

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Társadalmi felelősségvállalásra irányuló szempontok alkalmazása a közbeszerzésekben Possibilities of applying social responsibility criteria in public procurements

Dr. Ripszám Dóra, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, Pécsi Tudományegyetem

DOI: 10.37371/KEP.2024.6.3

Címszavak: társadalmi felelősségvállalás, etikus termékek, etikus szolgáltatások, műszaki leírás, alkalmassági feltétel, értékelési szempont, szerződéses feltétel, védett foglalkoztató, szociális szempont

Absztrakt

Magyarország Alaptörvénye kimondja, hogy „felelőséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

Tanulmányom célja a társadalmi felelősségvállalásra irányuló szempontok közbeszerzésekben való alkalmazási lehetőségeinek feltárása. Írásomban vizsgálom ezen szempontok műszaki leírás részeként, alkalmassági feltételként, értékelési szempontként, illetve szerződéses feltételként való alkalmazását. Továbbá kitérek a védett foglalkoztatók számára fenntartott közbeszerzésekre is.

Abstract

The Fundamental Law of Hungary states that: „we bear responsibility for our descendants and therefore we shall protect the living conditions of future generations by making prudent use of our material, intellectual and natural resources.”

The aim of my study is to explore the possibilities of applying social responsibility criteria in public procurement. In my article I examine the application of these criteria as part of a technical specification, as suitability criteria, award criteria and contract terms. I will also briefly discuss the topic of reserved contracts.

Bevezetés

Magyarország Alaptörvénye kimondja, hogy „felelőséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”¹

Tanulmányom célja a társadalmi felelősségvállalásra irányuló szempontok közbeszerzésekben való alkalmazási lehetőségeinek feltárása.

A kutatásomban egyaránt felhasználtam primer és szekunder forrásokat. Szakirodalmi forrásokra, hazai és uniós jogi aktusokra, bírósági és döntőbizottsági határozatokra támaszkodtam.

Írásomban külön vizsgálom a társadalmi felelősségvállalásra irányuló szempontok műszaki leírás részeként, alkalmassági feltételként, értékelési szempont-

ként, illetve szerződéses feltételként való alkalmazását. Továbbá a védett foglalkoztatók számára fenntartott közbeszerzésekre is kitérek.

Az egyes alkalmazási lehetőségeket és korlátokat röviden, gondolatébresztő jelleggel fejtem ki. Azok teljeskörű feltárása nem képezi a tanulmány anyagát.

A gyakorlati alkalmazást és annak problémáit esetjogi ismertetéssel igyekszem alátámasztani.

Társadalmi felelősségvállalásra irányuló szempontok

„A szociálisan felelős – társadalmi szempontból felelős közbeszerzés (socially responsible public procurement – SRPP) olyan beszerzési tevékenységet takar, amelynek során figyelembe veszik a következő szociális szempontok legalább egyikét: munkalehetőség, tisztességes munka, a szociális és mun-

¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), Nemzeti Hitvallás.

kajogok tiszteletben tartása, társadalmi befogadás (ideértve a fogyatékkal élőkét is), esélyegyenlőség, hozzáférhetőség és minden felhasználó számára alkalmas kialakítás. Előzőeken túlmenően mérlegelésre kerülnek fenntarthatósági kritériumok is, köztük az etikus kereskedelem kérdései, valamint az önkéntes társadalmi felelősségvállalást (CSR) szélesebb körben alkalmazzák, betartva az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) és a közbeszerzési irányelvekben foglalt elveket.”²

Az ajánlatkérők etikus termékek és szolgáltatások vásárlásával, valamint közbeszerzési pályázatok igénybevételével folytathatnak társadalmilag felelős közbeszerzést a munkalehetőségek, a tisztességes munka, a társadalmi és szakmai befogadás, valamint a fogyatékkal élők és hátrányos helyzetű emberek jobb feltételeinek megteremtése érdekében. A felelősségteljes és etikus vásárlás egyúttal ösztönözheti arra is a vállalkozókat, hogy elkötelezzék magukat a termelési folyamat felelősségteljesebb és fenntarthatóbb irányítása és a munkavállalók foglalkoztatása mellett. Ez a társadalmilag felelős közbeszerzést stratégiai eszközzé teszi a szociális és munkaügyi politikák hatékony előmozdítására. Az Európai Bizottság célja, hogy elősegítse a társadalmilag felelősségteljes kritériumok átvételét a közbeszerzések során, és Európai Unió szerte előmozdítsa alkalmazásukat.³

A társadalmi felelősségvállalásra irányuló szempontok alkalmazásának rendszere

A szociális közbeszerzési eszköztár rendkívül szerteágazó.⁴

A közbeszerzési dokumentumok bármelyikében megjelenhetnek a szociális szempontok, így:

- műszaki leírás részeként;
- alkalmassági feltételként;
- értékelési szempontként;
- szerződéses feltételként;
- valamint ezek mellett védett foglalkoztatók számára fenntartott közbeszerzéseként.

