjai, felügyeleti vagy ellenőrző szerv tagjai, kivéve, ha jogszabály másként rendelkezik. Nem léphetnek más munkaviszonyba vagy szolgálati jogviszonyba, kivéve, ha az a közhivataluk ellátásából adódik. Ezen korlátozások nem vonatkoznak a köztisztviselő tudományos, oktatói, újságírói, irodalmi, művészeti vagy sporttevékenységére.

A magatartási szabályzatok

Az Egyezmény 8. cikke, amely a hivatalos személyek magatartási szabályzatáról szól, részletesebb rendelkezéseket tartalmaz az összeférhetlenség tekintetében. Előírja a tagállamok számára, hogy olyan magatartási szabályzatokat vagy előírásokat alkalmazzanak, amelyek elősegítik a közfeladatok kifogástalan, tisztességes és szabályszerű ellátását. A magatartási szabályzatok

világossá teszik a címzettek számára, milyen elvárásoknak kell megfelelniük, kétség esetén iránymutatásra lelhetnek egy-egy dilemmás helyzetben. Segít növelni a tudatosságukat, felhívja a figyelmüket azokra a következményekre, amelyekkel akkor kell számolniuk, ha nem tartják be az előírásokat. A közzszférára vonatkozó etikai eljárások bevezetése, valamint a magatartási szabályzatok elfogadása hatékony eszközei lehetnek az összeférhetlenség megelőzésének és kezelésének.

A tagállamok jogrendszerétől függően vagy külön jogalkotási aktussal hozzák létre a közzsféra egészére vonatkozó standardokat, vagy egy arra felhatalmazott testület alkotja meg az általános szabályokat és a részletszabályok kidolgozását más szakmai, ágazati testületre bízva, vagy különböző állománykategóriák (pl. ügyészek) számára határoz meg standardokat.

A magatartási szabályzatok nagy előnye, hogy egy helyen gyűjtik össze az elvárásokat, és így könnyebben alkalmazhatóak. A közzszférát érintő etikai szabályok célja, hogy a közzszférában dolgozók tisztában legyenek az elfogadható magatartásformákkal, ezért gyakori, hogy a köztisztviselőkkal történő munkaszerződés megkötésének és a jogviszony fenntartásának feltétele a magatartási kódex betartásának vállalása. A magatartási szabályzatokra épülő tréningek tovább növelhetik a köztisztviselő tudatosságát és elkötelezettségét. Ahhoz, hogy a szabályozás igazán hatékony legyen, a kódexnek „élőnek” kell lennie, aminek feltétele, hogy széles kör vegyen részt a kidolgozásban, minél több érintettet már a megalkotáskor be kell vonni, az elérendő célokat folyamatosan kommunikálni kell, a betartására ösztönző mechanizmusokat és szükség esetén következetes szankciókat kell alkalmazni. Emellett a magatartási szabályzatokat időszakonként felül kell vizsgálni és a szabályrendszert fejleszteni kell. A tagállamoktól elvárt olyan felügyeleti testület létrehozása, amely monitorozza a szabályzatok betartását. A monitorozás a köztisztviselő tudásszintjének mérésével, vagy különböző felmérésekkel is megvalósulhat.

³⁹ Article 4a-4c of the Act on Conflicts of Interests, <https://www.psp.cz/en/docs/laws/2006/159.html>.

⁴⁰ Article 3 of the Act on Conflicts of Interests.

Németországban az Antikorrupciós Magatartási Szabályzat⁴¹ azzal a törekvéssel készült, hogy ismereteket adjon át azokról az élethelyzetekről, amelyek során a közsféra dolgozói akaratlanul is korrupcióba keveredhetnek. Arra is törekszik, hogy az állományt ösztönözze a megfelelő és jogszerű feladat teljesítésre, és figyelmeztesse a korrupt viselkedés következményeire. Felhívja a köztisztviselők figyelmét a munka és a magánélet elválasztására, illetve annak folyamatos ellenőrzésére, hogy a magánérdekeik nem veszélyeztetik-e a munkahelyi feladatellátásukat. Előírja, hogy a viselkedésükkel mutassanak példát: utasítsák vissza és ne támogassák a korrupciót. Minden korrupt kezdeményezésről azonnal értesítsék a korrupciómegelőzésért felelős kontaktszemélyt és a vezetőjüket, továbbá, ha azt érzékelik, hogy valaki olyan kivételes bánásmódot szeretne, amely ellenkezik a tisztességes feladatellátással, abban az esetben konzultáljanak egy jelenlevő kollégájukkal.

Az olasz rendszer a magatartási kódexek két különböző szintjén alapul: az általános kódexen és a minden egyes állami szerv által elfogadott belső kódexen. A kódexek specifikus jogi következmények, például a fegyelmi szankciók alkalmazását teszik lehetővé. A Közalkalmazottak Magatartási Kódexének⁴² 17. cikke olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek célja a magatartási kódex ismereteinek népszerűsítése a közszférában, beleértve az összeférhetlenséggel kapcsolatos intézkedéseket is. A közigazgatási szervek kötelessége közléteni a Nemzeti Magatartási Kódexet és a saját belső kódexüket a honlapjaikon. A belső kódex kiegészíti és részletezi a Nemzeti Magatartási Kódex rendelkezéseit.

Előírja, hogy minden közigazgatási szerv elektronikusan küldje el a kódexeket az összes alkalmazottnak, külső munkatársainak, az együttműködő üzletfeleinek. A magatartási kódex egy példányát az alkalmazottak a jogviszony létesítésekor megkapják, és annak elfogadását aláírásukkal igazolják. A közigazgatási szerv alkalmazottai évente kötelesek a magatartási szabályzatok megfelelő alkalmazását támogató tréningen részt venni, amely az összeférhetlenséggel kapcsolatos ismereteket is tartalmaz. A jogszabályi kötelezettségen⁴³ alapuló képzés célja a kódexek végrehajtásának ellenőrzése is. A Nemzeti Magatartási Kódex meghatározza, hogy a köztisztviselőknek meg kell felelniük a kellő gondosságnak, a hűségnek, a pártatlanságnak követelményének. A kódex általános magatartási alapelveket határoz meg, és tovább részletezi az Alkotmányban megfogalmazott elveket, mint a feladatellátástól való tartózkodást összeférhetlenség esetén, illetve hálapénz vagy pénzjutalom elfogadásának tilalmát. Kimondja, hogy a köztisztviselőknek meg kell felelniük az őket alkalmazó állami szerv által megalkotott antikorrupciós tervben foglaltaknak. Amennyiben a magatartási szabályzat rendelkezéseit megsértik, úgy fegyelmi felelősségre vonhatók. A Nemzeti Magatartási Szabályzat külön fejezete tartalmazza a vezetőkkal szemben megfogalmazott elvárásokat.⁴⁴

Az Amerikai Egyesült Államokban a végrehajtó hatalom minden alkalmazottja valamely összeférhetlenségi szabály hatálya alá tartozik. Ide tartoznak a törvényes büntetőjogi és polgári összeférhetlenségi tilalmak, a végrehajtó hatalmi ág alkalmazottainak szóló Etikusi Magatartásról szóló Kódex (Magatartási

⁴¹ A német szövetségi kormány először 1998-ban tett közzé a korrupció megelőzéséről szóló irányelvet, amely a közigazgatásban jelen lévő korrupciót hivatott megelőzni; a jelenlegi változat 2004. június 30-án került kiadásra. Az irányelv a megelőzési stratégia főbb szempontjait fedi le, például a korrupciónak kitett közigazgatási tevékenységek meghatározása, kapcsolattartó személyek kijelölése, a munkavállalók tudatosságának növelése és a szerződések odaítélése elveinek megteremtése. Az irányelv magában foglalja a szövetségi alkalmazottakra vonatkozó magatartási kódexet és iránymutatásokat ad a vezetők számára. A Magatartási Szabályzat az irányelv 1. számú mellékletét képezi.

⁴² 62/2013. Elnöki rendelet, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:2013-04-16;62!vig=>

⁴³ Law no. 165/2001. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30;165!vig=> Letöltés: 2023.06.17.

⁴⁴ Art. 13.

standardok)⁴⁵ rendelkezései. A Magatartási Kódex tizennégy alapelvet fogalmaz meg a közhivatalnokokkal kapcsolatban.⁴⁶

Az első alapelv kihangsúlyozza, hogy a közszolgálat a köz bizalmára épül, amely megköveteli a közszférában dolgozóktól, hogy hűek legyenek az Alkotmányhoz, a törvényekhez, az etikai alapelvekhez és ezeket részesítsék előnyben a magánérdekeikkel szemben. A második alapelv szerint az alkalmazottak nem rendelkezhetnek olyan pénzügyi érdekeltséggel, amely a lelkiismeretes feladatellátásukat veszélyezteti. A harmadik alapelv kimondja, hogy az alkalmazottak nem végezhetnek olyan pénzügyi tranzakciókat, amelyekben nem nyilvános kormányzati információkat használnak fel, vagy lehetővé teszik ezek jogosulatlan felhasználását magánérdekeik előmozdítása érdekében. A negyedik alapelv megtiltja az alkalmazottaknak, hogy bárminemű ajándékot vagy pénzügyi összeget elfogadjanak - a kódexben engedélyezett eseteket kivéve - más természetes vagy jogi személytől, amely kihatással lehet a feladatellátásukra. Az ötödik alapelv szerint az alkalmazottaknak lelkiismeretesnek kell eljárniuk. A hatodik alapelv rögzíti, hogy az alkalmazottak szándékosan nem tehetnek olyan, a kormányra nézve kötelező kötelezettségvállalásokat vagy ígéreteket, amelyekre nincsen felhatalmazásuk. A hetedik alapelv kimondja, hogy az alkalmazottak nem használhatják közhivatalukat magáncélra. A nyolcadik alapelv előírja az alkalmazottaknak a pártatlan eljárást, vagyis nem részesíthetnek előnyben egyetlen magánszervezetet vagy magánszemélyt sem. A kilencedik alapelv hangsúlyozza, hogy a munkavállalóknak meg kell védeniük és meg kell őrizniük a szövetségi vagyont, és csak az engedélyezett tevékenységekre használhatják fel. A tizedik alapelv megtiltja az alkalmazottak részvételét olyan külső tevékenységben vagy más munkaviszonyban, amely a kormányzati munkájukkal vagy felelősségükkel összeférhetetlen. A tizenegyedik alapelv alapján az alkalmazottak kötelezettek bejelenteni a csalást, a visszaélést és a korrupciót az illetékes hatóságoknak. A tizenkettedik alapelv pedig megállapítja, hogy az alkalmazottaknak jóhiszemű állampolgárként kell helyt-

állniuk és teljesíteni pénzügyi kötelezettségeiket, mint például a szövetségi, állami és helyi adók befizetése. A tizenharmadik alapelv kimondja, hogy a munkavállalóknak be kell tartaniuk azokat a törvényeket és rendeleteket, amelyek egyenlő esélyeket biztosítanak az amerikaiak számára fajtól, színtől, vallástól, nemtől, nemzetiségtől, életkortól vagy fogyatékosságtól függetlenül. Végül az utolsó alapelv előírja, hogy a munkavállalóknak törekedniük kell arra, hogy elkerüljék az olyan cselekményeket, amelyek jogszabályellenesek, vagy megsértik az etikai standardokat.

A magatartási kódex a fentiek mellett kitér a pénzügyi érdekeltségekre, a személyes és üzleti kapcsolatokra, a további jogviszonyokra, a külső tevékenységekre. A külső tevékenységek vonatkozásában kimondja, hogy megtiltható annak végzése minden olyan esetben, ha az ellentétes a munkavállaló hivatalos feladataival. Az adott szervezettől függően a külső foglalkoztatás vagy tevékenység előzetes jóváhagyáshoz kötött. Egyes, elnök által kinevezett személyek külső javadalmazása szintén korlátozás alá esik, míg szakértő tanúként is korlátozottan járhatnak el függetlenül attól, hogy juttatásért vagy anélkül teszik ezt. Ugyanez vonatkozik a szakmai szervezetekben való részvételre vagy például az oktatói tevékenységre, illetve az adománygyűjtésre.

Az Egyesült Királyságban „A közélet hét alapelve” (más néven a Nolan-elvek) mindenkire vonatkozik, aki közhivatalt visel, így az egész kormányzati szektorra kiterjed. Az első alapelv az önzetlenség, amely a köz érdekeinek elsődlegességét határozza meg. A második alapelv az integritás, amely többek között a befolyásmentes feladatellátást, a saját érdekek háttérbe szorítását és az érdekeltségek bejelentését tartalmazza. A harmadik alapelv a közhivatalok viselőitől döntéseik során objektivitást és pártatlanságot vár el. A negyedik alapelv szerint a közhivatalok viselőinek a nyilvánosság előtt elszámoltathatóknak kell lenniük döntéseikért és tetteikért, alá kell vetniük magukat az ehhez szükséges ellenőrzésnek. Az ötödik alapelv kimondja, hogy a közhivatalok viselőinek nyíltan, átlátható módon kell eljárniuk és döntéseiket meghozniuk. A hatodik alapelv a becsületes eljárás követelményét támasztja a közhi-

⁴⁵[https://www.oge.gov/web/OGE.nsf/0/A8ECD9020E3E384C8525873C0046575D/\\$FILE/SOC%20as%20of%202085%20FR%2036715%20FINAL.pdf](https://www.oge.gov/web/OGE.nsf/0/A8ECD9020E3E384C8525873C0046575D/$FILE/SOC%20as%20of%202085%20FR%2036715%20FINAL.pdf).

