



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2020. II. évfolyam 6. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

Közbeszerzések? Legyen **APP** rakész!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTEŚITŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFIGYELŐ • HIRDETMEÑYEK • 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 6. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László,

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László,

Közbeszerzési Hatóság, elnök

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, főtítká

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:

Lónyainé Kaczur Piroska,

Ancsinné Dr. Sutyinszki Petra,

Gazdasági Versenyhivatal, elnöki

főtanácsadó

Tördelő:

Kroneraff Péter

Közbeszerzési Hatóság,

infrastruktúraüzemeltetési koordinátor

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, informatikai

koordinátor

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítká

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

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai

(Dr. Vén Gergely, Dr. Flek Livia) 3

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva)..... 15

D.38/10/2019. számú határozat 15

D.362/16/2019. számú határozat 19

D.54/10/2020. számú határozat 28

Közbeszerzési iránytű..... 30

A koronavírus járvány okozta helyzettel összefüggő szerződésmódosítások közbeszerzési jogi megítéléséről szóló közlemény

(Dr. Várhomoki-Molnár Márta)..... 30

Mérlegelési és diszkrecionális jogkörön alapuló döntések a közbeszerzések területén II.

(Dr. Pfeffer Zsolt PhD)..... 33

Zöld értékelési szempontok a fenntartható közbeszerzések megvalósítása érdekében I. rész

(Dr. Paksi Gábor) 44

Statisztika (Rezső Orsolya)

A környezetvédelmi szempontokat tartalmazó közbeszerzések 2019. évi alakulásának statisztikai elemzése 55



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

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

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2020. júniusi számának a Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata – többek között – részletesen kitér az aránytalanul alacsony ár indokolása esetén a kiegészítő indokolás tartalmi korlátjaira, a hiánypótlás, az összeférhetetlenség és az ajánlati biztosíték jogintézményével kapcsolatos egyes kérdésekre, foglalkozik továbbá az ajánlatkérői minőség megállapításával, valamint egyes kizáró okok fenn nem állásának igazolási módjával is.

A jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban ismertetett három jogeset a közbeszerzési igényét megvalósító ajánlatkérőnek az alkalmassági feltételek és az értékelési szempontrendszer meghatározására vonatkozó kötelezettségével kapcsolatos. A válogatás témája kapcsán a Szerző hangsúlyozza, hogy az alkalmassági és az értékelési szempontrendszer a közbeszerzési eljárások központi feltételei, amelyek az adott szerződés teljesítésére ténylegesen képes ajánlattevő és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását szolgálják a beszerző ajánlatkérő számára.

A Közbeszerzési iránytű rovatban e hónapban három témában olvashatnak szakcikket. Az első írás a Miniszterelnökségnek a koronavírus járvány okozta helyzettel összefüggő szerződésmódosítások közbeszerzési jogi megítéléséről szóló közleményét ismerteti. Az ezt követő cikk a Közbeszerzési Értesítő Plusz 2020. évi V. számában Mérlegelési és diszkrecionális jogkörön alapuló döntések a közbeszerzések területén címmel megjelent írás folytatása. A cikk második részében az eljárási költségek vizsgálatának alapvető jellemzői, a mérlegelésre épülő határozatok indokolásának, valamint az ajánlatkérők döntési mozgásterének főbb problémái kerülnek áttekintésre. A harmadik tanulmány a zöld értékelési szempontok közbeszerzési kérdéseivel foglalkozik, melynek jelen kiadványban publikált első része a jogi keretrendszer és az ide vonatkozó jogesetek bemutatásával foglalkozik. A szerző a szakcikk később megjelenő második részében az életciklusköltség-számítási módszerrel foglalkozik majd, különös tekintettel a járművek beszerzésére.

A Statisztika rovat a környezetvédelmi szempontokat tartalmazó közbeszerzések 2019. évi alakulásának statisztikai elemzését tartalmazza.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Vén Gergely, jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság

Dr. Flek Livia, 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

Aránytalanul alacsony ár indokolás esetén a kiegészítő indokolás tartalmában, teljességében és pótolhatóságában meddig terjedhet az alap indokolásban elvárt tartalomhoz képest? Az adott esetben a kiegészítő indokolás

- lehet-e ismételten teljes körű,

- lehet-e teljes körű szöveges magyarázatot/ kiegészítést tartalmazó,

- vagy csak részleges kiegészítésekre, pontosításokra vonatkozhat?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 72. § (3) bekezdés alkalmazásának korlátja az, hogy az indokolás az ajánlatot és a korábbi indokolást nem módosíthatja.

A Kbt. 72. § (3) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az ajánlatkérő az indokolás elfogadhatóságának megítéléséhez – ha az elfogadhatóság kétséges – további kiegészítő indokolást kérhet az ajánlattevőtől, a többi ajánlattevő egyidejű értesítése mellett. Az ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tényt, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani ahhoz, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról. Az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.”

A kiegészítő indokolás az ajánlatkérő Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti indokolása elfogadhatóságának megítéléséhez szükséges, és nem egy újabb, teljesen új tartalmú árindokolás benyújtására irányul. Az ajánlattevő kiegészítő indokolásának a korlátja pedig az, hogy az nem állhat ellentmondásban az ajánlatával, illetve a korábban benyújtott árindokolásával. A Közbeszerzési Döntőbizottság D.7/10/2019. számú határozatában az alábbiak szerepelnek:

„42. Az indokolás meg nem felelőssége nem pusztán azt jelenti, hogy az adatok számszaki levezetése alapján az állapítható meg, hogy a megajánlott ár aránytalanul alacsony, hanem egyéb aspektusból – jelen esetben az adatok folyamatos módosítása, változtatása és egyéb számszaki eltérések miatt – nem megfelelő a kérelmező indokolása. Ez az eset, ha az ajánlattevő az árindokolások során az abban foglalt adatokat módosítja, az egyes költségelemeket átírja, újabb elemekkel bővíti. Amennyiben csupán magyarázza, kiegészíti a már megadott árindokolást, az önmagában nem vezet az ajánlat érvénytelenségének megállapításához.”

A Kbt. 72. § (3) bekezdésének utolsó mondata alapján az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető. Ilyen nem megfelelő indokolásnak tekinthető az, ha az ajánlattevő a Kbt. 72. § (1) bekezdés

szerinti indokolásban szereplő adatokat a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti kiegészítő indokolásban módosítja.

Azt, hogy a kiegészítő indokolás egyébként teljes körű szöveges magyarázattal, kiegészítéssel, vagy csupán részleges kiegészítésekkel, pontosításokkal tehető meg, esetről esetre, a körülmények gondos mérlegelésével és az indoklaskérés értelmezésével lehet megállapítani.

2. kérdés

Ha az ajánlatkérő alkalmazza Kbt. 81. § (5) bekezdése szerinti fordított értékelés-bírálatot, és a felhívásban előírja, hogy csak a legkedvezőbb és az azt követő két legkedvezőbb ajánlatot értékeli, majd bírálja, ezen ajánlatok érvénytelenné válása esetén tovább kell-e mennie a bírálatban ajánlatkérőnek? Ebben az esetben mindig csak a következő, azután meg a következő ajánlatot bírálja, vagy ebben az esetben – ha a felhívásban az előre meghatározott számú ajánlat mindegyike érvénytelen lett – az eljárást eredménytelenné kell-e nyilvánítani és a további ajánlatok nem értékelhetők?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint ilyen esetben az ajánlatkérő nem nyilváníthatja eredménytelenné az eljárást, hanem az értékelést és a bírálatot le kell folytatnia a többi ajánlattevő tekintetében is.

A Kbt. 81. § (5) bekezdése az alábbi rendelkezéseket 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. Ebben az esetben csak az értékelési sorrendben legkedvezőbb vagy a legkedvezőbb és az azt követő egy vagy több legkedvezőbb ajánlattevő tekintetében végzi el a bírálatot. A 69. § rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell azzal, hogy a bírálat során ilyenkor is biztosítani kell, hogy az összegezésben megnevezett nyertes - és ha az összegezésben meg kívánja nevezni, a második legkedvezőbb ajánlatot tett - ajánlattevő ajánlatának érvényességét az eljárást lezáró döntést megelőzően az ajánlatkérő az ajánlattevő nyilatkozatát alátámasztó igazolások vizsgálatára is kiterjedően teljeskörűen elbírálja.”

Az ajánlatkérőnek abban az esetben, ha az értékelési sorrendben legkedvezőbb és az azután legkedvezőbb – előre meghatározott számú – több ajánlattevő ajánlata

érvénytelennek bizonyul, akkor a fennmaradó többi ajánlattevő tekintetében kell ismételtlen lefolytatni a Kbt. 81. § (5) bekezdés szerinti fordított bírálatot.

A Kbt. 75. §-ában nem szerepel eredménytelenségi okként az az eset, ha a Kbt. 81. § (5) bekezdése szerinti legkedvezőbb és az azt követő egy vagy több legkedvezőbb ajánlattevő ajánlatát az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánítja oly módon, hogy van még fennmaradó ajánlat. Az eljárást az ajánlatkérő csak a Kbt. 75. §-ában meghatározott okból nyilváníthatja eredménytelenné.

3. kérdés

A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjában szereplő „valamely tétele és egységára” kifejezés értelmezéseként csak egyetlen vagy több tétel esetében van lehetőség a hiánypótlásra?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint egyszerre több tétel vagy egységár tekintetében is a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjába nem ütközve, jogszerűen pótolhatja az ajánlat hiányait az ajánlattevő.

A Kbt. 71. § (8) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása:

a) nem járhat a 2. § (1)-(3) és (5) bekezdésében foglalt alapelvek sérelmével és

b) 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.”

A valamely tétel vagy egységár a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint azt jelenti, hogy konkrétan meghatározott, megjelölt tételnek vagy egységárnak kell lennie, amelyből lehet egyszerre akár több is.

4. kérdés

Adott egy 100 %-ban állami tulajdonban levő gazdasági társaság (a továbbiakban: gazdasági társaság), amely felett a tulajdonosi (alapítói) jogokat az ajánlatkérő gyakorolja. Az ajánlatkérő első számú vezetője és a gazdasági vezetője jogosultak a gazdasági társaság feletti tulajdonosi joggyakorlásra, a vonatkozó alapítói döntések meghozatalára.

A gazdasági társaságnak van egy 100%-os tulajdonában álló gazdasági társasága (a továbbiakban: leányvállalat). A leányvállalatban közvetlen állami tulajdon nincs, a közvetett állami tulajdon aránya 100 %. Az ajánlatkérő a leányvállalat felett közvetlen befolyással nem rendelkezik annak stratégiai céljai meghatározásában és működésével kapcsolatos döntések meghozatalában. A leányvállalat feletti tulajdonosi (alapítói) döntések meghozatalára a gazdasági társaság első számú vezető tisztségviselője jogosult. Az ajánlatkérő vezetői és a gazdasági társaság, valamint a leányvállalat vezető tisztségviselői között nincs személyi átfedés.

Ezen tényállás mellett a Kbt. 25. § (2) bekezdés szerinti összeférhetlenségi ok megállapítható-e különösen abban az esetben, ha a közbeszerzési eljárás előkészítésében és lefolytatásában az ajánlatkérő nevében nem vesz részt olyan személy, aki az ajánlatkérő tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó gazdasági társasággal kapcsolatos feladatokat lát el?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a 25. § (2) bekezdése szerinti összeférhetlenségi ok fennállása nem csak abban az esetben lehet megállapítható, ha tulajdonosi összefüggés áll fenn az ajánlatkérő és az ajánlattevő között.

A Kbt. 25. § (2) bekezdése – a Kbt. 25. § (3) bekezdésével ellentétben – nem a formális tulajdonosi viszonyok fennállása esetén teszi megállapíthatóvá az összeférhetlenség fennállását – az ott rögzített tartalmi feltételek mellett –, hanem bármilyen, akár formális, akár informális kapcsolat fennállása esetén, ha ez a kapcsolat olyan, hogy az adott közbeszerzésben az ajánlatkérő nevében eljáró szervezet vagy személy a funkcióinak pártatlan gyakorlására nem lenne képes. Tehát egyrészt vizsgálni kell az ajánlatkérő és az ajánlattevő – aki a kérdésében foglalt tényállás szerint a leányvállalat nem pedig az azt tulajdonló gazdasági társaság – közötti kapcsolatot és azt, hogy ez az adott közbeszerzésre milyen hatással lehet. Önmagában tehát a kérdésében foglalt tényállás alapján nem zárható ki,

ugyanakkor az összeférhetlenség fennállását gyengíti, ha az ajánlatkérő nem von be az előkészítésbe, az eljárás lefolytatásába olyan személyt, aki az ajánlatkérő tulajdonosi jogkörébe tartozó gazdasági társasággal kapcsolatos feladatokat lát el.

A Kbt. 25. § (2) bekezdése szerint összeférhetetlen és nem vehet részt az eljárás előkészítésében és lefolytatásában az ajánlatkérő nevében olyan személy vagy szervezet – ide értve a közbeszerzési szolgáltatót, valamint az általa foglalkoztatottakat is –, amely funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlására bármely okból, így különösen gazdasági vagy más érdek vagy az eljárásban részt vevő gazdasági szereplővel fennálló más közös érdek miatt nem képes.

Az Európai Unió Bíróságának T-195/05. sz. ítélete szerint kizárólag akkor lehetséges az ajánlattevő közbeszerzési eljárásból történő kizárása, ha az összeférhetlenség nem hipotetikus, hanem valós. Ez nem azt jelenti, hogy önmagában az összeférhetlenség kockázata nem elegendő az ajánlat kizárásához. Az összeférhetlenség főszabály szerint csak a szerződés teljesítése során konkretizálódhat. A szerződés megkötése előtt az összeférhetlenség csak lehetséges, ezért az összeférhetlenség kockázatának értékelése szükséges. A kockázatnak ténylegesen megállapíthatónak kell lennie ahhoz, hogy az ajánlattevőt kizárják az eljárásból. Pusztán az összeférhetlenség eshetősége nem elegendő.

Az összeférhetlenség kockázata fennállásának valószínűségét növeli az a tény, hogy közvetett tulajdonosi kapcsolat áll fenn az ajánlatkérő és az ajánlattevő között, az összeférhetlenség kockázata fennállásának valószínűségét ellenben csökkenti az a tény, ha az ajánlattevő menedzsmentje, tényleges vezetése az ajánlatkérőtől függetlenül, önállóan működik, a közbeszerzési eljárásban történő részvételéről szóló döntését önállóan hozta meg.

5. kérdés

Egy közbeszerzési eljárás alapján megkötött építési beruházási tárgyú szerződés teljesítésében alvállalkozó működik közre. Az alvállalkozó az egyes részteljesítéseiről számlákat állított ki. A fővállalkozó az 5-6 hónappal korábban kiállított számlák tekintetében kér adóigazolást. A fővállalkozó az alvállalkozó által kiállított számlák fizetési határidején túl egyenlíti ki azokat, és ezen késedelmes teljesítések tekintetében kér az alvállalkozótól adóigazolást. Köteles-e az alvállalkozó ilyen esetben a fővállalkozó részére visszamenőlegesen adóigazolást adni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint visszamenőlegesen adóigazolást kérni nem lehet, a fővállalkozó csak a tényleges kifizetés időpontjától számított 30 napnál nem régebbi adóigazolást jogosult kérni.

Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 32/B. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A 32/A. § (1) bekezdés rendelkezéseinek alkalmazása során a havonta nettó módon számított 200 000 forintot meghaladó kifizetésnél ajánlattevő az igénybe vett alvállalkozónak a teljesítésért – visszatartási kötelezettség nélkül – abban az esetben fizethet, ha

- a) az alvállalkozó az ajánlattevő rendelkezésére bocsát a tényleges kifizetés időpontjától számított 30 napnál nem régebbi nemleges adóigazolást,
- b) az alvállalkozó a kifizetés időpontjában szerepel a köztartozásmentes adózói adatbázisban, vagy
- c) az ajánlattevő rendelkezésére bocsátja az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló kormányrendelet szerinti köztartozásmentes adózói minőségről szóló igazolást.”

Tehát egyrészt minden nettó 200 000 forint feletti kifizetés esetén szükséges az, hogy az alvállalkozó igazolni tudja a köztartozásmentességét, másrészt ezt a tényleges kifizetés időpontjában kell igazolni. Ha a fővállalkozó valamilyen okból késedelembe esik a kifizetéssel, akkor sem kérheti az alvállalkozói számla kiállításának időpontjára visszamenőlegesen a köztartozásmentességről szóló igazolást. Ennek oka az, hogy az

alvállalkozói köztartozásmentességnek a tényleges kifizetés időpontjában kell fennállnia, és nem adott esetben hónapokkal korábban.

Abban az esetben továbbá, ha a fővállalkozó annak ellenére teljesít kifizetést az alvállalkozó számára, hogy nem győződött meg annak köztartozásmentességéről, a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/B. § (2) bekezdése az irányadó:

„Az ajánlattevő az általános adóigazolás rendelkezésre bocsátása után az abban szereplő köztartozás erejéig visszatartja a kifizetést. Ha az általános adóigazolásban szereplő köztartozás ellenére az ajánlattevő elmulasztja a visszatartást, a kifizetés erejéig egyetemlegesen felel az alvállalkozót a kifizetés időpontjában terhelő köztartozásért. A visszatartási kötelezettség az általános forgalmi adóra nem terjed ki.”

Tehát, amennyiben a fővállalkozó a köztartozásmentesség igazolása nélkül teljesítette az alvállalkozónak az ellenszolgáltatást, akkor ezért a felelősséget neki kell vállalnia, szankciót a Kbt., a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet, illetve az egyéb közbeszerzési jogszabályok alapján nem alkalmazhat vele szemben. A fővállalkozó felelőssége a kivitelezést, illetve az alvállalkozókkal történő szerződéskötést és az együttműködést úgy megszervezni, hogy azok ne ütközzenek a közbeszerzési jogszabályokba.

6. kérdés

Megállapítható-e egy Zrt. ajánlatkérői minősége a Kbt. 5. § (2) bekezdés alapján, amennyiben beszerzésének tárgya árubeszerzés, valamint olyan szolgáltatásmegrendelése, amely nem kapcsolódik a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerinti építési beruházáshoz (például önállóan végzett kertészeti munkálatok, pálya-biztosítási feladatok)? A Zrt. beszerzését a Kbt. 5. § (1) bekezdésének hatálya alá tartozó ajánlatkérővel kötött támogatási szerződésből kívánja finanszírozni.

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság elöljáróban felhívja a figyelmet arra, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés – különösen az adott esetben releváns e) pontja – szerinti ajánlatkérői minőség a beszerzés forrásától függetlenül, folyamatosan, a beszerzési igénnyel bíró szervezet aktuális körülményei alapján minden esetben vizsgálendő.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint amennyiben a Zrt. beszerzési igénye olyan szolgáltatásra

irányul, amely nem kapcsolódik a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerinti építési beruházáshoz, illetve beszerzési igénye árubeszerzésre irányul, a Zrt. ajánlatkérői minősége a Kbt. 5. § (2) bekezdése alapján feltehetően nem állapítható meg, függetlenül attól, hogy e beszerzéseket a Kbt. 5. § (1) bekezdés szerinti ajánlatkérővel kötött támogatási szerződésből kívánja finanszírozni.

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

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

A fenti konjunktív feltételek bármelyikének hiányában a Kbt. 5. § (2) bekezdés szerinti ajánlatkérői minőség nem állapítható meg.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a Kbt. 5. § (2) bekezdés szerinti ajánlatkérői minőség tekintetében nem jelenthető ki általánosan a közbeszerzési kötelezettség alóli mentesség, az érintett szervezetnek mindig meg kell vizsgálnia az adott beszerzése vonatkozásában, hogy a Kbt. 5. § (2) bekezdés feltételei fennállnak-e.

Fentiekén túl a Kbt. 5. § (2) bekezdés szerinti ajánlatkérői minőség vizsgálata során az érintett szervezetnek különös figyelemmel kell eljárnia a beszerzési tárgy megállapítása kapcsán, előfordulhat ugyanis, hogy a beszerezni kívánt áru, megrendelni kívánt szolgáltatás és valamely, Kbt. 5. § (2) bekezdés a), b) pontja szerinti tevékenység oly módon kapcsolódik egymáshoz, hogy

együtt a fő tárgyat tekintve – a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) vagy b) pontja szerinti – építési beruházásnak minősülnek. Az ilyen, vegyes beszerzések tekintetében a Kbt. alapján az alábbi megállapítások tehetők.

Amennyiben a beszerzés egyes elemei tartalmaznak a Kbt. 5. § (2) bekezdés valamely pontja szerinti tevékenységet, mások pedig nem, akkor a Kbt. 23. § (1) bekezdésének első mondata az irányadó: e § rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha – a 22. §-ban foglalt eseteken kívül – egy beszerzés különböző elemeire eltérő jogi szabályozás vonatkozik – akár olyan módon, hogy e törvény alapján eltérő szabályok alkalmazandóak, akár olyan módon, hogy a beszerzés részben nem tartozik e törvény hatálya alá. A Kbt. 23. § (2) bekezdése szerint, ha a beszerzés különböző elemei objektíve nem szétválaszthatóak, és szükségszerűen egy szerződés tárgyát képezik, a szerződés megkötésére alkalmazandó szabályokat a beszerzés fő tárgya határozza meg.

Az ajánlatkérőnek tehát jelen esetben azt kell meghatároznia, hogy mi a beszerzés tárgya. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 22-24. §-a szerinti vegyes beszerzések szerinti 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 kiindulópont.

7. kérdés

Jogosan megtagadható-e a számla ellenértékének kifizetése arra hivatkozva, hogy a közbeszerzési eljárás során az ajánlatot forintban kellett megadni, a számla pedig „euro” alapú, azaz – az árubeszerzés tárgyú – közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés ellenszolgáltatásáról szóló számla pénzneme meg kell-e egyezzen a közbeszerzési eljárásban használt pénznemmel?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az, hogy megtagadható-e a kifizetés a szerződés szerződésszerű teljesítése esetén azon az alapon, hogy a forintban megállapított szerződéses értékre vonatkozó számla euróban lett kiállítva, azaz az ajánlatkérő a nyertes

ajánlattevő által kiállított számlát befogadja-e, elsődlegesen nem közbeszerzési jogi kérdés. Közbeszerzési jogi szempontból az árubeszerzés tárgyú közbeszerzési eljárás során közölt, illetve az ajánlattevő által vállalt, köztéttséggel terhelt feltételek megtartása, a közbeszerzési szerződésben foglalt feltételek szerződésszerű teljesítése, majd a vételár szerződés szerinti kiegyenlítésének megtörténte a hangsúlyos.

Az eljárás során az ajánlati ár forintban került megadásra – melynek következtében az ajánlattevő ajánlati köztéttsége is a forint értékű ajánlati árra állt be –, a szerződésben a termék ára forintban került rögzítésre, továbbá a vételár forintban történő kiegyenlítése lett meghatározva. A számla pénzneme nem került rögzítésre, a teljesítés szerződésszerűen megtörtént. Az ajánlatkérő a vételár forintban történő kiegyenlítésére vállalt szerződéses kötelezettséget.

A Kbt. tételesen nem rendelkezik az ellenszolgáltatás teljesítésének feltételeiről. A Kbt. 50. § (2) bekezdés i) pontja rögzíti azt a rendelkezést, hogy – közbeszerzési eljárást megindító felhívás alkalmazása esetén – a közbeszerzési eljárást megindító felhívás tartalmazza különösen az ellenszolgáltatás teljesítésének feltételeit vagy a vonatkozó jogszabályokra hivatkozást.

Jelen esetben az ajánlatkérő árubeszerzés tárgyában folytatta le a közbeszerzési eljárást, amire a fentiek alapján a Kbt.-ben nem szabályozott kérdések vonatkozásában a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szabályai irányadóak a kifizetés teljesítése tekintetében. A Ptk. 6:45. § (1) bekezdése a pénztartozás teljesítésének módjaként rögzíti, hogy – a Ptk. diszpozitív rendelkezéseinek megfelelően a felek eltérő megállapodásának hiányában – a pénztartozást a teljesítés helyén és idején érvényben lévő pénznemben kell megfizetni. A (2) bekezdés alapján a más pénznemben meghatározott pénztartozást a teljesítés helye szerinti jegybank által a teljesítés idején meghatározott árfolyam – ha ilyen nincs, a pénzügyi árfolyam – alapján kell átszámítani.

Fenti jogszabályi rendelkezések nem tartalmazzak megállapítást arra vonatkozóan, hogy az ellenérték szerződésszerű kifizetése ellenében, arra vonatkozóan a nyertes ajánlattevő milyen pénznemben elszámolt, milyen tartalmi és formai követelményeknek megfelelő számla kibocsátására köteles.

A számlaadási kötelezettséget, a számla kiállításának módját, annak alaki és tartalmi követelményeit, továbbá a devizában kiállított számla forint értékre történő átszámításának szabályait, illetve devizában kiállított számla esetén a fizetendő áfa megállapításának és feltüntetésének szabályait a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény, továbbá az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény rendelkezései tartalmazzák.

A számla elszámolhatóságának mikéntje szempontjából a kérdés megítélése során a kiállított számla tartalma is meghatározó szempont, valamint figyelemmel arra is, hogy a számla pénzneme szerződéses feltételként nem került meghatározásra, a kérdésben az ajánlatkérőnek kell döntést hoznia a rendelkezésére álló információk birtokában.

8. kérdés

Amennyiben az ajánlatkérő a Kbt. 81. § szerinti uniós értékhatárt elérő értékű nyílt közbeszerzési eljárásban az ajánlati felhívásban előírta, hogy az eljárásban való részvételt ajánlati biztosíték nyújtásához köti, azon ajánlattevők vonatkozásában, amelyek az ajánlati biztosítékot óvadékként az ajánlatkérő bankszámlájára történő befizetéssel teljesítették és még az összegezés kiküldése előtt, az eljárás bírálati szakaszában ajánlatuk érvénytelenségéről döntött ajánlatkérő és erről a Kbt. 79. § (1) bekezdésének megfelelően határidőben értesítést kaptak, abban az esetben a Kbt. 54. § (5) bekezdés a) pontja alapján az ajánlati biztosítékot mikor kell ajánlatkérőnek visszafizetnie? Befolyásolja-e a kérdés megítélését, ha az érintett közbeszerzési eljárás folyamatba épített ellenőrzés alá esik?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben az ajánlatkérő az eljárás bírálati szakaszában valamely ajánlattevő ajánlatának az érvénytelenségéről – közbenső döntéssel – dönt, és erről, valamint ennek részletes indokáról a Kbt. 79. § (1) bekezdésének megfelelően írásbeli tájékoztatást küld, abban az esetben a Kbt. 54. § (5) bekezdésének a) pontja alapján az ajánlatkérő az érvénytelenséggel érintett ajánlattevő ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását követő tíz napon belül köteles visszafizetni az ajánlati biztosítékot az érvénytelen ajánlatot tevő ajánlattevő részére, akkor is, ha a közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015 (X.30.) Korányrendelet és a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai

uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló Kormányrendeletben szabályozott folyamatba épített ellenőrzés szükséges a közbeszerzési eljárás vonatkozásában.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint egy ajánlat érvénytelenségéről szóló, döntéshozó által aláírt közbenső döntése közlésével hatályossá válik, azonban javasolt fokozott figyelemmel, és a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek maradéktalanul megfelelően eljárni a közbenső döntés meghozatalakor, figyelemmel arra, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatásának ellenőrzése során észlelt szabálytalanság, illetőleg (nem reparálható) közbeszerzési jogsértés esetében a Kormányrendeletekben nevesített illetékes szervek/személyek jogosultak adott esetben szabálytalansági/jogorvoslati eljárást kezdeményezni.

A Kbt. 54. § (5) bekezdése alapján az ajánlati biztosítékot vissza kell fizetni

a) az ajánlattevők részére az ajánlati vagy ajánlattételi felhívás visszavonását, ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását, vagy az eljárás eredményéről az ajánlattevőknek megküldött értesítést követő tíz napon belül.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az 54. § (5) bekezdésének a) pontjában „vagy” kötőszóval felsorolt eljárási cselekmények esetében nem az ajánlatkérő döntésén múlik, hogy mely eljárási cselekmény megvalósulása esetén fizeti vissza az ajánlati biztosítékot az ajánlattevőnek. Ha valamely, a felsorolásban szereplő eljárási cselekmény megvalósul – és az ajánlattevőre nem vonatkozik a Kbt. 54. § (5) bekezdésének b) pontja, valamint nem áll fenn a Kbt. 54. § (4), (6) vagy (7) bekezdésében foglalt esetek valamelyike –, abban az esetben, az adott eljárási cselekmény megvalósulásának időpontját követő tíz napon belül az ajánlatkérő köteles visszafizetni az ajánlati biztosítékot az ajánlattevő(k)-nek. Ezt az álláspontot erősíti az a tény is, mely szerint az ajánlati biztosíték az ajánlati kööttség megtartását hivatott biztosítani, azonban az ajánlattevő ajánlatának érvénytelenné nyilvánításával az ajánlattevő ajánlati kööttsége megszűnik, ezáltal az ajánlati biztosíték elveszti garanciális jellegét.

9. kérdés

Helyes-e az az értelmezés, miszerint a Kbt. 104. § (2) bekezdése alapján, keretmegállapodások esetében „közbeszerzési eljárás” alatt a keretmegállapodás 1. részének

lefolytatását kell érteni, melynek eredményeként megkötésre kerül maga a keretmegállapodás? Helyes-e az a megállapítás, miszerint a keretmegállapodás 2. részének lefolytatására indított közvetlen megrendelés, írásbeli konzultáció, versenyújra-nyitás nem minősül a fentiek szerinti „közbeszerzési eljárásnak”, hanem megkötött keretmegállapodás alapján beszerzés megvalósításának? A keretmegállapodás 2. részének lefolytatása eredményeként megkötött egyedi szerződések esetében – beleértve a Központosított Közbeszerzési rendszeren keresztül lefolytatott keretmegállapodás 2. része eredményeként megkötött egyedi szerződések is – nem alkalmazandó a Kbt. 43. § (1) bekezdés b) pontja szerint meghatározott, CoRe rendszerben történő közzétételi kötelezettség?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 43. § (1) bekezdés b) pontja alkalmazásában – az állásfoglalás kérés tekintetében – keretmegállapodás esetén mind a keretmegállapodást, mind pedig az annak alapján kötött egyedi szerződések figyelembe kell venni, melynek alapján az ajánlatkérőnek a CoRe rendszerben történő közzétételi kötelezettsége valamennyi szerződés, így a keretmegállapodás második szakaszában, a Kbt. 105. §-a szerint megkötött egyedi szerződések tekintetében is fennáll.

A Kbt. 104. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő közbeszerzését keretmegállapodás útján is megvalósíthatja. Ennek a sajátos beszerzési módszernek [Kbt. 49. § (4) bekezdés] az első részét képező közbeszerzési eljárás eredményeként maga a keretmegállapodás, mint szerződés köttetik meg [Kbt. 130. § (1) bekezdés], míg a második rész eredményeként a beszerzések megvalósítása céljából egyedi szerződések megkötésére kerül sor a keretmegállapodás, mint beszerzési módszer alkalmazása keretében. Ennek megfelelően a keretmegállapodás időtartama alatt a keretmegállapodás alapján közbeszerzési szerződés(ek) megkötésére kerül sor.

A közbeszerzési eljárás jelen esetben a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárás, mely ugyanakkor – a szerződések közzététele tekintetében – a megkötött szerződéseket tekintve nem korlátozható kizárólag a keretmegállapodás, mint szerződés megkötésére, hanem a közbeszerzési szerződés Kbt. 3. § 24. pontja szerinti fogalmából eredően a szerződések fogalmának részét képezi a beszerzések megvalósítására irányuló egyedi szerződések megkötése is.

Megállapítható továbbá, hogy a keretmegállapodás második szakaszában megkötött szerződéseknek a Kbt. 43. § (1) bekezdés b) pontja szerinti közzététele a Kbt. 2. § (1) bekezdésében foglalt alapelvi rendelkezéseket is biztosítani hivatott. A Közbeszerzési Hatóság által működtetett Közbeszerzési Adatbázis funkcióit az EKR-ben lefolytatott eljárásokhoz kapcsolódó adatközzételti kötelezettségek körében átveszi az EKR és a CoRe. A nyilvánosság biztosítása érdekében tehát a Kbt. 43. § (1) bekezdés a)-c) pontjai és 43. § (2) bekezdés a)-c) pontjai szerinti adatokat az EKR-ben, illetve a CoRe-ban szükséges közzétenni.

