



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2020. II. évfolyam 4. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

Közbeszerzések? Legyen **APP** rakész!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTEŚITŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFIGYELŐ • HIRDETMEŒYEK • HATÁROZATOK

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





2020. II. évfolyam 4. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Rigó Csaba Balázs,

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László,

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Harmathy Attila

Eötvös Loránd Tudományegyetem

professor emeritus akadémikus

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Dr. habil. Boros Anita

Nemzeti Közszolgálati Egyetem, egyetemi docens

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

Gazdaságstratégiaiért és szabályozásért felelős államtitkár

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főosztályvezető

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, Közbeszerzési

Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

Dr. Szeiffert Gabriella

Közbeszerzési Hatóság, osztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, jogi tanácsadó

Szerkesztőségi titkár:

Lónyainé Kaczur Piroska

Közbeszerzési Hatóság, főtanácsadó

Ancsinné Dr. Sutyinszki Petra,

Közbeszerzési Hatóság, jogi tanácsadó

Tördelő:

Kroneraff Péter

Közbeszerzési Hatóság,

infrastruktúraüzemeltetési koordinátor

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, informatikai

koordinátor

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főosztályvezető

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, Közbeszerzési

Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

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

TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László)	2
Közbeszerzési interjú Dr. Virág Rudolf-fal	3
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai (Dr. Kovács Dóra)	7
Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva).....	18
D.199/17/2017. számú határozat	18
D.21/13/2019. számú határozat	25
Közbeszerzési iránytű.....	32
Beszerzés koronavírus idején (Dr. Tátrai Tünde, Vörösmarty Gyöngyi).....	32
Az aránytalanul alacsony ár vizsgálata, különös tekintettel a munkajogi követelmények betartására (Dr. Virágh Norbert)	35
A közbeszerzési szerződés tipizálása (Dr. Papp Tekla)	47
Statisztika (Rezső Orsolya)	
A kkv szektor közbeszerzési szereplésének statisztikai elemzése a 2019. évre vonatkozóan.....	59



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. áprilisában megjelenő számának Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata – egyebek mellett – a következő kérdésekre kíván választ adni a jogalkalmazók számára. Az ajánlatkérő lehetőségei a Kbt. 55. § (2) bekezdésében szabályozott intézkedési moratórium ideje alatt előterjesztett előzetes vitarendezési kérelem esetében, a nem magyar nyelvű dokumentum ajánlattevői fordításának benyújtásakor a magyar fordítást tartalmazó irattal szemben támasztott formai követelmények, valamint a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályok értelmezése tekintetében felmerülő egyes kérdések, mint például a kulturális javak körébe tartozó tárgyak hasonló felhasználása, a támogatásból megvalósuló építési beruházások kapcsán felmerülő sajátos szempontok, valamint az egy éves beszerzési érték figyelembevételéről szóló szabályok értelmezésével kapcsolatos kérdések.

A jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban a Szerző a részekre történő ajánlattétellel, és a részekre bontás tilalmával kapcsolatos jogeseteket és azok tárgyában hozott bírósági eseti döntéseket ismerteti.

A Közbeszerzési iránytű rovatban e hónapban három témában olvashatnak szócikket. Az első írás a beszerzésekkel kapcsolatos legaktuálisabb témára kíván átfogó rálátást adni, *Beszerzés koronavírus idején* címmel. A szócikk – melyet egy beszerzés-kutató és egy közbeszerzés-kutató jegyez – beszerzési szempontból elemzi a koronavírus hatását a közbeszerzésre. Az ezt követő cikk az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának közbeszerzési és munkajogi kérdéseivel foglalkozik a jogi háttér és az ide vonatkozó jogesetek tükrében. A Közbeszerzési iránytű rovatot a közbeszerzési szerződés tipizálásának kérdéskörét feldolgozó írás zárja.

A Statisztika rovat a kkv szektor közbeszerzési szereplésének statisztikai elemzését tartalmazza a 2019. évre vonatkozóan.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

KÖZBESZERZÉSI INTERJÚ

Interjú Dr. Virág Rudolffal, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagjával

1. 2020 márciusától második alkalommal kapott kijelölést, hogy a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsban képviselje a Magyar Mérnöki Kamara és a Magyar Építész Kamara érdekeit. Az érintett kamarák delegáltjaként melyek azok az érdekek, prioritások, melyeket hangsúlyozni és képviselni kíván a Tanács tagjaként?

A hatályos Kbt. előkészítése során mind a Magyar Mérnöki Kamara (MMK), mind a Magyar Építész Kamara egyik törekvése volt, hogy képviselőjük a Közbeszerzési Tanácsban (KBT) biztosított legyen. A törvény erre lehetőséget adott azzal, hogy a két kamarát egy fő képviselheti. Ezt a két kamara úgy oldotta meg, hogy **kétévenként váltva biztosítják a képviseletet**. Így most ismét az MMK-n a sor. Természetesen bármelyik kamara adja éppen a képviselőt, a képviselő minden KBT ülés napirendjére kerülő előterjesztéssel kapcsolatban **kikéri a másik kamara véleményét, álláspontját** és azt kötelességszerűen képviseli a tanács ülésén.

Mint a KBT tagja, alapvető feladatomban, hogy az építészek és a szaktervező mérnökök érdekeit képviseljem. Mindkét kamara tagjai alapvetően érdekeltek abban, hogy a tervezési tevékenység a lehető legnagyobb mértékben járuljon hozzá a közbeszerzés tárgyát képező beruházások **minőségi előkészítéséhez, tervezéséhez, kivitelezéséhez**.

Mindkét kamara nevében hangsúlyozni szeretném, hogy **a megfelelő előkészítés – és ennek kiemelkedően fontos elemeként a tervezés minősége – alapvetően a megrendelő érdeke**. Természetesen a hivatását szakmai lelkiismerete és legjobb tudása szerint gyakorló építész, szakági tervező és szakértő mérnök is érdekelt a



tervezés jó minőségű megvalósításában. Ez azonban a **megrendelő és a majdani üzemeltető legalapvetőbb érdeke**. Az előbbiekből következően minden olyan szabályozási elemet – annak megőrzését vagy előállítását – támogatok, amely a beruházások jó előkészítését és a tervezés minőségét segíti és elnevezni fogok minden olyan változást, amely ezt nehezíti.

2. Korábban, 2016-2017-re is megbízást kapott a fenti delegáló szervektől a Tanácsban való munkára. Melyek voltak azok a célok, prioritások, amelyek mellett kiállt a Tanácsban, és ezekből melyeket tudott megvalósítani?

Az előző időszak KBT-tagság során alapvető feladatnak tekintettem, hogy megőrződjenek a törvényi szabályozás fontos elemei, amelyeknek kialakítására és elfogadására a törvény koncepciójának és szövegének, valamint több végrehajtási rendeletének előkészítése közben törekedtünk. Ezek közé tartozott a **csak ár alapú ajánlatkérés tilalma a tervezésre vonatkozó ajánlatkérések körében, a műszaki egyenértékűség alkalmazásának lehetősége, valamint a tervezés és a kivitelezés együttes ajánlatkérésének kivételessége**.

Kétségtelen, hogy **nem alakult ki e szabályok alkalmazásának differenciált gyakorlata**, ugyanakkor meggyőződésem, hogy az ajánlatkérő elemi érdeke e szabályok minél teljesebb érvényesülése.

Mindezek miatt **negatív irányú változásnak tekinthető**, hogy az elmúlt két év során (éppen a legutóbbi törvénymódosításkor) felvetődött a csak ár alapú ajánlatkérés kifejezett tilalmának megszüntetése, továbbá egyes beruházási kategóriákban (már korábban) egyedi döntéssel lehetségessé vált az un. Design & Build kivételességének mellőzése, azaz lehetséges a tervezésre és kivitelezésre vonatkozó egységes ajánlatkérés.

3. A Magyar Mérnöki Kamara főtítkáráként a kamarai tag mérnökök munkájának és működésének megkönnyítését célzó modernizációs programot fogalmazott meg: névjegyzéki egyszerűsítést, az elektronikus ügyintézés kibővítését, a kamarai továbbképzések elterjesztésének felgyorsítását, a tervezési segédletek és kézikönyvek elektronikus formában való hozzáférhetőségét, mobil applikáció kifejlesztését. Mikor jelölték ki ezeket a célokat, és hogy állnak a megvalósítással? Ön szerint melyek most a mérnöki-műszaki tevékenységeket érő legnagyobb kihívások?

A kamara tagjairól szóló nyilvántartása közhiteles. A közhitelesség biztosítása a területi kamarákkal közös feladat. A kamara azonban ezen túlmenően a tervező munkákra igényt tartó állampolgárok, szervezetek, gazdasági társaságok számára is szolgáltatni kíván annak érdekében, hogy azok mielőbb megtalálhassák a szándékolt építkezéshez, beruházáshoz szükséges – akár legközelebbi – tervező mérnököt. Ezt szolgálja a névjegyzékhez kapcsolódó földrajzi keresőprogram.

A kamara minden tagja rendelkezik egy QR kódot tartalmazó Mérnök kártyával. Ez egyrészt egyszerűvé teszi a kamarai tagság igazolását, másrészt igazolja a tag jogosultságát azokra a – gépjármű vásárlástól, mobiltelefon és bankszámla szerződésen át szakmai felelősségbiztosításig terjedő – kedvezményekre, amelyek a kamara által kötött megállapodások alapján tagjait megilletik.

A kamara – a területi kamarákkal együttesen – évente több ezer mérnök kötelező továbbképzését biztosítja. E törvényi feladat mellett azonban egyre több energiát és időt fordít arra, hogy tagjai a lehető legpiacképesebb tudással rendelkezzenek. Ezt szolgálják az utóbbi években egyre népszerűbb mesteriskolák. Ezek látogatói komoly eséllyel léphetnek piacra az olyan keresett szakterületeken, mint az informatikai projekt ellenőr vagy a beruházáslebonyolító. Az ajánlatkérők számára fontos információ lehet, hogy a mesteriskolát végzetek tanúsítványt kapnak, amely magas színvonalú képzettségüket és gyakorlottságukat szavatolja.

A kamara évek óta működtet olyan pályázati rendszert, amelynek eredményeként módszertani útmutatók készülnek a mérnöki munkák hétköznapi segédleteiként. Ezek egy része kézikönyvként lát napvilágot, zöme azonban a kamara honlapján is megtalálható és

letölthető, a kézikönyvek egy része műszaki felsőoktatásban is használatos segédanyag.

A Magyar Mérnöki Kamara – egy váratlanul kialakult helyzet miatt – kénytelen volt 2018. nyarának végén egyik pillanatról a másikra átvenni a Mérnök Újság szerkesztését és kiadását az addig ezt végző szervezettől. A Mérnök Újság ikonikus jelentőségű kommunikációs eszköz a kamarában: ezzel minden kamarai tag találkozhat. A kamarával egyidős újság túlzás nélkül identitási ügynek tekinthető. A kamara közvetlen szerkesztéssel modernizálta a lap formátumát és tartalmát, a lapot web felületen is hozzáférhetővé tette. A kamara kialakított egy olyan összefüggő kommunikációs rendszert, amelynek a Mérnök Újság mellett és azzal összehangoltan része egy rendszeresen megjelenő hírlevél, a közösségi médiában való megjelenés és a jelenleg kifejlesztés alatt álló, a kommunikációs tartalmakhoz és a nyilvántartáshoz való hozzáférést biztosító applikáció.

Ugyanilyen fontosnak tekintjük, hogy a kamara az országos médiában is gyakrabban jelen legyen és sokak számára tegye elérhetővé a mérnöki tevékenységgel kapcsolatos információkat. Erre – szerencsére ritkán – olyan alkalom is adódik, mint a néhány hónapja történt albániai földrengés, amelyet követő kormányzati felkérésre 24 órán belül mintegy félszáz tagunk jelentkezett segítségnyújtásra, amelyben két turnusban többen részt is vettek.

4. Véleménye szerint a különféle mérnöki vállalkozások számára mely közbeszerzési rendelkezések a leginkább meghatározóak, és a vállalkozások közbeszerzési eljárásokban való részvételét hogyan, mi könnyítené meg?

Fontos a mérnökök számára, hogy az ajánlatkérő pontosan vegye figyelembe az alkalmassági minimumkövetelmények tekintetében a szakmagyakorlási jogosultság szabályait. Mivel ez nincs minden esetben így, komoly segítség a korrekcióra, hogy évek óta sikeresen alkalmazzuk az előzetes vitarendezési eljárás szabályait, ezek tehát beválnak tekinthetők.

Bár ritkán kerül alkalmazásra, de továbbra is rendkívül fontosnak tartjuk a műszaki egyenértékűségre vonatkozó szabályozást. Erre alapozva is sikerrel jártunk komoly értékű közbeszerzési eljárással kapcsolatos vitarendezés során.

A tervezőirodák visszajelzései alapján általában – de a C19 vírus okozta járvány időszakának tapasztalatai alapján különösen – előrelátható, hogy az **ajánlati biztosítékadásra** vonatkozó szabályok körében bizonyos könnyítésekre lesz szükség.

Továbbra is a tervezés minőségének – ezzel pedig az ajánlatkérő érdekei védelmének – egyik alapeleme a **tervezés és a kivitelezés együttes ajánlatkérésének kiviteleshége**. Ez az intézmény alapvetően szükséges és a lazításra irányuló szabályozásváltozásokat (bármilyen ismert szükségletek indukálják is) nem a minőségi tervezés és a megrendelői-ajánlattevői érdekek javára tett lépésnek tekinthetjük.

5. Az elmúlt években legnagyobb változást a környezetbarát szemlélet mind hangsúlyosabbá válása jelenti, és ennek megvalósításában óriási szerepe van a műszaki, mérnöki munkának. Ön szerint ezeknek a változásoknak milyen és mekkora szerepe lehet a zöld vagy innovatív szempontok alkalmazására a közbeszerzési eljárások során?

Az MMK 21 szakmai tagozattal rendelkezik az akusztikától kezdve a vízgazdálkodási és vízépítési tagozatig bezárólag. Természetesen ezek között található a környezetvédelmi tagozat, de a környezetbarát szemlélet nyilvánvalóan a munka része kell legyen az erdő-és agrármérnökök, az épületgépészek vagy a geodéták munkájában ugyanúgy, mint az egészségügyi műszakiak vagy a tűzvédelmi tagozat tevékenységében.

Tapasztalataink szerint a közbeszerzés során akkor van legnagyobb esély arra, hogy a mérnökök tapasztalatai és tudása – így a környezetbarát ismeretek és hozzáállás – beépülhessen a közbeszerzésbe, ha annak előkészítése során, **az ajánlat összeállítása keretében időben és érdemben** igénybe vesszük az ajánlat tárgya szerinti szakterület mérnökeit.

6. Területi államigazgatásért felelős helyettes államtitkárként és a jelenlegi kamarai posztján szerzett tapasztalatai alapján milyen fontos üzeneteket adna át a közbeszerzési szakmának, milyen fontos jelenségekre hívná fel akár a szabályozói akár a jogalkalmazói oldal figyelmét?

Negyedszázados kormányzati jogszabályelőkészítésből és szervezési munkából természetesen sokféle – imitt amott már-már anekdotikus – tapasztalat ered.

Ezek közül kiemelhető, hogy sokkal inkább kellene vigyázni **a szabályozás mennyiségére és – ettől elválaszthatatlanul – annak minőségére**. A dereguláció első – és talán legfontosabb – szabálya kell(ene) legyen, hogy csak azt szabályozzuk, amit feltétlenül szükséges. A szabályozás minősége pedig erősen függ attól, hogy megfelelő mennyiségű kapacitás és idő jut-e a minőségi kodifikációra. Ez utóbbival igen sok gyakorlati jogértelmezési probléma lenne elkerülhető vagy könnyebben feloldható.

A tartalom minősége jelentős mértékben függ attól, hogy **mennyire sikerül az előkészítésbe bevonni a leginkább érintett véleményhordozó szervezeteket**. Ilyen szempontból példamutatónak értékelhető az a mód, ahogyan a jelenlegi közbeszerzési törvény koncepciójának, normaszövegének és végrehajtási rendeleteinek 2014-2015. évi előkészítése lezajlott.

A szikárabb szabályozás ugyanakkor **célratörő, eredményre koncentráló állami-közigazgatási szervezeti munkát** igényel. Minden szabályozás annyit ér, amennyi képes megvalósulni belőle és ebbe az is beletartozik, hogy a tömeges önkéntes jogkövetés mellett világos állami – közigazgatási fellépés legyen képes biztosítani a hatályos jog érvényesülését az önkéntes jogkövetés hiánya esetén is. Generációkra kiható üzenete van annak, hogy az állam, a közigazgatás ezt a funkcióját milyen mértékben képes betölteni.

Végül – Bismarckra hivatkozva – egyet kell érteni azzal, hogy **a kulcselem a jól képzett és feladatkörének elkötelezett tisztviselő**: Ahogy a „Vaskancellár” mondta: egy rossz szervezet is jól működik jó köztisztviselőkkel és egy jó szervezet is rosszul működik rossz köztisztviselőkkel. Minden leegyszerűsítés ellenére a kulcselem az ember.

7. Speciálisan a mérnöki vállalkozásokat hogyan érintette a Kbt. 5. § (3) bekezdése szerinti, támogatott szervezetekre vonatkozó rendelkezések megváltozása, illetőleg volt-e más módosítás (pl. árak elsődleges értékelési szempontként való minősítése), amelynek nagy hatása volt ezen vállalkozások ajánlattevői fellépésére? Könnyítést vagy szigorítást jelentett-e ez a gyakorlatban?

Komoly aggodalmat váltott ki a mérnökirodák között, hogy **megszűnik a csak ár alapú ajánlatkérés tilalma**. Ismert volt, hogy sok példa utalt az áron túli tényezők megállapításának nehézségeire. Mindazonáltal egye-

lőre bizonytalan, hogy az alacsony árak megalapozottságának megállapítására szolgáló kritériumok önmagukban beváltják-e a hozzájuk fűzött reményeket.

Kétségtelen, hogy a **közbeszerzési értékhatárok emelkedése** gyorsíthatja az előkészítési folyamatokat. Ugyanakkor e cégeknek – a közbeszerzéstől független, tehát nem e jogterületen kezelendő problémaként – az elmúlt időszakban szembe kellett nézniük a piaci területük meghatározott tevékenységeinek (beruházás-előkészítés-és lebonyolítás, műszaki ellenőrzés, műszaki vezetés) központosításából adódó piac szűküléssel. Ez több céget hátrányosan érintett, mivel ennek következményeként piacot – vagy az adott szerződésen belül pozíciót – veszítenek (ez utóbbi esetben alvállalkozók vagy többedik alvállalkozók lesznek).

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

Évtizedek óta évi egy – kivételesen kettő – hét szabadságra jutott időm és inkább szabály, mint ritkaság az átdolgozott hétvége.

Úgy érzékelem, hogy van egy – nem túl széles – réteg az országban, amelynek ez az életmódja. Ezt tapasztalom például, amikor - korai órában munkába autózva a pesti rakparton - látom a minisztériumi államtitkári dolgozószobában világító lámpát, amely a késői hazatérés idején ugyanúgy világít. Így – úgy tűnik, nem csak nekem – rövid a pihenésre kizorítható idő. A hétvégekbe azért igyekszem beleerőltetni a szülői ház és kertjének gondozását is.

Ha mégis sikerül szabadidőt kiszakítani, legszívesebben utazásra, természetjárásra és olvasásra fordítom. Régi vágyam, hogy kiülhesek két hétre egy sátor elé a tengerpartra és elolvashassam azt a tíz-tizenöt könyvet, amelyekkel már évtizedek óta adós vagyok magamnak.

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Kovács Dóra, 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 CXLI. 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

A Kbt. 55. § (2) bekezdése értelmében az eljárást megindító felhívás hirdetménnyel történő módosítása esetén a módosító hirdetmény megjelenéséig a közbeszerzési eljárásban intézkedést tenni, döntéseket hozni, iratokat beadni nem lehet. Kérdés, hogy miképp járjon el az ajánlatkérő, különös tekintettel a Kbt. 80. §-ában foglalt előírásokra, amennyiben a jogszerű tájékoztatása ellenére ezen időszakban egy gazdasági szereplő előzetes vitarendezési kérelmet terjeszt elő.