⁴⁶[https://www.oge.gov/web/oge.nsf/0/B97C62717328457B852585B6005A180D/\\$FILE/14%20General%20Principles.pdf](https://www.oge.gov/web/oge.nsf/0/B97C62717328457B852585B6005A180D/$FILE/14%20General%20Principles.pdf)
Letöltés: 2023. 06.17.

vatalok viselőivel szemben. A hetedik alapelv alapján a közhivatalok viselőinek saját magatartásukkal kell népszerűsíteniük és határozottan támogatniuk az elveket, és a rossz magatartást mindenütt, ahol az előfordul, helyteleníteniük kell.

Az érintettek köre

Az Egyezmény 2. cikke átfogóan definiálja a hivatalos személy fogalmát: „az a személy, aki – kinevezés vagy választás alapján, tartós vagy ideiglenes jelleggel, fizetés fejében vagy fizetés nélkül – a részes államban jogalkotó, végrehajtó, közigazgatási vagy igazságszolgáltatási feladatot lát el, tekintet nélkül az illető személy beosztására. Bármely egyéb személy, aki közfeladatot lát el, többek között állami szervezetnél vagy állami vállalatnál, vagy aki közszolgáltatást nyújt a részes állam saját jogrendszerében meghatározottak és az illető részes államhoz tartozó jogterületen alkalmazottak szerint. A részes állam saját jogrendszerében „hivatalos személy”-ként meghatározott egyéb személy.”⁴⁷

Az Egyezményhez csatlakozó tagállamok gyakorlatában három irányvonal rajzolódik ki az szabályozással érintett alanyi kör tekintetében. Az első a politikai kinevezettek és a magasszintű köztisztviselők vonatkozásában rendelkezik az összeférhetlenségről. A második irányvonal a törvényhozói, végrehajtói és az igazságszolgáltatási ágban dolgozó köztisztviselőkre kiterjedő összeférhetlenségi szabályokat foglalja magába. Míg a harmadik trend a korrupciónak kitett beosztásokat betöltő köztisztviselőkre fókuszál, ilyenek például a közbeszerzés, a rendvédelem területe, a vám-szervek vagy a bírák.

A gyakorlati útmutató azt javasolja, hogy a tagállamok olyan általános rendelkezéseket alkossanak az összeférhetlenség vonatkozásában, amely az összes közhivatali betöltő személy számára - beleértve a választott és a kinevezett közhivatalnokokat is - tilalmazza az érdekkonfliktusos helyzet fennállását, a rejtett vagyontárgyak birtoklását, a közhivatallal össze nem egyeztethető funkciók betöltését, vagy jogszabály által tiltott tevékenységek végzését.

Az összeférhetlenségi nyilatkozatok

Az Egyezményben hangsúlyozott átláthatóságot és a külső befolyástól mentes döntéshozatalt hivatottak elősegíteni a különböző vagyon- és érdekeltségi nyilatkozási rendszerek. Az összeférhetlenségi nyilatkozatok kitöltésével, közzétételével nemcsak a különböző kapcsolati hálókat tárhatóak fel, hanem egyben hozzájárulnak a korrupciós esetek feltárásához, egy későbbi nyomozás sikeres lefolytatásához.

Általános elvárás az Egyezmény alapján az olyan rendelkezések bevezetése, amelyek szabályozzák az összeférhetlenséget, az össze nem egyeztethető pozíciókat és külső tevékenységeket. Az átlátható és pártatlan közszféra záloga olyan szervezeti kultúra meghonosítása, amelyben az ajándékok felajánlása és elfogadása nem támogatott, és ahol a személyes érdekek nem hatnak ki a hivatalos ügyintézésre. Ennek egyik eszköze az Egyezmény alábbi rendelkezésében megfogalmazott előírás.

„A részes államok – szükség szerint és saját jogrendszerük alapelveinek megfelelően – olyan intézkedések és rendszerek megállapítására, illetve kialakítására törekednek, amelyek a hivatalos személyek számára előírják, hogy a megfelelő hatóságok számára nyilatkozatokat tegyenek többek között olyan külső tevékenységeikről, munkaviszonyukról, befektetéseikről, vagyonukról, továbbá jelentős ajándékokról vagy előnyökről, amelyekből hivatalos személyként ellátott feladataik tekintetében összeférhetlenség származhat.”⁴⁸

Az útmutató szerint a nyilatkozatok főként az alábbi kulcselemekkel kell, hogy rendelkezzenek. A vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatoknak mindenképpen alkalmazniuk kell lenniük arra, hogy a köztisztviselők minden lényeges típusú jövedelme és gazdasági érdekeltsége vagy vagyoni viszonya kiderüljön belőlük. Így nyilvánvalóvá válnak az egyes érdekösszeütközések, illetve fény derül a jogellenes vagyongyarapodásra is. A nyilatkozattételi kötelezettséggel érintett személyek körét tekintve, van ahol a felsővezetők kötelezettek csak a kitöltésre, van ahol a beosztotti állomány is érintett,

⁴⁷ Lásd: Az Egyezmény 2. cikkének a) pontja.

⁴⁸ Lásd: Az Egyezmény 8. cikkének 5. pontja.

máshol a két előző csoportot kiegészíti az állami tulajdonú gazdasági társaságok, a rendvédelmi szervek, vámszervek vezetőinek köre is. Számos helyen a családtagok ugyanúgy kötelezettek a nyilatkozatok megtételére, mint maguk a köztisztviselők. Az érdekeltségi nyilatkozatok tartalmát illetően szükséges legalább a főbb érdekeltségekről, üzleti tevékenységről, külső munkavégzésről információt szolgáltatni. A vagyongyarapódásra fókuszáló nyilatkozat típusok főként a jövedelmeket, azok forrását, a meglévő vagyon értékét és néha a kiadásokat kérdezik. A nyilatkozatok gyakorisága kapcsán megelőzési szempontból az az ideális, ha a köztisztviselők a beosztásba lépéskor tesznek egy induló nyilatkozatot, azt évente megismétlik, majd a közszolgálati karrierjük befejezésekor is tesznek egy záró nyilatkozatot. Ez egyfajta rendszerességet, nyomon követhetőséget biztosít. Léteznek olyan megközelítések is, amelyek csak akkor kívánják meg a bejelentést, ha jelentős változás áll be a vagyoni viszonyokban, vagy felmerül egy tényleges érdekkonfliktus. A bejelentés módja lehet papír alapú, vagy elektronikus alapon működtetett rendszer. A rendszerek hatékonyságát egyrészt az növeli, ha útmutatókkal, help deskkel, online segédletekkel támogatják, másrészt pedig megfelelő szakértelemmel és időközönként ellenőrzik őket. A kitöltött nyilatkozatok ellenőrzése jogrendszerből, kapacitástól függően kiterjedhet az összes nyilatkozatra, lehet szűrőpróbaszerű, alapulhat egy meghatározott bejelentésen vagy kockázatfelmérés eredményeként is sor kerülhet rá. Hatékony módszer az elektronikus ellenőrzések lefuttatása is.

Ennek jó példája a Romániában 2016 óta alkalmazott PREVENT rendszer, amely informatikai rendszerként ellenőrzéseket futtat le a különböző adatbázisokban a közbeszerzési eljárásokban résztvevőkkel kapcsolatban. A PREVENT rendszer közvetlenül kommunikál a román elektronikus közbeszerzési rendszerrel.⁴⁹ Az ellenőrzés célja, hogy kiszűrje az összeférhetlenséghez vezető kapcsolatrendszereket. Amennyiben a rendszer felfed egy-egy lehetséges érdeköszeütközést, a román Nemzeti Integritás Ügynökség figyelmeztetést küld az érintett állami szervnek, amely köteles megszüntetni az összeférhetlenségre okot adó körülményeket. A Nem-

zeti Integritás Ügynökség országos hatáskörű autonóm szerv, amelynek kizárólagos hatáskörébe tartozik a vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatok rendszerének kezelése, az integritást sértő események megelőzése, azonosítása és megakadályozása.⁵⁰

A legszélesebb körben elterjedt gyakorlat, hogy az összeférhetlenségi nyilatkozatok megtételére egy átfogó vagyonyilatkozati rendszerben kerül sor. A rendszeres nyilatkozattételi kötelezettséget sok államban kiegészíti az ad hoc bejelentési kötelezettség is, abban az esetben, ha lényeges változás áll be a köztisztviselők érdekeltségi vagy vagyoni viszonyaiban, vagy például kialakul egy tényleges összeférhetlenségi helyzet.⁵¹ Szlovéniában a lehetséges és a valós érdeköszeütközés bejelentését a közigazgatási eljárásjogi törvény, a büntetőeljárásjogi törvény, a Munka Törvénykönyve és a közbeszerzési törvény is szabályozza. Az ad hoc bejelentésre kötelezettek köre kiterjed a választott és kinevezett tisztviselőkre, a vezetőkre, az állami tulajdonú gazdasági társaságok irányító vagy felügyeleti szerveinek tagjaira, valamint munkatársaira. Az induló nyilatkozatokat a Korrupciómegelőzési Bizottsághoz kell benyújtani, míg az ad hoc nyilatkozatokat az összeférhetlenséggel érintett szervezet tárolja.

A szabályozás betartásának ellenőrzése

Az összeférhetlenség kezelése csak akkor lehet hatékony, ha a megalkotott szabályozást be is tartják. Ebben fontos szerepe van a szükséges intézményi keretrendszer meglétének, amely biztosítja a vonatkozó jogszabályok betartását, kikényszerítését. A tagállamok az intézményi keretrendszer tekintetében kétféle megoldást alkalmaznak. Az egyik, hogy külön szervezet hoztak létre az összeférhetlenséggel kapcsolatos szabályozás betartatására, a benyújtott érdekeltségi és vagyonyilatkozatok ellenőrzésére, etikai tanácsadásra (centralizált modell). A másik megoldást választó államok viszont olyan keretrendszert hoztak létre, amelyben az összeférhetlenség kezelése a közigazgatási szervek vezetőinek általános feladatai közé tartozik (decentralizált modell).

A centralizált intézményi keretrendszert választók közül Montenegróban a Korrupciómegelőzési Ügynökség

⁴⁹ <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/romania/>.

⁵⁰ Law no. 144/2007.

⁵¹ Példa erre Algéria, Litvánia, Montenegró, Szingapúr, Szlovénia, Olaszország gyakorlata is.

létrehozásáról a *Korrupció megelőzéséről szóló törvény* rendelkezik.⁵² A törvény szerint az Ügynökség feladatai között szerepel a közérdek és a magánérdekek összeütközésének megelőzése, a hivatalos személyek által benyújtott jövedelem- és vagyonynyilatkozatok ellenőrzése.

Szlovéniában az *Integritásról és a korrupció megelőzéséről szóló törvény*⁵³ rendelkezése alapján a Korrupciómegelőzési Bizottság (CPC) feladatköre igen szerteágazó, kiterjed a korrupció megelőzésétől és a közhivatal integritásának megerősítésétől a korrupciós esetek és egyéb szabálytalanságok kivizsgálásáig. Emellett az összeférhetetlenség megelőzése terén is rendelkezik feladatkörökkel. Ha például fennáll annak a lehetősége, hogy a hivatalos személy hivatali tevékenysége során összeférhetetlenség merül fel, a CPC eljárást kezdeményezhet az összeférhetetlenség tényleges megállapítására. Ha az eljárás alapján megállapítást nyer az összeférhetetlenség ténye, a CPC erről tájékoztatja az illetékes hatóságot vagy a munkáltatót, és meghatározza azt a határidőt, ameddig a hatóság, vagy a munkáltató köteles tájékoztatni a Bizottságot az e tekintetben megtett intézkedésekről.

Csehországban az Igazságügyi Minisztérium keretein belül hozták létre a Nyilatkozatok Központi Nyilvántartóját az összeférhetetlenségről szóló törvény alapján.⁵⁴ A közigazgatási információs rendszer keretein belül működő nyilvántartó teremt lehetőséget a kitöltött összeférhetetlenségi nyilatkozatok ellenőrzésére. A központi nyilvántartásért felelős szervként az Igazságügyi Minisztérium elsősorban azt ellenőrzi, hogy az arra kötelezettek benyújtották-e a nyilatkozataikat határidőre. Ezután kerülhet sor az információk valóságtartalmának ellenőrzésére. Amennyiben az ellenőrzés jogsértést észlel, úgy értesíti az illetékes hatóságokat, hogy elindulhasson a megfelelő eljárás.

A decentralizált intézményi rendszert választotta Magyarország mellett például Ausztria és Olaszország is.

Ezekben a tagállamokban az összeférhetetlenség kezelése a közintézmények vezetőinek napi tevékenységébe építve kap helyet. Olaszországban a közigazgatási szerv vezetője felügyeli az összeférhetetlenségi nyilatkozatok jogszerű benyújtását és amennyiben bárminemű jogsértést észlel, értesíti az illetékes hatóságokat.

Az alkalmazott szankciók

Az Egyezmény 8. cikke szerint „A részes államok mérlegelik – saját jogrendszerük alapelveinek megfelelően – fegyelmi vagy egyéb intézkedések meghozatalát olyan hivatalos személyekkel szemben, akik megsértik az e cikknek megfelelően meghatározott magatartási szabályzatokat.”

Az összeférhetetlenség terén megalkotott szabályozás eredményességéhez szükséges a megfelelő szankciórendszer megalkotása és annak meghatározása, mely élethelyzetek kerülhetnek szankcionálásra. A szankciók tekintetében az alábbi trendek ismerhetők fel: adminisztratív vagy fegyelmi eljárások keretében, vagy konkrét jogsértés esetén büntetőjogi szankciókkal sújtják az összeférhetetlenségi szabályokat megsértő személyeket. Vannak azonban olyan országok is, ahol egyáltalán nem élnek semmilyen megtorló intézkedéssel.