Azt, hogy milyen mértékű szociális vállalásokra ösztönzik az ajánlattevőket, a beszerzés tárgya és az ajánlatkérő korábbi tapasztalatai, gyakorlottsága mindmind befolyásolhatják.⁵

Műszaki leírás

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) 58. § (3) bekezdése rögzíti, hogy „[a] műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során.”⁶

A műszaki leírás számos más kritérium között tartalmazhatja a valamennyi követelménynek – így különösen a fogyatékos emberek számára a szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés szempontjának – megfelelő kialakításra vonatkozó követelményeket is.⁷

A műszaki leírás elkészítése során lehetőség szerint figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékkal élők számára való hozzáférhetőség szempontjai, valamint a minden felhasználó számára alkalmas kialakítás érvényesülhessen.⁸ Ennek korlátját jelenti, hogy az ajánlatkérő a műszaki leírást nem határozhatja meg olyan módon, hogy egyes ajánlattevőket kizár az eljárásból, vagy indokolatlanul különböztet meg.⁹

² Közbeszerzési Hatóság: Szociális közbeszerzés <https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/szocialis-kozbeszerzes/> (Letöltés: 2024.04.22.).

³ Európai Bizottság: Social procurement https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/tools-public-buyers/social-procurement_en (Letöltés: 2022.11.20.).

⁴ Közbeszerzési Hatóság: i. m.

⁵ Uo.

⁶ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban Kbt.) 58. § (3) bekezdése.

⁷ A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 48. § (2) bekezdése.

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (továbbiakban: 2004/18/EK irányelv). Idézi: Glavanits Judit: Közbeszerzés a 21. század szolgálatában. UNIVERSITAS–GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 2020. 116. o.

⁹ Glavanits: i. m. 116. o.

Minden olyan beszerzési tárgy esetében, amelyet természetes személyek általi felhasználásra szánunk – az indokolt kivételektől eltekintve – a műszaki leírást úgy kell meghatározni, hogy az figyelembe vegye a fogyatékkal élő személyek számára való hozzáférhetőség és a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítás, illetve a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyetemes második cikke szerinti egyetemes tervezés elveinek szempontjait.¹⁰

Az egyetemes tervezés lényege, hogy az adott termék, épület eleve úgy legyen kialakítva, hogy a lehető legtöbb ember számára használható legyen, kiszolgálja az igényeiket, mindezt a tervező esztétikus megoldások alkalmazásával érje el, kerülve az ormótlan, stigmatizáló adaptációkat.¹¹

A közbeszerzőknek törekedniük kell a fogyatékkal élő személyek igényeinek felismerésére, valamint bevonására a közbeszerzési folyamatba. A műszaki előírásokban figyelembe kell venniük az akadálymentességet annak érdekében, hogy biztosítsák a fogyatékkal élő személyek hozzáférést. Például a középületekhez, a közszolgáltatásokhoz és a tömegközlekedéshez.¹²

A továbbiakban a társadalmi felelősségvállalásra irányuló szempontok műszaki leírásban való alkalmazására vonatkozó jogeseteket ismertetek.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.393/22/2022. számú ügyben megállapította, hogy azon előírás, mely a feladatok teljesítése során kizárta a nyugdíjas, a megváltozott munkaképességű vagy egyéb módon korlátozott munkaképességű vagy onöröket, kihat a versenyre. Fennáll a verseny biztosításának akadályozása, mivel az ajánlatkérő előírásával korlátozta a verseny biztosítását a részt vevő szakemberek, valamint a feladatellátás munkaszervezése és az ajánlattevői kör tekintetében.¹³

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.12/23/2022. számú ügyben megállapította, hogy bár a Kbt. opcionális rész vonatkozásában nem határoz meg konkrét előírásokat, az eljárás előkészítése során az ajánlatkérőnek a Kbt. erre vonatkozó kógens előírásait be kell tartania. Az ajánlatkérő köteles az opcionális részt is figyelembe venni a becsült érték meghatározásánál. A közbeszerzési joggyakorlatban az opcionális rész mennyiségi mértéke/eltérése nem haladhatja meg a 30 %-os mértéket. Tárgyi közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő az opciót az alapmennyiségnél nagyobb mennyiségben határozta meg. Az opciós tétel – az alapmennyiséghez és annak összetettségéhez képest – ilyen nagyságrendű és összetettségű meghatározása által az ajánlatkérő a Kbt. 28. § (1) bekezdésében előírt további kötelezettségét nem tudta teljesíteni. Továbbá a műszaki leírás – mivel az opcióra vonatkozó előírások annak szintén a részét képezték – nem tették lehetővé az egyenlő hozzáférést valamennyi gazdasági szereplő számára és indokolatlanul akadályozta a verseny biztosítását a közbeszerzés során, hiszen az opciós tételek vonatkozásában a teljesítés a nagyfokú bizonytalanság által tervezhetetlen volt. Az ajánlatkérő az ajánlati felhívás és a műszaki dokumentáció opciós tételekre vonatkozó előírásaival megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdésében és a Kbt. 58. § (3) bekezdésében foglaltakat.¹⁴

Alkalmassági feltétel

Az ajánlatkérő alkalmassági követelményeket határozhat meg:

- gazdasági és pénzügyi helyzetre;
- műszaki és szakmai alkalmasságra;
- ha a szerződés teljesítéséhez szükséges, a gazdasági szereplő letelepedése szerinti ország nyilvántartásában való szereplésre, vagy a letelepedés szerinti országban előírt engedéllyel,

¹⁰ Mészáros Leila: Stratégiai szempontok alkalmazása a közbeszerzésekben. Előadás jegyzet.

https://konferencia.unideb.hu/sites/default/files/upload_documents/mesaros_leila_fenntarthato_0925.pptx (Letöltés: 2022.11.27.).

¹¹ Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége: Akadálymentesítés, egyetemes tervezés.

