

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTŰ

Beszámoló a Közbeszerzési Hatóság által 2024. május 14-én megrendezett Közbeszerzési Expóról

Report of the Public Procurement Expo on 14 May 2024 organized by the Public Procurement Authority of Hungary

Dr. Flek Livia, vizsgáló, Közbeszerzési Hatóság; Dr. Ferge Péter, vizsgáló, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2024.8.3

Címszavak: közbeszerzés, Közbeszerzési Hatóság, Expo, állami építési beruházások, Ábtv., összeférhetlenség, közbeszerzési szaktanácsadó

Absztrakt

A Közbeszerzési Hatóság 2024. május 14-én Közbeszerzési Expót rendezett a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Ludovika Campus-án. A cikk a rendezvényen elhangzott előadásokat és kerekasztal-beszélgetéseket foglalja össze.

Abstract

The Public Procurement Authority of Hungary organised a Public Procurement Expo on 14 May 2024 at the Ludovika Campus, University of Public Service. This article summarises the presentations and round table conversations delivered at the event.

Bevezetés

A Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) Közbeszerzési Expo rendezvénye immár harmadik alkalommal került megrendezésre 2024. május 14-én a Ludovika Campus Oktatási Központjában. A Hatóság kiemelt feladatának tekinti a jogalkalmazók szakmai támogatását és a közbeszerzésekben részt vevő gazdasági szereplők közötti szakmai párbeszéd és tudásmegosztás erősítését. A standoknál a Hatóság lehetőséget biztosított a résztvevők számára a minél közvetlenebb és interaktívabb párbeszéd kialakítására. A 2024-es expo-n az előző kettő expo-hoz képest több, 23 kiállító vett részt.

Az Expo keretében több szakmai kerekasztal-beszélgetés is megszervezésre került, amelyek az állami közbeszerzési szaktanácsadók kötelező közbeszerzési szakmai képzésének részét is képezték. Az előző kettő expo-hoz képest újdonság volt az, hogy a kerekasztal-beszélgetések témáiról az érdeklődők döntöttek. A Hatóság honlapján előzetesen lehetett szavazni a témakörökről, amelynek eredményeként a következő három témakör került be az expo programjai közé.

- Az állami építési beruházások rendjéről szóló törvény közbeszerzési vonatkozásai
- Összeférhetlenség a közbeszerzésekben
- A közbeszerzési szaktanácsadók rendszerét, feladatait érintő aktuális kérdések

A szakmai kerekasztal-beszélgetések előtt, nem kevésbé szakmai és informatív megnyitó előadások hangoztak el.

Megnyitó előadások

Dr. Kovács Lászlón, a Hatóság elnökén túl megnyitó előadást tartott Csepreghy Nándor, az Építési és Közlekedési Minisztérium miniszterhelyettese, Dr. Ágostházy Szabolcs, a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium európai uniós fejlesztésekért felelős államtitkára és Dr. Karácsoni-Pej Melinda, a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság igazgatója.

Dr. Kovács László Elnök Úr kiemelte, hogy a közbeszerzések szabályos lefolytatásának két legfőbb biztosítéka a prevenció és az ellenőrzés. A prevenció körében Elnök Úr kiemelte a Hatóság által szervezett konferenciákat és

tematikus képzéseket, a Hatóság szakmai szervezetekkel való együttműködését, valamint a környezetvédelmi célok közbeszerzési eljárásokban való érvényesítésének a jelentőségét. Továbbá Elnök Úr kitért a Hatóság gyakornoki programja tapasztalatainak az ismertetésére is.

Az ellenőrzés körében Elnök Úr elsődlegesen összefoglalta, hogy a szigorú ellenőrzési rendszer kiemelkedően fontos elemét képezi a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó hirdetések Hatóság általi ellenőrzése. Továbbá Elnök Úr szerint kiemelkedő figyelmet kell fordítani a már megkötött szerződések teljesítésének és módosításának az ellenőrzésére is. Elhangzott, hogy 2023-ban összesen 598 darab jogorvoslati eljárás indult a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt. Ebből 254 darab jogorvoslat hivatalból került megindításra – ennek a legnagyobb részét maga a Hatóság kezdeményezte.

Továbbá Elnök Úr a megnyitó előadásában is kiemelte, hogy a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos szabálytalanságok mind teljesebb körű feltárása érdekében 2023 júliusában a Hatóság elkülönített visszaélés-bejelentési rendszert hozott létre, amely lehetővé teszi a panasztörvény szerint jogellenes vagy jogellenesnek vélt cselekményekre vagy visszaélésekre vonatkozó információk bejelentését.

Csepreghy Nándor Miniszterhelyettes Úr előadásában elsődlegesen az *állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvénnyel (a továbbiakban: Ábtv.)* létrehozott új rezsimről szólt, majd néhány gondolat erejéig kitért az építési törvényre is. Előadta, hogy milyen körülmények indokolták az állami építési beruházásokra vonatkozó szabályrendszer megváltoztatását, az Építési és Közlekedési Minisztérium milyen tapasztalatokkal rendelkezik a beruházások vonatkozásában és milyen célok elérése érdekében kezdeményezte a szabályrendszer megváltoztatását. Miniszterhelyettes Úr kiemelte, hogy a pénzügyi és az energetikai területeken túl az építőipar és a beruházási ágazat különböző szegmenseiben is mindenképpen törekedni kell a hazai szereplők előtérbe hozatalára.

A Kormány, valamint az Építési és Közlekedési Minisztérium általános célrendszerének az ismertetését követően kitért arra, hogy hogyan hat ez a közbeszerzési szempontrendszerre. Hogyan lehet a közbeszerzési szempontrendszeren belül érvényesíteni az előző bekezdésekben szereplő szempontokat. Fel kell hagyni

azzal a szempontrendszerrel, ami a közbeszerzés megnyerésének a lehetőségét kifejezetten és kizárólagosan az ár alapján teszi lehetővé. Miniszterhelyettes Úr kiemelte, hogy fontos az állami beruházások szakaszolásának a kérdése, továbbá fontos az üzemeltetés szempontrendszerének is a beemelése a kiválasztási szempontrendszerbe.