Az összeférhetetlenségi szabályok megsértése esetén alkalmazandó szankciók terén is változatos a nemzetközi gyakorlat. Csehországban az összeférhetetlenségről szóló törvény megsértése vétség, mely szabálysértési felelősséget von maga után. Az elkövető pénzbírsággal sújtható, melynek összege a megvalósított cselekménytől függően minimálisan 1000, maximálisan 500 000 cseh korona lehet.⁵⁵

Indonéziában adminisztratív és büntetőjogi szankciókat is alkalmaznak. Az adminisztratív szankciók között van enyhébb esetekben a szóbeli vagy írásbeli figyelmeztetés, az előre sorolás elhalasztása, súlyosabb esetekben a közszolgálati jogviszony megszüntetését alkalmazzák.⁵⁶ Büntetőjogi szankcióként életfogytig tartó sza-

⁵² Article 4. Law on Prevention of Corruption, Official Gazette of Montenegro 53/2014 and 42/2017.

⁵³ In: National Gazette of the Republic of Slovenia no. 69/11.

⁵⁴ Act No. 14/2017. Coll.

⁵⁵ Act No. 159/2006 Coll.

⁵⁶ Act No. 30 of 2014 on Government Administration, Article 80.

badságvesztés vagy akár 1 milliárd rúpia összegű pénzbírság is kiszabható.⁵⁷

Norvégiában mind a Közzolgálati Etikai Útmutató,⁵⁸ mind a Közzolgálati törvény tartalmaz rendelkezéseket az összeférhetetlenségre vonatkozóan. Az Etikai Útmutató szerint a köztisztviselőknek nem lehet más egyéb olyan pozíciójuk, nem gyakorolhatnak olyan tulajdonosi jogokat, amely összeegyeztethetetlen a közzolgálati feladatellátásukkal, illetve alkalmas arra, hogy a közigazgatásba vetett bizalmat aláássa. Tiltott az olyan ajándékok és vendéglátás elfogadása, amely befolyásolhatja a köztisztviselők feladatait. Ha a Közzolgálati Etikai Útmutatóban foglaltak megsértésére kerül sor, úgy felfüggesztés vagy elbocsátás lehet a végeredmény a norvég közzolgálati törvény alapján. Érdekes, hogy maga az Útmutató nem tartalmaz szankciókat. Ha valaki megszegi a rendelkezéseit, az kötelezettségszegésnek minősül és a közzolgálati törvény szankcionálja. A súlyos kötelezettségszegés eseteit a norvég büntetőjog szankcionálja.

Az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusa törvényi szintű szabályozással bűncselekménnyé nyilvánított számos összeférhetlenségi esetet, például a vesztegetést, a fizetség elfogadását vagy ajánlását olyan feladat elvégzéséért, amely az illető hivatalos kötelessége.^{59,60} Emellett szintén az amerikai büntető törvény tiltja, hogy olyan hivatalos ügyben járjanak el a köztisztviselők, amelyben gazdaságilag közvetlenül vagy közvetetten érdekeltek.⁶¹ Büntetőjogi szankcióra számíthat az a köztisztviselő is, aki külső szervezetek nem hivatalos képviselőjét látja el az Amerikai Egyesült Államokkal szemben, függetlenül attól, hogy kap-e érte pénzügyi ellentételezést vagy sem. Emellett az összes kormányzati alkalmazott részére meghatározásra került a munkaviszony megszűnése után tilalmazott tevékenységek, pozíciók köre.⁶² Tartós tilalom - tehát élet-hosszig tartó eltiltás - vonatkozik a meghatározott ügyekben történő képviselői tevékenységre. Ennek

megfelelően, az a tisztviselő vagy munkavállaló, aki a végrehajtó hatalmi ág alkalmazottja volt, jogviszonya megszűnése után harmadik személy képviseletében befolyásolási szándékkal nem léphet kapcsolatba, vagy nem jelenhet meg más kormányzati tisztviselő vagy kormányzati hivatal előtt olyan ügyben, amelyben az Egyesült Államok félként van jelen, vagy lényeges és fontos érdeke fűződik hozzá. Nem vehet részt olyan ügyben, amelyben korábban kormányzati alkalmazottként ő maga járt el. Amennyiben ezeket a szabályokat megsérti, egy évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel vagy pénzbírsággal sújtható, ha a szándékoság bizonyítható, akkor 5 évig terjedő szabadságvesztést vagy pénzbírságot kaphat. Ezen felül különös kiegészítő tilalmi szabályok vonatkoznak a vezetőkre és a felsővezetőkre. A felügyelők a foglalkoztatásuk megszűnésétől számított két éven belül nem folytathatnak tárgyalásokat olyan ügyben, amely a kormányzati jogviszonyuk utolsó évében az ő felelősségi körükbe tartozott. A vezető tisztségviselők a közzférából történő távozásuk után egy évig nem tölthetnek be olyan szervezetnél vezető pozíciót, amely ellenérdekű fél a volt munkahelyükkel szemben, függetlenül attól, hogy részt vett-e az adott ügyben kormányzati dolgozóként vagy sem, illetve, hogy régi vagy azóta keletkezett ügye. A magasszintű vezetőknek két évig tilos a beosztásuk elhagyása után olyan személyt képviselniük, amely ellenérdekű fél a volt munkáltatójukkal szemben. Nem kommunikálhatnak más magas szintű vezetőkkel, például kabinet titkárokkal vagy kormányzati szervek vezetőivel. Ezen rendelkezések megsértőit is a fent részletezett büntetésekkel sújthatják az amerikai büntetőjog szerint.

Összegzés

Habár egyformán minden tagállam számára megfelelő megoldásról nem beszélhetünk, mégis a kiemelkedő jó gyakorlatok alapján megállapíthatjuk, hogy a leghatékonyabbak azok az összeférhetlenségi rendszerek,

⁵⁷ Act No. 31 of 1999 on Eradication of Corruption, Article 3, https://issuu.com/ethics360/docs/indonesia_-_law_no_31_of_1999_on_t.

⁵⁸ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fad/bro/2005/0001/ddd/pdfv/281750-etiske_retningslinjer_engelsk_revidert.pdf, Letöltés: 2023.06.17.

⁵⁹ 18 U.S.C. § 203, 205.

⁶⁰ 18 U.S.C. § 209.

⁶¹ 18 U.S.C. § 208.

⁶² 18 U.S.C. § 207.

amelyek - a szabályozás alanyi körére vonatkozóan - azon személyekre fókuszálnak, akik a közbizalom letéteményesei, így nagyobb esély van a közszférát érintő bármely reputációs veszteség megelőzésére. A szabályozás tartalmának is nagy szerepe van, fontos, hogy minden lényeges esetkör tekintetében megfelelő és egyértelmű iránymutatást nyújtson az érintetteknek, ezek hatékonysága útmutatókkal, képzésekkel tovább

fokozható. A rendszeres nyilatkozattétel és annak szakértelemmel történő ellenőrzése szintén hatékonyságot növelő tényező, amelyre egy jól működő intézményi keretrendszer teheti fel a koronát. Ez a tárház, amennyiben szükséges, különböző szankciókkal erősíthető. A cél annak elérése, hogy az összeférhetlenségi helyzetek könnyen felismerhetőek és ezáltal elkerülhetőek vagy kezelhetőek legyenek.

STATISZTIKA

A 2022. évi közbeszerzési eljárások elemzése az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint

Rezső Orsolya, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2023.8.5

Címszavak: ajánlatkérő, közbeszerzés, statisztika, önkormányzat, helyi szervezet, minisztérium, közjogi szervezet, központi szervezet, közszolgáltató szervezet, támogatott szervezet, egyéb szervezet

Definíció alapján, ajánlatkérő szervezeteknek nevezzük a hatályos közbeszerzési törvény szerint közbeszerzésre kötelezett szervezeteket. Ezekre a szervezetekre általában az alábbi csoportbontást alkalmazzuk:

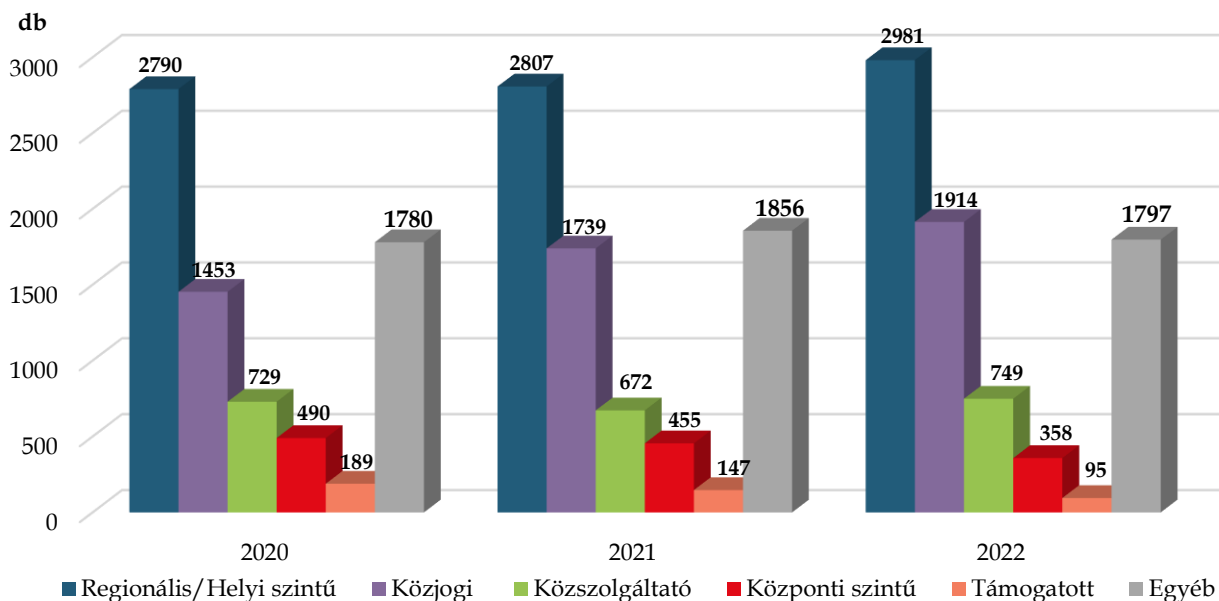
- regionális/helyi szintű szervezetek (pl.: önkormányzatok);
- központi szintű szervezetek (pl.: minisztériumok, költségvetési szervek);
- közjogi szervezetek (pl.: nonprofit szervezetek);
- közszolgáltató szervezetek (pl.: vízművek, áram-, és gázszolgáltatók);
- támogatott szervezetek (pl.: alapítványok, egyházak) és
- egyéb szervezetek (ide tartoznak pl. a Kbt.-t önként alkalmazó szervezetek, intézmények, szövetkezetek).

Ezen felül megkülönböztetünk un. „klasszikus ajánlatkérő” szervezeteket, mely kategóriába a A Közbeszerzési Hatóság 2019. április 1. napjától naprakész nyilvántartást vezet az ajánlatkérő szervezetekről, melyet a honlapján tesz közzé, ebben a nyilvántartásban a legtöbb szervezet regionális/helyi szintű ajánlatkérő szervezetként van regisztrálva.

A 2022. évi közbeszerzési eljárások¹ az ajánlatkérő szervezetek típusa szerinti elemzésének első lépésében a megelőző két év adataival történő összehasonlítást hajtjuk végre. Az első két grafikon a közbeszerzési eljárások legfőbb mutatóit, nevezetesen a számát és az értékét ábrázolja az ajánlatkérő szervezetek típusa szerinti megoszlásban 2020-2022 időszakban. Az 1. ábrán látható, hogy az ajánlatkérő szervezetek 2022. évben a megelőző évekhez nagyon hasonló arányokban bonyolítottak közbeszerzéseket az eljárások számának tekintetében. Bár volumenben folyamatosan emelkedett a regionális/helyi szintű szervezetekhez köthető eljárások száma az elmúlt 3 évben, de arányuk maradt 37-38 százalék körüli értéken. Talán az egyetlen említésre méltó változás a közjogi szervezetek esetében következett be: 2020-ról 2022-re megközelítette az 5 százalékpontot a hozzájuk kapcsolható eljárások számarányának növekedése. A közszolgáltató szervezetek számaránya stagnált, a központi szintű szervezeteké kis mértékben csökkent, a támogatott szervezetek szinte elhanyagolható mértékben folytattak le eljárásokat, az egyéb szervezetek viszont tartották a 23-24 százalékos körüli arányukat az eljárások számát illetően.

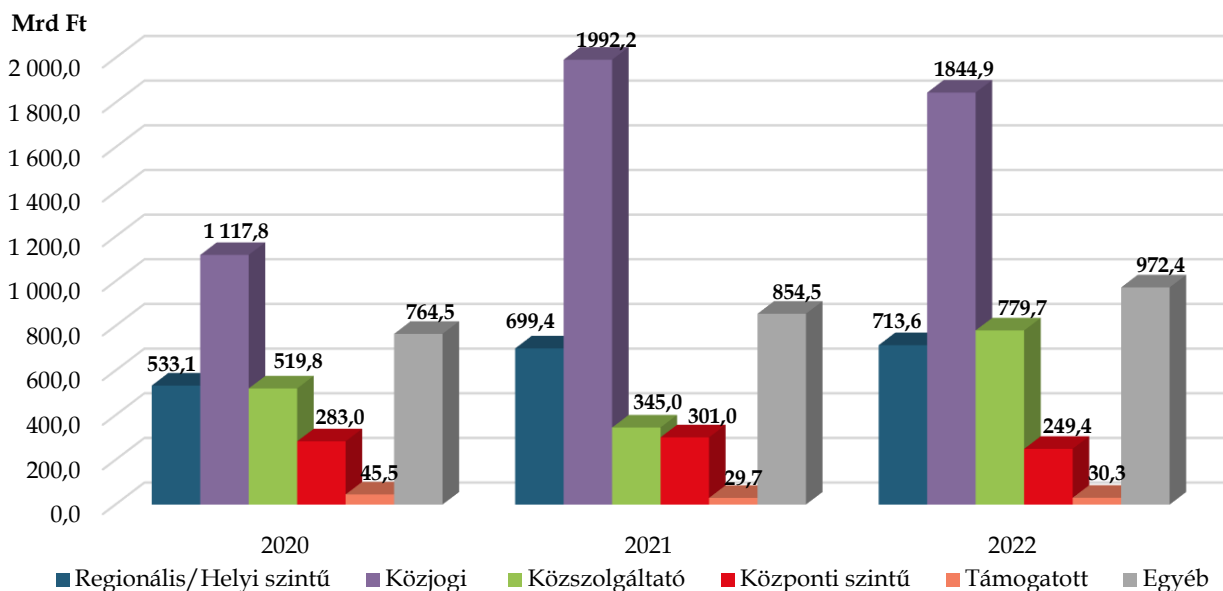
¹ Az eddigi gyakorlatnak megfelelően, közbeszerzési eljárás alatt most is az eredményes, ugyanakkor nem keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzéseket kell érteni.