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben az érintett gazdasági szereplők tájékoztatása jogszerűen megtörtént, az ezen tájékoztatást követően benyújtott előzetes vitarendezési kérelem nem joghatályos. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési eljárások során a felek között fennálló együttműködési kötelezettségből eredően előzőekről az

ajánlatkérőnek tájékoztatnia szükséges a vitarendezési kérelmet előterjesztőt.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 55. § (2) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy felhívást módosító hirdetmény esetében a módosítási szándékról, valamint a módosító hirdetmény feladásáról az eredeti ajánlattételi vagy részvételi határidő lejárta előtt egyidejűleg tájékoztatni kell azokat a gazdasági szereplőket, akik az ajánlatkérőnél az eljárás iránt érdeklődésüket jelezték. A módosító hirdetmény megjelenéséig a közbeszerzési eljárásban intézkedést tenni, döntéseket hozni, iratokat beadni nem lehet (intézkedési moratórium). A Kbt. 80. § (3) bekezdése értelmében az előzetes vitarendezési kérelmet a Miniszterelnökség által üzemeltetett egységes, elektronikus közbeszerzési rendszerben (a továbbiakban: EKR) kell megküldeni az ajánlatkérő részére. Az ajánlatkérő a kérelemmel kapcsolatos álláspontjáról a vitarendezést kérelmezőt a kérelem megérkezésétől számított három munkanapon belül az EKR-ben tájékoztatja, továbbá az előzetes vitarendezési kérelem benyújtásáról, valamint az arra adott válaszáról az eljárás valamennyi – általa ismert – ajánlattevőjét vagy részvételre jelentkezőjét is tájékoztatja. További előírás, hogy az ajánlatkérő köteles az EKR-ben közzétenni az előzetes vitarendezéssel kapcsolatos 80. § (2) bekezdése szerinti adatokat az előzetes vitarendezési kérelem kézhezvételét követően haladéktalanul (Kbt. 43. § (2) bekezdés b) pontja).

A Kbt. 55. § (2) bekezdése szerinti intézkedési moratórium az ajánlatkérő tekintetében a módosító hirdetmény feladásával beáll, a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők tekintetében ennek kezdő időpontja a módosító hirdetmény feladására vonatkozó információt is tartalmazó tájékoztatás gazdasági szereplő részére történő megküldése.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, az intézkedési moratórium beálltát követően benyújtott

előzetes vitarendezési kérelem – figyelemmel a Kbt. 55. § (2) bekezdésében foglaltakra – nem joghatályos, de a közbeszerzési eljárások során a felek között fennálló együttműködési kötelezettségből eredően előzőekről az ajánlatkérőnek tájékoztatni szükséges a vitarendezési kérelmet előterjesztőt. A moratórium lejártakor – figyelemmel a benyújtott előzetes vitarendezési kérelem tartalmára – az ajánlatkérőnek is érdekében állhat a kérelmet benyújtó gazdasági szereplő felhívása a benyújtott vitarendezési kérelmében foglalt észrevételeinek fenntartása kérdésében. Ekkor a vitarendezési kérelmet újra be lehet nyújtani, és az joghatályosnak minősül.

2. kérdés

Egy nem magyar nyelven benyújtott dokumentum ajánlattevői fordításának benyújtása esetében – amennyiben az ajánlatkérő az EKR rendszerben erre vonatkozó űrlapot még nem jelölte meg kötelezően benyújtandóként (az eljárás még az űrlap bevezetését megelőzően került rögzítésre) – magát a magyar fordítást tartalmazó iratot az ajánlattevőnek alá kell-e írnia, vagy bármilyen módon kell-e igazolnia a fordítás helyességét azon túl, hogy az EKR-be az ajánlattevő képviseletében erre jogosult feltölti.

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a kérdéses esetben a magyar fordítást tartalmazó okirat tekintetében nem feltétlenül szükséges, hogy azt az ajánlattevő aláírja, továbbá egyéb más igazolási módot sem írnak elő e tekintetben ajánlattevő számára a vonatkozó jogszabályok.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 47. § (2) bekezdése szerint az ajánlatkérő a nem magyar nyelven benyújtott dokumentumok ajánlattevő általi fordítását is köteles elfogadni.

A Kbt. vonatkozó rendelkezését a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mód3. tv.) változtatta meg. A korábbi szabályozás a nem magyar nyelven benyújtott dokumentumok tekintetében az ajánlattevő általi *felelős fordítás* benyújtását írta elő. A felelős fordítás meghatározását a Kbt. nem tartalmazta. A felelős magyar fordítás alatt – a kialakult gyakorlat szerint – olyan fordítás volt értendő, amely tekintetében az ajánlattevő képviseletére jogosult személy cégszerűen nyilatkozott, hogy a fordítás min-

denben megfelel az eredeti szövegnek, annak tartalmáért felelősséget vállal és ezt a nyilatkozatát valamennyi fordításhoz csatolta.

A Kbt. 41. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők között a közbeszerzési eljárással kapcsolatos, a Kbt.-ben vagy végrehajtási rendeletében szabályozott minden nyilatkozat vagy más információ közlése – ha a Kbt. szabályaiból más nem következik – írásban, elektronikus úton történik. A Kbt. 40. § (1) bekezdése értelmében a közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárást az EKR igénybevitelével kell lebonyolítani.

A Mód3. tv. által bevezetett 41/A. § (1) bekezdése szerint, ahol a Kbt. vagy annak felhatalmazása alapján megalkotott jogszabály alapján az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során valamely dokumentum benyújtását írja elő, a dokumentum benyújtható az EKR-ben kitöltött elektronikus űrlap alkalmazásával, vagy – amennyiben az adott dokumentumra a nyilatkozattétel nyelvén elektronikus űrlap nem áll rendelkezésre – a papíralapú dokumentum egyszerű elektronikus másolata formájában. Az EKR-ben tehát egyszerűsödött az ajánlat összeállítása azzal, hogy a rendszer a különféle nyilatkozatok megtételére elektronikus űrlapok segítségével ad lehetőséget, az űrlapok használata főszabály szerint kötelező. Azokban az esetekben, amikor nem áll elektronikus űrlap rendelkezésre, főszabály szerint a papíralapú dokumentum egyszerű másolatának csatolása is elegendő.

Fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a nem magyar nyelven benyújtott dokumentumok esetében az ajánlattevő általi felelős fordítás előírásának megszüntetése azt jelenti, hogy magához a fordítás szövegéhez már nem szükséges egy elkülönített ajánlattevői nyilatkozat csatolása arról, hogy a fordítás(ok) mindenben megfelel(nek) az eredeti szövegnek és annak tartalmáért az ajánlattevő felelősséget vállal. (Valójában az ajánlattevőnek ilyen külön nyilatkozat nélkül is viselnie kell annak következményeit, ha a fordítás nem helyes.) Másfelől az elektronikus közbeszerzésekhez és az EKR rendszer használatához kapcsolódó változások, az elektronikus űrlapok bevezetése a benyújtandó dokumentumok/nyilatkozatok vonatkozásában is azt támasztják alá, hogy az egyes dokumentumok/nyilatkozatok tekintetében rendszerint nincs szükség különleges formai előírások betartására.

3. kérdés

3.1. *Egy kulturális feladatokat is ellátó ajánlatkérő feladata – többek között –, hogy kulturális javak körébe tartozó tárgyakat szerezzon be, ezzel gazdagítva a kezelésében lévő gyűjteményeket. Az egyes gyűjtemények beszerzése során értelmezhető-e egyáltalán a kulturális javak tekintetében – azok különbözősége miatt (pl. eltérő tematika, gyűjtő, rendszerezés, eltérő tartalom) – a Kbt. 19. § (3) bekezdésében rögzített „azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk” fogalma, ezért azok becsült értékének meghatározásakor a 19. § (3) bekezdésének alkalmazása fennállhat-e?*

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az adott helyzetben fennállhat a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti részekre bontás tilalma a kulturális feladatokat ellátó ajánlatkérő egyes kulturális javakra vonatkozó beszerzései tekintetében. Az ajánlatkérő – az abban rögzített feltételek fennállása esetén – alkalmazhatja a Kbt. 111. §-ának n) pontja szerinti kivételi kört, ha a beszerzése – részekre bontás tilalmára is tekintettel megállapított – becsült értéke nem éri el az uniós értékhatárt.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A kulturális javak definícióját a Kbt. nem határozza meg, e tekintetben a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) szolgálhat iránymutatásul, amely 7. §-ának 10. pontja szerint a Kötv. alkalmazásában kulturális javak: az élettelen és élő természet keletkezésének, fejlődésének, az emberiség, a magyar nemzet, Magyarország történelmének kiemelkedő és jellemző tárgyi, képi, hangrögzített, írásos emlékei és egyéb bizonyítékai - az ingatlanok kivételével -, valamint a művészeti alkotások.

Egyéb jogszabályi előírás hiányában a kulturális javak közbeszerzési szempontból történő meghatározása tekintetében a Kötv. által megadott fenti definíció és szabályozás az irányadó. A Kötv. hatálya a kulturális örökség elemeire, valamint az ezekkel kapcsolatos minden tevékenységre, személyre és szervezetre terjed ki. A kulturális javak a kulturális örökség elemeit képezik (Kötv. 7. § 11. pontja). A Kötv. 5. §-a értelmében a kulturális örökség védelme közérdek, megvalósítása közreműködési jogosultságot és együttműködési kötelezettséget jelent az állami és önkormányzati szervek, a nemzetiségi szervezetek, az egyházi jogi személyek, a civil és gazdálkodó szervezetek, valamint

az állampolgárok számára. A védelmet érdemlő értékek tudományos megalapozottságú kiválasztása, a kulturális örökségi elemek által megtestesített értékek széles körben való ismertté tétele, mindenki számára biztosítandó hozzáférhetőségük a védelem legáltalánosabb, legszélesebb körben érvényesíthető célja. Előzőekre tekintettel a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a kulturális javak körébe tartozó tárgyak „azonos vagy hasonló felhasználásra szánt” áruként történő kezelése megalapozott lehet az ezen javak beszerzését feladat körében ellátó ajánlatkérő részéről.

A Kbt. 111. §-ának n) pontja értelmében nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni, ha az ajánlatkérő valamilyen, a kulturális javak körébe tartozó tárgyat kíván megvásárolni, vagy arra vonatkozó egyéb jogot kíván megszerezni. A hatályos szabályozás alapján a Kbt. 111. §-ának n) pontja alkalmazhatóságának feltétele, hogy a beszerzés becsült értéke ne érje el a beszerzés tárgya szerint irányadó uniós értékhatárt. Amennyiben tehát a kulturális javakra vonatkozó adott beszerzés tekintetében – fentiek figyelembevételével – megállapított becsült érték nem éri el az uniós értékhatárt, nem áll fenn kötelezettség közbeszerzési eljárás lefolytatására.

3.2. *Miképp jár el az ajánlatkérő helyesen abban a hipotetikus esetben, melyben az ajánlatkérő azért nem indított közbeszerzési eljárást a tervezett kulturális javak beszerzése tárgyában, mert annak Kbt. szerint kiszámolt becsült értéke nem érte el az uniós értékhatárt, azonban ennek sikeres beszerzését követően az ajánlatkérő olyan előre nem tervezett kulturális javak körébe tartozó egyéb árut kíván beszerezni, amelynek értékét figyelembe véve már átlépné az adott értékhatárt? Megfelelően jár-e el az ajánlatkérő, ha ez utóbbi felmerült beszerzési igényének értékét – hasonló felhasználásra szánt áruként – együttesen veszi figyelembe a korábbi beszerzésének becsült értékével, és ez utóbbi beszerzésre folytatja le a közbeszerzési eljárást? Megfelelően jár-e el továbbá az ajánlatkérő abban az esetben, ha az utóbbi felmerülő beszerzési igény időben olyan távol áll (pl. az előző beszerzéshez képest két évre szeretné ismét a meglévő gyűjteményt bővíteni), hogy a beszerzések funkcionális egysége már nem áll fenn, így a későbbi beszerzési igény becsült értékét, valamint a Kbt. 111. § n) pontjának alkalmazhatóságát önállóan vizsgálja és állapítja meg? Amennyiben igen, a funkcionális egység megállapításához hány évre visszamenőleg indokolt a beszerzések időbeli összefüggését vizsgálni?*

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az állásfoglalás kéréssel érintett helyzetben az eset összes körülményének körültekintő mérlegelésével kell dönteni az egy közbeszerzés fennállásáról, azaz, hogy ajánlatkérő utóbb felmerült beszerzési igénye elkülönített igényként kezelhető-e, vagy az újonnan felmerült igény becsült értékét a korábbi beszerzése becsült értékével összeszámítani köteles-e.

Amennyiben a döntés szerint fennáll az egy közbeszerzés és a kiszámított becsült érték átlépi az uniós értékhatárt, a Kbt. 21. § (1) bekezdése értelmében az eljárást a Kbt. Második Részét alkalmazva kell lefolytatni. Ellenkező esetben a beszerzési igény becsült értéke, valamint a Kbt. 111. § n) pontjának alkalmazhatósága önállóan vizsgálendő.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a részekre bontás tilalma kapcsán a funkcionális egység megállapítása körében nincs olyan konkrétan meghatározott idő-intervallum, amely pontosan megadná, hogy hány évre lehet indokolt a beszerzések időbeli összefüggését vizsgálni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 19. § (3) bekezdése az árubeszerzéssel kapcsolatban rögzíti, hogy abban az esetben, ha 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.

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 kiadott útmutatója (a továbbiakban: Útmutató) kiemeli, hogy mindig az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően kell megítélni az egy közbeszerzés fennállását. Az Útmutató szerint a felhasználási cél az adott áru közvetlen funkciójának szem előtt tartásával ítéhető meg. Áruk esetében az azonosság és a hasonló felhasználási cél, mint két vizsgálati szempont nem feltétlenül válik el egymástól, és a hasonló felhasználási cél – amennyiben nem állnak fenn objektív indokok, amelyek egyértelműen e beszerzések funkcionális önállóságát igazolják – kifejezi a funkcionális egységet is. A funkcionális egység fennállásának vizsgálatakor kiegészítő szempont lehet az

egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor és az időbeli összefüggés (amely nem feltétlenül jelenti a teljes egyidejűséget). Az időbeli összefüggés kapcsán az Útmutató egy hosszabb idő alatt megvalósuló építési beruházáshoz kapcsolódó mérnöki szolgáltatások beszerzése vonatkozásában írja, hogy ha a beruházás valamilyen okból megszakad, és évek múlva kell újabb szerződéseket kötni a folytatásra, már nem az eredetivel egy közbeszerzésről beszélhetünk. Ehhez hasonlóan a Közbeszerzések Tanácsa álláspontja szerint nem az eredetivel egy közbeszerzésről beszélhetünk az előre nem látható, előre nem tervezhető módon felmerülő, elkülönített beszerzési igények esetében.

Amennyiben tehát a fentiek figyelembevételével is meghozott döntés szerint fennáll az egy közbeszerzés és a kiszámított becsült érték átlépi az uniós értékhatárt, a Kbt. 21. § (1) bekezdése értelmében az eljárást a Kbt. Második Részét alkalmazva kell lefolytatni. Ellenkező esetben a beszerzési igény becsült értéke, valamint a Kbt. 111. § n) pontjának alkalmazhatósága önállóan vizsgálendő.

Az utolsó kérdés lényegében arra irányul, hogy van-e olyan konkrétan meghatározott idő-intervallum, amely a beszerzések időbeli összefüggésének vizsgálata tekintetében ad eligazítást. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nincs olyan konkrétan meghatározott idő-intervallum, amely pontosan megadná, hogy hány évre lehet indokolt a beszerzések időbeli összefüggését vizsgálni. E tekintetben nincs általános szabály, az adott beszerzés tárgyával és feltételeivel összefüggésben az eset összes körülményének körültekintő mérlegelésével kell dönteni.

4. kérdés

Egy önkormányzat egyazon óvoda tekintetében két különböző támogatási projekt kapcsán óvodai működést elősegítő két fejlesztési/felújítási tevékenységre vonatkozó támogatást nyert el. A két beruházás becsült értéke együtt meghaladja a nemzeti közbeszerzési értékhatárt. Jogszerűen jár-e el az ajánlatkérő, amennyiben jelen esetben úgy dönt, hogy a két beruházás becsült értéke nem bontható részekre, másfelől pedig ebben az esetben helyesen jár-e el akkor, ha a Kbt. 115. §-a szerinti eljárást folytat le, biztosítva két részajánlattételi lehetőséget.

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A részekre bontás tilalma tekintetében elsődlegesen a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállását szükséges vizsgálni. Az „egy közbeszerzés” fogalmát a közbeszerzési irányelvek céljának megfelelő, az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) által kialakított önálló szempontrendszer szerint kell értelmezni. Amennyiben a beszerzés tárgya valamely, a Kbt. 1. számú melléklete szerinti építési/műszaki tevékenység, de az nem új épület, építmény építésre irányul, az adott tevékenység szakmai tartalmát kell vizsgálni.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a kérdéses esetben az ugyanarra az épületre irányuló, ám két különböző pályázati forrásból megvalósuló építési beruházások kapcsán a kérdésében megadottak szerint mindkét esetben az óvoda épületét érintő felújításra kerül sor, így a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállása a konkrét épület szintjén megállapítható. Előzőekre tekintettel a beruházások értéke jogszerűen nem bontható részekre a közbeszerzési eljárás becsült értékének megállapításakor.

Amennyiben egy egységesnek minősülő beszerzés több támogatáspolitikai értelemben vett projektből kerül finanszírozásra, a finanszírozás forrásának különbözősége önmagában a részekre bontást nem alapozza meg.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint – feltéve, hogy a Kbt. 115. §-a alkalmazhatóságának valamennyi feltétele fennáll – a kérdésben részletezett esetben az önkormányzat jogszerűen bonyolíthatja le a közbeszerzési eljárását a Kbt. 115. §-a szerint, annak során részajánlattételi lehetőség biztosításával.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. szabályai értelmében elsődlegesen a beszerzési igény egységére szükséges megállapítást tenni. A Bíróság a C-16/98. számú ítéletében kimondta, hogy az egy építési beruházás fennállásának megítélésakor a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont.

A Bíróság rámutatott, azt kell vizsgálni, hogy a külön szerződésekben foglalt építési munkák együtt egy funkciót töltenek-e be, mind műszaki, mind gazdasági értelemben. Az ítéletből következik, hogy a közbeszerzés tervezésekor az építési munkák eredményének gazdasági és műszaki rendeltetése, funkciója a kiindulópont.

A műszaki tartalom vizsgálatához az Útmutató iránymutatása szerint a Kbt. 8. § (3) bekezdésében foglaltak jelentik a kiindulópontot. A Kbt. 8. § (3) bekezdése szerint az építési beruházás a következő valamely munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről:

- a) a Kbt. 1. mellékletében felsorolt tevékenységek egyikehez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- b) építmény kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- c) az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel vagy módon történő kivitelezése.

A fentiek alapján a kiindulópontot az „egy épület”, „egy építmény”, illetve a Kbt. 1. számú melléklete szerinti tevékenységek egysége jelenti. Amennyiben a beszerzés tárgya valamely, a Kbt. 1. számú melléklete szerinti építési/műszaki tevékenység, de az nem új épület, építmény építésére irányul, az adott tevékenység szakmai tartalmát kell vizsgálni. A műszaki-gazdasági funkcionális egység témakörében meghatározottak itt is alkalmazandóak, amelynek fennállása elsődlegesen az adott tevékenység tárgya alapján ítéltető meg.

A Közbeszerzési Hatóság által ismert európai bizottsági audit tapasztalatokból kiindulva a beszerzések tárgya és rendeltetése azonosságának és felhasználásuk egymással közvetlen összefüggésének vizsgálata során lehet megítélni azt, hogy a Kbt. 1. számú melléklete szerinti munkák, mint építési beruházások becsült értékét részekre lehet-e bontani. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, mivel mindkét beszerzés ugyanazon épülethez kapcsolódik (a felújítások ugyanazon

óvodai épületet érintik), a két, felújításra irányuló hivatkozott beszerzés rendeltetésének azonossága és felhasználásának közvetlen összefüggése megállapítható (az épület korszerűbbé tétele).

Előzőkre tekintettel az ugyanarra az épületre irányuló, ám két különböző pályázati forrásból megvalósuló építési beruházás kapcsán a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállása megállapítható a konkrét épület vonatkozásában, így a közbeszerzési eljárás becsült értékének megállapításakor a beruházások értéke jogszerűen nem bontható részekre.

