



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2020. II. évfolyam 3. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

Közbeszerzések? Legyen **APP** rakész!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTEŚITŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFYGYELŐ • HIRDETMEŒYEK • HATÁROZATOK

Folyamatosan frissülő applikációnknak már több mint 5000 felhasználója van. Ha praktikus és sokoldalú segítségre van szüksége a közbeszerzések világában, töltsse le Ön is a Napi Közbeszerzést!





2020. II. évfolyam 3. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Rigó Csaba Balázs,

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László,

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Harmathy Attila

Eötvös Loránd Tudományegyetem

professor emeritus akadémikus

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Dr. habil. Boros Anita

Nemzeti Közszolgálati Egyetem, egyetemi docens

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

Gazdaságstratégiaiért és szabályozásért felelős államtitkár

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főosztályvezető

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, Közbeszerzési

Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

Dr. Szeiffert Gabriella

Közbeszerzési Hatóság, osztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, jogi tanácsadó

Szerkesztőségi titkár:

Lónyai Kaczur Piroska

Közbeszerzési Hatóság, főtanácsadó

Ancsinné Dr. Sutyinszki Petra,

Közbeszerzési Hatóság, jogi tanácsadó

Tördelő:

Kroneraff Péter

Közbeszerzési Hatóság,

infrastruktúraüzemeltetési koordinátor

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, informatikai

koordinátor

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főosztályvezető

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, Közbeszerzési

Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

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

TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László)	2
Közbeszerzési interjú Dr. habil. Boros Anitával	3
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai (Dr. Toma Barbara)	6
Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva).....	19
D.380/10/2018. számú határozat	19
D.445/20/2019. számú határozat	24
D.472/15/2019. számú határozat	29
Közbeszerzési iránytű.....	34
Az in-house beszerzések feltételei különös tekintettel az európai bírósági gyakorlatra (Rakovitsné Dr. Szini Katalin).....	34
25 éves a közbeszerzés (Dr. Petró Szilvia)	43
Statisztika (Káli Gabriella Mária)	
Az oktatás nemzetgazdasági ág körébe tartozó közbeszerzések főbb jellemzői a 2019. évben	53



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Online)

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

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2020. márciusában megjelenő száma Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata – egyebek mellett – a szerződéskötési moratórium jogintézményével, az építési beruházások beszerzésére irányuló eljárások esetében előírható referenciák vizsgálható időszakával, az opciót is tartalmazó eljárás tekintetében a fedezet kiterjedésének kérdésével foglalkozik. A jelen rovat tartalmazza továbbá a több ajánlattevővel megkötött keretmegállapodással összefüggésben felmerülő egyes eljárási kérdésekkel, a beszerzés tárgyának meghatározásával, a fordított bírálat alkalmazhatóságával és a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói kötelező közbeszerzési gyakorlat igazolása tekintetében elfogadható igazolások körével összefüggő hatósági állásfoglalások kivonatát.

A jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban a Szerző folytatja az előző lapszámban megkezdett, a Kbt. által az ajánlatkérő számára, az ajánlati ár megalapozottságának vizsgálatára előírt kötelező indokoláskérési eljárással kapcsolatban született döntőbizottsági határozatok és ahhoz kapcsolódó bírósági eseti döntések ismertetését, e körben jelen lapszámban három jogeset került feldolgozásra.

A Közbeszerzési iránytű rovatban e hónapban két témában olvashatnak szakcikket. Az egyik írásban a Szerző az in-house beszerzések egyes feltételeit mutatja be a magyar szabályozás sajátosságaira is tekintettel, e feltételek kapcsán ismertetve az európai ítélkezési gyakorlatot. Az ezt követő cikk a hazai modern közbeszerzési rendszer létrejöttének 25. évfordulója alkalmából készült el. A cikk a közbeszerzés főbb jogpolitikai céljait és a hazai közbeszerzési szabályozás kialakulásában szerepet játszó fontosabb eseményeket kívánja ismertetni. Az írás bemutatja az elmúlt 25 év négy közbeszerzési törvénye létrejöttének körülményeit, továbbá az egyes közbeszerzési törvények szabályozási céljait és a közbeszerzési eljárás alapelveit.

A Statisztika rovatban a Szerző az oktatás nemzetgazdasági ág körébe tartozó közbeszerzések főbb jellemzőit elemzi a 2019. év tekintetében.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

KÖZBESZERZÉSI INTERJÚ

Interjú Dr. habil. Boros Anitával, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagjával

Dr. habil. Boros Anita LL.M. jogász, egyetemi oktató, az Innovációs és Technológiai Minisztérium építésgazdaságért, infrastrukturális környezetért és fenntarthatóságért felelős államtitkára.

Dr. habil. Boros Anita, LL.M. 2001-ben végzett a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen igazgatásszervezőként, majd 2005-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetemen jogász diplomát szerzett. 2009-ben jogi szakvizsgát tett, ezzel egyidejűleg a Károli Gáspár Református Egyetem Doktori Iskolájában az Állam és Jogtudományok Doktoraként PhD tudományos fokozatot szerzett. 2010 óta az Andrássy Gyula Német Nyelvű Egyetem Összehasonlító

Állam- és Jogtudományi Szakjogász (LL.M.) titulusát is birtokolja, 2016-ban habilitált. Angol nyelvből középfokú, német nyelvből szakmai felsőfokú nyelvvizsgával rendelkezik. Jelenleg a Nemzeti Közzolgálati Egyetem egyetemi docense, valamint a Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet intézetvezetője. Több mint 160 db, főként önálló mű szerzője (www.mtmt.hu; mtmtazonosító: 10014088), számos önállóan jegyzett tárgy oktatója, doktorandusz hallgatók témavezetője. Több kitüntetés birtokosa (köztársasági ösztöndíj, Pro Regio díj, miniszteri elismerés), hazai és nemzetközi tudományos konferenciák rendszeres előadója, valamint szervezője. 2010 óta több jelentős tisztsége van, így a Magyar Tudományos Akadémia köztestületi tagja (2010), a Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás című folyóirat főszerkesztője, a Kodifikáció és Közigazgatás szerkesztőbizottsági tagja (2012–2018), a Közbeszerzési Szemle szerkesztőbizottságának elnöke, a Közbeszerzési Értesítő Plusz szerkesztőbizottsági tagja (2019), a Bírósági Szemle szerkesztőségének a tagja (2019),



továbbá a Közbeszerzési Hatóság Tanácsának tagja, közigazgatási alap- és szakvizsgabizottsági elnök és tag, habilitációs bizottságok tagja, a Közigazgatási Eljárás Jogi Egyesület elnöke, a Magyar Jogász Egylet tagja. Kutatási területe a hazai és európai közigazgatási (hatósági) eljárásjog, az egyes közszolgáltatások, a közbeszerzések és az állami beruházások fejlesztésének, valamint az állami vállalatok megfelelőségének és fenntarthatóságának egyes kérdései.

A jogi diploma megszerzését követően közbeszerzési tanácsadói tevékenységet látott el számos közigazgatási szerv számára. 2010-2012 között a Közbeszerzési Hatóság főosztályvezetője,

2014-től a vagyongazdálkodási feladatait is ellátó vagyongazdálkodási helyettes államtitkár egészen 2017-ig, gyermeke születéséig. 2019-től ismét állami vezető az innovációs tárcánál. 2014-től a nemzeti fejlesztési miniszter, majd 2019 szeptemberétől az innovációért felelős miniszter delegáltja a Közbeszerzési Hatóság Tanácsába.

Több, a közbeszerzés témakörével kapcsolatos egyetemi tárgy jegyzője, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közbeszerzési tanácsadó szakirányú továbbképzési szak kifejlesztője, illetve évekig a szakfelelőse. Kutatási területei között megjelenik a fenntartható közbeszerzések kérdésköre, a jogorvoslati eljárások egyes kérdései és a hatósági és egyéb ellenőrzések problematikája.

1. 2019-től az innovációért és technológiáért felelős miniszter által kijelölt személyként vesz részt a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsban. Hogyan fogadta a felkérést, és melyek azok az érdekek, melyeket képviselni és hangsúlyozni kíván az Innovációs és Technológiai Minisztérium delegáltjaként?

A környezettudatos fogyasztás, valamint a fenntartható fejlődés támogatása mindig szívügyem volt, örömmel fogadtam Miniszter úr államtitkári posztra vonatkozó felkérését. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium államtitkáráként a fenntarthatósági kérdések koordinációjáért felelek, kormányzati szinten segítséget nyújtok a fenntarthatósági célok teljesülésében, továbbá koordinálom a fenntarthatósági jellegű kezdeményezéseket, projekteket. Ezen kívül az államtitkárságom olyan gazdasági ágazatok közszolgáltatásainak stratégiai kérdéseit koordinálja, mint a hulladékgazdálkodás vagy a vízi közmű szolgáltatás. Harmadik szegmensként önálló szakterületként jelenik meg a portfóliónkban az építésgazdasági terület, mint az infrastrukturális környezet kialakításának és fejlesztésének részterülete. Elkötelezett vagyok a fenntarthatóság mellett a körforgásos gazdaság elérésében, szeretném, ha ezek megkerülhetetlen kritériumként megjelenének minden magyarországi beruházás esetében.

2. A fenntarthatóság egyre nagyobb és fontosabb szerepet játszik életünkben. Véleménye szerint hogyan lehetne elérni a fenntarthatósági szempontok széles körben való elterjesztését és alkalmazását a közbeszerzési eljárásokban?

Jelenleg a fenntarthatósági szempontok a „zöld” közbeszerzések során kapnak kiemelkedő szerepet. Az ilyen jellegű közbeszerzések környezetbarát termékek és szolgáltatások megrendelése útján komoly hatást gyakorolnak a piacra, az ipar ösztönzést kaphat az ilyen jellegű termékek és technológiák kialakítására, fejlesztésére. Ezt az irányt támogatva, véleményem szerint a jövőben még szélesebb körben válik terjeszthetővé a fenntarthatóság szerepe a közbeszerzések terén. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy az egyes beszerzések, beruházások tartósak legyenek, lehetőség szerint minél több, már rendelkezésre álló anyagot be lehessen építeni, csökkentve ezzel a túltermelést, a környezeti terhelést, vagyis visszatérünk a körforgásos gazdaság kérdéséhez. A fenntarthatóság azt is jelenti,

hogy egy meglévő épületnek, terméknek adunk új funkciót, megtartva korábbi hagyományait.

3. Ügyvédi tevékenysége révén a közbeszerzési jogot gyakorlati szakemberként is ismeri, ugyanakkor jelentős oktatói tapasztalata azt sugallja, hogy az elméleti háttérre is nagy gondot fordít. Tapasztalt-e olyan közbeszerzési területet, ahol az elmélet és a gyakorlat nehezen egyeztethető össze?

Álláspontom szerint az elmélet gyakorlatba történő átültetése mindig komoly kihívást jelent az egyetemi oktatásban, különösen azért, mert az alap és mesterképzéseink döntően elméleti jellegűek. Nemcsak a közbeszerzések, hanem más területeken is hasznos lenne, ha a hallgatóink például a német közigazgatási képzéshez hasonlóan huzamosabb időt, akár egy-egy teljes szemesztert is eltöltenének a közigazgatásban vagy azon az adott szakterületen, amellyel ténylegesen foglalkozni kívánnak.

Ugyanakkor a többi, általam oktatott területhez viszonyítva a gyakorlati ismeretek elsajátítása a közbeszerzések területén még intenzívebben jelentkezik. A hallgatóimnak azt szoktam mondani, hogy a közbeszerzési jogszabályok elsajátítása csak a belépő erre a szakterületre. Ahhoz, hogy a közbeszerzési eljárások összefüggéseit, azok teljes dinamikáját az ember elsajátítsa, részt kell venni egy közbeszerzési eljárás lebonyolításában, végig kell kísérni egy beruházás sorsát az ötlet megszületésétől a beruházással érintett dolog használatba vételéig és annak az állam működésébe történő integrálódásáig.

Éppen ezért óriási jelentősége van a Tanács jogalkalmazást segítő dokumentumainak, az applikációjának és azoknak a rendezvényeknek, amelyekkel a Közbeszerzési Hatóság is azon munkálkodik, hogy a hazai közbeszerzések közbeszerzési és gazdasági értelemben is még eredményesebbek legyenek.

4. A közigazgatási eljárásjogot és a közbeszerzési jogot kutató szakemberként, véleménye szerint mely közbeszerzési területek fejlesztésére, illetőleg mely közbeszerzési problémák megoldására kellene fókuszálnunk a közeljövőben?

Alapvetően a magyar közbeszerzési szabályozás az Európai Unió többi államához viszonyítva kezdetektől fogva előre mutató megoldásokat tartalmazott, amely

egyúttal azt is jelenti, hogy bizonyos területeken túlszabályozás érzékelhető: így például a közbeszerzések ellenőrzése számos olyan funkcióval terhelt, amelyek lassúbbá teszik az eljárásokat, ezáltal jelentős mértékben visszavetik a beruházásokból eredő termelékenységet. Építésgazdaságért való felelősségi körömben eljárva ugyanakkor nagyon fontos lenne, hogy a közbeszerzések döntő hányadát képező építési beruházások esetében az értékes kivitelezési időszak ne teljen olyan adminisztratív eljárásokkal, amelyeknek a hazai jogorvoslati vagy uniós ellenőrzési szempontból is mérsékelt a jelentősége.

Az eljárások lefolytatásának másik problematikus vetülete az elektronikusan végrehajtható eljárási cselekmények nem vagy nem megfelelő eszközölése, legfőképpen ajánlattevői oldalon. Szintén fejlesztendőnek érzékeljük a hazai kkv-k közbeszerzési eljárásban való részvételének további támogatásának igényét. A Közbeszerzési Hatóság természetesen ebben is számos segítséget nyújt a vállalatainknak, azonban a magyar gazdaságpolitika egyik legfontosabb célja, hogy a hazai kis - és középvállalkozások minél nagyobb részben vegyenek részt az hazai és az uniós piacon megnyíló források felhasználásában.

Végezetül különös figyelmet szentelünk a körforgásos gazdaságra való átállásra: a termék teljes életciklusának nyomon követése és annak a gazdasági életbe történő visszavezetésének egy fontos eleme, hogy már a közbeszerzési feltételek megfogalmazásánál gondoljunk a fenntarthatósági követelményekre. Ennek további erősítésére van szükség.

5. A Közbeszerzési Hatóságnál kezdte közbeszerzési jogi pályafutását, hogyan gondol vissza az itt eltöltött időre?

A Közbeszerzési Hatóságnál ellátott munkám életem legszebb időszakai közé tartozott. A nemzetközi és oktatási főosztály vezetőjeként különösen szép emlékként gondolok vissza az ott megismert kollégákra, akik számos alkalommal bizonyították rátermettségüket és szakmai felkészültségüket. Az együtt töltött idő során számos közbeszerzési kommentár megalkotásán dolgoztunk együtt. Emellett a javaslatomra és az ötletim alapján indult el a Közbeszerzési Szemle 2011-ben, amelynek éveikig én is a szerzője, szerkesztője voltam különböző funkciókban (főszerkesztő, szerkesztő, majd

szerkesztőbizottsági tag). Ez az időszak azóta sem múlt el, abban az értelemben, hogy a mai napig kitűnő szakmai kapcsolatokat ápolok a Közbeszerzési Hatóság legtöbb korábbi és jelenlegi munkavállalójával.

6. Mivel foglalkozik legszívesebben szabadidejében? / Hogyan pihen ki egy fárasztó munkahetet?

Szabadidőmben a család és a sport áll a középpontban. Ha egy mód van rá, a hétvégét mindig együtt töltjük.

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Toma Barbara, jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság

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

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

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

1. kérdés

Helyesen értelmezzük-e, hogy ha egy több részből álló eljárásban valamennyi rész esetében csak egy ajánlat érkezik és valamennyi rész esetén ugyanazon ajánlattevőtől, akkor nem kell a szerződéskötési moratóriumot alkalmazni? Amennyiben valamennyi részben egy ajánlat érkezik, de eltérő ajánlattevőktől, akkor alkalmazandó a szerződéskötési moratórium?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, ha egy több részajánlattételi lehetőséget biztosító közbeszerzési eljárás során valamennyi rész esetében, részenként csak egy ajánlatot nyújtottak be, akkor a Kbt. 131. § (8) bekezdése alapján, az abban rögzített feltételek fennállása esetén – függetlenül attól, hogy az egyes részek tekintetében azonos, vagy különböző ajánlattevők nyújtottak be ajánlatot – valamennyi rész

tekintetében a Kbt. 131. § (6) bekezdésében foglalt időtartamot megelőzően is megköthetőek a szerződések, tehát ezekben az esetekben a szerződéskötési moratóriumot nem kell alkalmazni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 80. § (5) bekezdése alapján, ha valamely ajánlattevő a Kbt. 80. § (1) bekezdése szerinti határidőben és a Kbt. 80. § (2) bekezdésnek megfelelően előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be az ajánlatok bontását követően történt eljárási cselekménnyel, keletkezett dokumentummal kapcsolatban, az ajánlatkérő a kérelem benyújtásától a válaszának megküldése napját követő tíznapos időtartam lejártáig akkor sem kötheti meg a szerződést – ha részajánlat tétele lehetséges volt, a beszerzés érintett részére vonatkozó szerződést –, ha eddig az időpontig a szerződéskötési moratórium egyébként lejárna.

A Kbt. 131. § (3) bekezdése szerint, ha az ajánlatkérő lehetővé tette a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt, az egyes részek tekintetében nyertesekkel kell szerződést kötni.

A Kbt. 131. § (8) bekezdése tartalmazza azokat az eseteket, amikor a Kbt. 131. § (6) bekezdésétől eltérően, az ott rögzített tíz-, illetve ötnapos időtartam letelte előtt is megköthető a szerződés.

A fenti jogszabályhelyeket megvizsgálva a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint – tekintettel arra, hogy részajánlattételi lehetőség biztosítása esetén a szerződéseket részenként kell megkötni, illetőleg a szerződések egymástól függetlenül kerülnek aláírásra, lépnek hatályba – az ajánlatkérő a szerződéskötési moratóriumot az adott közbeszerzési eljárásban részenként vizsgálhatja és veheti figyelembe, függetlenül attól, hogy a részek tekintetében azonos vagy különböző ajánlattevők nyújtottak be részenként egy-egy ajánlatot.

2. kérdés

Ha egy ajánlattevő üzleti titkot helyezett el az ajánlatában az erről szóló nyilatkozata szerint, azonban az EKR-ben nem a megfelelő üzleti titok funkciót használta és nem különítette azt el, akkor erre vonatkozóan hiánypótlást kell-e elrendelni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben nem állnak fenn a Kbt. 71. § (8) bekezdésében megfogalmazott, hiánypótlással kapcsolatos korlátok, abban az esetben az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, valamint az ajánlatban található, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől felvilágosítást kérni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 44. §-ának rendelkezései alapján a gazdasági szereplő az ajánlatban, hiánypótlásban vagy felvilágosításban, valamint a 72. § szerinti indokolásban elkülönített módon elhelyezett, üzleti titkot (ideértve a védett ismeretet is)¹ tartalmazó iratok nyilvánosságra hozatalát megtilthatja.

Az üzleti titkot tartalmazó irat kizárólag olyan információkat tartalmazhat, amelyek nyilvánosságra hozatala a gazdasági szereplő üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna.

A gazdasági szereplő az üzleti titkot tartalmazó, elkülönített irathoz indokolást köteles csatolni, amelyben részletesen alátámasztja, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna számára aránytalan sérelmet. A gazdasági szereplő által adott indokolás nem megfelelő, amennyiben az általánosság szintjén kerül megfogalmazásra.

A gazdasági szereplő nem nyilváníthatja üzleti titoknak különösen

a) azokat az információkat, adatokat, amelyek elektronikus, hatósági vagy egyéb nyilvántartásból bárki számára megismerhetők,

b) az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (3) bekezdése szerinti közérdekből nyilvános adatokat,

c) az ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező által az alkalmasság igazolása körében bemutatott

ca) korábban teljesített közbeszerzési szerződések, illetve e törvény szerinti építés- vagy szolgáltatási koncessziók megkötésére, tartalmára és teljesítésére vonatkozó információkat és adatokat,

cb) gépekre, eszközökre, berendezésekre, szakemberekre, tanúsítványokra, címkékre vonatkozó információkat és adatokat,

d) az ajánlatban meghatározott árak, építési beruházások, szolgáltatások leírását, ide nem értve a leírásnak azt a jól meghatározható elemét, amely tekintetében az (1) bekezdésben meghatározott feltételek az ajánlattevő által igazoltan fennállnak,

e) ha az ajánlatkérő annak benyújtását kéri, az ajánlattevő szakmai ajánlatát, ide nem értve a szakmai ajánlatnak azt a jól meghatározható elemét, amely tekintetében az (1) bekezdésben meghatározott feltételek az ajánlattevő által igazoltan fennállnak és a (3) bekezdés alapján nincs akadálya az üzleti titokká nyilvánításnak.

A gazdasági szereplő nem tilthatja meg nevének, címének (székhelyének, lakóhelyének), valamint olyan ténynek, információnak, megoldásnak vagy adatnak a nyilvánosságra hozatalát, amely a Kbt. 76. § szerinti értékelési szempont alapján értékelésre kerül, de az ezek alapjául szolgáló részinformációk, alapadatok (így különösen az árazott költségvetés) nyilvánosságra hozatalát megtilthatja.

Ha a gazdasági szereplő meghatározott információk, adatok üzleti titokká nyilvánítása során a fenti, Kbt. 44. §-ában foglalt rendelkezéseket nem tartotta be, az ajánlatkérő hiánypótlás keretében köteles felhívni az érintett gazdasági szereplőt a megfelelő tartalmú dokumentum benyújtására.

A Kbt. 71. §-a rendelkezéseinek megfelelően az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő és részvételre jelentkező számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, valamint az ajánlatban vagy

¹ Az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény 1. §

részvételi jelentkezésben található, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől vagy részvételre jelentkezőtől felvilágosítást kérni.

A hiányok pótlása csak arra irányulhat, hogy az ajánlat vagy részvételi jelentkezés megfeleljen a közbeszerzési dokumentumok vagy a jogszabályok előírásainak. A hiánypótlás során az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben szereplő iratokat – ideértve a Kbt. 69. § (4)-(5) bekezdése szerint benyújtandó dokumentumokat is – módosítani és kiegészíteni is lehet.

A Kbt. 71. § (8) bekezdése a hiánypótlásra, illetőleg a felvilágosításra vonatkozó kereteket, korlátokat rögzíti, mely szerint a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása nem járhat a Kbt. 2. § (1)-(3) és (5) bekezdésében foglalt alapelvek sérelmével és annak során az ajánlatban a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében csak olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, továbbá átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető vagy törölhető, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.

Az ajánlatkérő formai hiányosság esetén is köteles hiánypótlást elrendelni, tekintettel arra, hogy a hiánypótlás célja, hogy az ajánlat vagy részvételi jelentkezés megfeleljen a közbeszerzési dokumentumok vagy a jogszabályok előírásainak, továbbá, hogy az érvénytelenség minél kevesebb ajánlatot/részvételi jelentkezést érintsen és a közbeszerzési eljárások – hiányosan vagy nem megfelelően benyújtott ajánlatokra/részvételi jelentkezésekre visszavezethető – eredménytelensége minél kevesebb számban forduljon elő.

Formai követelmények tekintetében fontos különbséget tenni a jogszabály(ok) által előírt, illetőleg az ajánlatkérő által meghatározott formai kritériumok között, figyelemmel arra, hogy a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerint az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés érvénytelen, ha az egyéb módon nem felel meg az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban

meghatározott feltételeknek, ide nem értve a részvételi jelentkezés és az ajánlat ajánlatkérő által előírt formai követelményeit.

Az EKR rendelet 11. § (4) bekezdése szerint a gazdasági szereplő a Kbt. 44. §-ának alkalmazása során az üzleti titkot tartalmazó dokumentum elkülönített elhelyezésére az EKR-ben erre szolgáló funkciót alkalmazza. Ebből adódóan megállapítható, hogy az ajánlattevőnek – az üzleti titok elhelyezésével kapcsolatban – jogszabály által előírt formai követelménynek kell megfelelnie, tehát az általa benyújtott, üzleti titkot tartalmazó dokumentumot az EKR-ben az erre szolgáló funkció alkalmazásával, elkülönítetten szükséges elhelyeznie.

Fentiekre való tekintettel, amennyiben az EKR rendelet 11. § (4) bekezdésében foglalt jogszabályi kötelezettségének az ajánlattevő hiánypótlás keretében sem tesz eleget, abban az esetben ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen.

3. kérdés

A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 21. § (1b); (2b); (3b) pontjai felülírják a korábbi maximum vizsgálható időintervallumokat? A „korábbi” maximuma az hány év? Hány évnél kerül ez az előírás összeütközésbe a Kbt. 2. § (3) pontjával?

Amennyiben például adott közbeszerzési eljárásban az építési referencia vizsgálata 20 évben van megadva, ez kimeríti a joggal való visszaélés fogalmát?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a 2017. június 1. napjától beépítésre került új rendelkezések nem írják felül a vizsgálható időszakra vonatkozó rendelkezéseket, mindössze kiegészítik azokat.

A Korm. rendelet 21. § (1a), (2a) és (3a) bekezdései nem a vizsgált időszakra, hanem kizárólag a vizsgált időszakban befejezett teljesítések megkezdésének időpontjára vonatkozóan tartalmaznak rendelkezéseket, mely időpontoknál – a vonatkozó bekezdésekben foglalt követelmények teljesülése esetén – korábbi időpontban megkezdett szállításokat/építési beruházásokat/szolgáltatás megrendeléseket is figyelembe vehet az

ajánlatkérő a Korm. rendelet 21. § (1b), (2b) és (3b) bekezdései alapján.

Amennyiben egy építési beruházás esetében a teljesítésre vonatkozóan a vizsgált időszak 20 évben kerül előírásra az eljárást megindító felhívásban, az nem felel meg a Korm. rendelet 21. § (2) bekezdés a) pontjában előírt követelménynek. Az ajánlatkérőnek a Korm. rendelet 21. § (2b) bekezdése alapján csak akkor van lehetősége a 21. § (2) bekezdés a) pontban, illetve a 21. § (2a) bekezdésében meghatározott időszakon túlmutató építési beruházásokat vizsgálni a referencia körében [vagyis akkor vehet figyelembe tizenegy évnél korábban megkezdett, de legfeljebb nyolc éven belül befejezett építési beruházást], ha ezt a megfelelő szintű verseny biztosítása érdekében szükségesnek ítéli. Tekintettel arra, hogy az alkalmassági követelményeket a Kbt. 65. § (3) bekezdésében meghatározott alapelvek figyelembevételével mellett kell az ajánlatkérőnek meghatároznia, a közbeszerzés tárgyára és a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékére korlátozva azok előírását, a kérdésben említett húsz éves időtartamra vonatkozó előírás a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint aggályosnak minősül.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A közbeszerzési eljárások során az alkalmassági követelmények előírásának az a szerepe, hogy az ajánlatkérő előzetesen meg tudjon győződni arról, hogy mely gazdasági szereplő(k) alkalmas(ak) a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés teljesítésére, és melyek azok a gazdasági szereplők, amelyek nem lennének képesek teljesíteni a szerződésben foglaltakat.

Az alkalmassági feltételek igazolási módjairól a Korm. rendelet IV. fejezete tartalmaz konkrét rendelkezéseket.

2017. június 1. napjától a Korm. rendelet 21. §-a kiegészült olyan rendelkezésekkel, melyek meghatározzák mind árubeszerzés, mind építési beruházás és szolgáltatásmegrendelés esetén is, hogy ha a megfelelő verseny biztosítása érdekében szükségesnek ítéli az ajánlatkérő, akkor a Korm. rendelet 21. § (1a), (2a) és (3a) bekezdések a)-b) pontjaiban foglaltaknál korábban megkezdett szállításokat, építési beruházásokat, szolgáltatásmegrendeléseket is figyelembe vehet az alkalmasság megítélése során, feltéve, hogy ezt az eljárást megindító felhívásban jelezte. Ebben az esetben

az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban megjelöli, hogy hány éven belül megkezdett szállításokat/építési beruházásokat/szolgáltatásokat vesz figyelembe.

A Korm. rendelet 21. § (2) bekezdés a) pontja szerint az ajánlattevőnek és a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítéséhez szükséges műszaki, illetve szakmai alkalmasságának igazolása építési beruházás esetében előírható az eljárást megindító felhívás feladásától – nem hirdetményvel induló eljárásokban megküldésétől – visszafelé számított öt év legjelentősebb építési beruházásainak ismertetésével. Az ajánlatkérő köteles az öt év teljesítését figyelembe venni, azonban ha a megfelelő szintű verseny biztosítása érdekében szükségesnek ítéli, az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás feladásától (megküldésétől) visszafelé számított nyolc évben teljesített építési beruházásokat is figyelembe veheti, feltéve, hogy ezt az eljárást megindító felhívásban jelezte.

A Korm. rendelet 21. § (2a) bekezdés szerint, amennyiben a Korm. rendelet 21. § (2) bekezdés a) pontja alkalmazása során az ajánlatkérő

a) öt év teljesítéseinek igazolását írja elő, az ajánlatkérő a vizsgált időszak alatt befejezett, de legfeljebb nyolc éven belül megkezdett,

b) nyolc év teljesítéseinek igazolását írja elő, az ajánlatkérő a vizsgált időszak alatt befejezett, de legfeljebb tizenegy éven belül megkezdett

építési beruházásokat veszi figyelembe.

A Korm. rendelet 21. § (2b) bekezdése alapján, ha a megfelelő szintű verseny biztosítása érdekében az ajánlatkérő szükségesnek ítéli, akkor a Korm. rendelet 21. § (2a) bekezdés a)-b) pontjaiban foglaltaknál korábban megkezdett építési beruházásokat is figyelembe vehet, feltéve, hogy ezt az eljárást megindító felhívásban jelezte. Ebben az esetben az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban megjelöli, hogy hány éven belül megkezdett építési beruházásokat vesz figyelembe.

4. kérdés

Egy opciót is tartalmazó eljárás megindításakor elegendő-e fedezettel rendelkezni az alapmennyiségre, vagy a fedezetnek a teljes becsült értékre kell forrást biztosítania annak ellenére is, hogy az opciós részt lehívási kötelezettség nem terheli? Lezárható-e eredményesen a közbeszerzési eljárás abban az esetben, ha – a legkedvezőbb ajánlatra tekintettel – az ajánlatkérő csupán az alapmennyiség vonatkozásában rendelkezik fedezettel, az opcionális rész tekintetében azonban nem?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a fedezetnek nem kell kötelezően kiterjednie az opcionális rész értékére.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 16. § (1) bekezdése szerint a közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén a teljes ellenszolgáltatásba az opcionális rész értékét is bele kell érteni.

Az Európai Parlament és a Tanács a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelve (a továbbiakban: 2014/24/EU irányelv) 5. cikk (1) bekezdése szerint valamely beszerzés becsült értékének kiszámítása az ajánlatkérő szerv által tervezett, hozzáadottérték-adó nélküli teljes kifizetendő összegén alapul, amelybe beleértendő a közbeszerzési dokumentumokban kifejezetten meghatározottak szerint az opció minden formája és a szerződések meghosszabbítása.