10. kérdés

Jogszerűen jár-e el az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Része szerinti meghívásos eljárás keretében, amennyiben a részvételi szakaszban az alkalmassági és kizáró okok tekintetében, saját szerkesztésű nyilatkozatok helyett, alkalmazza az egységes európai közbeszerzési dokumentumot?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint uniós értékhatár alatti közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérő nem követelheti meg az egységes európai közbeszerzési dokumentum benyújtását. A kizáró okok fennállásának hiánya, illetve a szerződés teljesítésére való alkalmasság vizsgálata körében meghatározott minimumkövetelményeknek történő megfelelés tekintetében a gazdasági szereplők egyszerű nyilatkozatot kötelesek benyújtani az ajánlatkérőnek. Az azonban nincs korlátozva, hogy a gazdasági szereplők korábbi uniós eljárási rend szerinti eljárásban felhasznált egységes európai közbeszerzési dokumentumot nyújtsanak be a kizáró okok hiányának, illetve a szerződés teljesítésére való alkalmasság fennállásának igazolására, ezt az ajánlatkérőnek kötelező elfogadnia. A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy az egységes európai közbeszerzési dokumentumot felhasználó gazdasági szereplő felelőssége, hogy az abban foglalt információk megfelelnek a valóságnak, és tartalmazzák az ajánlatkérő által a kizáró okok és az alkalmasság igazolása tekintetében megkövetelt információkat.

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) 17. § (1) bekezdése alapján az ajánlattevőknek és a

részvételre jelentkezőnek ajánlatában, illetve részvételi jelentkezésében a Kbt. Harmadik Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásban egyszerű nyilatkozatot kell benyújtania arról, hogy nem tartozik a felhívásban előírt kizáró okok hatálya alá, valamint a Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb) pontját a Korm. rendelet 8. § i) pont ib) alpontja és a Korm. rendelet 10. § g) pont gb) alpontjában foglaltak szerint kell igazolnia. Az egységes európai közbeszerzési dokumentum nem alkalmazandó, azonban az ajánlatkérő köteles elfogadni, ha az ajánlattevő vagy a részvételre jelentkező a Korm. rendelet 7. § szerinti – korábbi közbeszerzési eljárásban felhasznált – egységes európai közbeszerzési dokumentumot nyújt be, feltéve, hogy az abban foglalt információk megfelelnek a valóságnak, és tartalmazzák az ajánlatkérő által a kizáró okok és az alkalmasság igazolása tekintetében megkövetelt információkat. Az egységes európai közbeszerzési dokumentumban foglalt információk valóságtartalmáért az ajánlattevő felel.

11. kérdés

Amennyiben az ajánlatkérő a Kbt. 105. § (2) bekezdés b) pontja szerinti keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárást folytat le és eljárása során a Kbt. 104. § (5) bekezdésére tekintettel jár el, akkor megkötheti-e a keretmegállapodást két nyertes ajánlattevővel abban az esetben is, ha három érvényes ajánlat került benyújtásra, de a harmadik ajánlattevő megtagadja a keretmegállapodás aláírását? Amennyiben az ajánlatkérő mégsem kívánná megkötni a keretmegállapodást a két nyertes ajánlattevővel, mentesülhet-e a szerződéskötési kötelezettség alól a Kbt. 131. §-ának (9) bekezdése alapján?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő a két nyertes ajánlattevővel szemben a Kbt. 131. § (9) bekezdése alapján csak abban az esetben mentesül a szerződés megkötésének kötelezettsége alól, ha az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint jelen esetben azért nem kerülhet sor a Kbt. 131. § (9) bekezdés alkalmazására, mert nem az ajánlatkérő vonatkozásában

merült fel új körülmény, nem az ajánlatkérő nem képes a szerződés teljesítésére. Amennyiben az ajánlatkérő nem kívánja a visszalépő féllel való szerződéskötést kikényszeríteni, beszerzési igénye ugyanakkor változatlanul fennáll, akkor a keretmegállapodást a két érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevővel megkötheti.

A Kbt. 131. § (1) bekezdése alapján az eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes ajánlattevővel – közös ajánlattétel esetén a nyertes ajánlattevőkkel – kell írásban megkötni a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően.

A Kbt. 131. § (9) bekezdése alapján az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevővel szemben csak abban az esetben mentesül a szerződés megkötésének kötelezettsége alól, valamint a nyertes ajánlattevő a Kbt. 131. § (5) bekezdésben meghatározott időtartam alatt akkor mentesül szerződéskötési kötelezettsége alól (szabadul ajánlati kötöttségétől), ha az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.

A jelenleg hatályos Kbt. 104. § (5) bekezdés alapján több ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás esetében az eljárást megindító felhívásban az ajánlatkérő köteles megadni az értékelési szempontok szerint a legkedvezőbb ajánlatot tevők keretszámát, amelynek legfeljebb a felső határáig terjedő számú ajánlattevővel köt majd keretmegállapodást. A keretszámnak legalább három ajánlattevőt kell magában foglalnia, a keretmegállapodást azonban csak akkor kell legalább három ajánlattevővel megkötni, ha az eljárásban legalább három érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevő vesz részt.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, a „csak akkor kell legalább három ajánlattevővel megkötni, ha az eljárásban legalább három érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevő vesz részt” rendelkezés értelmezhető úgy, hogy amennyiben a három érvényes ajánlattevő közül valamelyik ajánlattevő a szerződéskötést megelőzően visszalép, akkor amennyiben ennek nincs versenykorlátozó hatása, az ajánlatkérő megkötheti a két érvényes ajánlattevővel a keretmegállapodást. Az

ajánlatkérői szerződéskötési kötelezettséget erősíti meg a Kbt. 131. § (9) bekezdése is, amely alapján az ajánlatkérő csak akkor mentesül a szerződés megkötésének kötelezettsége alól, ha az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.

12. kérdés

Közbeszerzési referens végzettséggel lebonyolíthatók-e azok a közbeszerzések, amelyeknél a Kbt. 27. § (3) bekezdése alapján nem kell felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bevonni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben a Kbt. 27. § (3) bekezdésére tekintettel nem kötelező felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót igénybe vennie az ajánlatkérőnek, úgy nincs akadálya annak, hogy a közbeszerzési referens végzettségű munkavállaló biztosítsa a közbeszerzési eljárásban a szükséges közbeszerzési szakértelmet.

A Kbt. 27. § (3) bekezdése szerint a közbeszerzési eljárás előkészítése, a felhívás és a közbeszerzési dokumentumok elkészítése, valamint az ajánlatok értékelése során és az eljárás más szakaszában az ajánlatkérő nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyeknek és szervezeteknek együttesen rendelkezniük kell a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai, közbeszerzési, jogi és pénzügyi szakértelemmel. Az ajánlatkérő köteles felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bevonni

- a) árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzési eljárásba,
- b) építési beruházás esetén a hétszázmillió forintot elérő értékű közbeszerzési eljárásba, vagy
- c) a részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzési eljárásba, kivéve a keretmegállapodás alapján történő, az a)-b) pontban meghatározott értéket el nem érő beszerzés megvalósításába,
- d) keretmegállapodás alapján történő, az a)-b) pontban meghatározott értékű beszerzés megvalósításába.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy abban az esetben, ha a beszerzés tárgya építési beruházás, akkor a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó kötelező bevonása szempontjából a hétszázmillió forintot meghaladó közbeszerzési értéket kell figyelembe venni, nem azt, hogy az eljárás a Kbt. Harmadik Része szerint kerül-e lefolytatásra.

13. kérdés

Egy 135 millió forint értékű közbeszerzés megvalósítása során a Kbt. 19. § (4) bekezdés alapján „leválasztott” 5 millió forint értékű, nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárást követően, amennyiben ajánlatkérő – ugyanazon tárgyban – további, 15 millió forint értékű beszerzés megvalósítását tervez, ezen összeg a 135 millió forintos keretösszeg leválasztandó 20 %-os keretébe beleszámít-e?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint egy 135 millió forint becsült értékű közbeszerzés esetén – 5 millió forint értékű leválasztást követően – a Kbt. 19. § (4) bekezdése alapján leválasztani kívánt további 15 millió forint értékű beszerzés beleszámít a Kbt. 19. § (4) bekezdése szerinti 20 %-ba, azaz tekintettel arra, hogy jelen esetben a leválasztott rész értéke a Kbt. 19. § (4) bekezdés a) pontja szerinti 80 000 eurónál kevesebb és az említett becsült érték 20 %-át az összes leválasztott rész értéke nem haladja meg – a 15 millió forint értékű beszerzés is megvalósítható nemzeti eljárásrendben a Kbt. 19. § (4) bekezdés alkalmazásával.

A Kbt. 19. § (3) bekezdés alapján, ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése 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.

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

a) önmagában vett becsült értéke szolgáltatás megrendelése és árubeszerzés esetében 80 000 eurónál, építési beruházások esetében pedig 1 000 000 eurónál kevesebb, és

b) a leválasztott részek összértéke nem haladja meg a (3) bekezdés alkalmazásával megállapított teljes becsült érték 20%-át.

A Kbt. 19. § (4) bekezdés alapján több, a Kbt. 19. § (4) bekezdés a) pontja szerinti – adott beszerzési tárgyra irányadó – értéket önmagában el nem érő és a Kbt. 19. § (4) bekezdés b) pontja szerinti 20 %-ot összesen meg nem haladó beszerzés is „leválasztható” uniós közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű közbeszerzés esetén.

Megjegyzendő – miként azt 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 is rögzíti – a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályok a nemzeti eljárási rendbe tartozó beszerzések esetében is alkalmazandók és azokat figyelembe kell venni az egyes beszerzések becsült értékének meghatározása során. Tekintettel arra, hogy a Kbt. nem tartalmazza a régi Kbt. 18. § (4) bekezdése szerinti szabályt, abban az esetben, ha az ajánlatkérő az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű szerződéséről több részt is leválaszt, azok értéke összeszámítandó.

14. kérdés

14.1 Közös ajánlattétel esetén megfelelő-e az egyik ajánlattevő általi, a Kbt. 54. §-a szerinti módon történő ajánlati biztosíték nyújtása, vagy mindkét ajánlattevőnek kell az ajánlati biztosítékot nyújtania?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

9.1 A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlati biztosíték nyújtása a Kbt. 54. §-a és az ajánlatkérő által az eljárást megindító, illetve az ajánlattételi felhívásban előírt feltételeknek megfelelően történhet. Közös ajánlattétel esetén elegendő, ha az egyik ajánlattevő teljesíti a Kbt. 54. §-a szerinti biztosíték nyújtását, de azt a közös ajánlattevők közösen is az ajánlatkérő rendelkezésére bocsáthatják. Ez utóbbi esetben hangsúlyozandó, hogy a valamennyi ajánlattevő által nyújtott ajánlati biztosíték is az előírt követelményeknek megfelelően kell, hogy igazolásra kerüljön.

A Kbt. 54. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő az eljárásban való részvételt ajánlati biztosíték adásához kötheti, amit az ajánlattevőnek az ajánlati kötöttség beálltáig a felhívásban meghatározott mértékben kell az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátania. Amennyiben az ajánlatkérő a Kbt. 87. § (6) bekezdése vagy a Kbt. 108. § (8a) bekezdése alapján úgy dönt, hogy nem tart tárgyalást vagy elektronikus árlejtést, és az ajánlati kötöttség az erről szóló értesítés ajánlatkérő általi megküldésével áll be, az ajánlati biztosítékot ezen értesítés megküldésétől számított öt munkanapon belül kell rendelkezésre bocsátani. Az ajánlattevőnek igazolnia kell, hogy a biztosítékot az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátotta. Az ajánlati biztosíték az ajánlati kötöttség megtartását biztosítja, az eljárás részvételi szakaszában a részvételt nem lehet biztosíték adásához kötni.

A Kbt. 35. § (5) bekezdése szerint amennyiben az ajánlatkérő ajánlati biztosíték nyújtását [54. §] írja elő, a közös ajánlattevőknek a biztosítékot elegendő egyszer rendelkezésre bocsátaniuk. Az ajánlati kötöttségnek bármelyik közös ajánlattevő részéről történt megsértése [54. § (4) bekezdése] esetén a biztosíték az ajánlatkérőt illeti meg.

Közös ajánlattétel esetén, az abban részt vevő meghatározott számú ajánlattevők közösen, egy egységes ajánlatot nyújtanak be. Az ajánlati biztosíték a benyújtott ajánlathoz kötődik, ennek megfelelően a Kbt. 35. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a közös ajánlattevőknek a biztosítékot elegendő egyszer rendelkezésre bocsátaniuk. Azt, hogy ezt milyen felosztásban nyújthatják az ajánlatkérő részére, arról a Kbt. nem tartalmaz rendelkezéseket, így az a közös ajánlattevők döntési körébe tartozik, hogy közösen nyújtják-e a meghatározott mértékű – és egyéb feltételeknek is megfelelő – ajánlati biztosítékot vagy erre kijelölnek maguk közül egy ajánlattevőt.

14.2 Ha az egyik ajánlattevő nyújtja az ajánlati biztosítékot, szükséges-e a közös ajánlattételre valamilyen módon utalni az ajánlati biztosítékban, ha annak nyújtása bankgarancia formájában történik?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

9.2 Az ajánlati biztosíték bankgarancia útján történő nyújtása esetén az ajánlatkérő által a felhívásban rögzített, megadni kért információk feltüntetése lehet első sorban irányadó a közös ajánlattételre történő hivatkozás tekintetében. Amennyiben valamennyi közös

ajánlattevő helyett a maguk közül kijelölt, egyik ajánlattevő nyújtja az ajánlati biztosítékot, úgy ajánlatkérői előírás hiányában is javasolt a közös ajánlattételre való utalás bankgarancia nyújtása esetén.

A Kbt. 54. § (2) bekezdése alapján az ajánlati biztosíték az ajánlattevő választása szerint teljesíthető az előírt pénzüsszegnek az ajánlatkérő fizetési számlájára történő befizetésével, pénzügyi intézmény vagy biztosító által vállalt garancia vagy készfizető kezesség biztosításával, vagy biztosítási szerződés alapján kiállított – készfizető kezességvállalást tartalmazó – kötelezvény nyel. A befizetés helyét, az ajánlatkérő fizetési számlaszámát, továbbá a befizetés igazolásának módját az ajánlati vagy ajánlattételi felhívásban meg kell határozni.

Fenti rendelkezés az ajánlatkérőt – többek között – a befizetés igazolásának módja meghatározása tekintetében kötelezi. A befizetés igazolásának módjáról az ajánlatkérőnek az ajánlati vagy ajánlattételi felhívásban kell rendelkeznie, melynek során meghatározhatja azt is, hogy az igazolás milyen adattartalommal bírjon. E körben megállapítást tehet arra vonatkozóan, hogy közös ajánlattétel esetén – függetlenül attól, hogy az ajánlati biztosítékot ténylegesen melyik ajánlattevő nyújtja – valamennyi ajánlattevő adata fel legyen tüntetve az igazoláson utalva arra, hogy az ajánlat benyújtásához egyéb gazdasági szereplő is kapcsolódik.

Az igazolás tartalmát tekintve tehát az elsődleges szempont az ajánlatkérő erre vonatkozó rendelkezése, de – figyelemmel a Kbt. 35. § (5) bekezdésének második mondatára, mely szerint az ajánlati kötöttségnek bármelyik közös ajánlattevő részéről történt megsértése esetén a biztosíték az ajánlatkérőt illeti meg – amennyiben az ajánlatkérő nem tesz erre vonatkozóan megállapításokat, ez esetben is javasolt az összes ajánlattevő adatainak feltüntetése az igazolásban, amennyiben az ajánlati biztosíték nyújtása egy ajánlattevőhöz köthető, azaz valamennyi közös ajánlattevő helyett egy ajánlattevő nyújtja a biztosítékot.

15. kérdés

A Kbt. 134. § (4) bekezdésének utolsó fordulatában foglaltakra tekintettel – amely „bármely egyéb célból kikötött biztosítékra” hivatkozik – jól értelmezi-e az ajánlatkérő, hogy a közbeszerzési szerződésekben kiköthető biztosítékok köre nem zárt, azaz az ajánlatkérő a Kbt. által nevesített biztosítéki formákon kívül egyéb, például a szerződés késedelmes teljesítésével kapcsolatos igényei tekintetében is köthet ki biztosítékot? Amennyiben igen, jól értelmezi-e az ajánlatkérő, hogy ezen egyéb célból kikötött biztosítékok tekintetében nem alkalmazandó a Kbt. 134. § (2) és (3) bekezdésében rögzített értékbeli korlát?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A közbeszerzési szerződésekben kiköthető biztosítékok köre nem zárt. Ezt erősíti meg a Kbt. 134. § (1) bekezdése is, amely szerint a Kbt. 134. § (2)-(8) bekezdéseiben foglalt szabályok nem vonatkoznak a Ptk. Hatodik Könyvének XXVI. fejezetében szabályozott, a szerződést megerősítő biztosítékokra, azaz a foglalóra, a kötbérre és a jogvesztés kikötésére. A Kbt. 134. § (2)-(3) bekezdésben nevesített – a teljesítés elmaradásával és a hibás teljesítéssel kapcsolatos – szerződési biztosítékok vonatkozásában áll fenn a – legfeljebb a szerződés szerinti, tartalékkeret és általános forgalmi adó nélkül számított ellenszolgáltatás – 5-5%-os korlát.

A Kbt. 134. §-a a szerződést biztosító mellékkötelezettségekkel kapcsolatban ad a közbeszerzési szerződések-nél, építési és szolgáltatási koncesszióknál érvényesítendő sajátos szabályokat. A szerződés biztosítékairól a Ptk.-ban foglaltaknak megfelelően, azonban kizárólag a Kbt.-ben meghatározott korlátok szerint jogosultak a felek rendelkezni. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő a szerződés késedelmes teljesítésével kapcsolatos igényei tekintetében is kiköthet biztosítékot. A szerződéses biztosítékok mértékével kapcsolatos, a Kbt. 134. § (2) és (3) bekezdésében foglalt korlátozás kizárólag a Kbt.-ben meghatározott időpontban az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátandó – a teljesítés elmaradásával és a hibás teljesítéssel kapcsolatos – biztosítékok vonatkozásában értelmezhető, azaz nem terjed ki más célú (pl. előleg megfelelő felhasználását biztosító), illetve a teljesítési készséget fokozó, szankciós jellegű biztosítékokra, tipikusan pl. a kötbér egyes változataira.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertetett jogesetek a közbeszerzési igényét megvalósító ajánlatkérőnek az alkalmassági feltételek és az értékelési szempontrendszer meghatározására vonatkozó kötelezettségével kapcsolatosak. Az alkalmassági és az értékelési szempontrendszer a közbeszerzési eljárások központi feltételei, amelyek az adott szerződés teljesítésére ténylegesen képes ajánlattevő és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását szolgálják a beszerző ajánlatkérő számára.

D. 38/10/2019.

A határozattal érintett tárgyak: Az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 65. § (5) bekezdését azzal, hogy a műszaki, illetve szakmai alkalmasság minimumkövetelményeként az adott közbeszerzés értékének 75 %-át meghaladó mértékű referencia meglétét írta elő a felhívásban. Az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 76. § (6) bekezdés a) pontját, mivel az értékelési alszempontot nem a beszerzés tárgyához kapcsolódóan határozta meg.

Tényállás

Az ajánlatkérő (helyi önkormányzat) 2017. december 22-én indította meg a Kbt. 113. § (1) bekezdése szerinti nyílt közbeszerzési eljárását kültéri és beltéri játékok beszerzésére óvoda és bölcsőde részére árubeszerzés tárgyában. Az eljárást megindító felhívást kilenc gazdasági szereplő részére küldte meg közvetlenül.

A felhívásban – többek között – az alábbi információk szerepeltek.

Az ajánlatkérő a felhívás 3. pontjában, két részajánlati körben rendelkezett a közbeszerzés tárgyról és mennyiségéről.

Az ajánlatkérő rögzítette, hogy a 2. részajánlat vonatkozásában a játékok telepítése is a nyertes ajánlattevő feladata, így az is az ajánlat részét kell, hogy képezze.

Az ajánlatkérő felhívta ajánlattevők figyelmét, hogy az eljárás során csak új termék ajánlható meg. A termékek részletes leírását a közbeszerzési dokumentumok műszaki fejezete tartalmazta. Az ajánlatkérő rögzítette továbbá, hogy a 2. részajánlat esetén a játékoknak meg

kell felelniük a játszótéri eszközök biztonságáról szóló 78/2003 (XI. 27.) GKM rendelet és a játszótéri eszközök, játszószerkezetek és azok telepítésével kapcsolatos (biztonságtechnikai) követelményeket meghatározó MSZ EN 1176 és az MSZ EN 1177 szabványoknak.

A felhívás tartalmazta, hogy az ajánlatkérő adásvételi szerződést kíván kötni.

Az ajánlatkérő a felhívásban kizárta a többváltozatú ajánlat tételének lehetőségét, míg a részekre történő ajánlattételt biztosította.

Az ajánlatkérő a felhívásában az alábbiak szerint rendelkezett az ajánlatok értékelési szempontjáról:

A 2. részajánlat esetén:

Az ajánlatok értékelési szempontja: a legjobb ár-érték arány a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja alapján:

Értékelési szempontok	Súlyszám
1. Nettó ajánlati ár (Ft)	70
2. A játék meghibásodása esetén a hibabejelentéstől számítva a hibaelhárítás megkezdésének időtartama (egész óra min. 1, max 12 óra)	20
3. A beszerezni kívánt árukat érintően rendelkezik-e legalább 2 saját gyártású termékcsaláddal (igen/nem)	10

A játék meghibásodása esetén a hibabejelentéstől számítva a hibaelhárítás megkezdésének időtartama (egész óra min. 1, max 12 óra): a bírálati részszerpont esetében a szempont szerinti legjobb (legkevesebb idő) ajánlat a maximális 10 pontot kapja, a többi ajánlat tartalmi elemére pedig a legkedvezőbb tartalmi elemhez viszonyítva, a fordított arányosítás módszerével számolja ki a pontszámokat az ajánlatkérő. Az 1 óra, vagy az annál alacsonyabb megajánlás a maximális 10 pontot kapja. A megajánlás 12 óra időtartamnál magasabb nem lehet, a 12 óránál magasabb megajánlás az ajánlat érvénytelenségét vonja maga után.

Az értékelés képlete (fordított arányosítás):

$$P = (A \text{ legjobb} / A \text{ vizsgált}) \times (P_{\max} - P_{\min}) + P_{\min}$$

- P: a vizsgált ajánlati elem adott szempontra vonatkozó pontszáma
- P_{max}: a pontskála felső határa
- P_{min}: a pontskála alsó határa

A legjobb: a legelőnyösebb ajánlat tartalmi eleme (legalacsonyabb érték)

A vizsgált: a vizsgált ajánlat tartalmi eleme

A beszerezni kívánt árukat érintően rendelkezik-e legalább 2 saját gyártású termékcsaláddal (saját gyártású termékcsalád: Olyan játszótéri eszközök csoportja, melyekre vonatkozóan a pályázó ellenőrzési jegyzőkönyv által igazoltan legalább négy játszótéri eszköz esetében gyártóként szerepel.) (igen/nem): amennyiben ajánlattevő a beszerezni kívánt árukat érintően rendelkezik legalább 2 saját gyártású termékcsaláddal az ajánlat a maximális 10 pontot kapja, amennyiben ajánlattevő a beszerezni kívánt árukat érintően nem rendelkezik legalább 2 saját gyártású termékcsaláddal, abban az esetben a minimális pontszámot kapja a pontkiosztás módszere szerint.

A felhívásban szerepeltek az alkalmassági követelmények, az alkalmasság megítéléséhez szükséges adatok és megkövetelt igazolási mód, a következők szerint:

1. részajánlat esetén:

Műszaki, illetve szakmai alkalmasság - Az alkalmasság minimum követelményei

M1: Alkalmatlan az ajánlattevő, ha nem rendelkezik az eljárást megindító felhívás feladásától visszafelé számított 36 hónapban összesen legalább 1 db, a közbeszerzés tárgya (beltéri játékok szállítása) szerinti referenciával, amely legalább nettó 2.200.000.- Ft értékű.

Műszaki, illetve szakmai alkalmasság - Az alkalmasság megítéléséhez szükséges adatok és a megkövetelt igazolási mód:

M1: Ajánlattevőnek az ajánlathoz csatolnia kell az eljárást megindító felhívás megküldésétől visszafelé számított 36 hónap legjelentősebb szállításainak ismertetését figyelemmel a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés a) pont, valamint a 21. § (1a) bekezdésben foglaltakra. Az előírt alkalmasság a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a 23. §-ban foglalt nyilatkozattal vagy igazolással az alábbi tartalommal teljesíthető:

- a szerződést kötő másik fél megnevezése, elérhetőségei;
- a szállítás tárgya;
- teljesítés ideje (kezdő és befejező időpont);
- az ellenszolgáltatás összege;
- nyilatkozat arról, hogy a teljesítés az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően történt.

A 2. részajánlat esetén:

Gazdasági és pénzügyi alkalmasság - Az alkalmasság minimum követelményei

P.1.: Alkalmatlan az ajánlattevő, ha nem rendelkezik érvényes játszótéri eszközök kivitelezésére/gyártására vonatkozó, legalább 10 millió Ft/év mértékű felelősségbiztosítással.

Gazdasági és pénzügyi alkalmasság - Az alkalmasság megítéléséhez szükséges adatok és a megkövetelt igazolási mód:

P.1.: Az ajánlattevőnek a 321/2015 (X.30.) Korm. rendelet 19. § (1) bekezdésének d) pontja alapján az ajánlathoz csatolnia kell a felelősségbiztosításának fennállását igazoló biztosítási kötvényt vagy a felelősségbiztosítás érvényességét igazoló fedezetigazolás egyszerű másolatát.

Az ajánlatkérő a felhívásban nyilatkozott, hogy a közbeszerzés Európai Unióból származó forrásból támogatott.

Az ajánlatkérő dokumentációt is készített, amely egyebek mellett tartalmazta a közbeszerzési műszaki leírást.

Az ajánlattételi határidőre két ajánlattevő nyújtott be ajánlatot. Az ajánlatkérő és a jelen ismertetés szerint P Kft. (a továbbiakban: egyéb érdekelt), aki a közbeszerzési eljárás nyertese lett, az adásvételi szerződéseket megkötötték.

A hivatalbóli kezdeményezés

Az 1. kezdeményezési elem körében a hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy az ajánlatkérő az 1. részajánlat becsült értékét 2.851.373.-Ft-ban határozta meg. A felhívás 12. M.1. pontjában alkalmassági feltételként 2.200.000.-Ft értékű minimum referencia meglétét írta elő. A referencia mértéke nem felel meg a Kbt. 65. § (5) bekezdésében írt mértéknek, mivel túllépi a becsült érték 75 %-át.

A 2. kezdeményezési elem körében rámutatott, hogy a 2. részajánlat P.1. alkalmassági feltételben a gyártói/kivitelezői felelősségbiztosítás megléte egy adásvételi szerződésben, amely szerelési, telepítési elemeket is tartalmaz, nem felel meg a Kbt. 65. § (3) bekezdése szerinti azon feltételnek, hogy az alkalmassági feltételt a közbeszerzés tárgyára kell korlátozni és legfeljebb a szükséges mértékig írható elő.

A kezdeményezés 3. eleme szerint a szabályozás hiányára is tekintettel nem állapítható meg, hogy a 2. részajánlat esetében a 2. értékelési alszempontként előírt szempont a teljesítés színvonalát emelné, a szempont-hoz rendelt súlyszám pedig nem áll arányban annak tényleges jelentőségével, ezért az előírás nem felel meg a Kbt. 76. § (6) bekezdés a) pontjában foglaltaknak.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő kérte a jogsértés hiányának a megállapítását.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő az 1. kezdeményezési elem körében megsértette a Kbt. 65. § (5) bekezdését, a 3. kezdeményezési elem körében megsértette a Kbt. 76. § (6) bekezdését.

A Döntőbizottság a 2. kezdeményezési elem körében a jogsértés hiányát állapította meg.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 200.000.-Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket tartalmazta:

Az ajánlatkérő 2017. december 22-én indította meg a hivatalbóli kezdeményezéssel érintett közbeszerzési eljárását, ezért a Döntőbizottság a Kbt. e napon hatályos rendelkezései alapján vizsgálta a hivatalbóli kezdeményezést.

A Döntőbizottságnak az 1. kezdeményezési elem kapcsán abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 65. § (5) bekezdésében foglaltakat azzal, hogy a felhívás 12. pontjában az M.1. alkalmassági feltétel körében 2.200.000.-Ft mértékű referencia meglétét írta elő.

A Kbt. 65. § alapján az ajánlatkérők a gazdasági és pénzügyi helyzetre, a műszaki és szakmai alkalmasságra, valamint különféle nyilvántartásokban való

szereplésre, engedéllyel, jogosítvánnyal vagy szervezeti, kamarai tagsággal való rendelkezésre vonatkozóan alkalmassági követelményeket határozhatnak meg az ajánlattételhez. E rendelkezés célja az, hogy az ajánlatkérő meggyőződhessen arról, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződést az eljárás résztvevői közül mely szervezetek képesek teljesíteni, és olyan ajánlattevőt válasszon ki a közbeszerzési eljárásban, aki alkalmas a szerződés teljesítésére.

A Kbt. 65. § (5) bekezdése egyértelmű rendelkezést tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a megkövetelhető referencia az adott közbeszerzés értékének legfeljebb 75%-át elérő mértékű lehet.

A Döntőbizottság a rendelkezésre álló iratok vizsgálata alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő az 1. részajánlat becsült értékét – a Kbt. 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül – 2.851.373.-Ft-ban állapította meg. A Kbt. 65. § (5) bekezdés alapján így az ajánlattevőktől megkövetelhető referencia mértéke legfeljebb 2.138.529.-Ft lehetett volna.

A Döntőbizottság vizsgálta a közbeszerzési dokumentumokat és megállapította, hogy az ajánlatkérő a felhívásban az 1. részajánlati körben az M.1. alkalmassági feltételhez rendelt minimumkövetelmény kapcsán legalább 2.200.000.-Ft értékű, beltéri játékok szállítására vonatkozó referenciát követelt meg.

A Döntőbizottság nem fogadta el az ajánlatkérő arra vonatkozó előadását, amelyben elismerte, hogy az M.1. alkalmassági feltétel körében a referencia mértékét a becsült érték 77 %-ában határozta meg, de álláspontja szerint ezzel nem sérült azon jogalkotói törekvés, hogy olyan gazdasági szereplők is részt vehetnek a közbeszerzési eljárásban, akik még nem valósítottak meg a közbeszerzés tárgyával megegyező nagyságú projektet, de egyébként képesek a teljesítésre.

A Kbt. eltérést nem engedő módon szabályozza, hogy az alkalmassági követelményeket legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges mértékben lehet előírni, amely az adott közbeszerzés értékének legfeljebb 75%-át elérő mértékű lehet, ami jelen esetben 2.138.529.-Ft lehetett volna. Az ajánlatkérő a Kbt. 65. § (5) bekezdésében foglaltakat nem tartotta meg, amikor a 2.200.000.-Ft nagyságrendű referencia meglétét írta elő.

A Döntőbizottság a fentiek alapján az 1. kezdeményezési elem körében megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 65. § (5) bekezdésében foglaltakat.

A Döntőbizottságnak a 2. kezdeményezési elem körében abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 65. § (3) bekezdésében foglaltakat azzal, hogy a 2. részajánlat P.1. alkalmassági feltételeként előírta, hogy az ajánlattevő rendelkezzen 10 millió Ft/év mértékű, a kivitelezésre/gyártásra vonatkozó felelősségbiztosítással.

A Döntőbizottság vizsgálta a rendelkezésre álló közbeszerzési dokumentumokat és megállapította, hogy az ajánlatkérő a 2. részajánlat becsült értékét 19.396.808.-Ft-ban állapította meg.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő mind a felhívásban, mind a közbeszerzési műszaki leírásban úgy rendelkezett, hogy a 2. részajánlat körében az ajánlattevő feladata a kültéri játékok szállítása mellett azok telepítése is. A Döntőbizottság álláspontja szerint a 2. részajánlati kör többféle beszerzési tárgyat foglal magában, ezért vegyes beszerzésnek tekintendő. A kültéri játékok szállítása a Kbt. 8. § (2) bekezdés szerinti árubeszerzésnek, míg telepítésük és összeszerelésük a Kbt. 8. § (3) bekezdés szerinti építési beruházásnak minősül (45,25 egyéb építési szakmunkák: alapzat építése, a cölöpverést is beleértve, 45,21 általános építési és mélyépítési munkák: előre gyártott szerkezetek helyszíni összeszerelése és felállítása).

A Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlatkérő az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ának megfelelően járt el, amikor a közbeszerzési dokumentumokban előírta a felelősségbiztosítás meglétét a kültéri játszótéri eszközök telepítéséhez kapcsolódóan. A Döntőbizottság rögzítette továbbá, hogy a kezdeményezésben kifogásolt alkalmassági feltétel előírására az ajánlatkérőnek a 321/2015. Korm. rendelet 19. § (1) bekezdése alapján jogszerűen lehetősége van. A felelősségbiztosításra vonatkozó alkalmassági feltétel előírása megfelelt a Kbt. 65. § (3) bekezdésében szereplő feltételeknek is, az ugyanis nem korlátozta vagy zárta ki az esélyegyenlőségre, az egyenlő bánásmódra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek érvényesülését az

eljárásban, az ajánlatkérő az előírást a beszerzés tárgyára korlátozta, továbbá a felelősségbiztosítás vonatkozásában előírt 10 millió Ft/év nagyságrend a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges mértékű feltételnek minősül, figyelemmel a 2. részajánlati kör 19.396.808.-Ft becsült értékére. A Döntőbizottság elfogadta az ajánlatkérő arra vonatkozó álláspontját, amely szerint a kültéri játékok telepítésével összhangban áll a felelősségbiztosítás előírása, mivel az a beszerzés tárgyát képező kültéri játékok telepítéséhez kapcsolódik.