1. ábra A közbeszerzési eljárások száma az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint (db), 2020-2022



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2. ábra A közbeszerzési eljárások értéke az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint (Mrd Ft), 2020-2022



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzések értékét tekintve nagyobb eltéréseket figyelhetünk meg (lásd: 2. ábra). Elmondható, hogy mindhárom évben a közjogi szervezetek folytattak le

legnagyobb értékben közbeszerzéseket, 2021-ben kiugró értékkel megközelítették az 50 százalékos arányt, de 2022-ben ez 40 százalékra mérséklődött. Figyelemre

méltó a közszolgáltató szervezetek eljárásai értékének több mint kétszeresre emelkedése 2021-ről 2022-re, ami arányaiban is majdnem duplázódást jelentett.

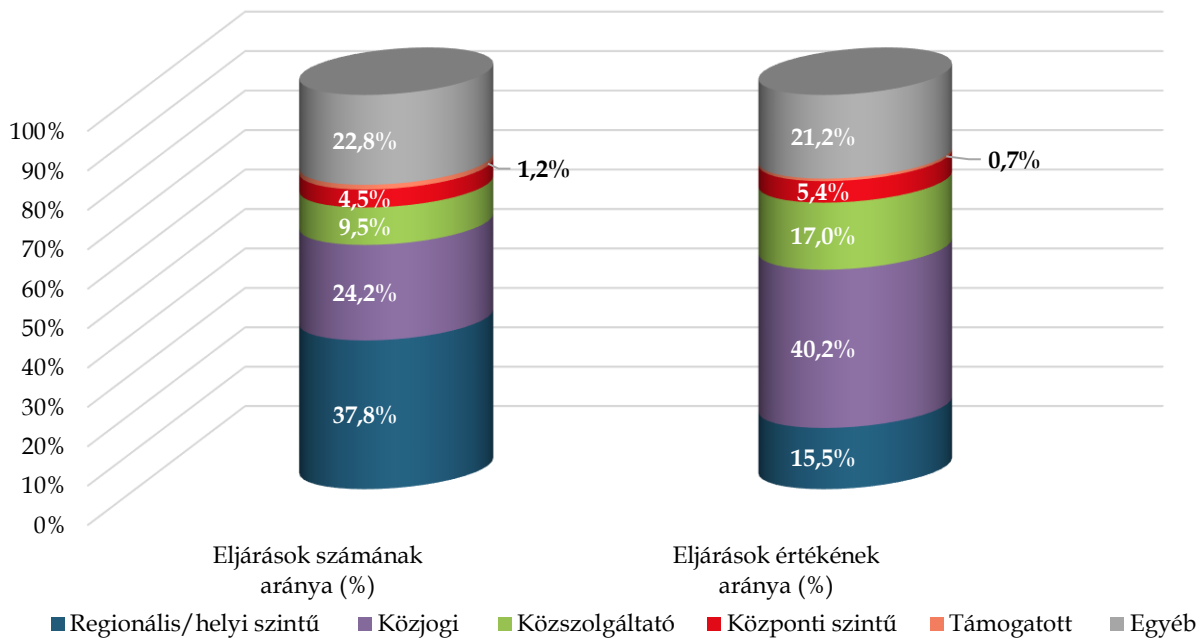
Az 1. táblázatban szerepelnek a 2022. évi közbeszerzési eljárások részletes adatai az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint, a 3. ábrán pedig a táblázat utolsó két oszlopa alapján a számarányok és értékarányok megoszlását tüntetjük fel. Leolvasható, hogy 2022-ben is a regionális/helyi szintű ajánlatkérő szervezetek bonyolították le a legtöbb közbeszerzési eljárást, közelítőleg 3000 darabot (2981). Ez az eredményesen zárult közbeszerzések több mint a harmadát jelentette (37,8%), azonban az eljárások értékének kevesebb mint hatoda, 15,5 százaléka volt köthető ezekhez a szervezetekhez. Az eljárások összértékének tekintetében viszont a közjogi szervezetek álltak az első helyen 1844,9 milliárd

forinttal, ez az összérték 40 százalékat tette ki, habár ezekhez a szervezetekhez csak 1914 darab eljárás kapcsolódott, ami az eljárások számának körülbelül a negyede volt. 2022-ben a legkisebb súllyal a támogatott szervezetek szerepeltek 1 százalék körüli szám-, és értékarányal. A központi szintű szervezetek 5 százalék körüli arányt képviseltek mind az eljárások számát, mind értékét tekintve, az egyéb szervezetek eljárásai pedig kicsit több mint az ötödét tették ki az eljárásoknak szintén mindkét arány vonatkozásában. Amennyiben a klasszikus ajánlatkérők vs. többi szervezet bontást alkalmazzuk az adatok elemzése során, akkor azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a közbeszerzések számából kétharmad-egyharmad arányban, értékek tekintetében közelítőleg 60-40 százalékos hányadban részesültek az említett ajánlatkérői csoportok.

1. táblázat

Ajánlatkérő szervezetek típusa	Eljárások száma (db)	Eljárások összértéke (Mrd Ft)	Eljárások számának aránya (százalék)	Eljárások értékének aránya (százalék)
Regionális/helyi szintű szervezetek	2981	713,6	37,80%	15,50%
Közjogi szervezetek	1914	1844,9	24,20%	40,20%
Közszolgáltató szervezetek	749	779,7	9,50%	17,00%
Központi szintű szervezetek	358	249,4	4,50%	5,40%
Támogatott szervezetek	95	30,3	1,20%	0,70%
Egyéb szervezetek	1797	972,4	22,80%	21,20%
Összesen:	7894	4 590,30	100,00%	100,00%
Ebből klasszikus ajánlatkérők:	5253	2807,9	66,50%	61,20%

3. ábra A közbeszerzési eljárások számának és értékének megoszlása az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint, 2022.



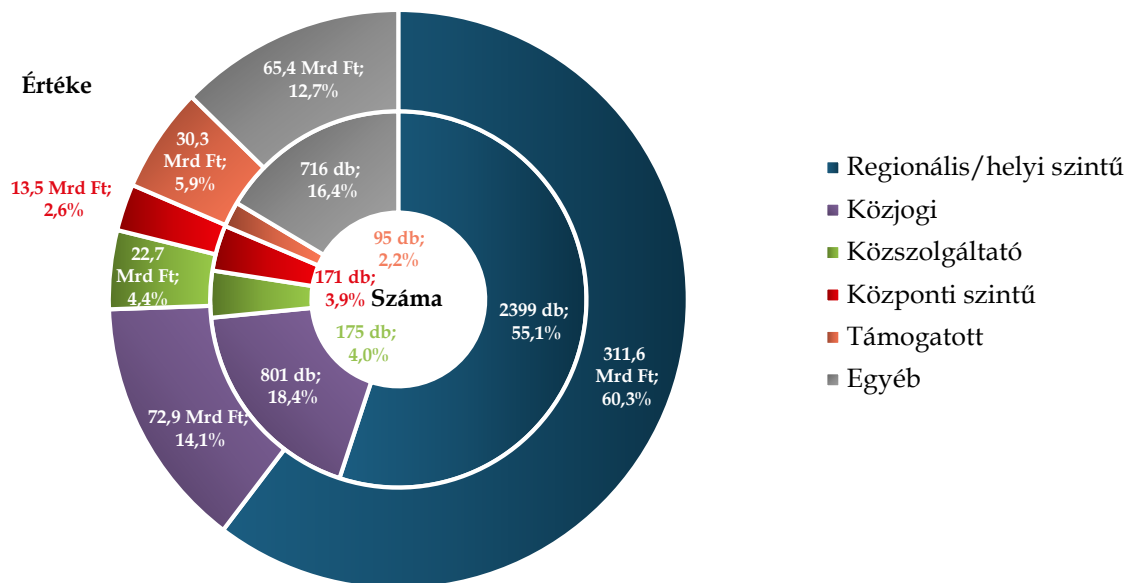
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A nemzeti eljárásrenden belül (lásd: 4. ábra) is a regionális/helyi szintű ajánlatkérő szervezetek játszották a legfontosabb szerepet, az eljárások több mint a felét ezek a szervezetek bonyolították le, szám szerint 2399 darabot 311,6 milliárd forint értékben, ami a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések összértékének több mint a 60 százalékát jelentette. A közjogi szervezetek és az egyéb szervezetek is viszonylag jelentősebb hányadot képviselve járultak hozzá a közbeszerzések darabszámához és összértékéhez, annak ellenére, hogy a közjogi szervezetek nemzeti eljárásrendű közbeszerzéseinek értéke a megelőző, azaz 2021. évi érték 60 százalékára esett vissza. Hasonlóan az előző évhez a központi szintű-, a közszolgáltató- és a támogatott szervezetek 2022-ben is szinte elhanyagolható, 5 százalék körüli vagy az alatti arányban vettek csak részt a közbeszerzésekben, mind az eljárások számának, mind értékének tekintetében.

Az uniós eljárásrenden belül (lásd: 5. ábra) viszont egészen más megoszlást tapasztalhatunk: a legtöbb eljárást, 1113 darabot - ami az összes uniós eljárásnak közel

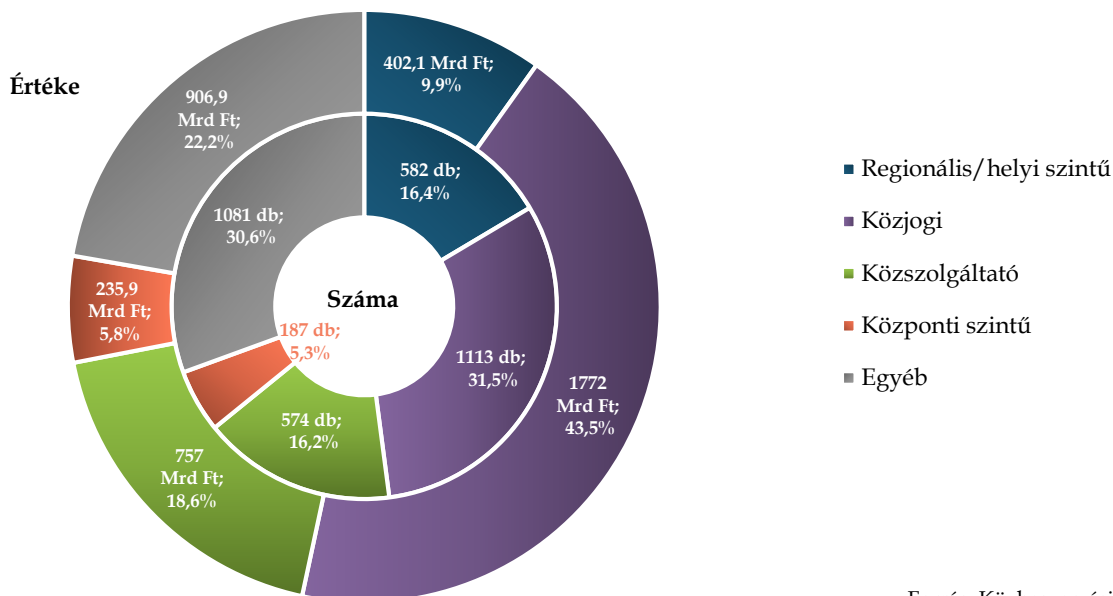
harmadát jelentette -, a közjogi szervezetek folytatták le, mintegy 1772 milliárd forint értékben, ami az uniós összérték 43,5 százalékát tette ki. Az előző évhez viszonyítva a közjogi szervezetek uniós eljárásrendű közbeszerzéseinek darabszáma jelentősen, majdnem 30 százalékkal megnőtt, míg az értékük 5 százalékos csökkenést mutatott. Az egyéb kategóriába tartozó szervezetek is számottevő hányadot tettek ki, mind az érték, mind a darabszám tekintetében. A regionális ajánlatkérő szervezetek viszont nem játszottak jelentősebb szerepet, a közbeszerzések 16,4 százalékát bonyolították le, értékarányban pedig még kisebb hányadot, csupán 10 százalékot képviseltek. Az előző évhez képest a legnagyobb változás a közszolgáltató szervezetek esetében történt, melyekhez tartozó uniós közbeszerzések értéke és értékaránya is több, mint kétszeresére emelkedett. A központi szintű szervezetekhez köthető közbeszerzések aránya kis mértékben csökkent és jól látszik az is, hogy a támogatott szervezetekhez, mint ajánlatkérőkhöz köthető közbeszerzések nem érték el az uniós értékhatárt, ezért nem szerepelnek az ábrán.