Fentieket támasztja alá az Útmutató különböző épületekkel kapcsolatos felújítást és egyúttal új épületrész építését is tartalmazó beruházások értékének részekre bontása kapcsán tett megállapítása is. Az Útmutató szerint a konkrét tevékenységeket minden esetben a beszerzési igény egységességéből kiindulva kell az ajánlatkérőnek vizsgálnia, így a különböző tevékenységeket magukban foglaló összetett munkák esetében azok egységes célját és felhasználását alátámasztó szempontokat kell vizsgálnia. Így ha a felújítást és építést is magában foglaló tevékenységek közvetlen célja egy adott épülethez köthető, az egység adott esetben a konkrét épület szintjén is megállapítható. Előző megállapításból következik, hogy amennyiben különböző felújítási munkálatokat is magában foglaló tevékenységek közvetlen célja egy adott épülethez köthető, az egység a konkrét épület szintjén megállapítható.

Az Útmutató rögzíti, hogy a támogatáspolitikai projekt nem azonosítható az egy közbeszerzés kereteivel. Projektekről alapvetően támogatáspolitikai szempontból beszélhetünk, a Kbt. projektszemlélete egybe esik a Kbt. 19. § (3) bekezdésében megjelenő egy építési beruházás, ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzés szerinti elkülönítéssel, ennél fogva a támogatáspolitikai értelemben vett projekt és a Kbt. 19. § (3) bekezdésében szereplő „projektbemiség” nem azonos. Ennél fogva nem az uniós forrású pályázat/projekt vagy hazai támogatási pályázat/projekt a döntő szempont a „részekre bontás tilalma” szabály vizsgálatakor, hanem a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállása. Ha az ajánlatkérő az egységességnek minősülő beszerzését több támogatáspolitikai értelemben vett projektből finanszírozza, azok értékét önmagában a finanszírozás forrásának különbözőségére tekintettel jogszerűen nem bonthatja részekre.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a részekre bontás tilalmára tekintettel az ajánlatkérőnek nem feltétlenül kell egy közbeszerzési eljárást lefolytatnia, de több közbeszerzési eljárás lefolytatása esetén a részekre bontás tilalmára tekintettel meghatározott becsült értéknek megfelelő eljárásrendben kell valamennyi eljárást megkezdeni. Amennyiben az ajánlatkérő egy közbeszerzési eljárást kíván lefolytatni, abban az esetben javasolt a közbeszerzési eljárás során a részekre történő ajánlattétel biztosítása. Ezzel összhangban az ajánlatkérő – a részekre bontás tilalmának fennállására tekintettel, a Kbt. 19. § rendelkezéseinek figyelembevételével – köteles a becsült érték megállapításánál úgy eljárni, hogy a teljes beszerzés – Kbt. 28. § (2) bekezdésében foglaltak szerint meghatározott – teljes becsült értékét veszi alapul, és az így megállapított becsült érték alapján köteles megválasztani az alkalmazandó eljárásrendet is.

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy mindig az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően, körültekintő mérlegeléssel kell megítélni az egy közbeszerzés fennállását a részekre bontás tilalmára tekintettel.

A Kbt. 115. § (1) bekezdése értelmében amennyiben az építési beruházás becsült értéke nem éri el a háromszázmillió forintot, az ajánlatkérő – választása szerint – a közbeszerzési eljárást lefolytathatja a nyílt vagy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás nemzeti eljárásrendben irányadó szabályainak a Kbt. 115. §-ában foglalt eltérésekkel történő alkalmazásával is, kivéve ha a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott és Magyarország országhatárán átnyúló projekttel kapcsolatos. Az ajánlatkérő akkor alkalmazhatja a Kbt. 115. §-a szerinti eljárást, ha a tisztességes verseny biztosításához a Kbt. által megkövetelt, megfelelő számú teljesítésre képes gazdasági szereplőről van tudomása.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a kérdésben részletezett esetben az önkormányzat – fenti feltételek fennállása esetében – jogszerűen alkalmazhatja a közbeszerzési eljárása vonatkozásában a Kbt. 115. §-a szerinti eljárást részajánlattételi lehetőség biztosításával.

5. kérdés

A Kbt. 17. § (2) bekezdésének a) pontja szerinti esetben a becsült érték meghatározása szempontjából mindig csak az adott év ellenszolgáltatásait kell-e módosítani a következő év várható mennyiségbeli, értékbeli változásával? Miképp kell értelmezni, mikor kell alkalmazni a Kbt. 17. § (2) bekezdésének b) pontjában írott utolsó fordulatot, amely a „szerződések” időtartamára utal?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 17. § (2) bekezdése a) pontjának alkalmazása esetében a következő évre vonatkozó szerződés becsült értékének meghatározása szempontjából mindig csak az adott évre vonatkozó ellenszolgáltatásokat kell módosítani úgy, hogy a következő évi változás mennyiségét és értékét kell hozzászámítani a szerződés adott évre vonatkozó becsült értékéhez.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 17. § (2) bekezdése b) pontjának alkalmazására akkor van lehetőség, amennyiben az adott beszerzési igény először merül fel az ajánlatkérő számára. Ekkor a becsült érték az első teljesítést követő, a következő tizenkét hónap alatti vagy a tizenkét hónapnál hosszabb időre kötött szerződés vagy szerződések időtartama alatti becsült ellenszolgáltatás.

A rendszeres beszerzési igény nem feltétlenül jelent egy szerződést, az ajánlatkérő több szerződést is köthet azonos tárgyban, de azok várható értékét és mennyiségét összesítve köteles figyelembe venni.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a rendszeresen vagy időszakonként visszatérően kötött szerződések esetén a Kbt. 17. § (2) bekezdésének a) és b) pontja közötti választási lehetőség nem vezethet visszaélészerű joggyakorláshoz.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 17. § (2) bekezdésének a) pontja szerint a szolgáltatás becsült értéke a rendszeresen vagy az időszakonként visszatérően kötött szerződés esetében az előző naptári év során kötött azonos tárgyú szerződés vagy szerződések szerinti tényleges ellenszolgáltatás, módosítva a következő naptári év alatt várható mennyiségi és értékbeli változással.

A Kbt. 17. § (2) bekezdésének b) pontja szerint a szolgáltatás becsült értéke a rendszeresen vagy az időszaka-

konként visszatérően kötött szerződés esetében az első teljesítést követő, a következő tizenkét hónap alatti vagy a tizenkét hónapnál hosszabb időre kötött szerződés vagy szerződések időtartama alatti becsült ellenszolgáltatás.

A Kbt. 17. § (2) bekezdése rendelkezik egy adott időszak alatti, rendszeres jellegű vagy időszakonként visszatérően kötött „azonos tárgyú” árubeszerzésre vagy szolgáltatásra irányuló szerződések becsült értékének számítási módozatairól. Gyakran keletkeznek olyan áru- vagy szolgáltatás beszerzési igények, amelyek ajánlatkérő folyamatos feladatellátása és mindennapi működésének biztosítása érdekében szükségesek, és olyan árura vagy szolgáltatásra vonatkoznak, amelyeket rendszeresen, illetve bizonyos időszakonként visszatérően meg kell rendelni, a szerződéseket az ajánlatkérőnek minden évben újra meg kell kötnie.

Ezekben a helyzetekben választani lehet az egy éves beszerzési értéket figyelembe vevő kétfajta érték-számítási módszer között. A Kbt. alapján az egyik módszer az előző naptári év időszaka alatt kötött szerződés(ek) tényleges ellenszolgáltatásából indul ki, és azt igazítja ki az ajánlatkérő a következő naptári év alatt várható mennyiségi és értékbeli változásokra figyelemmel. A másik módszer – a megelőző időszakhoz történő viszonyítás hiányában – az első teljesítést követő 12 hónapra vagy ennél hosszabb időszakra tervezett szerződés(ek) összértékének, teljes ellenszolgáltatásának becslését jelenti [Kbt. 17. § (2) bekezdés a) és b) pont].

Az egy éven belül rendszeresen, egymást követően kötött szerződések értéke összeadandó, és amennyiben az összérték eléri vagy meghaladja a közbeszerzési értékhatárt, így abban az esetben is a Kbt.-nek megfelelően kell eljárni az azonos tárgyban kötött összes szerződés megkötése vonatkozásában, ha az egyes szerződések (vagy ezek egy része) becsült értéke alatta maradna az értékhatárnak.

A Kbt. 17. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt szabályt akkor alkalmazhatja az ajánlatkérő, amennyiben az adott beszerzési igény felmerülését megelőzően az ajánlatkérőnek már volt azonos tárgyú beszerzéssel/közbeszerzéssel kapcsolatos tapasztalata. Ez a számítási módszer indul ki az előző naptári év időszaka alatt kötött szerződés(ek) tényleges ellenszolgáltatásából. Amennyiben az ajánlatkérő tehát már az előző naptári

év során is kötött az adott szolgáltatás ellátására vonatkozó szerződést, akkor a következő évre, illetve időszakra vonatkozó szerződés becsült értéke az előző naptári év során kötött azonos tárgyú szerződés szerinti tényleges ellenszolgáltatás, módosítva a következő naptári év alatt várható mennyiségi és értékbeli változással.

Az a) pont alkalmazása tehát nem jelenti azt, hogy pontosan azonos mennyiségben és azonos időtartamra köt az ajánlatkérő új szerződést, mennyiségi és/vagy értékbeli változásra ez esetben lehetőség van. Az ajánlatkérőnek a következő időszakra vonatkozó változás mennyiségét és értékét kell hozzászámítani a szerződés becsült értékéhez, amely a teljes szerződés időtartamára vetített érték logikájából adódik. Például, amennyiben egy ajánlatkérő nyomtatói üzemeltetésére minden évben külön köt szerződést, de a tervezés pillanatában már előre látja, hogy a következő évben az üzemeltetési óraszám duplájára lesz szükség, természetesen kétszeres mennyiséggel számolva szükséges a szerződés becsült értékét meghatározni.

A Kbt. 17. § (2) bekezdésének b) pontjában foglalt szabályt akkor alkalmazhatja az ajánlatkérő, amennyiben az adott beszerzési igény először merül fel az ajánlatkérő számára, tehát korábbi tapasztalata azonos tárgyú szerződésben nem volt, azonban a tervezés időpontjában előreláthatóan a jövőben is szüksége lesz azonos tárgyú szerződésre, vagyis rendszeressé válik a szerződés. Ekkor a becsült érték az első teljesítést követő, a következő tizenkét hónap alatti vagy a tizenkét hónapnál hosszabb időre kötött szerződés vagy szerződések időtartama alatti becsült ellenszolgáltatás. A rendszeres beszerzési igény nem feltétlenül jelent egy szerződést, az ajánlatkérő több szerződést is köthet azonos tárgyban, de azok várható értékét és mennyiségét összesítve köteles figyelembe venni.

Fentiekkel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet a Közbeszerzési Szemle 2018. évi 5. számában « A rendszeresen vagy időszakonként visszatérő szerződések becsült értékének megállapítása » címmel megjelent szakcikkre (Szerző: Dr. Kozák-Demendi Ágnes).

6. kérdés

Egy kórház szolgáltatás-megrendelésre irányuló beszerzése esetében miképp kell eljárni, amennyiben a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékek és szolgáltatások tekintetében irányadó szabályozás szerint megrendelésre kerülő szolgáltatás értéke eléri vagy meghaladja a közbeszerzési értékhatárokat?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint amennyiben a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékek és szolgáltatások tekintetében irányadó szabályozás szerint megrendelésre kerülő szolgáltatás értéke eléri vagy meghaladja a közbeszerzési értékhatárokat, a Központi Ellátó Szerv (Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága) köteles a vonatkozó előírások szerint bonyolítani a közbeszerzési eljárást. A Kbt. 111. § j) pontjára és a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről szóló 44/2011. (III. 23.) Korm. rendeletre (a továbbiakban: Korm. rendelet) tekintettel ez esetben a közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó igényen az uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó ellátási igényt kell érteni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 9/A. § (2) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek irányában fennálló ellátási kötelezettségről, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékekről és szolgáltatásokról, azok átadás-átvételéről és az ellentételezés rendjéről szóló 9/2011. (III. 23.) BM rendeletben (a továbbiakban: BM rendelet) meghatározott, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékek és szolgáltatások tekintetében a büntetés-végrehajtási szervezetet a Korm. rendelet szerint – egyéb intézmények mellett – az egészségügyi és szociális intézmények részére is ellátási kötelezettség terheli (Kedvezményezett). A BM rendelet 3. § (1) bekezdése értelmében az ellátási tevékenységet végző vagy koordináló Központi Ellátó Szerv és a Kedvez-

ményezett jogaira és kötelezettségeire, az ellátással összefüggő eljárás szabályaira, valamint a BM rendeletben nem szabályozott kérdésekre Korm. rendeletet kell megfelelően alkalmazni.

A Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése értelmében a Kedvezményezett ellátása az ellátási megállapodással érintett, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékek és szolgáltatások körében – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott kivétellel – kizárólag a Központi Ellátó Szerv (Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága – Központi Ellátási Főosztály) útján valósul meg.

A Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése szerint a Központi Ellátó Szerv a közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó igények körében az ellátást köteles a közbeszerzési jogszabályoknak megfelelően, rendszerbe foglalt eljárás szerint, természetbeni ellátásként, tárgyévi előirányzata keretein belül nyújtani. A Korm. rendelet és a BM rendelet végrehajtása tekintetében a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Központi Ellátási Főosztályának eljárásrendje (a továbbiakban: Eljárásrend) nyújt eligazítást.¹

Az Eljárásrend az A) fejezetében rögzíti részletesen a közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy azt meghaladó ellátás eljárásrendjét. A Korm. rendelet előírásának megfelelően az Eljárásrend is rögzíti, hogy közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó igényen valamennyi, az uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó ellátási igényt kell érteni [Korm. rendelet 1. § (6) bekezdés]. Az Eljárásrend A) fejezet II.10. pontja a közbeszerzési eljárás lefolytatására vonatkozó szabályok körében a következőket rögzíti: „A beszerzések során az ajánlatkérő a BVOP mint Központi Ellátó Szerv. A közbeszerzési eljárások lefolytatására elsősorban a Kbt.-ben, a közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendeletben, az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet, valamint a BVOP Közbeszerzési Szabályzatában foglaltak az irányadóak. A KESZ az eljárások lefolytatásához a Kbt. előírásainak megfelelően felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót vesz igénybe.”

Az uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű, BM rendelet szerinti, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása körében előállítandó termékek és szolgáltatások körébe tartozó igények esetében tehát a Központi Ellátó Szerv, mint ajánlatkérő végzi a közbeszerzési eljárás lebonyolítását az Eljárásrendben felsorolt jogszabályi előírásoknak megfelelően:

- az uniós közbeszerzési értékhatárokat el nem érő igények esetében a Kbt. 111. § j) pontja, valamint a BM rendeletben és a Korm. rendelet 2-4. §-aiban foglalt szabályok az irányadóak,
- az uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó igények esetében a Kbt. és a Korm. rendelet 5-7. §-ai az irányadók,
- a központosított közbeszerzés hatálya alá tartozó kiemelt termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó és a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékek és szolgáltatások körébe is tartozó igények esetében a Korm. rendelet 11. §-a az irányadó (a Kedvezményezett ez esetben is köteles a Központi Ellátó Szervhez fordulni).

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy előfordulhat az a helyzet, hogy a közbeszerzési eljárást az ellátási igény nem teljesíthetősége esetén a Korm. rendelet és az Eljárásrend szabályai értelmében a Kedvezményezetteknek maguknak kell lebonyolítaniuk a Kbt. szerint. Az erre vonatkozó részletes szabályokat – a Korm. rendelet szabályainak megfelelően – szintén az Eljárásrend tartalmazza.

Előzőekkel összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy a Kbt. 111. § j) pontja értelmében kivételt képez a közbeszerzési eljárás lefolytatása alól a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított áruk, teljesített szolgáltatások, illetve építési beruházások beszerzése, feltéve, hogy a beszerzés becsült értéke nem éri el az uniós közbeszerzési értékhatárokat. E kivételi körbe tartozó beszerzéseket a Korm. rendelet szerint kell megvalósítani. Mindez azt jelenti, hogy a Kbt. 111. § j) pontja szerinti kivételi körbe kizárólag a Korm. rendelet szerinti ellátási kötelezettség keretében létrehozott/

¹ Az Eljárásrend a <https://bv.gov.hu/hu/kozponti-ellato-szerv> linkről tölthető le.

nyújtott áruk, szolgáltatások, illetve építési beruházások tartoznak.

7. kérdés

Két tervezett beruházás egyike egy műemléki épület felújításának tervezése, a másik egy terület megújításának tervezése, melyen pihenőpark, parkoló és kapcsolódó felületek kialakítására kerül sor. Mindkét esetben a nyertes ajánlattevő feladata az engedélyezési dokumentáció elkészítése, annak alapján engedélyezési eljárások lefolytatása, azt követően a jogerős építési engedélyben foglaltaknak megfelelő kiviteli tervek elkészítése. A műemléki épület esetében a teljes körű kiviteli tervek építészeti és belsőépítészeti tervezési feladatot, valamint kapcsolódó szakági tervezési tevékenységeket is tartalmaznak. A terület megújítására vonatkozó beruházás tekintetében a kiviteli terveknek minden szakági tervet, táj- és kertépítészeti tervet, tanulmányt, hatástanulmányt tartalmazniuk kell. A két szerzési rész becsült értéke az irányadó, aktuális uniós értékhatárt nem éri el. Jól gondolja-e az ajánlatkérő, hogy a feladatok mindkét esetben a Kbt. 111. § r) pontja szerinti kivételi körbe tartozhatnak?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a fenti építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői tevékenységek megrendelése kizárólag a következő esetekben tartozhat a Kbt. 111. § r) pontjának hatálya alá:

- a műemléki épület felújításának tervezése abban az esetben, amennyiben az építészeti-műszaki tervezési szolgáltatások az Étv. szerinti épületre vonatkoznak [Étv. 2. § 10. pont],
- a terület megújítására vonatkozó tervezés abban az esetben, amennyiben az településtervezési vagy tájrendezési tervezési szolgáltatás megrendelésére vonatkozik, amennyiben

a fenti tervezési szolgáltatások, valamint a kapcsolódó szakági tervezési tevékenységek megrendelésére együttesen, ugyanazon tervezett építési beruházás tekintetében kerül sor.

Amennyiben a tervezői tevékenységek megrendelése a Kbt. 111. § r) pontja hatálya alá tartozik és a beszerzés becsült értéke nem éri el a beszerzés tárgya szerint irányadó uniós értékhatárt, nem áll fenn kötelezettség közbeszerzési eljárás lefolytatására.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 111. § r) pontja szerint e törvényt nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő, az Étv. szerinti épületre vonatkozó építészeti-műszaki tervezési szolgáltatás, belsőépítészeti tervezési szolgáltatás, településtervezési vagy tájrendezési tervezési szolgáltatás megrendelésére – az ezekhez kapcsolódó szakági tervezési tevékenységekre kizárólag akkor, ha annak megrendelésére építészeti, belsőépítészeti, településtervezési vagy tájrendezési tervezéssel együttesen, ugyanazon tervezett építési beruházás tekintetében kerül sor.

A műemléki épület felújításának tervezésére irányuló feladat tekintetében a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint akkor lehet megállapítható a Kbt. 111. § r) pontja szerinti kivétel hatálya alá tartozás, amennyiben a kérdésben hivatkozott építészeti-műszaki tervezési szolgáltatás az Étv. szerinti épületre [Étv. 2. § 10. pont] vonatkozik. A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy a hivatkozott műemléki épület Étv. szerinti minősítését az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően, körültekintő mérlegeléssel az ajánlatkérőnek kell megítélnie. A szakági tervezéshez kapcsolódó kivétel alkalmazásához szükséges, hogy a szakági tervezés megrendelésére egy nagyobb összeg részeként az építészeti, belsőépítészeti, településtervezési vagy tájrendezési tervezéssel együttesen, ugyanazon tervezett építési beruházás tekintetében kell, hogy sor kerüljön. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az adott feltételek a műemlék épület felújítására irányuló tervezési szerződés tekintetében akkor állnak fenn, amennyiben a szakági tervezések is az Étv. szerinti épületre vonatkoznak, és az általános tervezéssel összefüggésben, azzal együtt, annak részeként kerülnek megrendelésre.

A terület megújításának tervezésére irányuló feladat tekintetében – amely pihenőpark, parkoló és kapcsolódó felületek kialakítására vonatkozik – a Kbt. 111. § r) pontja szerinti kivétel alkalmazhatóságához elsőként azt szükséges meghatározni, hogy a hivatkozott tervezési szolgáltatás településtervezési vagy tájrendezési tervezési szolgáltatás megrendelésére vonatkozik-e. Ezt az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően, körültekintő mérlegeléssel az ajánlatkérőnek kell megítélnie. Amennyiben a tervezési szolgáltatás településtervezési vagy tájrendezési tervezési szolgáltatás megrendelésére irányul, a szakági tervezéshez kapcsolódó kivétel alkalmazásához szükséges további feltételek

fennállása tekintetében a fent írottak megfelelően irányadóak.

