

# JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva LL.M., közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2024.9.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogeset az ajánlatkérőnek a közbeszerzés tárgyának gondos meghatározására vonatkozó kötelezettségével kapcsolatos. Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás feltételrendszerében köteles megadni a közbeszerzés tárgyát, árubeszerzés esetén annak az árunak a leírását, amelynek megrendelése érdekében szerződést kíván kötni. A műszaki leírás azoknak az előírásoknak az összessége, amelyek meghatározzák a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, amelyek alapján a közbeszerzés tárgya olyan módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek.<sup>1</sup>

## A Döntőbizottság D.63/38/2024. számú határozata

**A jogorvoslati ügyvel érintett tárgyak: A pontos beszerzési igény meghatározásának elmulasztása nem biztosítja az egyenlő esélyű, megfelelő ajánlattételt, amely indokolatlan versenykorlátozáshoz vezet.**

### Tényállás

*A Dinamikus Beszerzési Rendszer létrehozására irányuló központosított közbeszerzési eljárás*

Az ajánlatkérő (központi beszerző szervezet) dinamikus beszerzési rendszer (a továbbiakban: DBR) létrehozása érdekében meghívásos közbeszerzési eljárást indított orvosi eszközök árubeszerzése tárgyában a 2021. július 13-án feladott részvételi felhívással.

A részvételi felhívásban ismertetésre került a közbeszerzés tárgya, többek között az alábbiak szerint:

"DBR keretében képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzése és kapcsolódó szolgáltatások biztosítása a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó, illetve önként csatlakozó intézmények részére.

Ajánlatkérő a DBR második, ajánlattételi szakaszát, illetve harmadik szakaszát a Központosított Közbeszerzési Portálon (továbbiakban: Portál) elektronikus folyamatként működteti, ahol minden kommunikáció elektronikusan történik.

Mennyiség: A Kbt. 18. § (2) bekezdés alapján a DBR teljes időtartama alatt kötendő szerződések becsült legmagasabb összértéke:

nettó 40 000 000 000 HUF"

Rögzítette a közbeszerzéssel beszerezni tervezett termék kategóriákat.

"Ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban ismerteti azon műszaki tartalmakat, amelyek beszerzése érdekében DBR-t kíván létrehozni. Ajánlatkérő a Kbt. 107. § (2) bekezdésének megfelelően a DBR-ben megvalósítandó konkrét közbeszerzésekre vonatkozó pontos műszaki leírást és pontos szerződéses feltételeket a DBR-ben résztvevő ajánlattevők számára, a második, ajánlattételi szakaszban, az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg bocsátja rendelkezésre.

Ajánlatkérő a Kbt. 107. § (2) bekezdése alapján fenntartja annak a lehetőségét, hogy a DBR megvalósítása során, az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg, az abban foglalt konkrét beszerzési igényre vonatkozóan – a konkrét közbeszerzések tárgyától és jellegétől függően – részajánlat-tételi lehetőséget határozzon meg az ajánlattételi felhívásban.

A DBR működésével, a használt elektronikus eszközökkel és a csatlakozás műszaki szabályaival és leírásával kapcsolatos valamennyi szükséges információt a közbeszerzési dokumentumok tartalmazzák.

A DBR-be az alkalmassági feltételnek megfelelő minden részvételre jelentkező felvételre kerül, az ajánlattételre felhívandó részvételre jelentkezők száma nem kerül korlátozásra."

A részvételi felhívásban az ajánlatkérő rögzítette, hogy fenntartja a jogot, hogy az ajánlattételi szakaszban a

<sup>1</sup> Kbt. 58. §-ának jogalkotói indokolása.

közbeszerzést a Kbt. 104-105. § szerint keretmegállapodás útján valósítja meg egy vagy több ajánlattevővel a Kbt. alapelvek betartása mellett, figyelemmel a 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet 26. § (3) bekezdésében foglaltakra.

A részvételi felhíváshoz kiadott dokumentációban az ajánlatkérő – egyebek mellett – rögzítette, hogy a DBR-ben megvalósítandó konkrét közbeszerzésre vonatkozó pontos műszaki leírást és pontos szerződéses feltételeket a DBR-ben résztvevő részvételre jelentkezők számára, a második, ajánlattételi szakaszban, az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg bocsátja rendelkezésre. A felkért részvételre jelentkezők ennek birtokában, az ajánlattételi szakaszban teszik meg az ajánlatukat.

Ajánlatkérő a DBR részvételi szakaszát a Kbt. 107. § (2) bekezdése alapján nem osztja részekre, tekintettel arra, hogy a konkrét közbeszerzésre vonatkozó pontos műszaki leírást és szerződéses feltételeket az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg kell, hogy a részvételre jelentkezők rendelkezésére bocsássa. Mindemellett az ellátotti kör képződi diagnosztikai eszközök beszerzésére vonatkozó igényei előre nehezen tervezhetőek, ebből következően a részajánlat-tételi lehetőségek sem határozhatóak meg előzetesen.

Ajánlatkérő a Kbt. 107. § (2) bekezdése alapján fenntartja annak lehetőségét, hogy a DBR megvalósítása során, az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg, az abban foglalt konkrét beszerzési igényre vonatkozóan – a konkrét közbeszerzések tárgyától és jellegétől függően – részajánlat-tételi lehetőséget határozzon meg az ajánlattételi felhívásban.