<http://www.meosz.hu/mozgaskorlatozott-vagyok/akadalymentesites-egyetemes-tervezes/> (Letöltés: 2022.11.10.)

¹² Európai Bizottság: 2021/C 237/01, 8. o.

¹³ A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.393/22/2022. számú ügye (tárgya: „Élőerős őrzés-védelmi, és portaszolgáltatások beszerzése a Fővárosi Állat- és Növénykert részére 2022”).

¹⁴ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.12/23/2022. számú határozat (tárgya: „Építész tervezői szolgáltatás beszerzése”).

jogosítvánnyal vagy szervezeti, kamarai tagsággal való rendelkezésre

vonatkozó feltételek előírásával.¹⁵

A Kbt. 65. § (3) bekezdése rögzíti, hogy „[a]z ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevétele mellett a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat – a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel – legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni.”¹⁶

Az alkalmassági követelmények tekintetében érvényesíthető szociális szempontokkal az Európai Unió Bírósága a C-368/10. számú ügyben is foglalkozott. Ebben az esetben egy kávéautomaták beszerzésére irányuló eljárásban az ajánlatkérő az alkalmassági követelmények körében írta elő, hogy „a szállító teljesítse a fenntartható megrendelésekre és a vállalkozások szociális felelősségére vonatkozó kritériumokat. Milyen módon teljesítik a fenntartható megrendelésekre és a vállalkozások szociális felelősségére vonatkozó kritériumokat [?] Ezenfelül meg kell adni, hogy a szállító mennyiben járul hozzá a kávépiac fenntarthatóságának javításához és az ökológiai, szociális és gazdasági szempontból felelős kávétermeléshez.”¹⁷

Az Európai Bizottság álláspontja szerint a tagállam fenti ügyben megsértette a 2004/18/EK irányelv 44. cikk (2) bekezdésének első albekezdését, a 48. cikket, továbbá az átláthatóság követelményét arra tekintettel, hogy ‘fenntartható megrendelés’ és a ‘vállalkozások szociális felelősségének’ fogalmak nem kellően egyértelműek. Bár a szociális feltételek alkalmazhatósága nem kérdéses, de az ügyben kérdéses követelmények „nem kellően érthetőek, pontosak és egyértelműek ahhoz, hogy minden átlagos szakmai tudással rendelkező ajánlattevő az általános gondosság gyakorlása mellett bizonyossággal és teljességgel meggyőződhessen arról, hogy e követelmények milyen kritériumokon alapulnak”.¹⁸

Az Európai Unió Bírósága Max Havelaar ítélete alapján a „fenntartható megrendelésekre és a vállalkozások szociális felelősségére vonatkozó kritériumoknak” való megfelelés, – különös tekintettel arra, hogy az ajánlattevő mutassa be, miként járul hozzá a kávépiac fenntarthatóságának javításához és az ökológiai, szociális és gazdasági szempontból felelős kávétermeléshez – az ajánlattevők általános politikájaként értékelhető. Inkább a korábban hatályos 2004/18/EK irányelv 48. cikke értelmében vett műszaki alkalmasság körébe utalható, minthogy annak 26. cikke szerinti szerződésteljesítési feltételnek minősülne.¹⁹

A Bíróság kifejtette továbbá, hogy a 2004/18/EK irányelv 48. cikkének (1) és (6) bekezdései felsorolják azokat a körülményeket, amelyek alapján az ajánlatkérő az ajánlattevők műszaki és szakmai alkalmasságát értékelheti és vizsgálhatja. Azonban a „fenntartható megrendelésekre és a vállalkozások szociális felelősségére vonatkozó kritériumoknak” való megfelelés követelménye ezen körülmények egyikével sem függ össze. Így ajánlatkérő a 2004/18/EK irányelv 44. cikkének (2) bekezdésével és a 48. cikkével ellentétes műszaki alkalmassági minimumkövetelményt határozott meg (105–108. pontok). Továbbá ezen alkalmassági kritériumok nem egyértelmű fogalmazásmódja miatt a 2004/18/EK irányelv 2. cikkében rögzített átláthatósági kötelezettséggel is ellentétesnek minősült a vizsgált szociális feltétel.²⁰

Értékelési szempont

Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban meghatározza azt a szempontot vagy szempontokat, amelyek alapján a számára – az adott esetben szociális, társadalmi és környezetvédelmi szempontból is – gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot kiválasztja.²¹

Értékelési szempontok (a legalacsonyabb ár és a legalacsonyabb költség mellett) lehetnek a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan – különösen minőségi, környe-

¹⁵ Kbt. 65. § (1) bekezdése.

¹⁶ Kbt. 65. § (3) bekezdése.

¹⁷ Európai Unió Bírósága: C-368/10. számú ügy.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Gyulai-Schmidt Andrea: Tudományos tevékenység eredményeit összefoglaló tézisek habitáció elnyeréséhez állam- és jogtudomány tudományágban. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2022. 28-29. o.

²⁰ Uo.