A fentiekre tekintettel annak meghatározása során, hogy az ajánlatkérő várhatóan mekkora ellenszolgáltatást tartozik kifizetni, az opcionális rész értékét is figyelembe kell venni. A becsült érték meghatározásának azért van kiemelt jelentősége, hogy az ajánlatkérő a beszerzési igénye felmerülésekor el tudja dönteni, hogy közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett-e, illetve, hogy megfelelő eljárásrendet tudjon választani. Ezzel akkor sem mentesül az opcionális rész alá tartozó beszerzési igény a közbeszerzési kötelezettség alól, ha a

tényleges beszerzés az eljárás előkészítése során még kérdéses.

Az opcionális rész további mennyiséget (mennyiségi opció esetén) vagy további időtartamot (a szerződés meghosszabbítására vonatkozó opció esetén) jelent, de annak igénybevétele az ajánlatkérő nem vállal kötelezettséget.

Önmagában az a tény, hogy az ajánlatkérő az ajánlat összeállítása során az opcionális rész tekintetében is ajánlatot kér az ajánlattevőtől, nem jelenti, hogy az opcionális részt is igénybe fogja venni, amely miatt erre a részre is ellenszolgáltatást kellene biztosítani.

A Kbt. 16. §-ához fűzött indokolásban a jogalkotó rögzítette, hogy az ajánlatkérők általában a fedezetet a becsült értékhez igazítják, amelynek mintegy lehetőségként történő említése szintén megerősíti, hogy a fedezet és a becsült érték egymástól eltérő fogalmakat takarnak.

A szerződés ajánlatkérő általi teljesítését a fedezet biztosítja. A fedezet tekintetében – ellentétben a becsült értékkel – az ajánlatkérőnek lehetősége van a későbbi módosításra. Ha az ajánlatkérő más forrásból – átcsoportosítással például – biztosítani tudja a szerződés fedezetét, nem kell, hogy alkalmazza a rendelkezésére álló fedezet hiányán alapuló eredménytelenségi indokot [Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pont]. Ez a jogszabályhely tehát csupán a lehetőségét teremti meg annak, hogy az ajánlatkérő abban az esetben, ha az anyagi fedezet mértékére tekintettel nem megfelelő ajánlatok érkeztek, akkor az eljárást eredménytelenné nyilvánítsa (D. 571/40/2012.).

A fentiekre tekintettel ugyanakkor arra hivatkozással, hogy az ajánlatkérő rendelkezésére álló fedezet nem elegendő az opcionális részre, a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 75. § (2) bekezdése b) pontja szerinti eredménytelenségi okot nem lehet alkalmazni.

5. kérdés

A nemzeti értékhatárt el nem érő, határozatlan idejű szolgáltatási szerződések esetében – minden, más körülményre figyelemmel – emelhető a szolgáltatás díja, ha a nemzeti értékhatár emelkedett? A szolgáltatási díj (megbízási díj) időközbeni módosításakor a módosítást megelőző kifizetéseket figyelmen kívül kell hagyni a becsült érték megállapításakor?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a megbízási díj módosítása során az összes kifizetést figyelembe kell venni, mivel a beszerzés vonatkozásában fennáll a részekre bontás tilalma.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

Az állásfoglalás kérelemben leírtak alapján megállapítható, hogy a becsült érték a szerződés megkötésekor a közbeszerzési értékhatárt nem érte el. A szerződés módosítása során az ajánlatkérőnek azt kell vizsgálnia, hogy a szerződés fennállása alatt mennyi volt a kifizetett ellenszolgáltatás összege, és amennyiben a módosítás következtében a szerződés ellenértéke eléri a nemzeti értékhatárt, az ajánlatkérő köteles közbeszerzési eljárást lefolytatni.

Az állásfoglalás kérelemben leírtak alapján a becsült érték a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 14. § (1) bekezdés b) pontja alapján – határozatlan időre kötött szerződés vagy négy évnél hosszabb időre kötött szerződés esetén a havi ellenszolgáltatás negyvennyolcszorosa – került meghatározásra. A szolgáltatás becsült értéke nem érte el a nemzeti értékhatárt, így az ajánlatkérő saját hatáskörű beszerzési eljárást folytatott le. Az ajánlatkérő 2019. évben is módosítani kívánta a megkötött szerződést, a havi ellenszolgáltatás összegét.

A részekre bontás általános tilalmával összefüggésben a 2014/24/EU irányelv 18. cikk (1) bekezdése a közbeszerzés alapelvei között is szerepelteti azt az elvárás, miszerint a beszerzést nem lehet azzal a szándékkal kialakítani, hogy az adott beszerzés kikerüljön a 2014/24/EU irányelv hatálya alól. A részekre bontás tilalmi szabálya egybekapaszkodik azzal a rendelkezéssel, amely értelmezi az egy közbeszerzés fogalmát, illetve amely kimondja, hogy amennyiben az egynek értelmezett közbeszerzés részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, az összes rész értékét figyelembe kell venni a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához.

A Közbeszerzések Tanácsának a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában KÉ 2017. évi 95. számon 2017. június 9. napján megjelent útmutatója értelmében a szolgáltatás megrendelések esetében a vizsgálat elsődleges szempontja az, hogy az egyes

beszerzések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuljanak. A Kbt. 19. § (3) bekezdése szerint, ha ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

6. kérdés

Az állásfoglaláskérés szerint egy keretmegállapodás II. 1 pontja leírja, hogy a Kbt. 105. § (2) bekezdés b) pontja alapján az eljárás második részében az adott közbeszerzés megvalósítására sor kerülhet a Kbt. 105. § (2) bekezdés a) pontja alapján közvetlen megrendeléssel, vagy a Kbt. 105. § (2) bekezdés c) pont szerint a verseny újranyitásával.

A Kbt. 105. § (2) bekezdés b) pontja szerinti objektív kritériumok:

- Európai Unió támogatásból megvalósuló beszerzések esetén – összhangban a 2014-2020 programozási idő-szakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet] 97. § (2) bekezdésében foglaltakkal – az eljárás második részében a verseny újranyitása kötelező.
- Az Intézmény saját költségvetési forrásból megvalósuló egyedi beszerzése esetén, amennyiben az eljárás második részében a Kbt. 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított becsült érték eléri vagy meghaladja a nettó 8 millió forintot, a verseny újranyitása kötelező.
- Az Intézmény saját költségvetési forrásból megvalósuló egyedi beszerzése esetén, amennyiben az eljárás második részében a Kbt. 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított becsült érték a nettó 8 millió forintot nem éri el, közvetlen megrendeléssel történhet a beszerzés.

Az állásfoglalás-kérés szerint a keretmegállapodások 3. számú melléklete (A verseny újranyitásával történő kiválasztás)

leírja, hogy Európai Unió támogatásból megvalósuló beszerzések esetén – összhangban a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 97. § (2) bekezdésében foglaltakkal – az eljárás második részében a verseny újrainyítása kötelező.

Az Intézmény saját költségvetési forrásból megvalósuló egyedi beszerzések esetén, az eljárás második részében a Kbt. 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított becsült érték eléri vagy meghaladja a nettó 8 millió forintot, a verseny újrainyítása kötelező.

Az állásfoglalás-kérés szerint a keretmegállapodások 3. számú melléklete [A megrendelés (egyedi szerződés)] akként is rendelkezik, hogy az Eladó maximum a nettó 8 millió forintot el nem érő összértékű egyedi megrendelést igazolhat vissza.

A keretmegállapodás megkötésekor hatályos 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 97. § (2) bekezdése alapján a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 97. § (1) bekezdés alkalmazásában központosított közbeszerzési rendszer keretén belül lefolytatott keretmegállapodásos eljárás esetében az eljárás második részének a Kbt. 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított becsült értéke az irányadó. Ha ezen rész becsült értéke az uniós értékhatárokat - építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszázmillió forintot - eléri vagy meghaladja és a központi beszerző szerv által lefolytatott keretmegállapodásos eljárás ezt lehetővé teszi, a verseny újrainyítása kötelező a kedvezményezettek, támogatást igénylők számára.

Az állásfoglalás kérő álláspontja szerint a keretmegállapodásban az uniós támogatásból megvalósuló beszerzéshez rendelt objektív kritérium nincs összhangban a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 97. § (2) bekezdésével, illetve a keretmegállapodás azon rendelkezése miszerint az „Eladó maximum a nettó 8 millió forintot el nem érő összértékű egyedi megrendelést igazolhat vissza” szintén nincs összhangban 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet rendelkezéseivel.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerinti ajánlatkérő támogatást nyert egy projekt keretében. A projekt megvalósítása során az ajánlatkérő – a Kbt. 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított – nettó 14.000.000.- Ft becsült értékben kíván informatikai eszközöket beszerezni, mellyel kapcsolatban az ajánlatkérő beszerzési igényének kielégítése iránt saját hatáskörben intézkedhet.

Jogszerűen jár el az ajánlatkérő, ha a beszerzést közvetlen megrendelés útján valósítja meg, vagy szükséges-e ez esetben a verseny újrainyítást alkalmazni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Beszerző által a keretmegállapodásban foglalt, a Kbt. 105. § (2) bekezdés b) pontja szerinti objektív kritériumok nem korlátozzák az ajánlattevők esélyegyenlőségét, az egyenlő bánásmódot és a verseny tisztaságát és nem ütköznek a keretmegállapodások megkötésekor hatályos jogszabályi rendelkezésekbe.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérőnek a megadott információk alapján - figyelemmel a hivatkozott keretmegállapodásra - verseny újrainyítást kell alkalmaznia.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 105. § (2) bekezdés b) pontja szerint több ajánlattevővel megkötött keretmegállapodás alapján az adott közbeszerzés megvalósítására sor kerülhet, ha a keretmegállapodás az annak alapján adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződés(ek) minden feltételét tartalmazza, az a) pont szerint az ajánlatkérő általi közvetlen megrendeléssel, vagy a c) pont szerint a verseny újrainyításával, ha ez utóbbi lehetőséget az ajánlatkérő a keretmegállapodásban - és a megelőző közbeszerzési eljárásban az eljárást megindító felhívásban - kikötötte. Az arra vonatkozó döntést, hogy egyes közbeszerzések megvalósítására a verseny újbóli megnyitását követően kerül-e sor vagy közvetlenül a keretmegállapodásban foglalt feltételek szerint, a keretmegállapodásba foglalt objektív kritériumok alapján kell meghozni. A keretmegállapodásban meg kell határozni azt is, hogy mely feltételek tekintetében kerülhet sor a verseny újrainyítására.

A Kommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez című kiadványnak (szerkesztette: Dezső Attila) a Kbt. 105. §-ához fűzött magyarázata szerint a 2014/24/EU irányelv szabályozását követve a Kbt. a keretmegállapodások alapján megkötendő közbeszerzések megvalósítására az ajánlatkérők számára a korábbinál nagyobb rugalmasságot biztosít. Új elemként jelenik meg a Kbt.-ben az a lehetőség, hogy a megkötendő szerződések minden feltételét tartalmazó keretmegállapodások esetén is alkalmazható a konzultáció, illetve több ajánlattevővel kötött megállapodásnál a verseny újrainyítása. E rendelkezés segítségével az ajánlatkérő a keretmegállapodásban

foglaltaknál még jobb feltételeket érhet el az egyes szerződések megkötésekor.

A lehetőséget az átláthatóság biztosítása érdekében előre közölni kell az eljárást megindító felhívásban és meg kell jeleníteni a keretmegállapodásban is. Az átláthatóság és az egyenlő bánásmód biztosítása érdekében a keretmegállapodásban foglalt objektív kritériumok alapján kell az ajánlatkérőnek eldönteni, hogy közvetlenül a keretmegállapodásban foglalt feltételek szerint köti-e meg a szerződést, illetve írásbeli konzultációt alkalmaz, vagy több ajánlattevővel kötött keretmegállapodás esetén újranyitja-e a versenyt.

Meg kell határozni azt is, hogy mely feltételek tekintetében kerülhet sor írásbeli konzultációra, illetve verseny újranyitására. Az objektív szempontok kapcsolódhatnak például az érintett építési beruházások, áruszállítások vagy szolgáltatásnyújtások mennyiségéhez, értékéhez vagy jellemzőihez, beleértve azt is, ha magasabb szintű szolgáltatásra vagy a biztonsági szint megemelésére van szükség, esetleg ilyen szempont lehet az árszintek előre meghatározott árindexhez viszonyított alakulása is.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az egyedi megrendeléshez kapcsolódó 8 millió forint érték alapú objektív kritérium előírása nem ütközik jogszabályi rendelkezésekbe.

A keretmegállapodásban megjelölt azon objektív kritérium pedig, miszerint az uniós támogatásból megvalósuló – értékhatártól független – beszerzések esetén a verseny újranyitása kötelező, azért alkalmazható objektív kritériumként, mert sem a Kbt., sem a vonatkozó 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet nem zárja ki az uniós értékhatárt el nem érő beszerzések esetén a verseny újranyitása alkalmazását, így jelen esetben szigorúbb feltételek meghatározását. A Kbt. 105. § (2) bekezdés b) pontja annyit rögzít, hogy a keretmegállapodásban meg kell határozni azt is, hogy mely feltételek tekintetében kerülhet sor a verseny újranyitására, illetve, hogy ezeknek a feltételeknek objektívnak kell lennie.

7. kérdés

Az ajánlatkérő érvényes ajánlatként kezelheti-e azon ajánlatokat, amelyek a fedezethez viszonyítottan annak 18,5 %, illetve 33%-ának megfelelő megajánlást tartalmaznak?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások esetén az ajánlattevői indokolás elfogadhatóságának kérdését elsődlegesen a konkrét beszerzés tárgyának sajátosságaira, az adott beszerzési piacon érvényesülő árviszonyokra, a teljesítés releváns feltételeire tekintettel kell vizsgálni, figyelembe véve a megkötendő közbeszerzési szerződés rendelkezéseit is. Amennyiben az indokolás nem fogadható el, nem egyeztethető össze a gazdasági ésszerűséggel, az ajánlatkérő köteles az ajánlatot a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelenné nyilvánítani.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 69. § (1) bekezdése szerint az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

A Kbt. 69. § (3) bekezdése szerint a Kbt. 69. § (2) bekezdésben foglaltak alapján megfelelőnek talált ajánlatokat az ajánlatkérő az értékelési szempontok szerint értékeli.

A Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni és erről a kérésről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében.

A Kbt. 73. § (2) bekezdése szerint a Kbt. 73. § (1) bekezdésben foglaltakon túl az ajánlat érvénytelen, ha aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást vagy más teljesíthetetlen feltételt tartalmaz.

A Kbt. 72. § (1) bekezdésének alapkövetelménye, hogy aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás esetén az ajánlatkérő köteles az érintett ajánlattevőtől indokolást kérni.

A Kommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez című kiadványnak (szerkesztette: Dezső Attila) a Kbt. 72. §-ához fűzött magyarázata

szerint a korábbi, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 69. § (2) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles volt indokolást kérni az ajánlati ár megalapozottsága tekintetében, ha az ellenszolgáltatás több, mint húsz százalékkal eltért a közbeszerzésnek – az ellenszolgáltatás önállóan értékelésre kerülő valamely eleme esetén az adott elemre eső – a részek egybe-számítására vonatkozó rendelkezés alkalmazása nélkül számított becslült értékétől.

A jelenleg hatályos Kbt. törvényjavaslatának előterjesztői indokolásában a változtatást azzal indokolta, hogy a gyakorlati tapasztalatok szerint az ilyen mérték százalékos meghatározása nem életszerű, és nem alkalmazható egységesen valamennyi beszerzés esetében.

A jogalkotó a hatályos Kbt. 72. § (1) bekezdésében lényegében visszatért azon általános szabályként és általános jelleggel meghatározott korábban hatályos közbeszerzési törvényekben többször is megfogalmazott kötelezettséghez, mely szerint az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni és erről a kérésről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D. 776/16/2016. számú határozatában rámutatott arra, hogy az aránytalanul alacsony árra vonatkozó ajánlattevői indokolásnak az ajánlatkérő által megadott szempontok szerint a szerződés tárgyára figyelemmel releváns és az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat kell tartalmazni, figyelemmel a teljesítés konkrét, sajátos körülményeire. Az árra vonatkozó ajánlati vállalás teljesíthető volta csak akkor állapítható meg, ha a szerződés szerű teljesítés előfeltételét képező ajánlattevői vállalások a teljesítés tartalma, határideje, helye vonatkozásában nem elméleti, a teljesítés körülményeitől független feltételezéseken, hanem a teljesítés konkrét, tényleges feltételein és nem utolsó sorban az ajánlatkérő által támasztott szerződési konstrukció sajátosságain alapulnak. Az ajánlattevő amennyiben a szerződés tárgyára figyelemmel megadott és az értékelés szempontjából releváns ajánlati elemeket megalapozó adatokra nem ad megfelelő és elégséges,

objektív adatokkal alátámasztott információt a fentieknek megfelelően, akkor az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az adott ajánlatot, amennyiben a közölt információk nem elégségesek ahhoz, hogy igazolják, hogy a szerződés az adott áron, illetőleg költséggel teljesíthető a szerződés konkrét teljesítési feltételei figyelembe vétele mellett.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az aránytalanul alacsony ár, illetve az egyéb aránytalan vállalások megítéléséhez segítséget nyújthatnak a meglévő szakmai értékelési szempontok, arányok, tények, körülmények, melyek az adott beszerzéshez és értékelési szempont tartalmához igazodóan megalapozottan minősítik az árat vagy költséget aránytalanul alacsonynak.

Emellett a becslült érték is fontos tájékoztató adat az ajánlati ár elfogadhatósága szempontjából, mivel a jelenleg hatályos Kbt. a becslült érték fogalmát olyan irányban változtatta, amely alapján a becslült érték a korábbiaknál sokkal alkalmasabbá vált ezen viszonyítási pont szerepet betölteni. A Kbt. 16. § (1) bekezdése a becslült érték meghatározásából ugyanis elhagyja a „legmagasabb összegű” jelzőt, így azon a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a Kbt. 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni.

A Kbt. 45. § (2) bekezdése előírja az ajánlatkérő számára, hogy az eljárás eredményét tartalmazó összegezés megküldését követően az érvényes ajánlatot tevő ajánlattevő kérésére tájékoztatást adjon arra vonatkozóan, melyek voltak a nyertes ajánlat jellemzői, mi miatt minősült a nyertes ajánlat előnyösebbnek a kérelmező ajánlatánál, amely lehetőséget ad az érvényes ajánlattevők számára, hogy amennyiben nem látják megalapozottnak az ajánlatkérői döntést – az aránytalanul alacsony ár vagy egyéb aránytalan vállalások kérdés megalapozottságában – a Kbt. 148. § (1)-(2) bekezdése alapján jogorvoslattal forduljanak a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz.

8. kérdés

Mi alapján dönthető el, hogy egy beszerzésnek építési beruházás vagy szolgáltatásmegrendelés a tárgya?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, ha a közbeszerzés többféle, a Kbt. 8. § (2)-(4) bekezdései szerinti beszerzési tárgyat foglal magában, a közbeszerzési eljárásra a Kbt. 22. § (1) bekezdése alapján a beszerzés fő tárgya szerinti szabályokat kell alkalmazni.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a fő tárgy meghatározása során alapvetően a szerződés tárgyát képező, egymástól elválaszthatatlan beszerzési elemeknek, a szerződés célja és teljesítése szempontjából egymáshoz való viszonya, azok tartalmi jelentősége képezheti a vizsgálat tárgyát. A beszerzési cél megvalósulása és a szerződés teljesítése szempontjából tartalmi szempontból meghatározónak (elsődlegesnek), illetve ebből a szempontból járulékosnak (másodlagosnak) minősülő beszerzési elem szerinti meghatározás lehet a kiinduló pont. Adott esetben ez pedig eredményezheti azt, hogy az összetett beszerzési tárgyban foglalt egyes beszerzési elemek közül a szerződés teljesítése szempontjából nem a legmagasabb (becsült) értékű beszerzési elem minősül az elsődlegesnek és tartalmi szempontból a meghatározónak. Az ajánlatkérőnek minden esetben az eset összes körülményeit figyelembe véve, a részletes információk birtokában kell a döntést meghoznia.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 22-24. §-a a vegyes beszerzések kérdéskörével foglalkozik. Ha egy beszerzés árubeszerzést, építési beruházást, szolgáltatásmegrendelést, illetve építési és szolgáltatási koncessziót vagy többféle szolgáltatásra vonatkozó koncessziót foglal vegyesen magába, az ajánlatkérőnek a Kbt. 22.-24. § szerinti szabályok vizsgálata és az ennek alapján kiválasztásra kerülő konkrétan alkalmazandó jogszabályi előírásokra figyelemmel kell lefolytatni a közbeszerzési eljárást.

A Kommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez című kiadványnak (szerkesztette: Dezső Attila) a Kbt. 22-24. §-ához fűzött megjegyzései szerint a vegyes tárgyú közbeszerzési szerződések tekintetében a fő tárgy tesztet kell alkalmazni, tehát a fő tárgynak megfelelő beszerzéstípusra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni a közbeszerzési eljárás során. Ugyanakkor arról is rendelkezik a Kbt., hogy bizonyos esetekben a beszerzés fő tárgyát annak alapján kell megállapítani, hogy melyiknek a becsült értéke a

legmagasabb. Ez valójában a relatív érték tesztje. Ezek az esetek a Kbt. 3. melléklet szerinti szolgáltatás, egyéb szolgáltatás, valamint a szolgáltatás-árubeszerzés vegyes szerződések.

Az egyéb vegyes helyzetekben (például építési beruházást és szolgáltatást, illetve árubeszerzést magában foglaló szerződéseknel) tehát a fő tárgy meghatározásánál nem az értékeszt az elsődleges, mint ahogy ez a Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben (C-412/04.) hozott ítéletben is kimondásra került. Ebben az ügyben az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) az úgynevezett fő tárgy teszt tekintetében további fontos megállapításokat tett, mikor kimondta egyrészt, hogy a fő tárgyat azon közbeszerzés egészének objektív vizsgálata keretében kell meghatározni, amelyre a szerződés vonatkozik, másrészt ezt a meghatározást a túlsúlyban lévő alapvető kötelezettségekre figyelemmel kell elvégezni, amelyek, mint ilyenek, jellemzik a közbeszerzési szerződést, szemben azokkal, amelyek csak járulékos vagy kiegészítő jelleggel bírnak, és magából a szerződés tárgyából erednek, mivel az érintett különböző szolgáltatások vonatkozó értéke tekintetben csak egy olyan feltétel a többi között, amelyet figyelembe kell venni e meghatározás során (C-412/04. 48-49.). Ezekre a megállapításokra, illetve ítélkezési gyakorlatra a Bizottság kontra Spanyol Királyság ügyben (C-306/08.) is hivatkozott a Bíróság.

A fentiek alapján a közbeszerzési szerződés fő tárgyát körültekintően, eseti alapon, a szerződéses teljes ügylet objektív vizsgálatával (objektív bizonyítékok mentén) kell vizsgálni. A fő tárgyat a szerződést jellemző, meghatározó alapvető kötelezettségek alapján kell megítélni. Ennek keretében az értékarányok figyelembevétele csak egy, de nem kizárólagos tényező.

Az építési beruházást és szolgáltatásmegrendelést tartalmazó beszerzések megítéléséhez segítséget nyújthat az ajánlatkérőnek a Bíróság C-331/92. számú (Gestión Hotelera International) valamint, a C-220/05. számú (Aurox) ügyekben tett alábbi megállapításai is.

A Bíróság C-331/92. számú vegyes szerződés tárgyában hozott ítélete kimondta, hogy az nem tartozik az építési beruházásra irányadó irányelv hatálya alá, ha az építési munkák teljesítése csupán mellékes az ingatlankezelési szolgáltatásokhoz képest.

A Bíróság C-220/05. számú ügyében is felmerült az érintett szerződés vegyes tárgyából eredő minősítési kérdése, melynek kapcsán megerősítette a Bíróság C-331/92. számú ítéletben foglaltakat, és emellett megállapította, hogy az érintett szerződés az építési munkálatok kivitelezésén túl további – szolgáltatásnyújtás jellegű – feladatokat is tartalmaz, ám az, hogy a szerződés tárgya több, mint építési munkálatok kivitelezése nem zárja ki a 93/37/EGK (építési) irányelv hatálya alól. Ugyanis a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kiténik, hogy ez esetben a szerződés fő tárgya határozza meg, mely közösségi közbeszerzési irányelv alkalmazandó fő szabályként.

Megjegyzendő, a finanszírozás módja alapvetően nem befolyásolja a beszerzés tárgyának minősítését (kivétel lehet a koncesszió).

9. kérdés

Amennyiben ajánlatkérő előírta a Kbt. 81. § (5) bekezdésének alkalmazását az eljárást megindító felhívásában, dönthet-e az ajánlatok bontását követően arról, hogy mégsem alkalmazza a Kbt. 81. § (5) bekezdésében foglaltakat?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben az ajánlatkérő a Kbt. 81. § (5) bekezdése szerint az eljárást megindító felhívásban akként rendelkezik, hogy az ajánlatok bírálatát az ajánlatok értékelését követően végzi el, akkor nem tekinthet el ennek alkalmazásától.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 81. § (5) bekezdésének első mondata az alábbiakat tartalmazza:

„Az ajánlatkérő nyílt eljárásban az eljárást megindító felhívásban rendelkezhet úgy is, hogy az ajánlatok bírálatát - az egységes európai közbeszerzési dokumentumban foglalt nyilatkozat alapján - az ajánlatok értékelését követően végzi el.”

A jogalkotó a „végzi el” kifejezést és nem a „végezheti el” kifejezést használja, ebből következően a Kbt. 81. § (5) bekezdésében foglaltak előírása esetén az ajánlatkérő köteles az abban foglaltak szerint eljárni. A Kbt. 85. § (11) bekezdésének második mondata szerint a nyílt eljárásban az ajánlatkérő a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételekhez, az

ajánlattevő az ajánlatához az ajánlattételi határidő lejártától kötve van. Az ajánlatkérő az ajánlatok bontását követően tehát nem dönthet úgy, hogy – annak ellenére, hogy ezt a felhívásban előírta – mégsem alkalmazza a Kbt. 81. § (5) bekezdését.

10. kérdés

Feltételesen előírható-e a Kbt. 81. § (5) bekezdésének alkalmazása?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 81. § (5) bekezdésének alkalmazása feltételesen nem írható elő.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 2. § (7) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„E törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi. E törvény rendelkezéseinek alkalmazásakor, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.”

A Kbt. kógens szabályaiból következően, tekintettel arra, hogy a jogalkotó az ajánlatkérő számára csupán annak a kérdésnek az eldöntésére ad lehetőséget, hogy előírja vagy sem a Kbt. 81. § (5) bekezdésének alkalmazását, amennyiben az ajánlatkérő ezt előírta, akkor köteles azt alkalmazni.

11. kérdés

Az ajánlatkérő az eljárás során kiegészítő tájékoztatás keretében az ajánlattételi határidő alatt módosította a közbeszerzési dokumentumokat, ezen belül az árazatlan költségvetést is. Az ajánlattételi határidőben módosított árazatlan költségvetés az eredetihez képest tartalmazott új munkanemeket, és voltak olyan munkatételek, amelyek tételeszövegét (a munka szöveges leírásában) az ajánlatkérő tartalmilag módosította.

Az egyik ajánlattevő az ajánlatát úgy nyújtotta be, hogy az eredeti, módosítást megelőző költségvetést árazta be. Erre figyelemmel az ajánlatkérő hiánypótlásra hívta fel, amelynek keretében az ajánlattevő immár a módosított költségvetést árazta be anélkül, hogy a bontáskor megadott ajánlati ára módosult volna.

Azon ajánlattevő ajánlata érvényesnek tekinthető-e, aki ajánlata részeként az eredeti árazatlan költségvetést csatolta be, vagy a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára tekintettel az ajánlata érvénytelennek minősül?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint ilyen esetben az ajánlattevő ajánlata nem minősül automatikusan érvénytelennek, az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia az ajánlattevő ajánlatának a tartalmát és ez alapján kell döntenie az ajánlat érvényességéről.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A kérdések megválaszolásával kapcsolatban a Közbeszerzési Hatóság azzal az előfeltevéssel él, hogy a kérdésekkel érintett közbeszerzési eljárás eredményeként átalánydíjas szerződés megkötésére kerül sor. Az a tény, hogy az ajánlattevő nem azzal a tartalommal nyújtotta be az árazatlan költségvetést, mint amelyet az ajánlatkérő eredetileg előírt, még nem jelenti azt, hogy az ajánlatkérő mentesülne az ajánlat vizsgálatának Kbt. 69. § (1) bekezdése szerinti kötelezettsége alól. Ebből következően az ajánlatot a tartalma alapján kell megvizsgálnia, és az csak akkor nyilvánítható érvénytelené, ha olyan hibában szenved, amely a Kbt. 71. § (8) bekezdése szerint hiánypótlás útján sem orvosolható. Ehhez annak megállapítása szükséges, hogy az árazott költségvetés szenved-e olyan hibában, tartalmaz-e olyan hiányosságot, amely a költségvetés egyedi tételén, egységárán túlterjeszkedő mértékű, és amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet befolyásolja.

12. kérdés

A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Faksz-rendelet) 11. § (1) bekezdés a) pontja szerinti teljes körű lebonyolítás körében a közbeszerzési gyakorlat igazolására ugyanazon közbeszerzési eljárás akár kettő

kérelmező által is bemutattható-e akkor, ha azt teljes körűen, egyszerre ketten, közösen bonyolítják le az előkészítéstől az eljárás lezárásáig (pl. az egyik kérelmező felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó (a továbbiakban: faksz) minőségben a másik kérelmező lebonyolítói minőségben jár el és a kérelmezők valamennyi előkészítő és közbeszerzési, bírálati dokumentumot közösen készítik el)?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési gyakorlat igazolása vonatkozásában ugyanaz a közbeszerzési eljárás két kérelmező által is bemutatható az eljárás teljes körű lebonyolításaként.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Faksz-rendelet 7-18. §-ai határozzák meg, hogy a kérelmező a faksz tevékenység ellátásának feltételeként a közbeszerzési gyakorlatát milyen módon, milyen tartalommal és milyen feltételek mellett köteles igazolni.

A Faksz-rendelet 11. § (1) bekezdése szerint a kérelmező a közbeszerzési gyakorlatát a Kbt. 5-7. §-a szerinti ajánlatkérőnél vagy ezek megbízásából a kérelem benyújtását megelőző három éven belül

- a) legalább tizenöt közbeszerzési eljárás teljes körű lebonyolítására vonatkozó közbeszerzési tevékenység és
- b) legalább tíz közbeszerzési eljárásban folytatott, a Faksz-rendelet 1. § 5. pont 5.1. alpontja szerinti közbeszerzési, illetve ellenőrzési tevékenység bemutatásával igazolhatja.