Miniszterhelyettes Úr hangsúlyozta a magyar építőanyag-ipari ellátás körében, hogy 50% alatti szinten van a magyar alapanyagoknak a részaránya. Ezt drasztikusan fel kell emelni ahhoz, ha az építőipart valóban szeretnénk a protekcionista jelzővel bíró ágazatok közé sorolni.

A harmadik megnyitó előadásban Dr. Ágostházy Szabolcs Államtitkár Úr nem csak a hazai közbeszerzés helyzetéről, illetve annak fejlődési irányairól adott áttekintést, de arra is kitért, hogy a jelenlegi – protekcionista – gazdaságfejlesztési irányok hogyan tudnak teljes mértékben belesimulni az uniós szabályozási környezetbe és az európai egységes piacon hogyan tud a magyar gazdaságfejlesztési politika még az uniós szabályok alapján is hatékonyan és szabályosnak minősülni.

Államtitkár Úr először kitért az Egységes Piaci Eredménytáblára, amely az egyes országoknak a közbeszerzési teljesítményét értékeli. Majd ezt követően ismertette az Európai Számvevőszék által készített, 10 évet lefedő, részletes elemzést arról, hogy a közbeszerzési verseny az Unió egészében hogyan alakult. Az egyajánlatos közbeszerzések vonatkozásában Államtitkár Úr kiemelte, hogy ha tényekről beszélünk, akkor érdemes olyan országokat is kiemelni, például Ausztriát, Dániát vagy Hollandiát, amelyek jellemzően nem részei az intenzív uniós vitáknak.

A hazai közbeszerzési helyzet kapcsán Államtitkár Úr kiemelte, hogy az előző év végére az eljárásoknak kevesebb, mint 22%-a zárult egy ajánlatos eredménnyel. Ezt vállalta a magyar kormány 15%-os mérték alá csökkenteni 2024 végére. Az uniós források felhasználásával megvalósuló közbeszerzéseknél ezt a 2024 végére vállalt célt már elértük, és 2024 végére az összes hazai közbeszerzés átlagában is teljesülni fog a 15% alatti arány.

Továbbá Államtitkár Úr kiemelte annak jelentőségét, hogy minél több piaci szereplő számára elérhetőbbé váljanak a közbeszerzéseken való indulási lehetőségek, és ezért racionális részekre bontást kell alkalmazni és

elő kell segíteni a kis- és középvállalkozások részvételét. Valamint a résztvevők megismerhették, hogy a közbeszerzési rendszerfejlesztés oldaláról a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium miként reflektál a kondicionalitási eljárás egyes elvárásaira.

Dr. Karácsoni-Pej Melinda Igazgató Asszony előadásának első részében bemutatta az általa vezetett Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság (a továbbiakban: BEII) létrehozásának körülményeit, majd pedig annak feladat- és hatásköreit.

A BEII igazgatója az európai uniós források felhasználásának ellenőrzése körében rendszeresen ellenőrzi az összeférhetlenségi és érdekeltégi nyilatkozatokat. Az ellenőrzés kiterjed a palyazat.gov.hu honlapon benyújtott valamennyi, az összeférhetlenséggel kapcsolatos gyanúra irányuló anonim bejelentésre is. Továbbá a BEII igazgatója kockázatelemzést végez, illetve gondoskodik az összeférhetlenségi helyzetek megelőzése érdekében a tudatosság növeléséről és az intézményrendszer uniós támogatások végrehajtásáért felelős szereplőinek képzéséről, valamint szükség esetén együttműködik a büntetőeljárásban eljáró szervekkel.

A BEII általános bemutatását követően Igazgató Asszony összefoglalta a BEII feladatkörébe tartozó összeférhetlenségi helyzetek vizsgálatát meghatározó szempontokat. Igazgató Asszony hangsúlyozta, hogy a BEII által vizsgált összeférhetlenségi helyzetek kifejezetten nem feleltethetők meg a *közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.)* által szabályozott összeférhetlenségi tényállásoknak, amelyek alapvetően ajánlattevők és ajánlatkérők egymás közötti relációját jellemzik.

Igazgató Asszony kitért arra, is hogy amennyire erős a felhatalmazásuk, annyira erőtlenség is, ugyanis ágazati szinten meg kellett teremteni annak a területét, hogy a BEII adatokhoz tudjon hozzájutni az adatszolgáltatóktól. A jogszabályok szabta kereteken túl a BEII-nek szüksége van együttműködő partnerekre is azért, hogy információhoz jusson.

Továbbá a résztvevők az előadás alatt részletes betekintést kaphattak abba, hogy mik is azok a BEII által végzett összeférhetlenségi ellenőrzések, továbbá abba, hogy az összeférhetlenségi ellenőrzések mellett a BEII-nek nagyon fontos feladata a kockázatelemzés, amely kiterjed a munkafolyamatokban lévő kockázatelemzésre is.

Az előző bekezdésekben leírtakon túl Igazgató Asszony beszélt a BEII koordinációs és csalásmegelőzési tevékenységéről, valamint arról, hogy 2024. április 15. napjától megteremtődött a jogorvoslati lehetőség a Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály által kiállított, nem támogató tartalmú tanúsítványok tekintetében is.

Az állami építési beruházások rendjéről szóló törvény közbeszerzési vonatkozásai

Az első kerekasztal-beszélgetésen részt vett *Dányi Gábor*, az Építési és Közlekedési Minisztérium miniszteri biztosa; *Koji László*, az Építési Vállalkozók Országos Szakszövetségének (a továbbiakban: ÉVOSZ) elnöke; *Wagner Ernő*, a Magyar Mérnöki Kamara (a továbbiakban: MMK) elnöke; *Dr. Paróczai Bernadett*, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács Megyei Jogú Városok Szövetsége által delegált tagja, Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Közbeszerzési Osztályának osztályvezetője; valamint *Dr. Nyerges Éva*, a Közbeszerzési Hatóság osztályvezetője.