²¹ Kbt. 76. § (1) bekezdése.

zetvédelmi, szociális – szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.²²

A legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok vonatkozhatnak különösen a minőségre, műszaki értékre, esztétikai és funkcionális tulajdonságokra, valamennyi felhasználó számára való hozzáférhetőségre, hátrányos helyzetű munkavállalók alkalmazására és egyéb szociális, környezetvédelmi és innovatív tulajdonságokra, forgalmazási feltételekre, vevőszolgálat és műszaki segítségnyújtásra, pótalkatrészek biztosítására, készletbiztonságra, a teljesítés időpontjára, időszakára.²³

Valamennyi értékelési szempontnak meg kell felelnie az alábbiaknak:

- a szerződés tárgyához kell kapcsolódniuk;
- nem biztosíthatnak önkényes döntési lehetőséget az ajánlatkérőnek, hanem mennyiségi vagy szakmai szempontok alapján értékelhető tényezőknél kell alapulniuk;
- biztosítaniuk kell a Kbt.-ben rögzített alapelvek betartását;
- az értékelési szempontok körében nem értékelhető az ajánlattevő szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassága;
- nem eredményezhetik ugyanazon ajánlati tartalmi elem többszöri értékelését.²⁴

A tisztességes munkafeltételek kapcsán érdemes megemlíteni az árindoklás intézményét, amely kötelezően érvényesítendő szempontokat tartalmaz a munkabér és munkafeltételek körében.²⁵ Ennek vizsgálatára ezen tanulmányban nem térek ki.

A társadalmi/szociális típusú értékelési szempontok alkalmazása olyan esetekben ajánlott, ahol az érintett szempont előnye kétséget kizáróan igazolható. Hazánkban tipikusan ilyen a hátrányos helyzetű munkavállaló

‘megajánlását’ lehetővé tevő előírás. Az irányelv és az azt átültető Kbt. vonatkozó (76. § (6) bekezdés a) pont) előírására figyelemmel, az értékelési szempontoknak közvetlenül kell kapcsolódniuk a szerződés tárgyához. Az ellenőrzést végző szervek abban az esetben fogadják el igazoltnak ezen kapcsolódást, ha a közbeszerzési eljárásra vonatkozó kiírásban kifejezetten rögzítésre kerül, hogy a hátrányos helyzetű munkavállaló(k) foglalkoztatására az adott közbeszerzési eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés teljesítése során kerül sor.²⁶

Elvárás, hogy az adott értékelési szempont alkalmazása esetén ajánlatkérők a közbeszerzési dokumentumokban kifejezetten rögzítsék, hogy a hátrányos helyzetű munkavállaló dokumentáltan és kimutathatóan az adott szerződés teljesítésével összefüggésben kerül foglalkoztatásra. Azaz a vonatkozó értékelési szempontra bemutatott hátrányos helyzetű munkavállaló az eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés teljesítésében részt fog venni, az értékelési szempont meghatározásának módjától függően.²⁷

Emellett tekintettel kell lenni a kiírás feltételrendszerének meghatározása során arra, hogy az adott értékelési szemponttal összefüggésben bemutatásra kerülő hátrányos helyzetű munkavállaló az ajánlatban:

- név szerint kerüljön megjelölésre;
- kerüljön bemutatásra, hogy a hátrányos helyzetű munkavállaló mi alapján/milyen szempontokra tekintettel minősül hátrányos helyzetű munkavállalónak;
- a szerződés teljesítésével összefüggésben (annak során) milyen konkrét feladatokat fog ellátni (munkakör, pl. ‘betanított munkás’ megjelölése nem elegendő, konkrétan fel kell tüntetni az adott műszaki tartalom keretében elvégzendő feladatokat);

²² Kbt. 76. § (2) bekezdése.

²³ Kbt. 76. § (3) bekezdése.

²⁴ Kbt. 76. § (6) bekezdése.

²⁵ Glavanits: i. m. 114. o.

²⁶ Miniszterelnökség Közleménye értékelési szempont(ok) előírásával kapcsolatban követendő közbeszerzési gyakorlatról https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/66/b2/66b2cf8d-2cd2-4bb2-9ccd-574501013d47/kozlemeney_ertekeles_kff_hat_190611.pdf (Letöltés ideje: 2024.04.20.).

²⁷ Uo.

- továbbá szükséges a hátrányos helyzetű munkavállalói 'minőség' igazolására vonatkozó dokumentumok ajánlatban történő csatolása/bemutatása (pl. életkor igazolására személyi igazolvány vagy más közokirat másolata).²⁸

A Nord-Pas-de-Calais ítélettel (C-225/98. számú ügy) az Európai Bíróság rávilágított, hogy a közbeszerzési szociális kritériumoknak helye van a bírálati szempontok között. Az ítélet arra is rámutatott, hogy a munkanélküliség enyhítését célzó szociális kritériumok bírálati szempontként csupán mint kiegészítő elemek, azaz más bírálati szempontok mellett szubkritériumok formájában alkalmazhatóak a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztása érdekében. Ezen ítélet kiemelt jelentőségű, hiszen a 2014-es közbeszerzési irányelvek időközben egyértelművé tették, hogy a szerződés teljesítésére kijelölt személyek közül a hátrányos helyzetűek, illetve a kiszolgáltatott csoportokba tartozók, például a hosszú ideje állást keresők alkalmazása, vagy az odaítélendő szerződés teljesítésének keretében munkanélküliek vagy fiatalok képzését célzó intézkedések végrehajtása mind az odaítélési szempontok, mind pedig a szerződésteljesítési feltételek között szerepelhetnek.²⁹

A közbeszerzők a fogyatékossgal élő személyek igényeinek felismerésére, valamint ezek bevonására a közbeszerzési folyamatba az odaítélési kritériumokat olyan ajánlatok előnyben részesítésére használhatják, amelyek az akadálymentességnek a műszaki előírásokban szereplőnél magasabb színvonalát kínálják.³⁰