4. ábra: A közbeszerzési eljárások számának (db) és értékének (Mrd Ft) megoszlása a nemzeti eljárásrendben az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint, 2022.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

5. ábra: A közbeszerzési eljárások számának (db) és értékének (Mrd Ft) megoszlása az uniós eljárásrendben az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint, 2022.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

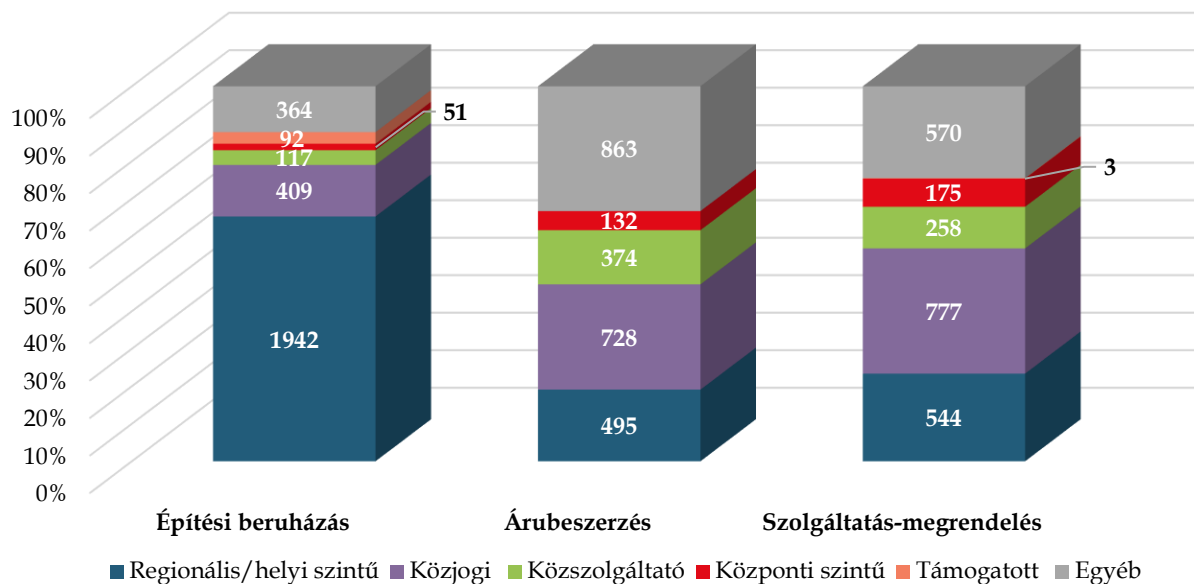
A beszerzés tárgya szerint (építési beruházás, árubeszerzés, szolgáltatás-megrendelés) vizsgálva az adatokat (lásd: 6. és 7. ábra), megállapítható, hogy hasonlóan az előző évhez, 2022-ben is a regionális/helyi szintű

ajánlatkérő szervezetek bonyolították le a legtöbb építési beruházást (1942 db), ami az építési beruházások összes számán belül több, mint 65 százalékos arányt képviselt és fordítva is ugyanez az értékarány adódik: a

regionális/helyi szervezetek közbeszerzéseinek közel kétharmada építési beruházás volt. Ha az árubeszerzésen belüli arányokat vizsgáljuk, akkor az látszik, hogy az egyéb szervezetek folytatták le a legtöbb eljárást, szám szerint 863 darabot, ami az összes árubeszerzés egyharmadát jelentette, az egyéb szervezetek eljárásainak pedig közel felét (48%) tette ki ez a típusú beszerzés. A szolgáltatás-megrendelésekből a legtöbb eljárást a közjogi szervezetek bonyolították le, 777 darab közbeszerzéssel ez a harmadát tette ki a szolgáltatás típusú eljárásoknak, és az is elmondható, hogy a közjogi

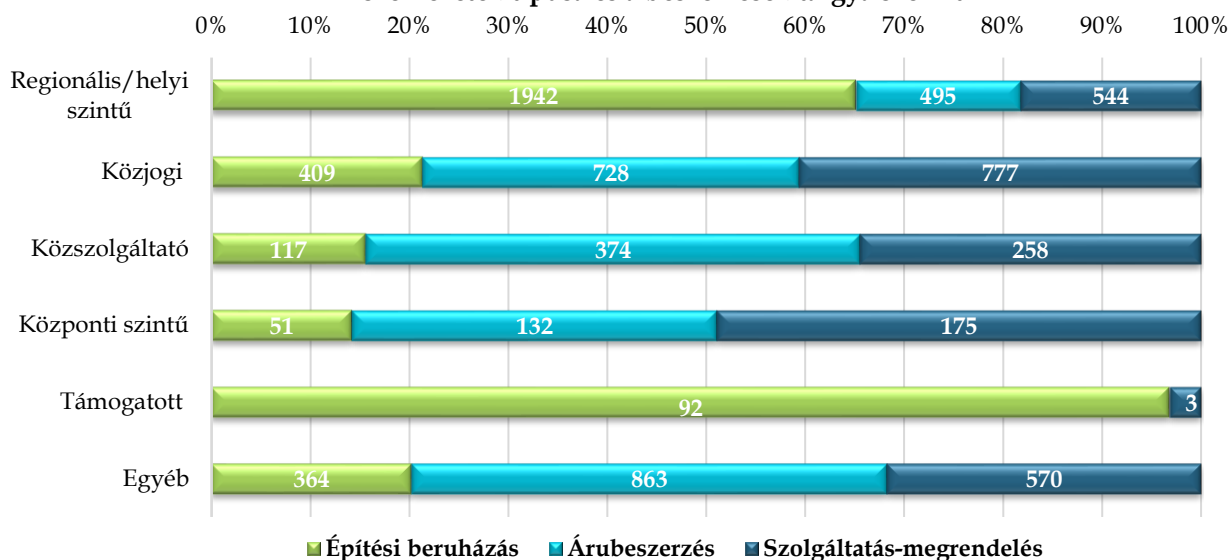
szervezetek esetében ez a beszerzési típus dominált, meghaladva a 40 százalékos arányt. A közszolgáltató szervezetek által lefolytatott közbeszerzések fele árubeszerzés tárgyú eljárás volt, a központi szintű szervezetek beszerzéseinek közel fele pedig szolgáltatás-megrendelés. A támogatott szervezetek közbeszerzéseinek több, mint 96 százaléka volt építési beruházás és árubeszerzés tárgyú eljárás nem kapcsolódott hozzájuk, ugyanis a Kbt. alapján a támogatott szervezeteknek árubeszerzés megvalósítása esetén sosem kell közbeszerzést lefolytatniuk.

6. ábra: A 2022. évi közbeszerzési eljárások számának (db) megoszlása a beszerzések tárgya és az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

7. ábra: A 2022. évi közbeszerzési eljárások számának (db) megoszlása az ajánlatkérő szervezetek típusa és a beszerzések tárgya szerint

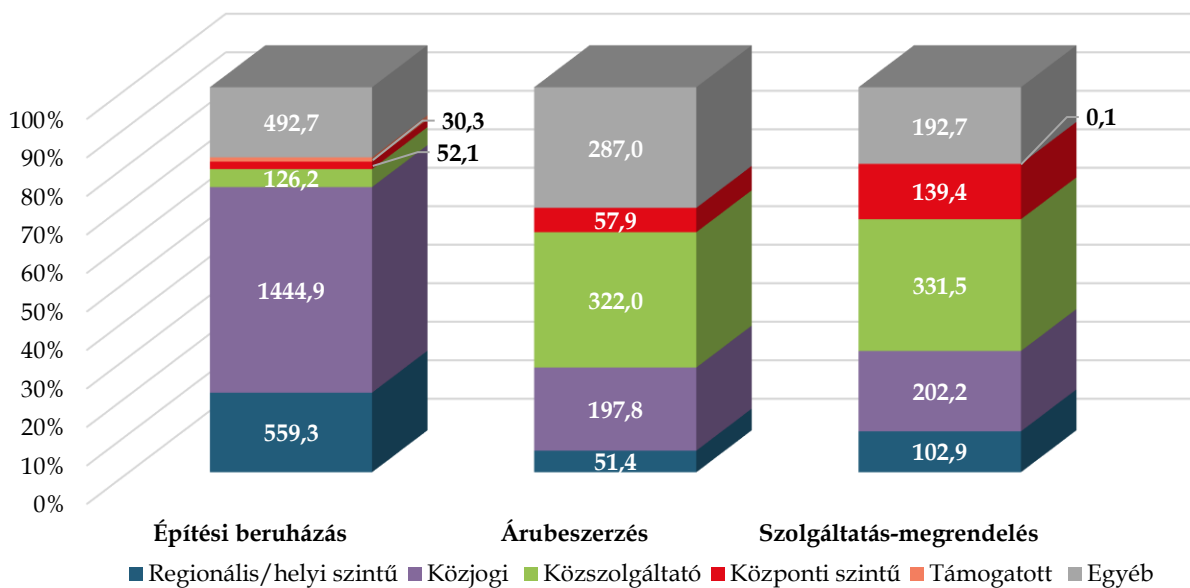


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzési eljárások értékének a beszerzések tárgya és az ajánlatkérő szervezetek típusa szerinti megoszlását a 8. és 9. ábrák mutatják be. Az építési beruházások összértékének több, mint a fele közjogi szervezetek eljárásaihoz volt köthető, az árubeszerzések értékének közelítőleg harmada közszolgáltató szervezetek, másik harmada az egyéb szervezetek eljárásaiban valósult meg, a szolgáltatás-megrendelések értékének majdnem 35 százaléka szintén a közszolgáltató szerve-

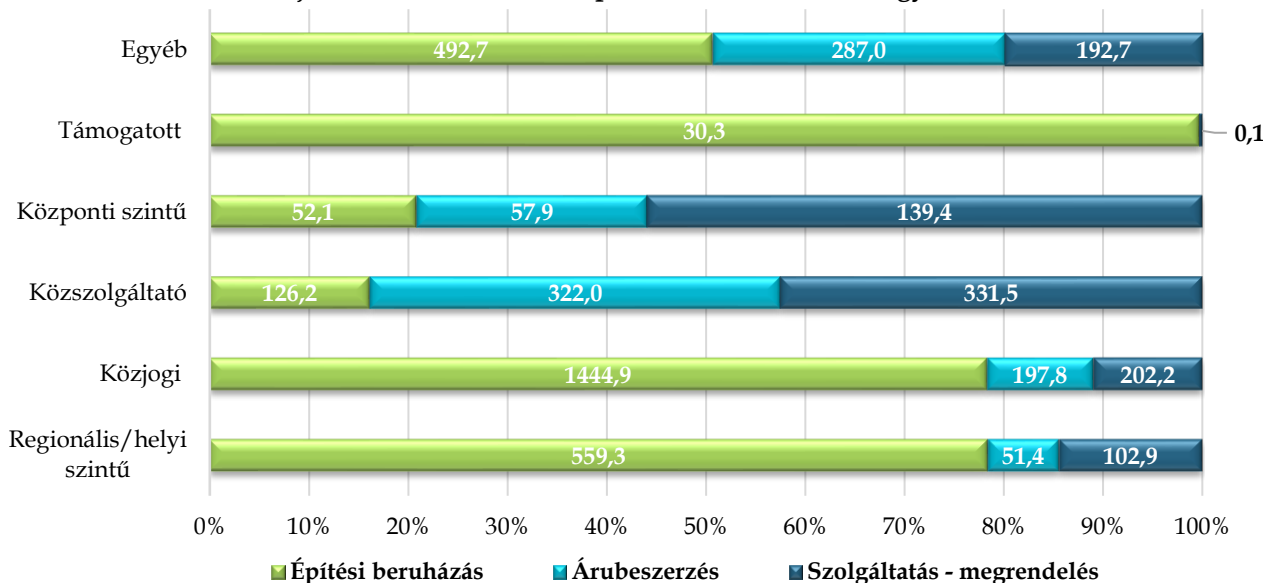
zetekhez kapcsolódott. A 9. ábráról az is leolvasható, hogy az összérték tekintetében az építési beruházások domináltak az ajánlatkérő szervezetek többségénél: a támogatott szervezeteknél szinte 100 százalékos, a regionális- és közjogi szervezeteknél kb. 78 százalékos, az egyéb szervezeteknél több, mint 50 százalékos arányt képviselve. A központi szintű ajánlatkérőknél és a közszolgáltató szervezeteknél a szolgáltatás-megrendelés tárgyú közbeszerzések értéke volt a legnagyobb.