A kerekasztal-beszélgetésen először arról hallhattak a résztvevők, hogy mik azok az elvek, amelyek mentén a közbeszerzési szabályozásra hatással van az Ábtv., annak ellenére, hogy alapvetően a Kbt. vonatkozó szabályai nem módosultak. Az Ábtv. az első ilyen jellegű szabályozás.

Az Ábtv. megalkotásakor a kiindulópont a forrásfelhasználás nyomon követésének és hatékonyságának javítása volt. A szabályozás mögött meghúzódó motíváció az volt, hogy alapvetően a közbeszerzés, és a beszerzés szabályrendszerét a jogalkotó nem kívánta megváltoztatni, hanem azt próbálta elérni, hogy a beruházónak, megrendelőnek a viselkedését befolyásolja, hatással legyen arra, hogy az egyes beruházásokat a résztvevők milyen hozzáállással viszik végig. Az Ábtv.-ben alkalmazott megoldások kiválasztásakor a cél a gyakorlat egységesítése volt, az állami beruházó cégek gyakorlatából szemezgetve azok a megoldások kerültek be végül a kerettörvénybe, amelyek a leginkább közel állnak ahhoz a beruházási logikához, ami egy gazdaságosabb vagy hatékonyabb beruházást tesz lehetővé. Továbbá a jogalkotás során nemzetközi felméréseket is lefolytatott az Építési és Közlekedési Minisztérium annak érdekében, hogy ne csak a belső, állami cégek gyakorlatát szintetizálják, hanem az egységes központi gyakorlat kialakítása során más uniós országok, vállalatok gyakorlata is beépítésre kerüljön az Ábtv.-be.

Az alapvető probléma az új állami beruházási szabályrendszer megalkotásakor nem a meglévő közbeszerzési szabályrendszer elégtelenségében keresendő, hanem a jogszabályok gyakorlati alkalmazása körében. Az Ábtv.-t érő kritikák középpontjában kezdetben annak uniós joggal való összhangja, majd később annak gyakorlati alkalmazása állt.

Az Ábtv. előkészítése alatt az európai uniós tagállamok tapasztalataira vonatkozó szakaszon túl Magyarországon belül is széles, szakmai körben történő egyeztetés zajlott. Ennek az egyeztetésnek a részese volt az ÉVOSZ is. Az ÉVOSZ egyik felvetése az egyeztetés során a Magyar Állam mint megrendelő igényességének a növelése volt. Első lépésként a Magyar Államnak egyszerűen végig kell gondolnia és meg kell tudnia fogalmaznia, hogy mit szeretne – ennek keretében elhangzott az eljárások előkészítettségének javítása, vagy a kiviteli tervek gyakoribb készítésének az igénye. Továbbá az előkészítés során állandó vita tárgyai voltak az ár és a költségvonatokhoz kapcsolódó kérdések, például a becsült érték meghatározásának megfelelősége, valamint a kapcsolódó szerződések kiegyensúlyozottságának témaköre. Megoldásként felmerült, hogy a különböző szakmai szervezetek mintaszerződés-szerűen adjanak ajánlásokat is az ajánlatkérőknek.

Az ÉVOSZ-on túl a szakmai előkészítésben az MMK is részt vett, tekintettel arra, hogy a mérnökök gyakorlatilag a beszerzés minden területén részt vesznek. Első felindulásból azt lehet mondani, hogy ha egy beruházás kapcsán sok kérdést tesznek fel, akkor azok valószínűleg a terv hibájára összpontosulnak. Azonban az MMK vizsgálata nem ezt mutatja. Ebből a megközelítésből jelentős, hogy megjelenik az új beruházási törvényben a tárgyalásos eljárás, mint lehetőség. Az előkészítés során mind az ÉVOSZ, mind pedig az MMK szempontjából hangsúlyos kérdésnek számított az egyenértékűség. Ez jelenleg még számos területen vitákat vált ki, mindazonáltal a termékek versenyére szükség van, ez pedig az egyenértékűség tekintetében tud megvalósulni. Nincs rendjén az MMK álláspontja szerint, hogy ha szög helyett csavart kell használni egy szerződés teljesítése során, akkor ehhez a szerződést is módosítani kelljen.

A közbeszerzési törvény kifejezetten nem módosult, ugyanakkor nem véletlenül érdeklődnek közbeszerzési szakemberek is e téma iránt, mivel számos területen van

az új kerettörvénynek kihatása a közbeszerzési jogi gyakorlatra is. A kerekasztal-beszélgetés hallgatósága részletesen megismerhette az ehhez kapcsolódó tapasztalatokat, – többek között – milyen helyzetek állhatnak elő abban az esetben, amikor építettként nem a minisztérium jár el az adott projektben, hanem visszaadja azt a kedvezményezettnek.

Az Ábtv. szerinti keretprogram elfogadásához, valamint a projektelőkészítő tevékenységekhez kapcsolódó összefoglalókon túl az első kerekasztal-beszélgetés is érintette, a már a megnyitó előadásokon elhangzott speciális, Ábtv. szerinti összeférhetetlenséget. Ez a speciális összeférhetetlenség inkább egy szerepkörökre vonatkozó összeférhetetlenségi szabály – meghatározott szerepkörök nem ütközhetnek egymással –, valamint ki kell hangsúlyozni, hogy elkülönül a Kbt.-ben szabályozott összeférhetetlenségtől.

Az Ábtv.-vel létrejött új szabályozás számos kérdést vet fel – a speciális összeférhetetlenségi szabályokon túl is. A jogalkalmazóknak jelentős segítséget jelentene, ha az új állami beruházási szabályozáshoz kapcsolódóan is készülne a hatósági útmutatókhoz, tájékoztatókhoz hasonló – minták, útmutatók. Az Ábtv. megalkotásának teljes folyamata tulajdonképpen egy szakmai konszenzuson alapuló megállapodás, amely során megalkult az Állami Beruházási Érdekegyeztető Tanács nevű szervezet, amely gyakorlatilag meghatározza a végrehajtási rendeletek tartalmát. Ugyanakkor az összeférhetetlenség vonatkozásában az Építési és Közlekedési Minisztérium jelenleg nem tervezi további részletesebb soft law anyagok kiadását.