A Kbt. 111. § r) pontjának alkalmazhatósági feltétele, hogy a kivételi kör hatálya alá tartozó beszerzés becsült értéke ne érje el a beszerzés tárgya szerint irányadó uniós értékhatárt. Amennyiben tehát a beszerzési tárgya szerint a Kbt. 111. § r) pontja alá tartozó beszerzés(ek) tekintetében a Kbt. 16-19. §-ai szerint megállapított becsült érték nem éri el az uniós értékhatárt, nem áll fenn kötelezettség a közbeszerzési eljárás lefolytatására. Mindig az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően, körültekintő mérlegeléssel kell megítélni az egy közbeszerzés fennállását.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában a részekre történő ajánlattétellel, és a részekre bontás tilalmával kapcsolatos jogesetek és azok tárgyában hozott bírósági eseti döntések kerülnek ismertetésre.

A Kbt. a széleskörű verseny elősegítése érdekében meghatározza az ajánlatkérő arra vonatkozó vizsgálati kötelezettségét, hogy a beszerzés tárgyának jellege és a szerződéshez kapcsolódó további körülmények lehetővé teszik-e a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt. Ha az ajánlatkérő nem biztosítja a részekre történő ajánlattételt, az eljárást megindító felhívásban köteles megadni ennek indokát. Másrészt a Kbt. tilalmazza a közbeszerzés jogszabályba ütköző módon történő részekre bontását, amely a közbeszerzési szabályok alkalmazásának megkerülésére vezet.

D.199/17/2017. számú határozat

A határozattal érintett tárgyak: A tételes jog szerint a részajánlattételi lehetőség biztosítása nem kötelező, azonban fennáll a részajánlat-tételi lehetőség biztosíthatósága vizsgálatának kötelező jellege, továbbá a Kbt. előír az ajánlatkérőt terhelő indokolási kötelezettséget, hogy miért nem biztosítja a részekre történő ajánlattételt.

Tényállás

Az ajánlatkérő (múzeum) a Kbt. Második Rész 82. § (1) bekezdése szerinti meghívásos közbeszerzési eljárást indított, amelynek 2017. március 28-án adta fel a részvételi felhívását.

A felhívás szerint a közbeszerzés rövid tárgya a következő volt: vállalkozási-, szállítmányozási-, letéti megőrzési és bérleti szerződés a múzeum épületének rekonstrukciója idejére a műtárgyak elhelyezésének, illetve a múzeumi szervezet működésének biztosítása céljából.

A felhívásban az ajánlatkérő a közbeszerzést nem osztotta részekre, amelyet a következők szerint indokolt: « a részekre történő jelentkezés nem biztosított, mert a közbeszerzés tárgya egy olyan komplex szolgáltatás megrendelése, amelyet a hatékony és felelős gazdálkodás elve, ill. biztonsági és kárveszély-viselési, felelősségi szempontok alapján egy gazdasági szereplő

tud a leggazdaságosabban, legbiztonságosabban teljesíteni. »

A meghosszabbított ajánlattételi határidőig egy részvételi jelentkezés érkezett, a jelen ismertetés szerint egyéb érdekelt M Kft. részéről.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező kilenc kérelmi elemmel vitatta a részvételi felhívás jogszerűségét.

Az 1. kérelmi elem szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 2. § (1) bekezdésének verseny tisztaságára vonatkozó fordulatát, valamint a Kbt. 2. § (2) bekezdésének esélyegyenlőségre vonatkozó fordulatát azzal, hogy a részvételi felhívásban kizárta a részekre való ajánlattételi lehetőségét. Tekintettel arra, hogy a beszerzési tárgyakat mesterségesen egyesítette, ezáltal az ajánlatkérő megvalósította a joggal való visszaélést is.

Az 5., 6., 7. kérelmi elemek az alkalmassági feltételek Kbt. 65. § (3) bekezdésére vonatkoztak.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő kérte a jogorvoslati kérelem elutasítását alaptalanság miatt.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet érdemben vizsgálta és a jogorvoslati kérelem 5., 6. és 7. kérelmi elemei tekintetében megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 65. § (3) bekezdését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 5.000.000.- Ft bírságot szabott ki.

A Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérő részvételi felhívását, valamint a közbeszerzési eljárásban hozott ezt követő összes döntését.

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet a részekre történő ajánlattétel nem biztosítására vonatkozó 1. kérelmi elem körében elutasította.

A határozat indokolása az 1. kérelmi elem tekintetében az alábbiakat tartalmazta:

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzési eljárását 2017. március 28. napján indította, így e jogorvoslati eljárásra a Kbt. ezen a napján hatályos rendelkezéseit kell alkalmazni.

A jogorvoslati kérelem 1. eleme vonatkozásában a Döntőbizottságnak azt kellett vizsgálni, hogy az ajánlatkérő azon döntésével, melyben kizárta a részekre történő ajánlattételt, megsértette-e a Kbt. verseny tisztaságára, illetve az esélyegyenlőségre vonatkozó alapelveit, továbbá megvalósította-e a joggal való visszaélést.

A határozat indokolása szerint a Kbt. verseny tisztaságára vonatkozó alapelve a közbeszerzési eljárás minden fázisában követendő alapelv. A verseny tisztaságának biztosítása mind az ajánlatkérő, mind a gazdasági szereplők részére kötelezően figyelembe veendő alapelv. A Kbt. szabályozási rendszere alapvetően a tisztességes verseny minél szélesebb körű kialakulását hivatott szolgálni. A közbeszerzési jogi szabályozás több eleme biztosítja, hogy az ajánlatkérő beszerzési igénye kielégítése érdekében lefolytatott közbeszerzési eljárás során tisztességes verseny alakuljon ki. Az ajánlatkérő számára a Kbt. e körben tettleges magatartást ír elő, s a beszerzési igényének megfelelő közbeszerzési feltételek meghatározásakor elsődlegesen figyelemmel kell lennie arra, hogy a közbeszerzési dokumentumokban a beszerzési igényét leképező feltételek a tisztességes verseny kialakulását nem gátolhatják. Ennek megfelelően a szabályozás célja, hogy a közbeszerzési szerződést mindenfajta diszkrimináció, összejátszás, összehangolt magatartás nélkül azon gazdasági szereplővel kösse meg az ajánlatkérő, akinek ajánlata leginkább eleget tesz az ajánlatkérő valódi igényének.

Az esélyegyenlőség alapelveinek, a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvvel összhangban, célja a közbeszerzési eljárásban részt vevő gazdasági szereplők közötti egészséges és hatékony verseny kialakulásának elősegítése, és az alapelv megköveteli, hogy valamennyi ajánlattevő azonos esélyekkel rendelkezzen a közbeszerzési eljárás során. Magában foglalja az átláthatóság kötelezettségét az alapelv betartásának ellenőrizhetősége érdekében. A szóban forgó alapelv szabályozásának alapvető célja, hogy kiküszöbölje az ajánlatkérő részrehajlásának és önkényességének kockázatát.

A joggal való visszaélés deklarálása a Kbt. szabályozásában irányelvi alap nélküli, az a polgári jogi

szabályozásból került át. A polgári jogi szabályozással ellentétben a Kbt. kógens szabályokat tartalmaz, melyek alkalmazása kötelező. A joggal való visszaélés közbeszerzési jogi megállapíthatóságának feltétele a visszaélészerű joggyakorlás. A jogalkotó nem definiálta, hogy egy kötelezően alkalmazandó norma esetén a joglátszat mire vonatkozik, azonban a Döntőbizottság álláspontja szerint a joggal való visszaélés abban az esetben állapítható meg, ha a tételes jogi norma alkalmazását annak célja teszi jogsértővé. Tekintettel arra, hogy a joggal való visszaélés megállapíthatóságának mindenképp feltétele a tételes norma betartása, így minden esetben más alapelvi sérelemhez köthető ezen jogsértés megállapíthatósága.

A közbeszerzés tárgyának komplexitására, illetve a védendő értékre vonatkozóan a Döntőbizottság az ajánlatkérői hivatkozások mentén az alábbiakat rögzíti. A közbeszerzési eljárás alapján beszerezni kívánt szolgáltatás a kulturális örökséghez tartozó javakat érint. Ezen kulturális örökséghez tartozó javak múltunk és jelenünk megismerésének pótolhatatlan forrásai, a nemzeti és az egyetemes kulturális örökség egészének elválaszthatatlan összetevői. Az e fogalomkörbe tartozó értékek különös védelme, megőrzése és fenntartása, valamint a nyilvánosság számára történő széleskörű és egyenlő hozzáférhetővé tétele a mindenkori társadalom kötelezettsége. A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 37/A. § (1) bekezdése alapján ezen kulturális javak védelmével összefüggő célok megvalósításának legfontosabb letéteményese az ajánlatkérő. Ennek megfelelően a közbeszerzési eljárás feltételeinek vizsgálata kapcsán ezen körülményt minden esetben mérlegelni kell.

A 2014/24/EU Irányelvi alapokon nyugvó Kbt. 61. § (4) bekezdése az ajánlatkérő részére vizsgálati kötelezettséget ír elő. A közbeszerzési eljárás előkészítésekor végzendő vizsgálati kötelezettség két részből áll. Egyrészt az ajánlatkérőnek azt kell megvizsgálnia, hogy a beszerzés tárgyának a jellege egyáltalán lehetővé teszi-e a részekre történő ajánlattételt. Abban az esetben, ha a beszerzés tárgyának jellege lehetővé teszi a beszerzés részekre osztását, úgy az ajánlatkérőnek a körben kell vizsgálatot lefolytatnia, hogy a szerződés(ek)hez kapcsolódó további körülmények indokolják-e a közbeszerzés részekre történő felosztását. Abban az esetben, ha a vizsgálat során arra jut az ajánlatkérő, hogy nem biztosítja a részajánlattételi lehetőséget, úgy erre

vonatközoan indokolási kötelezettsége keletkezik. Az ajánlatkérő mind mennyiségi, mind minőségi alapon is biztosíthatja a részajánlattételt. A hivatkozott vizsgálatot célszerűségi alapon kell elvégeznie az ajánlatkérőnek. A normaszöveg ezen célszerűségi szempont tekintetében hangsúlyozza, hogy ebbe a körbe esik az ajánlatkérő által relevánsnak ítélt bármely indok. Az irányelv hangsúlyozza, hogy ezen döntését igazgatási és igazságügyi felügyelet nélkül szabadon hozhatja meg. E körben az ajánlatkérő nagyfokú szabadsággal rendelkezik, azonban – mint minden döntése során – a Kbt. célját, valamint az alapelvi szabályokat figyelembe kell vennie. Ennek megfelelően az általa relevánsnak ítélt bármely célszerűségi okra alapíthatja döntését, azonban ezen döntés nem lehet ellentétes a Kbt. céljával, illetve alapelveivel.

A fentiek figyelembevételével az ajánlatkérő által relevánsnak vélt indokokat felülvizsgálni nem lehet, azok meghatározása kizárólagos ajánlatkérői hatáskör alá tartozik. A Döntőbizottságnak kizárólag arra van hatásköre, hogy azt vizsgálja, hogy ezen indokok a Kbt. tételes, valamint alapelvi szabályozásával összhangban állnak-e.

Ennek megfelelően az első kérelmi elem vonatkozásában azt kellett vizsgálnia a Döntőbizottságnak, hogy az eljárást megindító felhívásban hivatkozott indokok nem sértik-e a verseny tisztaságára, esélyegyenlőségre vonatkozó alapelveket, illetve ezen döntés joggal való visszaélésnek minősül-e.

A vizsgálat során elsődlegesen abban kellett állást foglalnia a Döntőbizottságnak, hogy az adott közbeszerzés tárgyának jellege engedi-e a részekre történő ajánlattételt. Ennek hiányában ugyanis – függetlenül az ajánlatkérő egyéb (általában relevánsnak minősített) célszerűségi okokkal indokolt körülményektől – nem lehetne alapelvi jogsértést megállapítani.

A kérelmező hivatkozása szerint minőségi alapon történő felosztás alapján a beszerzés szétbontható a műtárgyak előkészítését, csomagolását, forgalomtechnikai terv készítését és engedélyeztetését is magába foglaló (1) szállítási részre, (2) a letéti őrzésre, valamint (3) az irodák bérletére vonatkozó részekre. Ezen megállapítást az ajánlatkérő nem vitatta, sőt észrevételében kifejezetten rögzíti, hogy szerepelnek eltérő szolgáltatási elemek, feladatrészek.

A közbeszerzési dokumentumok alapján a Kbt. 61. § (4) bekezdése tekintetében tényszerűen megállapítható,

hogy a beszerzés tárgyának jellege lehetővé teszi a részekre történő ajánlattételt.

A fent részletezettek szerint célszerűségi szempontokat kell az ajánlatkérőnek mérlegelnie, s döntését ennek alapján kell meghoznia. A kérelmező által hivatkozott alapelvek sérelme e körben nem volt megállapítható, hisz az ajánlatkérő eleget tett törvényi indokolási kötelezettségének. Az általa lényegesnek ítélt indokokkal pedig indokát adta, hogy az ajánlatkérő miért tartja célszerűnek a részekre történő ajánlattétel kizárását. E körben különös hangsúlyt kap, hogy a közbeszerzés tárgya szerinti szolgáltatások pótolhatatlan nemzeti vagyont érintenek. E körben figyelembe veendő még, hogy az egyes elkülönült szolgáltatások önmagukban nem alkalmasak a beszerzési igény kielégítésére. A közbeszerzés tárgya komplex szolgáltatás, melynek egyes fázisai nem különíthetők el a teljesítés során, hisz azok időben is egymásra épülnek, a letéti őrzés helyszínének kialakítása feltételezi a szállítási munkálatok ütemezését. Ezt alapozza meg, hogy az ajánlatkérő a beszerzés becsült értékét is a szolgáltatások egysége alapján határozta meg. E körben annak nincs jelentősége, hogy a letéti őrzésnek és a műtárgy szállítmányozásnak speciális szabályai vannak, s eltérő szolgáltatásokra vonatkozik a beszerzés, hisz e kérdés tekintetében az a döntő, hogy a szolgáltatások egy célt (az ajánlatkérő védendő értékeinek sérülésmentes és hiánytalan el és visszaköltöztetése, valamint ezen időközben biztonságos őrzése, rendelkezésre bocsajtása az ajánlatkérő igényének megfelelően) szolgálnak, s az ajánlatkérő beszerzési igénye ezen szolgáltatások teljeskörű teljesülésére vonatkozik.

Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a Kbt. vizsgálati és indokolási kötelezettségének eleget tett, s ezen célszerűségi indokok valóságok, így nem állapítható meg a kérelmező által hivatkozott alapelvi jogsérelem.

A kérelmező által hivatkozottakkal ellentétben nem lehet részek mesterséges egybentartásáról beszélni, hisz nincs részajánlattétel biztosítására vonatkozó kötelezettség. A célszerűségi okok tekintetében felhozott érvei pedig nem adták annak indokát, hogy ezen szempontok valótlannak lennének, csupán a kérelmező szempontjából előnyösebb érvrendszert hivatkoztak.

Fentiek alapján a Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem első elemét elutasította.

A Döntőbizottság határozata ellen a kérelmező nyújtott be keresetet a bírósághoz.

A Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság a 15.K.700.401/2018/5. számú ítéletében a keresetet elutasította.

Az ítélet indokolása az 1. kérelmi elem körében a következőket tartalmazta:

A törvényszék a kereset I. kérelmi eleme, a részajánlattétel biztosításának mellőzése tekintetében nem értékelte jogszabálysértőnek az alperes határozatát. A jelen perben alkalmazandó Kbt. nem tartalmaz tételes törvényi előírást a részajánlat-tételi lehetőség biztosításának kötelező jellegére. A felperes helytállóan hivatkozott a részajánlat-tételi lehetőség biztosíthatóságának vizsgálatára, mint az ajánlatkérő által kötelezően követendő eljárásra, a vizsgálat kötelező volta azonban nem eredményezi a részajánlat-tételi lehetőség biztosításának kötelező jellegét, ezt a Kbt. egyértelműen kifejezésre juttatja. A tételes jog szerint tehát nincs részajánlattétel biztosítására irányuló kötelezettség, azonban fennáll a részajánlat-tételi lehetőség biztosíthatósága vizsgálatának kötelező jellege, továbbá - a Kbt. új elemeként - arra vonatkozóan az ajánlatkérőt terhelő indokolási kötelezettség, hogy miért nem biztosítja a részekre történő ajánlattételt. E vonatkozásban a törvényszék kiemelte, hogy az ajánlatkérő részéről a vizsgálati és az indokolási kötelezettség akkor valósul meg, ha a részajánlattétel lehetőségét a Kbt. 61. § (4) bekezdésében foglaltak szerint vizsgálja és annak mellőzését a Kbt. 61. § (4) bekezdése szerinti jogszerű indokolással látja el. A Kbt. 61. § (4) bekezdése alapján annak van jelentősége, hogy a beszerzés tárgyának jellege és a szerződéshez kapcsolódó további körülmények lehetővé teszik-e a részajánlattételt. A Kbt. 61. § (4) bekezdése a Kbt. alapvető rendelkezéseivel összhangban álló szabályozást tartalmaz. A Kbt. 61. §-ához fűződő indokolás szerint a kis- és középvállalkozások részvételének elősegítése érdekében tartja fenn a törvény az ajánlatkérő arra vonatkozó kötelezettségét, hogy ha a beszerzés tárgyának jellegére figyelemmel lehetséges, és egyéb szempontok szerint nem ésszerűtlen, akkor tegye lehetővé a részajánlattételt. Az ajánlatkérő vizsgálati és indokolási kötelezettsége a Kbt. alapvetővel összhangban álló szabályozás, ezáltal az ajánlatkérő vizsgálati és indokolási kötelezettségének törvényes teljesítése mellett alapvető jogsértés nem áll fenn. A Kbt. 61. §-ához fűzött indokolás szerint a vizsgálati kötelezettség teljesítése során az ajánlatkérő először azt köteles megvizsgálni, hogy a beszerzés tárgyának jellege lehetővé teszi-e a részajánlattételi lehetőség biztosítását. Amennyiben a beszerzés

tárgyára tekintettel ez objektíve lehetséges, akkor azt vizsgálja az ajánlatkérő, hogy gazdasági, műszaki és minőségi szempontok miatt nem ésszerűtlen-e az egyes részekre adott esetben különböző gazdasági szereplőkkel több szerződést kötni. Az ésszerűség mindig az adott beszerzés egyedi körülményei szerint ítéendő meg.

A per tárgyát képező esetben az ajánlatkérő ezt a kötelező vizsgálatot lefolytatta, az alperesi határozatban foglaltakból megállapíthatóan az alperes az ajánlatkérő eljárását (a vizsgálati és indokolási kötelezettség teljesítését) a 2014/24/EU irányelv, a Kbt. 2. §-ának a jogorvoslati kérelemben hivatkozott alapvető rendelkezései, a Kbt. 61. § (4) bekezdése, továbbá a közbeszerzés egyedi körülményeire figyelemmel a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény releváns rendelkezései alapján megvizsgálta, így mind az egyedi körülményekre, mind az alapvető rendelkezésekre figyelemmel folytatott eljárás során állapította meg, hogy az ajánlatkérő az indokolási kötelezettségét teljesítette. Az alperes vizsgálata kiterjedt az ajánlatkérő által az indokolási kötelezettség körében nevesített indokokra és a felperes által a jogorvoslati kérelemben előadott érvekre is. Az alperesi határozat tényszerűen megállapította a közbeszerzési dokumentumok alapján, hogy a beszerzés tárgyának jellege lehetővé teszi a részekre történő ajánlattételt, rámutatott arra, hogy a célszerűségi szempontokat kellett az ajánlatkérőnek mérlegelnie. Az alperes széleskörű vizsgálat eredményeként levont következtetése az ajánlatkérő vizsgálati és indokolási kötelezettsége teljesítésének megállapításához vezetett, amely alperesi megállapítás azt jelenti, hogy az ajánlatkérő a Kbt. előírásainak megfelelően, jogszerűen járt el a részajánlattételi lehetőség biztosításának mellőzése során, amely jogszerű eljárás folytán alapvető jogsértés sem áll fenn. Ezt a következtetést az alperes - felperes hivatkozásával ellentétben - nem önmagában az indokolási kötelezettség megtörténtéből, hanem az indokolási kötelezettség ajánlatkérő általi jogszerű teljesítéséből vonta le, így határozata nem jogszabálysértő.