A Faksz-rendelet 14. § (1) bekezdés b) pontja szerint a közbeszerzési eljárás teljes körű lebonyolítására vagy közbeszerzési tevékenységre vonatkozó, az 1. § 5. pont 5.1. alpontja szerinti közbeszerzési gyakorlatról kiállított igazolásnak – a 7. § (3) bekezdésében foglalt nyilatkozattal – tartalmaznia kell – többek között – az alábbi információkat: az igazolt eljárással összefüggésben a kérelmező által ellátott tevékenység rövid leírása, amely tartalmazza, hogy az eljárás előkészítésében milyen cselekményeket végzett el, vagy mely eljárási szakaszban, milyen eljárási cselekményeket, illetve azok előkészítését látta el.

A fenti rendelkezéseknek megfelelően, ahhoz, hogy a közbeszerzési gyakorlattal szemben a Faksz-rendelet

11. §-a (1) bekezdésének a) pontjában előírt feltételek teljesülése egyértelműen megállapítható legyen, az igazolásnak kifejezetten tartalmaznia kell azt, hogy a kérelmező az eljárás teljes körű lebonyolítását ellátta az eljárás előkészítésétől az eljárás lezárásáig. Amennyiben a közbeszerzési gyakorlat teljesítéséről szóló igazolásban a kérelmezőnek csupán a közbeszerzési eljárásban való érdemi részvételét (valamely résztevékenységét) igazolják – akár az eljárás teljes körű lebonyolítása során –, az nem minősül teljes körű lebonyolításnak, hanem az eljárásban való részvételnek, amely a Faksz-rendelet 11. §-a (1) bekezdésének b) pontjában foglaltak szerint vehető figyelembe. Egyéb követelményt a kérelmező oldalán – például, hogy a közbeszerzési eljárások lebonyolításának feladatait a kérelmező önállóan lássa el – a Faksz-rendelet nem támaszt. Így adott esetben akár több személy is elismertetheti ugyanazon közbeszerzési eljárás teljes körű lebonyolítását. A teljeskörűen lebonyolított eljárások tekintetében a közbeszerzési gyakorlat igazolása szempontjából a Faksz-rendelet 11. § (2) és (3) bekezdése, valamint általánosan, valamennyi elismertetni kívánt eljárásra vonatkozóan a 14. § (5) és (6) bekezdése tartalmaz korlátozó rendelkezéseket.

13. kérdés

A közbeszerzési gyakorlat igazolására bemutatatható-e a Faksz-rendelet 11. § (1) bekezdés a) pontja szerinti teljes körű lebonyolítás körében olyan közbeszerzési eljárás, amely eredménytelenül zárult (pl. nem érkezett ajánlat vagy kizárólag érvénytelen ajánlatok kerültek benyújtásra)?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési gyakorlat igazolása körében nem feltétel a bemutatott, teljeskörűen lebonyolított közbeszerzési eljárás eredményessége.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A lefolytatott eljárás kimenetele, eredményessége szempontjából a Faksz-rendelet nem tartalmaz rendelkezéseket.

Amennyiben a kérelmező az eredménytelenül lezárult közbeszerzési eljárás teljes körű lebonyolítását ellátta, és az eljárásra vonatkozó igazolás ezt alátámasztja, az adott közbeszerzési eljárás – annak eredményességétől

függetlenül – a gyakorlat szempontjából beszámítható. Természetesen az előző körbe tartozó eljárásokról szóló igazolás kiállítása során is figyelemmel kell lenni a Faksz-rendelet 11. § (2) és (3) bekezdése, valamint a 14. § (5) és (6) bekezdésének korlátozó rendelkezéseire.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában folytatjuk a 2020. februári számban elkezdett a Kbt. 72. §-ában szabályozott, az ajánlati ár megalapozottságának vizsgálatára az ajánlatkérő számára kötelező indokláskérési eljárással kapcsolatban született döntőbírói határozatok és ahhoz kapcsolódó bírósági eseti döntések ismertetését.

D.380/10/2018. számú határozat

A határozattal érintett tárgyak: Az ajánlattevő által megajánlott óraber nem felel meg a munkabérre vonatkozó jogszabályban meghatározott feltételnek, ezért az ajánlat érvénytelenségéről a Kbt. 72. § (4) bekezdésére tekintettel a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján az ajánlatkérő jogszerűen döntött.

Tényállás

Az ajánlatkérő (kötségvetési szerv) a Kbt. 113. § (1) bekezdés szerinti eljárásában az érdeklődésüket kifejező ajánlattevőknek 2018. június 22. napján küldte meg az ajánlattételi felhívást, valamint a közbeszerzési dokumentumokat.

Az ajánlattételi felhívás szerint a beszerzés tárgya: Az ajánlatkérő részére foglalkozás-egészségügyi alapellátás és azt kiegészítő egészségügyi vizsgálatok végzése.

A felhívás meghatározta a közbeszerzés mennyiségét.

Az ajánlatkérő a felhívásban közölte, hogy részajánlat tételre lehetőség van, valamennyi rész vonatkozásában.

A jogorvoslati eljárás az 1. részt érintette.

A közbeszerzési dokumentumok tartalmazták a kötelező formai és tartalmi követelményeket, a műszaki leírást, a szerződéstervezetet, és az iratmintákat.

A közbeszerzési dokumentumok II. fejezet 5. pontjában az ajánlatkérő az ajánlati ár tekintetében a következő előírásokat tette:

„Az ajánlati árat magyar forintban (nettó HUF) kell megadni a közbeszerzési dokumentumok 2. számú melléklete szerint.

Az értékelés alapja a 2/A. számú mellékletben megadott egységárak összeadásával meghatározott képzett értékek összeadásával számított képzett összérték, amely csak az ajánlatok összehasonlítását szolgálja. Ajánlatkérő a szerződést a 2/A. számú mellékletben szereplő egységárakra köti meg.”

Az ajánlatok értékelése körében az ajánlatkérő többek között rendelkezett arról, hogy az ajánlati árat (Képzett érték, nettó HUF) az 1. részteljesítés tekintetében a Kereskedelmi ajánlat A.+B.+C sor összesen oszlopának összértékeként kell meghatározni. A Felolvasólapon ezen meghatározott érték 3 évre vonatkozó összértékét kell megadni.

Az értékelés alapja a közbeszerzési dokumentumok 2. számú mellékletében szereplő Felolvasólapon megadott, 3 évre vonatkozó képzett összérték, amely csak az ajánlatok összehasonlítását szolgálja. Ajánlatkérő a szerződést a 2/A. számú mellékletben szereplő egységárakra köti meg.

Az ajánlatok bontásáról készült jegyzőkönyv szerint az 1. részre négy ajánlat érkezett, az alábbi ajánlati árak megajánlásával:

Jelen ismertetés szerint S Kft.: 15.551.610.-Ft

Kérelmező: 19.948 650.-Ft

Jelen ismertetés szerint W Kft.: 48.763 500.-Ft

Jelen ismertetés szerint B Kft.: 31.656 000.-Ft

Az ajánlatkérő közölte, hogy a kérelmező, a B Kft., és az S Kft. által benyújtott ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár tekintetében, ezért az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján az ajánlati ár tartalmi megalapozottságának vizsgálata érdekében kérte az ajánlattevőket az indoklás benyújtására, a következők szerint:

Kérte az ajánlatkérő az indokolást arra vonatkozóan, hogy miként tudják az ajánlattevők az ajánlati felhívásban és közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feladatokat a jogszabályokban, valamint az ajánlati

felhívásban és közbeszerzési dokumentumokban meghatározott valamennyi feltételnek megfelelően teljesíteni a megadott díjakon.

Az indokolást kérte objektív alapú indoklással és számítással, tényszerű, forintban kifejezett, konkrét adatok megjelölésével megadni, úgy, hogy a fentiekben részletezetteken túlmenően térjenek ki az alábbi költségek feltüntetésére is:

1. a szakorvosok, egyéb vizsgálatot végzők szolgálatban tartási költségei
2. szabadság, betegség és egyéb okokból kieső emberek helyettesítőinek költségei
3. az általános vállalati költségek
4. a vállalkozás által fizetendő adók
5. a vállalkozás egyéb általános költségei
6. a nyereség mértéke.

Az indokolás megadásával kapcsolatban az ajánlatkérő felhívta a figyelmet a Kbt. 72. §-ára.

A kérelmező elkészítette az indokolását, melyet teljes egészében üzleti titokká nyilvánított.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján további kiegészítő indoklást kért a kérelmezőtől, a következők szerint:

Az ajánlatkérő számára nem egyértelmű, hogy az 1. részteljesítés esetében benyújtott árindoklásban feltüntetett költségtényezők hogyan kerültek meghatározásra, ezért kérte az ajánlattevőt, hogy kiegészítő árindoklás keretében adja meg, hogy a megadott ajánlati ár egyes elemei hogyan kerültek kiszámításra.

A kérelmező a kiegészítő árindoklását teljes egészében üzleti titokká nyilvánította.

Az ajánlatkérő az eljárás eredményéről szóló összegezt megküldte az ajánlattevőknek.

Az 1. rész tekintetében a kérelmező ajánlata érvénytelen lett az alábbi indokkal:

A benyújtott árindoklást az ajánlatkérő nem tudja elfogadni, mivel a kiegészítő árindoklásban található, a bruttó bérköltségek meghatározását tartalmazó táblázatban szereplő bérköltségek aránytalanok és gazdaságilag ésszerűtlenek, az egyik orvos esetében a bérminimumot sem éri el. A Bírálóbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a kérelmező által benyújtott ajánlat aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást vagy más

teljesíthetetlen feltételt tartalmaz, ezért az ajánlattevő ajánlata a Kbt. 73. § (2) bekezdés alapján érvénytelen.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező kérte, hogy a Döntőbizottság állapítsa meg az ajánlatkérő jogsértését. A kérelmező szerint eleget tett a kötelezettségének, az elbíráláshoz szükséges adatokat az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátotta, mindössze egy adminisztratív hiba miatt alacsonyabban beállított bér miatt került kis mértékben alacsonyabb összeg az árindoklásba.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő az összegezésben foglaltakat továbbra is fenntartva kérte a jogorvoslati kérelem elutasítását.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet érdemben vizsgálta és azt elutasította.

A határozat indokolása az alábbiakat tartalmazta:

A kérelmező a közbeszerzési eljárás során benyújtott árindoklását, kiegészítő árindoklását üzleti titokká nyilvánította, így a Döntőbizottság a vizsgálata során e tényre tekintettel járt el.

Az ajánlati ár aránytalanul alacsony voltának megállapításához a Kbt. 72. § (1) bekezdés hatályos szabályozása szerint a megkötni tervezett szerződés tárgyát kell kiindulópontnak tekinteni. Amennyiben az adott ellenszolgáltatást az ajánlatkérő aránytalanul alacsonynak minősíti, köteles indokolást kérni a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint az adott ajánlattevőtől.

Az indokoláskérés során az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni az érintett ajánlattevőtől, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében.

Az ajánlattevő Kbt. 72. § (3) bekezdésében előírt kötelezettsége, hogy az indokoláskérelmi eljárás keretében az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére

bocsásson annak érdekében, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ára megalapozottságáról, hogy az ajánlatkérőnek az ajánlati ár teljesíthetőségével kapcsolatos kétségét cáfolja. Az ajánlattevő e kötelezettségét az ajánlatkérőtől érkezett megfelelő indokoláskérés esetén tudja teljesíteni.

A Kbt. 72. § (4) bekezdése külön rendelkezik arról, hogy nem megfelelő az indokolás különösen, ha megállapítható, hogy az ajánlat azért tartalmaz aránytalanul alacsony árat vagy költséget, mert nem felel meg a 73. § (4) bekezdése szerinti környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek.

A konkrét esetben az ajánlatkérő a kérelmezőtől a Kbt. 72. § (1) bekezdés alapján árindokolást, valamint a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján további kiegészítő indokolást kért.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő az 1. rész vonatkozásában a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja szerint a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontot választotta.

Az ajánlatkérő az ajánlati ár szempont értékelése körében a szempontrendszerét a felhívásban és a dokumentációban megadta.

A Döntőbizottság az ajánlatkérő írásbeli összegezésében foglalt indokok alapján a kérelmező ajánlatának érvénytelenségéről hozott eljárást lezáró döntés jogszerűségét vizsgálta, és megállapította, hogy az ajánlatkérő döntése jogszerű.

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem alapján, figyelemmel az érvénytelenség írásbeli összegezésben foglalt indokaira, vizsgálta a kérelmező ajánlatát és megállapította, hogy a kérelmező a kiegészítő indokolásának 8-9. oldalán meghatározta a feladat teljesítésében résztvevő személyek bruttó bérköltségét.

A kiegészítő indokolásban megadta a teljesítésben résztvevő személyeket, a bruttó havi és órabérek, a munkavállalót és a munkáltatót terhelő bérköltségeket.

A kérelmező a személyek részvételét heti óraszámában határozta meg, és megadta az 1 órára jutó bruttó béreket.

A Döntőbizottság az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésében foglalt indokokkal egyezően megállapította, hogy a kérelmező esetében az egyik teljesítésben résztvevő

személy bére nem éri el a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 430/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdés b) pontja szerinti, 2018. január 1-jétől órabér alkalmazása esetén irányadó 1.038 forintot, ezért az ajánlattétel időpontjában a kérelmező ajánlata nem felelt meg a munkajogi jogszabályban meghatározott munkabérré vonatkozó előírásnak, az ajánlat érvénytelen.

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében a költségkalkulációs politikája alapján kalkulált tartalékra, és adminisztrációs tévedésre hivatkozott.

A kérelmező ajánlatának teljesíthetőségét és a jogszabályoknak való megfelelését azonban az ajánlattétel időpontjában az ajánlatban rögzített adatok alapján kell megítélni. E körben figyelemmel kell lenni a keresztfinanszírozás tilalmára is, a kérelmezőnek az adott költségeket a felmerülésük helye szerint, a konkrét esetben a teljesítésben résztvevő szakember bérköltségeként kellett feltüntetni.

A kérelmező kiegészítő indokolásában található táblázatban feltüntetett órabér az egyik szakember esetében nem teljesíthető, a megajánlott órabér ellentétes a munkabérré vonatkozó jogszabályban meghatározott feltétellel, ezért az ajánlat érvénytelenségéről a Kbt. 72. § (4) bekezdésére tekintettel a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján az ajánlatkérő jogszerűen döntött.

A Döntőbizottság határozata ellen a kérelmező nyújtott be keresetet a bírósághoz

A Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság a 103.K.700.964/2018/9. számú ítéletében a keresetet elutasította.

Az ítélet indokolása a következőket tartalmazta:

A bíróság az alperesi határozat jogszerűségét a kereseti kérelem korlátai között vizsgálta felül, a Kbt. eltérő rendelkezése hiányában a meghozatalának időpontjában fennálló tények alapján értékelte, figyelemmel a Kp. 85. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakra.

Mindenekelőtt rámutatott, hogy az alperes a határozatában annak tulajdonított kiemelt jelentőséget, hogy a felperesnek az ajánlatkérő által, az árindokolás szerint értékelt ajánlata nem felelt meg az ajánlattétel időpontjában munkajogi jogszabályban meghatározott

minimálbérre vonatkozó előírásnak, és ez alapján az ajánlat érvénytelenségének az ajánlatkérő általi megállapítása jogszerű volt. Az alperes döntésének indokolási részében a felperes kiegészítő áringdolását vizsgálva nem tért ki arra, hogy a felperes a kiegészítő áringdolásban, annak 2. mellékletében leírta-e, s miként, hogy a munkajogi jogszabályok sérelmét megalapozó bérézésű szakember helyettesként és összesen évi 24 órában kerül igénybevételre. Ennélfogva azt sem elemezte, hogy az 1.a mellékletben e szakembernek a felperesnél havi, összesen 84 órában, de a közbeszerzés szerinti projektben csak éves szinten 24 órában tervezett foglalkoztatása miatt az évi 1.008 óra időkeretben való foglalkoztatásra vonatkozó, a jogorvoslati eljárásban elvégzett ajánlatkérői számítás helytelen lenne. Ügydöntő jelentőséget ugyanis annak tulajdonított, hogy az 1.a mellékletben a hivatkozott szakember órára lebontott munkabére nem felel meg a minimálbérre vonatkozó előírásnak (1.038 forint/óra). Az alperes határozata tényállási részében, azon belül is a történeti tényállásban, az ajánlatkérői döntés és a jogorvoslati eljárásban tett ajánlatkérői nyilatkozat kapcsán került csak ismertetésre az ajánlatkérői számítás, annak alperes általi téves értékelése és jogsértő elfogadása tehát nem állapítható meg, a döntés nem ezen alapult, az ezzel ellentétes felperesi hivatkozás téves.

A Fővárosi Törvényszék nem fogadta el a felperes érvelését az aránytalanul alacsony ajánlati ár szerinti érvénytelenségi feltétel értelmezését illetően. Egyetértett az alperes döntésével, amelyben lényegét tekintve egy, az áringdolásban megjelenő ajánlati elem elfogadhatatlansága esetére az érvénytelenség megállapítását jogszerűnek értékelte. Szükséges e döntés indokaihoz előljáróban annak a kiemelése, hogy az aránytalanul alacsony ár közbeszerzési jogi fogalom, mögötte a Kbt. 72. §-a szerint szabályozott, az ajánlatkérő számára kötelező értékelési folyamat és az ajánlati ár megalapozottságát igazoló feltételrendszer húzódik, ha e rendelkezéseknek az ajánlattevői magyarázat valamely okból nem megfelelő, az ajánlat érvénytelenségét e jogcímen kell megállapítani. A Kbt. rendelkezései kőgensek, ha az aránytalanul alacsony árra vonatkozó jogi szabályozás alapján az objektív alapú indokolás követelménye akár egyetlen közölt adat alapján nem teljesül, az indokolás nem megfelelő, az ajánlat ez okból való érvénytelenségének megállapítása jogszerű, mert az áringdolás

nem elfogadható, vagyis az ajánlatkérői értékelés a megajánlott árról beigazolódt.

A Kbt. 73. §-a az ajánlat érvénytelenségének eseteit, esetköreit tartalmazza. A Kbt. 73. § (1) bekezdés a)-d) és f) pontja szerinti érvénytelenségi okok olyanok, amelyek egy ajánlat vagy részvételre jelentkezés bírálatakor, viszonylag könnyen, általában további vizsgálat nélkül megállapíthatók. A 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti egyéb érvénytelenségi ok ehhez képest, éppen annak jellege miatt, tágabb érvénytelenségi kategória, amelynek számos, előre meg nem határozható megvalósulási formája lehet. Konkrét és tipikus eseteire ezért ad példalódzó jellegű felsorolást a Kbt. 73. § (4) bekezdése. Ide tartozik egyebek között a kötelezően alkalmazandó munkajogi előírásoknak nem megfelelő ajánlat esete is. Nyilvánvaló, miután az aránytalanul alacsony ár vizsgálata egy folyamatot feltételez, melyet a Kbt. külön szabályoz, a Kbt. 73. § (2) bekezdése e helyen önállóan tartalmazza ezt az érvénytelenségi okot, ugyanakkor visszaautal a 72. § rendelkezéseire.

Ha az ajánlatkérő nem azonosít a megtett ajánlatok, az azokhoz kapcsolódó adatok alapján érvénytelenségi okot, azonban a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint részéről okszerű kétely merül fel arra, hogy a megajánlott ár aránytalanul alacsony, akkor a Kbt. 72. §-a szerinti eljárásrendben kötelező az indokoláskérés, továbbá fennáll a kiegészítő indokolás, felvilágosítás kérés lehetősége. Ez az eljárás feltételezi az ajánlatkérői vizsgálatát az ajánlatnak, önmagában azonban még nem jelentheti, hogy az érvénytelenség jogkövetkezménye jogszerűen levonható lenne, csak azt a folyamatot indítja el, aminek során alkalmazandók a Kbt. 72. § rendelkezései, s amelyek eredményeként az ajánlatkérőnek meg kell győződnie arról, hogy valóban aránytalanul alacsony árat tartalmazó ajánlatról van-e szó. A folyamat során beérkező ajánlattevői adatok, információk értékelésére kerül sor. Mivel az árképzésnek mennyi jogszerű módja van, ezért annak vizsgálata komoly kihívás az ajánlatkérők számára, ugyanakkor az árképzéssel szembeni minimális elvárás a jogszerű keretek között maradás, aminek a Kbt. 72. §-a kifejezett jelentőséget tulajdonít.

Ha és amennyiben az árvizsgálati eljárást az ajánlatkérő megindítja, akkor a fentiek szerint a Kbt. kőgens szabályai határozzák meg annak a folyamatát. A 72. § (2) bekezdés rögzíti, hogy milyen objektív alapú indokolást

vehet figyelembe az ajánlatkérő, és itt a példálózó jelleggel megadott szempontok között is szerepet kap a Kbt. 73. § (4) bekezdése szerinti követelményeknek történő megfelelés, ami többek között a munkajogi követelményeket is tartalmazza. Ha ugyanis a megajánlott árat, annak részét képező bérköltségeket a magyarázatra felhívott ajánlattevő a jogszerűséggel, így a vonatkozó bérminimum szabályozásnak megfeleléssel indokolja, akkor ahhoz az objektivitás, a további megkérdőjelezhetetlenség védelme társul. Ebből látható, hogy a jogalkotó kiemelt szerepet tulajdonított a jogszerűségi feltételeknek, s köztük e helyen a munkajogi előírásoknak való megfelelésnek. Ebből következik, hogy a jogszerűtlenség, így a munkajogi követelmények nyilvánvaló sérelme az indokolást elfogadhatatlanná teszi, az objektív alapú indokolást kizárja, így az ajánlat érvénytelensége minden további vizsgálat nélkül megállapítható e jogcímen, hiszen az ajánlati ár körében vizsgáldott az ajánlatkérő, a Kbt. 73. § (4) bekezdésével pedig a kapcsolatot a 72. § (4) bekezdése megteremti, amikor az indokolás nem megfelelőségét a jogszabályi követelmények hiányával köti össze. Téves a felperesnek az a vélekedése, hogy ebben az esetben – függetlenül adott esetben a minimálbér sérelmének általa sem vitatott bekövetkezéséről – az ajánlatkérőnek további vizsgálatot kellett volna végeznie mindaddig, amíg valamennyi általa adott indokoláshoz szolgáltatott adat pénzügyi-, gazdasági elemzését elvégzi és ebből az aránytalanul alacsony ár tényességéhez eljut. Miután az indokolás a jogszabályok sérelme miatt nem volt megfelelő, további vizsgálat már nem volt végezhető.

A közpénzek jogszerű felhasználásának keretét adó közbeszerzési szabályozás nem vitatható terhet jelent a Kbt. hatálya alá eső, kötelezett jogalanyok számára, amelyeknek működésében a közbeszerzési eljárásokat a törvény által megkövetelt módon, a szükséges körben, mértékben és mélységben kell lefolytatni. Ebből következően az egyes közbeszerzési eljárásokban az egyes ajánlatok vizsgálatát pedig olyan terjedelmi korláton belül kell elvégezni egy érvénytelenséget okozó elem esetén, amíg annak azonosításához és megállapításához szükséges adatok előállnak. Ezt az értelmezést erősíti az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési alapszabály is.

Az ajánlatkérő az összegezésben az érvénytelenség jogkövetkezményét levonta. Arra hivatkozott, hogy a

táblázatban található bruttó bérköltségek aránytalanok és gazdaságilag észszerűtlenek, és az egyik orvos esetében a bér a bérminimumot nem éri el. Helyesen járt el az alperes akkor, amikor ezt az indokolást vizsgálta, és vonta ellenőrzés és értékelés alá az üzleti titkot tartalmazó adatokat, valamint a bérköltségekre vonatkozó táblázatokat tartalmazó indokolást. Ezek alapján helyesen hivatkozott arra, hogy alapvetően egy elemből következően, a hivatkozott orvos-munkavállalónak a bérminimumot nem elérő bérköltségéből már megállapítható, hogy az ajánlatkérő jogszerű döntést hozott. E jogsértő elem okán már nem lehetett szó a Kbt. 72. § (2) bekezdés e) pontja szerinti, objektív alapú indokolás követelményeit teljesítő magyarázatról. Egy ilyen magyarázat nyilvánvalóan vélelmez egy aránytalanul alacsony árat abban a pillanatban, hogyha a munkajogi követelményeknek való megfelelés nem állapítható meg, az ármagyarázat ilyen esetben már objektív alapú indokolásra alkalmatlanná válik. Ez okból annak sem volt relevanciája, hogy a kiegészítő ár-indokolás 10. oldalán mire hivatkozott a felperes, hiszen az általa alkalmazott bér nem felelt meg a munkajogi követelményeknek.

A felperes alaptalanul hivatkozott arra is, hogy utóbb a kifogásolt bért rendezte. A megtett ajánlata ugyanis a jogsértő béren alapult, azt tartalmazta az ajánlatának bérköltségekre vonatkozó része. Az alperes helytállóan hivatkozott arra, hogy az ajánlat teljesíthetőségét és a jogszabályoknak való megfelelőségét az ajánlattétel időpontjában rögzített adatok alapján kell megítélni. Az ajánlat bérköltségi elemei akként rögzültek, ahogy azokkal a felperes az ajánlat megtételének időpontjában kalkulált, s akként, ahogy azokkal a felperes az ajánlat megtételekor a költségei, azon belül a bérköltségek közé soroltan számolt. Ezek forrása az ajánlatban nem a felperes által a kellően gondos eljárásra hivatkozással megtervezett tartaléka, ezt az alperes helytállóan nem fogadta el. Ellentétes joggyakorlat arra vezetne, hogy az aránytalanul alacsony árra folytatott vizsgálatnak az objektív keretei oldódnának fel, s az ajánlatkérők nem tudnának az alperes és a bíróság által számon kérhető és ellenőrizhető vizsgálatokat végezni, ez közvetetten a közbeszerzések átláthatatlanná válását is felvetné.

A kifejtettek alapján a bíróság a felperes keresetét összességében alaptalannak értékelte, és elutasította.

D.445/20/2019. számú határozat

A határozattal érintett tárgyak: A közbeszerzési eljárásokban az ajánlattevők az ajánlatkérő által meghatározott elvárásokhoz kötelesek igazodni. Az ezzel ellentétes megajánlás az ajánlat érvénytelenségét eredményezi.

Tényállás

Az ajánlatkérő (közszolgáltató) a Kbt. Második Rész XV. Fejezet szerinti nyílt közbeszerzési eljárását a 2019. április 15-én feladott hirdetményvel indította meg „Keretszerződés univerzális vágányon járó kotrógéppel végzett szolgáltatásra” tárgyban.

A felhívás alapján a részajánlattétel nem biztosított.

A felhívás szerint a teljesítés fő helyszíne az ajánlatkérő tulajdonában, üzemeltetésében, használatában, vagyonműködtetésében, illetve vagyonkezelésében levő területe.

A felhívás szerint az ajánlatkérő az értékelési szempontokat a következők szerint határozta meg:

- | | |
|--|--------------|
| 1. Ár | Súlyszám: 97 |
| 1.1. Univerzális vágányon járó kotrógépes szolgáltatás üzemóra díj ajánlati ára Ft/üzemóra | Súlyszám: 70 |
| 1.2. Kiszállás díja Ft/alkalom | Súlyszám: 27 |
| 2. A felhívás III.1.3) M.2) pont szerinti gépkezelő szakemberek szakmai tapasztalata | Súlyszám: 3 |

A felhívás szerint a szerződés időtartama 24 hónap.

A felhívásához az ajánlatkérő dokumentációt is készített, amely tartalmazta egyebek mellett az ajánlati felhívást kiegészítő közbeszerzési dokumentumot, a nyilatkozatmintákat, a műszaki leírást és a vállalkozási keretszerződés tervezetét.

Az ajánlattételi határidőben az ajánlatkérő 3 ajánlatot bontott fel. A kérelmező, a jelen ismertetés szerint S Kft. (a továbbiakban: érdekelt), valamint a jelen ismertetés szerint V Kft. nyújtott be ajánlatot. Az ajánlattevők az ajánlati árat az alábbiak szerint adták meg a felolvasólapon:

	Ajánlati ár	Kérelmező	Érdekelt	V Kft.
1.1	Univerzális vágányon járó kotrógép üzemóradíja (nettó Ft/üzemóra):	21.000.-	22.500.-	26.000.-
1.2	Kiszállás díja (nettó Ft/alkalom):	100.000.-	18.500.-	350.000.-

Az ajánlatkérő tájékoztatta a kérelmezőt és az érdekeltet, hogy az ajánlatuk a „Kiszállási díj (nettó Ft/alkalom)” ajánlati elem tekintetében aránytalanul alacsony árat tartalmaz. A Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő az alábbiak szerint kért indokolást az ajánlattevőktől:

Az ajánlatkérő objektív alapú, számszerűsített kalkulációkkal ellátott indokolás benyújtását kérte, amelyben az ajánlattevő mutassa be különösen:

- a kiszállás megszervezésének módját, a kiszállás folyamatát, ezen belül különösen a szállító járműveket, a tervezett szállítási útvonalakat, üzemanyag-költségeket, útdíjakat, esetleges engedélyek díját, továbbá
- a megajánlott kiszállási díj meghatározásakor figyelembe vett bérköltséget, a kapcsolódó közterheket.

Amennyiben ajánlattevő a szerződés adott részének teljesítéséhez alvállalkozót vesz igénybe, kérte, hogy az indokolás térjen ki az alvállalkozói költségek bemutatására is.

Az indokolást az érdekelt közölte.

Az ajánlatkérő hiánypótlást is kért az érdekelttől a Kbt. 44. §-ában előírtakra figyelemmel. Az érdekelt a válaszában az árindokolását feloldotta az üzleti titokká nyilvánítás alól.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján kiegészítő indokolást kért a kérelmezőtől és az érdekelttől. Az érdekelt számára az alábbi kérdéseket tette fel:

Kérte kiegészítő indokolásában információt nyújtani arra vonatkozóan, hogy a kiszállás optimalizálásához létesíteni kívánt állomáshelyek vonatkozásában felmerül-e költsége, amennyiben igen, akkor ezt milyen mértékben vette és hol vette figyelembe az ajánlati ár meghatározása során.

Kérte, hogy az ajánlattevő kiegészítő indokolás keretében részletesen mutassa be a vállalkozási szerződés tervezetben rögzített előírásra tekintettel alkalmazott korrekciós számításának indokait.

Az érdekelt a kiegészítő indokolását benyújtotta.

Az eljárást lezáró döntés szerint a nyertes ajánlattevő az érdekelt, a kérelmező a nyertes ajánlatot követő legkedvezőbb ajánlatot nyújtotta be.

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, amelyben – egyebek mellett – a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján vitatta a nyertes ajánlat érvényességét a kiszállási díjra megtett ajánlati vállalás vonatkozásában.

Az ajánlatkérő a Kbt. 80. § (4) bekezdése felhatalmazása alapján felhívta az érdekeltet arra, hogy hiánypótlás keretében nyújtsa be a teljesítéshez rendelkezésre álló eszközök leírását tartalmazó nyilatkozatát, amelyben egyértelműen megjelöli, hogy az eszközök milyen jogcímen állnak ajánlattevő rendelkezésére (pl. tulajdon, bérlet, tartósbérlet). Nem saját tulajdonú eszközök esetén az érdekeltnek a rendelkezésre állás jogcímét igazoló dokumentumot kellett benyújtania.

A kérelmező ugyanezen a napon újabb előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, amelyben az ajánlatkérő fenti hiánypótlási felhívásának jogszerűségét vitatta.

Az érdekelt a hiánypótlását benyújtotta.