A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság a 2. kezdeményezési elem vonatkozásában a jogsértés hiányát állapította meg.

A Döntőbizottságnak a 3. kezdeményezési elem kapcsán abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 76. § (6) bekezdés a) pontját azzal, hogy a 2. részajánlati kör vonatkozásában 2. számú értékelési alszempontként előírta a játék meghibásodása esetén a hibabejelentéstől számítva a hibaelhárítás megkezdésének az időpontját.

Az értékelési szempontokkal kapcsolatos, taxatív követelmények a Kbt. 76. § (6) bekezdésében található. A Kbt. 76. § (6) bekezdés a) pont alapján az értékelési szempontoknak elsődlegesen a szerződés tárgyával, illetve a szerződés feltételeivel kell kapcsolatban állniuk. Az ajánlatkérőnek tehát ebből fakadóan az általa beszerezni kívánt beszerzési tárgyra tekintettel kell meghatároznia az alszempontokat és az e körben értékelésre kerülő tartalmi elemeket. Az ajánlatkérő további kötelezettsége, hogy az értékelési szempontokat egyértelműen és objektív szempontokra alapítva határozza meg, annak érdekében, hogy az ajánlattevők egyenlő feltételek mentén nyújtsák be ajánlataikat, amelyek így összehasonlíthatóak lesznek egymással.

A Döntőbizottság vizsgálta a rendelkezésre álló közbeszerzési dokumentumokat és megállapította, hogy az ajánlatkérő a 2. részajánlati kör keretében kültéri játékok beszerzését és azok telepítését kívánta megvalósítani.

Az ajánlatkérő a felhívásban a 2. részajánlat esetében 2. értékelési alszempontként határozta meg „A játék meghibásodása esetén a hibabejelentéstől számítva a hibaelhárítás megkezdésének időtartama (egész óra min. 1, max. 12 óra)” feltételt 20-as súllyal.

A hibaelhárítás megkezdésének időtartama értékelési alszempont a szerződés tárgyához nem kapcsolódik,

ugyanis az ajánlatkérő sem a hibaelhárítási kötelezettség teljesítésének feltételeiről, sem a jóállással kapcsolatos rendelkezésekről nem szólt a közbeszerzési dokumentumban.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a szerződéstervezetben nem rendelkezett a hibaelhárítási kötelezettség feltételeiről, annak jellegéről, a kötelezettség fennállásának időtartamáról, a kijavítás módjáról, tehát annak részletes szabályairól.

Az ajánlatkérő a szerződéstervezetben, a szerződés tárgyára vonatkozó 1. pontban rögzítette, hogy a nyertes ajánlattevő feladata, hogy a szerződés tárgyát képező, az eljárást megindító felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott követelményeknek megfelelő, az óvoda és bölcsőde korszerűsítéséhez kapcsolódó eszközöket a nyertes ajánlatban szereplő áron saját költségére, az ajánlatkérő székhelyére hiánytalanul leszállítja és telepíti.

Az ajánlatkérő a szerződés egyéb rendelkezésekről szóló részében az alábbiakról rendelkezett.

9.4. Eladó a nyertes ajánlatában foglaltakkal összhangban vállalja, hogy az általa leszállított valamely termék meghibásodása esetén a hibaelhárítást legkésőbb órán belül megkezdi.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményezéssel érintett, 2. számú értékelési alszemponthoz kapcsolatos szabályozás hiányára tekintettel az ajánlattevők számára nem volt világosan megítélhető, hogyan kell az ajánlatukat benyújtani, ugyanis a vizsgált 2. számú alszemponthoz képest az ajánlatkérő olyan tényezőt határozott meg, amely nem függ össze a beszerzés tárgyával, sem a szerződés feltételeivel.

A Döntőbizottság a fenti indokok alapján, a 3. kezdeményezési elem kapcsán megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 76. § (6) bekezdés a) pontját, mivel a vizsgált 2. értékelési alszemponthoz képest a beszerzés tárgyához kapcsolódóan határozta meg.

D. 362/16/2019.

A határozattal érintett tárgyak: Az ajánlatkérő feladata és felelőssége, hogy az alkalmassági követelményeit a beszerzési igényéhez igazítva a jogszabályi előírások betartása mellett határozza meg. Az ajánlatkérő az értékelési szempont előírásával megsértette a Kbt. 76. § (6) bekezdés c) pontját, mert nem biztosította a Kbt. 2. § verseny tisztaságára és az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó alapelveinek betartását.

Tényállás

Az ajánlatkérő (közjogi szervezet) a Kbt. Második része – a Kbt. 81. §-a – szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított épület rekonstrukciójának műszaki ellenőri, beruházás lebonyolítói, és egyéb műszaki tanácsadási feladatainak ellátása szolgáltatás megrendelés tárgyában, melynek eljárást megindító ajánlati felhívását 2019. június 6-án adta fel közzététel érdekében.

Az ajánlati felhívásban ismertette a közbeszerzését.

Az értékelési szempontok a II.2.5) pont szerint a következők voltak:

„Minőségi kritérium - Név: 2. Személyi állomány alkalmassági minimumkövetelményen felüli tapasztalata /Súlyszám: 50

Minőségi kritérium - Név: 2.1. A szerződés teljesítésében részt vevő, ajánlattételi felhívás III.1.3) M2.1. pontja szerinti szakember műemléki épületek helyreállítása során szerzett többlet szakmai tapasztalata (hónap) /Súlyszám: 15

Minőségi kritérium - Név: 2.2. A szerződés teljesítésében részt vevő, ajánlattételi felhívás III.1.3) M2.2. pontja szerinti szakember műemléki épületek helyreállítása során szerzett többlet szakmai tapasztalata (hónap) /Súlyszám: 15

Minőségi kritérium - Név: 2.3. A szerződés teljesítésében részt vevő, ajánlattételi felhívás III.1.3) M2.3. pontja szerinti szakember műemléki épületek helyreállítása során szerzett többlet szakmai tapasztalata (hónap) /Súlyszám: 10

Minőségi kritérium - Név: 2.4. A szerződés teljesítésében részt vevő, ajánlattételi felhívás III.1.3) M2.4. pontja szerinti szakember műemléki épületek helyreállítása során szerzett többlet szakmai tapasztalata (hónap) /Súlyszám: 10

Ár - Súlyszám: 50”

A beszerzés nem európai uniós alapokból finanszírozott projekttel vagy programmal volt kapcsolatos.

A felhívás III.1.3) pontjában az ajánlatkérő meghatározta a műszaki, illetve szakmai alkalmasság minimumfeltételeit, többek között az M2. alkalmassági feltételt:

„Alkalmatlan az ajánlattevő, ha nem rendelkezik az alábbi követelményeknek megfelelő, a teljesítésbe bevonní kívánt szakemberekkel:

M2.1. legalább 1 fő olyan projektvezető műszaki ellenőr szakemberrel, aki magasépítési szakterületen a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet szerinti ME-É szakirányú jogosultság megszerzéséhez szükséges (illetve azzal egyenértékűnek tekintett) képzettséggel és szakmai gyakorlati idővel rendelkezik.

M2.2. legalább 1 fő építész és/vagy építőmérnök képzettségű (vagy azzal egyenértékű képzettségű) és minimum 48 hónap beruházásleboncolói szakmai gyakorlattal rendelkező szakemberrel.

M2.3. legalább 1 fő olyan szakemberrel, aki építménygépészeti szakterületen a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet szerinti ME-G szakirányú jogosultság megszerzéséhez szükséges (illetve azzal egyenértékűnek tekintett) képzettséggel és szakmai gyakorlati idővel rendelkezik.

M2.4. legalább 1 fő olyan szakemberrel, aki építményvillamossági szakterületen a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet szerinti ME-V szakirányú jogosultság megszerzéséhez szükséges (illetve azzal egyenértékűnek tekintett) képzettséggel és szakmai gyakorlati idővel rendelkezik.

Átfedés a szakemberek között nem megengedett!”

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok között elérhetővé tette az „Útmutató az ajánlatok elkészítésével, benyújtásával és értékelésével kapcsolatban” című dokumentumot, melynek XIII. fejezetében részletezte az ajánlatok értékelését.

Az értékelési szempontokat és az azokhoz rendelt súlyszámokat a felhívással azonosan adta meg.

A 4) pontban rögzítette az egyes értékelési szempontokkal kapcsolatos előírásokat, köztük a személyi állomány alkalmassági minimumkövetelményen felüli tapasztalatáról a következőket írta elő:

„2.1.-2.4. értékelési alszempontok

Ezen értékelési alszempont esetén az összehasonlítás alapját az ajánlattevő által a felhívás M2.1.-M2.4. pontja szerinti alkalmassági követelmény tekintetében bemutatott, a szerződés teljesítésében részt vevő szakembernek az M2.1.-M2.4. pont szerinti alkalmassági minimumkövetelményen felüli szakmai többlet tapasztalatának mértéke (hónap) képezi, melyet a Felolvasólapon kell megadni.

A fenti szakember vonatkozásában a fenti követelményeknek megfelelő szakmai tapasztalat megléte kerül értékelésre. Fontos, hogy a szakmai tapasztalatnak meg kell felelni a leírt elvárásnak. Másfajta szakmai tapasztalat esetében pontszám nem jár.

Az ajánlattételi felhívás M2.1.-M2.4. pont szerinti alkalmassági követelmény tekintetében bemutatott szakember alkalmassági minimumkövetelményt meghaladó tapasztalatá(i)nak időtartamát (hónapban) a Felolvasólapon kell megadni.

A szakmai tapasztalatot (egy egységes értéként) hónapban kell megadni. A megjelölt hónapot ajánlatkérő egész hónapnak tekinti.

Az egyes értékelési szempont tekintetében kizárólag az adott [M2.1.-M2.4. szerinti] alkalmasság igazolására bemutatott szakember ajánlható meg! (Átfedés a szakemberek között nem megengedett!)

A nyilatkozatból megállapíthatónak kell lennie az értékelési alszempontra tett megajánlás megalapozottségának.

Amennyiben az alkalmassági követelménynek való megfelelés érdekében bemutatott szakember az alkalmassági követelményen felül nem rendelkezik további tapasztalatokkal, úgy ezen szakember releváns tapasztalata 0 (nulla) hónap az értékelési szempont tekintetében. Azonban ebben az esetben is meg kell nevezni ezen szakembert a 2.1.-2.4. értékelési alszempont alátámasztására szolgáló ajánlattevői nyilatkozatban, de vonatkozásában nem nevezhető meg a táblázatban szakmai tapasztalat.

A figyelembe vehető szakmai tapasztalatok között időbeli átfedés nem megengedett. Azaz ugyanazon időpontban csak egy szakmai tapasztalat vehető figyelembe a tapasztalati idő számítása során.

Az ajánlatkérő legfeljebb egy bemutatott szakember gyakorlati idejét veszi figyelembe. Amennyiben az ajánlattevő az adott alkalmassági követelmény

vonatkozásában több mint egy szakembert ajánl meg, abban az esetben ajánlatkérő a legmagasabb időtartamú szakmai tapasztalattal rendelkező szakember szakmai tapasztalatát veszi figyelembe az értékelés során.”

Az Útmutató 5) pontjában adta meg az értékelési szempontokkal kapcsolatos további előírásokat:

„Ajánlatkérő a Kbt. 77. § (1) bekezdése alapján az alábbi értékelési szempontokkal összefüggő ajánlati elemekkel kapcsolatban meghatározza az adott ajánlati elemmel kapcsolatos olyan elvárását, amelynél kedvezőtlenebb az adott ajánlati elem nem lehet. Amennyiben az ajánlattevő az alábbiaknál az ajánlatkérőre nézve kedvezőtlenebb megajánlást tesz, abban az esetben az ajánlata érvénytelennek minősül:

2.1.-2.4. értékelési alszempont legkedvezőtlenebb szintje 0 db

Az ajánlatkérő a Kbt. 77. § (1) bekezdése alapján az alábbi értékelési szempontokkal összefüggő ajánlati elemekkel kapcsolatban meghatározza az adott ajánlati elem azon legkedvezőbb szintjét, amelyre és az annál még kedvezőbb vállalkozásokra egyaránt az értékelési ponthatár felső határával azonos számú pontot ad:

2.1.-2.2. értékelési alszempont legkedvezőbb szintje 144 hónap

2.3.-2.4. értékelési alszempontok legkedvezőbb szintje 72 hónap”

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként elkészítette a műszaki leírást, amelyben ismertette a nyertes ajánlattevő által elvégzendő feladatokat.

A jogorvoslati kérelem

A jogorvoslati kérelem első kérelmi elemében azt kifogásolta a kérelmező, hogy az ajánlatkérő a felhívás III.1.3) pontjának M2. pontjában azzal a feltétellel, hogy „Átfedés a szakemberek között nem megengedett!”, megsértette a Kbt. 50. § (4) bekezdését, továbbá a Kbt. 65. § (3) bekezdését.

A második kérelmi elem szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 50. § (4) bekezdését, a Kbt. 76. § (6) bekezdésének c) pontját, a Kbt. 76. § (9) bekezdés a) pontját és a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdés b) pontját azzal, hogy a 2. (minőségi) értékelési szempont keretében az alkalmassági minimumkövetelmény igazolására bemutatott szakemberek műemléki épületek helyreállítása során szerzett többlet

szakmai tapasztalatát olyan pontozási rendszerben értékeli, ahol a felhívás III.1.3) M2.1. és M2.2. pontjai szerinti szakemberek esetében a maximális értékelési pontszám 144 hónap, míg az M2.3. és M2.4. pontok szerinti szakemberek esetében a maximális értékelési pontszám 72 hónap többletgyakorlat esetén érhető el.

A kérelmező az ügyfélképességének alátámasztására előadta, hogy amennyiben az ajánlatkérő jogszerű feltételeket alkalmazna a közbeszerzési eljárásában, a kérelmező képes lenne érvényes ajánlatot benyújtani, és a kérelmezőnek reális esélye lenne arra, hogy egyenlő esélyű versenyben megfelelő (ár)ajánlatot tegyen, illetve a legjobb ár-érték arány értékelési szempontjai alapján a közbeszerzési eljárás nyertese legyen.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő eljárásjogi kifogása szerint a kérelmező az első kérelmi elem benyújtására nem rendelkezik ügyfélképességgel.

Az ajánlatkérő az érdemi észrevételében kérte az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő az első kérelmi elem vonatkozásában megsértette Kbt. 65. § (3) bekezdését.

A Döntőbizottság a második kérelmi elem vonatkozásában megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 76. § (6) bekezdés c) pontját.

A Döntőbizottság megsemmisítette a közbeszerzési eljárást megindító ajánlati felhívást, az ajánlati dokumentációt, valamint az ajánlatkérő ezt követően meghozott valamennyi döntését.

A határozat indokolása az alábbiakat tartalmazta:

Az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzési eljárását 2019. június 6. napján indította, így e jogorvoslati eljárásra a Kbt. ezen a napján hatályos rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Döntőbizottság először az ajánlatkérő eljárásjogi kifogásával kapcsolatban azt vizsgálta, hogy a kérelmezőnek az alkalmassági követelményekkel összefüggésben (szakemberek közötti átfedés meg nem engedése) előterjesztett kérelmi eleme vonatkozásában megállapítható-e az ügyfélképessége.

Tekintettel arra, hogy a kérelmező mérnök cég, korábbi hasonló tárgyú közbeszerzési eljárások ajánlattevője volt, így tevékenységi körére is tekintettel, érdekeltsége megállapítható, amit az ajánlatkérő sem vitatott. Ugyanakkor kérelmező e tény alapján a 2007/66/EK jogorvoslati irányelv 1. cikkének 3. pontja rendelkezéseivel összhangban értelmezendő Kbt. 148. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint is csak abban az esetben jogosult jogorvoslati kérelem benyújtására, ha megállapítható a Kbt. által megkövetelt (közvetlen) jog, jogos érdek sérelme, illetve veszélyeztetettsége.

A Döntőbizottság álláspontja szerint az ügyfélképességhez szükséges közvetlen érdekeltség fennállt, mert a vitatott követelmények akadályozták meg abban a kérelmezőt, hogy érvényes ajánlatot nyújtson be, illetve az alkalmassági követelményeknek megfeleljen.

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem érdemi vizsgálata során a következőket állapította meg.

A kérelmező azt kifogásolta az első kérelmi elemében, hogy az ajánlatkérő a felhívás III.1.3) pontjának M2. pontjában azzal a feltétellel, hogy „Átfedés a szakemberek között nem megengedett!”, megsértette a Kbt. 50. § (4) bekezdését, továbbá a Kbt. 65. § (3) bekezdését.

Álláspontja szerint az M2.2. pont szerinti beruházás-lebonyolító szakember és az M2.1., M2.3. és M2.4. pontok szerinti szakemberek közötti átfedés lehetőségének biztosítása hiányában az alkalmassági feltételrendszer jogsértő.

A közbeszerzési dokumentumok és azok részét képező szerződéstervezet értelmében az eljárás eredményeként kiválasztott nyertes ajánlattevő feladata a közbeszerzéssel érintett épület műemléki helyreállításával összefüggő kötelezettségek összességének, azaz a beruházást érintő műszaki ellenőri, beruházás-lebonyolítói, valamint műszaki tanácsadói feladatok ellátása. A nyertes ajánlattevőnek a szolgáltatását a nemzetgazdasági szempontból kiemelt, nettó 4.800.000.000,- Ft értékű, teljeskörű rekonstrukciót magába foglaló, műemléki védettségű épületen kell elvégeznie. A rekonstrukció eredményeként bruttó 2 594 m² alapterületű közhasználatú kulturális létesítmény fog megvalósulni.

Az ajánlatkérő előírásai alapján az M2.1.) pontban előírt 1 fő projektvezető műszaki ellenőr szakember, aki magasépítési szakterületen a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet szerinti ME-É szakirányú jogosultság megszerzéséhez szükséges (illetve azzal egyenértékűnek

tekintett) képzettséggel és szakmai gyakorlati idővel rendelkezik, látja el a beruházás során a projektvezetői feladatokat, aki egyben műszaki ellenőr is. Az ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy a beruházás-lebonyolító munkája jelentősen eltér a műszaki ellenőrökétől, az ajánlatkérő pedig a nyertes ajánlattevő beruházás lebonyolítóján keresztül kívánja irányítani a teljes beruházást, ezen belül a tervezők, szakági műszaki ellenőrök és kivitelezők munkáját, vele kívánja elvégeztetni a szükséges hatósági-, szakhatósági és egyéb, a beruházás sikeres megvalósításához szükséges lebonyolítói feladatot. Az ajánlati felhívás alapján a projekt vezetését, irányítását az M2.1) pontban előírt szakember fogja ellátni. A Döntőbizottság nem tudta elfogadni az ajánlatkérő azon érvelését, hogy a beruházás irányítását a beruházáslebonnyolító szakember fogja ellátni, hiszen a felhívás nem ezt tartalmazza. Az ajánlatkérő előadta azt is, hogy nem rendelkezik a beruházás lebonyolításhoz szükséges szakértelemmel, illetve személyi állományval. Ezért van szüksége a megvalósítandóhoz paramétereiben hasonló műszaki létesítmény megvalósításában gyakorlatot szerzett szakember irányító munkájára.

Az ajánlatkérői előírások alapján a projekt vezetője az M2.1.) pont szerinti szakember, akit az ajánlati felhívásban 1. sorszámmal jelöl, majd ezt követően 2. szakemberként írja elő a beruházáslebonnyolítót. Az ajánlatkérő a szakemberek átfedésének a kizárását továbbá azzal is indokolta, hogy a beruházáslebonnyolító a műszaki ellenőrök közötti esetleges érdekellentétek feloldásában, illetve a megrendelő felé továbbításában tölt be fontos szerepet. Az ajánlati felhívás szerint a projekt vezetője az M2.1.) pontban előírt szakember, az ajánlati felhívás előírásai alapján életszerűtlen, és a jelen közbeszerzési eljárás dokumentumai sem támasztják alá, hogy a beruházás lebonyolítója a projektvezetővel szemben irányítja, felügyeli a műszaki ellenőrök munkáját és az esetleges ellentéteket a megrendelő elé tárja. A Döntőbizottság rá kíván mutatni, hogy az ajánlatkérő egy szervezettel köt szerződést, akinek munkavállalója, megbízottja a beruházáslebonnyolító is, és ez a szervezet vonja be a műszaki ellenőröket is. A műszaki leírás alapján a beruházáslebonnyolítónak nincsenek olyan feladatai definiálva, mely szerint a munkatársai között esetlegesen felmerülő vitákban független és pártatlan pozíciót kellene betöltenie. Ezen indokok nem támasztják alá, hogy az ajánlatkérő miért zárta ki a szakemberek közötti átfedést.

Az ajánlatkérő hivatkozott még arra is, hogy a beruházás összetettségére való tekintettel mind a beruházás-lebonyolítói tevékenység, mind a műszaki ellenőri tevékenység ellátása is rendkívül komplex, a majdani egyes szakági műszaki ellenőrök részéről nagy szakmai felkészültséget igénylő feladatot jelent, mely feladatok ellátása párhuzamos feladatellátási kötelezettséget is jelenthet a szerződés teljesítése során, különösen a tervező által szállított tervek ellenőrzése és a kivitelezés időtartama alatt a nagy volumenű beruházás gördülékeny megvalósítása érdekében. Az ajánlatkérő hivatkozott párhuzamos feladatellátási kötelezettségre, amit konkrétan nem mutatott be, hogy a beruházás során hol jelentkezik, melyik szakembereket érinti, a párhuzamos feladatellátásra egy lehetőségként hivatkozik, ami felmerülhet. Előzőek alapján nem vonható le az a következtetés, hogy a szakemberek közötti átfedés kizárása ténylegesen indokolt lett volna.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy az ajánlatkérő feladata és felelőssége, hogy az alkalmassági követelményeit a beszerzési igényéhez igazítva a jogszabályi előírások betartása mellett határozza meg. Alapvető fontosságú az alkalmassági követelmények, jelen esetben is a teljesítésbe bevonni kívánt szakemberek jogszerű meghatározása, hiszen ezen szakemberek fogják nyújtani a „szolgáltatást”, végzik el a megrendelt tevékenységet. Másrészről az ajánlatkérői előírások befolyásolják azt is, hogy hány ajánlattevő képes megfelelni ezen alkalmassági követelményeknek, ki tud-e verseny alakulni a szereplők között. Az ajánlatkérő feladata és felelőssége az is, hogy biztosítsa a piaci szereplők közötti versenyt. Nem határozhatja meg az ajánlatkérő az előírásait oly módon, hogy indokolatlanul előnyösebb helyzetbe juttat olyan piaci szereplőt/szereplőket, aki/k külön-külön rendelkezik a 4 szakemberrel, míg kizár olyan szereplőket, aki olyan szakemberrel rendelkezik, aki adott esetben két alkalmassági követelménynek is megfelelne. Az átfedés ilyen jellegű kizárása nem biztosítja az esélyegyenlőséget azon gazdasági szereplők számára, amelyek a megengedőbb feltételnek meg tudnak felelni.

Az ajánlatkérő hivatkozott továbbá arra is, hogy amennyiben megengedné a szakemberek közötti átfedést, akkor akár egy szakemberrel is meg lehetne felelni az alkalmassági követelményeknek. E körben a Döntőbizottság rámutatott, hogy a szakemberek közötti átfedés megengedése nem egyenlő azzal, hogy ajánlatkérő

a szakember igényét ne írhatná elő, és ne határozhatna meg minimális szakember létszámot, amennyiben az objektív indokokkal alátámasztható. Hivatkozott még arra is az ajánlatkérő, hogy az ajánlattevők bevonhatnak bármely alkalmassági követelmény igazolására kapacitás szervezetet is alvállalkozóként. A Döntőbizottság e körben kiemelte, hogy az eljárást megindító felhívásnak és a többi közbeszerzési dokumentumnak minden esetben biztosítania kell, hogy annak alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tessenek. Tehát az ajánlatkérőnek azt kell biztosítania, hogy a gazdasági szereplők tudjanak egyenlő eséllyel, megfelelő ajánlatot tenni, a felhívást és a dokumentációt ezen szempontok szem előtt tartásával kell összeállítania. Az alkalmassági követelményeknek kapacitást nyújtó szervezettel való megfelelés a gazdasági szereplők számára egy lehetőség, de nem lehet kényszer. Az ajánlatkérő nem írhat elő olyan feltételeket, hogy annak csak kapacitást nyújtó szervezettel tudjanak megfelelni a gazdasági szereplők.

A fentiek alapján az ajánlatkérő indokai tehát nem voltak alkalmasak annak igazolására, hogy a szakemberek átfedésének kizárására vonatkozó alkalmassági követelmény előírása megfelel a Kbt. 65. § (3) bekezdésében foglalt – az esélyegyenlőség, egyenlő elbánás és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevételével alkalmazott – előírásnak, valamint azon követelménynek, hogy legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig kerültek a követelmények előírásra.

Mindezen indokok alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő szakemberek átfedésének kizárására vonatkozó előírása sérti a Kbt. 65. § (3) bekezdésében foglaltakat.

A második kérelmi elem alapján a Döntőbizottság azt vizsgálta, hogy az ajánlatkérő jogszerűen határozta-e meg a 2. (minőségi) értékelési szempont keretében az alkalmassági minimumkövetelmény igazolására bemutatott szakemberek műemléki épületek helyreállítása során szerzett többlet szakmai tapasztalatának mértékét.

A kérelmező azt kifogásolta, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 50. § (4) bekezdését, a Kbt. 76. § (6) bekezdésének c) pontját azzal, hogy a 2. (minőségi) értékelési szempont keretében az alkalmassági minimumkövetelmény igazolására bemutatott szakemberek

műemléki épületek helyreállítása során szerzett többlet szakmai tapasztalatát olyan pontozási rendszerben értékeli, ahol a felhívás III.1.3) M2.1.) és M2.2.) pontjai szerinti szakemberek esetében a maximális értékelési pontszám 144 hónap, míg az M2.3.) és M2.4.) pontok szerinti szakemberek esetében a maximális értékelési pontszám 72 hónap többletgyakorlat esetén érhető el.

A 2014/24/EU irányelv (89), (90), (92) preambulumban pontjai hangsúlyozzák, hogy minden nyertes ajánlatot a szerint kell kiválasztani, hogy az egyes ajánlatkérők szervek a felkínáltak közül mit tekintenek a gazdasági szempontból, összességében legmegfelelőbb megoldásnak. Az irányelv kijelenti, hogy kifejezetten rendelkezni kell arról, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot a legjobb ár-minőség arány szempontja alapján kell kiválasztani. A legjobb ár-minőség arány értékelésekor az ajánlatkérő szervezetnek meg kell határozniuk, hogy melyek azok a közbeszerzés tárgyához kapcsolódó gazdasági és minőségi kritériumok, amelyeket e célból alkalmazni fognak. E szempontoknak lehetővé kell tenniük az egyes ajánlatok kínálta teljesítményszintek összehasonlítását a közbeszerzésnek a műszaki leírásban meghatározott tárgya figyelembevételével. Az ajánlatkérő szervezetet ösztönözni kell az olyan odaítélési szempontok választására, amelyek kiváló minőségű és az igényeiknek a lehető legjobban megfelelő építési beruházások, áruk és szolgáltatások beszerzését teszik lehetővé.

A Kbt. 76. § (6) bekezdésében határozza meg, hogy az ajánlatkérőknek milyen kötelező rendelkezések figyelembevételével kell meghatározniuk az értékelésre vonatkozó szempontokat. Ezek kidolgozásakor alapkövetelmény, hogy meg kell felelniük a tételes jogszabályi rendelkezéseknek, valamint a Kbt. 76. § (6) bekezdésének c) pontjában megfogalmazott utalás alapján biztosítaniuk kell az alapelvi követelmények betartását.

Az ajánlatkérő a szakemberek többlet tapasztalatának az értékelését minőségi értékelési szempontként írta elő. A kijelölt személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének a színvonalára, azt lényegesen befolyásolhatja. Viszont egy bizonyos szint fölötti meghatározása már nem járul hozzá a tevékenység színvonalának a javításához, csupán a versenyt torzítja. Nagyon fontos az értékelési szempontok meghatározása során az egyensúlyi pont megtalálása.

Az ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy a beruházás komplexitása indokolja az ilyen mértékű többlettapasztalat pontozását. Észrevételeiben hangsúlyozta, hogy a kérelmező tervek hiányában nem is ismerheti a beruházás ajánlatkérő által érvényesíteni kívánt műszaki tartalmát. Az ajánlatkérő sem az előzetes vitarendezésre adott válaszában, sem a jogorvoslati eljárás során tett észrevételeiben nem mutatta be, mi az az előny, ami abból származik számára, hogy a maximális pontszámot az általa meghatározott többlettapasztalatra osztja ki. Nem mutatta be, hogy az általa értékelt többlettapasztalattal rendelkező szakemberek milyen előnyökkel járnak, mennyiben járulnak hozzá a teljesítés szakmai színvonalához, mint egy csekélyebb tapasztalattal rendelkező szakember. Nem foghat helyt az ajánlatkérő más ajánlatkérők eljárásaira hivatkozása, ahol a szakemberek többlet tapasztalatára vonatkozóan magasabb volt az előírás, mint a jelen eljárásban, mivel a tényadatok, az eljárás ismerete nélkül nem állapítható meg, hogy azon eljárásokban jogszerű volt-e az előírás.

A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő az értékelési alszemponthoz előírt mértékű (144 hónap/72 hónap) maximális többlettapasztalat előírásával megsértette a Kbt. 76. § (6) bekezdés c) pontját, mert nem biztosította a Kbt. 2. § verseny tisztaságára és az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó alapelveinek betartását.

A Döntőbizottság határozata ellen az ajánlatkérő nyújtott be keresetet a bírósághoz.

A Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság a 2020. február 18-án kelt 103.K.700.429/2019/10. számú ítéletében a keresetet elutasította.

Az ítélet indokolása a következőket rögzítette:

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

Az alperes nem sértette meg a tényállás tisztázási kötelezettségét azzal, hogy a felperes indítványát mellőzve elfogadta a kérelmező nyilatkozatát az alkalmassági követelménynek való megfeleléséről. Az Ákr. szabad bizonyítás elvén nyugvó bizonyítási rendszere alapján továbbra is bizonyíték az ügyfél nyilatkozata, aminek szerepét az Ákr. csak növelte a 64. §-a révén. Ellentétes

bizonyíték hiányában ugyanis az ügyfél nyilatkozata elsődleges bizonyítékká vált. Az Ákr. 64. § (2) bekezdéséhez képest a Kbt. lex specialis eljárásjogi rendelkezéseként a jogorvoslati eljárás szabályai között a 163. §-ban meghatározza az eljárási bírság alkalmazásának további esetköreit, megerősítve, hogy a hamis adatközlés az eljárási bírság jogkövetkezményét vonja maga után. Ezen törvényi jogkövetkezmény ismert a jogszabályok kihirdetése folytán az eljárások kezdeményezői, így az alperes jogorvoslati eljárását kezdeményezők előtt is, amit az ügyféli nyilatkozatok megtétele során általuk ismertként lehet értékelni és alapul venni. Az Ákr. rendszerében is igaz továbbá, hogy „A hivatalbóli eljárás hazai szabályozásban érvényesülő elve magában foglalja a hatóság tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségét. A tényállás tisztázása nem céltalan eljárást jelent. A hatóság az eljárás ezen szakaszában – törvényben szabályozott hatásköréhez igazodóan – azokat a releváns tényeket tárja fel és bizonyítja, amelyek döntésének az alapját képezik. A közigazgatási eljárás hazai szabályozása a szabad bizonyítás elvére épül, azaz a hatóság maga választja meg a bizonyítás lehetséges eszközeit, és azokat szabadon értékelve hozza meg döntését.” (ld. 165/2011. (XII.20.) AB határozat 1.1. utolsó bekezdés). A tényállástisztázási kötelezettségnek az anyagi jog által meghatározott, releváns körben maradása jelenti a célhoz kötöttséget (opportunitás elvét), amely ész- és jogszerű keretét jelenti a hatósági eljárásnak, és elejét veszi parttalanságának. Az eljárás ügyfelét, így az alperes jogorvoslati eljárásának kérelmezőjét az Ákr. 6. §-a szerinti, a jóhiszeműség és a bizalmi elv által áthatott együttműködés kötelezettsége terheli, amit a tételes jogszabályi előírás, így például a hamis adatok közlése, vagy az ügy elbírálása szempontjából lényeges adatok elhallgatása esetére kilátásba helyezett jogkövetkezmény (eljárási bírság) alkalmazásának lehetősége erősíti.