A felperes és az alperes álláspontja között az ajánlatkérő által hivatkozott indokok értékelése körében áll fenn lényeges különbség, a felperes szerint az ajánlatkérő indokai nem szolgálnak helyes indokul a részajánlattételi lehetőség kizárásához. A felperes által e körben előadott okfejtés - miszerint a biztonsági és kárveszély-

viselési, felelősségi szempontok, valamint az a körülmény, hogy a közbeszerzés tárgya szerinti szolgáltatások pótolhatatlan nemzeti vagyont érintenek, továbbá a komplex szolgáltatás beszerzésének ténye, valamint az, hogy az egyes elkülönült szolgáltatások önmagukban nem alkalmasak a beszerzési igény kielégítésére, a feladatok egymásra épülése, a beszerzés becsült értékének meghatározása, továbbá, hogy az egyes beszerzési igények egy célt szolgálnak-e, nem teszik indokolttá a részajánlattételi lehetőség biztosításának mellőzését - nem igazolja az alperesi határozat jogszabálysértő voltát. A felperes azokra a tényekre, körülményekre utalt hangsúlyosan, amelyek alapján a beszerzés tárgyára figyelemmel objektíve lehetséges a részajánlattétel, ezen túlmenően azonban figyelmen kívül hagyta a konkrét beszerzés egyedi körülményeit. A felperes hivatkozásának több eleme, így az ajánlatkérő részvételi felhívásában indokként rögzített biztonsági és kárveszély-viselési, felelősségi szempontok, továbbá az alperes határozatában is nevesített azon körülmény, hogy a közbeszerzés tárgya szerinti szolgáltatások pótolhatatlan nemzeti vagyont érintenek, továbbá a komplex szolgáltatás beszerzésének ténye már túlmutatnak azon, hogy objektíve lehetséges a részajánlattétel, ez utóbbi körülmények a konkrét beszerzés olyan egyedi körülményei, amelyek relevánsak a célszerűségi szempontok vizsgálata során, s amelyek magukban foglalnak olyan gazdasági és minőségi szempontokat, amelyek miatt ésszerűtlen lenne a részajánlattételi lehetőség biztosítása. Az alperes az objektíve lehetséges részajánlattétel és annak mellőzésének az ajánlatkérő indokolásában is nevesített célszerűségi szempontok egybevetése során, a Kbt. tételes és alapelvi rendelkezéseit is alkalmazva, okszerű következtetéssel határozott a részajánlattételi lehetőség biztosításának mellőzésére vonatkozó jogorvoslati kérelmi elem elutasításáról.

A kereseti kérelem I. kérelmi eleme körében a felperes azon hivatkozása, hogy az alperes maga teremtett indokokat, nem támasztja alá a határozat jogszabálysértő voltát. Az alperes a Kbt. rendelkezései alapján járt el, vizsgálta, hogy objektíve lehetséges-e a részajánlattétel, majd a célszerűségi szempontokra és a beszerzés egyedi körülményeire fókuszált, az így meghozott határozata nem jogszabálysértő. A felperes által a keresetlevélben hivatkozott ítéletábrai határozat (Fővárosi Ítéletábrá 3.Kf.27.213/2012/5. számú határozata) tekintetében az alperes tényszerűen mutatott rá a releváns különbözőségekre, e vonatkozásban arra, hogy a közbeszerzési dokumentáció és az ajánlatkérői felhívás egy rubrikája

nem azonos fogalmak, s mind az ítéletábrái, mind az adott ügyben hozott kúriai határozat értelmében a részajánlattétel kizárásának indokoltsága tekintetében a közbeszerzési dokumentáció a meghatározó. A felperes azon érvelése, hogy az alperes kizárólag az ajánlatkérő által a felhívásban konkrétan meghatározott részajánlati lehetőséget kizáró indokra alapítva végezhetett volna vizsgálatot, nem foghatott helyt, egyrészt azon oknál fogva, amelyre az alperes az ellenkérelmében rámutatott, miszerint a vizsgálatra vonatkozó szűkítő álláspontjának a felperes a jogorvoslati eljárás során nem adott hangot, másrészt azért sem, mert az alperes az ajánlatkérői eljárás jogszerűségét vizsgálja, így az ajánlatkérő által a felhívásban rögzített indokokat és a Kbt. szabályozásából fakadó vizsgálati kötelezettséget kell egybevetni, azaz a felhívásban leírt indokokat értékelnie kell, és azt is vizsgálnia kell az alperesnek, hogy a Kbt. szerinti követelményeknek az miként felel meg. Az alperes helytállóan mutatott rá, hogy az ingatlan bérlet önmagában nem látja el célját, komplex beszerzésről van szó. A felperes a per tárgyalásán kifogásolta, hogy az ingatlanbérlet nem esik a közbeszerzés hatálya alá. Ez a felperesi hivatkozás nem hat ki az alperesi határozat jogszerűségére. Az a körülmény, hogy a beszerzés valamely eleme nem tartozik a közbeszerzési törvény hatálya alá, nem eredményezi a részajánlattételi lehetőség biztosításának kötelező voltát. A beszerzés komplexitásából adódóan az többféle szolgáltatást és többféle szerződéstípust is magában foglalhat, amely esetben a részajánlattételi lehetőség biztosítása mellőzésének nem az lesz a következménye, hogy annak hiánya miatt az egész beszerzés közbeszerzési eljárás nélkül lefolytatható, hanem ez esetben annak mellőzése azzal jár, hogy az önmagában közbeszerzés hatálya alá nem eső beszerzési elem is részét képezi a közbeszerzés hatálya alá tartozó komplex beszerzésnek. A felperes által az alapelvi jogsértés körében hivatkozott D.187/16/2017. számú határozat tényállásbeli többletelemet tartalmaz, amely az alapelvekre kihat, ezért ott megállapítható volt az alapelvi jogsértés, azonban a hivatkozott határozat és a per tárgyát képező alperesi határozat között tényállásazonosság nem áll fenn, a bíróság jelen perben nem tárt fel olyan objektív körülményt, amely a részajánlattételi lehetőség biztosításának mellőzése miatt ajánlatkérői jogsértés megállapításához vezethetett volna.

A felperesnek a 2014/24/EU Irányelv kapcsán kifejtett érvelése nem támasztja alá, hogy jogsértő az ajánlatkérő felhívása azáltal, hogy mellőzte a részajánlattételi

lehetőség biztosítását. A 2014/24/EU Irányelv preambulumának (78) bekezdése tekintetében az alperes a határozatában helyesen mutatott rá arra, hogy a kis- és közép vállalkozások igényeihez igazodó közbeszerzésre vonatkozó irányelvi előírás mellett is az ajánlatkérő szerv mérlegeli a közbeszerzés részekre bontásának célszerűségét, és meg kell hagyni az ajánlatkérő számára azt a lehetőséget, hogy az általa relevánsnak ítélt bármely indok alapján szabadon hozza meg a döntését. Jelen esetben az ajánlatkérő a részajánlattételi lehetőség mellőzésében megnyilvánuló döntésének főbb okait a részvételi felhívásban kinyilvánította, kellő indokát adta a részajánlattételi lehetőség kizárásának. Az ajánlatkérő nem azzal a szándékkal alakította ki a beszerzést, hogy mesterségesen korlátozza a versenyt, hanem - miként az részvételi felhívásban közölt indoklásból kitűnik - azért, mert a közbeszerzés tárgya egy olyan komplex szolgáltatás megrendelése, amelyet a hatékony és felelős gazdálkodás elve, illetve biztonsági és kárveszély-viselési, felelősségi szempontok alapján egy gazdasági szereplő tud a leggazdaságosabban, legbiztonságosabban teljesíteni. Az alperes a határozatában helyesen mutatott rá, hogy ha fennáll annak a kockázata, hogy a szerződés teljesítése technikailag túlságosan bonyolult, vagy az egyes részeket elnyerő különböző szerződő felek szükséges koordinálása súlyosan veszélyezteti a szerződés megfelelő teljesítését, az szükséges indoka a beszerzés egybentartásának.

A törvényszék úgy ítélte meg, hogy a mesterséges egybentartás tárgyában tett felperesi előadás sem támaszt alá alperesi jogszabálysértést. Az alperes helytállóan mutatott rá, hogy mivel nincs részajánlattételi kötelezettség, így a részek mesterséges egybentartása sem áll fenn, az ajánlatkérő által az indoklásban hivatkozott célszerűségi okok célszerűségi jellegét a felperes eredménnyel nem cáfolta.

A kereset I. kérelmi eleme tárgyában az alperes a részvételi felhívás tekintetében a Kbt. 2. § (1) és (2) bekezdése alapján a verseny tisztasága és az esélyegyenlőség alapelveinek az érvényesülését vizsgálta, a Kbt. 50. § (4) bekezdésére pedig a jogorvoslati kérelemben a felperes nem hivatkozott, ez utóbbiban azonban tartalmilag ugyancsak az esélyegyenlőség biztosításának követelménye jelenik meg. Az esélyegyenlőség elve azt biztosítja, hogy valamennyi ajánlattevő egyenlő eséllyel tehessen ajánlatot, azaz ne essen megkülönböztetés alá. Jelen

esetben esélyegyenlőséget korlátozó megkülönböztetés nem állt fenn, az ajánlattevőkre azonos követelmények és azonos eljárásrend vonatkozott az ajánlattétel során. Az esélyegyenlőség elve azonban nem érinti azt a tényt, hogy a gazdasági szereplők a szervezet gazdasági erőforrásait tekintve általánosságban különböző esélyekkel indulnak a piaci versenyben, az erőforrás-eltérésekből adódó különbözőség nem befolyásolja az ajánlattételi esélyek és feltételek egyenlőségét.

Az elsőfokú ítélet ellen a kérelmező felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához.

A Kúria a 2019. október 8-án kelt Kfv.IV.37.789/2018/5. számú ítéletében az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta.

A Kúria ítéletének indokolása az 1. kérelmi elem körében a következőket tartalmazta:

Jelen ügyben a felülvizsgálati kérelem alapján a Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a Kbt. alapvető rendelkezései alkalmazhatók-e az ajánlati felhívásban szereplő konkrét kikötések jogszerűségének megítélésében.

A felperes I. kereseti kérelmi elemet illetően helytállóan hivatkozott a részajánlat-tételi lehetőség biztosíthatóságának vizsgálatára, mint az ajánlatkérő által kötelezően követendő eljárásra, a vizsgálat kötelező volta azonban nem eredményezi a részajánlat-tételi lehetőség biztosításának kötelező jellegét, ezt a Kbt. egyértelműen kifejezésre juttatja. A tételes jog szerint tehát nincs részajánlattétel biztosítására vonatkozó kötelezettség, azonban fennáll a részajánlat-tételi lehetőség biztosíthatósága vizsgálatának kötelező jellege, továbbá - a Kbt. új elemeként - arra vonatkozóan az ajánlatkérőt terhelő indokolási kötelezettség, hogy miért nem biztosítja a részekre történő ajánlattételt.

A per tárgyát képező esetben az ajánlatkérő a kötelező vizsgálatot lefolytatta, az alperesi határozatban foglaltakból megállapíthatóan az alperes az ajánlatkérő eljárását (a vizsgálati és indokolási kötelezettség teljesítését) a 2014/24/EU irányelv rendelkezéseire, a Kbt. 2. §-ának a jogorvoslati kérelemben hivatkozott alapvető rendelkezéseire, a Kbt. 61. § (4) bekezdésére, továbbá a közbeszerzés egyedi körülményeire figyelemmel a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény releváns rendelkezései alapján megvizsgálta.

A felperes által előadott okfejtés - miszerint a biztonsági és kárveszély-viselési, felelősségi szempontok, valamint

az a körülmény, hogy a közbeszerzés tárgya szerinti szolgáltatások pótolhatatlan nemzeti vagyont érintenek, továbbá a komplex szolgáltatás beszerzésének ténye, valamint az, hogy az egyes elkülönült szolgáltatások önmagukban nem alkalmasak a beszerzési igény kielégítésére, a feladatok egymásra épülése, a beszerzés becsült értékének meghatározása, továbbá, hogy az egyes beszerzési igények egy célt szolgálnak-e, nem teszik indokolttá a részajánlat mellőzését – nem igazolja az alperesi határozat jogszabálysértő voltát.

A 2014/24/EU Irányelv preambuluma (78) bekezdése tekintetében az alperes a határozatában helyesen mutatott rá arra, hogy a kis- és középvállalkozások igényeihez igazodó közbeszerzésre vonatkozó irányelvi előírás mellett is az ajánlatkérő szerv mérlegeli a közbeszerzés részekre bontásának célszerűségét, és meg kell hagyni az ajánlatkérő számára azt a lehetőséget, hogy az általa relevánsnak ítélt bármely indok alapján szabadon hozza meg a döntését. A felülvizsgálati kérelem hivatkozását az irányelv 18. cikkére pedig rontja, hogy a II. kereseti kérelmi elem tekintetében éppen a kisebb vállalkozások helyzetbe hozását lehetővé tevő követelményt (kisebb projektekből részvétel referenciaként elfogadása) támadja.

A Kúria szerint a felülvizsgálati kérelem alapján továbbra sem igazolt, hogy az ajánlatkérőnek miért is lett volna mindenképpen részajánlattétel biztosítási kötelezettsége jelen esetben. A tiltott egybevonás körülményeiből ennek kötelező ellentéte közvetlenül nem vezethető le. A törvényszék ítélete nem tekinthető logikátlanak e vonatkozásban sem.

A felperes kérelme jelentős részben az alperesi határozattal szemben érvel, holott a felülvizsgálat tárgya már a jogerős ítélet. A bírói érvekre való válasza ezért jelentős részben közvetettek, ami részéről a cáfolat esélyét gyengítette.

Az esélyegyenlőség elve nem érinti azt a tényt, hogy a gazdasági szereplők a szervezet gazdasági erőforrásait tekintve általánosságban különböző esélyekkel indulnak a piaci versenyben, az erőforrás-eltérésből adódó különbözőség önmagában még nem kérdőjelezi meg az ajánlattételi esélyek és feltételek egyenlőségét.

D.21/13/2019. számú határozat

A határozattal érintett tárgyak: A közbeszerzések verseny előtti megnyitását, az átláthatóságot, közvetve a közpénzek észszerű és hatékony felhasználását szolgálja, ha a beszerzések értékének meghatározása során az azonos célra rendelt, az egységet mutató beszerzések értéke összeszámítandó.

Tényállás

A beszerző (önkormányzat) támogatási szerződést kötött hazai forrás biztosítására az egyes települési önkormányzatok feladatainak támogatása érdekében történő előirányzat-átcsoportosításokról szóló 1818/2016. (XII. 22.) Korm. határozat alapján.

A támogatási szerződés előírta, hogy a Támogatott a támogatás felhasználása során – ha ennek a Kbt. szerinti feltételei fennállnak – köteles közbeszerzési eljárást lefolytatni.

A beszerző közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések szabályairól szóló szabályzata szerint a Megbízók közbeszerzési értékhatárt el nem érő, de az adott költségvetési évben nettó 1.000.000.-Ft-ot elérő beszerzésekre kell alkalmazni, figyelembe véve a Kbt. 19. §-a szerinti, az egybeszámításra vonatkozó rendelkezéseket.

A beszerző 2018. október 8-án a jogorvoslattal vizsgált *fedett uszoda medenceürítő csapadékvíz csatornára, csővezetékek létesítésére vonatkozó* beszerzéssel kapcsolatos – a beszerzési szabályzata szerinti – összefoglalót tett közzé a honlapján, melyben a regisztráció határidejét 2018. november 9. napjában határozta meg.

A beszerző 2018. október 24-én döntött a *sportuszoda fejlesztése* tárgyú közbeszerzés megindításáról, és ezen a napon összefoglaló tájékoztatást tett közzé az EKR felületén (a továbbiakban: közbeszerzés). A beszerző az érdeklődés jelzésének határidejét 2018. november 6-án 10:00 óra időpontban határozta meg.

A beszerző 2018. november 13-án küldte meg a vizsgált beszerzés ajánlatkérését a honlapján megjelent „Összefoglaló”-ra részvételi szándékukat jelző gazdasági szereplőknek, köztük az egyéb érdekeltnek.

Az egyéb érdekelt ajánlata nettó 7.300.000.-Ft díjat tartalmazott.

A beszerző 2018. november 18-án küldte meg a közbeszerzési eljárásának ajánlattételi felhívását és a

közbeszerzési dokumentumokat az EKR-en keresztül az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplőknek, a 2. rész tekintetében többek között az egyéb érdekeltnek.

A beszerző részajánlattételi lehetőséget biztosított két részben, a 2. rész becsült értéke az eljárást előkészítő iratok szerint 50.000.000.-Ft volt.

A beszerző 2018. november 21-én döntött a vizsgált beszerzés eredményéről, mely szerint az egyéb érdekelt lett a nyertes ajánlattevő.

A beszerző, mint megrendelő és az egyéb érdekelt, mint vállalkozó 2018. december 1-én kötötték meg a vállalkozási szerződést, melynek tárgya fedett uszoda medenceürítő csapadékvíz csatorna, csővezeték létesítése volt. A szerződés szerint a szerződés mindkét fél általi aláírásával lép hatályba. A vállalkozói díj 7.300.000.-Ft+Áfa volt.

A közbeszerzés 2. részére a 2018. december 3-i ajánlattételi határidőig az egyéb érdekelt tett ajánlatot, nettó 69.055.000.-Ft ajánlati árral.

A beszerző 2018. december 5-én készítette el az eljárást lezáró összegeztést, mely szerint a közbeszerzés 2. része tekintetében a nyertes ajánlattevő az egyéb érdekelt lett.

A beszerző, mint megrendelő és az egyéb érdekelt, mint vállalkozó 2018. december 15-én kötötték meg a vállalkozási szerződést a közbeszerzés 2. része tekintetében. A szerződés szerint a vállalkozói díj 69.055.000.-Ft+Áfa.

A hivatalbóli kezdeményezés

A beszerzés és a közbeszerzés 2. része vonatkozásában megállapítható, hogy azok egy egységes beszerzést képeztek, így a beszerzések becsült értékének megállapítása során a beszerzőnek figyelembe kellett vennie, hogy a műszaki-gazdasági funkcionális egység teljes mértékben fennáll a két eljárás esetén. A beszerző a Kbt. 19. §-ára tekintettel megsértette a Kbt. 4. §-ában foglalt rendelkezéseket.

A beszerző észrevétele

A beszerzés megindításakor nem állt módjában a közbeszerzéssel egybeszámítottan megállapítani a beszerzés becsült értékét, és megállapítani a beszerzésről, hogy közbeszerzés-köteles, mivel a beszerzési eljárás a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően indult.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy a beszerző megsértette a Kbt. 110. §-ára és a Kbt. 19. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése miatt 500.000.-Ft bírságot szabott ki.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző és az egyéb érdekelt között 2018. december 1. napján létrejött vállalkozási szerződés fedett uszoda medenceürítő csapadékvíz csatornára, csővezeték létesítésére vonatkozóan semmis.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a fenti szerződés tekintetében az eredeti állapot nem állítható helyre.

A Döntőbizottság az érvénytelenség jogkövetkezményeként a beszerzővel szemben további 500.000.-Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása az alábbiakat tartalmazta:

A Döntőbizottság a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján a kezdeményezés alapján azt vizsgálta, hogy a beszerző jogszerűen járt-e el akkor, amikor közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül kötötte meg a beszerzési vállalkozási szerződést az egyéb érdekelttel.

A Kbt. – a közösségi irányelvekkel összhangban – részletesen meghatározza azokat a feltételeket, melyek alapján az adott beszerzésre kiterjed a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége. A Kbt. a közbeszerzési eljárás lefolytatási kötelezettség tekintetében meghatározza azt az alanyi kört, amelyek a jogszabályban meghatározott értékű és tárgyú beszerzéseik, visszterhes szerződéseik megkötése során kötelesek a Kbt.-ben rögzített eljárási rend betartására, a közbeszerzési eljárás lefolytatására a Kbt. céljának és alapelveinek érvényesülése érdekében.