Az ajánlatkérő elutasította a kérelmező mindkét előzetes vitarendezési kérelmét.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében annak megállapítását kérte, hogy az érdekelt ajánlata a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelen, ezért az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1) bekezdését, a Kbt. 72. § (1) bekezdését és a Kbt. 76. § (13) bekezdését.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő nyilatkozataiban az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását kérte.

Az érdekelt észrevétele

Az érdekelt nyilatkozataiban az alaptalan kérelem elutasítását kérte, álláspontja szerint az ajánlatkérő jogszerűen bírálta el az ajánlatát.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet érdemben vizsgálta és megállapította, hogy az ajánlatkérő

megsértette a Kbt. 72. § (3) bekezdését és a Kbt. 73. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (2) bekezdését, ezért megsemmisítette a közbeszerzési eljárást lezáró döntést és az összegezést.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 2.000.000.- Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása az alábbiakat tartalmazta:

A jogorvoslati kérelem alapján a Döntőbizottságnak abban kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő jogszerűen fogadta-e el az 1.2. részszerzőpont szerint értékelt árelem, a „Kiszállás díja Ft/alkalom” vonatkozásában megadott érdekelti indokolást és kiegészítő indokolást, jogszerűen bírálta-e el a nyertes érdekelt ajánlatát ezen ajánlati tartalommal érvényesnek.

A Kbt. 72. § (1) bekezdésében a jogalkotó azt a feltételrendszert határozta meg, hogy az ajánlatkérő miként köteles eljárni, amennyiben megállapítja, hogy az ajánlat aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz. A jogalkotó annak érdekében írta elő az ajánlatkérőknek a Kbt. 72. § (1) bekezdésében az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás vizsgálatának kötelezettségét, hogy győződjenek meg arról, hogy a feltüntetett ellenszolgáltatásért biztosítható-e részükre a teljesítés. Az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás kérdését elsődlegesen a konkrét beszerzés egyedi tárgyának specifikumaira tekintettel kell vizsgálni. Viszonyítási alap lehet emellett a beszerzés becsült értéke vagy az adott piacon általában kért, vagy aktuálisan kínált ellenszolgáltatás értéke. Nem önmagában az alacsony, hanem az aránytalanul alacsony ár alapozza meg a Kbt. 72. § (1) bekezdése alkalmazásának kötelezettségét. A Kbt. 72. § (2) – (6) bekezdéseiben foglaltaknak megfelelően kell az ajánlatkérőnek az indokolás tartalma alapján vizsgálnia a szerződésnek a megajánlott áron való teljesíthetőségét, a vállalás megalapozottságát. E vizsgálat alapján kerülhet az ajánlatkérő abba a helyzetbe, hogy döntést hozzon az érintett ajánlat érvényességéről vagy érvénytelenségéről. A Kbt. 72. § (3) bekezdése lehetőséget biztosít az ajánlatkérő számára, hogy az ajánlattevői indokolással kapcsolatban további tájékoztatást kérjen, egyúttal kötelezettségként rögzíti az árajánlat megalapozottságáról való meggyőződést. A Kbt. e rendelkezése nem határozta meg a tájékoztatás kérésének pontos tartalmát, számát, azonban rögzítette, hogy a tájékoztatás a vitatott ajánlati elemekre vonatkozóan kérhető, mégpedig annak érdekében, hogy az

ajánlatkérő meggyőződhesen az ajánlati elem megalapozottságáról. A Kbt. 72. § (2) bekezdése meghatározza azt, hogy mi tekinthető objektív alapú indokolásnak, amely az ajánlati elem megalapozottságánál figyelembe vehető. A példalózó felsorolásban leginkább az ajánlati elem ellenértékének indokltsága bír jelentőséggel. A Kbt. 72. § (4) bekezdése egyértelműen szabályozást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az ajánlatkérőnek miként kell eljárnia abban az esetben, amennyiben kizárólag az áringdolásban, a további kiegészítő indokolásban közöltek alapján az állapítható meg, hogy nem teljesültek a Kbt. 73. § (4) bekezdésében előírt követelmények. Ez utóbbi esetben az ajánlatkérő a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján köteles az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítani, amennyiben az ajánlat aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz.

A közbeszerzési eljárásban 3 ajánlatot nyújtottak be. Az 1.2. szerint értékelt, a kiszállás díja (Ft/alkalom) árelemre a V Kft. 350.000.-Ft, a kérelmező 100.000.-Ft, az érdekelt 18.500.-Ft ellenszolgáltatást ajánlott meg. Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megelőzően bekért indikatív ajánlat alapján kalkulált becsült értékre tekintettel, amely a legmagasabb mértékű ellenszolgáltatáshoz igazodott, aránytalanul alacsonynak értékelte mind a kérelmező, mind az érdekelt által megajánlott ellenszolgáltatást. Tényszerűen rögzíthető továbbá, hogy az érdekelt ajánlata nagyságrendekkel elmarad a másik két ajánlattól. Az ajánlatkérő az érdekelttől két alkalommal is indokolást kért, melynek során kérte az ajánlati árat alátámasztó tények, adatok, kalkulációk, beleértve a szállítás, gépmozgatás költségeinek, az esetleges előnyös teljesítési körülmények, illetőleg az ideiglenes tárolási helyszínek létesítésével kapcsolatos költségek bemutatását. Az ajánlatkérő a három ajánlattevő által közel azonos árszinten megajánlott kotrógép üzemóra díja ellenszolgáltatás vonatkozásában az ajánlattevőktől, köztük az érdekelttől nem kért indokolást, annak tényleges költségtartalma nem ismert.

A Döntőbizottság az érdekeltnek az aránytalanul alacsony ár körében adott indokolását vizsgálta, azt, hogy azok objektíven megalapozzák-e az ajánlati árat, elfogadhatóak-e, a vállalat teljesíthető-e. Az indokolás elfogadhatóságának kérdését elsődlegesen a konkrét beszerzés tárgyának specifikumaira és a teljesítés releváns feltételeire tekintettel kell vizsgálni.

A jogorvoslattal érintett közbeszerzés specifikumai között a Döntőbizottság rögzítette, hogy a beszerzés tárgya a vállalkozó által biztosított univerzális, vágányon járó kotrógéppel történő karbantartási, különböző vasútépítési munkák elvégzése. Az ajánlatkérő beszerzési igénye keretszerződés megkötésére irányul. Az ajánlatkérő az egyes tevékenységek ajánlati árára külön-külön részszempontot határozott meg (1.1., 1.2.). Az egyes szolgáltatási tevékenységekre részszempontként megajánlott árként nem a teljes, 24 hónapos időtartamra megkötött szerződés szerinti teljes ellenértéket, hanem egységárat, az 1.1. pont szerint értékelt ajánlati elemre Ft/üzemóra, a jogorvoslattal érintett 1.2. pont szerint értékelt ajánlati elemre Ft/alkalom dimenzióban kifejezett ellenszolgáltatást kért megadni. A beszerzés mennyiségét az ajánlatkérő úgy határozta meg, hogy a feladatok tájékoztató jellegű mennyiségét közölte, a részszempontok szerint értékelt ajánlati elemként (2700 üzemóra, 100 alkalom kiszállás). A mennyiségekhez kapcsolódóan az ajánlatkérő rögzítette, hogy a megadott mennyiségek lehívására nem köteles. A felhívásban az ajánlatkérő megadta továbbá a szerződés keretösszegét azzal, hogy annak 70 %-ára vállal lehívási kötelezettséget. Az ajánlatkérő a megadott szerződéses feltételek szerint a tényleges teljesítés alapján fizet. A konkrét munkák elvégzésére az ún. eseti megrendelések alapján, az abban rögzített feltételek szerint kerül sor.

A kérelmező a bírálóat jogszerűségét, az érdekelti ajánlat érvényességét amiatt vitatta, hogy az indokolásban és a kiegészítő indokolásban előadottak szerint az érdekelt számos költségtétellel nem számolt, valamint számos, elismerten felmerülő költséget nem a felhívásban és a dokumentációban rögzített ajánlatkérői előírásoknak megfelelően kalkulált a kiszállási díj ellenszolgáltatás képzésekor.

A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság vizsgálta, hogy az ajánlati árelemben belül meghatározott két részszempont tartalmát hogyan határozta meg az ajánlatkérő. A szerződéstervezet többször hivatkozott 4.3. pontja rögzíti a kiszállási díj, míg a 4.4. pontja az üzemóradíj képzésével kapcsolatos előírásokat. A 4.3. pontban az ajánlatkérő rögzítette, hogy a kiszállási díj tartalmazza a gépek teljesítési helyre (munkaterületre) történő szállítása tekintetében felmerülő valamennyi költséget (beleértve útdíjak, a fel- és lerakodás költségét is). Az ajánlatkérő kikötötte azt is, hogy a kiszállási díj két

esetben ismétlen nem kerülhet elszámolásra: 1./ A teljesítési időszakba eső, munkavégzéssel nem érintett hétvégi, szabad- és munkaszüneti napokat követően. 2./ Az adott teljesítési időszakban felmerülő, munkaterületen belül szükséges mozgás, vagy munkaterületek között átállítás tekintetében, amely a 20 km-t nem haladja meg.

A 4.4. pontban az ajánlatkérő rögzítette, hogy az üzemóradíj tartalmazza minden egyes megrendelés tekintetében a vállalkozó által az elvégzendő munkákkal kapcsolatos valamennyi költséget, díjat és ráfordításokat (különösen személyzet állásidő költségét), amelyek a szerződés szerinti feladat teljesítése során vállalkozónál felmerülnek. Az ajánlatkérő az üzemóradíjhoz kapcsolódóan is meghatározta az elszámolás módját: A vállalkozási díjként meghatározott nettó üzemóra egységár minden megkezdett üzemóra után elszámolható, de csak a munkaterületre történő kikerkezést követően a munka megkezdésétől a munka befejezéséig.

A jogorvoslati eljárás során vitatott volt a kiszállási díj „ismételt elszámolására” kitétel tartalma, melynek helyes értelmezésétől függ annak elbírálása, hogy az érdekelt indokolása objektívnek tekinthető-e azzal, hogy az érdekelt a 20 km-t meg nem haladó távolságokra alkalmazott korrekciós tényezővel (67,2 %) csökkentette az elismerten felmerülő ténylegesen kimutatott költségeit, ezáltal az ajánlati árat, míg a fennmaradó, 32,8 % költséget a másik részszempont szerint értékelt üzemóradíjban érvényesítette.

A Döntőbizottság rámutatott arra, hogy az ajánlatkérő az ismételt elszámolásra vonatkozó feltétel előírásával nem a kiszállási díj költségtartalmát határozta meg. Az elszámolásra vonatkozó kivételi szabály arra vonatkozik, hogy a vállalkozó mikor nem állíthat ki számlát kiszállási díjról az ajánlatkérő felé. E körben jelölte meg az 1./ és 2./ pontban ismertetett esetet. Mindkét esetben a lényeges elhatárolási pont a „teljesítési időszak”. Az ajánlatkérő rögzítette, hogy a feladatokat eseti/egyedi megrendelés útján rendeli meg a vállalkozótól. Az egyedi megrendelés főszabály szerint formális dokumentumban történik, az ajánlatkérő minden esetben meghatározza a teljesítés helyét (szelvényszám pontossággal), a teljesítés kezdési időpontját, a teljesítési időszakot és a szolgáltatás elvégzéséhez szükséges üzemórát. Az ajánlatkérő az egyedi megrendelések minimális, kötelező adattartalmát a keretszerződés tervezet 5.5.

pontjában rögzítette. A teljesítési időszak a szerződéses feltételek alapján tehát az egyedi megrendeléshez igazodik. Ennélfogva a kiszállási díj elszámolhatóságára előírt korlátok az egy teljesítési időszakra, azaz az egyedi megrendelésre értelmezettek. A szerződéses feltétel főszabály szerint tehát az, hogy kiszállási díj az egyes egyedi megrendelések során, egy teljesítési időszakra vonatkozóan legalább egyszer elszámolható, függetlenül attól, hogy a megrendelésben megjelölt teljesítési hely és a vállalkozó telephelye, állomáshelye közötti távolság, azaz a szállítási távolság meghaladja-e a 20 km-t vagy sem. Egy teljesítési időszakon belül nem számolhatóak el, azaz nem minősíthetők kiszállásnak az 1./ és 2./ pontban meghatározott szállítások. Ugyanakkor ajánlatkérő által is elismerten egy egyedi megrendelés során, ugyanazon teljesítési időszakon belül több alkalommal is kiszámlázható kiszállási díj, mégpedig akkor, ha a gép mozgatása, szállítása az egyes munkaterületek között meghaladja a 20 km távolságot.

A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy a keretszerződés-tervezet 4.3. pontjában, a 20 km mozgatási távolsággal összefüggésben előírt, az ismételt elszámolhatóságra vonatkozó korlátra alapított olyan indokolás, amely arra hivatkozik, hogy a gépeknek a teljesítési helyre történő szállításával kapcsolatosan ténylegesen felmerülő költségek 1/3-át nem a kiszállási díjba, hanem az üzemóradíjba építi be, semmiképpen nem fogadható el objektívnek, arra a vállalat teljesíthetősége, az érvényesség jogszerűen nem alapítható. A Kbt. 81. § (11) bekezdése szerinti ajánlati kötöttség az ajánlattételi határidő elteltével beállt, az ajánlatadási feltételek rögzültek, az ajánlattevők azokhoz kötve vannak, azoktól érvényesen nem térhetnek el. A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.192/2008/6. számú ítéletével hatályában fenntartott, a Fővárosi Bíróság 25.K.35.536/2006/7. számú ítéletében kimondta, hogy „Ha az ajánlattevő az indokolásban konkrétumokat, világos, egyértelmű tényadatokat, igazolt számításokat nem közöl, vagy ha az indokolásból az derül ki, hogy az adott részszolgáltatás ellenértékét az ajánlattevő egy másik alszempont szerinti részszolgáltatásra vonatkozó árelemben építette be, úgy az indokolás nem fogadható el. (..) A közbeszerzési eljárásokban az ajánlattevők nem a piaci normáknak megfelelően szabadon végezhetik el az áralkulációikat, hanem az ajánlatkérő által meghatározott elvárásokhoz kötelesek igazodni.

Az ezzel ellentétes megajánlás az ajánlat érvénytelenségét eredményezi.” Az ajánlatkérő előírása egyértelmű volt, a teljesítési helyre történő szállítás valamennyi költségét a kiszállási díjban kell érvényesíteni, az árképzés tartalma és a számlázhatóság gyakorisága fogalmak e vonatkozásban egymással nem felcserélhetőek. Az árindokolás és a kiegészítő indokolás alapján ugyanakkor az állapítható meg, hogy az érdekelt kimutatása szerint ténylegesen 27.500.-Ft költsége merül fel alkalmanként a kotrógép teljesítési helyre történő kiszállítása során. Azonban mindössze 18.500.-Ft/ alkalom összegű ellenszolgáltatásra tett ajánlatot, míg a költség és a megajánlott ellenszolgáltatás közötti különbségét, kiszállásonként nettó 9.000.-Ft-ot az üzemóradíjba építette be.

A Döntőbizottság álláspontja az volt, hogy az érdekelt nem a részszerzőpontok tartalma szerint alakította ki az ajánlatát, mivel az 1.1. részszerzőpont szerint értékelt ajánlati árba beépítette az 1.2. részszerzőpont szerinti kiszállás költségét is, ennél fogva az érdekelt nem a felhívásban és a dokumentációban kialakított struktúra szerint adott árajánlatot. A következő közbeszerzési joggyakorlat az, hogy nem összeegyeztethető a Kbt. alapelveivel, nem fogadható el az olyan indokolás, amely azon alapul, hogy az ajánlattevő az egyik ajánlati részelemmel egybeépítette a másik részelemet, figyelemmel arra, hogy azáltal jogtalan előnyhöz jut az ajánlatkérő feltételeit teljesítő, ténylegesen megosztott vállalásokat megtevő ajánlattevőkkel szemben, és az ajánlatok objektív összehasonlíthatósága sem biztosított.

A Döntőbizottság rámutatott arra, hogy az ajánlatkérő és az érdekelt alaptalanul hivatkozott a 70 %-os lehívási kötelezettségvállalásra. E lehívási arányt az ajánlatkérő a felhívásban és a dokumentációban nem a mennyiség, hanem a rendelkezésre álló szerződéses keretösszeg vonatkozásában állapította meg. Az érdekelt által megajánlott teljes ellenszolgáltatás azonban nem közelíti meg a legmagasabb szerződéses keretösszeget, az nem lehet indoka a díjkorrekciónak. A mennyiség vonatkozásában ugyanakkor a Döntőbizottság rámutat arra, hogy maga az érdekelt is az ajánlatkérő által tájékoztató mennyiségként megjelölt 100 db kiszállás, megrendelési mennyiséggel kalkulált, az egységárat ennek alapján határozta meg.

A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben jogsértést állapított meg.

D.472/15/2019. számú határozat

A határozattal érintett tárgyak: Az indokoláskérési eljárás akkor fejeződik be, ha az ajánlatkérő a bírálatsorán az érvényességről vagy érvénytelenségről megfelelő döntést tud hozni, amennyiben azonban az elfogadhatóság továbbra is kétséges, az indokoláskérési eljárás folytatódik.

Tényállás

Az ajánlatkérő (közjogi szervezet) 2019. június 20-án a Kbt. Harmadik Rész 113. §-a szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított projektmenedzsmentre vonatkozó minőségbiztosítási és tanácsadói szolgáltatás beszerzése tárgyban.

A felhívás tartalmazta a közbeszerzés mennyiségét, a részajánlattétel kizárását.

A felhívás szerint az értékelési szempontok:

Megnevezés	Súlyszám
Személyi állomány képzettsége, többlettapasztalata	30
Egyösszegű Ajánlati ár (nettó HUF)	70

A További információk szerint:

Értékelési részszempontok: Szakemberek többlettapasztalata: Súlyszám: 30 M.2.1. pontban bemutatott szakember esetében a Kbt. 77. § (1) bek. szerinti legkedvezőbb érték 60 hónap többlettapasztalat: Súlyszám: 20 M.2.2. pontban bemutatott szakember esetében a Kbt. 77. § (1) bek. szerinti legkedvezőbb érték 60 hónap többlettapasztalat: Súlyszám:10

Az ajánlatkérő a dokumentáció Útmutató részében részletezte az ajánlati ár tartalmát.

A dokumentációban kiadott műszaki leírás tartalmazta a feladatleírást.

Az ajánlatkérő a szerződés-tervezetben rendelkezett többek között a Megbízott tevékenységének időtartamáról, a Negyedéves jelentésekről, a Megbízási díjról és annak megfizetéséről, a teljesítés ellenőrzéséről.

Az ajánlattételi határidőig 4 ajánlat érkezett.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-ára hivatkozással indokolást kért a kérelmezőtől:

Az indokoláskérés szerint az indokolásnak különösen az alábbi szempontokra kell kiterjednie:

A teljesítéshez szükséges személyi és tárgyi feltételek, munkakörülmények ismertetése, az azok számszerűsíthető adatainak bemutatása, ideértve az esetleges alvállalkozókat és kapacitást biztosító szervezeteket is:

- szakértői/ügyintézői/asszisztensi létszám, az általuk ellátandó feladatok (figyelemmel a Feladatleírásban előírt szolgáltatásokra)

- feladatellátáshoz szükséges becsült időráfordítás munkanapban/munkaóránban meghatározva a hozzátartozó óradíjjal/napi bérköltséggel (vagy bérjellegű kifizetéssel)

A közbeszerzési dokumentumok részét képező Műszaki Leírásban (Feladatleírás) meghatározott feladatok teljesítésére jutó közvetlen/közvetett költségek ismertetése:

- bérköltség,
- elszámolható költségek,
- közterhek/adók, ügyviteli költségek,
- utazási költségek,
- felelősségbiztosítás költsége,
- értékcsökkenés,
- iroda bérleti-, eszközhasználati-, irodai költségek, egyéb, stb.;

Az ajánlattevő nyereség-kalkulációja:

- az ajánlattevő által alkalmazott szervezési, folyamatszabályozási megoldás, annak számszerűsíthető bemutatásával;
- a teljesítésnek az ajánlattevő számára kivételesen előnyös körülményei (amennyiben vannak ilyenek)
- az ajánlattevőnek állami támogatások megszerzésére való lehetősége (amennyiben vannak ilyenek);
- az ajánlattevő által fontosnak tartott egyéb indoklás, körülmények ismertetése.

Kérte, hogy adott esetben a megadott ajánlati ár tartalmát megalapozó adatokat tartalmazó egyéb dokumentumokat is csatolják az indokolás mellé (olyan konkrét

adatokat tartalmazó szerződéseket, igazolásokat, az ajánlattevő számára kiállított nyilatkozatokat, amelyek alátámasztják az ellenszolgáltatás megalapozottságát).

A kérelmező benyújtotta az indoklását, melyet üzleti titoknak nyilvánított.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (5) bekezdésében foglaltakra tekintettel összehasonlítás céljából a többi ajánlattevőtől is bekért, meghatározott ajánlati elemeket megalapozó adatokat.

Az ajánlattevőktől beérkezett indoklásokat követően az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (5) bekezdésére hivatkozással, a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján kiegészítő áringoklást kért a kérelmezőtől, az alábbiak szerint:

Kérte alátámasztani a szakemberekkel kapcsolatos költségekre vonatkozó táblázatban feltüntetett szakemberek projektekre vetített bérjellegű költségeit megfelelő dokumentumok becsatolásával (szerződésekkel, nyilatkozatokkal, igazolásokkal stb.).

Kérte alátámasztani az áringoklás költségtábla elnevezésű táblázatban szereplő biztosítási költség soron feltüntetett összeget megfelelő dokumentumok becsatolásával (szerződésekkel, áringoklással, nyilatkozattal stb.).

Kérte részletesen bemutatni és megfelelő módon alátámasztani, hogy a benyújtott áringoklás összesített költségtábla általános tartalék elnevezésű soron szereplő összeg meghatározásakor milyen módszerrel és milyen arányban (költségösszeggel) vette figyelembe az általános tartalék soron példálózó jelleggel feltüntetett egyes tételeket, illetve azon kívül is részletezze és támassza alá valamennyi, az ajánlattevő által az általános tartalék meghatározásakor számításba vett költségét.

Kérte bemutatni és megfelelő módon alátámasztani, hogy a benyújtott áringoklásban milyen módon, és milyen költségekkel vette figyelembe az ellátandó feladatokkal összefüggésben felmerülő postai vagy küldeménytovábbítási költségeket.

Kérte részletesen bemutatni és megfelelő módon alátámasztani, hogy az áringoklásában milyen módon és az összesített költségtábla mely sorában vette figyelembe a szerződéstervezetben előzetesen közölt, a projekt tervezett időtartamának meghosszabbodásával együttjáró pénzügyi-szervezési kockázatokat.

A kérelmező a kiegészítő áringoklását üzleti titokká nyilvánította.

Az ajánlatkérő elkészítette az eljárás eredményéről szóló összegezést.

Az összegezés értelmében a közbeszerzési eljárás a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja alapján eredménytelen lett.

Az összegezés szerint a kérelmező ajánlata érvénytelen lett, az alábbi indoklással:

A benyújtott áringoklást az ajánlatkérő nem tudja elfogadni, az alábbi indokok miatt:

- Ajánlatkérő álláspontja szerint az áringoklás során az ajánlattevő által bemutatott bérköltségek alábecsültek, a szakemberek ajánlattevőnél jelentkező bérköltségének meghatározása során nem került figyelembevételre az ajánlatkérő által megkövetelt szakmai tapasztalat. Ezen álláspontot támasztja alá egyrészt a többi ajánlattevő által az egyes szakemberekhez társított bérköltség, mely jóval meghaladja a kérelmező által bemutatott bérköltséget, másrészt pedig a Központi Statisztikai Hivatal által publikált - és az összehasonlítás alapjául szolgáló - 2019. január - június bruttó országos - nem pedig diplomás - átlagkereset (364.400.-Ft). Ajánlattevő a benyújtott dokumentumok alapján a projekt időtartamára (48 hónap) nem kalkulált egyáltalán béremeléssel, mely alapján objektív szempontok szerint is fennáll annak a veszélye, hogy az ajánlatban bemutatott, és az ajánlatkérő által elvárt szakmai tapasztalattal rendelkező személyek munkahelyet váltanak, amelyet az ajánlatkérő jelentős mértékű kockázatnak tekint, és ezen kockázatra nem nyújt fedezetet az ajánlattevő által meghatározott tartalék összege. Az ajánlatkérő a Kiegészítő áringoklásban kérte az ajánlattevőt, hogy mutassa be a szakemberek projektekre vetített bérjellegű költségeit.

Ajánlattevő a kiegészítő áringoklásában azonban nem a projektekre vetített bérjellegű költségeket jelölte meg, hanem a szakemberek havi munkabérére vonatkozó nyilatkozatokat nyújtott be.

- A benyújtott áringoklás 4. oldalán szereplő ügyviteli költség, központi költség, adminisztráció összesített és bevétel arányos költség esetében nem állapítható meg, hogy az alapjául szolgáló, 48 hónap árbevételének üzleti terv szerinti mértéke, amely tartalmazza a tárgyi megbízást is, milyen számításon alapszik, az ajánlattevő által megjelölt összeget érdemben semmi nem támasztja

alá. Továbbá, amennyiben az árendoklás 4. oldalán található, a 48 hónap árbevételének üzleti terv szerinti mértéke esetében kalkulált összeget nem éri el a 48 hónapos árbevétel, úgy az ügyviteli költség, központi költség, adminisztráció összesített és bevétel arányos költség tendenciául növekedni fog.

- A szerződéstervezet 3.2.b) pontjában részletezett, az ajánlattevőkkel előzetesen közölt, a projekt tervezett időtartamának meghosszabbodásával együtt járó pénzügyi szervezési kockázatokkal az ajánlattevő nem megfelelően számolt, ajánlatadása során ezt az előre tervezhető kockázatot nem vette figyelembe. Ajánlatkérő álláspontja alapján az árendoklásban hivatkozott tartalék jellegű költségek nem fedezik a projekt esetleges meghosszabbítással (legfeljebb 6 hónapra vonatkozóan) járó költségeket, melynek következtében fennállna az a reális veszély, hogy az ajánlattevő általi teljesítés megghiúsul.

Az ajánlatkérő a fentiek alapján megállapította, hogy a kérelmező által benyújtott ajánlat aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz, ezért az ajánlattevő ajánlata a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelen.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 73. § (2), (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (2) bekezdését. A kérelmező pontszámításai, valamint az ajánlatkérő által kiadott információk alapján a kérelmező az eljárás nyertese lenne.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő az összegezésben foglaltakat továbbra is fenntartva kérte az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a kérelmező jogorvoslati kérelmére megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 73. § (2) bekezdésére és a Kbt. 72. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (2) bekezdését.

A Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérő írásbeli összegezését, és a közbeszerzési eljárásban azt követően hozott döntéseit.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 300.000.-Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása az alábbiakat tartalmazta:

Az ajánlati ár aránytalanul alacsony voltának megállapításához a Kbt. 72. § (1) bekezdés hatályos szabályozása szerint a megkötni tervezett szerződés tárgyát kell kiindulópontnak tekinteni. Amennyiben az adott ellenszolgáltatást az ajánlatkérő aránytalanul alacsonynak minősíti, köteles indokolást kérni a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint az adott ajánlattevőtől.

Az indokoláskérés során az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni az érintett ajánlattevőtől, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében. Amennyiben az indokolást az ajánlatkérő nem ítéli elegendőnek, a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerint kiegészítő indokolást kérhet az érintett ajánlattevőtől. Továbbá az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (5) bekezdése szerint összehasonlítás céljából a többi ajánlattevőtől is kérhet be meghatározott elemeket megalapozó adatokat.

Az ajánlattevő Kbt. 72. § (3) bekezdésében előírt kötelezettsége, hogy az indokoláskérési eljárás keretében az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsásson annak érdekében, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ára megalapozottságáról, hogy az ajánlatkérőnek az ajánlati ár teljesíthetőségével kapcsolatos kétségét cáfolja. Az ajánlattevő e kötelezettségét az ajánlatkérőtől érkezett megfelelő indokoláskérés esetén tudja teljesíteni.

Az indokoláskérési eljárás akkor fejeződik be, ha az ajánlatkérő a bírálat során az érvényességről vagy érvénytelenségről megfelelő döntést tud hozni, amennyiben azonban az elfogadhatóság továbbra is kétséges, az indokoláskérési eljárás folytatódik. Az ajánlatkérőnek a bírálat során nem feladata, hogy az érintett ajánlattevő helyett a számításokat elvégezze, az ajánlatkérő a döntését feltételezésekre nem alapíthatja, az ajánlatkérő döntésének alapját az ajánlattevőtől a Kbt. 72. § (3)

bekezdésében előírt kötelezettsége alapján beérkezett adatok, információk képezik. Ennek során az ajánlatkérő figyelembe veheti a Kbt. 73. § (2) bekezdésében példálódzó jelleggel felsorolt objektív alapú indokolást is. Az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntését az írásbeli összegezésben rögzíti, az ajánlat érvénytelenné nyilvánításáról hozott részletes indokolást (az üzleti titok védelme mellett) a közbeszerzési eljárás nyilvánosságának és átláthatóságának garanciájaként az írásbeli összegezésnek, illetve az ajánlatkérő által az érintett ajánlattevő részére a Kbt. 79. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatásnak kell tartalmaznia, amelynek alapján az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésének jogszerűsége vizsgálható.

A konkrét esetben az ajánlatkérő a legjobb ár-értéket megjelenítő értékelési szempontot alkalmazta, a dokumentáció Útmutató részében rendelkezett az ajánlati árról, meghatározta a nettó ajánlati ár tartalmát. A műszaki leírás tartalmazta a feladatleírást, amelyet az ajánlattevőknek be kellett árazniuk. Az ajánlatkérő a dokumentációban kiadott szerződéstervezetben többek között a megbízott tevékenységének időtartamára, a negyedéves jelentésekre, a megbízási díjra előírásokat tett. A szerződéstervezet rendelkezett a megbízási díj teljeskörűségéről.

Az ajánlatkérő a kérelmezőtől a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján árandokolást, valamint kiegészítő indokolást kért, továbbá az ajánlattevőktől összehasonlító adatokat is kért. Az ajánlatkérő az indokoláskérésében meghatározta a műszaki leírás alapján azokat az elemeket, amelyek alátámasztására indokolást várt a kérelmezőtől, továbbá a kiegészítő indokoláskérés az árandokolás meghatározott elemeinek bizonyítását célozta.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az indokoláskérési eljárást az ajánlatkérő több árelem vonatkozásában lefolytatta, az írásbeli összegezésben rögzítettek alapján az indokoláskérési eljárás során a kérelmezőtől beérkezett adatok, információk megfelelő bírálata azonban nem történt meg, több elem tekintetében az ajánlatkérő az árandokolás és a kiegészítő árandokolás bírálatára vonatkozó megállapításait a jogorvoslati eljárásban benyújtott észrevételében végezte el, továbbá az írásbeli összegezés pontatlan.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő részletes indokolást adott a jogorvoslati eljárásban benyújtott észrevételében arra, hogy számításai szerint

a kérelmező árandokolásában bemutatott „Általános tartalék” és „Tartalék és nyereség” sorokban szereplő értékek alapján a szerződés nem teljesíthető.