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.415/12/2017. számú ügyében a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, mint ajánlatkérő egyszerhasználatos steril, nem szőtt műtéti textíliák adásvétele tárgyában indított közbeszerzési eljárást. A jogorvoslati kérelmet benyújtó gazdasági szereplő sérelmesnek találta a felhívás azon bírálati szempontját, amely a „fogvatartotti foglalkoztatás

(fő) minimum 0 maximum 20 fő” értékelési szempontot írta elő. Kérelmező álláspontja szerint egyrészt ez nem függ össze a beszerzés tárgyával, másrészt ajánlatkérő önkényesen tud előnyben részesíteni olyan ajánlattevőt, amely az általa fogvatartottak alkalmazását vállalja, vagy ahol már eleve alkalmazásban állnak fogvatartottak.³¹

A Közbeszerzési Döntőbizottság fenti határozatában hivatkozott a 2014-es irányelvek által generált megváltozott szemléletre a közbeszerzési eljárások szakpolitikai célkitűzései tekintetében. Elvi jelentőséggel rögzítette, hogy az alkalmazott szociális szempontok között már a 2011. évi Kbt. is kifejezetten nevesítette a munkanélküliek vagy tartósan munkanélküliek foglalkoztatásának figyelembevételét a közbeszerzési eljárás során. Így a Döntőbizottság megállapította, hogy bár a fogvatartotti foglalkoztatás nem kapcsolódik közvetlenül a szerződés tárgyához – mivel a 2015-ös Kbt. 76. § (3) bekezdés c) pontja azt kifejezetten megengedi – nem ellentétes a Kbt. alapelveivel és rendelkezéseivel.³² A Döntőbizottság azt is figyelembe vette, hogy az eljárásban szereplő ajánlatkérőnek egyrésztől törvényi, másrésztől rendeleti szinten is rögzített kötelező feladata az elítéltek munkáltatása. Így működésével közvetlenül is kapcsolatban áll a tárgyalat bírálati részszerzőpont.³³

Az ajánlattevők a Döntőbizottság fenti határozatát megtámadták. Az elsőfokú bíróság meg is állapította a felhívás jogsértő voltát, de a Kúria a Közbeszerzési Döntőbizottság érvelését fogadta el. Álláspontja szerint sem a Kbt., sem a 2014/24/EU irányelv, sem pedig a felperesek által hivatkozott egyéb jogi dokumentumok nem határozzák meg egzakt módon a szociális szempont fogalmát, így azt az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakkal, valamint a Kbt. alapelvi rendelkezéseiben foglaltakkal együtt kell értelmezni. A Kúria végül kimondta, hogy pontos fogalom meghatározás, zárt felsorolás, illetve kizáró törvényi rendelkezés hiányá-

²⁸ Uo.

²⁹ Gyulai-Schmidt: i. m. 118. o.

³⁰ Európai Bizottság: 2021/C 237/01, 8. o.

³¹ Közbeszerzési Döntőbizottság D.415/12/2017. számú határozata (tárgya: „Eh. steril nem szőtt műtéti textíliák megrendelése fajta és mennyiség szerint meghatározott dolog határidős adásvétele keretében a BVOP által a Bács-Kiskun Megyei Kórház számára”) Idézi: Glavanits: i. m. 117-118. o.

³² Uo. 117-118. o.

³³ Uo. 118. o.

ban a szociális szempont fogalmába a fogvatartottak foglalkoztatása is beletartozik.³⁴

Az Európai Unió Bírósága a C-225/98. számú ügyben több iskola felújításra vonatkozó közbeszerzési eljárást vizsgálva megállapította, hogy a munkanélküliek foglalkoztatása, mint bírálati szempont alkalmazása jogszerűen alkalmazható, amennyiben az egyrészt más szempontok mellett érvényesül, másrészt a felhívás egyébként nem valósít meg diszkriminációt, átlátható és transzparens eljárás keretein belül kerül meghirdetésre.³⁵

Szerződéses feltétel

A Kbt. a 132. § (1) bekezdésében rendelkezik a különleges szerződés teljesítési feltételekről, melyek kapcsán rögzíti, hogy „[a]z ajánlatkérő a szerződés teljesítésére vonatkozóan sajátos, különösen szociális, környezetvédelmi, illetve az innovációt ösztönző feltételeket határozhat meg.”³⁶

A különleges feltételeknek a szerződés tárgyához kell kapcsolódniuk (Kbt. 76. § (7) bekezdés). Továbbá nem eredményezhetik a Kbt. 2. § (2)–(3) és (5) bekezdésében foglalt alapelvek sérelmét.³⁷

Szociális feltételnek minősül különösen:

- a szerződésnek a Kbt. 33. § szerinti szervezet – illetve az Európai Unió más tagállamának jogi rendelkezései szerint a 2014/24/EU irányelv 20. cikke szerinti szervezet – bevonásával történő teljesítése;
- az álláskeresők, hátrányos helyzetű munkavállalók, valamint álláskeresők vagy fogvatartottak foglalkoztatása;
- a családok támogatásáról szóló törvényben meghatározott gyermekgondozási támogatások valamelyikében részesülő személynek az ellátás folyósítása alatt, illetve az ellátás megszűnését követően, csecsemőgondozási díjban, örökbefogadói díjban és gyermekgon-

dozási díjban részesülő személynek az ellátás megszűnését követően részmunkaidőben történő foglalkoztatása;