A Döntőbizottság a rendelkezésére álló adatok alapján megállapította, hogy a beszerző a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján a Kbt. személyi hatálya alá tartozik, mivel a beszerző helyi önkormányzat.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a vizsgált visszterhes szerződés a Kbt. 8. § (3) bekezdés szerint építési beruházásnak minősül, a Kbt. 8. § (3) bekezdés a) pontja értelmében a Kbt. 1. mellékletében felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munkák kivitelezésére vonatkozik. A kezdeményezéssel érintett

szerződés építési beruházás mivoltát maga a beszerző sem vitatta.

A Döntőbizottság vizsgálta a beszerzés értékét is, mivel a Kbt. 4. § (1) bekezdése alapján a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége a Kbt. 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés megkötése vonatkozásában áll fenn a Kbt. 5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek számára. E tekintetben a beszerzés becsült értékének a meghatározása során a beszerzőnek a Kbt. 16-19. §-ában meghatározott rendelkezések szerint kell eljárnia.

A Kbt. a közösségi joggal összehangolt szabályozást tartalmaz. Az Európai Unió közbeszerzési irányelvei és a hozzájuk kapcsolódó uniós bírósági gyakorlat azt követelik meg, hogy az ajánlatkérő – értékét tekintve – ne bontson részekre olyan közbeszerzéseket, amelyek funkcionális megközelítésben egy egységes beszerzésnek minősülnek. Az Európai Bíróság gyakorlatában – a C-16/98. számú ítélet alapján építési beruházás esetében – a műszaki-gazdasági funkcionális egység az irányadó szempont a beszerzés egységének megítélésénél.

A Kbt. 17. § (5) bekezdése alapján az építési beruházás becsült értékét úgy kell megállapítani, hogy a teljes – műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képező – építési beruházásért járó ellenértéket kell figyelembe venni, azaz az olyan építési beruházás-részeket, amelyek műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képeznek, egy építési beruházásnak kell tekinteni. Továbbá a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján, ha egy építési beruházás részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni.

A hivatalbóli kezdeményező a kezdeményezésében úgy értékelte, hogy a vizsgált szerződés és a beszerző által lefolytatott közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződés tárgya között a műszaki-gazdasági funkcionális egység teljes mértékben fennáll, az építési beruházások becsült értékének egybeszámításának hiányát kifogásolta.

A részekre bontás tilalmának megsértését, továbbá a közbeszerzési eljárás jogsértő mellőzését abban az esetben lehet megállapítani az egyes szerződések esetében, ha az értékük vizsgálatát megelőzően meg lehet állapítani, hogy a Kbt. 3. § 24. pontjának, valamint a Kbt.

4. § (1) és (2) bekezdésének tartalmi elemei fennállnak, a szerződések közbeszerzési szerződésnek minősülnek.

A Döntőbizottság megállapította, hogy mindkét szerződés visszterhes, az építési beruházások ugyanazon strand és uszoda komplexumon a Kbt. 1. mellékletében felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munkák kivitelezésére vonatkoztak.

A Döntőbizottság a szerződések műszaki tartalmának vizsgálata alapján megállapította, hogy műszakilag a szerződések tárgya funkcionális egységet képez, a szerződések alapján elvégzendő építőipari kivitelezési munkák ugyanazon strand-uszoda komplexum hidraulikai rendszerének korszerűsítését célozták a gazdaságosabb működtetés érdekében.

A vizsgált beszerzés műszaki leírása szerint a sportuszoda nagymedencéjének vizét és technológiai öblítővizét eredetileg a szennyvízcsatornába vezették, az építési beruházással ennek kiváltását valósították meg úgy, hogy a medence vízleengedő és technológiai öblítővíz leengedő szerelvényeit a csapadékvíz csatornába kötötték.

A közbeszerzési szerződés alapján végzett építési beruházás a strand területén fúrt vízkút vizének egyes medencékhez való elvezetését biztosító csőhálózat kialakítását célozta, kiváltva ezzel az addig a városi vízhálózatról vételezett töltő- és technológiai pótvíz igényt. Az új vízelosztó hálózat a sportuszoda nagy-medencéjét is érintette.

Fentiekből megállapítható, hogy mindkét beruházás azonosan az egységes strand-uszoda komplexum gazdaságosabb üzemeltetésének igényét elégítette ki.

A Döntőbizottság nem fogadta el a beszerző azon érvelését, hogy a vizsgált beszerzés megindításának időpontjában a közbeszerzési eljárás útján megvalósított beszerzési igénye még nem állt fenn, így annak értékével még nem számolhatott.

A beszerző hivatkozott arra, hogy a közbeszerzési eljárás tárgya a támogatási szerződésben még nem szerepelt. Ugyanakkor a Döntőbizottság megállapította, hogy a fenti támogatási szerződés mellékletét képező projekt adatlapon szerepelt a „Kút fúrása a strandon (beruházási költség bruttó 108 140 500 Ft)” tétel. Mivel a megjelölt cél megvalósításának elengedhetetlen műszaki feltétele az, hogy a fúrott kútból a vizet el kell juttatni az egyes medencékhez egy csőhálózaton keresztül, így

a beszerzőnek már ebben az időpontban fennállt a beszerzési igénye e csőhálózat megvalósítására, tisztában volt annak megvalósításának szükségességével.

A beszerző hivatkozott arra is, hogy a vizsgált beszerzési eljárásának megindítása időpontjában – mely véleménye szerint 2018. október 8., a beszerzési szabályzata szerinti összefoglaló honlapján való közzétételének napja – még nem volt sem a közbeszerzési tervben, sem a polgármesteri hivatal menedzsmenete előtt a közbeszerzés tekintetében bármiféle előkészítés, azaz nem létezett a beszerzés becsült értékével egybeszámítandó közbeszerzés még előkészületi stádiumban sem.

A Döntőbizottság ezzel kapcsolatban a rendelkezésre álló iratok és adatok birtokában a következőket állapította meg.

A beszerző – a Döntőbizottság felhívására tett nyilatkozata szerint – 2018. október 18-án tájékoztatta a beszerző és a városi vagyongazdálkodási társaság tulajdonában álló cég főmérnökét, hogy közbeszerzési eljárás előkészítéséhez szüksége lesz költségbecslés és műszaki dokumentáció összeállítására, tehát ezzel kezdődött meg a közbeszerzési eljárás előkészítése.

Ugyanakkor a közbeszerzési eljárás 2. részére vonatkozó műszaki leírás mellékletében szereplő létesítményjegyzéket 2018. október 2-án készítette a víziközmű tervező szakembere. E létesítményjegyzékben részletesen szerepelnek az egyes medencék és vízgépészetük vízellátását szolgáló csővezetékek és szerelvényeik műszaki adatai.

Fentiek alapján megállapítható, hogy a beszerzéshez kapcsolódó összefoglaló honlapon való megjelentetésének időpontjában – 2018. október 8-án – a közbeszerzésre vonatkozó előkészületek már folyamatban voltak, hiszen a közbeszerzés tárgyára vonatkozó tervek 2018. október 2-án rendelkezésre álltak, de készítésük legalábbis folyamatban volt. A beszerző tehát a közbeszerzési eljárás tárgya vonatkozásában a beszerzési igényének tudatában volt a beszerzési eljárásra vonatkozó összefoglaló közzétételekor.

A Döntőbizottság megállapította azt is, hogy a közbeszerzési eljárás megindításáról szóló beszerzői döntés időpontjában – 2018. október 24-én – a beszerzési eljárásban a beszerző még nem hívta fel ajánlattételre az érdeklődésüket jelző gazdasági szereplőket, hiszen az érdeklődésre nyitva álló határidő – 2018. november 9. – sem járt még le. A beszerzőnek lehetősége lett volna a

beszerzési eljárását megszakítani, az abban foglalt beszerzési igényét a közbeszerzési eljárás keretei között kielégíteni. A beszerző beszerzési szabályzata a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések esetén nem ír elő ajánlati kötöttséget a beszerző számára az összefoglaló megjelentetéséhez kapcsolódóan, sőt a kötelezettségvállalást egyértelműen a beszerzési eljárás alapján megkötött szerződéshez köti.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a beszerzőnek együttesen kellett volna figyelembe venni a két vállalkozási szerződés ellenszolgáltatásának az értékét.

A közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül a beszerző, mint megrendelő és az egyéb érdekelt, mint vállalkozó között 2018. december 1. napján létrejött vállalkozási szerződés szerinti vállalkozói díj nettó 7.300.000.-Ft-ot tett ki.

A közbeszerzési eljárás 2. részére vonatkozóan a felek által 2018. december 15-én megkötött vállalkozási szerződés szerinti vállalkozói díj nettó 69.055.000.-Ft volt.

A fenti beszerzések egybeszámított értéke 7.300.000.-Ft + 69.055.000.-Ft = 76.355.000.-Ft, amely meghaladja a 2017. évi C. törvény 71. § (1) bekezdés bekezdésének b) pontja szerinti, 2018. évi építési beruházásokra irányadó nemzeti közbeszerzési értékhatárt, viszont nem haladja meg a 2017. évi C. törvény 72. § (2) bekezdése szerinti, 2018. évi építési beruházásokra irányadó uniós közbeszerzési értékhatárt.

A Döntőbizottság a fentiek figyelembevételével megállapította, hogy a beszerzőnek a beszerzés megvalósítására kötött vállalkozási szerződésre vonatkozóan valamely, a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia, ezért jogsértően bontotta részekre a beszerzést és jogsértően mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását.

A Döntőbizottság határozata ellen a beszerző nyújtott be keresetet a bírósághoz.

A Fővárosi Törvényszék a 2019. október 22-én kelt 103.K.700.180/2019/11. számú ítéletében a keresetet elutasította.

Az ítélet indokolása a következőket rögzítette:

A felperes a határozatban rögzített tényállást nem vitatta. A két beszerzés egyes mozzanataihoz köthető tényekből vont le az alperestől eltérő következtetést a

Ptk. általa hivatkozott rendelkezéseiből. A bíróság az alperes által feltárt tényállás, az alperes határozatában részletesen ismertetett irányadó jogszabályi rendelkezések alapján egyetértett az alperes döntésével az alábbi indokok alapján:

A Kbt. 5. §-a felsorolja a Kbt. alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezetteket, a felperes maga sem vitatta, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdésének c) pontja szerint a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik. Az általa megkötött két szerződés pedig a Kbt. 3. § 24. pontjában definiált közbeszerzési szerződés fogalomnak megfelelt, amennyiben a Kbt. szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, építési beruházásra irányuló visszterhes szerződésekről volt szó. A közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége a Kbt. 15. § (1) bekezdésében szabályozott értékhatárok függvénye. A felperes nem vitatotta a Kbt. 8. §-ban szabályozott beszerzési tárgy, a (3) bekezdés feltételeinek megfelelő építési beruházásra kötött szerződést, a vita a részekre bontás szabályainak helyes vagy helytelen alkalmazásában volt.

A közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyaért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni (Kbt. 16. § (1) bekezdés). A Kbt. 17. § (5) bekezdése alapján az építési beruházás becsült értékének megállapításakor a teljes – műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képező – építési beruházásért járó ellenértéket kell figyelembe venni. Az építési beruházás becsült értékébe be kell számítani a megvalósításához szükséges, az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott árak és szolgáltatások becsült értékét is.

A 2017. évi költségvetési törvény 71. § (1)-(2) bekezdése rögzítette, hogy a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár – kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt – 2018. január 1-jétől 2018. december 31-éig építési beruházás esetében 25,0 millió forint; míg a Kbt. 15. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott, az építési beruházásra vonatkozó uniós közbeszerzési értékhatár – kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt – 2018. január 1-jétől 2018. december 31-éig 5 225 000 euró. A Kbt. 110. §-a értelmében a harmadik rész, tehát az uniós értékhatár alatti eljárás szerint kell eljárni az ajánlatkérőknek az uniós értékhatárt el nem érő és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű

közbeszerzések – ide nem értve az építési és a szolgáltatási koncessziót – megvalósításakor. E rész szerinti eljárás alkalmazható továbbá olyan esetben, amelyre e törvény III. Fejezete azt lehetővé teszi vagy előírja (Kbt. 19. § (4) bekezdés; 21. § (2) bekezdés).

A becsült érték meghatározásakor az ajánlatkérőnek a részekre bontás tilalmát szabályozó, a Kbt. 19. §-ában elhelyezett rendelkezésekre figyelemmel kell lennie. Tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet; és 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 (Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdés).

Az alperes határozatában tételesen, kronologikus sorrendben rögzítette a per tárgyát képező beszerzési, illetve az érintett közbeszerzési eljárás során megkötött szerződésekhez vezető intézkedéseket. Az egyes eljárások előkészületeit az azokhoz kapcsolódó dokumentumok (támogatási szerződés, tervrajzok, közbeszerzési dokumentáció stb.) releváns elemei alapján a Kbt. rendelkezéseivel igazodóan értékelte, kitért valamennyi körülményre, amelyek összességükben alátámasztják a részéről azt a megállapítást, hogy a felperes a beszerzés és a közbeszerzés lebonyolításakor megsértette a részekre bontás tilalmát, így a beszerzést a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével bonyolította le.

A felperes, mint a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó önkormányzat a közbeszerzési eljárás tárgyi hatálya alá tartozó olyan építési beruházást valósított meg, amely ellenében sikerrel a Ptk. szabályai alapján nem hivatkozhatott arra, hogy a részekre bontás tilalmát nem szegte meg, mert a beszerzés lebonyolítása már megkezdett volt a közbeszerzés megkezdésekor, az ajánlati kötöttsége már beállt, attól jogszerűen, különösen a Ptk. szabályainak sérelme nélkül, szabadulni nem tudott.

A Fővárosi Törvényszék a 103.K.700.634/2018/16. számú ítéletében, a Kbt. szabályainak a részekre bontás tilalmát előíró rendelkezései értelmezése körében alapvetésként már rögzítette, hogy a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) 18. § (2) bekezdésében foglalt szabályt a régi Kbt. 2013. július 1-jén hatályba lépett módosítása alapvetően átalakította, azzal a céllal, hogy megváltoztassa a magyar jogban az uniós jogi megközelítéstől eltérő egybeszámítási szemlélet nem közösségi jog-konform alkalmazását. Az Európai Unió közbeszerzési irányelvei és a hozzájuk kapcsolódó uniós bírósági gyakorlat ugyanis azt követelte meg, hogy az ajánlatkérő – értékét tekintve – ne bontson részekre olyan közbeszerzéseket, amelyek funkcionális megközelítésben egy egységes beszerzésnek minősülnek. Az uniós, valamint a nemzeti joggyakorlat már egységesen az egy projekt funkcionális megközelítést alkalmazza, mely szerint a vizsgált beszerzések eredményéhez, gazdasági, műszaki funkciójához képest kell mérlegelni az egy beszerzésnek minősítendő – adott esetben – beruházás kérdését. A közbeszerzések verseny előtti megnyitását, az átláthatóságot, közvetve a közpénzek észszerű és hatékony felhasználását szolgálja, ha a beszerzések értékének meghatározása során az azonos célra rendelt, az egységet mutató beszerzések értéke összeszámítandó.

Nem fogadta el a Fővárosi Törvényszék a felperes érvelését arra nézve, hogy a nyilvánosság számára 2018. október 24-án közzétett tájékoztatás csak technikai jellegű volt, a közbeszerzési eljárásról – az alperes megállapításával ellentétben – november 16-án döntött a közgyűlés, és november 18-án történt meg az ajánlatkérés, a részéről ekkor állt be az ajánlati kötöttség.

A közbeszerzés részekre bontásának tilalma sérelmének vizsgálata során a beszerzési igény keletkezésének időbeliségét tisztázni szükséges. Az alperes határozata indokolásában tételesen felsorolta mindazon körülményeket, amelyek alapján aggálymentesen megállapítható volt, hogy a beszerzés megindításakor a közbeszerzési igény már fennállt. A határozat [1.] pontja tartalmazza, hogy a későbbi közbeszerzés tárgyát képező beszerzési igény, nevezetesen a „kút fúrása a strandon”, annak érdekében, hogy a strandfürdő hidegvíz-ellátása a városi hálózat helyett saját kútról biztosított legyen, már a 2017 januárjában megkötött, 2018. december 31-i megvalósítási határidejű támogatási szerződésben is megjelent.

A közbeszerzési eljárás 2. részére vonatkozó műszaki leírás mellékletében szereplő a víziközmű tervező szakember által készített létesítményjegyzéknek, valamint a vizsgált beszerzéshez kapcsolódó, a hivatalbóli kezdeményező részére teljesített adatszolgáltatás körében a felperes által becsatolt víziközmű tervező szakember által készített közműhelyszínrajzoknak a tervszáma megegyezik. A létesítményjegyzék tartalmát tekintve feltünteteti az egyes medencéket és az azokhoz kapcsolódó vízgépészetet, a vízellátást szolgáló csővezetéseket, a közműhelyszínrajzokon pedig „kv” feliratú szaggatott vonallal szerepelnek a közbeszerzés tárgyaként megvalósítandó, a jelmagyarázat szerint „tervezett kútvezetékek” és azok szerelvényei. Mindezen körülmények alátámasztják az alperes azon következtetésének helyességét, hogy a tervlapok és a létesítményjegyzék ugyanazon kiviteli terv részei, a „beszerzés” megkezdésekor a későbbi közbeszerzési eljárásban kielégített beszerzési igény már fennállt, ennek ellenére a felperes a közbeszerzést részekre bontotta.

A felperes azon hivatkozását, miszerint a beszerzési eljárásban a 2018. november 13-i ajánlatkéréstől ajánlati kötöttség terhelte, amely miatt a 2018. november 16-án közgyűlés által elhatározott közbeszerzési eljárásra tekintettel sem léphetett vissza, cáfolja a felperes saját beszerzési szabályzata, amely a beszerző tekintetében a kötelezettségvállalást nem az összefoglaló megjelöléséhez, hanem a beszerzési eljárás alapján megkötött szerződéshez köti. A felperes az alperes ezen megállapítását csupán vitatta, de állítása alátámasztására (okirati) bizonyítékot nem ajánlott fel.

Függetlenül attól, hogy a közbeszerzésről szóló közgyűlési határozat csak később keletkezett, a közbeszerzésről szóló összefoglaló tájékoztatás 2018. október 24-i megjelenése, még ha nem is társul hozzá ajánlati kötöttség, a közbeszerzés előkészítésének minősül, egyben a beszerzési igény fennállását jelzi. Ebben az időpontban a felperest a beszerzésre ajánlati kötöttség a fentiek szerint még nem terhelte, ezért szintén helytálló az alperes azon megállapítása, miszerint a felperesnek lehetősége lett volna a beszerzési eljárás megszakítására, és a beszerzésnek a közbeszerzési eljárás keretei között való lebonyolítására. Mindemellett hangsúlyozandó, hogy az a felperesi állítás, hogy a beszerzés keretében kötött szerződéstől a polgári jogi szabályok megszegése nélkül a visszalépés meg nem valósítható, még a valósága esetén sem szolgálhat a közbeszerzési jog szerint jogsértő magatartás magyarázatára, kimentésére.

A Kúria a régi Kbt.-nek a Kbt. szabályaival azonos szabályozás kapcsán a Kfv.II.37.434/2017/12. számú ítéletében rámutatott, hogy az Európai Unió Bírósága ítéleteiben funkcionálisan közelíti meg, mit kell „egy közbeszerzés” alatt érteni. Eszerint a bíróság egy, az irányelvek célját érvényre juttató tartalmi szempontrendszer alapján ítéli meg az egy beszerzés fennállását, függetlenül attól, hogy azt az ajánlatkérő adott esetben több szerződésként kötötte meg. Az Európai Unió Bírósága a C-16/98. számú ítéletében kimondta: „az egy építési beruházás fennállásának megítélésakor a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont. Azt kell vizsgálni, hogy a külön szerződésekben foglalt építési munkák együtt egy funkciót töltenek-e be, mind műszaki, mind gazdasági értelemben. A közbeszerzés tervezésekor az építési munkák eredményének gazdasági és műszaki rendeltetése, funkciója a kiindulópont, és attól függően kell megítélni, hogy egy szerződéssel, vagy több szerződéssel valósíthatóak-e meg a beruházások.” Az Európai Unió Bírósága a C-574/10. számú ítéletében kifejtette, hogy mindig az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően kell megítélni az egy közbeszerzés fennállását, azt a műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont mellett más körülmények is alátámaszthatják. Ilyen lehet különösen az egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződés megkötésekor, továbbá az időbeli összefüggés is nagyon fontos tényező, amely azonban nem feltétlenül jelent teljes egyidejűséget.