Továbbá a beszélgetés során felmerült, hogy az Ábtv. sokszor nem teljesen egyértelmű. Például nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a becsült érték kifejezés alatt mit értett a jogalkotó, mivel két helyen, két különböző összefüggésben, két különböző tartalommal említi a törvény a becsült értéket. Ebben a tekintetben fontos, hogy a jogalkalmazók figyelemmel legyenek az Ábtv. tárgyi hatályára és az állami építési beruházás fogalmára is. Fontos, hogy az Ábtv.-ben adott esetben egy különböző típusú becsült érték az alapja a számításnak, és nem a közbeszerzésben megszokott, a Kbt. szerinti becsült érték.

Ahogy a jelenlegi cikk előző részei is érintették már, a kerekasztal-beszélgetés többször érintette az útmutatók kérdését. Az ÉKM elő fog készíteni és közzé fog tenni

szerződésmintákat, amelyek a közbeszerzési eljárásokban is alkalmazandók lesznek. Az Ábtv. ugyanakkor lehetőséget nyújt arra, hogy a felek eltérő, akár az Ábtv.-nek ellentmondó, vagy további rendelkezésekben is megállapodjanak majd. Mindezek mellett meg kell jegyezni, hogy jogi kodifikált szöveg mélységű mintáknak a közzététele rosszabb helyzetbe hozhatja az ajánlatkérőket, jelentősen megnehezítheti az eljárások lebonyolítását, mint egyszerű elveknek, iránymutatósoknak a lefektetése. Az ÉVOSZ alapelvek, általános szerződési feltételek és a létesítmény fajtájának függvényében adna ajánlásokat részletes szerződési feltételekre, egyébként pedig az ajánlatkérőre bízna ennek a pontosítását. Az útmutatókra és mintákra való igény vonatkozásában ki lehet térni a tartalékkeret kérdésére is. A tartalékkeretre vonatkozó szabályok „szerteágazóak”, illetve, a különböző jogszabályhelyeken különböző értékek szerepelnek. Útmutatók hiányában ennek a kérdéskörnek a tisztázása is a gyakorlatra vár.

A jelenlegi beszámoló előző bekezdései alapján is látható, hogy a kerekasztal-beszélgetés résztvevői egyből belesaptak az új Ábtv. érdemi szabályainak az értelmezésébe, ugyanakkor – ahogy erre a beszélgetés közben felhívták a hallgatóság figyelmét – nem szabad elsiklani afelett, hogy maga az Ábtv. legalább 16 féle létesítményt, különböző szituációkat, vagy épp különböző megrendelőket, ajánlatkérőket kivesz a hatálya alól, azaz ezekben az esetekben nem kell alkalmazni az Ábtv. rendelkezéseit. Tehát mind a közbeszerzési tanácsadóknak, mind pedig az építési vállalkozóknak, mérnököknek nehéz közös feladata lesz, hogy egy konkrét projekt indítása elején tisztában legyenek azzal, hogy az adott projekt melyik törvény hatálya alá tartozik.

Az előzőekben említett alapelvek, általános szerződési feltételek mellett legalább annyira fontos a költségtervezés rendszere is. Ez a rendszer egzakt adatokon alapszik, a résztvevőknek ezekkel kell dolgozniuk. Jelentős problémákat generálhat, ha a különböző résztvevők, különböző adattartalommal dolgoznak. Nagyban fejlesztené a gyakorlatot, ha az ajánlatkérő és az ajánlatadó számára rendelkezésre állna egy egységes adattartalom és így ki lehetne küszöbölni az eltérő adatokból levont megállapítások ellentmondásait. Egy közös adatbázis és információs rendszer – a gyakorlati könnyítéseken túl – javítaná a beruházások átláthatóságát és az egész folyamat hatékonyságát.

A kerekasztal-beszélgetésen elhangzottak alapján az Ábtv.-vel létrehozott keretszabályok egyértelműen a törvény hatálya alá tartozó beruházások átláthatóságát és hatékonyságát növelik. A jogalkotás folyamata során jelentős mértékben lehetőség nyílt a szakmai szervezetek számára, hogy támogassák az általuk képviselt szakemberek érdekeit, ugyanakkor a beszélgetés alapján számos kérdés megválaszolása még így is a jövőbeli gyakorlatra marad. A jogalkalmazóknak nem csak az Ábtv.-ben található érdemi szabályok értelmezése, hanem általánosságban, a különböző jogi szabályozás, kerettörvények alkalmazhatósága és kiválasztása körében alapos körültekintéssel kell eljárniuk.

Összeférhetetlenség a közbeszerzésekben

A délutáni kerekasztal-beszélgetések sorát az összeférhetetlenség témakörében bekövetkezett változások bemutatásával kezdték meg a beszélgetés résztvevői, azaz: Dr. Puskás Sándor - a Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke; Dr. Paróczai Bernadett - a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács Megyei Jogú Városok Szövetsége által delegált tagja, Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Közbeszerzési Osztály osztályvezetője; Dr. Nagy-Fribiczter Gabriella - a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács Integritás Hatóság által delegált tagja; Dr. Kéri Zoltán - a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium főosztályvezetője; Hellné Dr. Varga Anita - a Közbeszerzési Hatóság Közzolgálati és Támogató Főosztályának főosztályvezetője; és Dr. Kozák-Demendi Ágnes - a Közbeszerzési Hatóság főosztályvezető-helyettese.

A témavezető kiemelte, hogy az összeférhetetlenségi szabályok a Kbt. 2022. október 11.-i módosulásával változtak meg jelentősen, amikor az Európai Unió által megfogalmazott elvárásokra tekintettel a korábbiakhoz képest részletesebb előírásokat határozott meg a jogalkotó mind az ajánlatkérőkre, mind az ajánlattevőkre vonatkozóan. Ennek eredményeként 2023. május 26-án megjelent a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója (továbbiakban: Útmutató) az összeférhetetlenséggel kapcsolatban. A téma pedig most ismét nagyon aktuális, mivel 2024. május 9-én került sor az Útmutató módosítására.