- az egyenlő bánásmód követelményének biztosítása érdekében teendő intézkedések előírása;
- az adott szerződés teljesítése keretében a teljesítésben részt vevő álláskeresők vagy fiatalok számára a teljesítéshez szükséges készségekre vonatkozó képzés nyújtása.³⁸

A szociális feltételek között szerepelhetnek a foglalkoztatás tekintetében előírt követelmények is. Az uniós bírósági gyakorlatban – főként a német és lengyel bérszínvonal közötti különbségből adódóan – nagy figyelmet kapott az a kérdés, hogy megkövetelhető-e a nyertes ajánlattevőtől az, hogy a szerződés teljesítése során foglalkoztatott munkavállalóinak meghatározott szintű minimálbért fizessen. Az Európai Unió Bíróságának ítéletei több esetben vizsgálták a közbeszerzések körében fizetendő minimálbért megállapító német tartományi szabályozások uniós jogi megfelelőségét. Általánosságban a határon átnyúló elem megléte esetén a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó irányelvi rendelkezéseket tiszteletben kell tartani annak kapcsán, hogy mikor köteles az ajánlattevő vállalkozás az ajánlatkérő székhelye szerinti országban előírt minimálbért megfizetni.³⁹

A C-346/06. Ruffert ügyben a Bíróság kimondta, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló közösségi irányelvvel ellentétes lehet az, ha közbeszerzési szerződések odaítélését a szolgáltatás teljesítésének helyén alkalmazandó kollektív szerződésben előírt munkabér megfizetésétől teszik függővé. Nem írhatja elő valamely tagállam közbeszerzésekre alkalmazandó törvényi intézkedése az ugyanezen tagállam területére munkavállalókat kiküldő, határon átnyúló szolgáltatásokat nyújtó szolgáltató számára az olyan kollektív szerződésben meghatározott bérszint alkalmazását, amelyet nem nyilvánítottak általánosan alkalmazandónak.⁴⁰

³⁴ Kúria Kf.VI.37.816/2018. számú határozata Idézi: Glavanits: i. m. 117-118. o.

³⁵ Európai Bizottság kontra Franciaország, C-225/98. számú ügy, ECLI:EU:C:2000:121 Idézi: Glavanits: i. m. 118-119. o.

³⁶ Kbt. 132. § (1) bekezdése.

³⁷ Kbt. a 132. § (2) bekezdése.

³⁸ Kbt. a 132. § (3) bekezdése.

³⁹ Várhomoki-Molnár Márta: Kbt. 132. §-ához. In: Dezső Attila (szerk.): Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez. Jogtárformátumú kiadás.

⁴⁰ Dirk Ruffert kontra Land Niedersachsen, C-346/06. számú ügy, ECLI:EU:C:2008:189.

A szociális feltétel megfogalmazása során az ajánlatkérő figyelemmel kell, hogy legyen azokra az elvekre is, amelyeket az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény rögzít. A Kbt. és az egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályozás együttes értelmezéséből levezethető, hogy ha az ajánlatkérő valamely szociális feltétellel például egy nem, életkor, bőrszín, nemzetiségi hovatartozás szerint megjelölt csoport segítségét célozza, annak indokolhatónak kell lennie. Mégpedig azzal, hogy a megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelés alapján hátrányos helyzetben van, és az intézkedés ennek felszámolásához járul hozzá.⁴¹

2020-ban az Európai Bizottság által közzétett uniós legjobb gyakorlatok gyűjteménye Magyarországról egy olyan példát emel ki, amelyben az ajánlatkérő roma személyek foglalkoztatását alkalmazta szociális szempontként. A kiadvány felhívja rá a figyelmet, hogy az arra vonatkozó statisztikai adatok szerint a 15 és 64 év közötti korosztályban a roma származásúak között lényegesen kevesebb a foglalkoztatottak aránya, mint a nem romák körében.⁴²

A BH2019. 284. határozat szerint az állam (Kbt. preambulumban is megjelenő) célkitűzéseinek elősegítése kapcsán elsősorban az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került személyek társadalomba való visszaállítását célzó törekvésre lehet következtetni. Azonban ilyen megkülönböztetés sem a Kbt.-ből, sem az uniós jogi dokumentumokból nem olvasható ki. A szociális szempont körébe mindazon személyek beletartoznak, akik bármilyen okból is kedvezőtlen helyzetbe kerültek. Állami cél a társadalomban megjelenő hátrányuk, lemaradásuk kiküszöbölésének elősegítése.⁴³

A Kbt. nem utal a szociális szempontok körében sem a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény, sem a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehaj-

tásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (továbbiakban Bv. tv.) rendelkezéseire. A Kbt. 2. § (7) bekezdése értelmében a törvény szabályaitól pedig csak annyiban lehet eltérni, amennyiben az eltérést a Kbt. kifejezetten megengedi. A jogértelmezésben mindez nem zárja ki a jogalkotói célkitűzések meghatározásánál a más törvényekben megfogalmazott törekvések figyelembevételét. A Bv. tv. társadalmi elvárásaként jeleníti meg az elítéltek teljes körű foglalkoztatását és az önfenntartó büntetés-végrehajtás megvalósítását.⁴⁴

Miután az önhibájukból a társadalom peremére szorult személyek társadalomba való visszaállítását a foglalkoztatásuk is elősegítheti, ezért ez a törekvés szociális igényként, célkitűzésként is értelmezhető.⁴⁵

Védett foglalkoztatók számára fenntartott közbeszerzés

Elterjedt az európai gyakorlatban az ún. védett foglalkoztatók számára fenntartott közbeszerzés lehetősége.⁴⁶