8. ábra: A 2022. évi közbeszerzési eljárások értékének (Mrd Ft) megoszlása a beszerzések tárgya és az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

9. ábra: A 2022. évi közbeszerzési eljárások értékének (Mrd Ft) megoszlása az ajánlatkérő szervezetek típusa és a beszerzések tárgya szerint



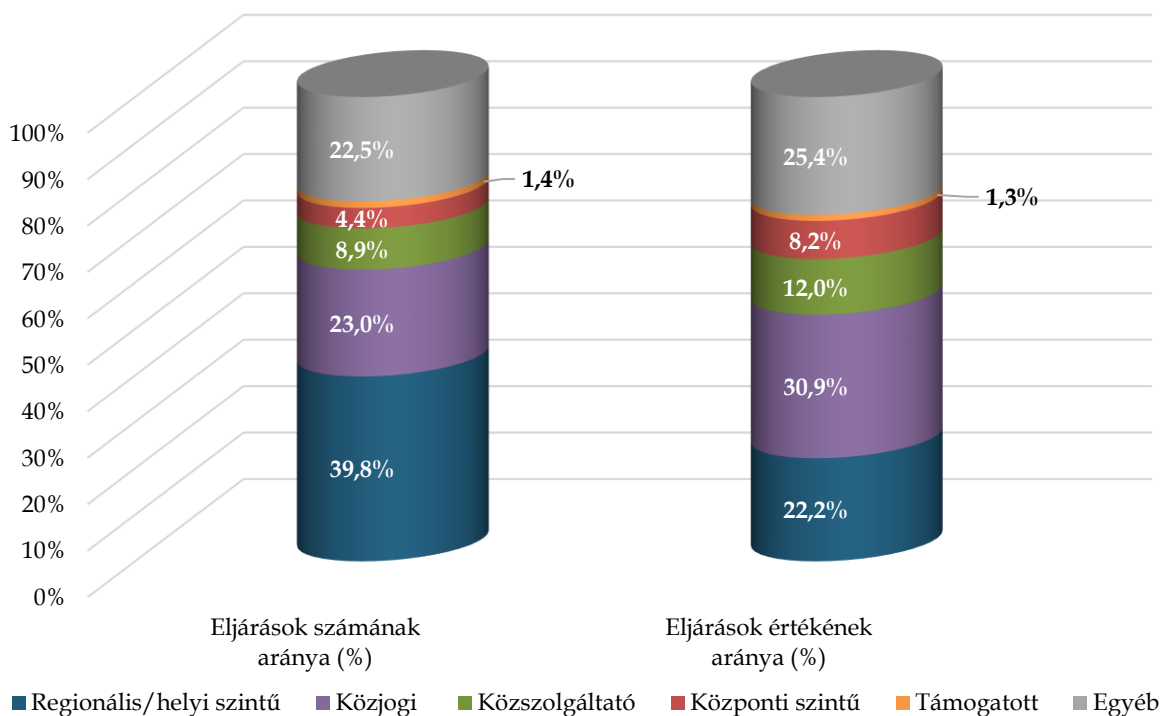
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A mikro-, kis- és középvállalkozások (kkv-k) által elnyert közbeszerzési eljárásokat az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint vizsgálva (lásd: 10. ábra), az eljárások számának arányait tekintve nagyon hasonló megoszlást tapasztalhatunk az összes eljárás arányaihoz, - ez utóbbit a 3. ábra szemléltette - legfeljebb 1-2 százalékpontos az eltérés mértéke és az ajánlatkérő szervezetek sorrendje is megegyezik. Amennyiben a megelőző, 2021-es év megoszlásaival vetjük össze a 2022. évre vonatkozó arányokat, hasonló következtetést vonhatunk le, a legnagyobb eltérés is csupán 2 százalékpont alatt maradt. A legtöbb eljárást a kkv nyertesek közül is a regionális/helyi szintű ajánlatkérő szervezetek folytatták le, 2654 darabot a 6658-ból, az eljárások számának ez majdnem 40 százalékat tette ki. 2022-ben a kkv-k által elnyert eljárások 23 %-át közjogi szervezet ajánlatkérők, míg 22,5 %-át az egyéb kategóriába tartozó ajánlatkérő szervezetek folytatták le. egy évvel korábban, 2021-ben az egyéb szervezetek pár százalékkal nagyobb arányt képviseltek, mint a közjogi szervezetek.

A közszolgáltató szervezetek kkv nyertest tartalmazó eljárásainak aránya 10 százalék alatt maradt, a központi szintű szervezeteké pedig az 5 százalékot sem érte el. A támogatott szervezetek bonyolították le a legkevesebb eljárást (91 db), ami a 2 százalékos számarányt sem érte el.

Az eljárások értékének megoszlása az összes eljárás és a kkv nyertes eljárások esetében már nagyobb eltéréseket mutat, mint az eljárások számának megoszlása, ezeket az értékarányokat a diagramokon a jobboldali hengerek szemléltetik. A közjogi szervezetek közbeszerzéseinek az értékaránya közel 10 százalékpontos különbségre rúg a 2 különböző esetben, ezek az ajánlatkérők körülbelül 31 százalékban vették ki a részüket a kkv nyertes eljárások összértékéből, míg az összes eljárás esetében az arányuk 40 százalék volt. A regionális/helyi szintű szervezetek esetében viszont a kkv nyertest tartalmazó eljárások aránya nagyobb kb. 7 százalékponttal az összes eljárásra vonatkozó aránynál, a többi szervezet esetében nem számottevő a differencia.

10. ábra 2022-ben a kkv-k által elnyert közbeszerzési eljárások számának és értékének megoszlása az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint

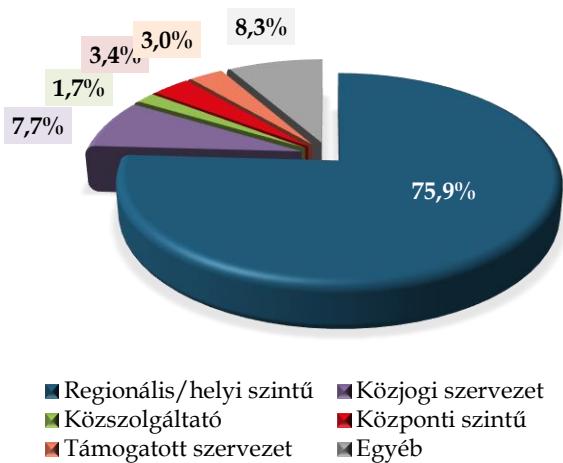


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az egyes ajánlatkérői csoportok fenntarthatósági (környezetvédelmi és szociális) szempontokat figyelembe

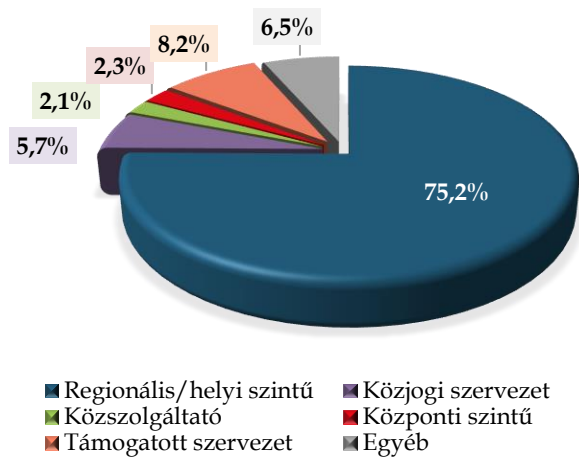
vevő közbeszerzéseinek megoszlásait a 11-14. ábrák szemléltetik.

11. ábra A zöld közbeszerzések számának megoszlása (%) az ajánlatkérők típusa szerint, 2022.



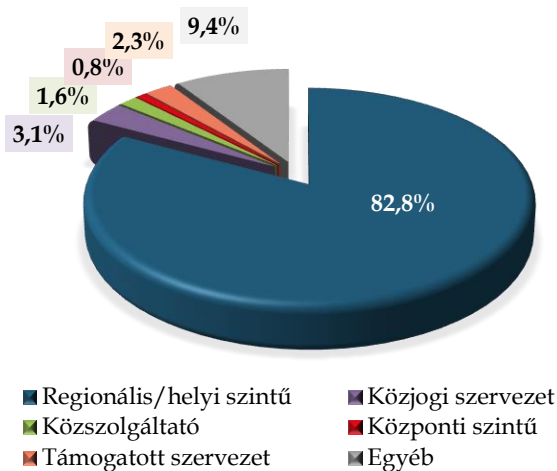
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

12. ábra A zöld közbeszerzések értékének megoszlása (%) az ajánlatkérők típusa szerint, 2022.



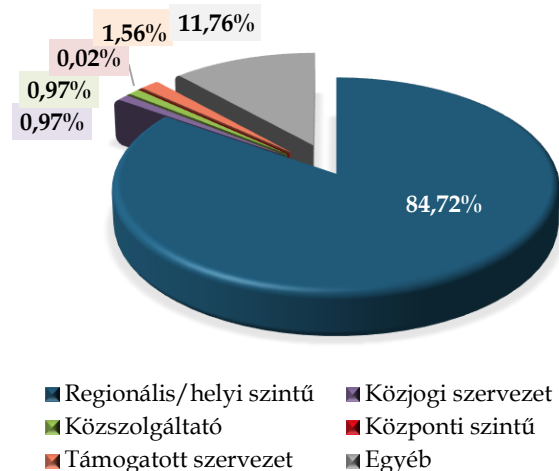
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

13. ábra A szociális közbeszerzések számának (db) megoszlása az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint, 2022.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

14. ábra A szociális közbeszerzések értékének (Mrd Ft) megoszlása az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint, 2022.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Amint az a kördiagramokból szembejövő, 2022-ben is mind a zöld, mind a szociális szempontokat legtöbbször a regionális/helyi szintű ajánlatkérő szervezetek vették figyelembe a közbeszerzési eljárásaik során. A zöld közbeszerzések több, mint a háromnegyedét ezek az ajánlatkérő szervezetek bonyolították le (11. ábra) és a zöld közbeszerzések összértékéhez is ilyen arányban járultak hozzá. (12. ábra). A többi szervezet részesedése

a zöld közbeszerzésekben mind számarányban, mind értékarányban 10 százalék alatt maradt.

A szociális szempontú közbeszerzéseken belül még nagyobb hányadot képviseltek a regionális/helyi szintű szervezetek: az eljárások számából több, mint 80 százalék, az eljárások értékarányából pedig közel 85 százalék részesedést értek el. Jelentősebb, 10 százalék körüli részarányt képviseltek még az egyéb szervezetek

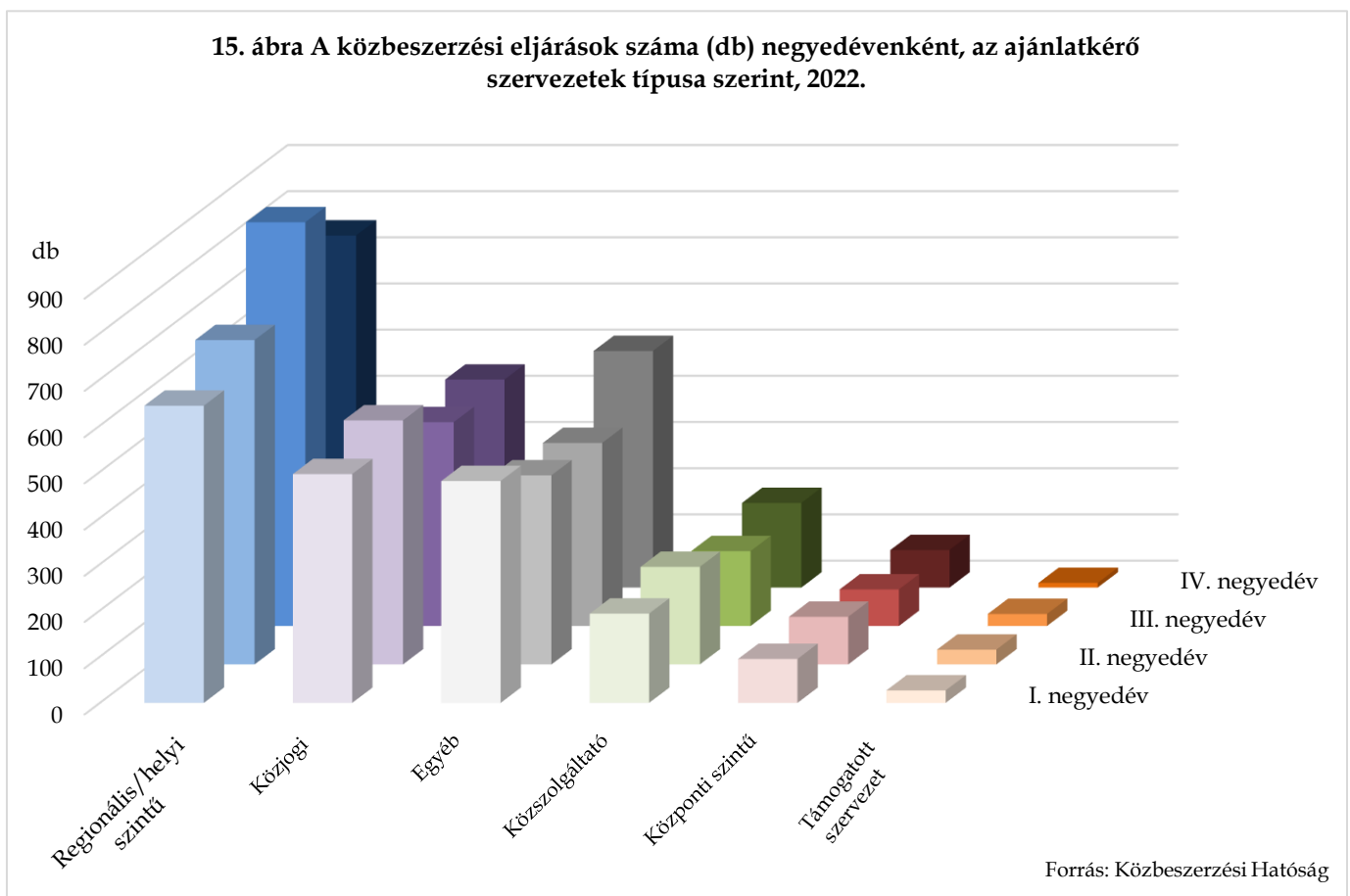
a szociális szempontú közbeszerzéseken belül mind a számarány, mind az értékarány tekintetében. A többi ajánlatkérő viszont csupán csak néhány eljárásban vette figyelembe a szociális szempontokat: a központi szintű szervezetek 1 db; közszolgáltató szervezetek 2 db; támogatott szervezetek 3 db; közjogi szervezetek 4 db eljárás során. Hozzá kell tenni, összességében is csekély a száma és az értéke a szociális közbeszerzéseknek: 2022-ben 128 darab ilyen közbeszerzést bonyolítottak le, melyek összértéke a 20 milliárd forintot sem érte el.