Mikor is beszélhetünk összeférhetetlenségről? Minden olyan objektív körülmény megalapozza az összeférhetetlenséget, amely képes befolyásolni az adott személy függetlenségébe és pártatlanságába vetett bizal-

mat, ilyen lehet például a pénzügyi, gazdasági, egyéb személyes érdekeltség. Fontos, hogy az új szabályrendszerben az érdekeltség vizsgálata nélkül nincs összeférhetlenségi vizsgálat, és ha van olyan, az ajánlatkérő nevében eljáró személy az eljárásban, akit több folyamatba is bevonnak, akkor neki folyamatonként nyilatkoznia kell. Az Útmutató májusi módosítása tartalmaz a keretmegállapodás második részére vonatkozó rendelkezéseket is az összeférhetlenség tekintetében. A mostani rendelkezés szerint nem kell külön összeférhetlenségi nyilatkozatot kérni, ahogy a DBR ajánlatvételi szakaszában sem. Az Útmutató módosításban külön fejezetet kapott a tervező összeférhetlenségének vizsgálata. Az összeférhetlenségi nyilatkozatok kapcsán nagyon fontosak az adatkezelési kérdések is. A korábbi Útmutató is tartalmazott rendelkezéseket az adatkezelésre vonatkozóan, de most már a GDPR rendelkezéseire való utalással is kiegészült, tehát, hogy hogyan lehet, mi a jogalapja annak, hogy az ajánlatkérő kezeli az érdekeltségi és összeférhetlenségi nyilatkozatban foglalt adatokat. A Tanács javasolja az összeférhetlenségre vonatkozó adatkezelési rendelkezéseket a közbeszerzési szabályzatban rögzíteni. Az Útmutató azt is tartalmazza, hogy az érdekeltségi nyilatkozatra, az érdekeltség vizsgálatára vonatkozó rendelkezéseket nem kötelező a közbeszerzési szabályzatban rögzíteni, az más szabályzatban is rögzíthető. Talán a legfontosabb módosítása az Útmutatónak az, hogy két nyilatkozatmintával is kiegészült az összeférhetlenségi és az érdekeltségi nyilatkozatra vonatkozóan, azt azonban hangsúlyozni kell, hogy nem kötelező az ajánlatkérőknek ezeket a nyilatkozatmintákat használni.

Az Integritás Hatóság (továbbiakban: IH) által kiadott jelentés több ajánlást is megfogalmazott az összeférhetlenségi szabályok kapcsán, melyeket az Útmutató jelenlegi módosítása során át is vett a Tanács. Az IH a legnagyobb előre lépésnek az összeférhetlenségi és érdekeltségi nyilatkozatminták elkészültét tartja, mivel ezeken – magukon a mintákon túl – lábjegyzetek is szerepelnek figyelemfelhívásokkal és jogszabályi hivatkozásokkal, amelyek érthetőbbé teszik a nyilatkozó számára azt, hogy miről is nyilatkozik tulajdonképpen. Az IH vonatkozó felmérése azt támasztotta alá, hogy az ajánlatkérők 90%-a nem kér be érdekeltségi nyilatkozatot, nem tartja azt fontosnak. A felmérés visszaigazolta azt is, hogy az új szabályozásra tekintettel nem nagyon változott meg az ajánlatkérők gyakorlata a

tekintetben sem, hogy hány százalékuk ellenőrzi a benyújtott nyilatkozatok tartalmát. Itt a nyilatkozók 90%-a mondta azt, hogy nem ellenőrzik. Ez azért baj, mert az egész jogszabályváltozásnak az volt a célja, hogy felhívja az ajánlatkérők figyelmét arra, hogy nemcsak megelőzni kell az összeférhetlenségi helyzeteket, hanem feltárni és kezelni is. Persze feleslegesnek tűnhet ezeknek a nyilatkozatoknak a bekérése, vagy újbóli bekérése, de például egy hosszú ideig tartó keretmegállapodásban vagy egy többszakaszos eljárásban előfordulhat, hogy amikor elindult a közbeszerzési eljárás, még nem állt fenn az összeférhetlenség, de az időközben bekövetkezhet. Fontos hangsúlyozni, hogy a fel nem tárt összeférhetlenség uniós forrásból megvalósuló közbeszerzés esetén a forrás 100%-os elvesztését vonja maga után, míga bejelentett és feltárt, de adott esetben nem megfelelően kezelt összeférhetlenség az már „csak” 25%-os forrásvesztést von maga után. Ezekhez a szankciókhoz képest, hogy hányszor kérjük be, mikor kérjük be, hogyan adminisztráljuk ezeket a nyilatkozatokat, csak másodlagos kérdés lehet. Tény, hogy nem könnyű keresztülvinni egy-egy szervezeten ezeket a szemléletbeli változásokat, de mindenképp szükséges elindulni ez irányba.

Az ellenőrző szervek gyakorlata alapján elmondhatjuk, hogy az összeférhetlenség egy átfogó fogalom, de nem arról beszélünk ebben az esetben, hogy az egyik kolléga összeférhetetlen a másikkal, hanem arról, hogy egy adott munkatárs vonatkozásában a hivatali feladata és a szervezetben betöltött szerepéhez kötődő felelőssége és feladata, valamint az ő magánérdeke vagy érdekeltségei, vagy a személyes pozíciója kerül összeütközésbe. A közbeszerzési eljárásokban különösen fontos, hogy ezeket a helyzeteket elkerüljük. Két esetben adódhat probléma. Az egyik a nem közzétett összeférhetlenség esete, amikor az adott személy az érdeklődést eltitkolja vagy nem is tudja, a másik eset, amikor az a szervezet, amelyen belül a feladatot ellátja adott személy, tudja, hogy fennáll valamilyen információ az összeférhetlenségre vonatkozóan, de nem kezd ezzel a helyzettel semmit, nem intézkedik, ez az előbbiekben említett 100%-os korrekciót eredményező típus. Az összeférhetlenség szabályozására egyébként már 2013-ban megjelent egy OLAF tájékoztató anyag, amely már tartalmazza, hogy az összeférhetlenségi nyilatkozatok bekérését valamennyi eljárási szakaszban mérlegelni kell. Az összeférhetlenség az adott személlyel kapcsó-

latos, aki erről leginkább tudhat, az maga az érintett személy, ezért építünk elsősorban az ő nyilatkozatára.