A Kúria és az Európai Unió Bírósága hivatkozott gyakorlatára is megerősíti a megállapítást, miszerint figyelemmel a beszerzés és a közbeszerzés időbeliségének közelségére, a létesítményjegyzék és a tervlapok tartalmára, ugyanazon szerződéses partnerre (vállalkozóra), arra, hogy mindkét visszterhes szerződés által megvalósított építési beruházás ugyanazon strandfürdő korszerűsítésére szolgált, továbbá az a tény, hogy a munkálatok (különösen a nagymedencét érintő csővezetékek tekintetében) komplex gazdasági- műszaki egységet képeznek – amelyet a felperes keresetében nem vitatott – alátámasztják, hogy a felperes a közbeszerzést részekre bontva a „beszerzést” jogszerűtlenül, közbeszerzési eljárás mellőzésével valósította meg.

A felperes alaptalanul hivatkozott arra, hogy az alperesnek az eljárása jogszerűségének megítélésakor figyelemmel kellett volna lennie a sajátos, részben a polgármesteri hivatal, részben a közgyűlés közreműködését

igénylő kettős természetű döntésmechanizmusára. Az önkormányzatokat a Kbt. szabályozása a klasszikus ajánlatkérői körbe sorolja, a felperes által felvázolt „kettős természet” minden önkormányzat közbeszerzési döntésmechanizmusának a sajátossága, amelyre a Kbt. kógens szabályozása nincsen tekintettel, erre figyelemmel eltérő rendelkezéseket nem tartalmaz, amelyek okán a felperes eljárását az alperesnek sem kellett az általános előírásoktól elszakadva, eltérő módon minősítenie.

A Kúria hivatkozott ítéletében rámutatott, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, az alperesnek nem kell vizsgálnia, hogy a felperes milyen okból, vagy milyen vélekedés alapján nem tartotta be a közbeszerzési szabályokat.

Azt, hogy a Kbt. 17. § (5) bekezdése alapján a beszerzés és a közbeszerzés az irányadó jogszabályi rendelkezések szerinti nemzeti közbeszerzési értéket meghaladta, a felperes nem vitatta. Az alperes a fentiek szerint helytállóan állapította meg, hogy a felperes jogsértően járt el akkor, amikor a részekre bontás tilalmát megsértve, a beszerzést közbeszerzési eljárás mellőzésével bonyolította le, mindennek törvényi következménye volt a bírság, továbbá a szerződés semmisségének megállapítása és további bírság kiszabása. Ez utóbbi rendelkezéseket a felperes külön keresetében nem támadta, így a jogkövetkezmények vizsgálatába a bíróság nem bocsátkozott.

Mindezekre figyelemmel a Fővárosi Törvényszék a felperes keresetét – mint alaptalant – a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Beszerezés koronavírus idején

Procurement in the Time of Corona

Dr. Tátrai Tünde, *egyetemi tanár*, Budapesti Corvinus Egyetem

Vörösmarty Gyöngyi, *egyetemi docens*, Budapesti Corvinus Egyetem

DOI: 10.37371/KEP.2020.4.4

Címszavak: *közbeszerzés, beszerzés, havaria, koronavírus, gazdaság*

Absztrakt

Cikkünk beszerzési szempontból elemzi a koronavírus hatását hazánkban a közbeszerzésre. A cikket egy beszerzés-kutató és egy közbeszerzés-kutató jegyzi. Jelentősége van annak, hogy a hazai beszállítókat, piaci szereplőket és viselkedésüket mi befolyásolja, ezért a kérdést nem lehet csak és kifejezetten közbeszerzési szempontból elemezni. Meglátásainkat azokból a szakmai beszélgetésekből merítjük, melyeken részt veszünk nap mint nap, hogy minél tájékozottabbak legyünk az oktatás során a beszerzésben kialakult helyzetről.

Abstract

This article analyses the impact of the Coronavirus on public procurements in Hungary. The article is written by a researcher of procurement and one of public procurement. Factors that influence domestic suppliers, market players and their behaviours should not be analysed solely from public procurement perspective. The article concludes that it might be no coincidence that in emergency situations public procurements are getting closer to general procurements.

A koronavírus Vuhan tartományból indult, mely tartományban a legtöbb olyan kínai gyár található, amely a világpiacra termel. Érdemes figyelembe vennünk, hogy a kínai beszállítóknak hazánk nagy mértékben kiszolgáltatott, nem csupán az autógyárak, de számos más termelőszektor mellett a mezőgazdaságban használt termékek nagy része is Kínából származik. Ennek hatása tehát nemcsak a magyar ipar, hanem a mezőgazdaság helyzetére is rendkívül komoly.

A Kínából érkező termékek ellátási láncja sokszor igen hosszú, ami itt nem csak azt jelenti, hogy nagyon messziről kell ideszállítani az árut, hanem azt is, hogy több köztes gazdasági szereplőn keresztül jut a félkész vagy késztermék hazánkba. Ezek az ellátási láncok alakulnak most át, s kerül előtérbe például Vietnam, ahol rendelkezésre áll viszonylag szabad és olcsó munkaerő-tömeg, kapacitás és kevésbé szigorú munkaügyi szabályozás. A gyárak áttelepítése ma már általában gyorsan megoldható. Ha ránézünk sok gyártó üzemre Magyarországon, látható, hogy eleve rövid távra tervezték, viszonylag gyorsan átköltöztethető, átalakítható. Ugyanez zajlik jelenleg Kínában is, amire biztosan hosszú távú hatással lesz a vírusfertőzés. Mivel Kínában jelenleg csökken a

fertőzöttek száma, több gyártó üzem már újrakezdte működését, de a korábbi mértéket elérni időbe telik, továbbá logisztikailag sem könnyen megoldható, hiszen a határzárak miatt eleve nehezebb az árueljuttatás, és ez igaz a nemzetközi áruforgalom szempontjából fontos vízi és légiközlekedésre is. Az áruk Ázsiából összetett szállítói (logisztikai szolgáltatói) láncon keresztül érkeznek. Ez egyrészt megnöveli és nehezen kiszámíthatóvá teszi a szállításhoz szükséges időt, másrészt jelentősen megnövekedtek az árueljuttatás költségei is.

Feltételezzük, hogy a kínai termelés hamar eléri a korábbi 70-80 %-át. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a korábbi, viszonylag magas kockázatú tevékenységki-szervezés fenntartható. Ez alatt azt értjük, hogy a gyártók szívesen szervezték ki tevékenységüket annak érdekében, hogy ne a magas európai, amerikai munkabért kelljen megfizetni, továbbá méretgazdaságosan, a környezetszennyezési kérdéseket másodlagos problémának tekintő Kínában egyre nagyobb sikerrel lehetett valódi gyártó kapacitásokat kiépíteni. Bár ennek hátrányait már korábban is kezdték felfedezni a cégek, s megindult lassanként a gyártás/beszállítói háttér visszahozása Európába, vagy Európához közelebb eső

területekre, de most hirtelen lett evidens, hogy mekkora kiszolgáltatottságot okoz ez a megoldás. A koronavírus-járvány arra hívja fel a nagy gyártók figyelmét, hogy hiába éri meg, nem feltétlenül okos döntés egy adott régióba telepíteni a gyártó üzemeket és kiszolgáltatni nemzetközi cégek eredményeit a későbbiekben is bármikor megisméltódható hasonló járványnak.

Szűklátóköriek lennének ugyanakkor, ha azt mondanánk, önellátásra kell berendezkednünk. Erre természetesen nincs lehetőség, sem energiahordozókban, sem humán erőforrás-mennyiségben nem gazdag országunk. A szabályozott foglalkoztatási viszonyok, írni és olvasni tudó munkaerő nem feltétlenül vonzó olyan gyártók számára, akik elsősorban betanított munkára keresnek munkaerőt, de abból milliókat, akik a teljes világpiac ellátását képesek biztosítani. Jó példa erre a Foxconn, mint az Apple egyik legnagyobb beszállítója, aki milliókat foglalkoztat Kínában, és biztosítja a folyamatos iPhone-ellátást a világban.

A kiszolgáltatottságra azonban nem csak ez a járvány hívta fel a figyelmet. A Japánban, Fukushimában történt cunamit és atomkatasztrófát követően a hazai sajtóban is visszahangot kapott, hogy a világpiacra milyen komoly hatással volt mindaz, ami a világ harmadik legnagyobb gazdaságában történt. A világon megtermelt high-tech termékek egyötödét a szigetországban állítják elő, köztük olyan elektronikus chipeket, amelyeket további termékek gyártásához használnak fel az öt kontinensen. A katasztrófa az ellátási láncok működését alaposan megzavarta, ami gyárleállásokhoz és hosszú távon termékhiányhoz vezetett a világpiacra. Gondot okozott például a Toyota vagy az Apple gyártó üzeimiben. Hasonlóképpen a koronavírus kapcsán már leállt a hazai autógyárak többsége és komoly ellátási nehézségekkel küzd számos iparág, beleértve a high-tech termékektől az orvostechikai termékekig. Amennyiben a világ számos gyárát ellátó üzemek nem képesek termelni, ezt a képességet nem lehet egy az egyben visszatelepíteni a drága és alacsony munkanélküliséggel, ellenben bonyolult szabályrendszerekkel operáló Európába.

A jelenlegi helyzet megoldása során továbbra is Kínára érdemes figyelni. Minél több orvostechikai eszközre van szükségünk, annál kiszolgáltatottabbak leszünk a beszállítóknak. Lassan le kell adni azokból az igényekből, melyek a magas minőség, vagy a bonyolult európai, illetve iparági szabványelírásokat részesítik

előnyben. Amikor nincs termék a világpiacra, akkor a szállítói oldal diktál és a beszerzők egymással versenyeznek. Vajon mi az, ami ebben a helyzetben a megoldást jelentheti?

Erre a problémára hívta fel a figyelmet egy ismert olasz kutató, a legnagyobb olasz központi beszerző szervezet, a Consip kutatója, Gian Luigi Albano, aki az olasz tapasztalatokból kiindulva figyelmeztette egy kutatási webinaron jelenlévő több száz közbeszerzés-kutatót és szakértőt, hogy ne legyenek illúzióik a havi-helyzetben alkalmazott beszerzési módszerek sokszínűségét illetően. Véleménye szerint minél erősebb és nagyobb beszerző szervezet képes megjelenni a piacon, annál nagyobb annak az esélye, hogy az ellátás biztosított legyen az adott országban. Keserű tapasztalatokat osztottak meg velünk olasz, portugál, francia kollégák. A kivételes megoldások, felmentések, közvetlen szerződés-kötés csak egy-egy eleme a portfóliónak. A termékek fellelése, minimális elvárások megfogalmazása, a logisztika biztosítása, azaz a termékek kórházakba, egészségügyi intézményekbe szállítása, valamint a szerződések menedzsmenete olyan tevékenységek, melyekre a központi beszerző szervezetek nem készültek fel ezidáig. A közbeszerzésben tehát, amennyiben valamely ország azt a modellt választja, mint az olaszok, úgy fel kell készülnie teljesen új képességek kiépítésére a beszerzők részéről, méghozzá nagyon rövid idő alatt. Ez összhangban van a beszerzési szakirodalomban sokszor hangoztatott beszerzési tevékenység felértékelődéssel. Ma már nem csak spórolni lehet a beszerzésen és operatív tevékenységnek tekinteni azt, hanem az adott vállalat értékláncában olyan vállalati funkcióknak tekintjük, mely képes az ellátást hosszú távon biztosítani, alkalmazkodni a piaci körülmények változásához. Ahogy az olasz tapasztalatok jelzik, egyszerre van szükség centralizálásra, ami segíthet a hiány helyzet átlátásában, a források globális felkutatásában és megfelelő elosztásában, egyszerre van szükség rugalmasságra, ahol egyedi, helyi megoldások is alkalmazhatóak, és nem utolsó sorban beszerzési kompetencia építésre.

A jelenlegi helyzet következményei tehát áttételesen a közbeszerzési trendeket megborítják. A közbeszerzésen kívüli beszerzések mértéke nő, a jelenleg hatályos szerződéseket módosítani kényszerülnek a felek és kezdeményeznek hirdetmény nélküli eljárásokat, amennyiben felmentésre nem számíthatnak ajánlatkérők. Ezek a

trendek megváltoztatják a piaci szereplők aktivitását, kevesebb az eljárás, kevesebb a pénzköltés, kevesebb a munka a piacon, mely magasabb munkanélküliséghez vezet. A gazdasági visszaesésben tervezett programok időlegesen képesek pénzt pumpálni a gazdaságba, de hosszabb távon a közbeszerzésben a nagyobb piaci szereplők benyomulását figyelhetjük meg várhatóan a kisebb értékű projektek beszerzése esetében is, hasonlóan a 2008-as gazdasági világválságot követő állapothoz. A nemzetközi vitákon ugyanakkor egyre többen vetik fel azt lehetséges scenáriót is, hogy ez a helyi kis- és középvállalkozások virágzásához fog vezetni. A helyi vállalkozások számonkérhetősége, ellenőrizhetősége mellett amennyiben szerepvállalásuk egy ország gazdaságában magas, úgy a foglalkoztatási képességük is magas marad, ami csökkenti a munkanélküliséget. A válság, a havaria-beszerzések és összességében a piachoz való közelség együttesen így akár a hazai kis- és középvállalkozások erősödéséhez is vezethetnek.

Az ellátási láncok rugalmassága pedig várhatóan a továbbiakban nőni fog, ez azonban csak abból a szempontból érdekes a közbeszerzésben, hogy továbbra is egyre több olyan termékkel fogunk találkozni, melyek eredetét vizsgálni szükséges és egyre kevésbé lesz szabadsága az ajánlatkérőnek annak eldöntésében, hogy egyes országokból érkező terméket beenged-e a piacára. Amennyiben ezek a származási országok továbbra is olcsó munkaerővel teszik vonzóvá magukat, úgy a fejletlen világ termékeinek megvétele során egyre kevésbé lesz szempont a szociális elem, hiszen nem lesz lehetősége ajánlatkérőnek máshonnan terméket beszereznie szűkös költségvetési keretei között. A kiszolgáltatottság a kínai, vietnami termékek és indiai olcsó szolgáltatások iránt nem fog nagy mértékben csökkenni várhatóan, legfeljebb nem csak kínai termékek közbeszerzésbe történő beengedéséről folytatunk majd vitákat annak ellenére, hogy Kína nem tagja a Világkereskedelmi Szervezet Kormányzati Beszerzési Megállapodásának (WTO GPA). Ennek következtében mi be kell, hogy engedjük objektív okokból ezeket a termékeket a közbeszerzési piacunkra, mivel nem találunk

mást helyettük, míg Kína ezt a viszonyosságot nem biztosítja számunkra, európaiak számára.

A gazdasági visszaesés, melyre a koronavírus-járványt követő időszakban számítani kell fentiek alapján véleményünk szerint önmagában nem kedvez a színvonalas, nem feltétlenül áralapú versenynek. A gazdaság helyrebillenése mellett ahhoz is idő kell, hogy a piaci szereplők visszarendeződjenek és a havaria-beszerzések, egyedi hirtelen vásárlások, vagy ahogy a szakirodalom fogalmaz ún. Maverick-vásárlások helyett hosszabb távú modellek előnyben részesítésével, keretmegállapodások, dinamikus beszerzési rendszerek segítségével, elektronikus piacterek közbeszerzésbe integrálásával tegyék rugalmasabbá az ellátást a közbeszerzés segítségével. A havaria nem kedvez a hosszabb távú gondolkodásnak, azért ahogy fokozatosan túl leszünk ezen az időszakon, újra elő kell vennünk az elektronikus katalógusok, vagy éppen az elektronikus piacterek kérdését és nem feltétlenül ragaszkodni az irányelvek szövegéhez, melyekben kevésbé lelhető fel az a modernitás, melyre válsághelyzetet követően szükség van. Érdemes lesz gondolkodni arról is, hogy hasonló helyzetekben milyen megoldások segíthetik gyorsabban és hatékonyabban a hirtelen kialakuló válsághelyzetekre való reagálást. Mivel minden válsághelyzet más (lásd az említett fukushimai katasztrófa, a korábbi SARS vagy madárinfluenza), a vállalati gyakorlat az olyan statikus megoldások helyett, mint pl. biztonsági készletek tartása, a rugalmas, agilis megoldásokat keresi, mely gyakran szervezeti átalakítással, oktatással, havaria-szimulációval, statisztikai adatelemzéssel éri el a várt eredményt valós havariahelyzetben. Érdemes lehet ezeket közbeszerzési környezetben is végiggondolni és a profitorientált vállalatok megoldásait felhasználni. Talán nem véletlen, hogy szükséghelyzetben kerül a közbeszerzés közelebb a beszerzéshez, amelytől már sok-sok éve eltávolodott.

Az aránytalanul alacsony ár vizsgálata, különös tekintettel a munkajogi követelmények betartására

The examination of abnormally low price (and other unreasonable commitments), with particular regard to labor law obligations

Dr. Virágh Norbert, a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökhelyettese

DOI: 10.37371/KEP.2020.4.1

Címszavak: közbeszerzés, munkajog, árándokolás, megalapozottság, rezsióradíj

Absztrakt

Ez a szakkikk az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának közbeszerzési és munkajogi kérdéseivel foglalkozik a jogi háttér és az ide vonatkozó jogesetek tükrében. Jogi háttérként bemutatásra kerülnek a jelenleg hatályban lévő legfontosabb munkajogi és ágazati jogszabályok is, a jogesetek pedig a jogintézményre vonatkozóan a Kbt.-ben előírt eljárásrend szerinti kronológiának megfelelően következnek egymás után.

Abstract

This article deals with public procurement and labor law issues related to the examination of abnormally low prices (and other unreasonable commitments) in the light of the legal background and the relevant legal cases. The analysis of the legal background covers the most important provisions of labor law and sectoral rules. The presentation of the case law – related to the public procurement legal institution of abnormally low prices (and other unreasonable commitments) – follows the chronological sequence of procedural acts as regulated in Act CXLIII of 2015 on Public Procurement.

Az aránytalanul alacsony áron tett megajánlás veszélyezteti a közbeszerzési szerződés teljesítését, sérti a tisztességesen versenyző piaci szereplők (versenytársak) érdekeit, valamint a szociális, munkajogi követelmények sérelméhez vezethet. Az aránytalanul alacsony áron tett ajánlat végső soron a hatékony közpénzfelhasználást veszélyezteti, egyúttal a tisztességes ajánlattevők indokolatlanul és méltánytalanul hátrányos helyzetbe kerülhetnek.

1. Jogi háttér

Mint minden jogintézmény ismertetéséhez, az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának elemzéséhez is előjáróban szükséges a jogszabályi háttér bemutatása.

1.1. Az uniós jog és a magyar közbeszerzési törvény

A hatályos közbeszerzési irányelvek közül mind az általános,¹ mind a közszolgáltatókra vonatkozó² kiemelten kezeli az irreálisan alacsony ellenszolgáltatás miatti problémák megelőzését. Az előbb hivatkozott irányelv 69. cikke rögzíti, hogy „az ajánlatkérő szerv köteles magyarázatot kérni a gazdasági szereplőktől az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek tekintetében, ha egy ajánlat a kivitelezendő építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony összegűnek tűnik”. Ez a rendelkezés, mint az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának kiindulópontja szem előtt tartja az irányelvi szintű közbeszerzési alapelvek közül az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód, illetve az arányosság és az átláthatóság követelményét is.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

² Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

A fenti irányelvi szabályozásnak megfelelően a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 72. §-ában³ került szabályozásra az aránytalanul alacsony ár esetén alkalmazandó – mind az ajánlatkérők, mind az ajánlattevők részére kötelezettségeket meghatározó – eljárásrend.

Az ajánlatok bírálata során, az azok érvényességéről, illetve érvénytelenségéről való ajánlatkérői meggyőződés egyik alapvető jogintézménye az aránytalanul alacsony ár vizsgálata.

A szabályozás célja egyrészt a szerződés konkrét vállalási áron való teljesítésének biztosítása, másrészt a gazdasági ésszerűséggel össze nem egyeztethető ellenszolgáltatással versenylőnyt szerezni kívánó ajánlattevők kizárása az ajánlatok értékeléséből.

A Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles árindokolást kérni attól az ajánlattevőtől, akinek ajánlata aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz. A Kbt. rendelkezései nem határozzák meg konkrétan az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás fogalmát, és a korábbi szabályozástól eltérően a Kbt. törvényi tényállást sem rendel az árindokolás kérés kötelező alkalmazásához. (A korábbi Kbt.⁴ 69. § (2) bekezdése előírta, hogy az ajánlatkérő köteles indokolást kérni, ha az adott ajánlattevő által megajánlott ellenszolgáltatás több, mint húsz százalékkal eltér a közbeszerzés becsült értékétől.)