Az egyes ajánlatkérői csoportok közbeszerzési eljárásainak számát negyedévenként vizsgálva (lásd: 15. ábra), megállapítható, hogy a regionális/helyi szintű szervezetek minden negyedévben domináns szerepet játszottak, a közbeszerzési eljárások mindig több, mint harmadát, sőt a 3. negyedévben közel felét, 44 százalékát bonyolították. Az is elmondható, hogy a többi szervezet által lefolytatott közbeszerzési eljárások száma viszonylag egyenletes eloszlást mutatott az egyes negyedévek között, azaz az egyes negyedévekben az

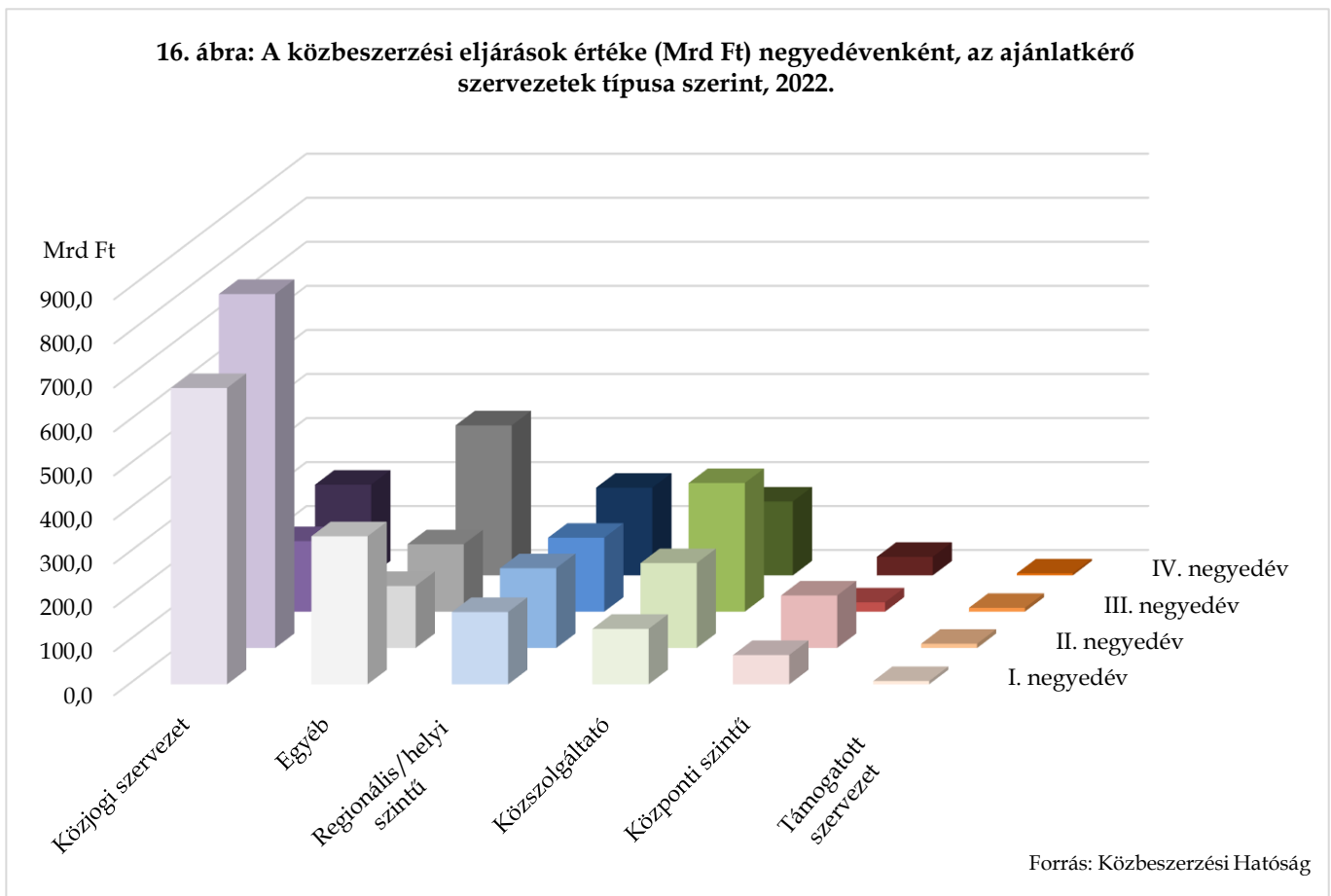
eljárások közelítőleg a negyedét folytatták le, kivéve a támogatott szervezetek, ahol a kis számosság miatt arányaiban nagyobbak az eltérések.

Az eljárások értékét ábrázolva már hektikusabb képet kapunk: (lásd: 16. ábra), ebben az esetben nem a regionális/helyi szintű ajánlatkérő szervezetekhez tartoztak a legnagyobb értékű közbeszerzések, ugyanis ezekhez az összérték csak kb. 15 százaléka kapcsolódott. Az első két negyedévben a közjogi szervezetek produkáltak kiugró értékeket az eljárások összegére vonatkozóan, azok több, mint felét kiteve, míg a 3. negyedévben a közszolgáltató szervezetek, a 4. negyedévben pedig az egyéb szervezetek végeztek az első helyen. A támogatott szervezetek részesedése elhanyagolható volt az egyes negyedévekkel szemben, ahogy az egész évre érvényesen is 1 százalék alatt maradt. Az adott szervezetek egyes negyedévekre vonatkozó maximális és minimális értékarányai között jelentős különbségek adódtak, a közjogi szervezetek esetében ez több mint 35 százalékpontos eltérést is eredményezett.

15. ábra A közbeszerzési eljárások száma (db) negyedévenként, az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint, 2022.



16. ábra: A közbeszerzési eljárások értéke (Mrd Ft) negyedévenként, az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint, 2022.



A különböző ajánlatkérő szervezetek közbeszerzési eljárásait vizsgálhatjuk európai uniós forrást felhasználó operatív programok szerint is, melyek közül a leggyakoribb és legtöbb támogatást nyújtó programok az alábbiak: TOP: Terület- és Településfejlesztési Operatív Program, GINOP: Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program, KEHOP: Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program, EFOP: Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program, VEKOP: Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program, KÖFOP: Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Operatív Program, VP: Vidékfejlesztési Program, IKOP: Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program. 2022-ben még jelentős forrás kötődött az un. RRF (Recovery and Resilience Facility): Helyreállítási és Ellenállóképességi eszközhöz, több, mint 152 milliárd forint összértékben közel 50 darab eljárás nyert finanszírozást az RRF-hez kapcsolódóan. Itt meg kell jegyezni, hogy ezek az információk nem az uniós támogatás nagyságára vonatkoznak, ugyanis az adatforrásként felhasznált eredménytájékoztató hirdetményekből csak az derül ki, hogy az adott közbeszerzés kapcsolatos-e európai uniós alapok-

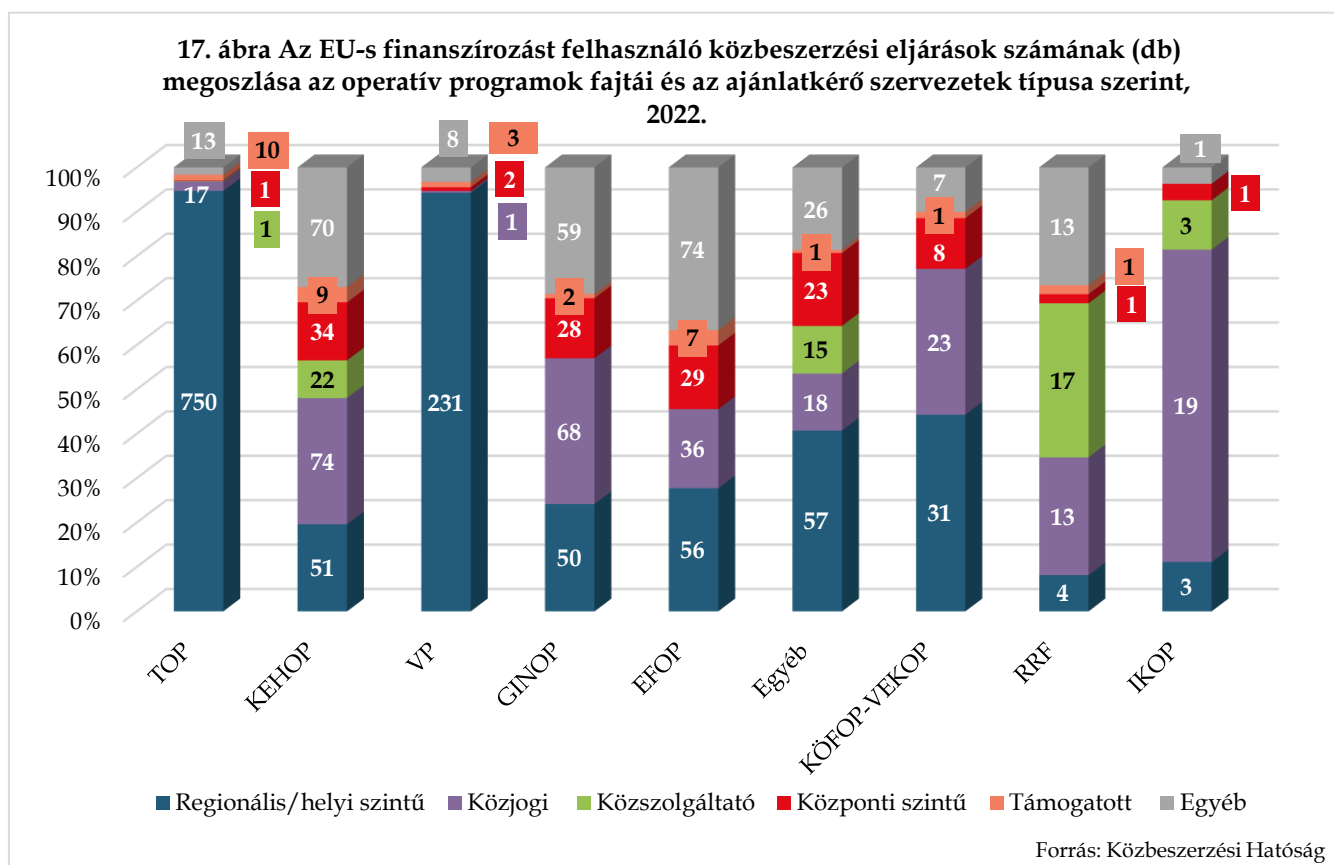
ból finanszírozott programmal, de a támogatás konkrét összegére nincs adatunk. A 2187 darab európai uniós forrást felhasználó közbeszerzési eljárásból körülbelül 200 esetben nem derült ki a hirdetményekből a finanszírozást biztosító konkrét program neve, így csupán 1992 darab eljárás került elemzésre. A 17. és 18. ábra mutatja be ezeknek a közbeszerzési eljárásoknak az operatív programok és az ajánlatkérő szervezetek típusa szerinti megoszlását. Az értékarányokra ugyanez statisztikailag nem volt értelmezhető, mert az összérték, több mint a fele (55,9%) kapcsolódott a nem ismert programokból finanszírozott eljárásokhoz. Az ábrák oszlopdiaagramjai változatos arányú eloszlást mutatnak az eljárások számára vonatkozóan, de ezek az ajánlatkérői arányok nem meglepőek, mert az egyes operatív programok tárgyuknál fogva jobban irányulnak a regionális szervezetek, pl. önkormányzatok felé, mások a közfogl. szervezeteket támogatják vagy a közzolgáltatókat stb., tehát ez a megoszlás az operatív programok sajátosságait tükrözi. Így az is érthető, hogy egyes ajánlatkérők esetében bizonyos programok zéró értékkel szerepelnek, pl. a közzolgáltató szervezetek nem

vettek igénybe EFOP, GINOP, KÖFOP, VEKOP, VP támogatásokat, a támogatott szervezetek nem használtak fel IKOP forrást.