A közelmúltban egyre inkább kezdett elterjedni az a gyakorlat, hogy maguktól az ajánlattevőktől kértek összeférhetlenségi nyilatkozatokat az ajánlatkérők. Legelőször a Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetségének az ajánlattevői oldalon tevékenykedő tagjaitól érkeztek arra vonatkozó információk, hogy egyre több ajánlatkérő indult el azon az úton, hogy az ajánlattevőktől kér be összeférhetlenségi nyilatkozatokat a közbeszerzési eljárásokban. Ezt a megoldást az IH abszolút nem tartja a közbeszerzési törvény előírásaival összhangban álló megoldásnak, mivel az összeférhetlenséget az ajánlatkérőnek az általa az eljárás előkészítésébe, illetve lefolytatásába bevont személyek vonatkozásában kell vizsgálnia. Vannak ajánlatkérők, akik arra alapozzák az összeférhetlenségi nyilatkozat ajánlattevőtől történő bekérését, hogy a nemzeti eljárásrendben is nyilatkozni kell a kizáró okok hiányáról, és a kizáró okok között szerepel az összeférhetlenséggel kapcsolatos kizáró ok is. Ezzel indokolják, hogy a kizáró okokkal kapcsolatban kell megtenni az összeférhetlenségi nyilatkozatot. Ez a megközelítés hibás. Az más kérdés, hogy természetesen az ajánlattevőknek is foglalkozniuk kell ezzel a kérdéskörrel, mert az igazán felkészült és a szabályozást követő ajánlattevők felhívják a közbeszerzési eljárásba bevont személyek figyelmét az összeférhetlenségre, és belső szinten kezelik az összeférhetlenséggel kapcsolatos kockázatokat.

Az első kerekasztal-beszélgetés során volt szó az állami építési beruházások esetében arról, hogy a tervező és a tervezési szolgáltatás kapcsán sok kérdés felmerült a gyakorlatban. Egyrészt amiatt, mert többször is megjelenhetnek tervező szakemberek ezekben a projekteken, másrészt 2023. február 28-án az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015 (X.30.) Kormányrendeletből (továbbiakban: 322/2015 Korm. rendelet) kikerült, a tervező összeférhetlenségére vonatkozó az a rendelkezés, hogy nem összeférhetetlen a tervező, ha a közbeszerzési dokumentumokat megalapozó tervet készítette, ha egyéb-

ként ő nem vesz részt a közbeszerzési eljárás előkészítésében, vagy a kivitelezés folyamatában.

Érdekes kérdés ajánlatkérői szempontból a tervezők összeférhetlenségének a vizsgálata és a távolmaradási nyilatkozat kezelése. A gyakorlatban problémát jelent, hogy a tervezők vonatkozásában egyáltalán nem kérnek be összeférhetlenségi nyilatkozatot az ajánlatkérők. Az összeférhetlenségi nyilatkozat természetes személyhez kötött, egy gazdasági szereplőnél így felmerül a kérdés, hogy ki tegye meg a nevében ezt a nyilatkozatot, csak a vezető tisztségviselő, a tulajdonos, netán a tervezőiroda minden alkalmazottja. Az Útmutató erre kifejezetten nem tér ki, de talán az a legmegfelelőbb joggyakorlat, ha a tervezőiroda vezető tisztségviselője teszi meg ezt a nyilatkozatot, így az ajánlatkérő megfelelhet a Kbt. 25. § (2) bekezdésében foglaltaknak. A következő lépcső az érdekeltségi nyilatkozat, illetve a távolmaradási nyilatkozat. Ha valaki a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő oldalán részt vesz, akkor megteszi az összeférhetlenségi nyilatkozatot, és ehhez kapcsolódóan az ellenőrzésnek, feltárásnak, orvoslásnak az eszköze az érdekeltségi nyilatkozat. Itt is az a probléma, hogy csak természetes személy tud ilyen nyilatkozatot tenni. A tervezői távolmaradási nyilatkozattal kapcsolatban problémaként merül fel, hogy a tervezési szerződések nem terjednek ki minden eshetőségre, például nagyon sokszor nem szerepel bennük a tervek módosítása. Ha egy olyan szerződést ír alá a tervező, amiben minden esetleges, későbbiekben felmerülő feladata fel van sorolva, abban az esetben nem lehet probléma a távolmaradási nyilatkozat megtétele, mivel nem merül fel annak a lehetősége, hogy megjelenik alvállalkozóként, kapacitást nyújtó szervezetként vagy ajánlattevőként az adott eljárásban.

A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslatokat tekintve kiemelést érdemel a D.586/15/2023¹ számú határozat, melyben a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította, hogy ajánlatkérő megsértette a Kbt. 25. § (8) bekezdését, mert ajánlatkérő a valamennyi releváns információ többi gazdasági szereplővel való közlésére vonatkozó kötelezettségének megsértésével nem tett megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy az XY Kft. közbeszerzési eljárásban való részvétele ne

¹ https://dontobizottsag.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatározat/portal_626934/.