Egy ilyen alapállásból kiindulva az alperes rövid törvényi határidős eljárásának biztosításához arra is kiterjed az alperest terhelő tényállás-tisztázási kötelezettség körébe eső bizonyítékmerlegetési tevékenység szabadsága, hogy ha a jogorvoslati eljárásban nem merül fel okszerű kétely az ügyféli nyilatkozat valóságtartalmát, a benne foglalt adatok hitelességét illetően, akkor további bizonyítás nélkül elfogadhatja azt. A felperesnek a keresete indokolásában is megismételt állításai önmagukban és együttesen sem alkalmasak arra, hogy a

jogkövetkezmény tudatában az alkalmassági követelménynek való megfelelés képtelenségére vonatkozó ügyféli (kérelmezői) nyilatkozat hitelét megdöntsék. A felperes konkrét tényadatok ismertetése nélkül állította, hogy a kérelmező képes lett volna megfelelni az alkalmassági feltételeknek, mivel az önmagát népszerűsítő reklámanyagokban a felperes által sem vitatottan marketing célzattal tett figyelemfelhívásokban pusztán nagyszámú alkalmazottra utalt. Az alkalmasság igazolásához azonban nem akármilyen emberi erőforrás rendelkezésre állását kellett igazolni, hanem a felhívás III.1.3) pontjában meghatározott képesítéssel rendelkező szakember-állomány, az átfedés kizárása okán tényleges négy külön természetes személyét. Amiatt, hogy e ténykérdéshez képest a felperes a kérelmező relációjában csak nagy létszámban rendelkezésre álló emberi erőforrásra hivatkozott minden további konkrétum, tényállítás nélkül, nem igazolta annak valószínűségét a jogorvoslati eljárásban, hogy a kérelmező ügyféli nyilatkozatában foglaltak további tényállástisztázást, s e körben bizonyítási eljárási cselekményeket igényelnének.

A rövid elintézési, törvényi határidős jogorvoslati eljárásban a felek tárgyalás tartása iránti indítványa nem köti az alperest, annak szükségessége megítélését az alperesre bízta a jogalkotó.

A diszkrecionális jogkör jogellenes gyakorlását, annak állítása esetén azonban igazolni kell egy megtámadási perben. A tárgyi ügyben a szabad bizonyítás elvén alapult eljárással összefüggésben nem tudta igazolni a felperes azt, hogy az ügyfélképességi hivatkozása, ha egyáltalán alapos lett volna, miért volt olyan kérdés, amit csak tárgyaláson lehetett volna tisztázni, amikor az e körben tett hivatkozások szempontjából inkább a bizonyítandó tényadatoknak van jelentősége, ami nem szóbeli előadást, hanem más bizonyítást igényel.

A felperes az alperes terhére róta, hogy az általa a kérelmező ügyfélképessége körében hivatkozott tényekből levonható, életszerűsége vonatkozó következtetését (állítását) nem fogadta el, indokolatlan megkülönböztetéssel a határozatban rögzített okfejtése szerint viszont maga is tett életszerűsége vonatkozó következtetést, ami – az egyenlő elbánásra utalás miatt – alapvető jogsérelmet valósít meg. Az egyenlő elbánás követelményének sérelme a két elkülönülő kérdés (ügyfélképesség, valamint a szakemberek közötti átfedés kizárásának kérdése az alkalmassági követelmények meghatározása

vonatkozásában) kapcsán külön-külön végzett mérlegelés következtében nem értelmezhető, mert egy-egy önálló összegezésen alapuló végkövetkeztetésről van szó, amelyhez külön-külön mérlegelési tevékenység kapcsolódik a tények értékelésének jogalkalmazói folyamatában.

Alapítvánnyal hivatkozott a felperes a tényállás tisztázatlanságára, arra, hogy nem nyert megfelelő értékelést a szakmai többlettapasztalathoz kapcsolt értékelési szempont a beruházás komplexitásának fényében, amit már a jogorvoslati eljárás során tett észrevétele 1.2.1. pontjában is kifejtett. A felperes az észrevétele 1.2.1. pontjában a beruházás kiemelt nemzetgazdasági jelentőségűvé nyilvánítására; a komplexitására; a feladatok lehetséges párhuzamos jelentkezésére; az ajánlatkérőként saját beszerzési igénye önmaga általi meghatározhatóságára; ebből következően azon igénye érvényesíthetőségére, hogy az önálló beruházáslebonnyító személyt támogassa; a kiemelt kormányzati beruházásminőségből fakadó evidenciákra; a szakemberek közötti átfedés esetén akár három feladatkör egy személy általi ellátásának kockázatára (megbetegedés – kiesés – késelelem); a szakemberek (szakterületek) közötti vitának az ajánlatkérő felé megfelelő eszkalálására; az ajánlatkérő kellő szakértelme hiányának pótlására; a három szakterület és a beruházáslebonnyító szerepének megfelelő elhatárolására hivatkozott. Ehhez képest az észrevételnek a 2. kérelmi elemhez kapcsolódó érvei az általános vélekedés körében mozogva arról szóltak, hogy számos hivatás vonatkozásában elismert a szakmában eltelt idővel egyenes arányban álló szakmai többlettapasztalat léte.

Az alperes az indokolási kötelezettségének eleget tett. Megállapíthatóan értékelésbe vonta a felperes előadását a határozatában, mert e két fő kérdéskörben előadott érveket mérlegelte. Adott esetben a felperesi észrevétel 1.2.1. pontjában részletesen előadottaknak egy hivatkozás, a komplexitás miatt volt jelentősége, amit a 2. kérelmi elem elbírálása során az ajánlatkérő döntését befolyásoló körülményként az alperes nem vitatott. Ehhez képest annak a beszerzés tárgyához igazodó, tételes kifejtését hiányolta, hogy a többletpontot eredményező, nagyobb gyakorlati időt a felperes miért értékelte egyenesen arányosan növekvő pontszámmal, mi az a többlet, amit 14 és 6 éves működés végére lehet maximális ponttal megszerezni. A kiírási feltételekre utaló, konkrétumokat nélkülöző általános vélekedés,

valamint a szintén az általánosság szintjén maradó, csupán a komplexitást kiemelő indok nem elfogadható. A közbeszerzési eljárás többes célrendszerének, ezek között a közpénzek eredményes, hatékony felhasználásának a megfelelő piaci verseny biztosításának, a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontjának - ha nem csak az ár/költség tényező számít - és elveinek az érvényre juttatása érdekében szükséges lehet a szakmai gyakorlat viszonylag hosszabb időtartamú meghatározása, mint a szakemberek tapasztalatának mérésére alkalmas, értékelésre megfelelő objektív mérce, de az ajánlatkérőnek be kell tudnia mutatni azokat az összefüggéseket, amelyek az értékelés általa meghatározott követelményrendszerében az objektivitást biztosítják. Ha csak az időtartamot határozzák meg értékelési szempontként, akkor annak sávozására is olyan magyarázatot kell tudni adni, ami mindezt láttatja. A szakmai tapasztalatnak az eltelt időhöz kötése, az egyenes arányosság szerinti egyszerű növelésének módszere csak okszerű indokkal lenne elfogadható egy olyan közbeszerzési tárgy esetén, mint a perbeli. Az értékelési szempontra, annak mikénti meghatározására azonban a felperes a perben sem tudott kellő és objektív magyarázatot adni. Elfogadta ezért a bíróság az alperes érveit, hogy egy bizonyos szint felett önmagában az eltelt időtartam egyenesen arányos pontozása nem számottevő. Az is az általános és releváns vélekedések körébe esik ugyanis, hogy a tapasztalat időtartama (jártasság) mellett a szakmagyakorló egyéni, de az objektivitás szintjén még mérhető képességeinek, kvalitásainak is jelentősége van, amire a felperes által alkalmazott megoldás nem reflektál. Az objektív értékelési szempontrendszer kialakítása az ajánlatkérőt terheli, az alperesnek nem feladata, hogy az egyes beszerzési tárgyakhoz az egyes értékelési szempontokhoz általános sztenderdeket alkosson.

Az alperes más ügyben, más vagy eltérő tényállás mellett, tehát egyedi ügyben hozott döntése az adott ügy eltérő tényállásának az alkalmazandó anyagi jog szempontjából végzett értékelésének eredménye, nincs szó tehát összehasonlítható helyzetben lévő ügyfelek közötti diszkriminációról. A keresetlevélben hivatkozott eseti döntés meghozatala során vizsgált értékelési szempont (gyakorlati idő) eleve más szakmát érintett, így a hasonlóság fel sem merülhet a tényállások között.

A szakemberek közötti átfedés lehetőségének kizárása

az alkalmassági feltételek körében komoly versenykorlátozó előírás, amit csak objektív indokokkal lehet elfogadni. Az alperes az átfedés teljes kizárását értékelte jogszabálysértőnek, nem arra utalt, hogy azzal ellentétesen a legteljesebb átfedés, azaz a feladatkör egy személy általi ellátása lett volna a jogszerű. Az alperes nem megengedésről döntött az átfedés teljes kizárása jogszerűtlen voltának minősítésével, hanem a jogorvoslati kérelem tárgyában. Emiatt nem értelmezhető ez a felperesi hivatkozás, hogy a döntés eredményeként a teljesítés biztonságát egy alperesi átfedést megengedő döntés veszélyeztetné.

Az alkalmassági feltételt nem lehet indokolni evidenciára utaló kijelentésekkel, a beszerzést a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jellegű beruházás részeként sem illeti mentesség a közbeszerzési jog által előírt követelmények teljesítése alól. A 25/2019. (II.27.) Korm. rendelet I. számú mellékletében felsorolt, a beruházással összefüggő 21 különböző típusú közigazgatási hatósági ügy jelentős része egymásra épül, időbeli teljes párhuzamosságuk állítása alaptalan. Továbbá azok egy hányada további beszerzési tárgyakat feltételez, amelyekhez kapcsolódóan a felhívás III.1.3. pont M2. alpontja szerinti szakembereknek más szakemberekkel való közreműködésére is szükség lehet, mindezért az átfedés lehetőségének teljes kizárása a felperes által, a felhozott érvek alapján objektíve még nem igazolható.

Alaptalan az a felperesi állítás, miszerint az alperes ne adta volna okszerű indokát annak, hogy a feladatpárhuzamosítás teljes kizárását a projektvezetői és beruházás-lebonyolítói feladatkörök elkülönítésére, és a kialakuló vitáknak az ajánlatkérő felé történő bemutatását az átfedés kizárására vonatkozó érvekként miért nem fogadta el. Az alperes az ellenérveiről a határozatában részletesen számot adott. Az alperes azt állította, hogy a felhívásból tételesen az M.2.1 és M2.2. szerinti szakembereknek tulajdonított funkciókra és a felperes által kitűzött cél elérésére következtetni nem lehet. Ezt pedig az eljárása során megállapított tényállásra alapította, amely a felperesi felhívás és dokumentáció adott feltételein alapul. A felperes csak állította a keresetében az indokolás hiányát és a döntés jogellenességét, de sem a felhívás, sem a közbeszerzési dokumentáció releváns pontjait nem jelölte meg ennek cáfolatára.

A második kérelmi elem elbírálása során az alperes a határozatában a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 9. § (2) bekezdés b) pontja

szerinti, a rendeletalkotó által is számba vett lehetőség alkalmazását nem vitatta. Látni kell, hogy a Rendelet 9. § (2) bekezdés maga is példálózó jellegű felsorolást tartalmaz, ami erősíti, hogy a közbeszerzési eljárásban, ahol ennek alapulvételével jár el az ajánlatkérő, a Kbt. 2. § szerinti, a verseny tisztaságára és az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó alapelvek betartásának is meg kell felelnie. Ez pedig magával hozza az ajánlati felhívás, azon belül – többek között – az értékelési szempontok, a szempontrendszer olyan kimunkálását és egyediesítésének feladatát is, amellyel az alapelveket is képes érvényre juttatni az ajánlatkérő úgy, hogy megmarad az objektivitás talaján. Nem vitathatóan ez az ajánlatkérők jelentős teherterele, amit azonban a (közösségi és tagállami) jogalkotó már mérlegelt a szabályozáskor. Emiatt a Rendelet 9. § (2) bekezdés b) pontja szerinti értékelési szempontot az adott közbeszerzésre a felhívásban egyediesíteni szükséges. Megjegyezte a bíróság, hogy a Rendelet 9. § (2) bekezdés b) pontjából nem következik az, hogy a tapasztalatot önmagában az eltelt idővel egyenes arányosan lehetne csak objektíve megítélni, a már kifejtettek miatt a sávózást, értékelést az egyedi ügyben érintett szaktudáshoz nem kellene adaptálni.

A kifejtettek miatt a Fővárosi Törvényszék a felperes keresetét alaptalannak értékelte, s azt a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontjára alapítottan elutasította.

D.54/10/2020.

A jogorvoslati ügyvel érintett tárgyak: Az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 76. § (6) bekezdés e) pontját, az értékelési szempontrendszer ugyanazon ajánlati tartalmi elem többszöri értékelését eredményezi.

Tényállás

Az ajánlatkérő (helyi önkormányzat) 2019. december 12-én a Kbt. 115. §-a alapján nyílt közbeszerzési eljárást indított szociális intézmény felújítása, karbantartása építési beruházás tárgyában.

Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás II.2.4) pontjában ismertette a közbeszerzés mennyiségét.

Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás II.2.5) pontjában meghatározta az értékelési szempontokat a következők szerint:

Minőségi szempont

1. Rezsioradíj (nettó Ft/óra) 10
2. Többletjótállás vállalása (kötelező 12 hónapon felüli hónapok, egész hónapokban, max. 36 hónap) 15
3. Gyorsszolgálati munka megkezdésének ideje a bejelentéstől számítva az érintett helyszínen (percekben mérve, minimum 15, maximum 45 perc) 15

Költség szempont**Ár szempont**

1. Ajánlati ár (nettó Ft) Súlyszám – 60

Az eljárást megindító felhívásban az ajánlatkérő közölte, hogy a szerződés nem kapcsolatos európai uniós alapokból finanszírozott programmal.

A közbeszerzési dokumentumok részét képező vállalozási szerződés tervezetének „A Szerződés szerint végzett munka ellenértéke” tárgyú pontja az alábbi tartalmazta:

„a) Jelen szerződés keretösszege 20.366.299,-Ft + Áfa, azaz húszmillió-háromszázhatvanhatezer-kettőszázkilencvenkilenc Ft + Áfa.

b) A fent megjelölt keretösszeg terhére az elvégzett munkák vállalozási díjainak elszámolása egyedi megrendelések és megrendelés-visszaigazolások (mint eseti szerződések) alapján, a Megrendelő által a közbeszerzési dokumentumok mellékleteként kiadott és a Vállalkozó által beárazottan benyújtott és jelen szerződés 1. sz. mellékletét képező költségvetésben szereplő

egységárak alkalmazásával, tételes elszámolással, vagy a jelen szerződésben rögzített rezsioradíj és a TERC Összevont építőipari költségvetés-készítő programrendszer Bronz változatának alkalmazásával, valamint Megrendelő műszaki ellenőrének előzetes jóváhagyásával történik, az alábbi c) pont szerint.

c) Felek megállapodnak abban, hogy a Szerződéses összeg az alábbiak fedezetét tartalmazza:

- a költségvetésben tételesen szereplő munkatételek kivitelezése, amelyek az adott munkatételnél megjelölt egységárak (ld. 1. sz. melléklet) alkalmazásával kerülnek elszámolásra;
- a költségvetésben tételesen nem szereplő, de az eseti megrendelésben vállalt feladatok teljes körű elvégzéséhez szükséges munkák kivitelezése, nettó [értékelési részszempont] Ft/óra rezsioradíj, valamint a költségvetési kiíráshoz használt TERC Összevont építőipari költségvetés-készítő programrendszer Bronz változatának normatíváinak alkalmazásával kerülnek elszámolásra;
- a beépítésre kerülő összes anyag, berendezés, szerelvény, stb. beszerzését, csomagolását, szállítását, szerelését és üzembe helyezését, valamint import esetén a vámot, a statisztikai illetéket és egyéb járulékos költségeket;
- a berendezések a teherhordó és egyéb szerkezetek megfelelő védelmét, állagmegóvását,
- a jelen Szerződésben írt egyéb költségek, kiadások.”

Az ajánlatkérő a jelen ismertetés szerint G Kft.-vel 2020. január 23-án kötött vállalozási szerződést.

A hivatalbóli kezdeményezés

A hivatalbóli kezdeményező szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 76. § (6) bekezdés e) pontját, mert az ellenszolgáltatás (ár) részét képező tartalmi elemet (rezsioradíj) nem az ár szempontja körében, hanem a minőségi szempontok között értékelte, ezzel lényegében kétszeresen értékelve az ellenszolgáltatáshoz kapcsolódó vállalást. Az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 76. § (3) bekezdésében foglaltakat is. Tekintettel arra, hogy a rezsioradíjra vonatkozó megajánlás az árhoz kapcsolódik, nem alkalmas a minőségi értékelésre.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő kérte a jogsértés hiányának a megállapítását.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 112. § (1) bekezdésének b) pontjára tekintettel a Kbt. 76. § (6) bekezdés e) pontját.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 200.000.-Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket tartalmazta:

A Döntőbizottságnak a hivatalbóli kezdeményezés alapján azt kellett eldöntenie, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 76. § (3) bekezdését és a Kbt. 76. § (6) bekezdés e) pontját, mert a „Rezsióradíj” értékelési szempontot nem az „Ár szempont” körében, hanem a „Minőségi szempont” körében rögzítette, továbbá kétszeresen értékelte az ellenszolgáltatáshoz kapcsolódó vállalást.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás II.2.5) pontjában szerepeltetett egy „Rezsióradíj” értékelési szempontot a „Minőségi szempont” körében és egy „Ajánlati ár” értékelési szempontot az „Ár szempont” körében. E két értékelési szempont súlyszáma különböző: az „Ajánlati ár” értékelési szempont súlyszáma hatszorosa a „Rezsióradíj” értékelési szemponténak.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás II.2.4) pontja szerint mind az „Ajánlati ár” értékelési szempont, mind a „Rezsióradíj” értékelési szempont esetében értékelt karbantartási feladatok teljesítésének ellenszolgáltatására vonatkozó ajánlati tartalmi elemet is. Az ajánlatkérő érvelése alapján e két értékelési szempont esetében nem értékelt többszörösen ugyanazon ajánlati tartalmi elemet, mert azok két különböző esetkörre vonatkoznak önállóan: a költségvetésben szereplő tételekre és a költségvetésben

nem szereplő tételekre. Emiatt minden olyan karbantartási feladat teljesítésének ellenszolgáltatására adott ajánlati tartalmi elemet, amely nem szerepel a költségvetésben, a „Rezsióradíj” értékelési szempont szerint kell értékelni.

Azonban a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás II.2.4) pontjában azt rögzítette, hogy „Az ajánlattevők rendelkezésére bocsájtott árazatlan költségvetés fiktív jellegű, nem egyezik meg a ténylegesen megrendelésre kerülő munkákkal.” Ebből következően az ajánlatkérő nem az „Ajánlati ár” értékelési szempontra adott ajánlati tartalmi elem szerint a nyertes ajánlattevő által beárazott költségvetés alapján fogja a karbantartási feladatok teljesítése esetén az ellenszolgáltatást kifizetni, hanem kizárólag a „Rezsióradíj” értékelési szempontra adott ajánlati tartalmi elem alapján. Az „Ajánlati ár” értékelési szempontra adott ajánlati tartalmi elem esetleg akkor érvényesülhet, ha a szerződés teljesítése során a szerződő felek az adott karbantartási feladatot az árazatlan költségvetés valamelyik tételének minősítik. Ezért nincs a két értékelési szemponthoz tartozó karbantartási feladatoknak és az ellenszolgáltatásukra vonatkozó ajánlati tartalmi elemeknek két, egymástól egyértelműen elválasztható tartalmú csoportja.

Ebből következően a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 112. § (1) bekezdésének b) pontjára tekintettel Kbt. 76. § (6) bekezdés e) pontját, mert az „Ajánlati ár” értékelési szempont és a „Rezsióradíj” értékelési szempont nem felel meg azon követelménynek, hogy nem eredményezik ugyanazon ajánlati tartalmi elem többszöri értékelését, mivel az ajánlatkérő nem határozta meg egyértelműen, hogy egy adott karbantartási feladat teljesítésének ellenszolgáltatásához tartozó ajánlati tartalmi elem melyik értékelési szempont szerint fogja értékelni.

A határozat ellen keresetet nyújtottak be.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

A koronavírus járvány okozta helyzettel összefüggő szerződésmódosítások közbeszerzési jogi megítéléséről szóló közlemény

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

DOI: 10.37371/KEP.2020.6.1

Címszavak: közbeszerzés, veszélyhelyzet, COVID-19, koronavírus, szerződésmódosítás

A Miniszterelnökség 2020. április 29-én közleményt tett közzé, amelyben a koronavírus (COVID-19) járvány okozta veszélyhelyzettel összefüggésben a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) vonatkozó rendelkezéseire kapcsolódó egyes értelmezési kérdésekben kíván segítséget nyújtani a jogalkalmazásnak.¹

A koronavírus okozta helyzet többféle módon is érintheti a közbeszerzési vagy koncessziós szerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések (a továbbiakban: szerződések) teljesítését. Amikor a szerződésnek megfelelő teljesítés a járvány okozta helyzettel összefüggésben akadályba ütközik, felmerülhet különösen annak vizsgálata, hogy a szerződés szerűen teljesíteni nem tudó fél mentesülhet-e a szerződés szerűségért való felelősség alól (Ptk. 6:142. §). Jó együttműködés mellett számos esetben jelentkezhet az az igény is, hogy a felek szerződésmódosítással kívánják jogviszonyukat hozzáigazítani a megváltozott körülményekhez. A közlemény a szerződésmódosítási igényeknek kifejezetten a *közbeszerzési jogi szempontú* vizsgálatával, döntően a Kbt. 141. §-ának egyes értelmezési kérdéseivel foglalkozik. A közlemény utolsó pontjában ugyanakkor felhívja arra is a figyelmet, hogy az ajánlatkérőknek a Kbt. 142. § (2)-(3) bekezdésében foglalt követelményekre tekintettel a módosítás közbeszerzési jogszerűsége körében is vizsgálnia kell egyes szerződési jogi kérdéseket, különösen, hogy a módosítás révén a szerződő fél nem

mentesíthető olyan szerződés szerűség következményei alól, amelyért felelőssége megállapítható lenne.

A közlemény megerősíti, hogy a Kbt. 141. §-ának rendelkezései irányadóak a már megkötött szerződések módosítására a járvánnyal összefüggő – *vis maior* jellegű – körülmények fennállása esetén is.² A Kbt. és az annak hátterét jelentő uniós irányelvi rendelkezések megalakítása során ugyanis a jogalkotó arra figyelemmel alakította ki a jogszabályi kereteket, hogy számolt azzal: előre nem látható körülmények szükségessé tehetik a szerződések módosítását, amely lehetőséget a közbeszerzési jognak is el kell ismernie.

A szerződések módosíthatósága kapcsán továbbra is az a megközelítés érvényesül, hogy *minden szerződésmódosítás esetén egyedileg*, az adott módosítást a koronavírus (COVID-19) járvánnyal összefüggésben szükségessé tevő indokokat és a tervezett módosítás nagyságrendjét, jelentőségét figyelembe véve lehet megállapítani, hogy a módosítás törvényi feltételei fennállnak-e.

A közlemény a koronavírussal összefüggő veszélyhelyzet kapcsán elsősorban a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti, előre nem látható körülményekkel összefüggő szerződésmódosítási jogalap értelmezésével foglalkozik. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalap kifejezett célja ugyanis az előre nem látható módon felmerülő helyzetek kellően rugalmas, és közbeszerzési jogi szempontból jogszerű kezelése. Más – például a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti *de minimis* –

¹ Közlemény a közbeszerzési szerződések módosítására vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásáról a koronavírus okozta veszélyhelyzettel összefüggésben. A közlemény a Közbeszerzési Hatóság honlapján a következő helyen érhető el: <https://bit.ly/2B7MLtb>.

² Egyes, a védekezéssel összefüggő tárgyú keretmegállapodások esetében a 48/2020. (III. 19.) Korm. rendelet 4. § (6) bekezdése alapján eltérő korlátok lehetnek irányadóak, a megjelent közlemény ugyanakkor ezen speciális esetekkel nem, kizárólag a Kbt. értelmezésével foglalkozik.

jogalap is alkalmas lehet a járvánnyal összefüggő szerződésmódosítási igények alátámasztására. Ezen más jogalapok ugyanakkor nem attól függően alkalmazhatóak, hogy a módosítást milyen körülmények tették szükségessé, ezért nem merül fel, hogy azok kifejezetten a járvány okozta helyzetre tekintettel igényelnének értelmezést.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja lehetővé teszi a szerződés módosítását a következő – konjunktív – feltételek együttes teljesülése esetén:

„ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre;

cb) a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;

cc) az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ha egymást követően több olyan módosításra kerül sor, amelyek a ca) alpont szerinti több, egymással nem összefüggő körülmény miatt merültek fel, ez a korlátozás az egyes módosítások nettó értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják e rendelkezés megkerülését.”

Az előre nem látható körülmények feltétele kapcsán a közlemény rögzíti, hogy maga a koronavírus (COVID-19) járvány európai és magyarországi elterjedése előre nem látható volt még néhány hónapja. Minden esetben vizsgálni kell azonban az adott beszerzés tárgyával összefüggésben azt is, hogy azok a konkrét körülmények, amelyekre a szerződésmódosítás szükségességét a felek alapozzák, valóban olyanok-e, amelyekre ajánlatkérő nem számíthatott. A koronavírus (COVID-19) járványnak és a veszélyhelyzet kihirdetésének tényére, ezek előre nem láthatóságára való általános hivatkozás önmagában nem elegendő. A közlemény különbséget tesz az előre nem látható körülmény felmerülésének alátámaszthatósága körében a kifejezetten az egészségügyi ellátáshoz és védőeszközökhöz kapcsolódó szerződések és egyéb tárgyú szerződések között. Míg előbbiek esetében a közvetlen kapcsolatra tekintettel előre nem látható eseménynek minősülhet a járvány okozta betegszám emelkedés,³ azon szerződések körében, amelyek tárgya nem kapcsolódik a járvány leküzdéséhez, a

járványnak, illetve a veszélyhelyzetnek a tényén túl is alá kell támasztani, hogy azoknak az adott szerződésre gyakorolt konkrét hatása, előre nem látható volt a szerződés megkötésekor. Ezzel kapcsolatban a közlemény azt is megjegyzi, hogy nem tekinthető előre nem láthatónak a körülmények olyan jellegű változása, amely egyébként is a szerződésekkel általában együtt jár, mindkét fél által ismert kockázat körébe tartozik (pl. egyes alapanyag árak rendkívülinek nem nevezhető növekedése). Építési beruházások esetében a közleményben említett egyik példa szerint előre nem látható körülménynek minősülhet, ha a vállalkozó munkavállalóinak nagy része hatósági karanténba kerül vagy utazási korlátozások miatt az országba nem tud beutazni, és a nyertes ajánlattevő az általa megtett intézkedések ellenére a munkaerőpiacon nem talál utánpótlást.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja csak akkor alkalmazható, ha a szerződésmódosítás és az előre nem látható, a veszélyhelyzettel összefüggő objektív körülmények között ok-okozati összefüggés áll fenn. E feltétel megvalósulásával kapcsolatban a közlemény szerint releváns az is, hogy az ajánlattevő szerződéses kötelezettségének teljesítése érdekében meg kell, hogy tegye az elvárható intézkedéseket. Így például a nyertes ajánlattevő valamely beszállítója kiesése esetén egy adott alapanyagot meg kell próbálnia mástól beszerezni, amennyiben azonban az adott termék termelésének leállása miatt a piacon általános hiány van az alapanyagból, vagy hatósági korlátozások miatt az nem szállítható be az országba, úgy ez a körülmény valóban a teljesítés akadályának tekinthető.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont cb) alpontja értelmében a szerződésmódosítás nem változtathatja meg a szerződés általános jellegét. A szerződés általános jellegének megváltozását eredményezheti a szerződés fő tárgyának megváltozása, a szerződéses konstrukció (például a szerződés típusának) megváltozása, a szerződéssel létrehozandó eredmény megváltoztatása. A megvalósítás módjának megváltoztatása – a szerződéssel elérendő cél változatlanul hagyása mellett – ugyanakkor nem szükségszerűen változtatja meg a szerződés általános jellegét, a közlemény ehhez példaként említi

³ Ugyanezen megállapítást teszi az Európai Bizottság iránymutatása az előre nem láthatóság feltételének a hirdetemény nélküli tárgyalásos eljárások esetén történő értelmezéséhez. Az Európai Bizottság iránymutatása a közbeszerzési keretnek a COVID-19-válság okozta szükséghelyzetben történő alkalmazásáról (2020/C 108 I/01).

valamely képzés személyes részvétel helyett online formában történő megvalósítását.

Az ellenérték növekedésének 50%-os korlátja kapcsán a közlemény megjegyzi, hogy ha egymással össze nem függő körülmények miatt kerül sor több módosításra, ezen módosítások értékét külön-külön lehet figyelembe venni a korlát elérése szempontjából. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján egyébként olyan módosítások is megvalósíthatóak, amelyek nem járnak az ellenérték növekedésével.

A közlemény végezetül felhívja a figyelmet a szerződés-módosítás alapjául szolgáló körülmények megfelelő

dokumentálásának szükségességére annak érdekében, hogy a szerződésmódosítás indokoltsága megfelelően alátámasztható legyen, különösen az uniós forrásból megvalósuló beszerzések ellenőrzése és auditja során. Erre tekintettel nem nélkülözhető a felek Ptk. szerinti akadályközlési kötelezettségének írásban történő dokumentálása, ennek körében a szerződés teljesítését akadályozó körülmények pontos meghatározása, amely alkalmas annak alátámasztására, hogy azok megalapozzák a választott, Kbt. szerinti szerződésmódosítási jogalap alkalmazását.

Mérlegelési és diszkrecionális jogkörön alapuló döntések a közbeszerzések területén¹ II. Decisions based on weighing and discretionary powers in the field of public procurement II.

Dr. Pfeffer Zsolt PhD, Egyetemi adjunktus, PTE ÁJK Pénzügyi és Gazdasági Jogi Tanszék

DOI: 10.37371/KEP.2020.6.2

Címszavak: közbeszerzés, jogalkotás, mérlegelési jogkör, bírságkiszabás, joggyakorlat

Absztrakt

A jogalkotó alapvetően közens jogi normákkal szabályozza a közbeszerzések területét, ami azt jelenti, hogy eltérést meg nem engedő módon megfogalmazza az adott tényállás megvalósulása esetén a hatósági, az ajánlatkérői, valamint a gazdasági szereplők részéről megvalósítandó cselekvések tartalmát. A jogalkotó akarata ilyen esetben a jogszabály értelmezésével (az értelmezések különböző módszereinek alkalmazásával) állapítható meg. Hogy mi a jogszerű és mi a jogellenes, azt ezen tevékenység eredménye határozza meg, még akkor is, ha a jogszabály túlságosan általános fogalmakat, rendelkezéseket tartalmaz. Vannak azonban olyan helyzetek, amikor a jogalkotó szabad belátáson vagy mérlegelésen alapuló döntési jogköröket biztosít: ilyen esetben többféle jogszerű döntés hozható. Mérlegelés esetében azonban vizsgálni kell az előírt szempontokat, és a törvényi keretek között azok megfelelő értékelésével és indokolásával kell a döntést meghozni. A tanulmány ezen döntési lehetőségek határait és jogi problémáit elemzi.

Jelen cikk a Közbeszerzési Értesítő Plusz 2020. évi V. számában megjelent írás folytatása. A cikk második részében az eljárási költségek vizsgálatának alapvető jellemzői, a mérlegelésre épülő határozatok indokolásának, valamint az ajánlatkérők döntési mozgásterének főbb problémái kerülnek áttekintésre.

Abstract

The legislator basically regulates the field of public procurement by means of cogent legal rules, which means that the content of actions to be taken by public authorities, contracting authorities, and economic operators should be defined in a non-discriminatory manner. The intention of the legislator in such a case can be established by interpreting the law (by using different methods of interpretation). What is legal and what is illegal is determined by the result of this activity, even if the legislation contains far too general concepts and provisions. However, there are certain situations in which the legislator grants weighing or discretionary powers: in this case, several lawful decisions can be made. However, in the case of weighing, it is necessary to examine the required criteria and, within the legal framework, to make the decision with the appropriate assessment and justification. This study analyzes the limits and legal problems of these alternatives. This article is a continuation of the article published in the V issue of the *Közbeszerzési Értesítő Plusz* (Public Procurement Bulletin Plus) of 2020. The second part of the article reviews the essential features of the examination of procedural costs, the main problems in the reasoning of discretionary decisions and the decision-making latitude of contracting authorities.

1. A mérlegelési jogkörben hozott határozat indokolása

Az eljárásjogokban (a közigazgatási hatósági eljárásokban, polgári és büntető bírósági eljárásokban, az adóigazgatási eljárásokban stb.) meghozott hatósági

(bírósi) döntések esetében alapvető követelmény, hogy a döntéseket (különösen az ítéleteket, illetve az ügydöntő határozatokat) megfelelő módon indokolják. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 81. §-a nevesíti a rendelkező részt és

¹ A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar által szervezett, 2020. március 2. napján „Közigazgatás és közbeszerzések” címmel Budapesten megrendezett konferencián a „Diszkrecionális és mérlegelési jogkörön alapuló ajánlatkérői és közigazgatási hatósági (döntőbizottsági) döntések” címmel megtartott előadás szerkesztett változata.

az indokolást, az indokolás tartalmi elemei körében pedig kiemeli a mérlegelés kérdését is.