Az ajánlatkérő kiegészítő árandokolást kért a kérelmezőtől, amelynek 3. pontja a kérelmező árandokolásában feltüntetett általános tartaléokra és abban példálódzó jelleggel szerepeltetett tételekre vonatkozott, amelyre a kérelmező a kiegészítő árandokolás 3. pontjában adott választ. Az ajánlatkérő a kiegészítő árandokolás 3. pontja vonatkozásában az általános tartalék tekintetében az írásbeli összegezésben az első fordulatban csak a béremelésre vonatkozóan hozott döntést, a kiegészítő indokoláskérésben felhívott többi általános tartalékban szerepeltetett árelem tekintetében az írásbeli összegezés megállapítást nem tartalmazott.

Az ajánlatkérő az írásbeli észrevételében részletesen levezette az utazási költségekre vonatkozó megállapításait, az írásbeli összegezés azonban az utazási költségekre semmilyen megállapítást nem tartalmazott annak ellenére, hogy az indokoláskérés szerint a kérelmező köteles volt az utazási költségek bizonyítására, melyre a kérelmező választ is adott.

7. A kérelmező az árandokolásának „Személyi feltételek és időszükséglet” első táblázat részében a projekte vetített bérjellegű költségeket ismertette, e tekintetben az írásbeli összegezés nem helytálló.
8. A kérelmező árandokolásában szerepeltetett „üzemviteli költség, központi költség, adminisztráció összesített és bevétel arányos költség esetében” az ajánlatkérő az árandokolás alapján továbbra is kétségesnek ítélte az ajánlat teljesíthetőségét, e körben azonban kiegészítő árandokolás nélkül minősítette az ajánlatot érvénytelennek.

A szerződéstervezet 3.2.b) pontjával kapcsolatban az ajánlatkérő kiegészítő árandokolásban kérte a kérelmezőtől „alátámasztani, hogy a benyújtott árandokolásában milyen módon és az összesített költségtábla mely sorában vette figyelembe a szerződéstervezet 3.2.b) pontjában részletezett, az ajánlattevőkkel előzetesen közölt, a projekt tervezett időtartamának meghosszabbodásával együtt járó pénzügyi-szervezési kockázatokat.”

Az ajánlatkérő ezen kiegészítő indokoláskérésére a kérelmező a kiegészítő indokolásban megadta, hogy a projekt tervezett időtartamának meghosszabbításával

járó pénzügyi-szervezési kockázatok fedezetéül az összefoglaló táblázat tartalék és nyereség sorának tartalék összege, és az általános tartalék szolgál.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő az észrevételében arra hivatkozott, hogy álláspontja szerint kétséges, hogy a kérelmező a megajánlott ajánlati áron teljesíteni tudja a szerződést, figyelemmel arra, hogy az általános tartalékból az árindokolásban példálózva felsorolt tételeket, a kiegészítő árindokolás szerint pedig a szerződéstervezet 3.2.b) pontja szerinti a projekt tervezett időtartamának meghosszabbodásával együtt járó pénzügyi-szervezési kockázatokat az általános tartalékból és a tartalékból is fedezni kívánja, amely költségek összegére az ajánlat, annak tartalék sorai nem nyújtanak fedezetet.

A Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlati ár tartalék soraira vonatkozó bírálati döntést az ajánlatkérőnek az írásbeli összegezésben kell rögzítenie, vagy kétség esetén további indokoláskéréssel kell az ajánlattevőhöz fordulnia.

További indokoláskéréssel az ajánlatkérő tisztázni tudja a kiegészítő indokolásban közölt információk alapján azon kétségét, hogy a szerződéstervezet 3.2.b) pontja szerinti a projekt tervezett időtartamának meghosszabbodásával együtt járó pénzügyi-szervezési kockázatokat az általános tartalékból és a tartalékból a kérelmező fedezni tudja-e vagy sem.

A fentiek alapján a Döntőbizottság a kérelmező jogorvoslati kérelmére megállapította az ajánlatkérő jogsértését.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

**Az in-house beszerzések feltételei különös tekintettel az európai bírósági gyakorlatra
Conditions of concluding in-house arrangements under Hungarian Public Procurement Act,
processed the relevant rulings of the European Court of Justice [ECJ]**

Rakovitsné Dr. Szini Katalin, Főosztályvezető-helyettes, Közbiztosági Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2020.3.1

Címszavak: közbiztosítás, kivételek, in-house, joggyakorlat, irányelvi szabályozás

Absztrakt

A közbiztosítási szabályozás alapvető célja a nyílt verseny biztosítása az egységes európai piacon, mindazonáltal e szabályozás nem zárja ki, hogy az ajánlatkérő szervek saját kapacitásaik felhasználásával teljesítsék (köz)feladataikat anélkül, hogy közbiztosítási eljárást kellene lefolytatniuk.¹ Az in-house megállapodások bevezetésével e saját kapacitások tágabb értelmezést nyernek, ugyanakkor szigorú feltételeknek kell megfelelniük: az ajánlatkérő szervek saját szervezeti egységeihez hasonló működési (strukturális) és gazdasági függésben kell lenniük az ajánlatkérővel. Az in-house beszerzések feltételeit az Európai Unió Bíróságának ítéletei is formálták: elismerték a hasonló kontroll közvetett módon történő megvalósulását, rögzítették a közvetlen magántőke kizártságát. Jelen cikk e feltételeket kívánja részletesen bemutatni a magyar szabályozás sajátosságaira is tekintettel, valamennyi feltétel kapcsán ismertetve az európai ítélkezési gyakorlatot.

Abstract

The aim of the regulation of public procurement is to ensure open competition in the internal market. However, these rules does not prohibit contracting authorities from performing their public tasks by using their own resources without outsourcing them in a competitive procurement procedure. By introducing the possibility of in-house arrangements the interpretation of using internal resources has extended, but the in-house entities shall meet strict requirements: they shall be in a position (in structural and economic terms as well) similar to the units of the contracting authority. The conditions of concluding in-house contracts were also shaped by ECJ rulings: these decisions recognized the indirect way of similar controlling, laid down the exclusion of private capital participation. This article introduces each of the detailed conditions of concluding in-house arrangements taking into account the special rules of the Hungarian Public Procurement Act and the practice of the European Court of Justice.

(I) Alapvetések

Bevezető gondolatként érdekesség, hogy bár az in-house megállapodásokat számos jogrendszer ismeri és alapvetően ugyanazt jelentik (az ajánlatkérő szervek versenyt biztosító eljárás nélkül teljesíthetik feladataikat, illetve elégíthetik ki beszerzési igényeiket), az in-house megállapodások megkötéséig vezető út különbözőségeket mutat egyes jogrendszerekben. Példaként említhető az Egyesült Államok szövetségi rendszere, amely az állami forrásokat helyezi előtérbe: a szövetségi

intézetek első körben a saját kapacitásaikat kell, hogy felhasználják és ezt követően más állami intézeteket kell, hogy megbízzanak, amennyiben lehetséges.² Az Európai Unió szabályozása eltérően közelíti meg e jogintézményt, amikor alapvetően a közbiztosítási kötelezettség alóli kivételként határozza meg az in-house szerződések megkötését, előtérbe helyezve a versenyt az érintett piac gazdasági szereplői között.

A házon belüli beszerzés szabályozása az Európai Parlament és Tanács 2004/18/EK irányelvében még nem

¹ Commission Staff Working Paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities ('public-public cooperation'), Brussels, 4.10.2011 SEC(2011) 1169 final, page 3.

² Federal Acquisition Regulation Part 8., Subpart 8.0, Section 8.002.

jelent meg, az Európai Parlamentnek és Tanácsnak a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK irányelv³ tartalmazta kifejezetten az in-house beszerzéshez hasonló, olyan kapcsolt vállalkozással történő szerződéskötés mentességét a közbeszerzési szabályozás alól, amelynek fő tevékenysége az adott szolgáltatás, árubeszerzés vagy építési beruházás teljesítése azon csoport részére, amelyhez tartozik, ahelyett, hogy azokat a piacon kínálná fel.⁴ E szabályozás alapját azon cél adja, hogy az ily módon közbeszerzési eljárás nélkül kötött szerződések ne vezessenek a verseny - kapcsolt vállalkozás javára - torzulásához.

Az in-house alapjait az Európai Bíróság (Bíróság) C-107/98. számú előzetes döntéshozatali ügyben (Teckal ügy) hozott ítélete fektette le. Az alapeljárásban egy olasz település (Viano) egy több település (köztük Viano) által energia és környezeti szolgáltatások nyújtására alapított konzorciumot bízott meg közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül egyes középületek fűtési berendezéseinek üzemeltetésével. A konzorcium alapszabálya szerint feladataival összefüggő, kiegészítő tevékenységeket is elláthat, részt vehet közjogi, magánjogi társaságokban, szolgáltatásokat nyújthat - a társult településekhez nem tartozó - közjogi szervek, illetve magánszemélyek részére is. Az ügyvezetés legfontosabb aktusait - például költségvetést, záró mérleget - a konzorcium közgyűlése hagyja jóvá, mely a települések képviselőiből áll. A konzorcium többi vezető szerve nem tartozik beszámolóval a települések számára. A települések pénzbeli és egyéb vagyoni hozzájárulást teljesítenek a konzorcium részére, a befolyt haszon a települések között felosztásra kerül, a konzorcium veszteségessége esetén a társult települések ismételt tőke-hozzájárulást biztosítanak.⁵

Döntésében a Bíróság vizsgálta többek között, hogy sor került-e szerződés megkötésére, azt kell megvizsgálni, hogy két, egymástól elkülönülő személy között létrejött-

e erre vonatkozó megállapodás. E tekintetben elvileg elegendő, hogy a szerződés egy területi vagy települési önkormányzat, másrésztől pedig egy tőle jogilag megkülönböztethető személy között jött létre. Nem erről van szó abban az esetben, ha az önkormányzat a kérdéses személy felett olyan ellenőrzést gyakorol, mint amelyet a saját szervei felett és ha ez a személy a tevékenységét lényegében az őt fenntartó önkormányzattal vagy önkormányzatokkal együtt végzi. Az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdésben így a Bíróság azt a választ adta, hogy a 93/36 irányelv alkalmazható abban az esetben, ha egy olyan ajánlatkérő, mint egy önkormányzat egy tőle formailag megkülönböztethető, és önálló döntéshozatali hatáskörrel rendelkező vállalkozással kíván termékek szállítására irányuló visszterhes írásbeli szerződést kötni. A 93/36 irányelv alkalmazása szempontjából nincs jelentősége annak, hogy ez a vállalkozás maga is ajánlatkérő-e vagy sem.⁶

Az európai bírósági joggyakorlatot átültetve az Európai Parlamentnek és Tanácsnak a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelve (a továbbiakban: 2014/24/EU irányelv) és ekként a hazai közbeszerzési szabályozás az alábbi feltételeket rögzítette az in-house beszerzés, mint a közbeszerzési kötelezettség alóli tárgyi kivétel feltételeiként:

- ajánlatkérőtől elkülönült jogi személlyel köthető in-house szerződés, amennyiben
- az ajánlatkérő(k) a saját szervezeti egységei felettihez hasonló kontrollt gyakorol(nak), döntő befolyással rendelkezik (rendelkeznek) annak stratégiai céljai meghatározásában és működésével kapcsolatos jelentős döntéseinek meghozatalában, valamint
- amelyben közvetlen magántőke-részesedés nincsen, és
- amely éves nettó árbevételének több mint 80%-a a kontrollt gyakorló ajánlatkérő(kk)el vagy az

³ Európai Parlamentnek és Tanácsnak a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK irányelv 23. cikk.

⁴ Európai Parlamentnek és Tanácsnak a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK irányelv Preambulumának (32) bekezdése.

⁵ C-107/98. sz. ítélet 13-15. pontja.

⁶ C-107/98. sz. ítélet 49-51. pontja.

ajánlatkérő által e pont szerint kontrollált más jogi személlyel kötött vagy kötendő szerződések teljesítéséből származik.

A fentiekkel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy az in-house szerződések közbeszerzési szerződések, amelyek azonban a közbeszerzési kötelezettség tárgyi hatálya alóli kivételt képeznek.

Egyebekben, a Kbt. 29. § (1) bekezdés alkalmazásának nincs helye jelen esetben, ajánlatkérő ugyanis nem meghatalmazza más ajánlatkérőt a közbeszerzési eljárás lebonyolításával, hanem ellenszolgáltatás fizetése mellett (beszerzési igényt keletkeztetve) bízná meg az adott társaságot e feladattal.

(II) Jogi személy

A Kbt. 9. § (1) bekezdés h)-i) pontja „jogi személyről” szól, amely a magánjogi és közjogi jogi személyeket is magában foglalja. E két típusú jogi személy közötti különbséget az eltérő jogi szabályozás jelenti (magánjogi jogi személy esetében elsősorban a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései, míg közjogi jogi személy esetében további ágazati jogszabályok előírásai, önkormányzati feladatellátásban részt vevő jogi személyek esetén például az önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok is).

(III) Strukturális függés: a saját szervezeti egységek felettihez hasonló kontroll

Az in-house megállapodás megkötésének feltétele egyrészt a *strukturális függés*, melynek egyik pillére a döntő befolyás megléte a stratégiai célok meghatározásával kapcsolatban és a működéssel kapcsolatos jelentős döntések meghozatalában. Ennek megítélésakor figyelemmel kell lenni a jogszabályi rendelkezések és a releváns körülmények összességére.⁷ E döntő befolyásnak nem kell minden feladat, döntés tekintetében fennállnia, a Kbt. csak a stratégiai célok meghatározásának és a működéssel kapcsolatos jelentős döntések meghozatalára írja elő. A stratégiai célok, jelentős működési kérdések köre az adott jogi személy vonatkozásában, mindig

egyedileg állapítható meg. Stratégiai célok alapvetően az adott jogi személy létrehozása céljainak megvalósítási módját érintik (ilyen lehet például a társasági szerződés módosítása, a tagok személyében bekövetkező változás, döntés átalakulásról, megszűnésről). Ezen kérdések eldöntése alapvetően a legfőbb szerv hatáskörébe tartoznak (például társasági szerződés módosítása a Ptk. 3:102. §). A Ptk. 3:109. § (2) bekezdés alapján a gazdasági társaság legfőbb szervének feladata a társaság alapvető üzleti és személyi kérdéseiben való döntéshozatal. Ennélfogva fontos körülmény, hogy a döntéshozó/legfőbb szerv a jogi személy tagjaiból/alapítóiból [Ptk. 3:16. §], illetve a gazdasági társaság tagjaiból áll [Ptk. 3:109. §], illetve a Ptk. egyéb helyeken is szabályozza a legfőbb szerv ülésén való részvétel lehetőségét [például Ptk. 3:110. §; 3:273. §].

(1) Hasonló kontroll hiánya

A C-231/03. számú ügyben (Coname ügy) egy olasz település a metángáz-vezetékhalózat fenntartásával, működtetésével, karbantartásával kapcsolatos szolgáltatások ellátásával a Coname vállalatot bízta meg közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül 1999. január 1. és 2000. december 31. közötti időszakra. 2000. január 1-jétől azonban e szolgáltatások nyújtására a település a Padania vállalattal kötött szerződést, mely vállalatban az érintett település 0,97 %-os részesedéssel bírt. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a 0,97%-os tulajdonosi részesedési arány annyira csekély, hogy nem tesz lehetővé olyan mértékű ellenőrzést, mint amely az irányelvek szerint az in-house beszerzés mint kivétel megállapíthatósága esetén elvárható.⁸ Padania egy, a magántőke számára részben nyitott társaság, amely megakadályozza, hogy azt az abban részt vevő községek in-house struktúrájának lehessen tekinteni.⁹

A hasonló kontroll hiányát rögzítette a Bíróság C-29/04. számú ügyben hozott döntése is, mely ügy alapjául szolgáló esetben Mödling városa egy elkülönült jogalany (Abfall) alapítása mellett döntött, mindenekelőtt az ökológiai hulladékgazdálkodás területén szolgáltatások nyújtásának valamint azzal összefüggő kereskedelmi tevékenységek végzésének biztosítása céljából,

⁷ C-340/04. sz. ítélet 36. pontja.

⁸ C-231/03. sz. ügy 24. pontja.

⁹ C-231/03. sz. ügy 26. pontja.

különösen a hulladékártalmatlanítás területén. Nem sokkal alapítása után a mödlingi önkormányzati testület úgy határozott, hogy az Abfall társaság üzletrészenek 49 %-át egy magánjogi társaság számára értékesíti, így az Abfall tényleges tevékenységét azt követően kezdte meg, hogy az említett magánjogi társaság 49 %-os részesedést szerzett benne. A Bíróság megerősítette, hogy egy magánvállalkozás – akár kisebbségi – részesedése egy olyan társaság tőkéjében, amelyben a kérdéses ajánlatkérő szintén részesedéssel rendelkezik, mindenképpen kizárja azt, hogy az ajánlatkérő a saját szervei felett gyakorolt ellenőrzéssel megegyező módon ellenőrizze ezt a társaságot.¹⁰ Azaz, a többségi befolyás nem biztosít az in-house szerinti hasonló kontrollt.

Nem látta megállapíthatónak a hasonló ellenőrzés fennállását az Európai Bíróság a C-15/13. számú ügyben, amikor az ajánlatkérő Hamburg város által az érintett egyetem felett gyakorolt ellenőrzés az egyetem tevékenységeinek csupán egy részére terjedt ki, jelesül kizárólag a beszerzések területén, az oktatás és a kutatás területeire azonban nem, amelyek tekintetében az egyetem nagyfokú autonómiával rendelkezik.¹¹

(2) Hasonló kontroll fennállása több ajánlatkérő által kontrollált jogi személyben

A C-295/05. számú ügyben (Asemfo ügy) a Bíróság elfogadta, hogy bizonyos körülmények között a hatóság által gyakorolt ellenőrzésre vonatkozó feltétel teljesülhet akkor is, ha az ilyen hatóság a közvállalkozás tőkéjének csupán 0,25%-ával rendelkezik.¹² Az alapügyben a Tragsa, mint a spanyol állam 99%-os közvetett tulajdonában és négy autonóm közösség tulajdonában álló szerv, a spanyol közigazgatás segédszerveként és műszaki szolgálataként kizárólagos hatáskörben maga vagy leányvállalatai útján köteles elvégezni azt a feladatot, amellyel a tevékenységi körébe tartozó területen az állam általános közigazgatási szervezete, az autonóm közösségek és az általuk fenntartott közszervezetek megbízzák. A spanyol állam számára végzett tevékenységéhez hasonlóan a Tragsának nincs lehetősége az

autonóm közösségek számára azok segédszerveként és műszaki szolgálataként végzett tevékenysége során sem arra, hogy szabadon határozza meg a közreműködési díját, és az említett önkormányzatokkal fennálló viszonya nem szerződéses jellegű.

(3) Hasonló kontroll közvetett módon

A hasonló kontroll közvetett módon is megvalósulhat: a C-340/04. számú ítélet alapjául szolgáló ügyben (Carbotermo ügy) a Bíróság, azáltal, hogy megállapította, hogy az a körülmény, amikor az adott önkormányzat egy holdingtársaságon keresztül gyakorol a saját szervei felettihez hasonló kontrollt, gyengítheti az ajánlatkérő által esetleg gyakorolt ellenőrzést azon egyszerű tény miatt, hogy annak tőkéjében részesedéssel rendelkezik,¹³ egyúttal azt is rögzítette, hogy nem kizárt, hogy a hasonló kontroll közvetett módon valósuljon meg. A tárgyi ügyben Busto Arsizio önkormányzata közbeszerzési eljárás nélkül kötött szerződést fűtőanyagok beszerzésére és az említett önkormányzat épületei fűtési berendezéseinek karbantartására az AGESP vállalkozással, mely az AGESP Holding 100%-os tulajdonában áll. Az AGESP Holding 99,98%-os arányban Busto Arsizio önkormányzata tulajdonában áll. Az AGESP Holding és az AGESP alapító okiratai a legszélesebb hatáskört ruházzák e társaságok igazgatóságaira a társaság rendes és rendkívüli ügyvezetése terén. Ezen alapító okiratok nem tartanak fenn Busto Arsizio önkormányzata számára semmilyen ellenőrzési jogkört vagy különleges szavazati jogot, amely korlátozza az igazgatóságok cselekvési szabadságát. A Busto Arsizio önkormányzata által e két társaság felett gyakorolt ellenőrzés lényegében abban áll, amit a társasági jog a tagok többsége számára elismer, ami jelentősen csökkenti az e társaságok határozatainak befolyásolására vonatkozó hatáskörét.¹⁴

A hasonló kontroll közvetett módon történő megvalósulásának lehetőségét a közbeszerzési irányelvek is rögzítik: az ilyen kontroll úgy is fennállhat, ha azt egy

¹⁰ C-29/04. sz. ítélet 46. pontja.

¹¹ C-15/13. sz. ítélet 32. pont.

¹² C-295/05. sz. ítélet 56-61. pontja.

¹³ C-340/04. sz. ítélet 39. pontja.

¹⁴ C-340/04. sz. ítélet 38. pontja.

másik, az ajánlatkérő szerv által kontrollált jogi személy gyakorolja.¹⁵

(IV) Gazdasági függés

A strukturális függés mellett a *gazdasági függésnek* is meg kell valósulnia: a kontrollált jogi személy tevékenységének túlnyomó részét az őt kontrolláló ajánlatkérő számára kell végeznie. A C-371/05. számú az Európai Községek Bizottsága vs. Olasz Köztársaság ügyben az Európai Bíróság azt rögzítette, hogy akkor állapítható meg egy vállalatról, hogy tevékenysége döntő részét a tulajdonos önkormányzat számára végzi, ha a vállalat lényegében az adott önkormányzatnak szenteli magát, és az összes többi tevékenysége másodlagos jellegű. A 80%-os árbevételi követelménynek tehát a kontrollt gyakorló ajánlatkérővel kötött és/vagy kötendő szerződések teljesítéséből kell származnia, ezen túl egyéb tevékenységet is végezhet az in-house társaság, akár piaci szereplőként is más megrendelők felé.

A C-340/04. számú (Carbotermo) ügyben született ítélet nyomán a megkötött szerződések tekintetében nem az adott ajánlatkérő működési területén elért eredményt, hanem a meghatározó üzleti forgalmat kell figyelembe venni. Azt az üzleti forgalmat, amelyet a kérdéses vállalkozás a felügyelő önkormányzat által meghozott odaítélő határozatok alapján valósít meg, beleértve azt, amit az ilyen határozatok végrehajtása során valósít meg a felhasználókkal. Az ajánlattevő vállalkozás figyelembeveendő tevékenységei ugyanis mindazok, amelyeket ez a vállalkozás az ajánlatkérő általi odaítélés keretében elvégez, attól függetlenül, hogy maga az ajánlatkérő-e a kedvezményezett, vagy a szolgáltatások igénybevevője.¹⁶

Az üzleti forgalom mutatójaként az *éves nettó árbevétel* szerinti adatok vehetők figyelembe a gazdasági függés vizsgálatakor [Kbt. 9. § (1) bekezdés h) és i) pont].

A Kbt. 9. § (1) bekezdés h) és i) pontja szerinti „éves nettó árbevétel” kifejezés megfelelhet a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Számviteli tv.) 72. § (1) bekezdése szerinti értékesítés nettó árbevételének az alábbiak szerint. A Számviteli tv. 4. § (1) bekezdése alapján a gazdálkodó működéséről, vagyoni, pénzügyi

és jövedelmi helyzetéről az üzleti év könyveinek zárását követően, e törvényben meghatározott könyvvizsgálattal alátámasztott beszámolót köteles - magyar nyelven - készíteni. A Számviteli tv. 11. § (1) bekezdése szerint az üzleti év az az időtartam, amelyről a beszámolót kell készíteni. Az üzleti év időtartama megegyezik - a (2)-(13) bekezdésben foglaltak kivételével - a naptári évvel. A Számviteli tv. 72. § (1) bekezdése szerint az értékesítés nettó árbevételeként kell kimutatni a szerződés szerinti teljesítés időszakában az üzleti évben értékesített vásárolt és saját termelésű készletek, valamint a teljesített szolgáltatások ártámogatással és felárral növelt, engedményekkel csökkentett - általános forgalmi adót nem tartalmazó - ellenértékét. A 80%-os árbevételi szabály vizsgálatakor nem csupán a konkrét, megkötendő szerződés értékét és a kontrollált szervezet abból származó árbevételét szükséges vizsgálni, hanem valamennyi, az ajánlatkérővel vagy az ajánlatkérő által kontrollált, más jogi személlyel kötött (vagy kötendő) szerződésekből származó árbevételét egyaránt figyelembe kell venni. Az éves nettó árbevétel vizsgálatához legalább egy lezárt üzleti évvel kell rendelkeznie a kontrollált jogi személynek.

Amennyiben a megkötött szerződések alapján nem állapítható meg az árbevételi követelmény fennállása, e feltétel megvalósulása a jövőbeni szerződések mentén is teljesülhet: a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) és i) pontja szerint az árbevételi követelmény a megkötendő szerződésekből is származhat: amennyiben tehát az éves nettó árbevétel nem értelmezhető, az ajánlatkérő vagy az ajánlatkérő által kontrollált más jogi személy részére végzett tevékenységek arányát elsősorban az azzal kapcsolatban a szerződéskötést megelőző három évben felmerült *költségek* alapulvételével kell megállapítani. Amennyiben pedig a szerződés megkötését megelőző három évre vonatkozó adatok nem állnak rendelkezésre, az ajánlatkérőnek valószínűsítania kell - elsősorban hiteles üzleti tervének bemutatásával - az említett adatokat [Kbt. 9. § (7) bekezdés]

Az in-house kivétel alkalmazhatósága érdekében folyamatosan figyelemmel kell kísérni a kontrollált szervezet árbevételének alakulását és az újabb szerződések megkötésekor is meg kell vizsgálni, hogy az abból

¹⁵ 2014/24/EU irányelv 12. cikk (1) bekezdés utolsó mondat és 2014/25/EU irányelv 28. cikk (1) bekezdés utolsó mondat.

¹⁶ C-340/04. sz. ítélet 65-66. pont.

származó tárgyevi árbevételekkel együtt is fennáll-e még az a jogi helyzet, ami lehetővé teszi a Kbt. 9. § (1) bekezdés h)-j) pontjai szerinti kivételek alkalmazását. A Kbt. nem tartalmaz rendelkezést arról, hogy ezt az in-house szerződést megkötő feleknek milyen módon kell ellenőrizniük, a felek kötelezettsége annak elkerülése, hogy olyan szerződést kössenek, amely nem felel meg a Kbt. 9. § (1) bekezdés h)-j) pontjainak, így az árbevétel bármilyen módon ellenőrizhetik, amennyiben az alkalmas a jogsértő helyzet kialakulásának megelőzésére.

A gazdasági függés alapjául szolgáló árbevételi követelmény fennállása tekintetében nem bír jelentőséggel az, hogy ki fizeti az érintett vállalkozás díját, azon önkormányzat, amelynek a tulajdonában áll, vagy a koncessziók, illetőleg az említett önkormányzatok által létesített más jogviszonyok értelmében teljesített szolgáltatások harmadik személy igénybevevői.¹⁷ E követelmény került megfogalmazásra a Kbt. 9. § (6) bekezdésében: a Kbt. 9. § (1) bekezdés h)-i) pontja alkalmazásában a szerződések teljesítéséből származik az azok alapján, harmadik személy részére teljesített közszolgáltatás ellenértéke is, tekintet nélkül arra, hogy az ellenértéket az ajánlatkérő vagy a közszolgáltatást igénybe vevő személy fizeti meg.

(V) Magántőke kizártsága

A kontrollált jogi személyben nem lehet közvetlen magántőke részesedés. A 2014/24/EU irányelv Preambulumának (32) bekezdése szerint, amikor a magánszférához tartozó gazdasági szereplő közvetlen részesedéssel rendelkezik a kontrollált jogi személy tőkéjében, a közbeszerzési szerződés versenyeljárás nélküli odaítélése a kontrollált jogi személyben tőkerészesedéssel bíró magánszférabeli gazdasági szereplőt indokolatlan előnyhöz juttatná versenytársaival szemben. A 2014/24/EU irányelv nem zárja ki tehát, hogy a kontrollt gyakorló ajánlatkérő szerv vagy szervek tőkéjében magánrészesedés legyen,¹⁸ azonban ebben az esetben fokozottan javasolt vizsgálni a strukturális függés fennállását.

A közvetlen magántőke-részesedést nem definiálja a Kbt., mindazonáltal egy közvetetten, például kapcsolt vállalkozáson keresztül fennálló magántőke részesedés nem tekinthető ilyennek, mivel ilyenkor az adott részesedés nem kontrolláló és nem blokkoló részesedés, és nem jár az ellenőrzött jogi személy döntéseire nézve meghatározó befolyással.¹⁹ A szóban forgó magántőke részesedés vizsgálata során – annak közvetlenségén túl – a tőke forrására kell megállapítást tenni, a Kbt. 9. § (1) bekezdés h)-i) pontja ugyanis csak a piaci feltételek között működő, magánszférába tartozó – és nem közszféra szervezettől – származó részesedést zárja ki. A Kbt. 9. § (1) bekezdés h)-i) pont szerinti feltételeknek az adott szerződés megkötésének időpontjától a szerződés teljes időtartama alatt fenn kell állniuk [Kbt. 9. § (5) bekezdés], újabb in-house szerződés megkötése esetén pedig ismételt vizsgálandóak ezek a feltételek, így valóban kizárt az in-house társaság jövőbeli privatizációja a Kbt. 9. § (1) bekezdés h)-i) pontjának alkalmazásában.

A magántulajdon kizártságának feltételét a C-26/03. számú ügyben hozott ítélet rögzítette első ízben. Az alapul szolgáló esetben egy német település (Stadt Halle) az RPL Lochau-nak ítélte oda egy, a hulladékok előzetes kezelésére, hasznosítására és ártalmatlanítására irányuló projektet anélkül, hogy formálisan közbeszerzési eljárást kezdeményezett volna. Ugyanekkor a Stadt Halle – szintén pályázat kiírása nélkül – döntött arról is, hogy tárgyalásokat kezd az RPL Lochau-val egy, az egyéb városi hulladék 2005. június 1-jétől történő elszállításával kapcsolatos szerződés tárgyában. Az RPL Lochau társaság tőkéjében egyrészt a Stadtwerke Halle GmbH – amelynek egyetlen tagja 100 %-ban a Stadt Halle tulajdonát képezi – 75,1%-os részesedéssel, másrészt pedig egy magánkézben levő korlátozott felelősségű társaság 24,9%-os részesedéssel rendelkezik.²⁰ A Bíróság jelen ügyben figyelembe vette, hogy a Teckal ügyben az elkülönült jogalany teljes mértékben hatóságok tulajdonában volt. Ezzel szemben egy magánvállalkozás – akár kisebbségi – részesedése egy olyan társaság tőkéjében, amelyben a kérdéses ajánlatkérő szintén részesedéssel rendelkezik, mindenképpen kizárja azt, hogy az ajánlatkérő a saját szervei felett gyakorolt

¹⁷ C-340/04. sz. ítélet 67. pontja.