Ajánlatkérő a DBR-ben megvalósítandó konkrét közbeszerzésre vonatkozó pontos műszaki leírást – a Kbt. 107. § (2) bekezdésének megfelelően – és pontos szerződéses feltételeket a DBR-ben részt vevő ajánlattevők számára, az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg bocsátja rendelkezésre. A felkért ajánlattevők ennek birtokában, az ajánlattételi szakaszban teszik meg az ajánlatukat!

Az írásbeli összegezésben az ajánlatkérő az érvényes jelentkezést benyújtó és ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők között a kérelmezőt és az I.r. érdekeltet is megjelölte. A II.r. érdekelt később csatlakozott a DBR-hez.

*A keretmegállapodás megkötésére irányuló központosított közbeszerzési eljárás (DBR-közbeszerzés második, ajánlattételi szakasz)*

Az ajánlatkérő a tárgyi orvosi eszközök beszerzése tárgyában létrehozott DBR-ben a beszerzés megvalósítására és keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárását megindító ajánlattételi felhívását közvetlenül küldte meg 2023. május 26-án az eljárás megindításának időpontjában a DBR-hez csatlakozott gazdasági szereplők részére.

Az ajánlattételi felhívásban az ajánlatkérő rögzítette, hogy a keretmegállapodás létrehozására irányuló eljárását a DBR-ben való beszerzés megvalósítása érdekében, a Kbt. 82-84. §-aiban és a Kbt. 106-107. §-aiban foglalt előírásokra figyelemmel folytatja le.

Az ajánlattételi felhívásban az ajánlatkérő figyelmeztette a gazdasági szereplőket arra, hogy a keretmegállapodás létrehozása érdekében megindított eljárásban a közbeszerzési eljárás első szakaszában – tehát a részvételi felhívás feladásakor –, 2021. július 13-án hatályos Kbt. szabályai alkalmazandóak.

Az ajánlatkérő a közbeszerzést 6 részre osztotta, a jogorvoslati ügryhöz kapcsolódó 1. rész elnevezése: „MR diagnosztikai eszközök” volt.

A szerződés időtartama: a keretösszeg kimerülése, de legkésőbb 24 hónap, amely további 12 hónappal meghosszabbítható.

Az ajánlattételi felhívás eljárás meghatározása pontjában az alábbiak kerültek rögzítésre:

„Az eljárás fajtája: A Kbt. 107. § (1) bekezdése alapján, keretmegállapodás megkötésére irányuló meghívásos közbeszerzési eljárás, a Kbt. 105. § (2) bekezdés c) pontja szerint verseny újranyitásával történő beszerzés biztosításával.

A Kbt. 107. § (1) bekezdése szerint „A dinamikus beszerzési rendszerbe történő felvételre az ajánlatkérő a meghívásos eljárás részvételi szakaszának szabályait, a dinamikus beszerzési rendszerben a beszerzés megvalósítására a meghívásos eljárás ajánlattételi szakaszának szabályait alkalmazza az ezen alcímben foglalt eltérésekkel.”

Az ajánlattételi felhíváshoz kiadott műszaki leírásban rögzítésre került, hogy a keretmegállapodás két részből

áll, amelynek első részét az ajánlatkérő bonyolítja le, míg a második részét az egészségügyi intézmények.

A műszaki leírás az „árlista” szerinti termékek és szolgáltatások tartalmi elemei pontjában az ajánlatkérő rögzítette, hogy az alapberendezésnek nem kell önállóan is működő egységet alkotnia (az elvárt működéshez további, az árlistában meglévő termékek és szolgáltatások lehetnek szükségesek).

Az árlista alapján nem kell tudni „tetszőleges”, működőképes (MR, CT, Angio) diagnosztikai berendezést összeállítani. Az intézményi versenyújranyítás esetén az ajánlattételi felhívásban és a műszaki tartalomban megadott intézményi elvárásoknak megfelelően, vállalkozó adja meg a szükséges „árlista” sorokat és mennyiségeket, és azok (fentiekén túli) konkrét, az Intézmény által elvárt részletességű műszaki tartalmát.”

Az adott részen belül, a szakmai ajánlat részeként minden árlista sorra kötelező ajánlatot adni! Az árlista táblázatból sort (terméket vagy szolgáltatást) törölni, illetve újat felvenni nem szabad. Az adott árlista sorra 0 (nulla) forint ellenszolgáltatás nem adható meg (nem megengedett a keresztfinanszírozás), ez az ajánlat érvénytelenségét jelenti.

Az árakat forintban kell megadni 389 Ft/EUR referencia árfolyam mellett. (A keretmegállapodás V.I.1.2. pontja értelmében a forint ár az árfolyam 5 %-os változása esetén havonta módosításra kerül.)

Az árlistában kért termékek és szolgáltatások nem feleltethetők meg egy az egyben a különböző gyártók gyári árlistáinak (annak gyártónként jelentősen eltérő tartalma és volumene miatt). Ajánlattevőknek az árlistában kért termékekre és szolgáltatásokra az általuk magajánlásra kerülő gyártó termékeiből és szolgáltatásaiból képzett csomagok összeállításával lehet ajánlatot adni.

A termékeknél a szolgáltatásoknál csak az azt meghatározó alapvető elvárások és tulajdonságok kerültek meghatározásra. A konkrét intézményi beszerzés esetén az intézmény a verseny újranyítás műszaki leírásában bővebb és részletesebb elvárásokat is támaszthat.

Az ajánlatkérő meghatározta a képalkotó diagnosztikai berendezések egyedi műszaki tartalmát.