A határozathozatal, valamint annak indokolása szoros kapcsolatban áll az Alaptörvényben garantált *tisztességes eljáráshoz való joggal*. Ez számos, a joggyakorlat által kimunkált elemet (kötelezettséget) foglal magában, így például a következőket: a hatóság a tényállást kellőképpen feltárja, azt bizonyítja, a bizonyítékokat meggyőzően indokolja,² az érintett szereplők észrevételeit kellő mélységben figyelembe veszi, ezek értékeléséről a döntésben számot ad,³ az ügyfél (vagy éppen az eljárás alá vont személy) javá-*ra* és nemcsak a terhére szolgáló körülményeket is értékeli, a szükséges tájékoztatásokat megadja, lehetőséget teremt az ügyfél számára arra, hogy jogszerű keretek között az eljárás menetét számára kedvezően alakítsa, az eljárást pártatlanul⁴ (elfogulatlanul) folytatják le, valamint hogy az ügyféli jogállást biztosítani kell a jogosultaknak.⁵ Ugyanakkor az, hogy egy adott ügyben irányadó hatályos jogszabályi rendelkezést miként alkalmaznak, nem hozható összefüggésbe a tisztességes eljáráshoz való joggal.⁶

A határozat indokolása egyrészt az ügyféli és jogorvoslati jogok gyakorlása szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hiszen ebből ismerhetik meg az ügyfelek (és az egyéb érdekelték), hogy az eljáró hatóság milyen tényállást állapított meg, milyen bizonyítékokat hogyan vett figyelembe (és melyeket nem vett figyelembe és miért), hogyan értelmezte az alapul fekvő jogkérdéseket és azokat milyen jogszabályi rendelkezések, joggyakorlati támpontok⁷ alapján ítélte meg. Az indokolás részletezi – egyebek mellett – az eljárási költségeket, valamint a kiszabott szankciók körében mérlegelt körülményeket.

Másrészt a jogorvoslati fórumok számára is rendkívül fontos, hiszen ezek alapján tudják elvégezni az ügy felülvizsgálatát. A bírósági joggyakorlatban e kettős követelmény a következőképpen jelenik meg: „Az indokolásból világosan és egyértelműen ki kell tűnnie az érvelésnek oly módon, hogy az érdekelték a jogaik védelme érdekében megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, és meggyőződhetnek arról, hogy a döntés megalapozott-e, vagy sem, másrésztől, hogy a döntés vizsgálatára jogosult fórumok az indokok alapján a döntés felülvizsgálatát elvégezhessek.”⁸

A mérlegelés szempontjából kiemelkedő jelentőségű az indokolás azon része, amelyik azt tárgyalja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) a bírság kiszabása körében milyen szempontokat hogyan értékelt. Fontos az általános határozatszerkesztési szempontok megtartása is: „A határozat egésze értékelendő a bírság kiszabásának jogszerűsége vizsgálata során. A határozat szerkezetéből következik, hogy pl. a jogsértések súlyát, terjedelmét és részletes indokolását a határozat jogi indokolásának első része tartalmazza, míg az ennek eredményeként alkalmazott bírság mértékének megállapításánál elegendő ezekre csak utalni, de megismételni felesleges, mert az a határozat szerkezetét megbontaná.”⁹ Ennek a megközelítésnek azért van jelentősége, mert nyilván a mérlegelés körülményei a rendszerint alkalmazott megfogalmazásból nem ismerhetők meg kellő alapossággal, a döntéshozó értékelési folyamata nem válik nyilvánvalóvá, külső szemlélők számára teljes körűen megismerhetővé, átláthatóvá. Az valóban nem várható el a hatóságtól, hogy egyfajta „árjegyzék-ként” tételesen beárazza az egyes szempontokat, majd a végén azokat összeadva állapítsa meg a végösszeget, ha

² Ld. pl. az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Ajdarić kontra Horvátország ügyben hozott döntését [(20883/09), 2011. december 13., 36–53. bekezdés].

³ Ld. a 7/2013. (III. 1.) AB határozatot.

⁴ „Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette, hogy a pártatlanság tényleges érvényesülését elsősorban az eljárási törvények kizárési szabályai biztosítják [25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [29], 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [30]]” 3342/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [48].

⁵ 5/2018. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [16]. Ld. pl. a KDB D.444/5/2019. sz. határozatát, amikor ügyfélként bevonták az alvállalkozói bejelentés teljesítését elmulasztó konzorciumi partnert.

⁶ Ld. a 3306/2017. (XI. 24.) AB határozatot, Indokolás [64].

⁷ „Az ítélezési gyakorlatra hivatkozás nem jogalapja, csupán támasza a konkrét ügyben hozott döntésnek.” A Legfelsőbb Bíróság Bfv. III. 636/2011. sz. ítélete (EBH2011. 2394.).

⁸ A Fővárosi Bíróság 13.K.34.619/2008/17. sz. ítélete.

⁹ A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.243/2003/4. sz. ítélete.

a bíróság kiszabása mellett döntött. A vonatkozó indokolás tehát a határozat egyéb részeinek figyelembevételével együttesen értelmezendő, az elkövetett (a megállapított tényállásban leírt) jogsértés jellege (súlya) és az egyéb mérlegelt szempontok alapján lehet arra következtetni, hogy miért tartotta a KDB az adott bírságot indokoltnak. Ugyanakkor szembesülni kell a mérlegelési jogkörben kiszabott bírság indokolásához kapcsolódó korlátokkal, hiszen – nyilvánvalóan okszerűtlen, kellően alá nem támasztott indokolás esetét leszámítva – többféle (ha nem sokféle) bírságösszeg lehet megalapozott.

Fontos, hogy ha hiányos az indokolás, mert a KDB csak például egy szempontot vett alapul, akkor az a határozat jogsértő, a döntőbizottsági mérlegelés jogszerűsége nem állapítható meg, így ilyen esetben – mivel a bíróság nem végezheti el az elmaradt megfelelő mérlegelést egy közigazgatási per keretei között – a KDB döntésének megsemmisítésével új eljárásra kötelezés valósul meg, és a megismételt eljárásban a KDB-nek kell elvégeznie ezt a feladatot.¹⁰ Ennek megfelelően arra is van példa, hogy a bíróság döntése (instrukciója) nyomán azt is értékelte a KDB, hogy az elkövetett jogsértés ellenére a számlák ellenértéke az alvállalkozók részére kifizetésre került. Ha viszont a bírósági ítélet nem tartalmaz egy adott szempont tekintetében iránymutatást, és így tiltást sem, akkor nincs annak akadálya, hogy a KDB a megismételt eljárásban egy jogsértést súlyossá minősítsen.¹¹

Érdekesen alakul az indokolás vizsgálatának kérdése, ha a közigazgatási perben hozott bírósági döntés a KDB-t új eljárásra utasítja, mert úgy ítéli meg, hogy a KDB döntése nem volt jogszerű, mert például valamilyen, az ügy szempontjából releváns körülményt nem vagy tévesen vett figyelembe. Ilyenkor az új eljárásra nézve adott bírósági instrukciókat a hatóság köteles végrehajtani, a megadott szempontokat nem értelmezheti át.¹²

Egy esetben a KDB által a megismételt eljárásban hozott döntését a bíróság újfent jogsértőnek ítélte, mert a bíróság új eljárásra utasító ítélete nem jogosította fel a KDB-t arra, hogy az ajánlatkérővel szemben kiszabott bírság összegét 100.000,- Ft-ról 500.000,- Ft-ra emelje. A bíróság megállapította, hogy KDB a bírságot megalapozó tények, körülmények tekintetében új tény, körülményt nem tárt fel, új bizonyítékot nem szerzett be, továbbá a perbeli és az előzményi határozat bírságot megalapozó indokolása szó szerint megegyezett. Ezzel a döntésével pedig a KDB a bírósági iránymutatásokat nem tartotta meg.¹³

2. A bírósági felülmérlegelés határai a közigazgatási perekben

Az előzőekben említett példák átvezetnek egy további lényeges kérdéshez, nevezetesen ahhoz, hogy a bíróságnak milyen lehetőségei vannak a KDB által kiszabott bírság felülvizsgálatához kapcsolódóan, azaz, mikor érhetnek el eredményeket a bírsággal sújtott jogalanyok a bírság összezszerűségének mérséklése körében. Az ilyen törekvéseket behatárolja a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 85. § (5) bekezdésében foglalt azon szabály, amely szerint a „Mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.”¹⁴ A Kp. 85. §-ához fűzött indokolás ezt azzal egészíti ki, hogy „Az eljárási szabályok megtartása – és azon belül az indokolás – minden közigazgatási cselekmény esetén követelmény, ezek külön nevesítését a törvény ehelyütt nem tartalmazza, azt a bíróság –

¹⁰ Ld. pl. a Fővárosi Törvényszék 30.K.700.209/2019/11. sz. ítéletét vagy a Kúria Kfv.III.37.953/2017/5. sz. ítéletét, [37].

¹¹ Ld. a KDB D.89/5/2019. sz. határozatát.

¹² Ld. a Kúria Kfv.I.35.303/2011/5. és a Kfv.I.35.417/2011/6. sz. ítéleteit. Ld. még: „A Kúria a BH2016. 155. számú eseti döntésében rámutatott arra, hogy a bíróság új eljárásról szóló iránymutatása köti a hatóságot, így nem végezhet más irányú eljárást, mint amit a bíróság meghatározott, továbbá a Kúria Kfv.III.37.698/2015/13. számú ítéletében rámutatott arra is, hogy a megismételt eljárásban a hatóság a bíróság által megadott szempontokat kell, hogy érvényesítse, azokat nem értelmezheti át, mivel a megismételt közigazgatási eljárásban a jog az, amit a bíróság iránymutatása tartalmaz.” (A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.271/2016/25. sz. ítélete.)

¹³ Ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.271/2016/25. sz. ítéletét.

¹⁴ Ld. még a régi polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 339/A. és 339/B. §-át.

megfelelő kereseti kérelem esetén – minden ügyben vizsgálja.”

E törvényi korlátok alapján a bíróságok nem jogosultak általánosságban felülbírálni (felülmérlegelni) a KDB bírságot kiszabó döntését, erre rendszerint csak kirívó, okszerűtlen, vagy hiányos indokolás esetében kerül sor. Önmagában a szubjektív vélemény, nevezetesen, hogy magas-e a kiszabott bírság vagy sem, nem bír relevanciával, a figyelembe vett szempontokat és a határozat indokolását kell vizsgálni.

Vagyis ha a KDB a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik, akkor a határozat jogszerűnek tekintendő. Amennyiben a bírság kiszabását megalapozó jogsértés megtörtént, és a bírság kiszabásának indokoltságát és összegét a KDB a jogszabályi keretek között állapította meg, „a mérlegelésnél irányadó valamennyi szempontot helyesen alkalmazta, és azokat megfelelően indokolta, akkor a bíróságnak nincs jogszabályi lehetősége a mérlegelés szempontjainak felülmérlegelésére, és a kiszabott bírság mellőzésére vagy mérséklésére. A jogorvoslati eljárásban kiszabott bírság mellőzésére vagy összegének megváltoztatására akkor kerülhet sor, ha [a KDB] mérlegelési jogkörben hozott döntése nem felel meg a [...] törvényi követelményeknek, vagy a bíróság olyan új tényt vagy körülményt állapít meg, amely a bírság mellőzését vagy összegének mérséklését indokolhatja. Jogszabályi felhatalmazás hiányában a bíróságnak nincs lehetősége méltányosság gyakorlására sem.”¹⁵ Másképpen fogalmazva: „Ha az eljáró bíróság ítéletében megállapítja, hogy a hatóság a mérlegelési jogkörében eljárva a tényállás kellő feltárása, az eljárási szabályok betartása, a mérlegelés szempontjainak értékelése, valamint a határozata indokolása tekintetében helyesen járt el, a bíróságnak nincs felülmérlegelési jogköre.”¹⁶

Ha a KDB több jogsértést állapít meg, és a döntését felülvizsgáló bíróság egy jogsértést töröl (mert megállapítja, hogy az nem róható az ajánlatkérő terhére), akkor a bírságot nem feltétlenül matematikailag ezzel arányosan mérsékeli (azaz ha négy jogsértésből egyet töröl, akkor nem biztos, hogy a bírság 25%-kal lesz kevesebb). Egy bírósági eljárásban az ajánlatkérő a bírság törlését a jogsértés hiányára tekintettel kérte, a KDB mérlegelését nem vitatta. A másodfokú bíróság a jogsértések közül egyet törölt és ennek megfelelően mérsékelt a bírságot. A Kúria álláspontja szerint nem a jogsértések száma, hanem a súlya alapján került kiszabásra az eredeti bírságösszeg, ebből adódóan „a másodfokú bíróságnak akkor, amikor a négy jogsértés közül csak egyet törölt, *nem matematikai műveletet kellett elvégeznie a bírság tekintetében*, és nem annak $\frac{1}{4}$ részét kellett törölnie, hanem továbbra is a fennmaradó jogsértések súlyára tekintettel kellett a bírságot megállapítania. Mivel változatlanul megállapítható, hogy a fennmaradó jogsértések alapvetően érintették a részvételi jelentkezők jogainak gyakorlását, és a megfelelő mennyiségű részvételi határidő biztosításának hiánya, a kiegészítő tájékoztatáskérés elnehezülése és a szakmai alkalmassági követelmények megsértése továbbra is fennáll, így az [ajánlatkérő] magatartása súlyos jogsértésnek minősül. Nem vitatható a közbeszerzés rendkívül magas becsült értéke, a jogsértés reparálásának lehetetlensége, a jogsértés ismétlődése. Ennek alapján a bírságösszeg $\frac{1}{8}$ részének törlése a kieső jogsértéssel arányban áll, így a Kúria nem látott okot a bírságösszeg további mérséklésére.”¹⁷

3. Az ügyvédi (a megbízási) díjak mérséklése a jogorvoslati eljárásban

A közbeszerzési jogorvoslati eljárás meglehetősen súlyos pénzügyi hatásokkal járhat. Felmerülhet a bírság, az igazgatási szolgáltatási díj, valamint a másik (a nyertes) fél jogi képviselőjét (szakértőjét) megillető megbízási díj és egyéb költségek megtérítésére való kötelezés. A tételes jogi kiindulópontot egyrészt az Ákr. 129. §-a,

¹⁵ A Fővárosi Bíróság 19.K.35.204/2007/4. sz. ítélete. Ld. még: BH 2004. 487., BH2004. 343. Ld. még pl. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.264/2016/41. sz. ítéletét: „A bírság alapjául szolgáló tényállást feltárta [a KDB], az eljárási szabályok nem sérültek, a mérlegelés szempontjai megállapíthatók és ezeket a szempontokat okszerűen mérlegelte. A bírság összege pedig messze elmarad a kiszabható maximális mértéktől, a közbeszerzés tárgyi értékéhez viszonyítva minimálisnak mondható.”

¹⁶ EBH 2004. 1188.

¹⁷ A Kúria Kfv.II.37.667/2013/15. sz. ítélete.

másrészt pedig az eljárási költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségterítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmentességről szóló 469/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet jelenti.

A mérlegelési jogkör általános megalapozását az Ákr. 129. § (3) bekezdése végzi el a következőképpen: „A hatóság az indokolatlanul magas eljárási költség helyett alacsonyabb összeget állapít meg.” Ez azt jelenti, hogy a fél által bemutatott és igazolt (például bizonylattal, számlával, költség-, illetve tevékenységkimutatással, szerződéssel)¹⁸ költséget a KDB felülbíráhatja, és nem a teljes összeget rendeli megtéríteni, hanem annak csak egy részét. Vagyis ugyan a megbízási díj az ügyfél és a jogi képviselője között létrejött, a magánjogi szerződési szabadság elvén nyugvó megállapodáson alapul, azonban „amennyiben indokolatlanul magas, azt nem köteles elfogadni, jogszabályi felhatalmazás alapján mérlegelési jogkörben leszállíthatja” a KDB. Másképpen fogalmazva: a jogszabály „nem biztosít alanyi jogot a pernyertes ügyfélnek arra, hogy az eljárással felmerült költségei teljes mértékben megtérüljenek. [...] „Nem jogszabálysértő tehát, ha a hatóság a fél és jogi képviselője igazolt megállapodásától eltérően [...] mérlegeléssel a megállapodottnál alacsonyabb összegben határozza meg az ügyvédi munkadíjat. Az ügyvédi munkadíj megállapításánál ugyanis arra is figyelemmel kell lenni, hogy milyen volt a kifejtett ügyvédi tevékenység idő- és munkaigényessége, színvonala. Más oldalról figyelemmel kell lenni arra is, hogy a kirívóan magas összegben, a kifejtett munkavégzés mértékétől aránytalanul eltérő ügyvédi munkadíj sérteti a társadalom értékétét.”¹⁹

Fontos ugyanakkor, hogy mi tekintendő egyáltalán „eljárási költségnek”, vagyis hogy mit sorol az említett kormányrendelet normatív meghatározása ebbe a körbe. Nem kérhető ugyanis olyan költség megtérítésére való kötelezés, amely nem a jogorvoslati

eljáráshoz, hanem az alapul fekvő közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódott. Így például a KDB egy esetben megállapította, hogy az *iratbetekintésre* a közbeszerzési eljárás során került sor, nem pedig a hatósági eljárásban, ezért az ahhoz kapcsolódóan felmerült költség nem minősült a 469/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésének 7. pontja szerinti eljárási költségnek, így annak viseléséről nem döntött.²⁰ Ugyancsak nem vettek figyelembe 4 óra költségkimutatást egy másik esetben, mert az az *előzetes vitarendezéshez* kapcsolódott, az pedig szintén nem része a jogorvoslati eljárásnak.²¹

A mérlegelési jogkör tartalmának vizsgálatakor meg kell határozni azokat a szempontokat, amelyeket a KDB figyelembe vesz (vehet) a döntése meghozatalakor (azaz, hogy jogosnak, arányosnak tartja-e a kért munkadíjat vagy azt leszállítja). A vonatkozó joggyakorlatban a következő szempontok szoktak felmerülni azzal, hogy az utóbbi időben rendszerint az utolsó franciabekezdésben említett formulát emeli be a KDB a döntése indokolásába:

- az elkészített beadványok száma, terjedelme, ezek minősége, az elutasított kérelmi elemek száma, (lényegi kérelmi elem került-e elutasításra), az ügy bonyolultsága, a beadványok hasonlósága (pl. több kérelmező vett részt több párhuzamos jogorvoslati eljárásban);²²
- az eldöntendő jogkérdés jellege;²³
- a beadványok elkészítésére fordított idő, e beadványok jogi indokolása, tárgyalás tartására sor került-e, és ha igen, az milyen hosszú volt;²⁴
- fenntartotta-e a kérelmező teljes terjedelmében a jogorvoslati kérelmét, illetve módosította-e azt;²⁵
- ügyvédjelölt vagy ügyvéd képviselte-e a tárgyaláson a felet;²⁶

¹⁸ Ld. a KDB D.183/21/2009. sz. határozatát, vö. D.885/16/2016. sz. határozattal.

¹⁹ A Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.459/2007/7. sz. ítélete. Ld. még a KDB D.190/4/2011. sz. határozatát.

²⁰ A KDB D.348/22/2019. sz. határozata.

²¹ A KDB D.276/21/2018. sz. határozata.

²² Ld. a KDB D.788/17/2010. sz. határozatát.

²³ Ld. a KDB D.31/16/2010. sz. határozatát.

²⁴ Ld. a KDB D.657/15/2009. és a D.891/17/2015. sz. határozatait.

²⁵ Ld. a KDB D.189/12 /2008. sz. határozatát.

²⁶ Ld. a KDB D.201/7/2009. sz. határozatát.

- a képviseleti munka színvonala;²⁷
- a beadványok megszerkesztésének időigényessége, a beadványok és a tárgyalási nyilatkozat terjedelme, valamint az azokban kifejezésre juttatott jogi érvelés bonyolultságának foka és helyállósága.²⁸

Vizsgálható, hogy a KDB általában mennyire tartja megalapozottnak a megjelölt munkadíjat, illetve mennyiben él a leszállítás lehetőségével. A következő táblázatban a hozzávetőlegesen 10 évvel ezelőtti gyakorlat kerül áttekintésre:

A döntés száma	Igényelt ügyvédi munkadíj összege (Ft)	Megtérített ügyvédi munkadíj (Ft)
D.829/14/2011.	50.000,- Ft (+ 20.000,- útiköltség)	50.000,- Ft (+ 20.000,- útiköltség)
D.772/18/2011.	110.000,- + ÁFA	30.000,- Ft + ÁFA
D.650/15/2011.	80.000,- Ft + ÁFA (+ 20.360,- Ft egyéb költség)	50.000,- Ft + ÁFA (+ 20.360,- Ft egyéb költség)
D.588/8/2011.	150.000,-	50.000,- + ÁFA
D.404/19/2011.	300.000,- Ft + ÁFA	50.000,- Ft + ÁFA
D.342/16/2011.	105.000,-	105.000,-
D.317/8/2011.	375.000,- + ÁFA	100.000,- + ÁFA
D.312/8/2011.	136.000,- + ÁFA	100.000,- Ft + ÁFA
D.801/11/2010.	150.000,- + ÁFA	50.000,- + ÁFA
D.788/17/2010.	350.000,-	50.000,-
D.73/25/2010.	340.000,- + ÁFA	50.000,-
D.23/17/2010.	150.000,- + ÁFA	40.000,- Ft + ÁFA
D.88/9/2010.	60.000,- + ÁFA	0 Ft ²⁹
D.48/12/2010.	112.000,- Ft. + ÁFA	40.000,- Ft
D. 31/16/2010.	50.000,- Ft + ÁFA	30.000,- Ft + ÁFA
D.85/7/2010.	60.000,- + ÁFA	0 Ft ³⁰

²⁷ Ld. a KDB D.416/17/2017. sz. határozatát.

²⁸ Ld. pl. a KDB D.2/17/2019. sz. határozatát.

²⁹ „Ajánlatkérő jogi képviselője 60.000,- Ft+ÁFA ügyvédi munkadíjat kért, amelyre a Magyar Államot kérte kötelezni. Ajánlatkérő jogi képviselőjének az eljárás költségeire vonatkozóan előterjesztett kérelmét a Döntőbizottság elutasította, aminek indoka az, hogy ajánlatkérő és a jogi képviselő közötti megbízási szerződés és az abban foglalt összeg a felekre tartozik, és nem hárítható át az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 9. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel a Magyar Államra. A Döntőbizottság ezért elutasította az ügyvédi megbízási díj kifizetésére vonatkozó kérelmet.”

³⁰ Ld. az indokolást az előző lányszövegben.

A második táblázatba foglalt adatokból pedig az újabb döntésekben megjelenő tendenciák olvashatók ki:

A döntés száma	Igényelt ügyvédi munkadíj összege (Ft)	Megtérített ügyvédi munkadíj (Ft)
D.569/13/2019.	350.000,- Ft + ÁFA	300.000,- Ft + ÁFA
D.522/24/2019.	317.500,-Ft + ÁFA	157.000,- Ft + ÁFA
D.393/18/2019.	250.000,- Ft + ÁFA	100.000,- Ft + ÁFA
D.382/19/2019.	300.000,- Ft + ÁFA	300.000,- Ft + ÁFA
D.331/24/2019.	150.000,- Ft + ÁFA	75.000,- Ft + ÁFA
D.151/41/2019	300.000,- Ft + ÁFA	200.000,- Ft + ÁFA
D.2/17/2019.	250.000,- Ft + ÁFA	40.000,- Ft + ÁFA
D. 34/18/2019.	400.000,- Ft + ÁFA	200.000,- Ft + ÁFA
D.104/27/2019.	200.000,- Ft + ÁFA	200.000,- Ft + ÁFA
D.163/22/2019.	345.000,- Ft + ÁFA	150.000,- Ft + ÁFA
D.316/18/2019.	591.667,-Ft + ÁFA	300.000,- Ft + ÁFA
D.563/10/2019.	250.000,- Ft + ÁFA	100.000,- Ft + ÁFA
D.405/17/2018.	350.000,- F+ ÁFA	350.000,- F+ ÁFA
D.303/24/2018.	350.000,- F+ ÁFA	350.000,- F+ ÁFA
D.138/19/2018.	500.000,- Ft + ÁFA	220.000,- Ft + ÁFA
D.146/19/2018.	250.000,- Ft + ÁFA	250.000,- Ft + ÁFA

A fenti két táblázatban rögzített számadatok egyértelműen mutatják, hogy a KDB csak a legritkább esetben fogadja el a kért teljes összeget, vagyis általában él azzal a jogával, hogy mérlegeléssel állapítja meg leszállítás útján azt az értéket, amelyet végül a másik féllel megtérített. (A hozzávetőlegesen 10 év különbséget az is kiválón szemlélteti, hogy korábban kivételes volt az, amikor százezer forintnál magasabb összeget rendeltek megtéríteni, míg az újabb joggyakorlatban már pont az

számít kivételesnek, ha nem éri el a megtéríteni rendelt összeg ezt az értéket.)

Különösen fontos, hogy a KDB megfelelő módon ítélje meg a költségek jogosságát, ugyanis garanciális okokból nyilván gátat kell szabni az indokolatlan követeléseknek, ugyanakkor ténylegesen biztosítani kell azt, hogy a minőségi szolgáltatások ellenértékéhez hozzájuthasson a fél.

4. Az ajánlatkérői mozgástér és a döntésekhez való kötöttség

A hatósági, bírósági oldal döntési kereteinek részletes tárgyalását követően érdemes megvizsgálni röviden azt, hogy az ajánlatkérői oldalon miképpen jelenhetnek meg a diszkrecionális, többféle döntési alternatívát kínáló jogi felhatalmazások és az azokra épülő döntések jogi problémái. Ennek megfelelően – a rendelkezésre álló keretekre tekintettel – a teljesség igénye nélkül kerül nevesítésre néhány olyan terület, amikor nem pusztán jogértelmezési feladatot kell elvégeznie az ajánlatkérőnek, hanem tényleges mozgástér illeti meg.

Elsőként említhető a *fedezethiányra alapított eredménytelenségi ok* [Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pont], vagyis amikor az igazolt fedezet nem elegendő arra, hogy az ajánlatkérő szerződést kössön a legkedvezőbb ajánlatot tevővel, mert az abban rögzített ellenszolgáltatás meghaladja az ajánlatkérő részéről a szerződés teljesítéséhez rendelkezésre álló anyagi fedezet mértékét, és pótlólagos fedezet bevonására sincs pénzügyi lehetőség. (A fedezet megemelésére vonatkozó jogi lehetőség biztosított.)³¹ Az alapvető kérdés az, hogy kikényszeríthető-e a fedezet megemelése az ajánlattevők részéről vagy sem? A kiindulópont az, hogy az *ajánlatkérő autonóm döntése a fedezet meghatározása*,³² vagyis az ajánlatkérő nem kényszeríthető arra, hogy a fedezetet a közbeszerzési eljárásban megemelje, ezt a nyertes pozícióban lévő ajánlattevő nem kényszerítheti ki a következetes joggyakorlat szerint: „Az ajánlattevőnek nincs arra jogi lehetősége, hogy az általa ajánlott ár teljesítéséhez szükséges fedezeti összeg előállítását követelje, illetve

ezzel kapcsolatban igénnyel lépjen fel.”³³ Ugyanakkor kivételesen alapvető sérelem került megállapításra egy esetben akkor, amikor az ajánlatkérő megemelte a fedezetet 15%-kal, majd a nyertes ajánlatot érvénytelenre nyilvánította. A második helyezett 1%-kal tett magasabb összegű ajánlatot, de azt már nem pótolta ki az ajánlatkérő, hanem az eredménytelenségről döntött: a Kúria szerint ez az egyenlő bánásmód elvét sértette, hiszen csekély volt a két érték között a különbség, és az egyik ajánlattevő esetében gondoskodott pótlólagos fedezet bevonásáról, a másik esetben pedig nem.³⁴ Vagyis alapvetően az ajánlatkérő döntési kompetenciájába tartozik, hogy dönt-e a fedezet megemeléséről vagy sem, alapesetben az nem kényszeríthető ki, ugyanakkor az alapelveket e döntések meghozatala során sem szabad figyelmen kívül hagyni.

A második példa ugyancsak az *eredménytelenségi okok* köréből említhető, nevezetesen, hogy az ajánlatkérő rendelkezhet úgy a közbeszerzési dokumentumokban, hogy az eljárást eredménytelenné nyilvánítja, *ha nem került benyújtásra legalább két ajánlat* (részvételi jelentkezés). Ezen ok alkalmazása az ajánlatkérő döntésétől függ főszabály szerint, kizárólag a közbeszerzésekért felelős miniszter által jogszabály alapján ellenőrzött beszerzés vonatkozásában írhatja elő ezen eredménytelenségi ok alkalmazását kötelező jelleggel. Ennek ellenére a támogatott közbeszerzések utóellenőrzését végző szervezetek részéről időnként megfogalmazásra kerül ehhez kapcsolódó kifogás. Egy esetben a következőket fogalmazták meg: „A felhívás szerint Ajánlatkérő nem alkalmazza a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontját. Kérjük, hogy a jövőben építési beruházások esetén szíveskedjenek előírni a hivatkozott rendelkezés alkalmazását, a verseny szélesítése érdekében.” Ezt kiegészítette azzal, hogy az ajánlatkérő a fenti „hibákkal” folytatta le az eljárást, valamint hogy „az eljárás eredményét befolyásoló, alapvető sérelmekkel járó jogsértés nem történt.” Ezen állásponttal szemben azonban megfogalmazható, hogy semmilyen hiba vagy jogsértés nem történt, hiszen ha a közbeszerzési eljárás nem tartozik a miniszteri

³¹ Ld. CSAPLÁROS Diána: A fedezet felemelése a közbeszerzési eljárásban – „A megkerült fedezet”. Jog Állam Politika, 2014/1. 151–163. o.

³² Ld. a KDB D.22/14/2014. sz. határozatát, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.33.629/2013/9. sz. ítéletét.

³³ A KDB D.332/10/2016. sz. határozata.

³⁴ Ld. a Kúria Kfv.III.38.069/2015/3. sz. ítéletét (BH2016. 185.)

központi ellenőrzés hatálya alá, akkor szabadon dönthet az ajánlatkérő ezen eredménytelenségi ok előírásáról. Az ilyen megfogalmazások tehát nem szerencsések. Ha az ajánlatkérő megfogadná az ilyen tanácsokat, akkor esetleg a későbbiekben szembesülhet komoly problémákkal. Egy esetben a KDB súlyos jogsértést állapított meg, mert az ajánlatkérő rögzítette a felhívásában az eredménytelenségi ok alkalmazását, azonban annak ellenére nem nyilvánította az eljárást eredménytelenné (és kötötte meg a szerződést), hogy csak egy ajánlat érkezett. A KDB szerint ezen ajánlatkérői előírást is terhelte az ajánlati kötöttség, így jogsértő módon tekintett el az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánításától.³⁵ Vagyis ha az ajánlatkérő önkéntesen alávetette magát az eredménytelenségi ok alkalmazásának, akkor a saját mozgásterét adta fel, és később hiába változtatná meg a döntését, az ajánlati kötöttség folytán erre már nem lesz az eljárás későbbi szakaszában lehetősége, nem veheti figyelembe, hogy egy újabb költség-, illetve időigényes eljárást kell lefolytatnia (és például sürgetné a projekt megvalósítási határideje). Így minden esetben körültekintően és nem pedig az ellenőrzési jelentésekben foglalt észrevételek alapján kell automatikusan döntést hoznia az ajánlatkérőnek ebben a kérdésben.

A jogalkotó időről időre szűkítheti vagy bővítheti azokat a területeket, amelyekben az ajánlatkérőket döntési szabadság illeti meg. Például 2020. február 1-jétől megszűnt a Kbt. 113. §-a szerint indítható közbeszerzési eljárás, viszont bevezetésre került a Kbt. 114/A. §-ának (az ún. egylépcsős bírálatnak) az alkalmazási lehetősége. Ez utóbbi helyes lépés volt, azonban a Kbt. 113. §-a szerinti *összefoglaló tájékoztatáson alapuló eljárás megszüntetése* nem támogatandó, a jogalkotó a 2019. április 1-jétől hatályos, döntési alternatívát biztosító [Kbt. 113. § (5) bekezdés *d* pont] megoldást fenntarthatja volna. Az ajánlatkérőnek így lehetősége lehetett volna megvizsgálni a saját helyzetét, lehetőségeit, és ennek tudatában dönthetett volna úgy, hogy hirdetmény vagy pedig összefoglaló tájékoztatás közzétételét választja.