A Kbt. rendelkezései szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát fenntarthatja, (Kormány által elrendelt esetben köteles fenntartani) az olyan, védett munkahelynek minősülő szervezeteknek, amelyek 30%-ot elérő vagy meghaladó mértékben megváltozott munkaképességű vagy hátrányos helyzetű munkavállalókat foglalkoztatnak, valamint az olyan fejlesztő foglalkoztatók számára, amelyek 30%-ot elérő vagy meghaladó mértékben fejlesztő foglalkoztatásban résztvevőket foglalkoztatnak. Vagy a közbeszerzési szerződést olyan munkahelyteremtési program keretében kell teljesíteni, amelynek keretében legalább 30%-ban megváltozott munkaképességű, fogyatékos vagy hátrányos helyzetű személyek kerülnek alkalmazásra a szerződés teljesítése során.⁴⁷

A fogyatékos és a megváltozott munkaképességű személyek munkaerőpiaci jelenlétének növelése mind az Európai Unió Európa 2020 stratégiájában, mind a magyarországi kormányzati politika céljai között meg-

⁴¹ Várhomoki-Molnár: i. m.

⁴² Making Socially Responsible Public Procurement Work: 71 Good Practice Cases. Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2020. 20.o. Idézi : Várhomoki-Molnár: i. m.

⁴³ BH2019. 284.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ Boros Anita – Juhász Péter – Lantos Ottó – Tátrai Tünde: A közbeszerzés alapjai. Budapest, Complex, 2013. n. a.

⁴⁷ Kbt. 33. § (1) bekezdése.

jelenik. Ez megvalósulhat mind a nyílt, mind a védett, munkaerőpiaci foglalkoztatáson keresztül.⁴⁸

Első ránézésre úgy tűnhet, hogy a fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatása csupán a humánus és az emberi jog szempontjából lényeges, azonban ezen kérdés gazdasági vonatkozású jelentőségére az európai uniós vizsgálatok is felhívtak.⁴⁹ Ezen emberek körében tapasztalható nagyobb mértékű szegénység oka részben a munkaerőpiactól való elszigetelődés következménye.⁵⁰ Könnyen felismerhető, hogy a szociális transzferek által nyújtott jövedelem alacsonyabb életszínvonalat biztosít, és ezzel erősíti az érintett csoport állami ellátásoktól való függőségét, valamint inaktivitását.⁵¹

Mind mikro-, mind makroszinten lényeges momentum a fogyatékos és a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatási rátájának emelése. Egyéni szinten megfigyelhető pozitívuma egyrészt az, hogy a munkából származó jövedelem magasabb életszínvonalat tesz lehetővé, másrészt javítja a célcsoport önbecsülését, önértékelését, valamint szociális kapcsolatait.⁵² Makroszinten az állami költségvetésre gyakorolt pozitív hatása abban nyilvánul meg, hogy a szociális

kiadásokra fordított összegek csökkenése mellett, a célcsoport adófizetői státuszba kerülése a központi költségvetés bevételeit növeli.⁵³

A védett foglalkoztatás nem más, mint egy olyan speciális, államilag dotált foglalkoztatási forma, ahol mind a munkakörülmények, mind pedig a munkafeltételek igazodnak a hátrányos helyzetű munkavállalók egészségkárosodásából fakadó foglalkoztatási szükségleteihez, és a munkatársak nagyobb hányada is fogyatékos és megváltozott munkaképességű személy.⁵⁴

A védett foglalkoztatás sajátossága, hogy annak ellérére, hogy termékeket vagy szolgáltatásokat kínál, elsődlegesen mégsem a profit megszerzése a legfőbb feladata.⁵⁵ A foglalkoztatás célja röviden a társadalmi és munkaerőpiac integráció, valamint a rehabilitáció.⁵⁶ Célja lehet egyrészt a fogyatékos és a megváltozott munkaképességű személy rehabilitációja, fejlesztése, betanítása azért, hogy előkészítse a személy nyílt munkaerőpiaci munkavégzését. Másrészt tartós munka biztosítása. Hazánkban jellemzően a védett foglalkoztatásba kerülők tartósan és nem átmeneti jelleggel kapcsolódnak a védett foglalkoztatókhoz. Így ezen

⁴⁸ Balázs-Földi Emese: Nyílt munkaerőpiac vagy védett foglalkoztatás

<https://ojs.bibl.u-szeged.hu/index.php/vikekke/article/view/12750/12606> (Letöltés: 2022.11.11.) 147-155. o.

⁴⁹ Központi Statisztikai Hivatal: A megváltozott munkaképességűek munkaerő-piaci helyzete 2011. Központi Statisztikai Hivatal munkaerő felmérése. Budapest, 2012. 20 o., Lovász László Gábor: Fogyatékoságügyi és rehabilitációs jog és igazgatás az Európai Unióban és Magyarországon. Fogyatékoságtudományi Tudásbázis. Jegyzet. Budapest, 2009, ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar Idézi: Balázs-Földi: i. m. 148. o.

⁵⁰ EUROSTAT: Combating poverty and social exclusion, A statistical portrait of the European Union 2010. EUROSTAT Statistical books. (A szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem, Az Európai Unió statisztikai portréja 2010. EUROSTAT Statisztikai könyvek) Brüsszel, 2010. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF (Letöltés: 2016.10.02.) Idézi: Balázs-Földi: i. m. 148. o.