Közölte, hogy az „árlista” táblázat nem módosítható (csak az „F” oszlopban adható meg a „Listaár”) így nem kell megadni a magajánlásra kerülő diagnosztikai be-

rendezések „Gyártói cikkszámát” illetve a további csomagok „gyári” neveit sem.

Rögzítette, hogy a versenyújranyításra szóló felhívásban az intézmény felhívja az eladót a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban tett ajánlata kiegészítésére, továbbá meghatározza azokat a kiegészítéseket, amelyekre figyelemmel az eladó az ajánlatát kiegészíti. A versenyújranyításra szóló felhívás tartalmazza az adott közbeszerzés tárgyára és szerződéses feltételeire vonatkozó adatokat. Az eladó a versenyújranyítás során a keretmegállapodásban foglaltakkal azonos vagy annál az intézmény számára kedvezőbb ajánlatot köteles tenni. (55. oldal)

Az 1. részre (MR diagnosztikai eszközök) érvényes ajánlatot benyújtó öt gazdasági szereplővel az ajánlatkérő 2023. szeptember 1-jén írta alá a keretmegállapodást.

A keretmegállapodás mellékletét képező árlistában kizárólag a beszerzés tárgyával érintett alapgép (MR alapberendezés, klinikai közép (1,5T) kategória) gyártója került feltüntetésre, az alapgép típusa nem. Az alapgéphez kiegészítő tartozékként rendelhető tekercseknek, tekercskészleteknek sem a gyártója, sem a típusa, sem egyéb, a műszaki leírásban rögzített minimális információnál több műszaki tartalom nem található meg az árlistában.

Az ajánlatkérő a Központosított Közbeszerzési Portálon közzétette az intézményi beszerzések megvalósítására szolgáló Útmutatót, amelyben a központi beszerző rögzítette a jövőbeni versenyújranyításos eljárások lefolytatására vonatkozó feltételeket, amely szerint:

“A műszaki leírás elkészítése folyamán kiemelt figyelmet kell biztosítani a Kbt. 2. § szerinti alapelvek érvényre jutására (pl. esélyegyenlőség, hatékony és felelős gazdálkodás)!

A műszaki leírás meghatározását, tartalmát a 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 46.-48. §-ai tartalmazzák.

A 46. § (2) a) pontja szerint a műszaki leírást „teljesítmény-, illetve funkcionális követelmények megadásával” kell/lehet meghatározni.

A fentieknek megfelelően, az MR, CT és Angio berendezések beszerzése versenyújranyítás útján valósítható meg, amelyhez az adott Intézményben szükséges berendezés vonatkozásában a műszaki leírásban kerülnek megadásra a teljesítmény-, illetve funkcionális követelmények oly módon, hogy azok megfeleljenek a vonat-

kozó jogszabályoknak, különös tekintettel az esélyegyenlőség és a hatékony és felelős gazdálkodás elvárás érvényesülésének.

A teljesítmény követelmények megadásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy a gyártók az ugyanazon diagnosztikai eredmény elérését különböző metódusok alapján közelíthetik meg, így például nem feltétlen lehet kizáró tényező egy adott teljesítmény paraméter nem teljesítése, amennyiben az elvárt diagnosztikai eredményt más módon (pl. szoftveres úton) teljesíteni tudja.

Az elvárt funkcionális követelmények pontos és részletes megadása tudja biztosítani, hogy az adott intézményben az elvárt diagnosztikai feladatok elvégezhetőek legyenek, ugyanakkor fontos szempont, hogy a hatékony és felelős gazdálkodást szem előtt tartva, csak olyan funkciókat tartalmazzon a műszaki leírás, amire az Intézménynek ténylegesen szüksége lehet.

Az ajánlattételi felhívásban és a műszaki tartalomban megadott intézményi elvárásoknak megfelelően, ajánlattevő adja meg a szükséges „árlista” sorokat és menynyiségeket, és azok (fentiekén túli) konkrét, az intézmény által elvárt részletességű műszaki tartalmát.

Így az ajánlat elkészítése esetén ajánlattevő feladata megadni (esetleg részletes adatokkal alátámasztani), hogy az intézmény által elvárt teljesítmény és funkcionális követelményeket hogyan teljesíti az általa ajánlott berendezés.”

*A tárgybani közbeszerzési eljárás (beszerzés verseny újranyitásával)*

A tárgybani közbeszerzési eljárás ajánlatkérője mint központi beszerző szervezet, 2024. január 5. napján indította meg a közbeszerzési eljárását, az ajánlattételi felhívásnak a keretmegállapodást aláíró gazdasági szereplő részére történő közvetlen megküldésével.

Az ajánlattételi felhívás tartalmazta az adott közbeszerzés tárgyát, mennyiségét, hogy a közbeszerzésre az ajánlatkérő által fenntartott mely intézmények részére kerül sor.

Ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást három részben tervezte lefolytatni. Közölte az egyes részekre vonatkozó információkat.

Az I. r. érdekelt előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be mindhárom rész vonatkozásában, melyben mindhárom rész esetében kifogásolta, hogy az ajánlatkérő nem

bocsátott rendelkezésre a keretmegállapodásnak és a jogszabályi előírásoknak megfelelő műszaki leírást.

Az ajánlatkérő az I. r. érdekelt előzetes vitarendezési kérelmét elutasította.

Az ajánlatkérő a beérkezett kérdésekre kiegészítő tájékoztatást adott.