A megszüntetés alapjául szolgáló indokok az alábbiak szerint egyébként vitathatóak: 1. valóban jelentős korlátozást jelentett, hogy az összefoglaló tájékoztatásban közzétett adat a közzétételt követően – így az eljárás megindítását követően sem – volt módosítható, így ha az ajánlatkérő számára ilyen módosítási igény merült fel, akkor a közbeszerzéstől való visszalépés (visszavonás) maradt az egyetlen lehetséges. Erre a problémára azonban a hirdetménnyel induló eljárási konstrukció sem jelent teljes körű megoldást, hiszen a Kbt. 55. § (6) bekezdése ugyancsak korlátok közé szorítja a felhívás és az egyéb közbeszerzési dokumentumok módosításának lehetőségét, nem egy jogvitát (jogorvoslati eljárást) kiváltva ezzel.³⁶ 2. Az eljárás valóban időigényesebb volt az érdeklődés jelzésére biztosítandó határidőre tekintettel, de ha az ajánlatkérő számára nem sürgős a szerződéskötés, akkor miért ne dönthetne úgy, hogy ezt a lassabb utat választja. 3. Az öt munkanap elegendő időnek kellett, hogy bizonyuljon egy érdeklődés jelzésére, hiszen az ajánlatok elkészítésére sem kell sokkal több időt biztosítani alapesetben egy nemzeti eljárásban.

Összegezve mindezt: az ajánlatkérőre kellett volna továbbra is bízni, hogy melyik megoldást választja, indokolatlan volt megszüntetni ezt az alternatívát, hiszen egy hirdetményes eljárás sokkal költség- és munkaigényesebb, mivel hirdetményellenőrzési díjak kapcsolódnak a felhíváshoz és a korrigendumokhoz, egy határidőhosszabbítás esetében nem elegendő a gazdasági szereplők közvetlen értesítése, hanem külön hirdetményt kell közzétenni stb., miközben a Kbt. 113. §-a szerinti eljárás sem volt zárt, hiszen nemcsak az ajánlatkérő által felhívott gazdasági szereplők tehettek ajánlatot.

Vannak továbbá olyan döntések, amelyeket az ajánlatkérőnek meg kell hoznia, és a jogalkotó nem rendel hozzá indokolási kötelezettséget. Például az ajánlatkérő eldönti – és a felhívásban rögzíti –, hogy alkalmazza-e a nyílt eljárásban a fordított értékelést [Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdés],³⁷ előírja-e fakultatív kizáró okok

³⁵ Ld. a KDB D.369/12/2019. sz. határozatát. A határozatot keresettel támadták.

³⁶ Ld. pl. a KDB D.608/6/2017. sz. vagy a D.160/16/2019. sz. határozatát.

³⁷ A Közbeszerzési Hatóság állásfoglalása 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 álláspontja szerint a Kbt. 81. § (5) bekezdésének alkalmazása feltételeken nem írható elő.” (Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020/3. sz., 16. o., a 9. és a 10. kérdésekre adott válaszok.)

alkalmazását is a kötelezően érvényesítendő kizáró okokon túlmenően, előírja-e már az eljárásban az ismert alvállalkozókra vonatkozó adatok megadását [Kbt. 66. § (6) bekezdés]. Említhető olyan helyzet, ahol a jogalkotó azon a téren kínál választási lehetőséget, hogy az ajánlatkérő az adott információt hol rögzíti: a felhívásban vagy a kiegészítő közbeszerzési dokumentumokban. Ilyen például az építési beruházások esetében az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (Épköz.) 26. §-a szerinti felelősségbiztosításra vonatkozó követelmények megadása. E tekintetben a jogszabály egyértelműen választási lehetőséget kínál: azaz vagy a felhívásban, vagy a közbeszerzési dokumentumokban kell az adatokat megadni. Sajnos az *ellenőrzési tapasztalatok* azt mutatják, hogy az ellenőrzést végző szervezetek igényt tartanak az indokolásra, illetve jogszabályon túlmutató hibát állapítanak meg, annak ellenére, hogy a jogszabály kifejezetten az ajánlatkérő szabad belátására bízta a döntést. Néhány, a gyakorlatban ténylegesen megjelent ellenőrzési észrevétel:

1. „Kérjük Ajánlatkérőt szíveskedjen nyilatkozni, hogy a felelősségbiztosítás mértéke az ajánlattételi felhívásban miért nem került feltüntetésre.” A gyakorlatban érthetetlen módon rendszerint megkövetelik, hogy a felhívásban szerepeljen ez az érték, annak ellenére, hogy jogszabály [pl. a Kbt. 50. § (2) bekezdése] nem határozza meg mint a felhívás kötelező tartalmi elemét. Ha pedig nem ott jelenik meg, azt „hibaként” is megállapíthatják. Sajnos ezek azok a megközelítések, amelyek folytán a hirdetményeket tele kell zsúfolni olyan elemekkel, amelyek meghatározása elegendő lenne a közbeszerzési dokumentumokban is. Ha pedig mind a felhívásban, mind pedig a közbeszerzési dokumentumokban szerepelnek, akkor növekszik a hibázás lehetősége, hiszen ha az egyik helyen az ajánlatkérő még a megjelenést megelőzően javít, akkor lehet, hogy adminisztratív tévedés (figyelmetlenség) okán a másik helyen ezt már nem teszi meg, és ellentmondás keletkezik (amelyet szerencsés esetben – adott esetben díjköteles korrigendummal – javíthat is), ha pedig erre az ajánlati kötöttség beálltát megelőzően nem kerül sor, akkor később szembesülhet ennek problémáival. Ezen túlmenően a „mindent a

felhívásba” elv vezet azokhoz az áttekinthetetlen, rövidítésekkel teletűzdelt, a lényegét csak nehezen kiolvasható módon tartalmazó hirdetményekhez, amelyek a „jogorvoslati információk” körében folytatják a kizáró okok vagy alkalmassági követelmények részletezését, mert máshol a terjedelmi korlátok miatt erre már nincs lehetőség. Ezzel a gyakorlattal szemben éppen ezért támogatandó az a megközelítés, amely már lehetővé teszi számos elemnél, hogy azt már nem kell a felhívásban megadni, hanem elegendő a közbeszerzési dokumentumokban. (Ld. a 2019. évi CXX. törvény által bevezetett módosításokat.)

Erre tekintettel az ellenőrzési megközelítéseket is új alapokra kellene helyezni, ugyanis amíg az az elvárás, hogy jogszabályi hivatkozásokkal, a jogszabályban egyébként is szereplő tartalmakkal (szó szerinti idézetekkel) kell kitölteni a felhívásokat, addig a lényegi információk kiolvasása fokozottabb odafigyelést igényel. Ebből adódóan érdemes megemlíteni a *redundancia* jelenségét. A redundancia azt jelenti, hogy egy adott közlés felesleges, információtovábbító funkciót nem teljesít: „Abból a tételből indulhatunk ki, hogy az információ tartalmi és formai terjedelmét tekintve akkor optimális, ha minden szükségeset kifejez és minden szükségtelent mellőz. Az informált tehát kellően tájékozott, s ugyanakkor az információ-észlelés és-feldolgozás feleslegesen nem terheli. Minden olyan szó vagy egyéb jel, amely az adott összefüggésben nem teljesít információtovábbító funkciót: redundáns. (A latin redundancia túlaradó bőséget jelent.)”³⁸

2. „Kérjük Ajánlatkérőt szíveskedjen nyilatkozni, hogy a „Bírálatnál kapcsolatos információk rögzítése” elnevezésű eljárási cselekmény az EKR rendszerben időben miért előzi meg a „Számítási hiba javítására történő felhívás”-t!” Ez az a kérdés, amely rámutat igazán arra, hogy még ezen semmi által nem kötött döntési jogkörök (az ajánlatkérő mikor hozza létre a cselekményt az EKR-ben) gyakorlását is alá kell támasztani. Értelemszerűen a bontást követően egyszer létre kell hozni ezt az eljárási cselekményt is (különösen, ha például sor kerül egy bírálóbizottsági jegyzőkönyv feltöltésére a számítási hiba javítását megelőzően). De az ellenőrzést végző szervezet szerint ez a „különösen jelentős” döntés is indokolásra szorul.

³⁸ HORVÁTH Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetéstán (Dialog Campus, Budapest-Pécs, 2002), 126. oldal.

3. „Kérjük Ajánlatkérőt szíveskedjen nyilatkozni, hogy az ajánlattételi felhívás V.2) pont 5. alpontja alapján, a Kbt. 66. § (6) bekezdés szerinti nyilatkozat benyújtására miért nem volt szükség, szemben a szerződés X. fejezet 61, 62. pontjaiban foglaltakkal.” Az ajánlatkérő előírhatja az alvállalkozókra vonatkozó nyilatkozat csatolását, de semmi nem kötelezi erre. Legkésőbb a Kbt. 138. § (3) bekezdése alapján a nyertes ajánlattevőnek úgyszintén nyilatkoznia kell, és e kötelezettsége a szerződés teljesítése során is végig fennáll az új alvállalkozók tekintetében.

Vannak azonban olyan döntések, amelyeknek indokát rögzíteni kell, így például ha az ajánlatkérő kizárja a részajánlattétel lehetőségét, akkor ennek indokait meg kell adnia a közbeszerzési dokumentumokban [Kbt. 61. § (4) bekezdés]. Ilyen esetekben nyilván a megalapozottság vizsgálata indokolt az ellenőrzést végzők részéről, azonban ehhez kapcsolódóan kifejezetten a törvény írja elő az indokolás rögzítését.

Végezetül megemlíteném, hogy vannak olyan helyzetek, amikor az ajánlatkérő döntéséhez való kötöttsége nem a Kbt. 81. § (11) bekezdésében szabályozott ajánlati kötöttségen,³⁹ hanem azon alapul, hogy az eljárás során egy kifejezetten számára felkínált döntési lehetőséggel élt, és e döntésből eredően a másik döntési alternatíva eleynszett. Két példa említhető ebben a körben. Az első eset ahhoz kapcsolódik, amikor a KDB megsemmisíti az ajánlatkérő eljárási döntését, és az ajánlatkérő új döntést kíván hozni. Ha erről tájékoztatja az ajánlattevőket, hogy új döntést kíván hozni és felszólítja őket a fenntartásról szóló nyilatkozatok benyújtására, majd (2 nappal később) tájékoztatja őket, hogy e levél „semmis”, akkor a KDB szerint jogsértő módon jár el. „A Döntőbizottság álláspontja szerint ajánlatkérőnek a fentiek szerint három lehetősége van a körben, hogy valamely ajánlatkérői döntés – akár az eljárást lezáró döntés – megsemmisítése esetén meghatározza, hogy ezt

követően mit kíván tenni. A Döntőbizottság fontosnak tartja annak kiemelését, hogy ajánlatkérőnek a Kbt.-ben meghatározott lehetőségek közül választania kell, és ezen választását követően, annak megfelelően kell eljárnia. A Kbt. kogenciájából fakadóan, illetve az erre vonatkozó megengedő szabály hiányában ajánlatkérőnek nincs lehetősége az egyik alkalmazandó lehetőségről áttérnie a másik, eredetileg nem választott lehetőségre. A Kbt. a lehetőségeket ugyan vagylagosan határozta meg, azonban azt nem tette lehetővé, hogy ajánlatkérő ne az általa kiválasztott megoldás alapján hozza meg az eljárást lezáró döntését.”⁴⁰

Bár már évek óta nincs ilyen konstrukció, érdemes azonban megemlíteni második példaként ebben a körben, hogy a korábban hatályos közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Második Kbt.) a 2008. évi CVIII. törvény hatályba lépését megelőzően biztosította azt a lehetőséget az ajánlatkérőnek, hogy *nyílt eljárásban tárgyalást kezdeményezzen* az ajánlatok bírálatát követően meghatározott esetekben (például akkor, ha egyik ajánlattevő sem vagy az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő sem tett – az ajánlatkérő rendelkezésére álló anyagi fedezet mértékére tekintettel – megfelelő ajánlatot).⁴¹ Az ajánlatkérő egy esetben tájékoztatta az ajánlattevőket arról, hogy tárgyalást kíván tartani a nyílt eljárásban, azonban később a tárgyalást mégsem tartotta meg. A KDB a következőket fogalmazta meg, miután határozatának felülvizsgálatát a Kúria elvégezte: „A Kúria ítéletében kifejtette, hogy az ajánlatkérő által tett 2009. május 6-ai tájékoztatás olyan egyértelmű szándéknyilatkozat volt, amely a Kbt. szerinti választási lehetőséget megszüntette és kötöttséget teremtett az ajánlatkérő számára a tárgyalás kezdeményezésére vonatkozóan. A [Második] Kbt. 254. § (1) bekezdés a) és b) pontjaiban rögzített feltételek fennállása esetén lehet a nyílt eljárásban tárgyalást kezdeményezni, melynek törvényi feltételei fennállására és az ajánlatkérő nyilatkozatára figyelemmel az ajánlatkérő köteles lett volna a tárgyalást szabályosan kezdeményezni és lefolytatni.”⁴² A hatályos szabályozás „ellentétes irányú” megközelítést

³⁹ Az ajánlati kötöttség kérdéséről részletesen ld. PFEFFER Zsolt: Az ajánlati kötöttség jogi problémái az ajánlatok bírálatakor. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2019/9., 34–45. o..

⁴⁰ A KDB D.699/15/2011. sz. határozata.

⁴¹ Az egyes eseteket a Második Kbt. 254. § (1) bekezdése tartalmazta (ld. a 2009. április 1-jét megelőzően hatályos jogszabályi szöveget).

⁴² A KDB D.438/9/2012. sz. határozata. Ld. még a Kúria Kfv.II.37.377/2011/3. sz. ítéletét.

ismer, azaz a tárgyalásos eljárásban – ha az ajánlatkérő ezt a felhívásban jelezte – dönthet úgy, hogy mégsem tart tárgyalást, és az első ajánlatokat bírálja el és értékeli; e döntéséről haladéktalanul értesítenie kell az ajánlattevőket.⁴³ A fent leírtak tehát e döntéshez való kötöttség megítéléséhez is támpontot nyújthatnak.

Megjegyzendő, hogy a tárgyalás mellőzését a Kbt. a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban nem teszi lehetővé, vonatkozó utaló rendelkezést a törvény nem tartalmaz a Kbt. 87. § (6) bekezdésére: „a Kbt. kógenciájára tekintettel az ajánlatkérő a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban nem tekinthet el a tárgyalás lefolytatásától”,⁴⁴ tehát önkényesen, jogszabályi felhatalmazás hiányában az ajánlatkérő nem terjesztheti ki a döntési jogkörét egy másik eljárásfajta is.

5. Záró gondolatok

A jogalkotó alapvetően kógens jogi normákkal szabályozza a közbeszerzések területét, azaz egyoldalúan, eltérést meg nem engedő módon meghatározza az adott tényállás megvalósulása esetén a jogalkalmazói, az ajánlatkérői, valamint a gazdasági szereplők részéről megvalósítandó cselekvések tartalmát. A jogalkotó akarata ilyen esetben a jogszabály *értelmezésével* (az értelmezések különböző módszereinek alkalmazásával) állapítható meg. Hogy mi a jogszerű és mi a jogellenes, azt ezen tevékenység eredménye határozza meg, még akkor is, ha a jogszabály túlságosan általános fogalmakat, rendelkezéseket tartalmaz.

Eltérő megítélés alá esnek azok a kivételes esetek, amikor a jogalkotó kifejezetten döntési mozgásteret biztosít. Egyrészt szabályozhat *diszkrecionális* (szabad belátáson) *alapuló jogkört*, ami azt jelenti, hogy nincs kötve a döntéshozó kényszerítő jelleggel valamilyen döntési

alternatívához, többféle megoldás közül választhat. Az ajánlatkérők esetében különösen fontos a választott megoldáshoz való kötöttség, amely nem a Kbt. 81. § (11) bekezdése szerinti ajánlati kötöttségen alapul.

Másrészt döntési mozgásteret biztosíthat a jogalkotó úgy, hogy *mérlegelési jogkört* határoz meg a jogalkalmazó hatóság számára. A mérlegelés olyan hatósági, bírósági tevékenység, amelynek gyakorlására a jogszabály a keretek meghatározásával és általában a döntés alapjául szolgáló, értékelendő szempontok exemplifikatív felsorolásával ad felhatalmazást. A mérlegelés nem szabad belátáson alapuló művelet, hiszen a szempontokat érdemben kell értékelni (vizsgálni) és a döntést teljes körűen indokolni kell a határozatban (ítéletben). A közbeszerzések területén példaként a KDB által kiszabható bírság vagy a megtéríteni kért eljárási költség leszállítása említhető a jogorvoslati eljáráshoz kapcsolódóan.

Rendkívül fontos – különösen egy súlyos pénzügyi joghátrányt jelentő bírság kiszabásakor –, hogy a mérlegelésen alapuló döntés indokolása megfelelő legyen, abból ugyanis megállapíthatónak kell lennie, hogy a hatóság jogszerűen, a rendelkezésére álló kereteket megtartva, a releváns szempontokat megfelelő módon értékelve gyakorolta a mérlegelési jogkörét. Mivel nem lehet minden egyes alapul fekvő szempontot tételesen „beárzni” egy bírság kiszabása során, ezért a szubjektív értékítélet (a bírság eltúlzott mértékűnek vélelése) is további – némely esetben parttalan – jogvitákhoz (közigazgatási perekhez) vezethet. A tanulmány az említett mozgásterekhez kapcsolódó jogi problémákat tárgyalta a vonatkozó joggyakorlat részletes elemzésével.

⁴³ Ld. a Kbt. 87. § (6) bekezdését.

⁴⁴ A KDB D.166/9/2017. sz. határozata.

Zöld értékelési szempontok a fenntartható közbeszerzések megvalósítása érdekében I. rész Green award criteria for the implementation of sustainable public procurement – I.

Dr. Paksi Gábor, ügyvéd, környezetvédelmi szakjogász, PROVARIS Varga&Partners partner

DOI: 10.37371/KEP.2020.6.4

Címszavak: közbeszerzés, értékelési szempont, zöld közbeszerzés, fenntarthatóság, környezetvédelem

Absztrakt

A jövő a fenntartható közbeszerzések irányába mutat. Ez a szócikk zöld értékelési szempontok közbeszerzési kérdéseivel foglalkozik, a jogi keretrendszer és az ide vonatkozó jogesetek bemutatásával. A szerző kitér hazai példákra, a szócikk második részében életciklus-költség-számítási módszerrel, különösen járműbeszerzések területén.

Abstract

The future points in the direction of sustainable public procurement. This article deals with public procurement issues of green award criteria, with a presentation of the legal framework and the relevant case law. The author discusses domestic examples in the second part of the article using the life cycle costing method, especially in the field of vehicle procurement.

„Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.”¹

1. Bevezetés

A Római Klub² tudósai arra hívták fel a figyelmet, hogy az energia- és természeti forrásokra összpontosító technokrata civilizáció által kialakított trendek fenntarthatatlanok. A jelenlegi fogyasztási szokások változatlanul hagyása a Föld eltartó képességének határaihoz vezetnek. A kutatók arra a következtetésre jutottak, hogy a világ korlátozott termőföldkészlete nem lesz képes kielégíteni a növekvő népesség egyre fokozódó igényeit, és ez a XXI. század közepére teljes válságot okozhat; katasztrófálissá válik a környezet elszennyeződése, kimerülnek a természeti erőforrások, csökken a nem megújuló erőforrásokon alapuló termelés.³

Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye (UNFCCC) részes feleinek 2015. november 30. és

december 12. között Párizsban megrendezett 21. konferenciáján a részes felek elfogadták az éghajlatváltozásra adott határozottabb globális válasza irányuló párizsi megállapodás szövegét. A párizsi megállapodás egyebek mellett egy olyan hosszú távú célkitűzést is meghatároz, amelynek értelmében az iparosodás előtti szinthez viszonyított globális hőmérséklet-emelkedést jóval 2 °C fok alatt kell tartani, és törekedni kell arra, hogy az iparosodás előtti szinthez viszonyított globális hőmérséklet-emelkedés 1,5 °C fokra korlátozódjon.⁴

A fenntartható fogyasztás és termelés ENSZ által megfogalmazott alapvető célja igényli a fenntartható közbeszerzési gyakorlatok előmozdítását, a nemzeti szabályokkal és szempontokkal összehangoltan.⁵

¹ Report of the World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*, 41. o., <https://bit.ly/3e1htCZ> .

² <https://clubofrome.org/>

³ A téma részletes kifejtésére lásd Donella MEADOWS-Jorgen RANDERS-Dennis MEADOWS: *A növekedés határai - Harminc év múltán*, Kossuth Kiadó, 2005.

⁴ PÁRIZSI MEGÁLLAPODÁS, OJ L 282, 19.10.2016, p. 4–18, <https://bit.ly/3d2Bk3o> .

⁵ VILÁGUNK ÁTALAKÍTÁSA A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott, 70/1. sz. határozat, Szerkesztette ZLINSZKY János és Balogh Dorka, PÁZMÁNY PRESS; Budapest 2016, ISSN 2498-6879, ISBN 978-963-308-279-9, <https://bit.ly/3fdys5k> , 12.7. pont.

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 11. cikke úgy rendelkezik, hogy a környezetvédelmi előírásokat be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába, különösen a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében. A közbeszerzési irányelv pontosítja, hogy az ajánlatkérő szervek milyen módon járulhatnak hozzá a környezetvédelemhez és a fenntartható fejlődés előmozdításához, ugyanakkor biztosítja, hogy a közbeszerzéseiket ár-érték szempontjából a legelőnyösebb módon valósítsák meg.⁶

Az Unió környezetpolitikája hozzájárul a következő célkitűzések eléréséhez: a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása; az emberi egészség védelme; a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosítása; a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére, és különösen az éghajlatváltozás elleni küzdelemre irányuló intézkedések ösztönzése nemzetközi szinten. Az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a „szennyező fizet” elven alapul.⁷

Az Európai Bizottság 2015. december 2-án ambiciózus jogalkotási csomagot fogadott el a körforgásos gazdaságra vonatkozóan.⁸ A csomag egy uniós cselekvési tervből áll, amely a termékek teljes életciklusát felölelő intézkedéseket tartalmaz: a tervezéstől, beszerzéstől, gyártástól és fogyasztástól a hulladékgyűjtésig át a másodlagos nyersanyagok piacáig.

A körforgásos gazdaságra való áttérés nagy lehetőségeket rejt magában mind Európa, mind polgárai számára.

Fontos eleme az európai gazdaság korszerűsítésére és átalakítására, vagyis a fenntarthatóság felé való elmozdulásra irányuló törekvéseknek. Komoly gazdasági vonzata van, melynek köszönhetően a vállalatok jelentős nyereségre tehetnek szert és versenyképesebbé válhatnak, jelentős energia-megtakarításokkal és környezeti előnyökkel jár, továbbá helyi szinten munkahelyeket és társadalmi integrációs lehetőségeket teremt. Emellett szorosan kapcsolódik a munkahelyteremtés, a növekedés, a beruházások, a szociális menetrend és az ipari innováció terén meghatározott uniós prioritásokhoz.⁹

Az állam és az önkormányzatok a beszerzési piacon ma Európában a legnagyobb fogyasztónak számítanak. Az árukra, szolgáltatásokra és munkálatokra irányuló kormányzati kiadások az Unió GDP-jének körülbelül 14%-át teszik ki: ez évente mintegy 1,8 billió EUR-t tesz ki.¹⁰

A közbeszerzések az európai fogyasztás jelentős hányadát képviselik. Ennélfogva kulcsfontosságú szerepet játszanak a körforgásos gazdaságban, és a Bizottság támogatja ezt a szerepet a zöld közbeszerzéssel kapcsolatos cselekvései révén, amelyek esetében a kritériumokat uniós szinten dolgozzák ki, majd ezt követően a hatóságok önkéntesen alkalmazzák azokat. Először is, a Bizottság gondoskodni fog arról, hogy a jövőben a kritériumok meghatározása vagy felülvizsgálata során különös hangsúlyt fektessenek a körforgásos gazdaság szempontjából releváns vonatkozásokra, mint a tartósság és javíthatóság. Másodsor, a Bizottság támogatni fogja e kritériumok hatóságok általi szélesebb körű alkalmazását, és meg fogja vizsgálni, hogy a zöld közbeszerzést miként lehet szélesebb körben alkalmazni az EU-ban, különösen olyan termékek vagy piacok vonatkozásában, amelyek nagy jelentőséggel bírnak a körforgásos gazdaság szempontjából. Végül, a Bizottság

⁶ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014. február 26-i 2014/24/EU IRÁNYELVE a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, OJ L 94, 28.3.2014, p. 65–242 <https://bit.ly/37rYJdn>, (91) preambulumban bekezdése.

⁷ AZ EURÓPAI UNIÓ MŰKÖDÉSÉRŐL SZÓLÓ SZERZŐDÉS EGYSÉGES SZERKEZETBE FOGLALT VÁLTOZATA, HL C 202., 2016.6.7., 1–388. o., 191. Cikk (1)-(2); <https://bit.ly/3e1SeAv>; <https://bit.ly/2N0x8Xb>.

⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG: Sajtóközlemény, Körforgásos gazdaság: a Bizottság a körforgásos gazdaságra vonatkozó ambiciózus, új csomagot fogadott el a versenyképesség fokozása, a munkahelyteremtés és a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében, Brüsszel, 2015. december 2., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_hu.htm.

⁹ Európai Bizottság – Sajtóközlemény a körforgásos gazdaságról, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-104_hu.htm.

¹⁰ EURÓPAI BIZOTTSÁG: Zöld közbeszerzés Kézikönyv a környezetbarát közbeszerzésről (3. kiadás, Luxembourg: az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016, ISBN: 978-92-79-56849-7, http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_hu.pdf) 5. oldal. Emellett az adat megtalálható: http://ec.europa.eu/environment/gpp/what_en.htm.

saját példájával fog utat mutatni, gondoskodva arról, hogy a zöld közbeszerzést a lehető legszélesebb körben alkalmazza saját beszerzései során, valamint megerősítve a zöld közbeszerzés igénybevételét az uniós finanszírozásban.¹¹

Magyarországon az Alaptörvény rögzíti, hogy a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.¹²

2. Zöld és fenntartható közbeszerzés fogalma

A zöld közbeszerzés fogalmát nem tartalmazza jogszabály. Zöld közbeszerzésnek tekintjük az olyan közbeszerzést, amely során az ajánlatkérő a beszerzési folyamat minden szakaszában figyelembe veszi a környezetvédelem szempontjait, és az életciklusuk során a környezetre lehető legkisebb hatást gyakorló megoldások keresésével és előnyben részesítésével ösztönzi a környezetbarát technológiák elterjedését és a környezetbarát termékek előállítását.¹³

A GPP¹⁴ tehát olyan eljárásnak tekinthető, amelynek alkalmazásakor a hatóságok azoknak az áruknak, szolgáltatásoknak és munkálatoknak a beszerzését részesítik előnyben, amelyek más, azonos rendeltetésű árukhoz, szolgáltatásokhoz és munkálatokhoz képest kisebb mértékben terhelik a környezetet.¹⁵ A környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés valójában önkéntesen alkalmazott eszköz.

Az egyik legújabb fogalom meghatározás szerint pedig a zöld közbeszerzés olyan eljárás, amelyben a hatóságok az egyébként beszerzendő, azonos elsődleges funkcióval rendelkező termékekhez, szolgáltatásokhoz és munkákhoz képest az élettartamuk során csökkentett környezeti hatással rendelkező termékeket, szolgáltatásokat és munkákat kívánnak beszerezni.¹⁶

A zöld közbeszerzés fogalmától megkülönböztetik a fenntartható közbeszerzés (SPP) fogalmát, amely egy olyan eljárás, amelynek során az állami hatóságok igyekeznek a fenntartható fejlődés három pillérének - a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi szempontból - megfelelő egyensúlyt elérni áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások beszerzésekor a projekt minden szakaszában. A fenntartható közbeszerzésekben a hatóságok a közbeszerzési szempontokat a fenntarthatóság átfogóbb megközelítésének részeként hajtják végre, amely gazdasági és társadalmi szempontokkal is foglalkozik.¹⁷

Mindazonáltal egységes fogalom nem létezik a zöld és fenntartható közbeszerzésekre. Az egységes fogalom hiánya okozhatja azt a problémát, hogy a zöld közbeszerzés fogalmát tágran értelmezik, így adott esetben zöld közbeszerzésnek minősülhet az a beszerzés is, amelynek tárgya egy ötmilliárdos építési beruházás, amiben kétoldalas nyomtatást, újrahasznosított papír használatot és e-mailen való kommunikációt írnak elő.

Az Európai Unió számos termék- és szolgáltatáscsoportra kidolgozta a zöld közbeszerzési

¹¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG: A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK Az anyagkörülforgás megvalósítása - a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv COM/2015/0614 final, <https://bit.ly/3fq3qaf> .

¹² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) P) cikk.

¹³ <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/zold-kozbeszerzes> .

¹⁴ Green Public Procurement, zöld közbeszerzés, továbbiakban: GPP.

¹⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG: A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés, COM (2008) 400, <https://bit.ly/30FkHYY> 3.1. pont.

¹⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG: A környezetvédelmi politikák végrehajtásának uniós felülvizsgálata Országjelentés - MAGYARORSZÁG; Brüsszel, 2017.2.3. http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_hu_hu.pdf , 23. oldal.

¹⁷ Sustainable Public Procurement (SPP) is a process by which public authorities seek to achieve the appropriate balance between the three pillars of sustainable development - economic, social and environmental - when procuring goods, services or works at all stages of the project. Forrás: https://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm .

követelményeket, amelyeket rendszeresen felülvizsgál és aktualizál. A követelmények közvetlenül beilleszthetők a közbeszerzési dokumentumokba és információkat tartalmaznak az ellenőrzés módszereiről is. A követelmények nagy része az EU valamennyi hivatalos nyelvéen elérhető.¹⁸

A GPP követelmények négy nagy kategóriába sorolhatók. Ez alapján érvényesíthetők a közbeszerzési műszaki leírásokban, a kiválasztási kritériumokban (kizáró okok, alkalmassági követelmények), az odaítélési kritériumokban (értékelési szempontok), és a szerződés teljesítésére vonatkozó kikötésekben.

3. Odaítélési kritériumok, értékelési szempontok

A Kbt. preambulumban is megjelenik, hogy Magyarország Országgyűlése többek között a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával – összhangban a közbeszerzések terén Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel – alkotja meg a törvényt. A Kbt. szerint értékelési szempontként alkalmazhatóak a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan – különösen környezetvédelmi – szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.¹⁹ A legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok vonatkoznak különösen környezetvédelmi tulajdonságokra.²⁰

3.1. Európai jogesetek

Ezen megállapításig azonban hosszú út vezetett, amelyben az Európai Bíróságnak úttörő szerepe volt.

Az egyik kiemelkedő ügy a Helsinkai busz beszerzés. Helsinkai város beszerzési osztálya közbeszerzési pályázatot írt ki Helsinkai városi autóbussz-hálózatának működtetésére. Többletpont járt egyrészt az olyan autóbusszok használatáért, amelyek nitrogén-oxid kibocsátása 4 g/kWh-nál alacsonyabb (+2,5 pont buszonként) vagy 2 g/kWh-nál alacsonyabb (+3,5 pont buszonként), másrészt azokért, amelyek zajszintje 77 dB-nél alacsonyabb (+1 pont buszonként). Végül a járműpark minőségi és

környezeti szempontból történő kezelését illetően, többletpontot kellett adni több igazolt minőségi feltétel teljesítéséért, valamint egy bizonyítvánnyal igazolt környezetvédelmi programért. A Bíróság megállapította, hogy az irányelv nem értelmezhető úgy, hogy az ajánlatkérő által a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásához alkalmazott szempontok mindegyikének szükségszerűen kizárólag gazdasági jellegűnek kell lennie. Nem zárható ki ugyanis, hogy nem kizárólag gazdasági jellegű tényezők az említett ajánlatkérő szempontjából befolyásolják valamely ajánlat értékét.²¹ A Bíróság rögzítette, hogy ha az autóbusszal végzett szállítási szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot benyújtó pályázónak ítéli oda a közbeszerzési szerződést, lehetősége van a környezet megóvásával kapcsolatos szempontok figyelembevételére – mint amilyen az autóbusszok nitrogén-oxid-kibocsátásának szintje vagy zajszintje – amennyiben e szempontok a közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódnak, nem biztosítanak az ajánlatkérőnek korlátlan választási szabadságot, a dokumentációban vagy a hirdetményben kifejezetten említésre kerültek, és megfelelnek a közösségi jog összes alapelveinek, köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmának.²²

Egy másik ügyben az ajánlatkérő Európai Környezetvédelmi Ügynökség informatikai tanácsadás szolgáltatást kívánt beszerezni, s előírta „a vállalat általános környezetvédelmi politikája (10%)” értékelési részszempontot. Ebben az összefüggésben az egyetlen olyan vállalat, amely a legmagasabb pontszámot 10 ponttal szerezte meg, az volt, amely az értékelési jelentés szerint „tanúsított környezetvédelmi irányítási rendszert” vezetett be.

Az ajánlatkérő az általános környezetvédelmi politikák leírása alapján úgy döntött, hogy a szóban forgó tanúsítvány a legmeggyőzőbb bizonyíték egy vállalat általános környezetvédelmi politikájához, és így a legnagyobb pontot ítélte oda a vállalatnak.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm.

¹⁹ Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pont.

²⁰ Kbt. 76. § (3) bekezdés a) pont.