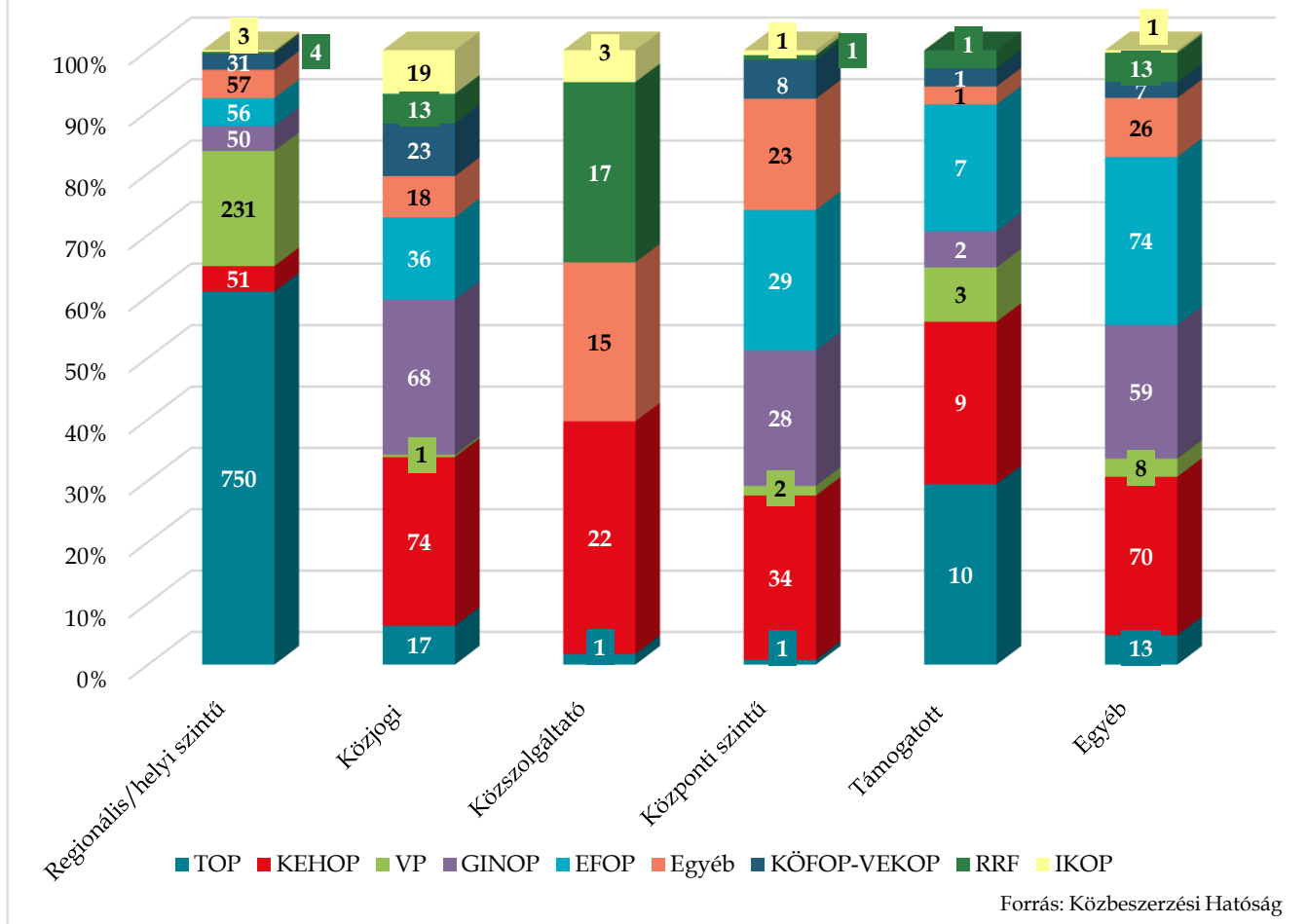
Összességében elmondható, hogy az EU-s finanszírozást tartalmazó közbeszerzés több, mint 60 százalékát, 1233 darab eljárást, a regionális ajánlatkérők bonyolították le, és ezek szintén kb. 60 százalékát a TOP programból elnyert támogatást használta fel, így ez a 750 db eljárás az összes EU-s támogatottságú eljárás több mint harmadát tette ki. Szintén a programok sajátosságaival magyarázható, hogy VP programból és a TOP programból támogatott eljárások közel 95 százaléka a helyi szintű ajánlatkérőkhöz kapcsolódott. Szembetűnő,

hogy az IKOP programból finanszírozott eljárások több, mint 70 százaléka közjogi szervezet ajánlatkérőkhöz tartozott.

A közszolgáltató szervezetek eljárásai legnagyobb részt (37,9%) a KEHOP programból nyertek el finanszírozást, 30 százalékuk pedig RRF-hez kapcsolódott. A központi szintű szervezetek eljárásai szinte azonos 20-25 százalékos arányban részesültek a KEHOP, GINOP, EFOP és egyéb programokból. A KEHOP programból a regionális szintű szervezeteken kívül a többi ajánlatkérői csoport eljárásainak kb. negyede részesült, amint az jól látszik a 18. ábráról.



18. ábra Az EU-s finanszírozást felhasználó közbeszerzési eljárások számának (db) megoszlása az ajánlatkérő szervezetek típusa és az operatív programok fajtája szerint, 2022.



Az ajánlatkérő szervezetek régiója szerint is vizsgálhatjuk a közbeszerzési eljárásokat, de ebben az esetben figyelmen kívül kell hagynunk azt a kb. 200 db eljárást, amiben több ajánlatkérő, több megyével szerepel, mert egyébként nem lenne egyértelmű a besorolás.

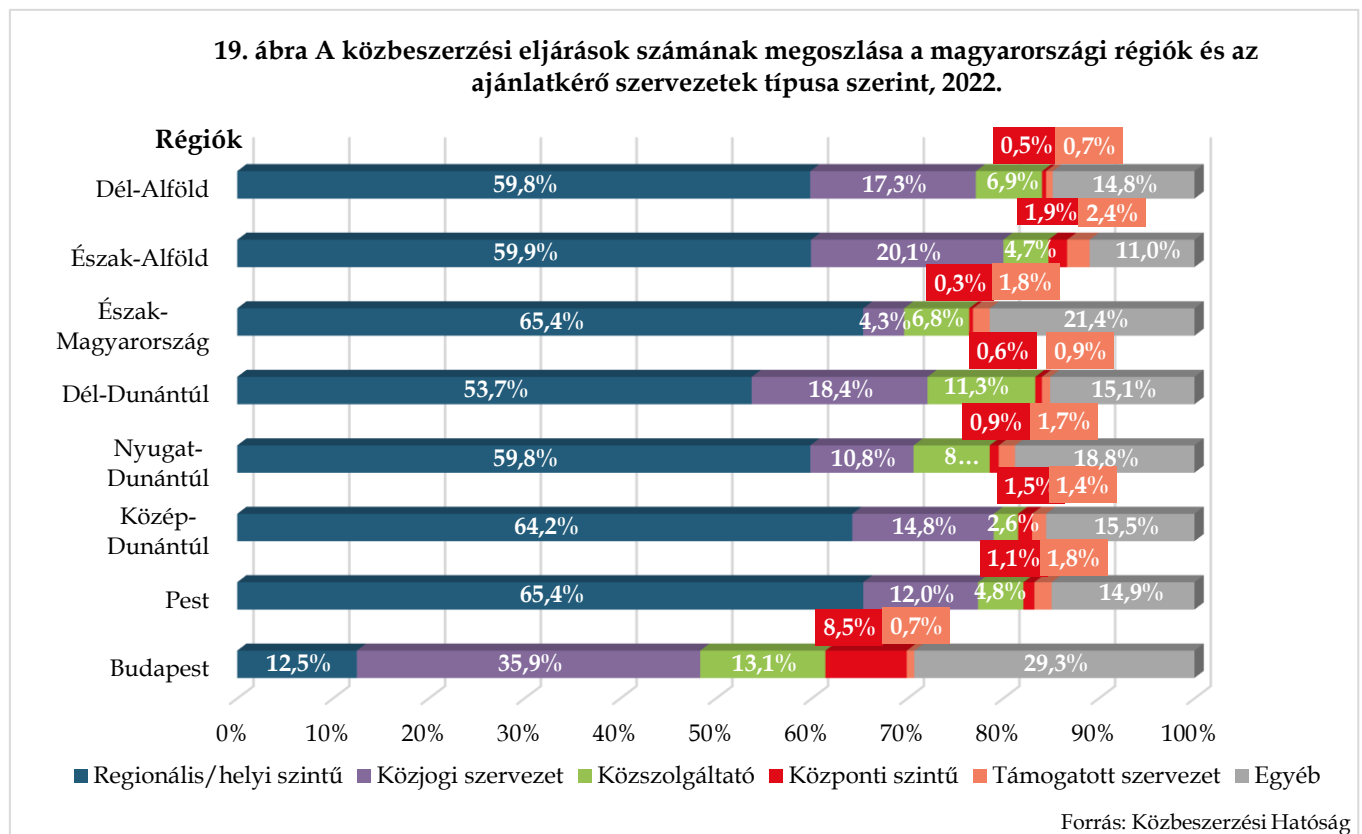
A 19. ábra a közbeszerzési eljárások számarányait ábrázolja a magyarországi tervezési-statisztikai régiók (NUTS 2)² és az ajánlatkérő szervezetek típusai szerinti felosztásban. Látható az ábrából, hogy az ajánlatkérői csoportokhoz kapcsolódó közbeszerzések megoszlása a vidéki régiókban nagyjából hasonló képet mutat, az arányok minimális és maximális értékei közötti különbség 16 százalékpontot nem haladja meg. Budapest

kivételeével az összes régióban a regionális/helyi szintű ajánlatkérő szervezetek bonyolították le a közbeszerzések több mint felét, Közép-Dunántúlon pedig, több mint a kétharmadát. A központi szintű- és a támogatott szervezetek eljárásainak számaránya nem volt releváns, minden egyes régióban 4 százalék alatt maradt. A közjogi szervezetek az észak-magyarországi régiótól eltekintve, ahol csak 4 százalék körüli volt az arányuk, általában 10-20 százalék körüli értékeket vettek fel a vidéki régiókban. A közszolgáltató szervezetek beszerzéseinek számarányai Budapesten kívül 2-12 százalékot értek el, a közép-dunántúli régióban volt a legkisebb: 2,6%, Dél-Dunántúlon a legmagasabb az arányuk:

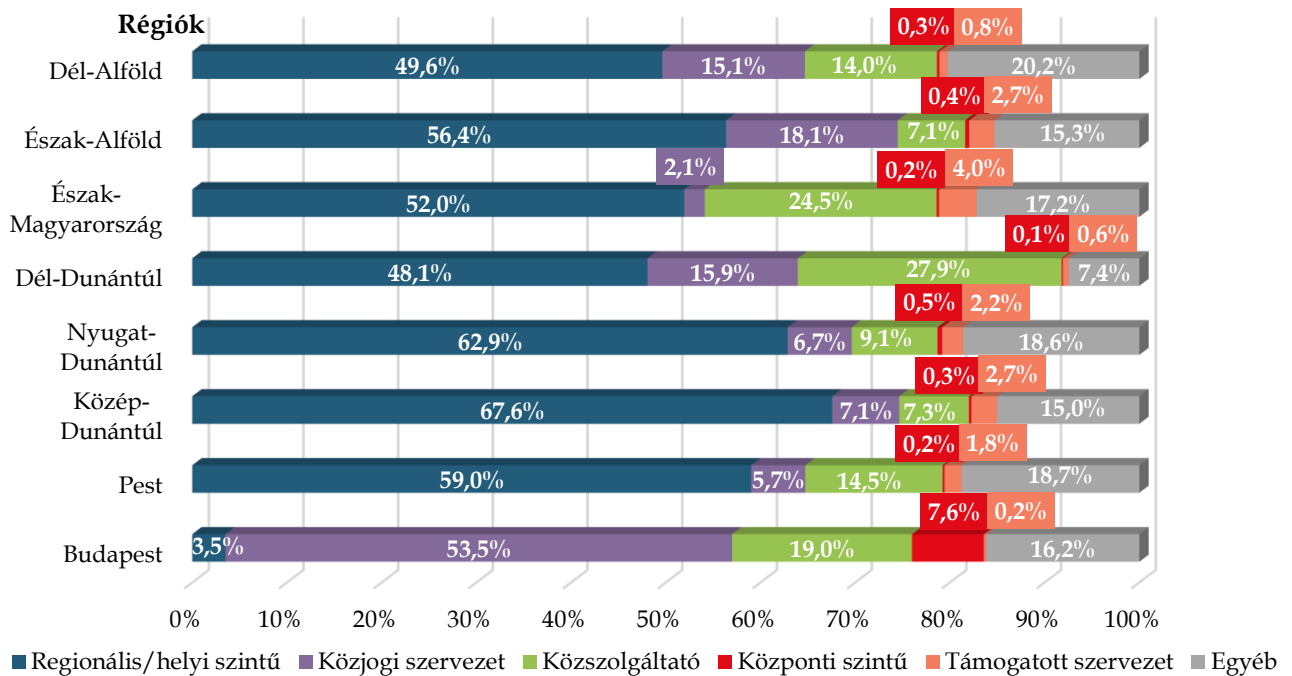
² Statisztikai célú területi egységek nomenklatúrája, az Eurostat által létrehozott hierarchikus osztályozás az Európai Unió területi egységeire vonatkozóan, mely jelenleg 4 szintből tevődik össze. Magyarországon (NUTS0) a nagyrégiók feleltethetők meg a NUTS 1, a tervezési-statisztikai régiók a NUTS 2, míg a vármegyék a NUTS 3 területi szintnek.

11,3%. Budapesten ezektől eltérő arányokat figyelhetünk meg: a közjogi szervezetek folytatták le a legtöbb közbeszerzési eljárást, több mint 1300 darabot, ez közel 36 százalékos arányt jelentett és ezeknek az eljárásoknak az értéke az összes közbeszerzés összértékének több, mint a felét tette ki (53,5%, 1717,7 Mrd Ft). Budapest sajátos helyzete megmagyarázza a központi szintű ajánlatkérő szervezetek eljárásainak a többi régióhoz képesti jelentősebb súlyát, valamint a regionális/helyi szintű szervezetek kisebb részarányát a budapesti közbeszerzési eljárásokból. A többi régiótól eltérően Budapesten a közjogi szervezetek eljárásai voltak a legrelevánsabbak, számarányuk meghaladta az egyharmadot, értékarányuk az 50 százalékot.

A 20. ábrán látható, hogy az eljárások értékének megoszlása többé-kevésbé hasonló arányokat mutat a számarányokéhoz képest, kivételt képeznek ez alól a budapesti közjogi szervezetek közbeszerzéseinek arányai, valamint a közszolgáltató szervezetek eljárásainak megoszlása úgy általában is, de legfőképpen Észak-Magyarországon, Pest vármegyében és a Dél-Dunántúlon, ezek eltérései 10 százalékpontnál nagyobbak. Elmondható az is, hogy a közszolgáltatók kevesebb, de nagyobb értékű eljárást bonyolítottak le, míg a regionális ajánlatkérő szervezetek inkább fordítva, több, de kisebb értékű közbeszerzést folytattak le.



20. ábra A közbeszerzési eljárások értékének megoszlása a magyarországi régiók és az ajánlatkérő szervezetek típusa szerint, 2022.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság



**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**