*A jogorvoslati kérelem*

A jogorvoslati kérelmeiben a kérelmező annak megállapítását kérte, hogy az ajánlatkérő jogsértően határozta meg a közbeszerzési dokumentumokban a közbeszerzés tárgyát, a műszaki leírást (I/7., II/6., III/3.), valamint jogsértő volt az ajánlatkérő kiegészítő tájékoztatás (I/1., II/1., III/1.) A kérelmező indítványozta a jogsértés megállapítását, az ajánlattételi felhívás megsemmisítését, valamint az ajánlatkérő marasztalását a jogorvoslati eljárás költségeiben.

A jogorvoslati eljárás során a kérelmező az I/2-6. és az I/8-13. kérelmi elemeket, a II/2-5. és II/7-13. kérelmi elemeket, valamint a III/2. és a III/4-13. kérelmi elemeket visszavonta.

*Az ajánlatkérő észrevétele*

Kérte a jogorvoslati kérelem elutasítását, alaptalanság miatt.

Az ajánlatkérő álláspontja szerint a tárgyi közbeszerzési eljárást megfelelő alapossággal készítette elő (Kbt. 28. § (1) bekezdés), a gazdasági szereplők mindegyike rendelkezik megajánlással mindegyik cikkszámra vonatkozóan, így egyenlő eséllyel képesek a megfelelő ajánlattételre (Kbt. 50. § (4) bekezdés), továbbá ajánlatkérő az eljárásban megadta a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást is (Kbt. 58. § (2) bekezdés), amennyiben az ajánlatkérő az eljárás során meghatározott volna a keretmegállapodásban rögzített paramétereken túl továbbiakat, úgy azzal megsértette volna a Kbt. 104. § (9) bekezdését.

*Az I. és II. r. érdekeltek észrevétele*

Közölték, hogy szerintük jogszerű volt az ajánlatkérő kiírása, volt lehetőség versenyképes ajánlat megtételére.

*A Döntőbizottság döntése és annak indokai*

A Döntőbizottság határozatában az I/7., a II/6. és a III/3. kérelmi elemek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 58. § (2) és (3) bekezdését, ezért mindhárom közbeszerzési részben megsemmisítette az ajánlattételi felhívást, valamint az ezt követően meghozott valamennyi ajánlatkérői döntést.

A Döntőbizottság az I/1-6. és I/8-13., a II/1-5. és II/7-13., valamint a III/1-2. és III/4-13. kérelmi elemek vonatkozásában megszüntette a jogorvoslati eljárást.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 1.000.000.- Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

A jogorvoslat alapjául szolgáló közbeszerzési eljárásra a DBR 1. szakasza megindításának időpontjában, azaz 2021. július 13. napján hatályos rendelkezések alkalmazandóak.

A jogorvoslati kérelem alapján a Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő egyes, a jogorvoslati kérelemben megjelölt esz-közök esetében jogszerűen határozta-e meg a beszerzés tárgyát leíró műszaki leírást. A I/7. kérelmi elem az 1. közbeszerzési részben beszerezni kívánt mr\_k15\_12 standard kardiológiai csomag, a II/6. kérelmi elem a 2. részben beszerezni kívánt mr\_a15\_11 standard neurológiai képkötés-csomag, míg a III/3. kérelmi elem a 3. közbeszerzési részben beszerezni kívánt mr\_k15\_8 emelt szintű tekerckészlet meghatározásának jogsértő hiányosságának megállapítását kérte. A kérelmező azt kifogásolta, hogy az ajánlatkérő a keretmegállapodás részét képező árlistából pusztán a vonatkozó cikkszámok megjelölésével nem tett eleget a közbeszerzés tárgyának meghatározására vonatkozóan előírt jogszabályi kötelezettségeinek, a műszaki leírás oly mértékben hiányos, hogy annak alapján kizárt az egyenlő esélyű megfelelő ajánlattétel, a szakmai ajánlatok objektív és valós alapokon történő összevethetősége, egyneműsége. A kérelmező arra hivatkozott, hogy az ajánlatkérő figyelmen kívül hagyta a keretmegállapodás specifikus ajánlatadási feltételeit és annak tényét, hogy a keretmegállapodás DBR-be ágyazott, amely ugyancsak specifikus feltételeket határozott meg a tárgyban, verseny újraindításával történő közbeszerzés megvalósítására kihatóan.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a tárgyban közbeszerzési eljárását az ajánlatkérő a Kbt. 105. § (2) bekezdés c) pontja alapján folytatta le. Az eljárás közvetlen

előzményét, jogi és műszaki-tartalmi feltételeit részben meghatározó jogi keretet a 2021. július 13-án megindított DBR beszerzés és annak 2. szakaszaként, keretmegállapodás létrehozása érdekében lefolytatott közbeszerzési eljárás adja. E két közbeszerzési eljárás ajánlatkérője, a beszerző nem a tárgyban közbeszerzési eljárás ajánlatkérője volt. A két előzményi közbeszerzési eljárás lényeges iratai és a keretmegállapodás publikus, az az ajánlatkérő mint központi beszerző szervezet számára elérhető volt.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező kifogásait, a jogorvoslati kérelemben rögzített ténybeli indokokat az ajánlatkérő érdemben lényegében nem vitatta. A Döntőbizottság megállapította, hogy a versenyújraindításos közbeszerzési eljárásban több ajánlattevő is kifogásolta a közbeszerzés tárgyának jogszerűen elégtelen meghatározását előzetes vitarendezési kérelemben, illetve kiegészítő tájékoztatás kérésben. Az ajánlatkérő minden esetben a közbeszerzési eljárás során és a jogorvoslati eljárásban is azzal védekezett, hogy számára nem ismert a keretmegállapodásban megajánlott eszköz típusai, az árlistában feltüntetett cikkszámok mögötti pontos műszaki tartalom. Azzal érvelt, hogy a keretmegállapodásban résztvevő ajánlattevők ismerik a saját maguk által megajánlott termékek és szolgáltatások műszaki tartalmát, így képesek az árlistában adott cikkszámokon megjelölt beszerzési igényre ajánlatot tenni. Az ajánlatkérő álláspontja az volt, hogy sem a vonatkozó jogszabályi előírások, sem a keretmegállapodás feltételei nem teszik számára lehetővé, hogy az adott árlista-soron jelölt cikkszámokon – kizárólag az érintett ajánlattevő által azonosítható – termék műszaki paramétereit tovább pontosítsa, ezzel a valós beszerzési igényét meghatározza, ezért – a kérelmező által nem megismerhetőnek ítélt – valós beszerzési igényét meghatározza. Az ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy éppen azzal biztosította a lehető legszélesebb körű versenyt, hogy az árlista adott cikkszámához tartozó, a DBR-t kiíró ajánlatkérő által meghatározott műszaki tartalmat nem módosította, nem pontosította.