¹⁸ 2014/24/EU Irányelv (32) bekezdés.

¹⁹ 2014/24/EU Irányelv (32) bekezdés.

²⁰ C-26/03. sz. ítélet 14-15. pont.

ellenőrzéssel megegyező módon ellenőrizze ezt a társaságot. Ebben a tekintetben mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy az ajánlatkérőnek minősülő hatóság és a saját szervei közötti kapcsolatot a közérdek szolgálatán alapuló megfontolások és követelmények határozzák meg. Ezzel szemben a vállalkozásokban végrehajtott minden magántőke-befektetés magánérdekből fakadó megfontolásokon alapul, és eltérő jellegű célokat követ. Ezen túl, a szabad és tisztességes verseny célkitűzését és az érdekeltekkel való egyenlő bánásmód elvét sérti, ha egy visszerhes szerződés közbeszerzési eljárás (ajánlati felhívás) mellőzésével történő odaítélése az e vállalkozás tőkéjében részesedéssel rendelkező magánvállalkozást előnyben részesíti versenytársaival szemben.²¹

Bármilyen mértékű közvetlen magántőke tehát kizárja az in-house szerződés megkötését. Emellett egyes tulajdonú, azaz részben köztulajdonban, részben magántulajdonban álló vállalkozás se szerezhethet – közvetlen – részesedést az in-house társaságban a tárgyi kivétel alkalmazhatóságához.

A magántőke kizártságát főszabály szerint az adott közbeszerzési szerződés odaítélésének időpontjában kell vizsgálni.²² Azon körülmény figyelembevétele is irányadó lehet, hogy abban az időpontban, amikor az ajánlatkérő szerv olyan társaságnak ítél oda egy közbeszerzési szerződést, amelynek teljes tőkéjével ő rendelkezik, az alkalmazandó nemzeti szabályozás előírja a társaság más tőkeforrások előtti rövid időn belüli kötelező megnyitását (Parking Brixen ügyben hozott ítélet 67. és 72. pontja).

Adott esetben különleges körülmények szükségessé tehetik a szóban forgó szerződés odaítélésének időpontja után fellépő események figyelembevételét. Ez az eset áll fenn különösen akkor, ha a nyertes ajánlattevő társaság – korábban teljes egészében az ajánlatkérő szerv tulajdonában lévő – üzletrészeit egy magánjogi társaságra ruházza át kevéssel azután, hogy a szóban forgó szerződést ennek a társaságnak ítélték oda az e területre vonatkozó közösségi szabályok megkerülésére szolgáló mesterséges konstrukció keretében (lásd a fent hivatkozott C-29/04. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 38-41. pontját). A Bíróság a Sea Srl

ügyben (C-573/07) ugyanakkor rögzítette, hogy nem zárható ki, hogy egy társaság üzletrészeit bármikor harmadik személyeknek adják el. Annak elismerése azonban, hogy ennek egyszerű lehetősége állandó bizonytalanságban tarthassa valamely közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevő társasága tőkéjének közjogi jellegének megítélését, nem lenne összeegyeztethető a jogbiztonság elvével. Amennyiben egy társaság tőkéje teljes mértékben – kizárólagosan vagy más közjogi hatóságokkal együttesen – az ajánlatkérő szerv tulajdonában van abban az időpontban, amikor az érintett szerződést ennek a társaságnak odaítélik, e társaság tőkéjének magánbefektetők előtti megnyitását csak akkor lehet figyelembe venni, ha ebben az időpontban fennáll az ilyen megnyitás konkrét és rövid távú lehetősége. Ezen indokok mentén a C-573/07. számú ítélet alapjául szolgáló ügyben a Bíróság megállapította, hogy, ahol a nyertes ajánlattevő társaság tőkéje teljes mértékben közjogi, és ahol nincsen semmilyen konkrét jele e társaság tőkéje magánrészesvényesek előtti, közeljövőben történő megnyitásának, a magánjogi személyeknek a fenti társaság tőkéjéből való részesedésére vonatkozó egyszerű lehetőség nem elegendő azon következtetés levonásához, hogy a közjogi hatóság ellenőrzésére vonatkozó feltétel nem teljesül.²³

A magántőke részesedéstől függetlenül vizsgálandó azonban a saját szervezeti egység felett gyakorolt kontrollhoz hasonló kontroll megléte.

(VI) Bottom up in-house konstrukció és a horizontális in-house

A bottom up in-house konstrukció lehetővé teszi, hogy – az in-house feltételek fennállása esetén – a kontrollált jogi személy ajánlatkérőként eljárva közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül kössön szerződést a felette kontrollt gyakorló ajánlatkérővel.

A horizontális in-house konstrukcióban közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül köthet szerződést az ajánlatkérőnek minősülő kontrollált jogi személy és az ugyanazon kontrollt gyakorló ajánlatkérő által kontrollált jogi személy is egymással. A hasonló kontroll közvetett módon történő megvalósulása sem zárja ki a horizontális

²¹ C-26/03. sz. ítélet 48-51. pontja.

²² C-573/07. sz. ítélet 47. pont, C-26/03. sz. ítélet 15., 52. pont.

²³ C-573/07. sz. ítélet 49-51. pontja.

in-house fennállását, így akár az is elképzelhető, hogy horizontális in-house keretében közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül egy – további társaság közbeiktatásával közvetett módon – kontrollált jogi személy in-house szerződést köthet az ugyanazon ajánlatkérő által – szintén egy közvetett módon – kontrollált jogi személlyel.

(VII) Az in-house tevékenység

Az in-house társasággal a Kbt. 5. § (1) bekezdés szerinti ajánlatkérő a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) pontjában szereplő feltételek biztosítása mellett szerződést köthet olyan feladat ellátására is, amely nem minősül közfeladatnak. A közfeladat ellátásának, közszolgáltatás nyújtásának követelménye ebben az esetben nem jelenik meg [ez a követelmény a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pont alkalmazásában irányadó].

(VIII) Több ajánlatkérő által kontrollált jogi személy

Annak lehetőségét, hogy több ajánlatkérő közösen is gyakorolhat a saját szervei felettihez hasonló ellenőrzést, már a Teckal ügyben²⁴ hozott döntésében is rögzítette a Bíróság, majd több ítéletében ezt megerősítette.²⁵

A C-371/05. számú az Európai Közösségek Bizottsága vs. Olasz Köztársaság ügyben az Európai Bíróság azt rögzítette, hogy akkor állapítható meg egy vállalatról, hogy tevékenysége döntő részét a tulajdonos önkormányzat számára végzi, ha a vállalat lényegében az adott önkormányzatnak szenteli magát, és az összes többi tevékenysége másodlagos jellegű. Továbbá abban az esetben, ha egy vállalat több önkormányzat tulajdonában van, a tevékenységre vonatkozó feltétel akkor is teljesül, ha a vállalat tevékenységének döntő részét nem az önkormányzatok egyike, hanem ezek összessége számára végzi. Ebből következően, ha egy vállalat tulajdonosa egyszerre több önkormányzat, akkor azt a tevékenységet kell figyelembe venni, amelyet a vállalat ezen önkormányzatok összessége számára végez.

Nem elegendő azonban a tulajdonosi minőség, a hasonló ellenőrzés nem lehet csak formális, látszólagos, hanem tényleges lehetőséget kell biztosítani a tulajdonos ajánlatkérőknek – akár egy erre irányuló megállapodásban – a hasonló kontroll gyakorlására. Ennek fennállását látta biztosítottnak a Bíróság a C-182/11. és C-183/11. számú egyesített ügyben, ahol a tulajdonos önkormányzatok megállapodása az ügyvezetésben való tanácskozási jog biztosításáról, a felügyelőbizottság tagjának, illetve az ügyvezetés tagjának kinevezéséről hasonló kontroll gyakorlását tette lehetővé a nyertes ajánlattevő felett.²⁶

Több ajánlatkérő tulajdonában lévő in-house jogi személy esetén a 80 %-os árbevételi követelménynek a szerződést kötő ajánlatkérő felé nyújtott tevékenységből vagy a szerződést kötő ajánlatkérő által kontrollált más jogi személy felé nyújtott tevékenységből kell származnia. Az európai ítélkezési gyakorlat alapján – némileg ellentmondva a 2014/24/EU irányelv 12. cikk (3) bekezdés a) pontjában szereplő „a kontrollt gyakorló ajánlatkérő szerv” kitételnek – nem szükséges egyenként, minden ajánlatkérő felé végzett tevékenységből származnia, illetve az sem követelmény, hogy az árbevétel aránya a tulajdoni aránnyal legyen összhangban.²⁷

(IX) Alvállalkozók igénybevétele

Az in-house társaságnak [mint a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja alapján ajánlatkérőnek minősülő szervezetnek] – az említett in-house szerződés teljesítése érdekében megbízni kívánt harmadik szervezetet közbeszerzési eljárás útján kell kiválasztania. E harmadik szervezet az adott in-house szerződés ellátása tekintetében az in-house társaság alvállalkozója lesz, de nem a Kbt. vonatkozó definíciója alapján, mivel a Kbt. ajánlattevői, alvállalkozói fogalma közbeszerzési eljárás esetén értelmezhető. A Kbt. nem korlátozza az in-house társaságnak az in-house szerződés teljesítése érdekében igénybe vehető alvállalkozók számát, ugyanakkor – elsősorban a felelős és hatékony közpénzgazdálkodás, a

²⁴ C-107/98. sz. ítélet 50. pont.

²⁵ C-340/04. sz. ítélet 37. pont, C-324/07. sz. ítélet 47., 50. pont.

²⁶ C-182/11. és C-183/11. sz. ítélet 12. pont., 33. pont.

²⁷ Az Asemfo ügyben az in-house társaság árbevételének 55 %-a származott az autonóm közösségek felé nyújtott szolgáltatásból, míg 35 %-a származott a spanyol államnak nyújtott szolgáltatásokból oly módon, hogy az állam 99 %-ban volt tulajdonosa az érintett vállalatnak.

joggal való visszaélés tilalmát rögzítő – alapelvekre tekintettel fokozottan szükséges figyelemmel lenni e tekintetben az in-house beszerzések bevezetésének céljára a Kbt. tárgyi hatálya alóli kivételi esetként. Ezzel együtt, az árbevételi követelmény teljesülése is megkérdőjelezhető, amennyiben az in-house szerződés szerinti feladatok döntő többségét nem az in-house társaság teljesíti.

(X) In-house beszerzések „szabályai”

A Bíróság C-285/18. számú ügyben hozott ítélete – a korábbi joggyakorlatnak megfelelően – kijelöli az in-house beszerzés „szabályait”:

„Az építési beruházások vagy szolgáltatásnyújtások teljesítését érintő legmegfelelőbb irányítási mód kiválasztásával kapcsolatban a tagállamok rendelkezésére álló szabadság azonban nem lehet korlátlan. E szabadság gyakorlása során éppen ellenkezőleg tiszteletben kell tartani az [EUM-]Szerződés alapvető rendelkezéseit, és különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának az elvét, továbbá az ezekből levezethető olyan elveket, mint az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elve (lásd analógia útján: 1987. július 9-i CEI és Bellini ítélet, 27/86–29/86, EU:C:1987:355, 15. pont; 2000. december 7-i Telaustria és Telefonadress ítélet, C-324/98, EU:C:2000:669, 60. pont; 2009. szeptember 10-i Sea ítélet, C-573/07, EU:C:2009:532, 38. pont). Az a tény, hogy valamely „in house” ügylet a 2014/24 irányelv

12. cikkének (1) bekezdése értelmében nem tartozik ezen irányelv hatálya alá, nem mentesítheti a tagállamokat, de az ajánlatkérőket sem az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az arányosság és az átláthatóság elvének tiszteletben tartása alól.”²⁸

(XI) Az in-house beszerzés melletti döntés előtt

A (köz)beszerzés megfelelő előkészítésének (pre-procurement phase) egyik fontos lépése álláspontom szerint, hogy a közzféra intézmények megfelelően mérlegeljék a beszerzési technikákat, (közbeszerzési) eljárásfajtákat a tekintetben is, hogy miként biztosítható hatékonyan, megfelelő színvonalon az adott feladat ellátása: házon belül vagy a megfelelő piaci szereplő részvételével. Ezt a megközelítést fedezhetjük fel a példaként említett Egyesült Államokbeli szövetségi rendszerben, ahol a (köz)beszerzést megelőző szakasz törvényi (jogszámban rögzített) szabályozása igen részletes: a szövetségi intézményeknek – szintén jogszabályban rögzített módon – évente jelentést („inventory”) kell készíteniük az általuk végzett tevékenységekről aszerint, hogy melyek azok, amelyek szükségszerűen kormányzati tevékenységek („inherently governmental functions”) és melyek minősülnek kereskedelmi szolgáltatásoknak („commercial services”).²⁹ A kereskedelmi szolgáltatások tekintetében versenyt biztosító eljárást kell lefolytatni,³⁰ amennyiben a magánszektor szereplői hatékonyabban képesek az adott feladatot teljesíteni.

²⁸ C-285/18. sz. ítélet 48., 61. pont.

²⁹ US Federal Inventories Reform Act (FAIR) Section 2 (a), amellyel kapcsolatban a kereskedelmi szolgáltatásokat az OMB Circular NO. A-76 Section 6.a akként határozza meg, hogy minden olyan tevékenység, amelyet szövetségi intézmény végez, de amelynek eredménye (az adott szolgáltatás, áru) kereskedelmi forrásból is beszerezhető.

³⁰ US Federal Inventories Reform Act (FAIR) Section 2 (d).

25 éves a közbeszerzés**25th anniversary of public procurement in Hungary**Dr. Petró Szilvia, *közbeszerzési biztos*, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2020.3.2

Címszavak: *közbeszerzés, jogtörténet, jogfejlődés, szabályozás, célkitűzések***Absztrakt**

Ez a cikk a hazai modern közbeszerzési rendszer létrejöttének 25. évfordulója alkalmából készült el. A cikk összeállításánál az a cél vezérelt, hogy bemutassam a szabályozás főbb jogpolitikai céljait és a közbeszerzési jogi szabályozás kialakulásában szerepet játszó fontosabb eseményeket. Az elmúlt 25 évben összesen négy közbeszerzési törvény került elfogadásra. Jelen cikk keretében bemutatom e törvények létrejöttének körülményeit, továbbá az egyes közbeszerzési törvények szabályozási céljait és a közbeszerzési eljárás alapelveit.

Abstract

This article has been prepared on the occasion of the 25th anniversary of the national public procurement system. The purpose of this article is to present the main objectives of the regulation and the milestones of the past 25 years that have played a role in the development of public procurement law. Four public procurement acts have been adopted in the past 25 years. This article provides an overview of the circumstances of the adoption of the acts, a summary of their main objectives and basic principles.

1. Az 1995. évi XL. törvény megalkotása körülményei, céljai és alapelvei**1.1 A közbeszerzési jogalkotás alapjául szolgáló főbb jogforrások a kezdeti években**

A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban: első Kbt.) volt Magyarország első közbeszerzési tárgyú törvénye a rendszerváltást követően. Az első Kbt. preambuluma szerint a törvény megalkotásának célja az államháztartás kiadásainak ésszerűsítése, a közpénzek átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása volt.

A jogalkotó nem volt könnyű helyzetben, ugyanis teljesen új szabályozási-, illetve intézményrendszer kellett kialakítania egy számára ismeretlen helyzetben, a piacgazdaságra való átállás folyamán. Bár a közbeszerzések (korabeli szóhasználattal élve: közszállítások) szabályozásának voltak közvetett előzményei Magyarországon (lásd pl.: 1907. évi III. törvénycikk, az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvénycikk), a XX. század utolsó éveiben egy merőben más gazdasági-társadalmi rendbe kellett ezek modern gyakorlatát átültetni.¹ A

jogalkotó elsősorban az 1993. november 1. napján hatályba lépett Maastrichti Szerződéssel létrehozott Európai Unió első pillérét képező Európai Közösség irányelvi szabályozásából indult ki annak érdekében, hogy eleget tegyen a nemzetközi szerződések alapján fennálló jogharmonizációs kötelezettségének.

Az első Kbt. megalkotásának folyamatában, valamint a szabályozás jellegének kialakításában fontos szerepe volt továbbá a Magyar Köztársaság, másrészt az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, 1991. december 16. napján aláírt és 1994-ben hatályba lépett Európai Megállapodásnak (a továbbiakban: Európai Megállapodás). Az Európai Megállapodással társulás jött létre Magyarországon, a Közösség és annak tagállamai között, amelynek célja a politikai kapcsolatok kifejlesztése és szabadkereskedelmi övezet fokozatos létesítése mellett az is volt, hogy segítse Magyarország gazdasági fejlesztését, valamint a piacgazdaságra való átállás befejezésére irányuló erőfeszítéseit.

Az első Kbt. – az Európai Megállapodás 67. Cikk alapján fennálló általános jogharmonizációs kötelezettségre figyelemmel – nagyrészt a közbeszerzésekről szóló

¹ 20 éves a magyar közbeszerzés, Közbeszerzési Hatóság 2016., 6. old.

európai közösségi irányelvek szabályainak alapulvételel jött létre. Emellett az Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény (a továbbiakban: GATT) keretében elfogadott Kormányzati Beszerzésekről szóló Megállapodás (a továbbiakban: GPA), az ENSZ Nemzetközi és Kereskedelmi Jogi Bizottsága által, a közbeszerzésekre vonatkozóan kidolgozott UNIDROIT-min-tatörvény, továbbá az 1934-es Közszállítási Szabályzat bizonyos rendelkezései is beépültek a javaslatba.

Az Országgyűlés 1995 májusában fogadta el az első Kbt.-t, amely 1995. november 1-jétől lépett hatályba. A nemzetközi közbeszerzési jogalkotás azonban 1995-ben megkezdte a GPA felülvizsgálatát, annak érdekében, hogy megvalósuljon a közbeszerzési piacok megnyitása az Európai Unió tagállamai és harmadik országok relációjában. Az újraalkotott GPA 1996. január 1. napján lépett hatályba. Ez ahhoz vezetett, hogy az új GPA nem volt összhangban a közbeszerzési irányelvekkel, így szükségessé vált azok módosítása is. A klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozóan a szolgáltatásnyújtásra, az árubeszerzésre, illetőleg az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 92/50/EGK, 93/36/EGK, és 93/37/EGK irányelveket a 97/52/EK irányelv, a közszolgáltató szektor tekintetében a 93/38/EGK irányelvet a 98/4/EK irányelv módosította – elsősorban a GPA-ban részletesebben szabályozott (pl. az ajánlatkérőkre vonatkozó kötelezettségeket részletező) rendelkezések átvételével.²

Az 1995 novemberétől alkalmazandó Kbt. első átfogó módosítására így a hatálybalépését követő négy éven belül sor került. Ennek indoka egyrészt a megváltozott nemzetközi szabályozás volt, amellyel összefüggésben – az Európai Megállapodás 67. Cikke alapján – szükséges volt további jogközelítési lépéseket tenni. Másrészt a törvény alkalmazása során szerzett gyakorlati tapasztalatok, a felmerült értelmezési nehézségek, valamint a végrehajtást segítő további intézkedések megtétele érdekében az Országgyűlés elfogadta a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény módosításáról szóló 1999. évi LX. törvényt, amely az első Kbt. rendelkezéseinek több, mint a felét érintette.

Az 1999. évi LX. törvényhez fűzött indokolás³ szerint a módosítás egyrészt azért vált szükségessé, mert az első Kbt. szabályai túl merevek, szigorúak voltak, ami megnehezítette a törvény gyakorlati alkalmazását és a jogkövető magatartást. Másrészt a gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy az első Kbt. által használt fogalmak nem egyértelműek. Az indokolás kitért arra is, hogy az első Kbt. alapelvei és rendelkezései lényegében megfeleltek az Európai Megállapodás alapján fennálló jogközelítési követelménynek, így a módosításnak nem volt elsődleges célja a jogharmonizációs kötelezettség maradéktalan teljesítése, amelyet 2000-re, vagy 2001-re terveztek megvalósítani egy új törvény megalkotásával. Azonban a jogalkotó az első Kbt.-t módosító 1999. évi LX. törvény által további jogközelítést eszközölt az irányelvekkel érintett tárgyköröket illetően.

1.2. Törvényi célok és alapelvek a közbeszerzési jogban

1.2.1. A közbeszerzési törvényi célok és alapelvek szerepe, egymáshoz való viszonyuk

A közbeszerzési törvényi célok és alapelvek összefüggő rendszert képeznek, egyik sem értelmezhető a másik figyelembevétele nélkül. E rendelkezések létjogosultságát indokolja a szabályozás tárgya, ugyanis a közbeszerzés során közpénzt költenek el az ajánlatkérő szervezetek, így a közérdek megkívánja, hogy e folyamat olyan garanciális rendelkezések által legyen szabályozva, amelyek biztosítják a társadalmi jólétet, amiben kulcsfontosságú szerepe van a közpénzek hatékony, ésszerű és átlátható felhasználásának. A közbeszerzési célok és alapelvek teremtik meg a szabályozás kereteit és áthatják a tételes rendelkezések körét.

A közbeszerzési törvény céljai abban különböznek az alapvető rendelkezésektől, hogy azok jellemzően a szabályozás által elérni kívánt jogpolitikai szempontokat juttatnak kifejezésre. A törvényi célokra jogot alapítani nem lehet és nem szolgálhatnak a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) vagy a közigazgatási bíróság döntéseinek alapjául. Ezzel szemben az *alapvető rendelkezések* mögöttes rendelkezésként vehetők figyelembe, amennyiben a Kbt. nem

² Dezső Attila: Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához, Wolters Kluwer, Bp. 2015., 37. old.

³ Az 1999. évi LX. törvény indokolása.

tartalmaz konkrét tételes rendelkezést a vizsgált magatartásra vagy mulasztásra nézve. Tehát amennyiben az adott jogkérdés eldöntéséhez konkrét szabály nem áll a jogalkalmazó rendelkezésére, akkor segítségül hívhatja az alapelveket, mint mögöttes kiegészítő rendelkezéseket.

1.3 Az első Kbt. célja és alapelvei

Az első Kbt. szabályozási elveit a közbeszerzésekről szóló törvény koncepciójáról, valamint az azzal összefüggő feladatokról rendelkező 1100/1994. (XI. 2.) Korm. határozat (a továbbiakban: 1100/1994. (XI. 2.) Korm. határozat) fektette le. Az 1100/1994. (XI. 2.) Korm. határozat első bekezdésében rögzítésre került, hogy az első közbeszerzési törvény célja az államháztartás kiadásainak racionalizálása, a közpénzek felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása, valamint a belföldi áruelőállítás és munkaerő-foglalkoztatás elősegítése.⁴ Az első Kbt. preambulumban megfogalmazott törvényi célok megegyeztek az 1100/1994. (XI. 2.) Korm. határozat első bekezdésében szereplőkkel.

A szabályozás fő célja volt, hogy rögzítse a közbeszerzések racionális költségkihatását elősegítő eljárás szabályait és a közpénzből beszerzett javak optimális minőségét, biztosítsa az államháztartási forrásokból lebonyolított beszerzések átláthatóságát, a verseny megvalósulását és – a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeinek teljesítése mellett, illetve a fennálló viszonyosság keretei között – a magyar gazdaság érdekeinek érvényesítését.⁵

Az első Kbt. preambuluma úgy rendelkezett, hogy az Országgyűlés az államháztartás kiadásainak ésszerűsítése, a közpénzek felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása érdekében, a belföldi áruelőállítás és munkaerő-foglalkoztatás elősegítésének szempontjára is tekintettel – nemzetközi szerződéseinkkel összhangban – alkotja meg a közbeszerzési törvényt.

A fenti törvényi célok kulcsszavai tehát az ésszerűség, átláthatóság, nyilvános ellenőrizhetőség, továbbá a

verseny tisztasága. E törvényi célok közül a közpénzek felhasználása nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, valamint a verseny tisztaságának biztosítása azok, amelyeket a jogalkotó a később hatályba lépő, valamennyi Kbt. preambulumban szerepeltet majd.

A közbeszerzési törvényi célok között a közpénzek felhasználása nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése kiemelt jelentőséggel bír. A közpénz a gazdaság szereplőitől elvont jövedelemből keletkezik és állami feladatok, közfeladatok ellátására szolgál. Ennek folytán a közpénzek felhasználása során az eredményesség és a célszerűség követelményének kell teljesülnie. A mindenkor közbeszerzési törvények alanyi hatálya alá tartozó ajánlatkérők közpénzeket használnak fel visszterhes szerződéseik megkötése során, amely szerződések tárgya rendszerint valamely közfeladat ellátását, illetve az ellátás feltételeinek megteremtését, biztosítását szolgálja. Ebből következik, hogy a közbeszerzési szabályozás egyik legfontosabb célja, hogy a közbeszerzési eljárások során a közpénzek felhasználása átláthatósága, illetve a felhasználás nyilvános ellenőrizhetősége biztosított legyen.

A verseny tisztaságára vonatkozó törvényi cél a fenn tartható gazdasági fejlődést, az árak alacsony szinten tartását, továbbá a gazdasági szereplők hatékony termelését hivatott biztosítani. A közbeszerzési eljárásban a tiszta verseny érvényesülését az alapelvi, valamint a tételes rendelkezések biztosítják. Az ajánlatkérő kötelessége ugyanis, hogy a közbeszerzési eljárásban – a tiszta verseny érvényesülése érdekében – garantálja a nyilvánosságot, továbbá, hogy esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot biztosítson az ajánlattevők részére. De ide sorolható az Európai Unió kívül letelepedett ajánlattevők és a nem közösségi áruk számára biztosítandó nemzeti elbánás követelménye is.

A modern közbeszerzési jogalkotás kezdeti éveiben a jogalkotó elsősorban a szabályozás alapjainak és kereteinek lefektetését, valamint a társulási megállapodásban vállalt uniós jogharmonizációs kötelezettségeknek való megfelelést tekintette elsődlegesnek. A jogalkotó célja a közbeszerzési alapelvek meghatározásával az volt, hogy a jogalkalmazók képesek legyenek megtalálni a követendő magatartást olyan helyzetekben is, amelyekre

⁴ 1100/1994. (XI. 2.) Korm. határozat.

⁵ A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény indokolása, Általános indokolás 2. pont.

vonatkozóan az első Kbt. nem tartalmaz részletes, tételes szabályokat.

A közbeszerzési eljárás alapelvei az első Kbt. 24. §-ában szerepeltek. A 24. § (1) bekezdés arról rendelkezett, hogy a közbeszerzési eljárásban – az egyes eljárási cselekmények, az ajánlatok értékelése során hozott döntés és a szerződés megkötése tekintetében – az ajánlatkérő köteles biztosítani, az ajánlattevő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, illetve nyilvánosságát. A (2) bekezdés értelmében az ajánlatkérőnek biztosítania kell az esélyegyenlőséget az ajánlattevők számára. A (3) bekezdésben szereplő alapvető rendelkezés szerint pedig a külföldi székhelyű ajánlattevők számára a részvétel, illetve az eljárás során a szerződés elnyerésének esélye szempontjából a nemzeti elbánást – a Magyar Köztársaságra irányadó nemzetközi szerződésekben foglaltakkal összhangban – kell biztosítani.

Az első Kbt.-t módosító 1999. évi LX. törvény beiktatott egy új, negyedik bekezdést az eljárás alapelvei közé. Az 1999. szeptember 1. napjától hatályos módosított első Kbt. 24. §-a következő bekezdéssel egészült ki: (4) A Kormány az általa irányított központi költségvetési szervek tekintetében, a helyi önkormányzat a helyi önkormányzati költségvetési szervek tekintetében rendeletben az (1)-(3) bekezdésben foglalt elveknek megfelelő egyszerűsített eljárásrendet állapíthat meg a 2. § (3) bekezdése szerinti értékhatár alatti értékű beszerzésekre, melyben előírhatja a kért ajánlatok kötelező legkisebb számát is. E rendeletek hatálya sem terjedhet ki azonban a 6. § és 9. § (2) bekezdése szerinti esetekre.

A jogalkotó e rendelkezés beiktatásával azt kívánta elérni, hogy a közpénzekből megvalósuló valamennyi beszerzés – a közbeszerzési értékhatár alattiak is – az első Kbt. alapelvei szerint valósuljon meg.

Az első Kbt.-ben tehát az alapelvek köre viszonylag szűkszavúan került meghatározásra, a jogalkotó a takarékos közpénzfelhasználás érdekében kizárólag a feltétlenül szükséges eljárási alapelvek meghatározására szorítkozott. A közbeszerzési jogalkalmazás kezdeti éveiben a döntőbizottsági és a bírósági gyakorlat töltötte meg tartalommal az alapelveket, azokat számos

döntés meghozatala során alkalmazták generálklauzulaként.

A Közbeszerzések Tanácsa 2003. évi beszámolója szerint az első Kbt. 1995-ben történő elfogadásától kezdve eltelt időszak jelentős eredményeként értékelhető, hogy felépült a közösségi elvárásokkal összeegyeztethető hazai közbeszerzési struktúra. Mind a statisztikai adatok, mind a Tanács tapasztalatai azt mutatják, hogy a közbeszerzés a közpénzek elköltésének elfogadott módszere lett. A törvény alapvető célkitűzései a nyilvánosság és az átláthatóság megteremtése terén összességében teljesültek, a közvélemény fokozott érdeklődése pedig tovább erősítette e célok érvényesülését.⁶

Összességében az első Kbt. nagymértékben, de nem teljesen felelt meg a közösségi jog, valamint a nemzetközi szerződések alapján fennálló jogharmonizációs követelményeknek, azonban alkalmazásának nyolc éve alatt felgyülemlett gyakorlati tapasztalatok, valamint Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozásának közeledő időpontja miatt szükségessé vált az 1995. óta hatályban lévő és azóta jelentős módosításokon átesett első Kbt. átfogó felülvizsgálata.

2. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: második Kbt.) megalkotása körülményei, törvényi céljai és alapelvei

Az első Kbt. egy, az addigiakhoz képest merőben új politikai és gazdasági rendszer megszületése idején lépett hatályba 1995. november 1. napján és az idő alatt míg hatályban volt jelentős változásokon ment át nem csupán a törvény maga, hanem a megalkotása idején fennálló társadalmi, gazdasági környezet is. 2002-ben érkezett az idő az első Kbt. alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok összegzésére, a közbeszerzési szabályozás átfogó felülvizsgálatára és továbbfejlesztésére.

Másrészről, az 1991. december 16. napján aláírt és 1994-ben hatályba lépett Európai Megállapodás 6. Cikke rendelkezett arról, hogy a társulás legfeljebb tíz éves átmeneti időszakot foglal magában, amely időszak alatt Magyarország és a Közösség fokozatosan szabadkereskedelmi övezetet hoz létre. Az átmeneti időszak a csatlakozás időpontját megelőzően, 2004. február 1.

⁶ J/9477 Közbeszerzések Tanácsa beszámolója az Országgyűlés részére a 2003. jan. 1-2003. dec. 31-ig terjedő időszakban végzett tevékenységéről.

napján járt le. Továbbá Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásról folytatott tárgyalások keretében vállalt kötelezettségre figyelemmel 2004. január 1. napjáig meg kellett teremtenie a közösségi joggal harmonizált közbeszerzési szabályozást.