²¹ Európai Bíróság 2002. szeptember 17-én C-513/99 sz. ügyében hozott ítélet (Concordia Bus Finland Oy Ab v. Helsingin kaupunki és HKL-Bussiliikenne) Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2002:495, <https://bit.ly/3dYIbMJ>, ítélet 55. pontja.

²² Európai Bíróság 2002. szeptember 17-én C-513/99 sz. ügyében hozott ítélet (Concordia Bus Finland Oy Ab v. Helsingin kaupunki és HKL-Bussiliikenne) Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2002:495, <https://bit.ly/3dYIbMJ>, ítélet 69. pontja.

A hatékony környezetvédelmi politika megléte számos módon bizonyítható volt, az értékelés során nemcsak a harmadik fél által kiadott tanúsítvány benyújtásával igazolhatták az ajánlattevők a környezeti politikájukat. Az ajánlatkérő összehasonlító értékelést végzett az ajánlatokról, és megvizsgálta, hogy az ajánlattevők által benyújtott környezetvédelmi politikák valódiak-e, és megállapította, hogy csak az egyikük vezetett be már ilyen tanúsított környezetpolitikát, míg a többiek csupán jelezték azt jó szándékkal. A Bíróság szerint az ajánlatkérő helyesen járt el, amikor értékelésében megállapította, hogy egy független szereplő által kiállított tanúsítvány magasabb szintű elkötelezettséget jelent az ajánlattevő részéről, mint egy harmadik fél által meg nem erősített önkéntes vállalás.²³

Mindazonáltal az Európai Unió intézményei beszerzéseire az uniós költségvetési szabályozásban meglévő beszerzési szabályok vonatkoznak, s ezekre a saját beszerzésekre nem vonatkoznak a közbeszerzési irányelvek. Ebből kifolyólag a Törvényszék ezen ügyben hozott döntése nem feltétlenül releváns az irányelvek értelmezéséhez, így a hazai joggyakorlat orientálásához sem. Az általános vállalati politikára vonatkozó előírás nem felel meg annak az irányelvi elvárásnak, hogy kifejezetten az adott beszerzésre vonatkozóan írható elő értékelési szempont. Az irányelv szerint az a feltétel, hogy kapcsolat álljon fenn a szerződés tárgyával, kizárja az általános vállalati politikára vonatkozó szempontokat és feltételeket, amelyek nem tekinthetők a vásárolt építési beruházások, áruk vagy szolgáltatások előállításának vagy nyújtásának konkrét folyamatát jellemző tényezőnek. Ezért az ajánlatkérő szervek számára nem engedélyezhető, hogy megköveteljék az ajánlattevőktől bizonyos vállalati társadalmi vagy környezetvédelmi felelősségvállalási program meglétét.²⁴

3.2. Magyar példák

A magyar szabályozás alapján az ajánlatkérő a tervező és a mérnök kiválasztása során szakmai ajánlatot kér be, amelyet a legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempont vagy a legalacsonyabb költség értékelésére alkalmas részszerzőpontok szerint vizsgál. A szakmai minőség értékelésére alkalmas részszerzőpontnak minősül minden olyan értékelési részszerzőpont, amely alkalmas arra, hogy az építészeti-műszaki tervezés vagy mérnöki feladat ellátásának szakmai színvonalát javítsa. Az ajánlatkérő értékelési részszerzőpontként veheti figyelembe különösen a munkavégzés értékelésére vonatkozó részszerzőpontokat, ezen belül a tervezési vagy mérnöki szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó környezetvédelmi, fenntarthatósági megoldásokat.²⁵

Az ajánlatkérő építési beruházásra irányuló közbeszerzés esetén szakmai ajánlatot kér be, amelyet a legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempont és a megvalósítandó építmény vagy elvégzendő építési tevékenység - ideértve a Kbt. 1. mellékletében meghatározott tevékenységeket is - minőségének értékelésére alkalmas részszerzőpontok szerint vizsgál. A megvalósítandó építmény vagy elvégzendő építési tevékenység értékelésére alkalmas részszerzőpontok körében értékelhető különösen a környezetvédelmi, fenntarthatósági követelmények figyelembevétele.²⁶

Magyarországon több gyakorlati példát is láthatunk a hirdetményekben, így különösen:

- a megvalósuló épület energia felhasználása;
- a kivitelezés során alkalmazott gépek CO₂ kibocsátása;
- a teljesítés során a bontott anyagok újrafelhasználásának aránya;
- környezetterhelési érték (összesített CO₂ érték);

²³ T-331/06. sz. ügy Evropaïki Dynamiki - Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE kontra Európai Környezetvédelmi Ügynökség (AEE), Törvényszék 2010. július 8-án hozott ítélete (ötödik tanács) [ECLI:EU:T:2010:292]; <https://bit.ly/2AAIqz1>, ítélet 76. pontja.

²⁴ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014. február 26-i 2014/24/EU IRÁNYELVE a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, OJ L 94, 28.3.2014, p. 65–242, <https://bit.ly/37rYJdn> (97) preambulumban bekezdése.

²⁵ Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet) 9. § (2) bekezdés cb) pont.

²⁶ 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24. § (2) bekezdés b) pont.

- napelemtábla hatásfokára vagy a napelemtábla évenkénti teljesítményvesztésére vonatkozó paraméterek;
- polikristályos szilícium napelem STC (Standard Test Conditions) modul hatásfoka (%);
- padlásfödém hőszigetelés deklarált Lambda értéke (λ) (W/mK), értéke nem lehet rosszabb (több) 0,039 W/mK értéknél, a követelményt nem teljesítő ajánlatot az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánítja. 0,030 W/mK értékben rögzíti a padlásfödém hőszigetelés (2x10 cm) deklarált Lambda értékének a legkedvezőbb szintjét;
- nyílászárók hőátbocsátási tényezője (W/m²K), „Beépítésre kerülő nyílászárók (ablak) U értéke (W/m²K)”;
- bontott anyag (hulladék, újrafelhasználható anyag) elszállítása;
- fenntarthatósági terv kidolgozottsága (környezetvédelmi vállalatok);
- környezetvédelmi-fenntarthatósági vállalatok a tervezés és a kivitelezés vonatkozásában;
- járművek, munkagépek tankolása kizárólag szilárd, burkolt talajon az adott munkaterület felvonulási területén az esetleges azonnal kármentesítésre alkalmas környezetben történik, vagy kiépített üzemanyag-töltő állomáson (igen/nem).

Ugyanakkor minden példát fenntartással kell kezelnünk, s mindig az adott egyedi ügyben kell azt eldönteni, hogy alkalmazható-e zöld szempont.

Környezetvédelmi, fenntarthatósági vállalatok szakmai színvonal értékelésénél felmerülhet, hogy az ajánlatkérő nem támaszt konkrét követelményeket, szempontokat ajánlattevővel szemben arra vonatkozóan, hogy a kivitelezés során érintett környezeti elemeket, azok terhelését, a terheléscsökkentés érdekében tervezett intézkedéseket milyen tartalmi szempontok mentén kell megtennie, mely vállalatok minősülnek elfogadhatatlannak, melyek jelentenek plusz pontot, csak a vállalt

intézkedések darabszámát értékelné. Az ilyen megoldás a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács álláspontja szerint nem jogszerű, mivel a megtett ajánlattevői vállalatok súlytalanok, a minőség szempontjából elhanyagolhatóak és a teljesítés szempontjából lényegtelenek lehetnek, az ilyen értékelési szempont nem alkalmas arra, hogy a lehető legjobb ajánlattevőt válassza ki ajánlatkérő.²⁷

Ugyanakkor, ha az előírások az értékelési szempontok előírására vonatkozó minden jogszabályi feltételnek, különösen a Kbt. 76. §-nak megfelelnek, előírhatók adott esetben a napelemtábla hatásfokára vagy a napelemtábla évenkénti teljesítményvesztésére vonatkozó paraméterek, ha például egy építési beruházás tárgyú közbeszerzés tárgya egy adott ingatlanon napelemes rendszer kialakítása, kiépítése. Minőségi szempontként jogszerűen értékelhetőek az építési beruházás során telepítésre kerülő napelemtáblák technikai paraméterei, ha az előírásoknak megfelelnek.²⁸

Amennyiben a teljesítéssel összefüggő környezetterhelési mutató, mint környezetvédelmi követelmény értékelési szempontként történő előírása a vonatkozó minden jogszabályi feltételnek (különösen Kbt. 76. §) megfelel, az környezetvédelmi, fenntarthatósági szempontként²⁹ figyelembe vehető az értékelés során, azonban azt egyértelműen el kell különíteni az alkalmassági követelményektől.³⁰ Például értékelhető az az ajánlattevői vállalat, ha kizárólag EURO III-as vagy annál jobb környezeti besorolású motorral rendelkező tehergépjárműveket fog a teljesítés során igénybe venni.

Az értékelés során az adott egyedi ügyben vizsgálni szükséges, hogy ezen értékelés nem ütközik-e a Kbt. 76. § (6) bekezdés d) pontjába, tekintettel arra, hogy a d) pont szerint az értékelési szempontok körében nem értékelhető az ajánlattevő szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassága. Feltehetőleg nem, mivel az ajánlattevőt nem terheli olyan kööttség, hogy kizárólag az ajánlattevőkor rendelkezésre álló műszaki felszereltséggel, tehergépjárművekkel teljesítheti a szerződést nyertessége esetén, azaz az ajánlattevő tehet olyan jellegű

²⁷ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárások szabályairól, 2019. évi 227. szám, 2019. november 26., <https://bit.ly/3cZrsaG>, 24. oldal.

²⁸ Közbeszerzési Szemle 2017. évi 6. szám 3. oldal, 1.2. kérdés.

²⁹ 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24. § (2) bekezdésének b) pontja szerinti.

³⁰ 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 21. § (2) bekezdésének f) pont.

környezetvédelmi vállalatokat az ajánlatában, amelyhez megfelelő eszközöket csak nyertessége esetén fog beszerezni. A jogszabály az alkalmasság igazolása körében környezetvédelmi intézkedéseket említ,³¹ míg az értékelési szempontok körében környezetvédelmi követelményeket,³² így fogalmi szinten nem lehetséges átfedés a két kategória között, tehát a környezetvédelmi követelményt lehet értékelni, azonban azt el kell különíteni az alkalmasságtól.³³

3.3. A szerződés tárgyához kapcsolódás

Az értékelési szempontoknak a szerződés tárgyához kell kapcsolódniuk. A környezetvédelmi részszempontok alkalmazása során az egyik legfontosabb probléma korábban az volt, hogy ezt a kapcsolatot eltérően értelmezték, hol lazább, hol szorosabb értelemben.

A korábbi döntőbizottsági gyakorlat a közvetlen összefüggés hiányát, és ezért az értékelési szempont ("kivitelezés környezetvédelmi tulajdonságai") kapcsolódó minőségi követelmény jogsértő voltát állapította meg, amikor az ajánlatkérő a felszíni vizek és a talajszint alatti földtani közeg védelmére vonatkozóan tervezett intézkedéseket kívánta értékelni olyan kivitelezés során, melynél a teljesítési helyszínen nincs felszíni víz, illetve az építkezés nem érinti a talajszint alatti földtani közeget.³⁴ Az utóbbi határozat elvi jelentőségű, mert a Döntőbizottság úgy foglalt állást, hogy nemcsak az értékelési szempont (alszempont), hanem az értékeléshez kapcsolódóan a közbeszerzési dokumentumban meghatározott minőségi követelményeknek is a közbeszerzés tárgyával „kimutatható közvetlen kapcsolatban” kell állniuk. Építési-kivitelezési munka esetén „az organizációs ütemterv szakmai színvonalát” szintén a szerződés tárgyával kapcsolatban álló

értékelést takar, ezért ennek az értékelési szempontnak az alkalmazása nem jogsértő. Ugyanakkor önmagában az, hogy egy adott közbeszerzés megvalósítása során ilyen típusú vagy ehhez hasonló értékelési szempont meghatározható, még nem jelenti azt, hogy adottak a jogszerű értékelés elvégzésének a feltételei.³⁵

Az ajánlatkérőnek az adott értékelési szempont jogszerű alkalmazása érdekében igazolnia szükséges, hogy az általa meghatározott szempont ténylegesen kapcsolódik az adott szerződés alapján megvalósítandó építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz. Ennek megfelelően nem elfogadható például a talajvíz megóvásával kapcsolatos környezetvédelmi szempont, ha a tárgyi építési beruházás kizárólag nyílászárók felújítására irányul, a beruházás a talajvíz minőségét közvetve sem érinti.³⁶ Az ajánlatkérők ugyanakkor alkalmazhatnak olyan értékelési szempontot, amely olyan környezetvédelmi/szociális vállalásra vonatkozik, amely nem bizonyosan, csupán várhatóan bekövetkező eseményre/feltételre irányul, mivel ajánlatkérő számára kedvezőbb, ha a várható esemény bekövetkezése esetén biztosítva van a fenntarthatóságot jobban figyelembe vevő teljesítés. Ebben az esetben a bekövetkezés valószínűségének mértékét a rá vonatkozó súlyszám megállapításánál számításba kell venni.³⁷

A kapcsolat megléte vagy hiánya kérdésében az Európai Bíróság a korábban ismertetett Concordia Bus ügyben³⁸ úgy rendelkezett, hogy a tömegközlekedésben használt buszok nitrogén-oxid-kibocsátásának szintjéhez és zajszintjéhez kapcsolódó odaítélési szempontok megfeleltek annak a követelménynek, miszerint a szerződés tárgyához kapcsolódónak kell lenniük.

³¹ 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a 21. § (2) bekezdés f) pont.

³² 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24. § (2) bekezdése.

³³ Közbeszerzési Szemle 2017. évi 6. szám 3. oldal, 1.3. kérdés.

³⁴ D.800/16/2010. számú DB határozat <https://bit.ly/2YxSuR7>, D.908/14/2010. számú DB határozat <https://bit.ly/3cZka6H>.

³⁵ A közbeszerzés joga - Kommentár a gyakorlat számára, Hetedik, átdolgozott kiadás, Szerkesztette: Dr. PATAY Géza, Budapest, 2017, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, ISBN 963 9203 14 9, Kbt. 76. §-hoz fűzött magyarázat.

³⁶ Miniszterelnökség: Útmutató a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja szerinti környezetvédelmi, szociális szempontok alkalmazásához, <http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/miniszterelnoksegi-utmutatok>, 6. oldal.

³⁷ Miniszterelnökség: Útmutató a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja szerinti környezetvédelmi, szociális szempontok alkalmazásához, <http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/miniszterelnoksegi-utmutatok>, 6. oldal.

³⁸ Európai Bíróság 2002. szeptember 17-én C-513/99 sz. ügyében hozott ítélet (Concordia Bus Finland Oy Ab v. Helsingin kaupunki és HKL-Bussiliikenne) Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2002:495, <https://bit.ly/3dYIbMJ>.

Az EVN AG, Wienstrom ügyben az ajánlatkérő Osztrák Köztársaság villamosenergia-ellátásra irányuló keretmegállapodás közbeszerzési eljárást indított, amelyet a Szövetségi Köztársaság Karintia tartománya közigazgatási hivatalainak villamosenergia-ellátására irányuló egyedi szerződések követtek. A villamosenergia-beszállítóknak a szövetségi hivatalokat kellett ellátniuk megújuló energiaforrásból származó villamos energiával. Az ajánlatkérő előírta, hogy évente legalább 22,5 gigawattóra (GWh) megújuló energiaforrásból származó elektromos áramot kell szállítani, mivel a szövetségi hivatalok becsült éves fogyasztása 22,5 GWh körüli mennyiség volt. Az előírt odaítélési szempont a kilowattóránkénti nettó ár volt, amelyet 55%-os, és a „megújuló energiaforrásból származó energia”, amely 45%-os súlyozással vettek figyelembe. Az utóbbi odaítélési szempont kapcsán az az előírás szerepelt, hogy „kizárólag azt az energiamennyiséget veszik figyelembe, amelyet megújuló energiaforrásból, évi 22,5 gigawattórát meghaladó mennyiségben szállítanak le”. A Bíróság ítéletében elismerte, hogy amennyiben az ajánlatkérő úgy dönt, hogy a gazdaságilag a legelőnyösebb ajánlatot benyújtott ajánlattevőnek ítéli a szerződést, figyelembe vehet ökológiai szempontokat, és a közösségi jog nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy az ajánlatkérő – a villamosenergia-ellátásra irányuló közbeszerzési szerződéshez gazdaságilag a legelőnyösebb ajánlat értékelésekor – olyan szempontot alkalmazzon, amely előírja, hogy a szállítandó villamos energiát megújuló energiaforrásból állítsák elő, feltéve, hogy ezek a szempontok kapcsolatba hozhatók a szerződés tárgyával, nem adnak korlátlan választási lehetőséget az ajánlatkérőnek, kifejezetten megemlíti őket a szerződésben vagy az ajánlattételi felhívás hirdetményében és tiszteletben tartják a közösségi jog valamennyi alapelvét, különösen a megkülönböztetés tilalmára vonatkozót. Az odaítélési szempontokat illetően a Bíróság kifejtette, hogy a megújuló energiaforrások alkalmazása elektromos energia előállításához hasznos a környezetvédelem szempontjából, mivel hozzájárul az éghajlatváltozás egyik fő okának számító és az Európai Közösség és a

Tagállamok célkeresztjében álló üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentéséhez. Azt is megállapította a Bíróság, hogy ezen szempont céljának jelentőségére, annak 45%-os súlyozása nem összeegyeztethetetlen a közbeszerzésről rendelkező közösségi joggal.³⁹

Ugyanakkor az adott ügyben a Bíróság megállapította, hogy az alkalmazott odaítélési kritérium nem a szerződés tárgyát képező szolgáltatáshoz kapcsolódik, nevezetesen villamos energia szolgáltatása az ajánlatkérőnek olyan mennyiségben, amely megegyezik az ajánlatkérő várható, az ajánlattételi felhívásban rögzített éves fogyasztásával, hanem ahhoz a mennyiséghez, amelyet az ajánlattevő más ügyfeleknek teljesített vagy teljesíteni fog. Az az odaítélési szempont, amelyik kizárólag megújuló energiaforrásokból előállított, a várt éves fogyasztás mennyiségét meghaladó mennyiségű villamos energiához kapcsolódik, amint azt az ajánlattételi felhívás leszögezi, nem lehet a szerződés tárgyához kapcsolódó szempontnak tekinteni. Az a tény, hogy – az alkalmazott odaítélési szemponttal összhangban – az ajánlattételi felhívásban rögzített várható éves fogyasztást meghaladó villamos energia mennyisége meghatározó szempont, előnyös helyzetbe hozhatja azt az ajánlattevőt, amelyik nagyobb termelési és szállítási kapacitással rendelkezik és nagyobb mennyiségű villamos energiát tud teljesíteni, mint más ajánlattevők. Ez a szempont tehát jogosulatlan megkülönböztetést jelentene azokkal az ajánlattevőkkel szemben, akik a szerződés tárgyához kapcsolódó követelményeket maradéktalanul tudják teljesíteni.⁴⁰

A Bíróság az EVN Wienstrom ügyben tehát úgy rendelkezett, hogy az ajánlatkérő várható fogyasztásán felüli, megújuló energiaforrásokból származó villamos energia mennyiségére vonatkozó odaítélési szempont alkalmazása nem volt megengedhető, mivel az nem kapcsolódott a szerződés tárgyához.

³⁹ Európai Bíróság (hatodik tanács) 2003. december 4-i ítélete az EVN AG és Wienstrom GmbH kontra Republik Österreich C-448/01 sz. ügyében, <https://bit.ly/3fgzHAw>, Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2003:651, ítélet 15-18., 33-34., 40., 42-43. pontja.

⁴⁰ Európai Bíróság (hatodik tanács) 2003. december 4-i ítélete az EVN AG és Wienstrom GmbH kontra Republik Österreich C-448/01 sz. ügyében, <https://bit.ly/3fgzHAw>, Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2003:651, ítélet 67-69. pontja.

Ebben az esetben az ajánlatkérő nem tudta hatékonyan értékelni ezt a szempontot.⁴¹

Amennyiben az ajánlatkérő eszköz felhasználására vonatkozó előírást ír ki környezetvédelmi értékelési szempontként (például újrahasznosított papír, korszerű irodatechnikai eszközök teljesítés során történő alkalmazásának/használatának vállalása), ebben az esetben az ajánlatkérőnek a közbeszerzési dokumentumokban szerepeltetnie kell, hogy az érintett eszközt az adott közbeszerzési eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés teljesítése során szükséges a nyertes ajánlattevőnek alkalmaznia/használnia.⁴²

Ugyanis a közbeszerzési szerződés tárgyához történő kapcsolódást az ellenőrzést végző szervek abban az esetben ítélik/minősítik igazoltnak, ha a közbeszerzési eljárásra vonatkozó kiírásban kifejezetten rögzítésre kerül, hogy az érintett megajánlás/kötelezettségvállalás teljesítésére (például újrahasznosított papír használatának vállalására) az adott közbeszerzési eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés teljesítése során kerül sor. A fenti kikötés hiányában nem állapítható meg, hogy a megajánlás/kötelezettségvállalás kapcsolódik a szerződés tárgyához, mivel abból, hogy a megajánlás/kötelezettségvállalás (a fenti kikötés nélkül) a közbeszerzési dokumentáció/ajánlat részét képezi, nem az következik, hogy a megajánlás/kötelezettségvállalás (csak) a teljesítendő (adott közbeszerzési eljárás eredményeként megkötésre kerülő) szerződéshez kapcsolódik, hanem az, hogy az akkor is teljesül, ha az ajánlattevő általában véve, a napi működése során tesz eleget a megajánlásnak/kötelezettségvállalásnak.⁴³

A környezetvédelmi szempontoknak erőteljesebben kell beépülniük a közbeszerzésbe. Ebből a célból az ajánlatkérő szervek számára lehetővé kell tenni, hogy a közbeszerzési szerződés tárgyát képező építési beruházásokkal, árukkal vagy szolgáltatásokkal kapcsolatban minden tekintetben és – a termékhez szükséges nyers-

anyagok kitermelésétől a termék eltávolításáig, illetve ártalmatlanításáig – életciklusuk bármely szakaszára vonatkozóan meghatározzanak odaítélési szempontokat. Ebben bele kell érteni az építési beruházások, áruk vagy szolgáltatások előállításának, nyújtásának vagy a vele való kereskedésnek és a kereskedési feltételeknek a konkrét folyamatában vagy az életciklusuk egy későbbi szakaszában lejátszódó konkrét folyamatokban szerepet játszó tényezőket, még abban az esetben is, ha ezek a tényezők nem képezik a szerződés lényegét. Ilyen, előállítási vagy szolgáltatásnyújtási folyamatra vonatkozó szempont lehet különösen annak előírása, hogy a vásárolt termékek gyártása során nem használhattak fel mérgező vegyi anyagokat, vagy hogy a vásárolt szolgáltatásokat energiahatékony gépek felhasználásával kell nyújtani. Az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatával összhangban ezek közé tartoznak azok az odaítélési szempontok is, amelyek értelmében az odaítélendő szerződés teljesítése folyamán tisztességes kereskedelemről származó termékeket kell szállítani vagy felhasználni. A kereskedelemre és annak feltételeire vonatkozó kritériumok és feltételek között lehet hivatkozni például arra, hogy a szóban forgó termék tisztességes kereskedelemről származik-e, ideértve azt a követelményt is, hogy a termelőknek bizonyos minimumot és felárat kell fizetni. Mindazonáltal az a feltétel, hogy kapcsolat álljon fenn a szerződés tárgyával, kizárja az általános vállalati politikára vonatkozó szempontokat és feltételeket, amelyek nem tekinthetők a vásárolt építési beruházások, áruk vagy szolgáltatások előállításának vagy nyújtásának konkrét folyamatát jellemző tényezőnek. Ezért az ajánlatkérő szervek számára nem engedélyezhető, hogy megköveteljék az ajánlattevőktől bizonyos vállalati társadalmi vagy környezetvédelmi felelősségvállalási program meglétét.⁴⁴

⁴¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG: Zöld közbeszerzés Kézikönyv a környezetbarát közbeszerzésről (3. kiadás, Luxembourg: az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016, ISBN: 978-92-79-56849-7, http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_hu.pdf) 57. oldal.

⁴² Miniszterelnökség: KÖZLEMÉNY értékelési szempont(ok) előírásával kapcsolatban követendő közbeszerzési gyakorlatról; <https://bit.ly/2Yyf9go>, 5. oldal.

⁴³ A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról szóló útmutató, KÉ 2020. évi 60. szám; 2020. március 25.; 16. oldal; <https://bit.ly/2XWWNq3>.

⁴⁴ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014. február 26-i 2014/24/EU IRÁNYELVE a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, OJ L 94, 28.3.2014, p. 65–242, <https://bit.ly/37rYJdn>, (97) preambulumban bekezdése.

Az új magyar szabályozás alapján is az értékelési szempontoknak a szerződés tárgyához kell kapcsolódniuk.⁴⁵ Az értékelési szempontok akkor tekintendők a szerződés tárgyához kapcsolódónak, ha azok az adott szerződés alapján megvalósítandó építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz bármely módon és azok életciklusának bármely szakaszában kapcsolódnak, ideértve azokat a tényezőket is, amelyek az adott építési beruházás, áru vagy szolgáltatás előállítása, nyújtása vagy a vele való kereskedés konkrét folyamatához kapcsolódnak; vagy az adott építési beruházás, áru vagy szolgáltatás életciklusának valamely másik szakaszában megvalósuló valamely folyamathoz kapcsolódnak; még akkor is, ha ezek érdemben nem határozzák meg az építési beruházás, áru vagy szolgáltatás végeredményének tulajdonságait.⁴⁶ Mindazonáltal nem értékelhetők az olyan kötelezettségvállalások, amelyeknek a betartását környezetvédelmi, természetvédelmi vagy a veszélyeztetett fajok védelmére vonatkozó jogszabályok előírják, vagy egyéb jogszabályi kötelezettségen alapulnak.⁴⁷

3.4. Ellenőrizhetőség

A Wienstrom ügyben a másik probléma az odaítélési részszemponttal kapcsolatban annak ellenőrizhetősége volt. Maga az ajánlatkérő ismerte el, hogy nem rendelkezett olyan technikai felkészültséggel, amellyel megállapíthatná, hogy a neki szállított villamos energiát ténylegesen megújuló energiaforrásból állították-e elő és nem írta elő az ajánlattevőknek, hogy igazolják tényleges beszállítási kötelezettségeiket vagy meglévő villamosenergia-beszállítói szerződéseiket. A Bíróság megállapította, hogy amennyiben az ajánlatkérő olyan odaítélési szempontot határoz meg, amely alapján nem szándékozik és nem is tudja ellenőrizni az ajánlattevők

információinak pontosságát, megszegi az egyenlő bánásmód elvét, mivel az ilyen szempont nem biztosítja a pályázati eljárás átláthatóságát és objektivitását. Az az odaítélési szempont, amelyet nem kísérnek olyan előírások, amelyek lehetővé teszik az ajánlattevők információinak eredményes ellenőrzését, ellentétesek a közbeszerzésre irányadó közösségi joggal.⁴⁸

A választott odaítélési szempontok nem ruházhatnak korlátlan választási szabadságot az ajánlatkérő szervre, továbbá biztosítaniuk kell a tényleges és tisztességes verseny lehetőségét, és olyan szabályoknak kell hozzájuk tartozniuk, amelyek lehetővé teszik az ajánlattevők által benyújtott információk hatékony ellenőrzését.⁴⁹

Az odaítélési szempontok megválasztása nem eredményezheti azt, hogy az ajánlatkérő szerv korlátlan választási szabadsággal rendelkezzen. A szempontoknak biztosítaniuk kell a tényleges verseny lehetőségét, és olyan előírásokat kell hozzájuk kapcsolni, amelyek lehetővé teszik az ajánlattevők által benyújtott információk tényleges ellenőrzését annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az odaítélési szempontoknak. Kétség esetén az ajánlatkérő szervnek érdemben meg kell győződnie az ajánlattevő által benyújtott információk és bizonyítékok helytállóságáról.⁵⁰

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban olyan előírásokat határoz meg, amelyek biztosítják, hogy az ajánlatkérő az ajánlattevők által benyújtott információkat ellenőrizni tudja annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az értékelési szempontoknak. A magyar szabályozás megerősíti, hogy kétség esetén az ajánlatkérőnek meg kell

⁴⁵ Kbt. 76. § (6) bekezdés a) pont.

⁴⁶ Kbt. 76. § (7) bekezdés a) és b) pont.

⁴⁷ Miniszterelnökség: KÖZLEMÉNY értékelési szempont(ok) előírásával kapcsolatban követendő közbeszerzési gyakorlatról; <https://bit.ly/2Yyf9go>; 4. oldal.

⁴⁸ Európai Bíróság (hatodik tanács) 2003. december 4-i ítélete az EVN AG és Wienstrom GmbH kontra Republik Österreich C-448/01 sz. ügyében, <https://bit.ly/3fgzHAw>, Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2003:651; 51. és 52. pont.

⁴⁹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014. február 26-i 2014/24/EU IRÁNYELVE a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, OJ L 94, 28.3.2014, p. 65–242, <https://bit.ly/37rYJdn>, (92) preambulum bekezdése, (emellett C-31/87. sz., Gebroeders Beentjes BV kontra Hollandia, 26. pont; C-513/99. sz., Concordia Bus, 69. pont).

⁵⁰ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014. február 26-i 2014/24/EU IRÁNYELVE a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, OJ L 94, 28.3.2014, p. 65–242, <https://bit.ly/37rYJdn>, 67. Cikk (4) pontja.

győződni az ajánlattevő által benyújtott információk helyállóságáról.⁵¹

A magyar szabályok szerint nemcsak az értékelés során, hanem a szerződés teljesítése alatt is köteles az ajánlatkérő ellenőrizni és dokumentálni azon szerződéses kötelezettségek teljesítését, amelyeket a közbeszerzési eljárásban az értékelés során figyelembe vett. Alapvető sérelmet valósít meg az ajánlatkérő részéről a szerződésszegésből eredő igények érvényesítésének elmaradása, ha olyan kötelezettség elmaradásával valósul meg, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelése során figyelembe vett.⁵²

A Miniszterelnökség közleménye és az Európai Bizottság által képviselt álláspont szerint is az értékelési szempontoknak biztosítaniuk kell, hogy az ajánlattevői megajánlások/vállalások az eljárás bírálati szakaszában és a vonatkozó szerződés teljesítése során is ellenőrizhetőek legyenek. Egyrészt az ajánlatkérőknek rögzíteniük kell a közbeszerzési dokumentumokban a környezetvédelmi értékelési szempontokra tett ajánlattevői megajánlások ellenőrzésére vonatkozó módszert, mind a bírálati szakaszban és mind az érintett szerződés teljesítése során. Az ajánlattevőknek pedig ezen ajánlatkérő által rögzített módszerre tekintettel már az ajánlatukban be kell mutatniuk, hogyan tervezik teljesíteni a környezetvédelmi értékelési szempontra tett vállalásaikat (különösen szakmai ajánlat, adott esetben részletes fenntarthatósági terv).

Másrészt az ajánlatkérőknek szintén a közbeszerzési dokumentumokban rögzíteniük szükséges az ajánlattevői megajánlások megsértése esetén alkalmazásra kerülő szankciókat, tehát milyen jogi következményekkel jár a nyertes ajánlattevőre, a szerződő félre amennyiben a szerződés teljesítése során nem tesz eleget az értékelési szempontra tett vállalásának. Ezek a jogkövetkezmények nem lehetnek csupán névlegesek vagy elhanyagolhatóak, azaz kellő súlyú joghátrányt kell biztosítaniuk.⁵³

A szempontoknak minden esetben objektív és a szerződés teljesítésekor mérhető és számon kérhető előírásként kell megjelenniük. A zöld szempontokkal szemben támasztott követelmények ugyanazok, mint a részszempontokkal szemben támasztott általános elvárások. Például, a megvalósuló épület energia felhasználása; a kivitelezés során alkalmazott gépek CO₂ kibocsátása; vagy a teljesítés során a bontott anyagok újrafelhasználásának aránya. A környezetterhelési érték (összesített CO₂ érték) súlyszáma értékelés esetén, nem lehet magasabb 10%-nál. Minden esetben megköveteli az ellenőrző szerv a szankciót (azaz kötbért, vagy egyéb biztosítékot) a szempont szerinti vállalás elmaradására, vagy nem szerződésszerű megvalósulására. Előfordulhat olyan jellegű megfogalmazás, hogy a részszempont az árszempont elemei közé sorolható, pénzben kifejezhető vállalásnak tűnik (például egy szennyvíztelep éves vegyszer felhasználásának ellenértéke), azonban ha az előírás csak jelképes, a valóságban a verseny befolyásolására irányuló, tényleges felelősség nélküli vállalás, akkor minden esetben kifogást emel az ellenőr.⁵⁴

A környezetvédelmi értékelési szempontokat illetően a vállalás típusú szempontokat azokra az esetekre kell korlátozni, ahol a szempontokhoz az ajánlatkérő konkrét mérhetőséget is hozzárendel, mivel ennek hiányában az adott szempont alkalmazása előnyt nem jelent a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztása körében. Így nem megfelelő szempont, hogy „ajánlattevő vállalja, hogy a munkaterületen figyelni és dokumentálja az élővilágot”.⁵⁵

A szerző a szakcikk július hónapban megjelenő második részében az életciklus-költség számítás módszerével foglalkozik, és mutat be európai és hazai járműbeszerzésre példákat.