A fentiek rögzítése mellett a Döntőbizottság vizsgálta az ajánlatadási feltételrendszert, és a vonatkozó jogszabályi előírásokat.

A közbeszerzés tárgyára vonatkozó adatokat a közbeszerzési dokumentumokban úgy kell megadnia az ajánlatkérőnek, hogy annak alapján a gazdasági szereplők a beszerzési igényt pontosan be tudják azonosítani.

A műszaki elvárásoknak való megfelelés alapvető fontosságú az ajánlatok bírálata során annak a kérdésnek az eldöntésében, hogy az ajánlat érvényes-e vagy érvénytelen, illetve a szerződés teljesítése során a nyertes ajánlattevőnek többek között ennek megfelelően kell a szerződést teljesítenie. Az ajánlatkérőnek az ajánlatok bírálata során az előírásai alapján kell eldöntenie, hogy az ajánlatok az előírásoknak megfelelnek-e és amennyiben megfelelnek, meg kell állapítania az ajánlat érvényességét, ellenkező esetben az érvénytelenséget. Az ajánlatkérő azonban csak az általa konkrétan és egyértelműen meghatározott feltételeket kérheti számon az ajánlattevőktől, amit az ajánlatkérő nem határoz meg egyértelműen, arra nem lehet érvénytelenséget alapítani. Érvénytelenséget arra vonatkozóan lehet megállapítani, amit a Kbt., illetve a vonatkozó közbeszerzési jogszabályok, vagy maga az ajánlatkérő határoz meg. Az ajánlatkérő feladata, hogy a felhívásban, illetve a dokumentációban pontosan meghatározza a közbeszerzés tárgyát, annak paramétereit egyértelműen közölje. A törvényi kötelezettség az ajánlatkérő saját érdeke is egyben, hiszen nála merült fel a beszerzési igény, ő tudja, hogy milyen célra, milyen funkciókkal rendelkező, milyen műszaki jellemzőkkel bíró eszközre van szüksége. A meghatározott szakmai, műszaki előírások teljesítése az érvényes ajánlat feltétele, azaz az ajánlatkérő által kinyilvánított, jogorvoslással meg nem támadott elvárások mind az ajánlatkérőt, mind az ajánlattevőket kötik.

A Kbt. 58. § (2) bekezdése értelmében a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírásnak tartalmaznia kell a megkövetelt jellemzőket, amely jellemzők alapján a közbeszerzés tárgya oly módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. A jellemzők utalhatnak a kért áru előállításának folyamatára vagy módszerére, vagy életciklusa bármely más szakaszának konkrét folyamatára. A Kbt. 58. § (2) bekezdése értelmében a közbeszerzés tárgyát az ajánlatkérő úgy határozhatja meg, hogy az megfeleljen az igényelt rendeltetésnek. A Kbt. 58. § (2) bekezdés nem taxatív jelleggel felsorolja azokat a jellemzőket, amelyek előírhatók oly módon, hogy azok a beszerzendő áru tulajdonságait végeredményben nem befolyásolhatják, ugyanakkor a jogalkotó az utóbbi tulajdonságok előírásának feltételeként szabta, hogy azoknak kapcsolódniuk kell a szerződés tárgyához, valamint a szerződés érté-

kéhez és céljaihoz képest arányosnak kell lenniük. A Kbt. 58. § (3) bekezdése rögzíti azt az alapvető jelentőségű szabályt, mely szerint 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. E tételes anyagi jogi előírás magába foglalja azt is végeredményben, hogy az ajánlatkérők nem határozhatnak meg a beszerzés tárgyára vonatkozóan olyan indokolatlanul korlátozó feltételt, amely az ajánlattételre alkalmas és képes potenciális ajánlattevőket, akár adminisztratív, akár gazdasági erőforrásigény miatt indokolatlan nehézségek elé állítja. A műszaki leírás meghatározásának specifikus szabályai között a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásáról, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 48. § (2) és (4) bekezdése példálózó jelleggel mutatja be a beszerzés tárgyára vonatkozóan előírható jellemzőket árubeszerzés esetén. Valamennyi jellemző kapcsolódik a funkcionalitáshoz, a beszerzés tárgyának rendeltetéséhez. Főszabály szerint a műszaki leírást a 46. § (2) bekezdésében meghatározott valamely mód szerint kell meghatározni. E módok között, az a) pontban jelölte meg a jogalkotó a teljesítmény-, illetve a funkcionális követelmények megadását. E módok valamelyikének, illetve a feltüntetett módok együttes alkalmazásával határozható meg jogszerűen a beszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírás.