Lényeges körülmény a nemzeti közbeszerzési jogalkotás szempontjából, hogy a második Kbt. előkészítésével egyidejűleg végezte el az uniós jogalkotó az irányelvi szabályozás felülvizsgálatát és az új irányelveket 2004 márciusában, a második Kbt. elfogadását követően hirdette ki. Ez azzal járt, hogy a második Kbt. 2004. május 1. napján úgy lépett hatályba, hogy nem az új közbeszerzési irányelvekhez volt igazítva, így a következő években számtalan módosítást eszközölt a nemzeti jogalkotó, hogy a második Kbt. megfeleljen az új irányelvi szabályozásnak. A közbeszerzési jogalkotás célja ebben a periódusban az eljárások egyszerűsítése és rugalmasabb szabályozás kialakítása volt, míg a közösségi jogi szabályozás elsődleges célja ebben az időszakban is az egységes belső piac, ezen belül az egységes közbeszerzési piac megteremtése volt. Az irányelveket 2006. január 31. napjáig kellett a hazai jogba átültetni.

2.1 A második Kbt. céljai és alapelvei

A második Kbt. célja volt, hogy – összhangban a közbeszerzések terén nemzetközi szerződéseinkkel és az Európai Közösség jogszabályaival – biztosítsa a közpénzek felhasználása ésszerűségét és hatékonyságát, megteremtse a közpénzek felhasználása átláthatóságát és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségét, továbbá a közbeszerzési eljárások lebonyolítása során biztosítsa a verseny tisztaságát.

A második Kbt. hatálybalépésekor az 1. § összesen három bekezdésben rendelkezett a közbeszerzési eljárás alapelveiről.

Az (1) bekezdés szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban – ideértve a szerződés megkötését is – köteles biztosítani, az ajánlattevő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát és nyilvánosságát. A (2) bekezdés szólt arról, hogy az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítania az ajánlattevők számára. A (3) bekezdés értelmében az Európai Unióban letelepedett ajánlattevők és közösségi áruk számára

nemzeti elbánást kell nyújtani a közbeszerzési eljárásban. Az Európai Unió kivül letelepedett ajánlattevők és a nem közösségi áruk számára nemzeti elbánást a közbeszerzési eljárásban a Magyar Köztársaságnak és az Európai Közösségeknek a közbeszerzés terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nyújtani.

A Kbt. verseny tisztaságára és nyilvánosságára vonatkozó alapelvi rendelkezésében a tisztességes gazdasági versenyhez fűződő közérdek jelenik meg, amely az akkor hatályos 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 9. § (2) bekezdéséből vezethető le, amelynek értelmében a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a gazdasági verseny szabadságát. A verseny tisztaságának biztosítására vonatkozó követelmény az első Kbt.-ben kizárólag az alapelvi rendelkezések között szerepelt, azonban a második Kbt.-ben már megjelent a tételes rendelkezések körében is. A második Kbt. 20/A. § szerint – amelyet a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2008. évi CVIII. törvény iktatott be – amennyiben az ajánlatkérő az általa lefolytatott eljárás során, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-a, vagy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 81. cikke szerinti rendelkezések nyilvánvaló megsértését észleli vagy azt alapos okkal feltételezi, köteles azt – a Tpv. bejelentésre vagy panaszra vonatkozó szabályai szerint – jelezni a Gazdasági Versenyhivatalnak.

A tisztességes verseny érvényesüléséhez szorosan kapcsolódik a közbeszerzési eljárás nyilvánosságára vonatkozó alapelvi rendelkezés. A tételes rendelkezések közé – ugyancsak a 2008. évi CXXIX. törvény módosító rendelkezéseivel összefüggésben – 2009. április 1. napján került beiktatásra a 17/C. §, amely biztosította a közbeszerzési eljárások tényleges nyilvánosságát, megismerhetőségét és ellenőrizhetőségét. Az új rendelkezés értelmében az ajánlatkérőknek a Közbeszerzések Tanácsa honlapján, illetve ha az ajánlatkérő rendelkezik saját honlappal, akkor annak felületén öt munkanapon belül közzé kellett tennie – közbeszerzési eljárásonként csoportosítva – a közbeszerzési hirdetményeket, az éves statisztikai összegzést, az esetleges jogorvoslati eljárás adatait. A 17/C. § előírta az ajánlatkérők számára azt is, hogy – a szerződés teljesítéséről szóló tájékoztatóban foglaltak mellett – haladéktalanul adjanak tájékoztatást a szerződés teljesítésének megtörténtéről, a teljesítéssel

kapcsolatban esetlegesen felmerült problémákról, adott esetben a teljesítés elmaradásának okáról. Az új kötelezettség különösebb formai megkötés nélkül teljesíthető volt, így a közbeszerzési eljárás minden mozzanata elérhetővé, megismerhetővé vált az interneten.

A nemzeti elbánással kapcsolatos követelmény arra a körülményre tekintettel jelent meg az alapelvi rendelkezések között, hogy Magyarország 2004. május 1. napján csatlakozott az Európai Unióhoz és ezzel az egységes belső piac része lett, így nemzeti elbánást kell biztosítani a közbeszerzési eljárásokban az Európai Unióban letelepedett ajánlattevők (és az általuk nyújtott szolgáltatások tekintetében) és a közösségi áruk számára, valamint a nemzetközi kötelezettségek alapján egyéb ajánlattevők (szolgáltatások), áruk számára. A nemzeti elbánásra vonatkozó alapelvi rendelkezés mellett tekintettel kell lenni arra is, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozással érvényesülnie kell a közös piacon az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlásának is, a Csatlakozási Szerződésben meghatározott feltételekkel.

A második Kbt.-t számos alkalommal módosította a jogalkotó. Ennek indoka egyrészt a jogharmonizációs kötelezettségünk teljesítése volt, ugyanis a második Kbt. megalkotásával egy időben került felülvizsgálatra a közbeszerzések közösségi szabályozása és folyamatosan az újonnan elfogadott irányelvi rendelkezésekhez kellett igazítani a közbeszerzési törvényt. Másrészt a jogalkotó a módosításokkal a második Kbt. átláthatóbbá, illetve koherensebbé tételét célozta.

Ez azonban arra vezetett, hogy a második Kbt. a gyakori módosítások következtében a közbeszerzési eljárás szinte minden eljárási cselekményét részletesen szabályozó törvénnyé vált. Szemléltetesképpen: az első Kbt. összesen 98. § terjedelmű volt amikor hatályát veszítette, ehhez képest a második Kbt. a hatályon kívül helyezése időpontjában 407. §-ból állt. E túlbujánzó szabályozás következtében az alapelvek elvesztették eredeti szerepüket. A tételes rendelkezések ugyanis a közbeszerzési eljárásban előforduló valamennyi élethelyzetet szabályozták, ezért az alapelvek a jogalkalmazás terén veszítettek jelentőségükből. Ebben az időszakban kristályosodott ki az az általános jogelv, amely szerint, az alapelvi előírások megsértésének megállapítására

abban az esetben van lehetőség, ha a vizsgált magatartást vagy mulasztást a Kbt. tételesen nem szabályozza. Ahogy a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.331/2010/3. számú ítéletében rámutatott: „A Fővárosi Ítéltábla maradéktalanul egyetért az elsőfokú bíróságnak azzal az ítéleti érvelésével, mely a tételes jogi norma és az alapelvek összefüggéséről szól – azaz azzal, hogy mindaddig, amíg konkrét jogszabályhely alkalmazásával a jogvita eldönthető, addig azok megkerülésével nem lehet az ítéletben a törvény alapelveire hivatkozni. Az alapelvek kiegészítő, mögöttes rendelkezésként csak akkor vehetők figyelembe, ha konkrét jogszabály nem áll a jogalkalmazó rendelkezésére ».

A második Kbt.-t jelentősen módosította a 2006. január 15. napján hatályba lépett 2005. évi CLXXII. törvény, azonban nem érintette az alapelvi rendelkezéseket.

A 2008. évi CVIII. törvény – amely 2009. április 1-jén lépett hatályba – érintette a második Kbt. alapelvi rendelkezéseit, ugyanis beiktatta az alapelvi rendelkezések körébe az átláthatósági megállapodás megkötésének lehetőségét. A második Kbt. 1. § (2) bekezdése arról rendelkezett, hogy a verseny tisztaságának és nyilvánosságának erősítése érdekében az ajánlatkérő és az ajánlattevő(k) átláthatósági megállapodást köthetnek egymással⁷. A megállapodás alapján felkért független szakértő bevonásával (az általa nyújtott monitoring szolgáltatás igénybevételével) a felek előmozdíthatják a közbeszerzési eljárásra, valamint az annak alapján megkötött szerződésre vonatkozó jogszabályi előírások és a nyilvánosság követelményének érvényesülését. Az átláthatósági megállapodás megkötése nem volt kötelező, hanem lehetőségként jelent meg a második Kbt.-ben, célja a köz- és az üzleti szféra közötti bizalom erősítése volt. Továbbá új alapelvi rendelkezés jelent meg a második Kbt. 1. § (5) bekezdésében, amely szerint az ajánlatkérőnek a beszerzése megvalósítása során törekednie kell a környezetvédelmi szempontok figyelembevételére.

A módosítás nyomán a tételes rendelkezések kiegészültek a fentiekben bemutatott Kbt. 17/C. §, illetve Kbt. 20/A. §-okkal, melyek a verseny tisztaságára és nyilvánosságára vonatkozó alapelvi rendelkezés hatékonyabb érvényesülését kívánták elősegíteni.

⁷ A 2003. évi CXXIX. törvény 1. § (2) bekezdését a jogalkotó 2010. március 1. napjával hatályon kívül helyezte.

2010. szeptember 15. napján lépett hatályba a harmadik, átfogó módosítást megvalósító 2010. évi LXXXVIII. törvény, amely már célként tűzte ki a közbeszerzési szabályozás egyszerűbbé, átláthatóbbá tételét, valamint a jogalkalmazók adminisztratív terheinek csökkentését, a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásokban való részvételének elősegítését, az eredménytelen közbeszerzési eljárások számának csökkentését, a közbeszerzési eljárások lefolytatása olcsóbbá és gyorsabbá tételét. A 2010. évi átfogó módosítás nem érintette az alapvető rendelkezéseket.

A második Kbt. a fentiekben részletezett eseteken túl számos alkalommal, akár 2-3 havonta módosult, ami idővel ahhoz vezetett, hogy a törvény szerkezete átláthatatlanná vált. A helyzetet tovább bonyolította, hogy a második Kbt.-nek 11 kormányrendeleti szintű és 6 miniszteri rendeleti szintű végrehajtási rendelete volt, amelyek szintén többször módosultak. Mindez ahhoz vezetett, hogy a közbeszerzési szabályozás túlzóan részletes volt, a törvény szerkezeti felépítése átláthatatlanná vált, így nem volt alkalmas arra, hogy eredeti funkcióját betöltsse. A szabályozás nehézkessége, bonyolultsága nem szolgálta az eljárások gyors és költséghatékony lefolytatását, eredményes befejezését, ezért a 2010-ben megalakult Kormány úgy döntött, hogy a további módosítások helyett új, egyszerűbb és rövidebb közbeszerzési törvényt alkot.

3. A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény megalkotása körülményei, céljai és alapelvei

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényt (a továbbiakban: harmadik Kbt.) 2011. július 11. napján fogadta el az Országgyűlés és 2012. január 1. napján lépett hatályba.

A harmadik Kbt. elfogadása során a jogalkotót az a cél vezérelte, hogy a közbeszerzési szabályozás egyszerűbb, áttekinthetőbb és rugalmasabb legyen, továbbá hangsúlyosabbá váljon az alapelvek szerepe a közbeszerzési eljárásokban. Ennek indoka az arra való törekvés volt a jogalkotó részéről, hogy a második Kbt.-t jellemző, minden élethelyzetet szabályozni kívánó szemléletet felváltsa a szabályok általánosabb megfogalmazása és az alapelvek segítségül hívása a jogértelmezés során. A harmadik Kbt. szerkezete így

nagyban eltért a második Kbt.-ben megszokottól. Megszűnt a visszahivatkozások rendszere, a harmadik Kbt. felépítése logikus és átlátható volt, a törvény összesen hét részből állt. Az Első Részben szerepeltek azok az általános szabályok, amelyek valamennyi közbeszerzési eljárásban alkalmazhatóak. A Második és a Harmadik Részekben az uniós értékhatárt elérő közbeszerzések, valamint a nemzeti eljárásrend szabályai kerültek meghatározásra. A Negyedik Részben rögzítette a jogalkotó a közbeszerzési szerződésekkel, míg az Ötödik Részben a jogorvoslati eljárással kapcsolatos rendelkezéseket. A Hatodik Rész a Közbeszerzési Hatóságról szólt. A Hetedik Rész a hatálybaléptető és az átmeneti rendelkezések mellett tartalmazta az Európai Unió jogának való megfelelés szabályait, valamint a Kbt. négy mellékletét.

A harmadik Kbt. áttekinthető szabályozása révén jobban szolgálta a közbeszerzés alapvető céljait: a közpénzek elköltése átláthatóságának és a verseny tisztaságának biztosítását. A törvény számos, a visszaélések és a korrupció visszaszorítására irányuló rendelkezést tartalmaz, az egyes eljárási fajták világosabb szabályozása pedig a könnyebb alkalmazhatóság, illetve a szabályozás kiszámíthatósága irányába hat. A törvényi szabályozás egyebekben kiterjed a környezetvédelmi, és szociális szempontokra is; az ajánlatkérő a szerződés teljesítéséhez kapcsolódóan sajátos, különösen szociális, illetőleg környezetvédelmi, minőségbiztosítási feltételeket határozhat meg.⁸

3.1 A harmadik Kbt. céljai

A harmadik Kbt. 1. §-ában szerepelnek a törvényi célok. A közpénzek ésszerű és hatékony felhasználása és nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése mellett új törvényi célként rögzítette a jogalkotó a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvétele, továbbá a fenntartható fejlődés, az állam szociális célkitűzései és a jogszerű foglalkoztatás elősegítését.

A hatékony és felelős közpénzfelhasználásra vonatkozó alapvető rendelkezés érvényesülésével összefüggésben lényeges körülmény, hogy a harmadik Kbt. hatálybalépésével egyidejűleg Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) is 2012. január 1-jén lépett hatályba. A hatékony és felelős közpénzfelhasználásra

⁸ A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény indokolása I.1. pont.

vonatkozó alapelv a 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdéséből, valamint a 39. cikkből vezethető le. A 37. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani. A 39. cikk a költségvetési bevételek célszerű felhasználásának követelményét alaptörvényi szinten is részletezi azzal, hogy kizárja azt, hogy a költségvetésből ingyenesen vagy ellenszolgáltatás fejében olyan szervezet kaphasson támogatást, amelynek szervezeti vagy működési struktúrája nem teszi lehetővé azt, hogy a közpénzek törvényes és indokolt felhasználása ellenőrizhető, a költségvetésből származó forrás útja nyomon követhető legyen.

Mind a nemzeti vagyona, mind a közpénzekre kiterjedően rögzíti az átlátható gazdálkodás követelményét, alaptörvényi szinten biztosítva a nyilvánosság általi megismerhetőséget azzal is, hogy az ezekre vonatkozó adatokat közérdekű adatoknak minősíti.⁹

A 39. cikk (1) bekezdése értelmében a központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.

A 39. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.

Az új törvényi cél bevezetésének – a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásba való bevonásának – indoka az, hogy részvételük által élénkíthető a verseny a közbeszerzési piacon, ami az árak csökkenéséhez vezet, ezáltal a közpénzekkel gazdálkodó ajánlatkérők előnyösebb ajánlatok közül választhatnak. A mikro-, kis- és középvállalkozások oldalán a közbeszerzési szerződésekhez való könnyebb hozzáférés bevételeik növekedését és szolgáltatásaik fejlődését

eredményezi, ami nagymértékben megfelel a közpénzek hatékony és ésszerű felhasználására vonatkozó törvényi célnak.

A harmadik Kbt. céljai között szerepel továbbá az állam szociális célkitűzései és a jogszerű foglalkoztatás elősegítése. E jogpolitikai célok a közösségi irányelvekben megjelenő szemléletváltással összefüggésben jelentek meg a nemzeti közbeszerzési szabályozásban. Az uniós szabályozás ugyanis ezekben az években az egységes belső piac megteremtéséről a hangsúlyt a társadalmi szempontból felelős közbeszerzés irányába kezdte áthelyezni. E törvényi cél az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelvének 28., illetve 33. preambulumbekezdéseivel kapcsolódik, ezek már kifejezetten szociális szempontú rendelkezéseket tartalmaznak. A (28) preambulumbekezdés – egyebek mellett – arról szól, hogy a foglalkoztatás és munkavégzés az egyenlő esélyek biztosításának kulcsfontosságú eleme és hozzájárul a társadalomba való beilleszkedéshez. A (33) preambulumbekezdés a szerződésteljesítési feltételek vonatkozásában rögzíti, hogy azok akkor egyeztetethetők össze az irányelvvel, ha nem tartalmaznak közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést és szerepelnek a szerződési hirdetményben vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban. E feltételek különösen olyan célok ösztönzésére irányulhatnak, mint a munkahelyi szakképzés, a különleges beilleszkedési nehézségekkel küzdő személyek foglalkoztatása, a munkanélküliség elleni küzdelem vagy a környezetvédelem.¹⁰

Az Európai Bizottság részéről 2010-ben kiadott útmutatóban – amely a szociális szempontok figyelembevételéről szól a közbeszerzések során – szerepel, hogy az állami szervek jelentős fogyasztónak számítanak Európában: az Unió bruttó hazai termékének mintegy 17%-át költik el, amelynek összege Németország GDP-jének felét teszi ki. Így azáltal, hogy vásárlóerejüket olyan termékek és szolgáltatások választására használják fel, amelyek kedvező szociális hatással is bírnak, jelentős mértékben hozzájárulnak a fenntartható fejlődéshez.¹¹

⁹ Magyarország Alaptörvényének indokolása a 39. cikkhez.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK Irányelve.

¹¹ Európai Unió Kiadóhivatala: Útmutató a szociális szempontok figyelembevételéhez a közbeszerzések során, 2011, 5. old.

3.2 A megújult alapelvi rendelkezések

A közbeszerzési szabályozás keretjelleget vált, ezáltal az alapelvi rendelkezések nagyobb szerephez jutottak. A jogalkotó – levonva a második Kbt. túlburjánzó szabályozásából eredő jogalkalmazási nehézségek tanulságait – arra az álláspontra helyezkedett, hogy a piaci szereplők jogkövető magatartását sokkal inkább elősegíti az a megközelítés, amely szerint a minden élethelyzetet szabályozni kívánó jogalkotási metódus helyett az alapelvek jutnak nagyobb szerephez.

A Kúria „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykörre felállított Joggyakorlat-elemző csoport által készített összefoglaló véleményben kifejtette, hogy „A 2003.Kbt. paradigma-váltás jellegű, alapvetően más jogalkotói megközelítés alapján készült, amelynek lényege az, hogy a közbeszerzés minden mozzanatát jogszabállyal igyekezett szabályozni, ami folyamatosan újabb és újabb jogalkotói beavatkozást eredményezett. E poroszos jellegű szabályozás átalakította a közbeszerzés szabályainak jellegét, szinte útmutató-szerű, de ugyanakkor kógens jogszabályi eligazítást adott a jogalkotók számára a részletkérdések tekintetében is. Így alakult ki az Európában minden bizonnyal legrészletesebb törvényen és számos végrehajtási rendeleten alapuló hatalmas közbeszerzési jogterület, amely számos kérdésben átlépett a magánjog területére is.

Az alapelvek alkalmazása tekintetében ez természet-szerűleg azzal a következménnyel járt, hogy – mivel számos, az alapelveket konkrét gyakorlati szabállyal kifejezésre juttató rendelkezés épült be a törvénybe, illetve nagyszámú végrehajtási szabályba – így az elvek konkrét gyakorlati joghatást kiváltó hatása szinte teljesen megszűnt, így eredeti funkciójukat elvesztették, létük deklaratív jellegűvé vált.”¹²

A keretjelleget szabályozással összhangban álló Kbt. 3. § kifejezetten rendelkezik arról, hogy a törvény rendelkezéseinek alkalmazása során, valamint a jogszabályokban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése során a közbeszerzésekre vonatkozó

szabályozás céljával összhangban, a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.

Amellett, hogy az alapelvek hangsúlyosabb szerephez jutottak, a harmadik Kbt. alapelvi sorában az eddig ismertek mellett olyan új alapelvek is megjelentek, amelyek a joggyakorlás és kötelezettségteljesítés Ptk.-ból ismert fokmérői (pl.: jóhiszeműség, tisztesség).¹³

A harmadik Kbt. 2. §-a összesen hat bekezdésben sorolja fel a közbeszerzési eljárás alapelveit. Nevezetesen:

(1) A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát.

(2) Az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítania a gazdasági szereplők számára.

(3) Az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők a közbeszerzési eljárásban a jóhiszeműség és tisztesség, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni.

(4) Az ajánlatkérőnek a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia.

(5) Az Európai Unióban letelepedett gazdasági szereplők és a közösségi áruk számára nemzeti elbánást kell nyújtani a közbeszerzési eljárásban. Az Európai Unió kivül letelepedett gazdasági szereplők és a nem közösségi áruk számára nemzeti elbánást a közbeszerzési eljárásban a Magyar Köztársaságnak és az Európai Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nyújtani.

(6) A közbeszerzési eljárás nyelve a magyar, az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban lehetővé teheti - de nem követelheti meg - a magyar helyett más nyelv használatát is.

A fentiekből látható, hogy míg a két korábbi, már hatályon kívül helyezett közbeszerzési törvény alapelvei a verseny tisztaságát, nyilvánosságát, az esélyegyenlőséget, egyenlő bánásmódot és a nemzeti elbánást kívánták érvényre juttatni, addig a harmadik Kbt.

¹² 2015.EI.II.JGY.E.1.1. szám 15. oldal.

¹³ Dr. Sára Katalin: alapelvek a közbeszerzési eljárásban, Közbeszerzési Szemle, 2012. 11. évf. 11. szám 46. old.

beemelte az alapelvi rendelkezések körébe, hogy az ajánlatkérőnek a hatékony és felelős gazdálkodás elve szerint kell eljárnia a közpénzek felhasználásakor. Ez összefüggésben áll azzal, hogy 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény külön fejezetben foglalkozik a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal, továbbá a közpénzek kapcsán kifejezetten rendelkezik az átláthatóság követelményéről, amely szintén első ízben jelenik meg a harmadik Kbt. alapelvi rendelkezései között. E helyen lényegesnek tartom megjegyezni, hogy 2011. december 31. napján lépett hatályba az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, amelyek szintén rögzítették a közpénzek felhasználása, illetve a nemzeti vagyon kezelése kapcsán a felelős és hatékony gazdálkodás elvét.

Újdonságként jelent meg az alapelvi rendelkezések körében a jóhiszeműség és tisztesség, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye, amelyet a magánjog területéről emelt át a jogalkotó a közbeszerzési jogba. A Ptk. 1991. évi novellája „recipialta” a BGB 242. §-ában először megfogalmazott „Treu und Glauben” elvét.¹⁴ A harmadik Kbt. ezen alapelvnek megfelelő magatartást mind az ajánlatkérőktől, mind a gazdasági szereplőktől megköveteli. A harmadik Kbt.-hez fűzött indokolás rámutat, hogy a közbeszerzési jog területe szorosan kötődik a gazdasági élethez, ezért szükséges, hogy a közbeszerzési eljárásban érvényesüljön a tisztességtelen eljárás tilalma.

A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének alapelvi szinten való rögzítése azt a célt szolgálja, hogy az új közbeszerzési törvény tételes rendelkezéseinek alkalmazása ne vezethessen a törvény rendeltetésével ellentétes eredményre. Ahogy az Alkotmánybíróság a 18/2008. (III. 12.) számú határozata III.3. pontjában kifejtette: a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány és a jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alapelvével összefüggésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az alanyi

jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik.¹⁵

Az új közbeszerzési törvény a gyakorlati alkalmazása során beváltotta a hozzá fűzött reményeket a tekintetben, hogy az alapelvek előtérbe helyezésével hatékonyabb fellépést tett lehetővé a visszaélészerű magatartásokkal szemben. A Közbeszerzési Döntőbizottság ismét számos határozatában állapított meg alapelvi jogsérelmet, ami jól mutatja, hogy az alapelvek újra irányítúként szolgáltak a közbeszerzési jogalkalmazásban.

4. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény megalkotása körülményei, céljai és alapelvei

2010-ben jelent meg az Európai Bizottság Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája című közleménye, amely arra vonatkozóan fogalmazott meg javaslatokat, hogy Európa mely területek fejlesztése útján lesz képes kilábalni a globális pénzügyi válságból. Eszerint az Európa 2020 stratégia az alábbi három terület fejlesztését tekintette elsődlegesnek. A tudásra és az innovációra épülő gazdaság kialakítása, versenyképesebb gazdaság erősítése, a foglalkoztatottak számának növelése és gazdasági, szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság megvalósítása. Az uniós jogalkotó e célok elérése egyik eszközeként nevezte meg a közbeszerzést, amely abban az esetben fogja megfelelően szolgálni a gazdasági növekedést, amennyiben a szabályozási rendszer – a megváltozott gazdasági környezethez igazítás céljából – felülvizsgálatra kerül. A még ekkor hatályos közbeszerzési irányelvek (2004/17/EK és 2004/18/EK) célja az egységes belső piac, valamint az átlátható közbeszerzés megteremtése volt, amely célok 2010-re megvalósultak. Az uniós jogalkotó ezért olyan új irányelvek kidolgozását javasolta, amelyek az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása mellett hatékonyan támogatják a környezetvédelem, az innováció és a szociális szolgáltatások területeit.

¹⁴ Lábady Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része, Dialóg Campus Budapest-Pécs 2002, 142. old.

¹⁵ 18/2008. (III. 12.) AB határozat III.3. pont.

Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa 2014. február 26-án fogadta el a közbeszerzésekre vonatkozó új irányelveket:

- a közbeszerzésekről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvet,
- a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelvet, továbbá
- a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelvet.

Az új közbeszerzési tárgyú irányelvek 2014. március 28. napján kerültek kihirdetésre az Európai Unió Hivatalos Lapjában és a vonatkozó uniós szabályokkal összhangban a kihirdetést követő huszadik napon léptek hatályba. A korábbi, 2004-es irányelvekben szereplő közbeszerzési szabályok felülvizsgálatára és modernizálására a közkiadások hatékonyabbá tétele, a kis- és közép-vállalkozások esélyegyenlőségének elősegítése és az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott célok megvalósítása érdekében került sor.

Az új közbeszerzési tárgyú irányelvek elfogadása következtében jelentősen módosult az uniós közbeszerzési jog, amely miatt szükségessé vált a hazai közbeszerzési szabályozási rendszer felülvizsgálata is, melynek eredményeként Magyarország Országgyűlése elfogadta a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényt (a továbbiakban: új Kbt.), amely 2015. november 1-jétől hatályos.

4.1 A negyedik Kbt. céljai és alapelvei

A nemzeti jogalkotó úgy ítélte meg, hogy az újonnan elfogadott közbeszerzési irányelvekben megfogalmazott célkitűzések elérésének legmegfelelőbb módja egy új közbeszerzési törvény elfogadása. Az új törvény előkészítése során a jogalkotó kiemelt hangsúlyt fektetett az eljárások átláthatóságának biztosítására, az eljárások egyszerűsítésére, a vállalkozásokat terhelő adminisztrációs terhek csökkentésére és a hatékony verseny érvényesülésére.

A negyedik Kbt. az alábbi célokat nevesíti a preambulumban: a közpénzek hatékony felhasználásának

átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódása, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése.

A negyedik Kbt. célkitűzései nem sokban különböznek a 2011. évi Kbt.-ben megfogalmazottaktól. A jogalkotó a közösségi irányelvekben megjelenő szemléletváltást a tételes rendelkezések körében jeleníti meg. A negyedik Kbt. céljai között újdonságként jelenik meg a korábbiakhoz képest, hogy a jogalkotó kifejezetten nevesíti a környezetvédelmi célkitűzéseket, továbbá a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése körében utal a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba történő bevonására. E jogalkotói célok beemelése a negyedik Kbt.-be a közbeszerzési irányelvek azon célkitűzésére reflektál, amely szerint a stratégiai szempontok hangsúlyosabb érvényesítésére kell törekedni a közbeszerzések terén. A helyi kis- és közepes vállalkozások bekapcsolása hozzájárul a foglalkoztatás növekedéséhez és a hatékonyabb allokációhoz, amely a segíti a szociális szempontokra, illetve a hatékony versenyre vonatkozó célkitűzések megvalósulását.

A negyedik Kbt. a korábbi szabályozáshoz hasonlóan rendelkezik az alapelvekről is annyi eltéréssel, hogy a 2014. március 15. napján hatályba lépett új Ptk. alapvető rendelkezéseire figyelemmel a rendeltetészerű joggyakorlás elve helyett a joggal való visszaélés tilalma került nevesítésre az új. Kbt. alapvető rendelkezései körében.

STATISZTIKA

Az oktatás nemzetgazdasági ág körébe tartozó közbeszerzések főbb jellemzői a 2019. évben

Káli Gabriella Mária, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

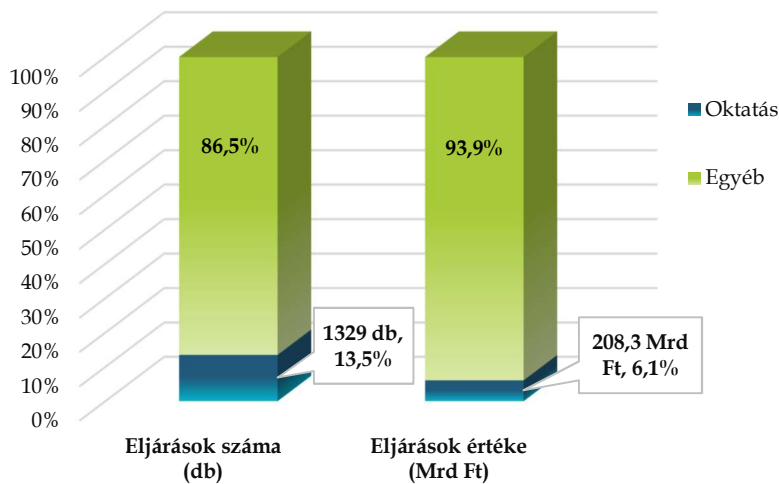
DOI:10.37371/KEP.2020.3.3

Címszavak: közbeszerzés, statisztika, oktatási, eljárásrend

Az oktatás nemzetgazdasági ág közbeszerzéseit a következő módszer szerint válogattuk ki a 2019. évre: a CPV kód alapján kerültek szűrésre azon eljárások, amelyek valamely oktatási tevékenységhez kötődtek, továbbá kiválasztottuk azon közbeszerzéseket is, amelyek az oktatási intézmények ellátására vonatkoztak, valamint az oktatási intézmények építésével, illetve felújításával álltak összefüggésben. Az oktatási intézmények esetén három csoport került meghatározásra: az iskola-előkészítést végző óvodák (ISCED¹ 0. szintje), a közoktatásba tartozó iskolák (ISCED 1-4. szintje), és a felsőoktatás (ISCED 5. és annál magasabb szintje) körébe tartozó intézmények. A beszerzés tárgya esetén a megszokott három kategória (építési beruházás, árubeszerzés, szolgáltatás) kiegészítésre került egy negyedikkel, a képzéssel, amely a szolgáltatás alkategóriájaként határozható meg. Ezzel elkülönítettük azon közbeszerzéseket, amelyek az oktatás valamilyen formáját rendelik meg a gazdasági szereplőktől, és a hagyományos felosztás megmaradt azoknak az eseteknek, amelyek az oktatási intézményeket támogatják.