⁵¹ Kbt. 76. § (13) bekezdés.

⁵² Kbt. 142. § (1)-(2) bekezdés.

⁵³ Miniszterelnökség: KÖZLEMÉNY értékelési szempont(ok) előírásával kapcsolatban követendő közbeszerzési gyakorlatról; <https://bit.ly/2Yyf9go>, 1. és 5. oldal.

⁵⁴ Miniszterelnökség: Minőségellenőrzési útmutató, <https://bit.ly/3hrmKG0>; 71-72. oldal.

⁵⁵ Miniszterelnökség: KÖZLEMÉNY értékelési szempont(ok) előírásával kapcsolatban követendő közbeszerzési gyakorlatról; <https://bit.ly/2Yyf9go>, 4. oldal.

STATISZTIKA

A környezetvédelmi szempontokat tartalmazó közbeszerzések 2019. évi alakulásának statisztikai elemzése

Rezső Orsolya, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

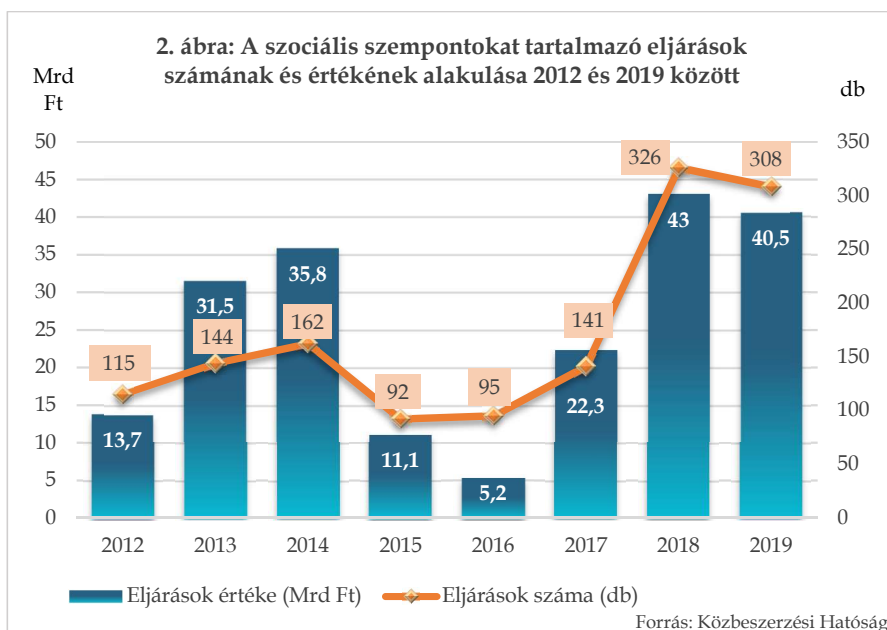
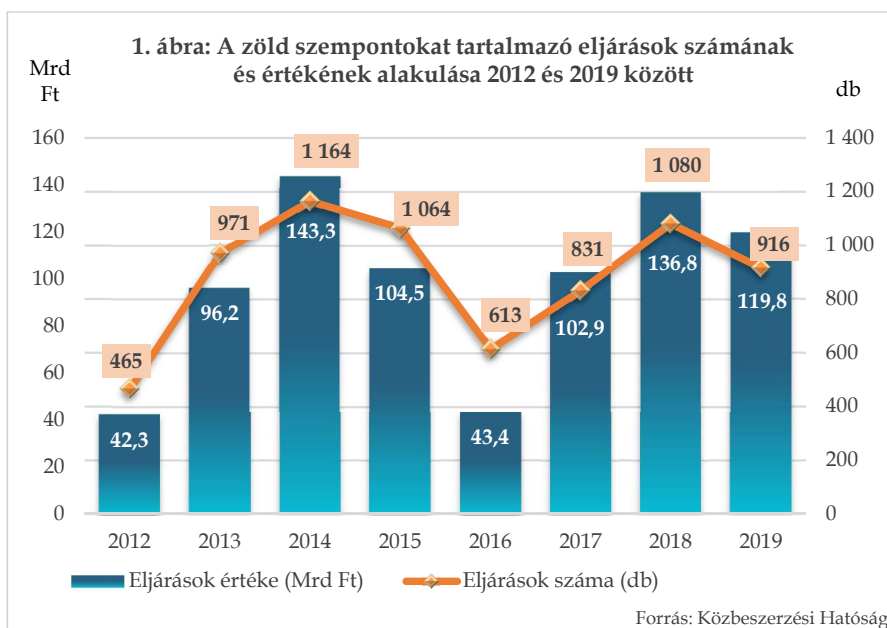
DOI: 10.37371/KEP.2020.6.5

Címszavak: közbeszerzés, zöld közbeszerzés, szociális közbeszerzés, fenntarthatóság, statisztika

A fenntartható fejlődés érdekében végzett tevékenységek keretén belül a Közbeszerzési Hatóság kiemelt céljai között szerepel, hogy a fenntarthatósági szempontok, azaz a környezetvédelmi (zöld) és szociális szempontok a közbeszerzési eljárásokban történő alkalmazásának fontosságára felhívja az érintettek figyelmét és ezt elsősorban az ilyen típusú közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos információk terjesztésével próbálja megvalósítani.

A jogszabályi környezet a 2012. évtől kezdődően teszi lehetővé az értékelési illetve egyéb követelményként a környezetvédelmi (zöld) és/vagy szociális szempontokat tartalmazó eljárások adatainak gyűjtését, amelyre csak a nemzeti eljárásrendben van lehetőség, miután a hirdetményminták hiányosságai miatt az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű eljárásokról nem állnak rendelkezésre az ilyen jellegű adatok. Az adatgyűjtést azonban az új uniós hirdetményminták bevezetése a jövőben lehetővé teszi majd.

Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy szemben a szociális szempontot is tartalmazó közbeszerzésekkel, a környezetvédelmi szempontokat magában foglaló közbeszerzések nagyobb arányt képviselnek, ezért ez a cikk inkább ez utóbbiak elemzésére helyezi a hangsúlyt.



A környezetvédelmi és szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések alakulását 2012 és 2019 között az alábbi grafikonok szemléltetik. (1. ábra, 2. ábra)

2019-ben 916 darab zöld szempontot tartalmazó közbeszerzési eljárás került lefolytatásra, összesen 119,8 milliárd Ft értékben. A diagramon jól látható, hogy mind az eljárások számában, mind az eljárások értékében kismértékű csökkenés következett be 2018-hoz viszonyítva.

Az alábbi táblázat (1. táblázat) a 2018. és 2019. évek zöld és szociális szempontokat is tartalmazó eljárásainak adatait mutatja be a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzésekre vonatkozóan.

2019-ben a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárások 12,6 százaléka tartalmazott környezetvédelmi, azaz zöld szempontot, így arányuk 1,2 százalékponttal csökkent a 2018. évi arányhoz (13,8%) képest. Az eljárások összértékének tekintetében, azok 14,5 százaléka tartalmazott környezetvédelmi szempontot a nemzeti eljárásrendben, és ez mindössze 0,2 százalékpontos csökkenést jelent a megelőző évi arányszámhoz (14,7%) viszonyítva.

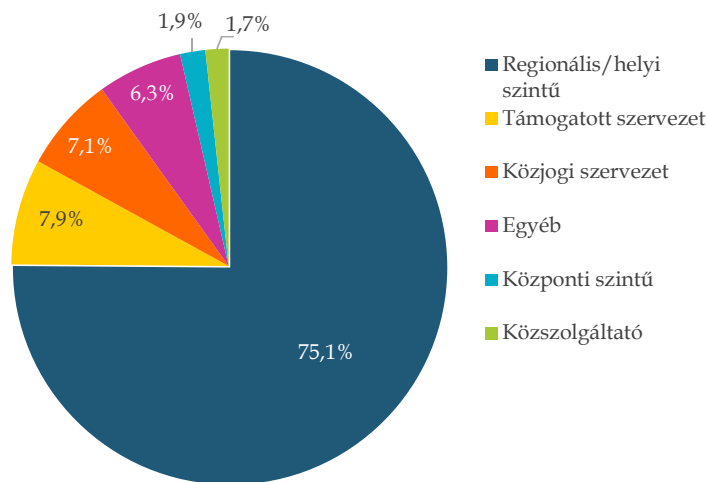
Az adatokból látható, hogy a nemzeti eljárásrendben lefolytatott zöld közbeszerzések értékeihez képest a szociális közbeszerzések számarányban és értékarányban is 5 százalék alatt maradnak.

2019-ben az ajánlatkérői csoportok esetében mind az eljárások számát, mind pedig értékét tekintve a regionális/helyi szintű intézmények vették figyelembe a legtöbbször a környezetvédelmi szempontokat a közbeszerzéseiken belül, hasonlóan a 2018-as évhez. A baloldali kördiagramból (3. ábra) jól látható, hogy a zöld közbeszerzések szinte pontosan háromnegyedét a regionális/helyi szintű ajánlatkérők bonyolították le, ugyanezek a közbeszerzések 62,7 százalékát tették ki a zöld eljárások

1. táblázat

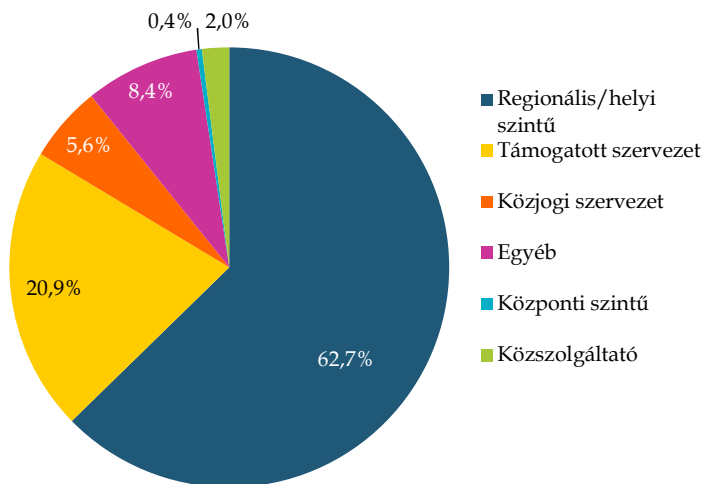
Eljárások jellege	2018. év				2019. év			
	Eljárások száma (db)	(%)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	(%)	Eljárások száma (db)	(%)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	(%)
Zöld szempontot tartalmazó eljárások	1 080	13,8%	136,8	14,7%	916	12,6%	119,8	14,5%
Szociális szempontot tartalmazó eljárások	326	4,2%	43	4,6%	308	4,3%	40,5	4,9%

3. ábra: A zöld közbeszerzések számának megoszlása (%) az ajánlatkérők típusa szerint, 2019-ben



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

4. ábra: A zöld közbeszerzések értékének megoszlása (%) az ajánlatkérők típusa szerint, 2019-ben

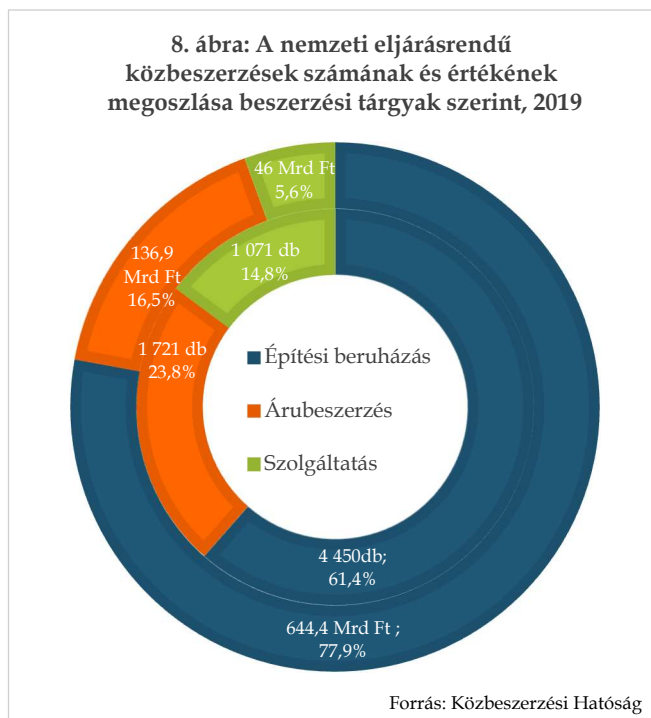
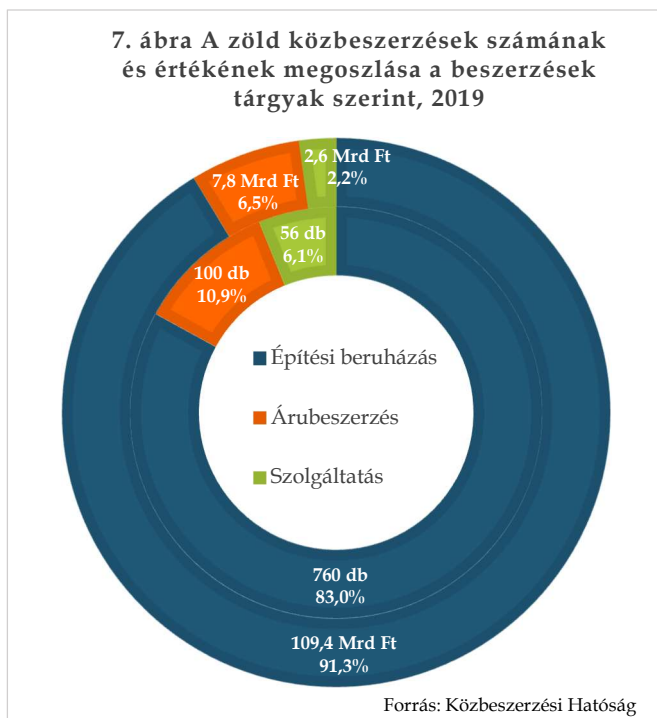
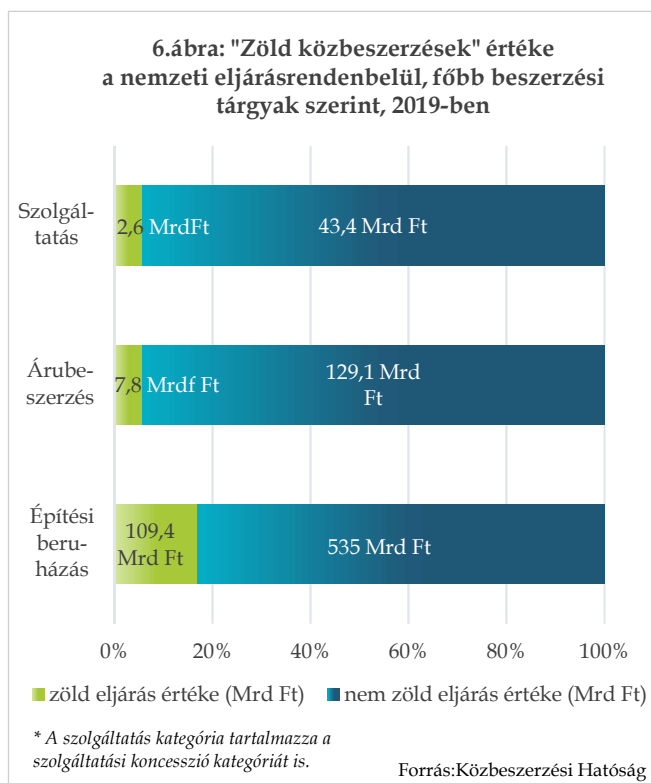
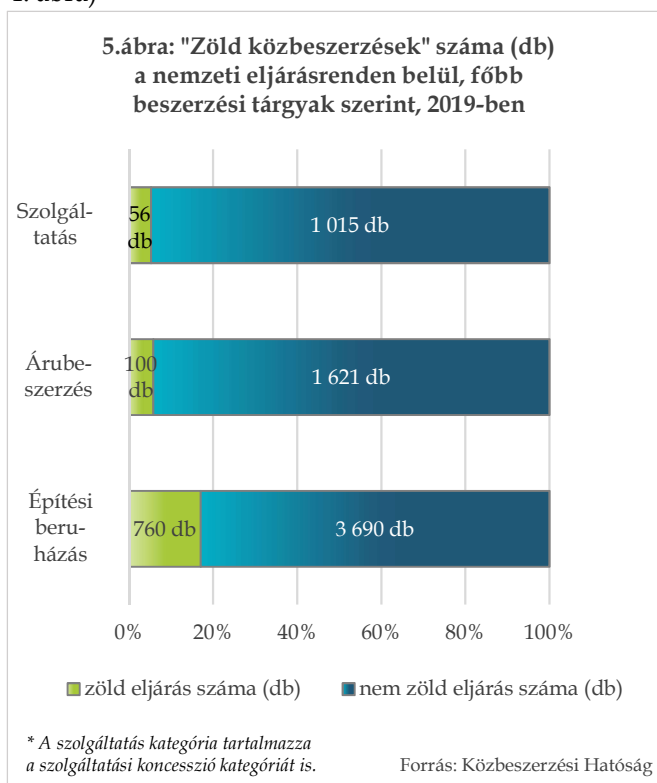


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

összértékének (4. ábra). A 4. ábrából az is látszik, hogy a zöld közbeszerzések összértékének ötöde a támogatott szervezetekhez kapcsolódik.

A zöld szempontot tartalmazó közbeszerzések számának és értékének ajánlatkérők szerinti megoszlását a 2019. évben az alábbi grafikonok szemléltetik. (3. ábra, 4. ábra)

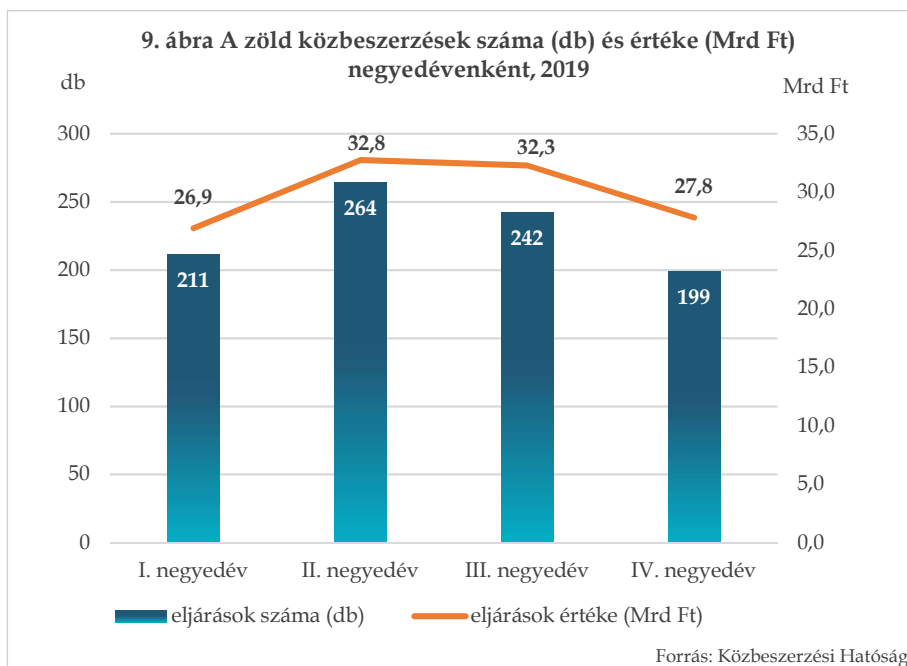
A 5. és a 6. ábra a nemzeti eljárásrenden belüli zöld szempontot tartalmazó közbeszerzések számának és értékének alakulását szemlélteti a főbb beszerzési tárgyak szerint, melynek alapján elmondható, hogy az ajánlatkérők leginkább az építési beruházások esetében tartották fontosnak a környezetvédelmi szempontokat. Az adatokból kiszámítható, hogy a nemzeti eljárásrendben



lefolytatott építési beruházások számának és értékének 17-17 százaléka tartalmazott környezetvédelmi szempontot, az árubeszerzések illetve a szolgáltatások esetében ez az arány mind a számukat, mind az értéküket tekintve 5-6 százalék között volt csupán, tehát a nemzeti eljárásrendű árubeszerzés, illetve szolgáltatás tárgyú közbeszerzések csak 5-6 százalékaiban szerepelt zöld szempont.

A zöld szempontot tartalmazó eljárások beszerzési tárgyak szerinti megoszlásának vizsgálatakor a fenti két diagramot (7. és 8. ábra) összehasonlítva feltűnő, hogy a zöld szempontú közbeszerzési eljárások esetében mennyivel nagyobb az építési beruházások aránya, az eljárások számát tekintve 83%, szemben az összes nemzeti eljárásrendű közbeszerzéssel, ahol ez az arány 61,4%. Az értékarányok tekintetében is jelentős az eltérés: a nemzeti eljárásrendben az építési beruházások az eljárások összértékének 77,9 százalékát teszik ki, míg a zöld szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások összértékének 91,3 százalékát adják az építési beruházások. Az árubeszerzésekhez, illetve szolgáltatásokhoz köthető közbeszerzési eljárásoknál elég ritkának mondható a zöld szempontok figyelembevétele, arányuk számban és értékben is jelentősen elmarad az összes nemzeti eljáráson belüli értékekhez képest.

Ha a zöld szempontot tartalmazó közbeszerzési eljárások negyedévenkénti megoszlását vizsgáljuk (lásd: 9. ábra), megállapíthatjuk, hogy viszonylag nagyobb, 7,1 százalékpontos különbség tapasztalható a II. és a IV. negyedév között az eljárások számában. A legtöbb zöld szempontot tartalmazó közbeszerzési eljárást a II. negyedévben bonyolították le (264 db-ot 32,8 Mrd Ft értékben), míg a legkevesebbet a IV. negyedévben (199 db, 27,8 Mrd Ft értékben). Általánosságban is elmondható, hogy az utolsó negyedévben a legkevesebb a közbeszerzési eljárások száma és a II. vagy a III. negyedévben a legtöbb, de az összes

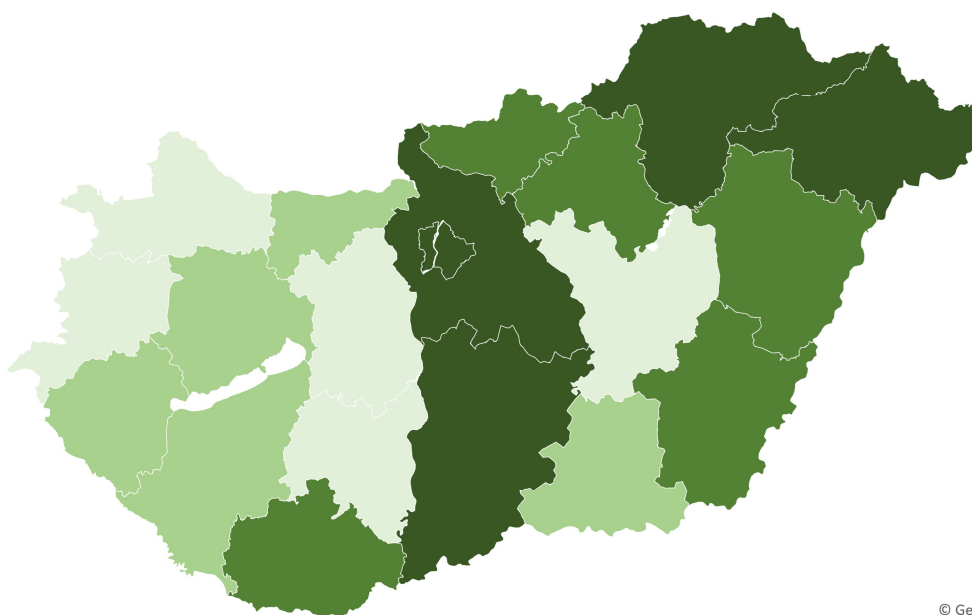


közbeszerzési eljárás tekintetében mind számarányban, mind pedig értékarányban kevesebb, mint 5 százalékpontos az eltérés az egyes negyedévek között. A zöld szempontot tartalmazó közbeszerzési eljárások negyedévenkénti értékeit tekintve már egyenletesebb a megoszlás, és érdekes módon, nem a negyedik, hanem az első negyedévben a legkisebb a megkötött zöld szempontú eljárások összértéke, 26,9 Mrd Ft, azonban csak 4,8 százalékponttal marad el a legmagasabb II. negyedévi adatnál, ami 32,8 Mrd Ft értéket tesz ki.

Amint az a térképből (10. ábra) és a hozzá tartozó 2. táblázat¹ adataiból is látható, 2019-ben a zöld szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások majdnem a fele, 48 százaléka csak 5 megyére korlátozódik: Borsod-Abaúj-Zemplén-, Szabolcs-Szatmár-Bereg-, Bács-Kiskun-, Pest megye és Budapest. Ebből a nézőpontból is nagyon releváns a Közép-magyarországi régió, azaz Budapest és Pest megye, ahova a zöld közbeszerzések majdnem a negyede, pontosabban 23,21 százaléka köthető. 20 megyéből 14-ben 5,2 % alatt marad a zöld eljárások számaránya. A térképről az is jól látszik, hogy a nyugat-magyarországi megyékben nem annyira jelentős a zöld szempontok figyelembevétele, mint az északi, keleti, illetve déli megyékben.

¹ Az ábra és a táblázat nem tartalmazza azon eljárások adatait, amelyeknél több ajánlatkérő szerepelt.

10.ábra: A zöld szempontú közbeszerzési eljárások számarányának megoszlása az ajánlatkérők megyéje szerint kvantilisekre bontva



Szolgáltató: Bing
© GeoNames, Microsoft, TomTom

A közbeszerzési eljárások európai uniós támogatása mindig valamilyen tényleges operatív programhoz/projekthez kapcsolódik. A 11. ábrán a legjelentősebb projektek szerinti bontásban kerültek ábrázolásra a zöld szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások. Amint azt a grafikon is mutatja, a legtöbb európai uniós támogatásban részesült zöld szempontú közbeszerzés a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programhoz (TOP) kapcsolódott 2019-ben, miközben az eljárások értékét tekintve is ez a program szerepelt az első helyen (301 db eljárás, 41,4 Mrd Ft értékkel, több mint 58 százalékos hányadot képviselve az összes EU-s forrású közbeszerzésen belül). Második helyen mind számban, mind értékben a Vidékfejlesztési Programhoz (VP) köthető zöld eljárások álltak (68 db, 9,4 Mrd Ft). A harmadik helyre számértékben az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) került 56 db eljárással 3,4 Mrd Ft értékkel, de az eljárások értékét tekintve a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) szerepelt a 3. helyen 7,5 Mrd Ft összértékkel, ez 31 db eljárást foglalt magában, ami az eljárások számát tekintetében csak a negyedik legmagasabb. A

2. táblázat

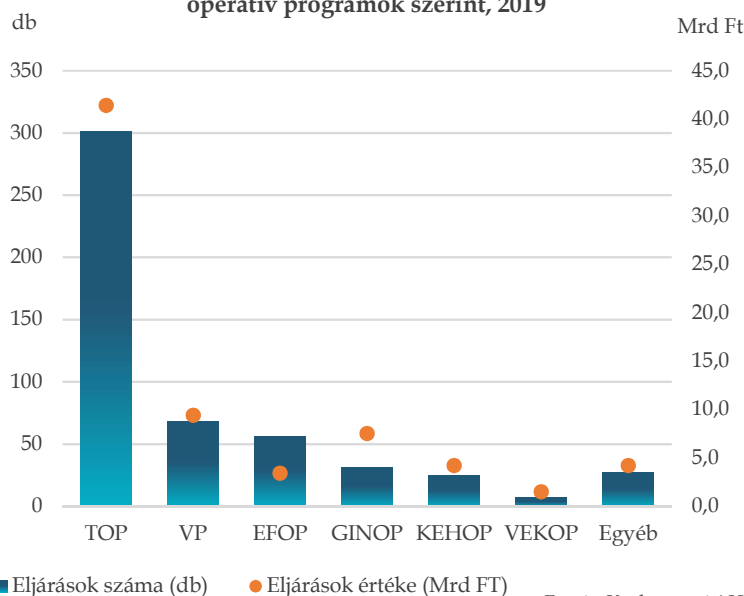
Megye	Megye kód	Eljárások száma (db)	Eljárások számának aránya (%)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Eljárások értékének aránya (%)
Jász-N.-Sz.	16	13	1,4%	1,2	1,0%
Vas	18	18	2,0%	1,5	1,3%
Győr-M.-S.	08	19	2,1%	2,0	1,7%
Fejér	07	23	2,5%	4,1	3,5%
Tolna	17	24	2,6%	2,5	2,1%
Zala	20	25	2,8%	1,8	1,5%
Csongrád	06	28	3,1%	6,2	5,2%
Somogy	14	29	3,2%	2,4	2,0%
Komárom-E.	11	30	3,3%	4,5	3,8%
Veszprém	19	36	4,0%	4,5	3,8%
Békés	04	39	4,3%	7,5	6,3%
Nógrád	12	42	4,6%	5,2	4,4%
Heves	10	43	4,7%	4,5	3,8%
Baranya	02	47	5,2%	8,1	6,8%
Hajdú-Bihar	09	57	6,3%	10,1	8,5%
Szabolcs-Sz.-B.	15	57	6,3%	11,9	10,1%
Bács-Kiskun	03	63	6,9%	6,3	5,3%
Pest megye	13	96	10,6%	10,2	8,6%
Borsod-A.-Z.	05	105	11,6%	9,2	7,8%
Budapest	01	115	12,7%	14,7	12,4%

Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP) szerepelt az ötödik helyen 25 db 4,2 Mrd Ft összértékű zöld közbeszerzéssel. Meg kell említeni még a hatodik helyen a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Programot (VEKOP), melyhez 7 db olyan eljárás tartozott, amely zöld szempontokat tartalmazott,

összesen 1,5 Mrd Ft értéket képviselve. A darabszámban 1 százaléknál kisebb arányt képviselő programok összevontan az „Egyéb” kategória alatt kerültek feltüntetésre, ide tartozott többek között az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP), a Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (MAHOP), Interregionális (országok közötti) együttműködési programok és a LIFE program. Ez utóbbi az Európai Unió környezetvédelmi, természetvédelmi, éghajlat-politikai projekteket támogató pénzügyi eszköze.

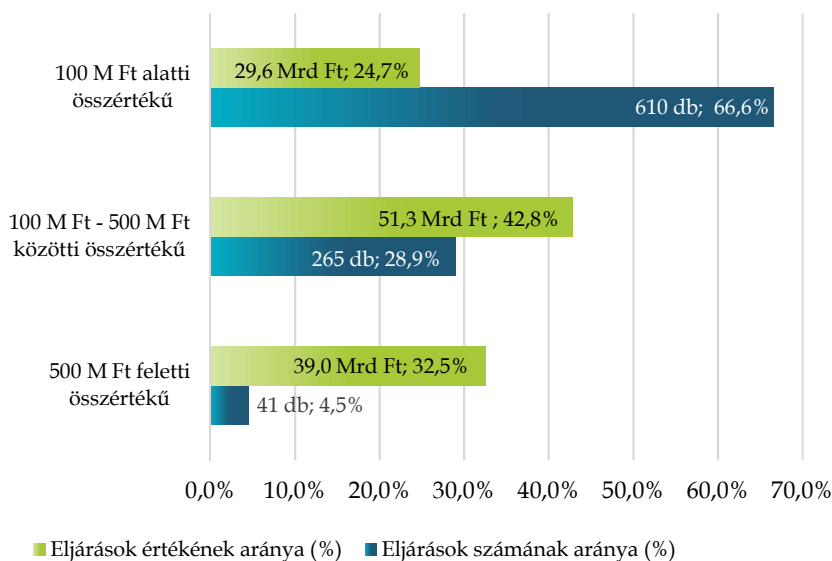
A zöld szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárásokat érték kategóriák szerint vizsgálva (12. ábra) azt a következtetést vonhatjuk le, hogy 2019-ben azon eljárások száma volt a legnagyobb (610 db, 66,6 százalékos arányt alkotva az összes zöld eljárás számán belül), amelyek értéke kevesebbnek bizonyult 100 millió forintnál, tehát a zöld szempontok sok, viszonylag kis értékű közbeszerzéshez kapcsolódtak. Ugyanakkor a 100 millió és 500 millió forint közötti zöld eljárások száma is jelentősnek mutatkozott (265 db, 28,9 százalékos aránnyal 51,3 Mrd Ft összértékben). Az 500 millió forint feletti kategóriába mindössze 41 db zöld eljárás esett, ami az összes zöld közbeszerzések számát tekintve 4,5 százalékos arálynak felelt meg, viszont igen számottevő 39 Mrd Ft összértéket képviseltek, ami 32,5 százalékos arányt jelentett.

11. ábra: EU-s támogatásokban részesült zöld közbeszerzési eljárások száma (db) és értéke (Mrd Ft) operatív programok szerint, 2019



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

12. ábra: A zöld közbeszerzési eljárások számának és értékének aránya (%) érték kategóriák szerint, 2019



Forrás: Közbeszerzési Hatóság