vezessen a verseny torzításához. Ezeknél az eseteknél mindig az a hangsúlyos kérdés, hogy hol van az a szint, amikor fel kell lépni, mit, mennyit kell tennie az ajánlatkérőnek az összeférhetlenségi helyzet kezelése, tisztázása végett. Ebben a határozatban jelent meg egy általános, klasszikus polgári jogból átvett megfogalmazás, amikor a Közbeszerzési Döntőbizottság kifejezetten felhívta az ajánlatkérő figyelmét, hogy egészen addig, amíg egy ajánlatkérő az elvárható gondosság szintjén nem tisztázza az adott körülményeket, addig vele szemben a jogsértés megállapítható. Az, hogy mi az elvárható gondosság, azt mindig a joggyakorlat alakítja ki. Jelen esetben az ajánlatkérő lényegében semmilyen intézkedést nem tett egy olyan eljárásban, amelyben az egyik ajánlattevő készítette, egy adott épületfelújításnak a terveit. Ajánlatkérő már régebb óta szerződéses kapcsolatban állt az adott tervezővel és kivitelezővel, így nyilvánvaló, hogy többletinformációval rendelkezett az adott gazdasági szereplő a többi potenciális ajánlattevőhöz képest, ami biztosította a versenyelőnyt, melyről a többi ajánlattevő számára az ajánlatkérő semmilyen tájékoztatást nem adott. Ajánlatkérő tarthatott volna egy helyszíni bejárást, tehetett volna bármilyen intézkedést a helyzet feloldására, ám ezeket az intézkedéseket elmulasztotta. Hasonló tárgyban születtek meg a D.103/2024² és a D.111/2024. számú³ határozatok.

Egy-egy közbeszerzési eljárásban hosszú idő telhet el addig, amíg a Közbeszerzési Döntőbizottság elé kerül és előfordulhat, hogy ezidő alatt változnak a jogszabályi előírások. A jogalkalmazók részéről kérdésként merült fel, hogy ebben az esetben a jogszabály mely időállapota alapján jár el a Közbeszerzési Döntőbizottság. A válasz, hogy mindig az adott közbeszerzési eljárás megindításának az időpontja az irányadó, ebben az időpontban hatályos anyagi jogszabályok alapján jár el a Közbeszerzési Döntőbizottság. Változás esetén mindig a hatályba léptetésből, az átmeneti rendelkezésekből kell kiindulni, melyek a most hatályos Kbt. 197. §-ban található. A legfontosabb szabály a 197. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés, ami az általános hatályát rögzíti a törvények, vagyis hogy a hatályba lépése után indult eljárásokra kell alkalmazni.

Egy másik lényeges kérdés a jogorvoslati eljárásokban, hogy ha a hivatalbóli kezdeményező által vélelmezett jogsértés arra vonatkozik, hogy az ajánlatkérő nem tett meg minden szükséges intézkedést a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet kiküszöbölése érdekében, akkor a Közbeszerzési Döntőbizottság megítélése szerint az ajánlatkérő részéről milyen bizonyítékok fogadhatók el annak igazolására, hogy ő igenis ténylegesen megvizsgálta ezt a helyzetet, és megtett minden szükséges intézkedést. Ebben a kérdéskörben nagyon fontos a Kbt. 41. § (1) bekezdésében és a 46. §-ban megfogalmazott kötelező intézkedések és általános dokumentálási kötelezettségeknek a betartása. Kifejezetten a jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályt tartalmaz a Kbt. 145. § (1a) bekezdésének d) pontja, mely szerint a hiányzó közbeszerzési dokumentum ügyféli nyilatkozattal nem pótolható.

Az összeférhetlenség vizsgálatakor tehát nagy hangsúlyt kell fektetni a megelőzésre és a feltárára is. A feltárás hatékony eszköze az érdekeltségi nyilatkozat, amelyről korábban már esett szó, de vajon van-e más megoldási lehetőség, ami az ajánlatkérőnek segítséget nyújthat ebben? Az összeférhetlenségi témának két nagy ágazata van. Az egyik, amiről volt is szó, a rejtett összeférhetlenség, ami nem derül ki, nem vallja be az illető személy, vagy ha igen, akkor sem foglalkoznak vele. A másik nagy ágazat, amikor pontosan tudjuk, hogy olyan személyt, vagy gazdasági szereplőt vonunk be az eljárás előkészítésébe, aki saját maga érdekelt az eljárás eredményében, ezt hívjuk érdekelt gazdasági szereplő bevonásának. Ez is összeférhetlenségi probléma, máshol van a Kbt. 25. §-ban elhelyezve a szabályköre, és az ajánlatkérőnek más és más típusú intézkedéseket kell tennie akkor, ha rejtett összeférhetlenséget talál, keres, próbál megelőzni, illetve akkor, ha azt a gazdasági szereplőtől tudja meg. A 2021-es Bizottsági iránymutatásban⁴ kifejezetten szerepel, hogy az ajánlatkérő szervezeteknek megfelelő intézkedéseket kell hozniuk, és olyan rendszereket kell létrehozniuk, amelyek képesek feltárni, megelőzni, orvosolni az összeférhetlenséget. Ez a bizottsági közlemény négy tulajdon-ságot sorol fel, hogy milyen legyen az ajánlatkérő

² https://dontobizottsag.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatározat/portal_636141/.

³ https://dontobizottsag.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatározat/portal_636535/.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52021XC0409%2801%29>; A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE Iránymutatás az összeférhetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről (2021/C121/01).

rendszere, azaz legyen naprakész, átlátható, eredményes és arányos.

Az Útmutató arról is szól, hogy célszerű külön kezelni az összeférhetlenségi és az érdekeltségi nyilatkozatot, valamint mi a teendő abban az esetben, ha a bevonni kívánt természetes személy nem akar nyilatkozni. Az Útmutatóban javaslat található az összeférhetlenségi nyilatkozat tartalmára vonatkozóan, de ez nem kötelező érvényű, az ajánlatkérők természetesen dönthetnek úgy, hogy más tartalommal készítik el. Az érdekeltségi nyilatkozat és az összeférhetlenségi nyilatkozat között az is különbséget jelent, hogy míg az összeférhetlenségi nyilatkozatot folyamatonként be kell kérni, úgy az érdekeltségi nyilatkozatot nem kell folyamatonként bekérni. Előfordulhat azonban olyan helyzet is, hogy az adott illető nem akar nyilatkozni. Az ilyen esetek kezelésére javasolt az ajánlatkérőnek előre szabályzatban rögzítenie az arra vonatkozó rendelkezéseket, hogy mit tesz ilyenkor. Visszatérve az érdekeltségi nyilatkozat adattartalmára, fontos, hogy nem elegendő, hogy az érintett személy megadja a személyes adatait, nyilatkoznia kell az adott szervezetben betöltött szerepéről, gazdasági érdekeltségeiről, arról, hogy az adott munkáltatónál milyen munkakörben jár el, van-e másik munkahelye, más munkaköre, ha az adott eset úgy kívánja a korábbi munkahelyeiről, ha esetleg van olyan személyes érdekeltsége, ami a funkciói pártatlan és tárgyilagos ellátását befolyásolja, akkor azt is tüntesse fel. Nyilatkozni szükséges a tágabb értelemben vett hozzátartozókról, azok hozzátartozói minőségéről, a gazdasági társaságokban fennálló érdekeltségeiről, munkahelyéről és munkaköréről. A nyilatkozatba érdemes belefoglalni azt a kitélt is, hogy a nyilatkozó megismerte az összeférhetlenségi szabályokat és változásbejelentési kötelezettsége van, mivel ez később szükség esetén számonkérhető rajta.