Az irányadó jogszabályhelyek alapján, a kialakult közbeszerzési joggyakorlat az, hogy ugyan az ajánlatkérő kompetenciája meghatározni a beszerzési igényét, azonban felelősséggel tartozik azért, hogy a közbeszerzés tárgyának meghatározása során a tételes anyagi jogi előírások mellett biztosítsa a közbeszerzési alapelvek érvényesülését is. A verseny tisztaságát és az esélyegyenlőséget előíró alapelvek alapján nem fogadható el az olyan feltétel állítása, amelynek következtében az ajánlatkérő egyes gazdasági szereplőket előnyhöz juttat, míg mások elé indokolatlan akadályokat állít vagy kizár a versenytől.

A Döntőbizottság rámutatott arra, hogy nemcsak a direkt módon, tehát jogsértő, ellentmondásos, nem egyértelmű feltételek előírása sérti az ajánlattevők esélyegyenlőségét. Indirekt módon, olyan előírások hi-

ányában sem biztosított az egyenlő esélyű ajánlattétel, amelyek nélkül nem biztosított az átláthatóság, a jogszerű bírálat, a hatékony és valós jogorvoslat.

A Döntőbizottság utalt az Európai Unió Bíróságának C-131/2016. számú ítéletére, amelyben az EUB elvi élel foglal állást az esélyegyenlőség biztosításának tartalmi követelményeiről:

„25. E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy az ajánlatkérő azon kötelezettsége, hogy tiszteletben tartsa az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód elvét, amelynek célja a közbeszerzési eljárásban részt vevő vállalkozások közötti egészséges és hatékony verseny kialakulásának elősegítése (lásd különösen: 2004. április 29-i Bizottság kontra CAS Succhi di Frutta ítélet, C-496/99 P, EU:C:2004:236, 110. pont; 2015. március 12-i eVigilo ítélet, C-538/13, EU:C:2015:166, 33. pont), és amely elv képezi a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos uniós szabályok lényegét (lásd különösen: 1993. június 22-i Bizottság kontra Dánia ítélet, C-243/89, EU:C:1993:257, 33. pont; 1996. április 25-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-87/94, EU:C:1996:161, 51. pont; 2001. október 18-i SIAC Construction ítélet, C-19/00, EU:C:2001:553, 33. pont), magában foglalja különösen azt, hogy az ajánlattevőknek egyenlő helyzetben kell lenniük mind az ajánlatuk kidolgozása, mind pedig annak az ajánlatkérő általi elbírálása időpontjában (lásd: 2008. december 16-i Michaniki ítélet, C-213/07, EU:C:2008:731, 45. pont; 2016. május 24-i MT Højgaard és Züblin ítélet, C-396/14, EU:C:2016:347, 37. pont).

26. Az említett elv megköveteli különösen, hogy valamennyi ajánlattevő azonos esélyekkel rendelkezzen ajánlatának összeállításakor, és ebből következően magában foglalja, hogy valamennyi versenytárs tekintetében ugyanazon feltételek vonatkozzanak az ajánlatokra (1996. április 25-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-87/94, EU:C:1996:161, 54. pont; 2002. december 12-i Universale-Bau és társai ítélet, C-470/99, EU:C:2002:746, 93. pont; 2015. március 12-i eVigilo ítélet, C-538/13, EU:C:2015:166, 33. pont)“

Az EUB T-299/11. számú ítélet kimondja, hogy „Az egyenlő bánásmód elve értelmében az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás minden szakaszában köteles gondoskodni az egyenlő bánásmód tiszteletben tartásáról, és ebből következően valamennyi ajánlattevő esélyegyenlőségéről. Ehhez hasonlóan, az egyenlő bánásmód elve azt jelenti, hogy az ajánlattevőknek egyenlő helyzetben

kell lenniük mind az ajánlatelkészítésének, mind pedig az ajánlat ajánlatkérő általi értékelésének időpontjában. Ez konkrétan azt jelenti, hogy az odaítélési szempontokat az ajánlattételhez szükséges dokumentációban vagy a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményben úgy kell megfogalmazni, hogy minden ésszerűen tájékozott és szokásos gondossággal eljáró ajánlattevő számára lehetővé váljon e szempontok azonos módon történő értelmezése, és az ajánlatok értékelésekor e szempontokat valamennyi ajánlattevőre objektív módon és egységesen kell alkalmazni. Ezen túlmenően, az átláthatóság elve – amelynek célja alapvetően az ajánlatkérők részéről a részrehajlás és az önkényesség kockázatának kizárása – azt vonja maga után, hogy a közbeszerzési eljárás minden feltételét és részletes szabályát a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményben vagy a dokumentációban világosan, pontosan vagy egyértelműen kell megfogalmazni, egyrészt annak érdekében, hogy az elvárható mértékben tájékozott és általános gondossággal eljáró valamennyi ajánlattevő megérthesse azok pontos jelentését, és azokat ugyanúgy értelmezhesse, másrészt azért, hogy az ajánlatkérő ellenőrizhesse, hogy az ajánlattevők ajánlatai ténylegesen megfelelnek-e a szóban forgó szerződésre irányadó szempontoknak.“

Az EUB a C-42/13. sz. ügyben az alábbiak szerint foglalt állást:

„44. Egyrésztől ugyanis, az egyenlő bánásmód elve megköveteli, hogy az ajánlattevők azonos esélyekkel rendelkezzenek ajánlataik összeállításakor, és ebből következően azt a követelményt is magában foglalja, hogy valamennyi ajánlattevő tekintetében ugyanazon feltételek vonatkozzanak az ajánlatokra. Másrésztől az átláthatóság kötelezettségének célja az ajánlatkérő szerv részéről a részrehajlás és az önkényesség kockázata hiányának biztosítása. Ez megköveteli, hogy a közbeszerzési eljárás minden feltételét és részletes szabályát az ajánlati felhívásban vagy a dokumentációban világosan, pontosan vagy egyértelműen kell megfogalmazni, elsősorban annak érdekében, hogy minden, ésszerű mértékben tájékozott, általános gondossággal eljáró ajánlattevő megérthesse annak pontos jelentését, és azt ugyanúgy értelmezhesse, másodsorban pedig azért, hogy az ajánlatkérő szerv ténylegesen ellenőrizhesse, hogy az ajánlattevők ajánlatai megfelelnek-e a szóban forgó szerződésre irányadó szempontoknak (lásd ebben az

értelemben: Bizottság kontra CAS Succhi di Frutta ítélet, C-496/99 P, EU:C:2004:236, 108–111.pont)."

Az ajánlatkérő a DBR létrehozására irányuló közbeszerzési eljárásban kifejezetten rögzítette, hogy a DBR-ben megvalósítandó konkrét közbeszerzésre vonatkozó pontos műszaki leírást és szerződéses feltételeket, majd a 2., ajánlattételi szakaszban fogja a részvételre jelentkezők számára megadni. Rögzítette ugyanakkor azt is, hogy fenntartja annak lehetőségét, hogy a 2. szakaszban a közbeszerzést a Kbt. 104-105. § szerint, keretmegállapodás útján valósítja meg. A 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet – a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről (a továbbiakban: 168/2004. Korm. rendelet) – 26. § (3) bekezdés kimondja, hogy amennyiben a központi beszerző szervezet dinamikus beszerzési rendszert alkalmaz, az eljárása eredményeképpen egy vagy több ajánlattevővel keretmegállapodás köthető olyan időtartamra, amely nem eredményezi a dinamikus beszerzési rendszerben a verseny aránytalan korlátozását. E jogszabályi felhatalmazás alapján és az előzetesen rögzített feltétel szerint a DBR-t kiíró ajánlatkérő a DBR beszerzés 2. szakaszaként keretmegállapodásos eljárást indított. Ennek megfelelően a tárgybani közbeszerzési eljárás jogi feltételeit egy speciális megoldás, a DBR-rel összekapcsolt keretmegállapodás adja, amely magában hordozza mind a DBR, mind pedig a keretmegállapodás lényegi, adott esetben egymásnak feszülő tulajdonságait. A jogvita a Kbt. 104. § (9) bekezdésében előírt azon feltétel mentén fogalmazható meg, amely szerint, ha a keretmegállapodás alapján a verseny újraindítására kerül sor, a keretmegállapodásban meghatározott feltételeket a verseny újraindítása során lényegesen nem lehet módosítani. A vita annak mentén fogalmazódott meg, hogy lényeges módosításnak minősülne-e az, amennyiben az ajánlatkérő az árlistában rögzített cikkszámokhoz tartozó, a keretmegállapodásban fellelhető műszaki tartalmat kiegészítené, pontosítaná azzal, hogy a valós beszerzési igényét meghatározza.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy mind a DBR létrehozásának célját, mind pedig a keretmegállapodás létrehozására irányuló eljárásban megfogalmazott beszerzői szándékot illetően felismerhető, hogy a DBR-t kiíró ajánlatkérő nem kívánta előre meghatározni a pontos műszaki tartalmat. Látható a beszerző egyértelmű tö-

rekvése arra, hogy az ajánlattevők a szakmai tudásuk és lehetőségeik figyelembevételével technológiai kötöttségek nélkül tudjanak ajánlatot tenni. A keretmegállapodás létrejöttéhez az ajánlattevőknek minimális funkciót teljesítő csomagokra kellett a műszaki ajánlatukat megadni és csomagonként kellett ajánlati árat megadni, amely a versenyújranyitás esetén maximált árnak tekintendő. A csomag tartalma azonban nem meghatározott, azt a DBR-t kiíró ajánlatkérő nem kívánta rögzíteni, arról az ajánlattevőknek sem kellett számot adniuk. Nem megismerhető tehát, hogy mit tartalmazhat az egyes ajánlattevők ajánlataiban a standard kardiológiai csomag, a standard neurológiai képalkotás-csomag vagy az emelt szintű tekercskészlet. Az ajánlatkérő sem vitatta azon kérelmezői állítást, hogy a keretmegállapodás szerződéses feltételei alapján ilyen csomagokat vagy készleteket az ajánlattevők a konkrét ajánlat megtételekor többféle módon, többféle képességekkel, változatos műszaki tartalommal állíthatnak össze, az rajtuk számon nem kérhető.

A Döntőbizottság rámutatott továbbá arra, hogy az ajánlatkérő olyannyira nem kívánta korlátozni a technológiai változatoságot, hogy kifejezetten figyelembe vette azt, hogy az egyes alapgépek is tartalmazhatnak már bizonyos tekerceket vagy készleteket, illetve egyes funkciók nemcsak fizikai megjelenéssel, hanem akár szoftveresen is teljesíthetőek. Kifejezetten számolt azzal, hogy az árlistában kért termékek és szolgáltatások nem feleltethetőek meg egy az egyben a különböző gyártók gyári árlistáinak, a gyártónként jelentősen eltérő tartalom és volumen miatt. Számolt azzal, hogy a tényleges beszerzés esetén majd az ajánlattevők állítják össze az árlistában általuk kalkulált, de meg nem jelenített termékekből és szolgáltatásokból a konkrétan megajánlandó csomagokat.