Összességében elmondható, hogy az oktatás nemzetgazdasági ághoz 1329 db eredményes eljárás² kapcsolódott 2019-ben, ami a közbeszerzési eljárásokon belül 13,5%-ot tett ki. Összértékben 208,3 milliárd forintot fordítottak e beszerzésekre, ami 6,1 százaléka volt a közbeszerzések összértékének (1. ábra).

1. ábra: Az oktatáshoz kapcsolódó beszerzések aránya a közbeszerzésekben belül, 2019



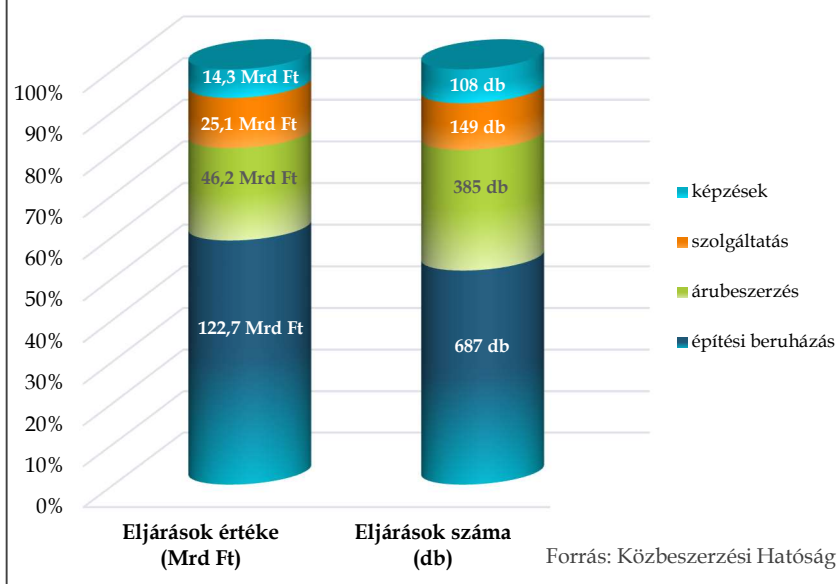
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az oktatáshoz kapcsolódó közbeszerzésekben belül a legnagyobb hányadot mind számban, mind értékben az építési beruházások tették ki (2. ábra): ez 687 db eljárást (51,7%) jelentett, 122,7 milliárd forint összértékben (58,9%). Ezt követték az árubeszerzések 385 db eljárással (29%), 46,2 milliárd forint összértékben (22,2%), majd a szolgáltatások 149 db eljárással (11,2%), amelyek értéke 25,1 milliárd forintot (12,%) tett ki. Képzések beszerzésére 108 db (8,1%) eljárás esetén került sor, 14,3 milliárd forint összértékben (6,9 %).

¹ The International Standard Classification of Education (ISCED): Az oktatás egységes nemzetközi osztályozási rendszere.

² Az adatok nem tartalmazzák azon eljárásokat, amelyek keretmegállapodás megkötésére irányultak.

2. ábra: Az oktatási közbeszerzések megoszlása a beszerzés tárgya szerint, 2019



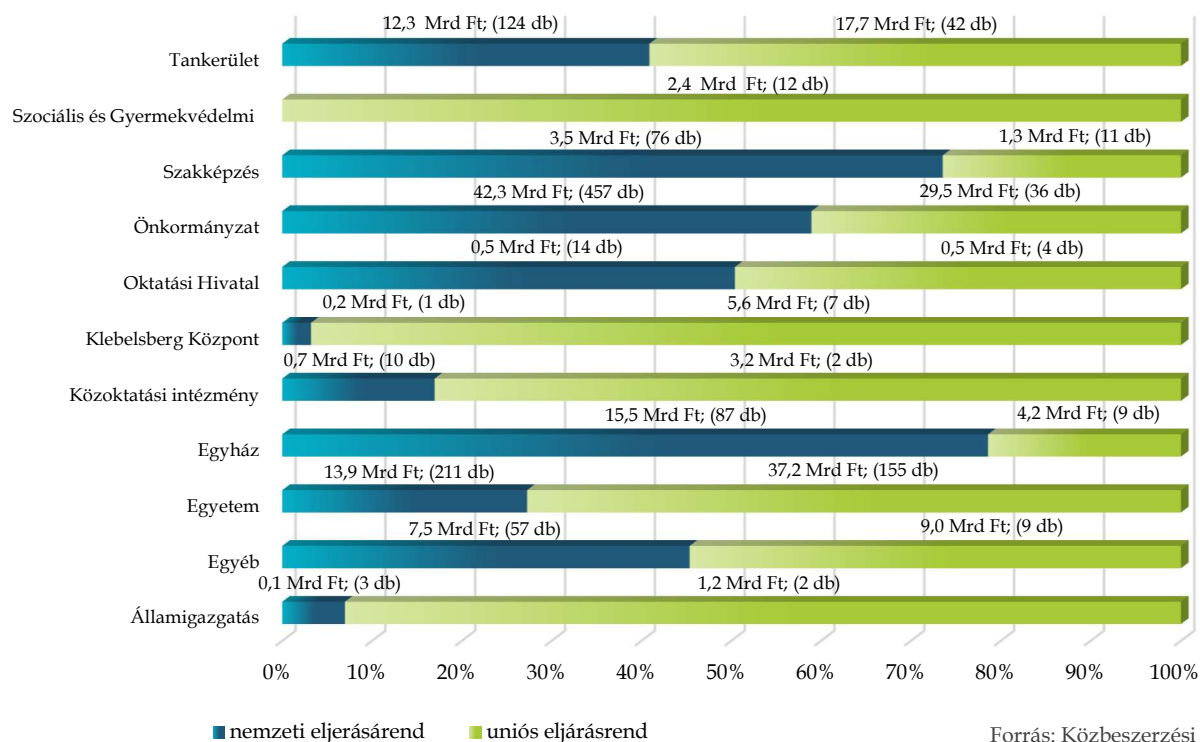
bonyolították le közbeszerzési eljárást. A nemzeti eljárásrendű közbeszerzések számának és értékének aránya az egyháznaknál volt a legmagasabb, miközben az uniós eljárásrendű közbeszerzések esetén ez a szociális és gyermekvédelemlnél fordult elő.

A tavalyi évben az összes oktatáshoz kapcsolódó közbeszerzés 78,3 százalékát nemzeti-, 21,7 százalékát pedig uniós eljárásrendben bonyolították le. A nemzeti eljárásrendben az oktatáshoz kapcsolódó eljárások 96,4 milliárd forintot, az uniós eljárásrendű közbeszerzések pedig 111,9 milliárd forintot alkottak. Az 3. ábrán látható, hogy mind értékben, mind az eljárások számát tekintve a legtöbb oktatáshoz kapcsolódó közbeszerzést az önkormányzatok bonyolították le (71,7 milliárd Ft; 493 db), őket követték

A 3. ábrán látható adatok azt mutatják, hogy az oktatás nemzetgazdasági ágban kiírt közbeszerzésekhez köthető ajánlatkérők a nemzeti, illetve uniós eljárásrend szerint 2019-ben mekkora számban és értékben

az egyetemek (51,1 milliárd Ft; 366 db), és a tankerületek (30 milliárd Ft; 166 db).

3. ábra: Az oktatási közbeszerzések eljárásrend szerinti megoszlása az ajánlatkérők szerint, 2019-ben



1. táblázat: Az oktatási intézmények által igénybe vett szolgáltatások száma (db) és értéke (millió Ft), 2019. év

Szolgáltatások	50 millió Ft alatt		50-200 millió Ft között		200 millió és 1 milliárd között		1 milliárd felett	
	száma	értéke	száma	értéke	száma	értéke	száma	értéke
Diákmunka			3	253,6				
Egészségbiztosítás	2	60						
Étkeztetés	4	104,3	7	769,2	5	1913,6	3	11066,1
Gép karbantartás	5	180,7	7	588,1	2	669,9		
Hatósági feladatok	5	96,9	2	166,1				
Informatika	4	62,6			2	624,8		
Közüzemi szolgáltatás	15	407,2	15	1463,6	1	700,4	1	1488,9
Neptun	3	136,9	1	67,6	4	1224,7		
Nyomda	8	249,5	1	65				
Pénzügyi, biztosítási szolgáltatások	2	63,8	3	252,7	1	451,6		
Reklám, piackutatás	2	27,8						
Rendezvényszervezés	17	437,1	8	699,2				
Szakértői munka	3	60,9	1	83,8	1	295,3		
Személyszállítás	8	133,7	3	296,8				
Összesen	78	2021,4	51	4705,7	16	5880,3	4	12555

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az oktatási intézmények által igénybe vett szolgáltatások megoszlását a szolgáltatás típusa szerint az 1. táblázat tartalmazza.

Az eljárások számát tekintve a legtöbb közbeszerzést a közüzemi szolgáltatások³ (32 db) igénybevételére folytatták le, ezt követte a rendezvényszervezés (25 db), majd az étkeztetés (19 db). A legnagyobb értékű szolgáltatásokat az étkeztetés (13,9 Mrd Ft), a közüzemi szolgáltatások (4,1 Mrd Ft), és fej-fej mellett a gépek, berendezések karbantartása és a Neptun rendszer üzemeltetése alkották (1,4 Mrd Ft).

A 4. ábrán lévő adatokból látható, hogy az oktatási tevékenységhez kapcsolódó szolgáltatásokon belül legnagyobb számban és értékben az egyetemek bonyolítottak le közbeszerzéseket a 2019-es évben (69 db; 11,4 Mrd Ft), megelőzve az önkormányzatokat (30 db, 9,2 Mrd Ft). A szolgáltatásokon belül az egyetemek a legtöbb pénzt étkeztetésre (5,3 Mrd Ft),

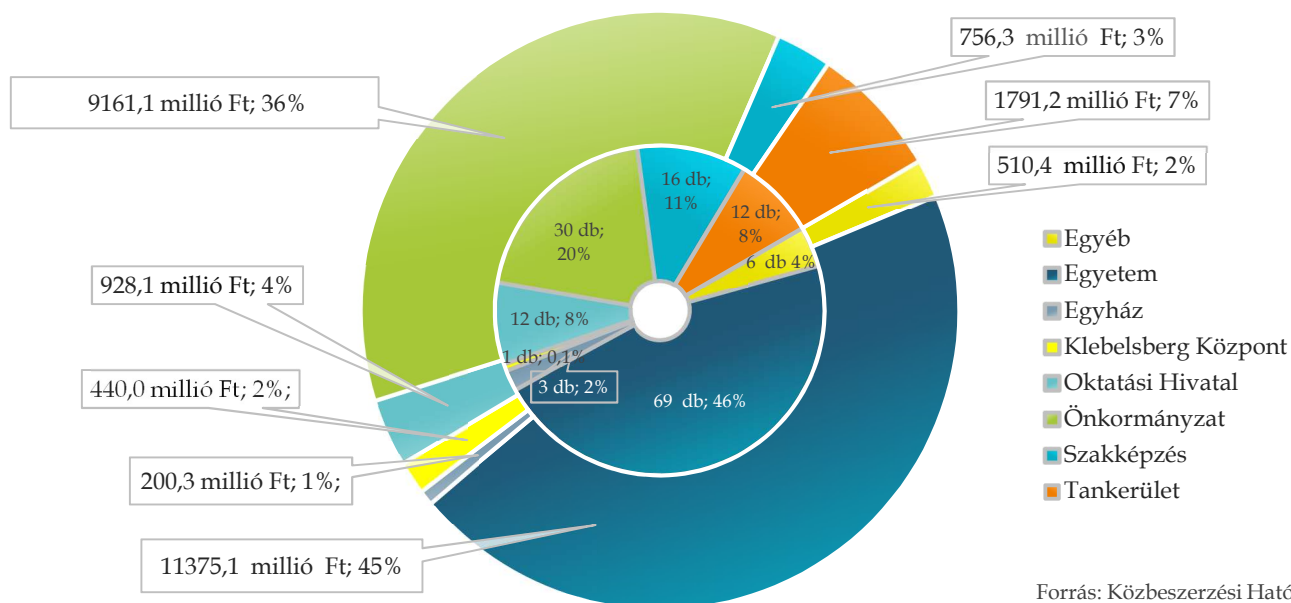
közüzemi szolgáltatásra (1,9 Mrd Ft), és a gépek, berendezések karbantartására fordították (1,4 Mrd Ft), miközben az önkormányzatok 8,5 milliárd forintot költöttek étkeztetésre.

Az oktatási intézmények által igénybe vett árubeszerzések megoszlását az árubeszerzés típusa szerint az 2. táblázat tartalmazza.

Hasonlóan a szolgáltatásokhoz, az árubeszerzések esetén is a legfontosabb tételek között szerepelt az, ami az intézmények fenntartásához elengedhetetlenül szükséges: a gáz, villany és hőszolgáltatás biztosítása érdekében 78 db eljárást bonyolítottak le, melyek együttes értéke 23,8 milliárd forintot tett ki. Ezt követték az egyetemek labor eszköz beszerzései. (121 db; 9,4 Mrd Ft), valamint az informatikai eszközök beszerzése (58 db; 7,6 Mrd Ft).

³ A közüzemi szolgáltatások kategóriája magába foglalja a takarítást, a hulladékelszállítást, és a vezetékes telefonszolgáltatást.

4. ábra: Az ajánlatkérők típusa a szolgáltatások körében kiírt oktatási közbeszerzések esetén, 2019-ben

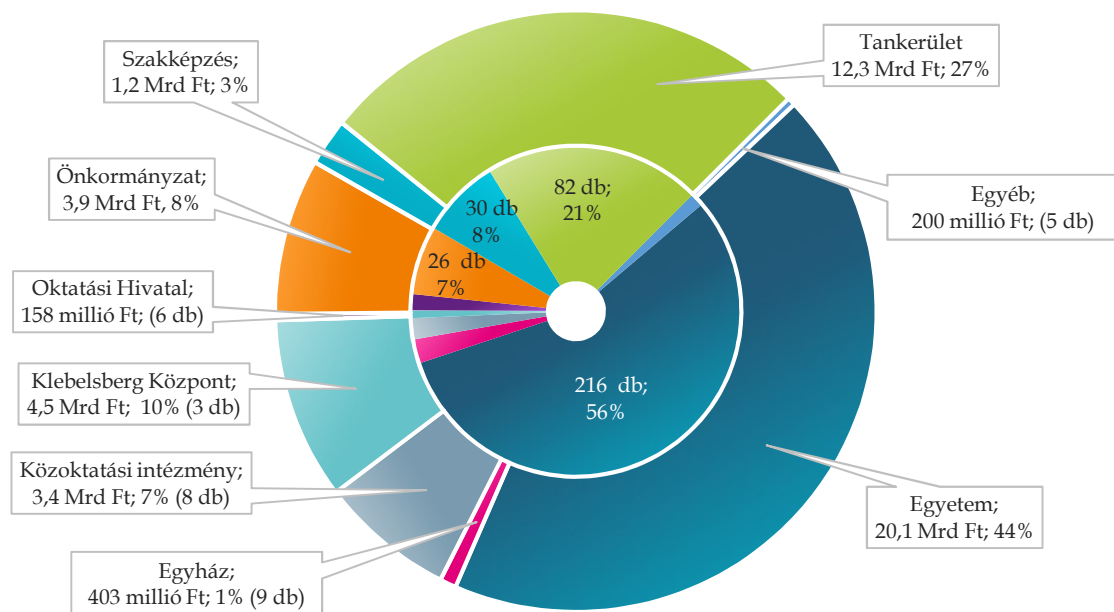


2. táblázat: Az oktatási intézmények által igénybe vett árubeszerzések száma (db) és értéke (millió Ft), 2019. év

Szolgáltatások	50 millió Ft alatt		50-200 millió Ft között		200 millió és 1 milliárd között		1 milliárd felett	
	száma	értéke	száma	értéke	száma	értéke	száma	értéke
Audio-vizuális eszközök	5	51,1						
Bútor	26	507	5	552,9	1	227,6		
Egyéb	20	382,1	2	247,1	1	207,7		
Élelmiszer	3	91,6	1	145,1				
Energia beszerzés	21	678,5	35	3814,9	16	6468,9	6	12847
Gépjármű beszerzés	6	58,7	3	171				
Informatika	47	791,1	8	490,3	1	433,1	2	5869,3
Irodaszer	1	14						
Konyhai berendezések	2	14,8						
Labor eszközök	76	1773,8	37	3449,5	7	2211,4	1	2035,6
Nyomtató	2	51,6		0				
Orvosi eszközök	3	74,5		0				
Óvoda eszközök	2	16,9		0				
Reklámanyag	2	50,8	1	59,9				
Sporteszköz	5	58,3	1	93,2				
Szakirodalom	5	153,3	4	282,6	1	332,7		
Taneszköz beszerzés	17	200,9	6	727,1				
Tisztítószer	1	10,4	1	55	1	462,3		
Összesen	244	4979,6	104	10088,4	28	10343,8	9	20752

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

5. ábra: Az ajánlatkérők típusa az árubeszerzés körében kiírt oktatási közbeszerzések esetén, 2019-ben



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A legtöbb pénzt az oktatáshoz kapcsolódó árubeszerzéseken belül az egyetemek költötték el, összesen 20,1 milliárd forintot (5. ábra). Őket követték a tankerületek (12,3 Mrd Ft), valamint a Klebsberg Központ (4,5 Mrd Ft) és az önkormányzatok (3,9 Mrd Ft).

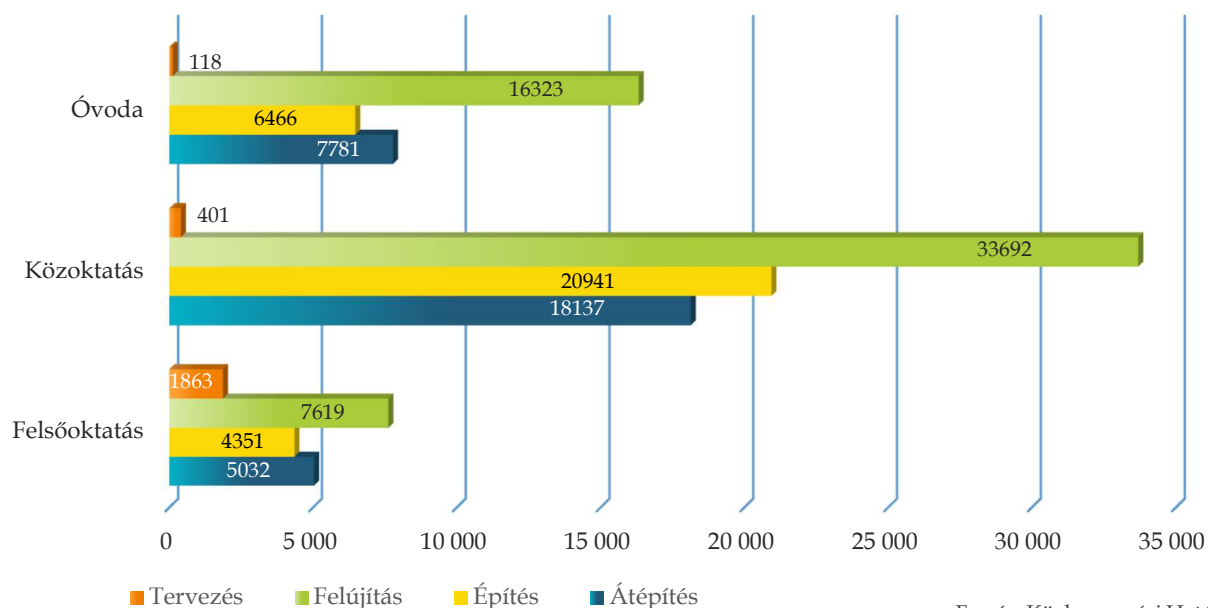
Az oktatási intézmények építési beruházásai esetén két fő szempont került figyelembe vételre: az egyik, hogy milyen célból valósították meg a közbeszerzést, a másik, hogy az oktatás mely területén hasznosult. A közbeszerzés tárgya szerint így ebben az esetben négy csoportot különítettünk el. Elsőként a tervezés, amelyek esetén egy jövőben megvalósuló beruházás előkészítését végzik el (ez szolgáltatásnak is tekinthető, de miután szorosan kapcsolódik az építőiparhoz és sok esetben nem különül el az építkezéstől, tartalmilag ide sorolható). A másik csoport a felújítás, ahová azon közbeszerzések tartoznak, amelyek által a már meglévő épületek korszerűsítését, felújítását, állagmegóvását végzik el (ez sok esetben energetikai felújítást jelentett, pl. korszerű fűtés kialakítását, nyílászárók cseréjét, az épület szigetelését). Az átépítésbe azon közbeszerzések kerültek, amelyekben nem csupán az épület felújítását

vállalták, hanem új helyiségek kialakítását is⁴ (itt szűrésre kerültek azon eljárások, ahol az átépítés célja bölcsőde kialakítása volt, mert ezen intézménytípus a szociális ellátás körébe tartozik). Az építés kategória az újépítésű épületek kivitelezését tartalmazza, továbbá ide kerültek azok a közbeszerzések is, amelyek tárgya műszaki ellenőri tevékenység volt.

2019-ben óvodai beruházásra 285 db közbeszerzést nyertek el 30,7 Mrd forint összértékben, amelyen belül az önkormányzatok részesedése 90 százalékot tett ki (256 db, 27,6 Mrd Ft). A közoktatás esetében 309 db eljárás zárult eredményesen, összesen 73,2 Mrd forint értéket alkotva. E csoporton belül a legnagyobb összeget, 29 Mrd forintot (127 db eljárásban) itt is az önkormányzatok fizették, őket a tankerületek követték 15,7 Mrd forinttal (67 db eljárás), nem sokkal meghaladva az egyházakhoz tartozó 15 milliárd forintos értéket (60 db eljárásban). A felsőoktatásban 93 db közbeszerzés volt, 18,9 Mrd forint összértékben, ebből az egyetemekhez 86 db eljárás tartozott 17,7 Mrd forint értékben (6. ábra).

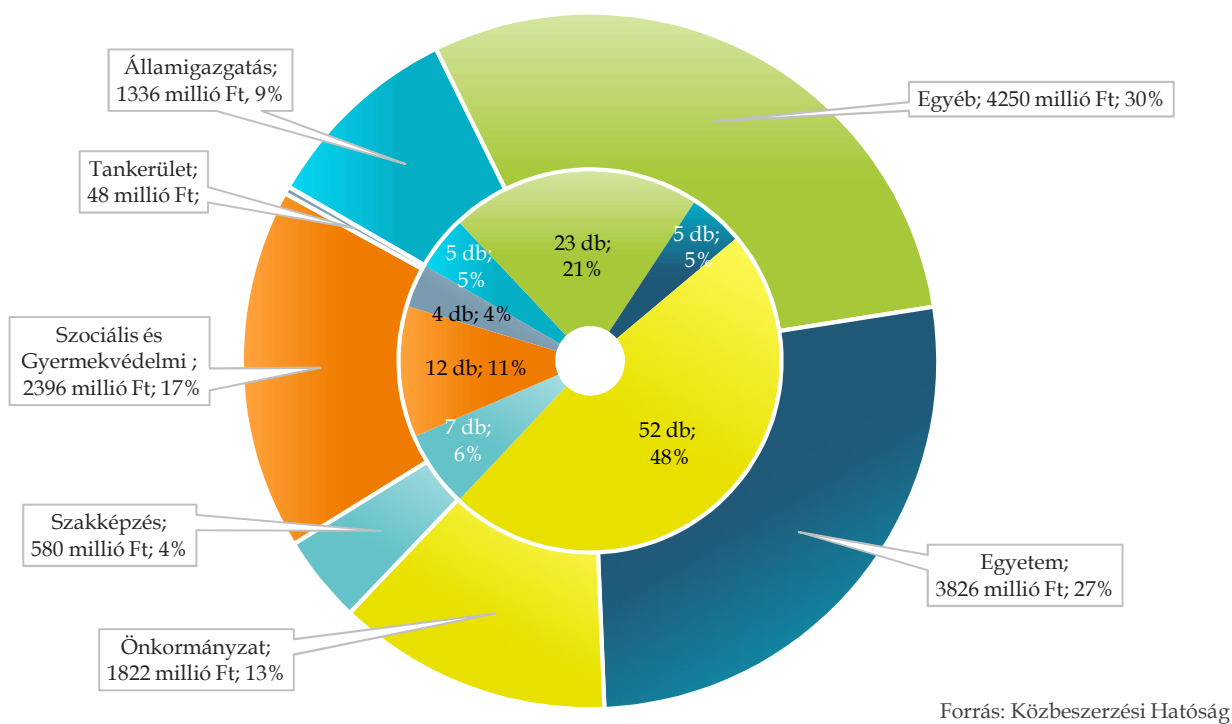
⁴ Az önkormányzatok által megrendelt felújítások és átépítések gyakran több egymástól eltérő rendeltetésű épületre vonatkoztak, így a szerződéses adatok felhasználásával korrigálásra kerültek a közbeszerzések értékei úgy, hogy azok csak az oktatási célú részek értékeit tartalmazzák.

6. ábra: Az építési beruházások értéke (millió Ft) az oktatási közbeszerzéseken belül, 2019



Az oktatási intézmények által igénybe vett képzések megoszlását az egyes ajánlatkérők típusa szerint a 7. ábra tartalmazza:

7. ábra: Ajánlatkérők megoszlása képzési tárgyú oktatási közbeszerzéseken, 2019

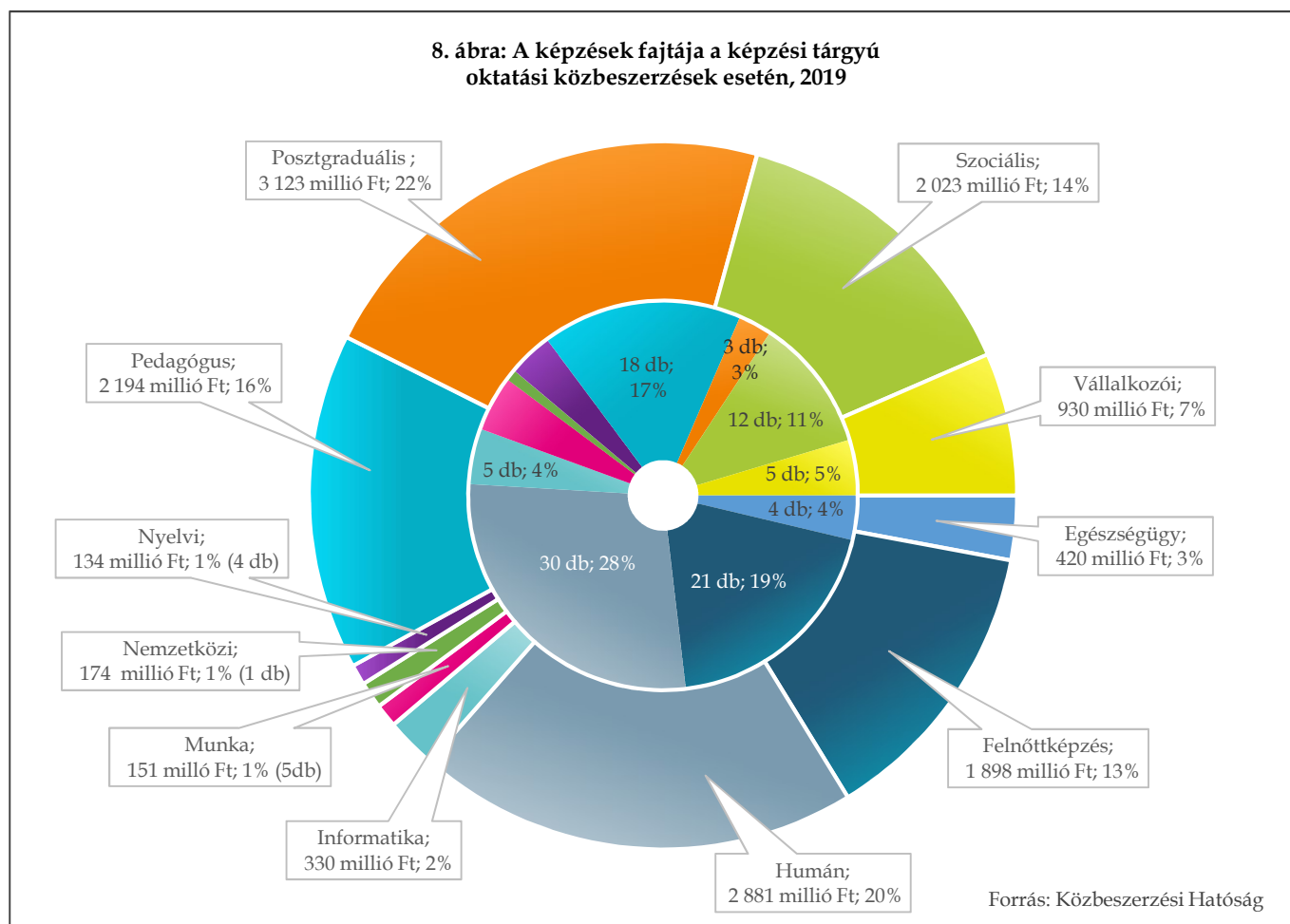


Az ábrán lévő adatokból látható, hogy képzéshez kapcsolódó közbeszerzéseken belül legnagyobb számban az önkormányzatok bonyolítottak le eljárásokat a 2019-es évben (52 db), a fennmaradó közel 50 százalékon számos intézmény osztozott. Az eljárások értékét tekintve az egyetemek 3,8 Mrd forintot tettek ki, megelőzve a szociális és gyermekvédelmi intézményeket (2,4 Mrd Ft) és az önkormányzatokat (1,8 Mrd Ft).

A 8. ábrán a képzések típusa szerinti megoszlás található a 2019. évre vonatkozóan, az eljárások száma és értéke alapján. A posztgraduális, az egészségügyi és a pedagógus képzések keretében legfőképp szakmai továbbképzésekhez kerestek oktatót.

A humán képzések közé vezetői továbbképzések, illetve kompetenciafejlesztések tartoztak, míg a szociális képzések a szociális területen dolgozók fejlesztését tűzték ki célul. A felnőttképzések közé az OKJ-s végzettséget adó képzések kerültek, míg azok a képzések, amelyek a tartósan munkanélküli embereket segítik a munkába állásban, a „munka” elnevezésű csoportba tartoztak. A vállalkozóvá válást segítik a vállalkozói képzések, miközben az egy darab nemzetközi képzés keretében a szálláshelyszolgáltatás területén dolgozó vállalkozók részére szerveztek olyan képzést, melynek a gyakorlati része több külföldi országot érintett.

8. ábra: A képzések fajtája a képzési tárgyú oktatási közbeszerzések esetén, 2019



Forrás: Közbeszerzési Hatóság