A közbeszerzési szaktanácsadók rendszerét, feladatait érintő aktuális kérdések

A kerekasztal-beszélgetés utolsó témaköre a közbeszerzési tanácsadók vonatkozásában bekövetkezett jelentős változásokat érintette a jogalkotói szándék bemutatásával és a Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetségéhez (továbbiakban: KÖSZ) beérkezett tanácsadói visszajelzések prezentálásával. A beszélgetésben részt vett: Dányi Gábor – az Építési és Közlekedési Minisztérium miniszteri biztosa; Dr. Polgár Adrienn - a

KÖSZ elnöke, Dr. Havas-Kovács Gabriella - a Közbeszerzési Hatóság főosztályvezetője. A jogalkotói hátteret tekintve elmondhatjuk, hogy 2014-ben az volt a cél, hogy az uniós források tekintetében legyen egy olyan különös szakértelemmel rendelkező szakember állomány, aki képes a beszerzéseket olyan szinten lefolytatni, hogy az kevesebb korrekciós intézkedéssel járjon az Európai Bizottságnál, kevesebb jogorvoslati eljárás induljon, az eljárások gördülékenyen és gyorsan lefolytatódnak. Amikor ennek a rendszernek a megreformálásáról döntés született, az volt a cél, hogy ez a szakmai állomány ne egy kiszervezett piac legyen, hanem kerüljön közelebb az államhoz, belső állami képesség legyen. Ennek az egyik oka anyagi, mivel az in-house tevékenység olcsóbb, mint a kiszervezett, másrészt a piaci rész sokszorosa annak, mint amennyire szükség lenne a kiszervezett tevékenység körében. Másik oldalról nézve a közbeszerzési tanácsadói szakma sok bizonytalansággal telve élte meg az intézményrendszer átalakítását, mivel egy egységes, homogén jogosítványokkal rendelkező rendszer került átalakításra. Tulajdonképpen nem az átalakítás volt az, amivel kapcsolatban esetleg negatív érzések voltak, vannak a szakma irányából, hanem az eltérő jogosítványok és az eltérő szabályozás, az egyébként megfelelő felkészültséggel bíró tanácsadók között. Nagy bizonytalanságot okozott, hogy milyen esetben kötelező az állami közbeszerzési szaktanácsadók igénybevétele (továbbiakban: ÁKSZ). Erre a kérdésre a Kbt. 27. § (3) bekezdése adja meg a választ, itt vannak felsorolva azok az esetek, amikor kötelező az ÁKSZ igénybevétele, minden más esetben nem kötelező az eljárásba történő bevonásuk. A minisztériumi állásfoglalás szerint felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó (továbbiakban: FAKSZ) minden olyan esetben bevonható, amelyben azt jogszabály nem tiltja és nem írja elő az ÁKSZ kötelező bevonását. Népszerű kérdés volt az is, hogy ki járhat el a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti eljárásokban. Itt alapvetően az ÁKSZ járhat el, valamint az ügyvéd és a kamarai jogtanácsos. A FAKSZ abban az esetben, ha egyben ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos is. Az ügyvédek esetében merül fel probléma, mivel jelen pillanatban az ÁKSZ bejegyzés feltétele munkaviszony létesítése, ami a külön kormányrendeletben meghatározott és ott konkrétan felsorolt munkaviszonyt jelenti. Az ügyvédi törvény alapján pedig az ügyvédi tevékenységgel egy jogszabályi összeférhetlenség áll fenn a jogvi-

szony létesítésénél, tehát ha valaki jogviszonyt létesít abból a célból, hogy teljesítse az előírt foglalkoztatási jogviszony feltételt, hogy ÁKSZ legyen, akkor annak az ügyvédi tevékenységét fel kell függesztenie. Szintén bizonytalanságot felvető téma a felelősségbiztosítás kérdése. A FAKSZ-ok és azok az ÁKSZ-ek, akik a munkáltató engedélyével más ajánlatkérő részére biztosítanak közbeszerzési szakértelmet, ők rendelkeznek jogszabályi előírás alapján kötelező felelősségbiztosítással. Az ügyvédeknek pedig az ügyvédi tevékenységre vonatkozó biztosítás mellé kiegészítő biztosítást kell kötniük, van azonban egy réteg, aki egyik körbe sem tartozik. A KÖSZ egyeztetett a piaci biztosítókkal

és azt a választ kapta, hogy amíg jogszabály rögzíti ezt a speciális tevékenységet, addig ez külön biztosítási termék lesz, így a biztosítási termék fedezi az e tevékenység körében okozott biztosítási károkat. Tehát igazából itt abban is van egy bizonytalanság, hogy ha van egy gazdasági társasági tag, aki se nem FAKSZ-ként végzi a tevékenységet, és éppen nem ÁKSZ bevonása történik, akkor egy általános felelősségbiztosítása vajon kiterjed-e arra a tevékenységre, amit végez. Ez a kérdés valószínűleg egy éles helyzetben fog igazából választ kiváltani a biztosítók részéről, így egyelőre bizonytalanság van a kérdésben.