⁵¹ Kováts András – Tausz Katalin: Gyorsjelentés a fogyatékos emberek helyzetéről. Pillanatképek. In: Könczei György (szerk.): A háttérismeretek és a szemléletformálás eszközei. Szociológiai-Szociálpolitikai Szöveggyűjtemény. Fogyatékoságtudományi tanulmányok. Budapest, ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, 2009. 160. o. Idézi: Balázs-Földi: i. m. 148. o.

⁵² Bánfalvy Csaba: A fogyatékos emberek és a munka világa = Szakképzési Szemle. 2005/2, 190. o., Csizik Tímea – Kovács Judit – Máth János – Münnich Ákos: A megváltozott munkaképességű emberek életvitelének és munkavállalásának jellemzői. In: Münnich Ákos (szerk.): Gyakorlati megfontolások és kutatási tapasztalatok a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatásához. Debrecen, Didakt Kft., 2007, 7-24. o. Idézi: Balázs-Földi: i. m. 148. o.

⁵³ Csillag Sára – Szilas Róbert: A valódi integráció nyomában – Megváltozott munkaképességű munkavállalók a munkaerőpiacon = Munkaügyi Szemle 2009/1, 16-23. o., Dósa Márton – Hoffman Janka Dóra: Fogyatékosok foglalkoztatása a nagyvállalatoknál. Motiváció és hozzáállás = Munkaügyi Szemle 2013/1, 81-87. o., Michael Maschke: Fogyatékoság az Európai Unióban. Budapest, ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Főiskolai Kar, 2011. Idézi: Balázs-Földi: i. m. 148. o.

⁵⁴ Balázs-Földi, 148. o.

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ Komáromi Róbert: A megváltozott munkaképességű és fogyatékos munkavállalók munkaerő-piaci integrációjáról. Esély 2003/5, 27-59. o.

intézmény korlátozottan biztosítja a fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyek munkaerőpiaci integrációját támogató funkcióját.⁵⁷

A szociális megfontolások közé tartozhat többek között az, ha egy projekt előnyben részesít olyan cégeket, amelyek nagy arányban foglalkoztatnak megváltozott munkaképességű vagy fogyatékos embereket. Vagy kizár a pályázatból olyan cégeket, amelyek nem tartják be a fogyatékos emberek jogszabályban előírt foglalkoztatási arányát vagy az elmúlt 3 évben megsértették az Egenlő Bánásmódról szóló törvényt.⁵⁸

A közbeszerzők a teljesítményre vonatkozó kikötéseket is alkalmazhatnak annak biztosítására, hogy a beszerzett szolgáltatásokat úgy valósítsák meg, hogy az eredmény hozzáférhető legyen, az egyetemes tervezés alapján.⁵⁹

Összegezés

Az Európai Bizottság megállapította, hogy Magyarországon továbbra is kihívást jelent a környezeti, fenntarthatósági és szociális szakpolitikai célok közbeszerzési eljárásba való integrálása.⁶⁰

A társadalmilag felelős közbeszerzés szervezeti stratégiáinak tükrözniük kell a nemzeti/kormányzati társa-

dalmi prioritásokat. Egyúttal kifejezetten el kell ismerniük a beszerzés szerepét a megvalósításhoz való hozzájárulásban. A közbeszerzés nemcsak hatalmas vásárlóerőt képvisel, amely közvetlenül hozzájárul a társadalmi prioritások és célok teljesítéséhez, hanem jelzést is ad a piacnak és a nagyközönségnek a társadalmi felelősségvállalás mellett, ezáltal befolyásolja és hozzájárul a lakosság döntéseinek és a szállítók és a fogyasztók magatartásának alakításához.⁶¹

A Közbeszerzési Hatóság a fenntartható fejlődés mellett elkötelezetten kiáll, és kiemelt céljai között szerepel, hogy a fenntarthatósági szempontok, a környezetvédelmi, a szociális és az innovatív szempontok minél inkább érvényre jussanak a hazai közbeszerzésekben. Ezért is törekszik a téma fontosságára és lehetőségeire felhívni az ajánlatkérők és az érintett gazdasági szereplők figyelmét. Többek között az ilyen típusú közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos információk, adatok és jó gyakorlatok széles körű terjesztésével.⁶²

A szociális szempontok ajánlatkérők általi bátrabb és gyakoribb alkalmazása a közbeszerzési jog területén túlmutatva a szociális jogon keresztül, egészen az alapvető jogok érvényesüléséig eszközül szolgálhatnak.

⁵⁷ Balázs-Földi: i. m. 148. o.

⁵⁸ Nemzeti Fejlesztési Ügynökség: Fogyatékos személyek akadálymentes hozzáféréseinek és megkülönböztetés-mentességének biztosítása. Eszköztár a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap felhasználásához. 16. o.

⁵⁹ Európai Bizottság, 2021/C 237/01, 8. o.

⁶⁰ Európai Bizottság, Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum 2020. évi országjelentés – Magyarország, 53. o.

⁶¹ Study on the incorporation of Social Considerations in Public Procurement in the EU. Proposed Elements for taking account of the Social Considerations in Public Procurement

https://kozbeszerzes.hu/media/documents/szocialis_szempontok_a_kozbeszerzesben_-_tanulmany.pdf

(Letöltés: 2022.11.27.)

⁶² Rezső Orsolya: A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések 2021. évi alakulásának részletes statisztikai elemzése. Közbeszerzési Értesítő Plusz 2022/9. 51-60. o.