A beszerző nem törekedett arra, hogy részletesen és véglegesen rögzítse az egyes árlista sorokon fellelhető termékek műszaki tartalmát, maga az árlista szerint felépített struktúra sem végleges, figyelemmel a különböző gyártók által alkalmazott technológiára, mely technológiákra valódi és nyitott versenyt kívánt biztosítani. Mindebből következően téves az az ajánlatkérői megközelítés, mely szerint a verseny csak akkor biztosítható a közbeszerzési eljárásban, amennyiben az árlistából kiolvasható műszaki tartalommal nem pontosítja. Az átláthatóság, az összehasonlíthatóság, az egyenlő

esélyű és megfelelő ajánlattétel ugyanis nem biztosított pusztán az árlista soron szereplő cikkszám megjelölésével.

A DBR-t kiíró ajánlatkérő egyértelműen rögzítette mind a keretmegállapodásban, mind pedig a keretmegállapodáshoz kiadott, a jövőbeni verseny újranyitásának feltételeit rögzítő útmutatóban, hogy a konkrét intézményi beszerzések esetén nem mellőzhető a műszaki leírás meghatározása, a vonatkozó jogszabályi előírásoknak és alapelveknek megfelelően. Meg kell határozni az adott intézményben igényelt berendezés teljesítmény- és funkcionális követelményeit, rögzítve azt is, hogy az elvárt funkcionális követelmények pontos és részletes megadása tudja biztosítani azt, hogy az adott intézményben az elvárt diagnosztikai feladatok elvégezhetőek legyenek. A konkrét intézményi beszerzés esetén csak így biztosítható az, hogy valamennyi ajánlattevő pontosan ismerje, hogy milyen műszaki tartalomra kell ajánlatot adnia és az ajánlatkérő így tudja egynemű feltételek mentén ellenőrizni az ajánlatok megfelelőségét.

Kifejezetten rögzítette azt a beszerző, hogy versenyújranyitás esetén az intézményi elvárásoknak megfelelően az ajánlattevők fogják meghatározni a szükséges árlista sorokat és mennyiségeket. Mindebből az következik, hogy nem az ajánlatkérőnek kell az árlistán szereplő műszaki tartalmat értelmezni, azt tartalommal feltölteni, ugyanis nem ez volt a beszerző elvárása. Az ajánlatkérőnek az általa beszerezni kívánt eszköz pontos műszaki tartalmát kell meghatároznia, a szükséges teljesítmény és/vagy funkcionális követelmények megadásával, majd a pontos beszerzési igény ismertetésben az ajánlattevő joga és kötelessége eldönteni, hogy a keretmegállapodás feltételeinek megfelelően mely árlista soron kalkulált termékét fogja megajánlani. Az ajánlatkérő tehát nem határozhatja meg a beszerzése tárgyát az árlista soron jelölt cikkszám megjelölésével, hanem azt a Kbt. 58. §-ának és a Korm. rendelet vonatkozó előírásainak megfelelően kell meghatároznia. A cikkszámok megjelölése a vállalkozó kompetenciája a tárgy-

bani közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó ajánlatadási és szerződéses feltételrendszerben.

A fentiekre tekintettel az I/7., II/6. és III/3. kérelmi elemek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértően határozta meg a beszerzés tárgyát. Megsértette a Kbt. 58. § (2) bekezdését azzal, hogy nem határozta meg a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást a jogszabályban leírtaknak megfelelően, a műszaki leírás alapján a közbeszerzés tárgya nem írható le olyan módon, hogy abból egyértelműen és kétséget nem hagyóan, valamennyi ajánlattevő számára beazonosíthatóan kitűnjön az ajánlatkérő által igényelt rendeltetés. Ebből következően a pontos beszerzési igény meghatározásának elmulasztása ahhoz vezet, hogy nem volt biztosított az egyenlő esélyű, megfelelő ajánlattétel, amely indokolatlan versenykorlátozáshoz vezet, ezért az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 58. § (3) bekezdésében leírtakat is.

Az I/1. a II/1. és III/3. kérelmi elemek kapcsán a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező lényegében azt kifogásolta, hogy a kiegészítő tájékoztatás alapján változatlanul jogsértő ajánlatadási feltételek mentén kívánta az ajánlatkérő a közbeszerzését megvalósítani. Figyelemmel arra, hogy a Döntőbizottság megállapította a jogsértést a beszerzés tárgyának meghatározása körében, az ezzel kapcsolatos további eljárási cselekmény vagy mulasztás vizsgálata okafogyottá vált.

A Döntőbizottság az alapos kérelmi elemekre a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja szerint megállapította a jogsértés megtörténtét, a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontja alapján mindhárom részben megsemmisítette az ajánlattételi felhívást, és az ezt követően hozott döntéseket, továbbá a Kbt. 165. § (5) bekezdése alapján bírságot szabott ki. A Döntőbizottság a visszavont kérelmi elemek körében a Kbt. 151. § (7) bekezdése alapján, az okafogyottá vált I/1., II/1. és III/1. kérelmi elemek körében pedig az Ákr. 47. § (1) bekezdés c) pontja alapján megszüntette az eljárást.