Egy ajánlati ár irreálisan alacsony voltának megállapításához a jelenlegi szabályozás szerint a szerződés tárgyát kell kiindulópontnak tekinteni. Annak megítéléséhez, hogy a szerződés tárgya milyen ajánlati ár – így az adott ajánlattevő rendelkezésére álló fedezet – esetén valósítható meg, az ajánlatkérő a korábbi tapasztalataira, a becsült érték meghatározásakor figyelembe vett adatokra, valamint a piaci viszonyokra tud támaszkodni. Amennyiben a fenti szempontok, mint viszonyítási alapok bármelyike alapján az adott ellenszolgáltatás irreálisan alacsonynak minősül, beáll az ajánlatkérő indokoláskérési kötelezettsége.

Az ajánlatkérőnek az indokoláskérésben konkrétan meg kell adnia azokat az általa lényegesnek tartott ajánlati elemeket, amelyekre vonatkozóan kéri az adatok és az indokolás benyújtását. (Az egyes ágazatokra –

vagyonvédelmre, illetve építőiparra vonatkozó – speciális szabályokat ld. lentebb.)

Az indokolás elfogadhatóságának kérdését elsődlegesen a konkrét beszerzés egyedi tárgyának specifikumaira, az adott beszerzési piacon érvényesülő árviszonyokra, a teljesítés releváns feltételeire tekintettel kell vizsgálni. Az irreális ár vizsgálatát az ajánlatkérőnek az indokoláskérése alapján elsősorban az ajánlattevő által biztosított adatokra kell alapítania.

A Kbt. 72. § (2)-(6) bekezdésében foglaltaknak megfelelően kell az ajánlatkérőnek az indokolás tartalma alapján vizsgálnia a beszerzés tárgyának a megajánlott áron való teljesíthetőségét, a vállalás gazdasági ésszerűséggel való összeegyeztethetőségét, melynek alapján kerül az ajánlatkérő abba a helyzetbe, hogy döntsön az érintett ajánlat érvényességéről vagy érvénytelenségéről. A Kbt. 72. § (4) bekezdésében, illetve a Kbt. 73. § (4) bekezdésében hivatkozott környezetvédelmi, szociális és munkajogi szabályok ajánlattevő általi figyelembe vételét az aránytalanul alacsony ár vizsgálata során az ajánlatkérőnek fokozottan szem előtt kell tartania.

Az ajánlatkérő kötelessége az árajánlat megalapozottságáról való meggyőződés, és ha ehhez az indokolás nem elégséges, annak elfogadhatósága kétséges, kiegészítő indoklást kérhet, mely szükség esetén több ízben is alkalmazható, illetve – a Kbt. 69. § (2) bekezdése alapján – alkalmazandó mindaddig, míg az ajánlatkérő megalapozott döntést nem tud hozni. Az indokolásra, illetve kiegészítő indokolásra felhívott ajánlattevőnek akként kell benyújtania – objektív alapú, az ár megalapozottságát tényekkel, adatokkal alátámasztó – indokolását, kiegészítő indokolását, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által az indokolás- illetve kiegészítő indokláskérésben foglalt követelményeknek. Tehát az ajánlattevőnek olyan objektív alapú indokolást kell adnia, amely független, tárgyilagos választ tartalmaz, egyértelműen alátámasztja a tényleges helyzetet és nem hagy kétséget az ajánlatkérőben afelől, hogy a szerződés a megajánlott áron ténylegesen teljesíthető lesz.

Az ajánlatkérőnek a részére benyújtott indokolásban és kiegészítő indokolás(ok)ban foglaltak alapján kell megítélnie az ajánlat érvényességét. Amennyiben az indokolás a fentiek alapján nem megfelelő – azaz valamely

³ Kbt. 72. § (1)-(6) bekezdései.

⁴ A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény.

költségelemek tekintetében hiányos, vagy nem elég objektív, illetve a gazdasági ésszerűséggel nem összeegyeztethető – az ajánlatkérő köteles az ajánlatot a Kbt. 73. § (2) bekezdés alapján érvénytelenné nyilvánítani. Az ajánlatkérőnek a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján kell az érvénytelenséget megállapítania, ha az ajánlat egyéb módon nem felel meg a felhívás, a dokumentáció, illetve a jogszabályok előírásainak. A Kbt. 72. § (4) bekezdése, illetve a Kbt. 73. § (4) bekezdése alapján ezen érvénytelenségi jogcím speciális esete, mikor az ajánlatkérő az indokolás/kiegészítő indokolás megfelelőségének vizsgálata során megállapítja, hogy az ajánlat/ajánlati ár nem felel meg pl. a munkajogi jogszabályi rendelkezéseknek.

1.2. Alapvető munkajogi jogszabályok

A fent kifejtettek alapján az ajánlattevőt az ajánlatadás és az esetleges indokolás(ok) benyújtása alkalmával, míg az ajánlatkérőt a bírálat – ezen belül is az árvizsgálat – során többek között kötik a munkajogi/munkaügyi szabályok, melyek közül általános érvényű, minden nemzetgazdasági ágazatban alkalmazandó jogszabály a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.). E körben fontos kiemelni, hogy az Mt. akkor köti a feleket, amennyiben a közbeszerzési szerződés teljesítése munkavégzéssel jár, azaz felmerül az ajánlati árba kalkulálható munkadíj, mint költség-elem, és az adott teljesítésben részt vevő személyt/szakembert az ajánlattevő munkavállalóként, munkaviszony keretében foglalkoztatja.

Hangsúlyozandó, hogy a munkaidő-pihenőidő szabályok⁵ alkalmazása nagymértékben befolyásolja a munkavállalók részére fizetendő munkabér, így az ajánlati ár mértékét. E helyütt a különböző munkaidő-fogalmak közül mindenképpen ki kell emelni a munkaidő mértékét és beosztását. Előbbi meghatározza, hogy a közbeszerzési szerződés teljesítésében részt vevő munkavállalók általános teljes, azaz napi 8 órás, vagy ennél rövidebb, illetve hosszabb (maximum 12 órás) munkaidőben vannak-e foglalkoztatva. Ezzel szoros összefüggésben áll a munkaidőkeret alkalmazása, mely nagymértékben meghatározza a rendkívüli munka mértékét és díjazását is.

A munkaidő fent vázolt mértékén alapuló munkaidő-beosztás (irányadó munkarend) is jelentős befolyással van a munkabér összegére. A munkáltató választása szerint alkalmazhat kötetlen, rugalmas vagy kötött, egyenlő vagy egyenlőtlen, illetve osztott vagy osztatlan munkaidő-beosztást. Kötött munkaidő-beosztásról akkor beszélünk, ha a munkavállaló munkaidejét kizárólag a munkáltató osztja be. Az így kialakított munkarend alapvetően lehet általános (a munkaidő heti öt napra, hétfőtől péntekig tartó beosztása esetén), illetve ettől eltérő.

Az alkalmazott beosztási rendtől függően a munkarend lehet többműszakos, megszakítás nélküli, idénymunka, avagy készenléti jellegű. Az őrzés-védelmi (portaszolgálati) tárgyú szolgáltatások beszerzésére irányuló közbeszerzési eljárások során gyakran felmerülő, így a jogorvoslati eljárás alkalmával is sokszor nagy jelentőséggel bíró készenléti jellegű munkakör fogalmát az Mt. 91. §-a az alábbiak szerint határozza meg: "Készenléti jellegű a munkakör, ha

a) a munkavállaló a feladatainak jellege miatt – hosszabb időszak alapulvételeivel – a rendes munkaidő legalább egyharmadában munkavégzés nélkül áll a munkáltató rendelkezésére, vagy

b) a munkavégzés – különösen a munkakör sajátosságára, a munkavégzés feltételeire tekintettel – a munkavállaló számára az általánoshoz képest lényegesen alacsonyabb igénybevétellel jár." A munkarenddel, így a fizetendő munkabérrel szorosan összefüggő munkajogi fogalmak és jogintézmények továbbá az éjszakai munkavégzés, a munkaszüneti nap, a rendeltetése folytán munkaszüneti napon, illetve vasárnap is működő munkáltató/munkakör, valamint a rendkívüli munkaidő (ideértve az ügyeletet is) és a készenlét, illetve a szabadság és a betegszabadság.

Az ajánlattevő, mint munkáltató által fizetendő, ezáltal az ajánlati árba kalkulálható munkabérre vonatkozó szabályokat az Mt. XII., „A munka díjazása” című fejezete⁶ tartalmazza.

Rögzítendő, hogy a munkavállaló munkabére alapbérből és bérpótlékokból tevődik össze. Az alapbér jelentőségét többek között az is alátámasztja, hogy – a

⁵ Mt. 86-135. §.

⁶ Mt. 136-165. §.

munkakör és a munkahely mellett – a munkaviszonyt létesítő munkaszerződés egyik kötelező tartalmi eleme.

Valamennyi bérpótlék számítási alapja a munkavállaló egy órára járó alapbére. A fenti munkarendek/jogintézmények alkalmazása, elrendelése esetén a munkavállalót az alapbérén felül az egyes pótlékfajtáknál eltérő, 15-100 %-ig terjedő mértékű éjszakai bérpótlék, műszak-, túlóra-, vasárnap, illetve munkaszüneti napi munkavégzésért járó pótlék, valamint ügyeleti és készenléti díj illeti meg.

Az Mt. 136. § (1) bekezdése – utalva az Mt. 153. § (1) bekezdésére – garanciális szabályként rögzíti, hogy a munkavállalónak alapbérként legalább a Kormány által mindenkor rendeletben meghatározott minimálbér, illetve garantált bérminimum jár.

Az ide vonatkozó, 2020. január 1-jétől hatályos Korm. rendelet⁷ szerint a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére megállapított minimálbér a teljes munkaidő teljesítésekor havibér alkalmazása esetén 161.000.-Ft, órabér alkalmazása esetén 926.-Ft. Ugyanezen jogszabály azt is meghatározza, hogy a fentiekől eltérően a legalább középfokú iskolai végzettséget, vagy középfokú szakképzettséget igénylő munkakörben foglalkoztatott munkavállaló részére alapbérként megállapított garantált bérminimum a teljes munkaidő teljesítése esetén 210.600.-Ft/hó, illetve 1.211.-Ft/óra. Ezen Korm. rendeletnek a munkaidő mértékével szorosan összefüggő rendelkezése, hogy minimálbérré és a garantált bérminimumra vonatkozó óradíjat, ha a teljes munkaidő napi 8 óránál hosszabb, arányosan csökkentett mértékben, ha viszont rövidebb, arányosan növelt mértékben kell figyelembe venni.

A minimálbér/garantált bérminimum arányosan csökkentett mértékére a legjellemzőbb példa a vagyoni védelmi közbeszerzések során gyakran alkalmazott készenléti jellegű munkakör, ahol a törvény erejénél fogva a napi teljes munkaidő az általános 8 helyett maximum 12 órára emelhető, amely alapján a munkavállaló részére rendes munkaidőként maximum napi 24, illetve heti 72 óra munkavégzés írható elő, szemben a normál beosztási szabály szerinti legfeljebb napi 12, illetve heti 48 órával.

1.3. A legfontosabb ágazati jogszabályok

Az ajánlattevői árkalkuláció, így az ajánlatkérői árvizsgálat szempontjából a vagyoni védelmi és az építőipari ágazatra vonatkozóan jelenleg érvényben lévő normák talán a legkiemelkedőbbek.

1.3.1. A vagyoni védelmi szolgáltatások beszerzésével kapcsolatos jogszabályok

A személy- és vagyoni védelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Szvmt. tv.) 72/B. §-a úgy rendelkezik, hogy ha a vagyoni védelmi szolgáltatási tevékenység beszerzésére irányuló közbeszerzési eljárásban a vagyoni védelmi rezsiorádij mértéke a Kbt. 76. §-a szerint önállóan értékelésre kerül, aránytalanul alacsony árajánlatnak minősül, és köteles az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-a szerint indokolást kérni, ha az ajánlattevő által alkalmazott rezsiorádij alacsonyabb a Kormány ide vonatkozó rendeletében megállapított minimális vagyoni védelmi szolgáltatási rezsiorádij mértékénél. Ugyanezen § következő bekezdése rögzíti, hogy a fenti tényálláson kívüli esetekben az ajánlatkérő a Kbt. szerinti, aránytalanul alacsony ár körében kiadott indoklaskérése keretében köteles arra vonatkozóan is tájékoztatást kérni, hogy az aránytalanul alacsony árat benyújtó ajánlattevő ajánlatában milyen összegű rezsiorádijjal számolt, és a rezsiorádij kiszámításakor egyes költségeket milyen összeggel és módon vett figyelembe.

A vagyoni védelmi minimális rezsiorádij mértékét meghatározó, jelenleg (2019. július 14. napjától) hatályos Korm. rendelet⁸ szerint a minimális vagyoni védelmi szolgáltatási rezsiorádij általános forgalmi adó nélküli legkisebb mértéke 2336 forint/óra. Látható, hogy ezen összeg a garantált bérminimum 1.2. pontban bemutatott, egy órára meghatározott mértékének csaknem kétszerese. Ez az összeg azonban egyáltalán nem minősül magasnak, tekintettel arra, hogy az ajánlattevőnek az ajánlati ár tervezésénél az alapbérén felül további, jellemzően egyéb jogszabályokon alapuló – bérpótlékokra, munkáltatói járulékokra, működési költségekre, munkavédelemre, oktatásra, szállításra, munkába járásra, illetve a kötelezően fizetendő adókra vonatkozó – költségeket is figyelembe kell vennie. Megjegyzendő,

⁷ A kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 367/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet.

⁸ A minimális vagyoni védelmi szolgáltatási rezsiorádij 2019. évi mértékéről szóló 112/2019. (V. 15.) Korm. rendelet.

hogyan korábban a minimális vagyónvédelmi rezsiorádját megállapító Korm. rendeletek mellékletét képezte a rezsiorádj egyes költségelemeit tartalmazó táblázat, azonban ezt 2017-től már nem tartalmazza a kötelező rezsiorádjra vonatkozó jogszabály.

E körben azt is fontos hangsúlyozni, hogy a rezsiorádj foglalkoztatási formától függetlenül irányadó, azaz akkor is, ha az ajánlattevő munkaviszonyban, illetve akkor is, ha munkavégzésre irányuló egyéb (megbízási vagy vállalkozási) jogviszonyban foglalkoztatja a vagyónvédelmi szakembereket. Az ajánlattevő az ajánlati ár és az egyes költségelemek tervezése során lefelé is eltérhet a rezsiorádjától, azonban az árándokolás során – a Kbt. 72. § szerinti, fent bemutatott kötelezettségének eleget téve – tényekkel, adatokkal, egyéb körülményekkel objektív módon alá kell támasztania, hogy a szerződés az általa megajánlott áron is teljesíthető, azaz hogy az ellenszolgáltatás, vagy annak bizonyos költségeleme megfelelő, és a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethető.

Az Szvmt. tv. további olyan előírásai, melyeket az ajánlattevőnek, mint vagyónvédelmi vállalkozásnak a szolgáltatási díj tervezésekor a foglalkoztatási formától függetlenül figyelembe kell vennie, az Szvmt. tv. 19-21. §-aiban foglalt rendelkezések. Ezek szerint a vagyónvédelmi tevékenységet végző személy ilyen szolgáltatást egybefüggően legfeljebb 24 óra időtartamban nyújthat, és ha az ajánlattevő, mint fővállalkozó az általa e tevékenység ellátása érdekében foglalkoztatott alvállalkozót harminc nap időtartamot meghaladó, folyamatosan elvégzendő munka végrehajtásával bízta meg, köteles a vagyónvédelmi szakember, mint alvállalkozó számára huszonnégy órai egybefüggő szolgáltatási idő után legalább huszonnégy óra, naptári hetenként pedig negyvennyolc óra egybefüggő pihenőidőt biztosítani. Ezen – folyamatosnak minősülő – foglalkoztatás esetén az alvállalkozót évi tizenkét nyolcórás munkanapnak megfelelő, összesen kilencvenhat munkaóra fizetett egészségügyi szabadság illeti meg, melynek időtartamára a szerződésben megállapított alapóradíjat a fővállalkozó köteles megfizetni. E körben az is fontos rendelkezés, hogy a fővállalkozó az általa folyamatosan foglalkoztatott alvállalkozó javára köteles

balesetbiztosítást kötni. A kötelező felelősségbiztosítási szerződést azonban mind a fővállalkozó, mind az alvállalkozó köteles a maga javára megkötni. Az alvállalkozó ez utóbbi kötelezettsége alól akkor mentesülhet, ha a fővállalkozó által megkötött felelősségbiztosítási szerződés rá is kiterjed.

1.3.2. Az építési beruházások során alkalmazandó releváns jogszabályok

A Kbt. 198. § (1) bekezdés 9. pontja szerinti felhatalmazás alapján alkotott, az építési, és ezzel összefüggő tevékenységekre vonatkozó Korm. rendelet⁹ 25. §-a az aránytalanul alacsony ár vizsgálata körében előírja, hogy amennyiben az építőipari rezsiorádj mértéke az eljárásban a Kbt. 76. §-a szerint önállóan értékelésre kerül, aránytalanul alacsony árajánlatnak minősül, ha az ajánlattevő által alkalmazott rezsiorádj alacsonyabb az Építőipari Ágazati Párbeszéd Bizottság ajánlása alapján az építésügyért felelős miniszter rendeletében megállapított minimális építőipari rezsiorádj mértékénél. Az ezen kívüli esetekben az ajánlatkérőnek a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti indokoláskérés keretében arra vonatkozóan is tájékoztatást kell kérnie, hogy az aránytalanul alacsony árat benyújtó ajánlattevő az ajánlatában milyen összegű rezsioradíjjal számolt, és a rezsiorádj kiszámításakor egyes – az Épkiv.-ben¹⁰ meghatározottak szerint az építőipari minimális rezsiorádj elemeit képező – költségeket milyen összeggel és módon vett figyelembe. E körben fontos előírás, hogy ha az ajánlattevő által alkalmazott rezsiorádj alacsonyabb, mint a minimális építőipari rezsiorádj mértéke, az ajánlatkérőnek különös figyelemmel kell vizsgálnia a Kbt. 72. § (4) bekezdése szerinti körülmények fennállását, így többek között a munkajogi jogszabályok ajánlattevő által betartását.

Az Épkiv. 3. § (5) bekezdése szerint a vállalkozói díjnak magában kell foglalnia egyrészt a közvetlen költséget, mely tartalmazza az anyagköltséget és a közvetlen gépköltséget a fuvarozási és rakodási költséggel együtt, valamint az építőipari rezsiorádj alapján számított munkadíjat, másrészt a fedezetet, ennek keretében a közvetlen költségek között nem szereplő általános

⁹ Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet.

¹⁰ Az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet.

költségeket, illetve a tervezett nyereséget, amennyiben azt a rezsioradíj nem tartalmazza.

A 2019. augusztus 19. napjától hatályos, a minimális építőipari rezsioradíj 2019. évi mértékéről szóló 23/2019. (VIII. 14.) ITM rendelet 1. §-a szerint az építőipari rezsioradíj 2019. évre meghatározott, általános forgalmi adó nélküli legkisebb mértéke 3696 forint/óra. A rezsioradíj egyes költségnemeit és azok minimális értékeit a rendelet melléklete tartalmazza. A melléklet – mint az Épkiv. 3. § (5) bekezdése szerinti költségkategóriák részletes felbontása – magában foglalja egyebek mellett az alapbért és pótlékait, a foglalkoztatói járulékokat, a személyszállítás, a védőruha, védőfelszerelés, a munkahelyi szociális, a munkaegészségügyi szolgáltatás és a munkavédelem költségeit, valamint a vállalkozó egyéb működési költségeit, az amortizációt, a kötelező adókat, járulékokat és biztosításokat, az improduktív órák, illetve a veszteségidő költségét, továbbá az elvárt eredmény arányát és értékét.

2. Jogesetek és a hozzájuk kapcsolódó döntések bemutatása

Az 1.1. pontban tett megállapításokat is szem előtt tartva, előljáróban rögzíteni szükséges, hogy az aránytalanul alacsonynak vélt ellenszolgáltatás megfelelése vizsgálatának előfeltétele az ajánlati ár irreálisan alacsonnyá minősítése, illetve az erre vonatkozó ajánlatkérői kötelezettség vizsgálata. Ezen okozati összefüggés mentén haladva az első jogeset az ajánlati ár aránytalanul alacsonnyá minősítésével, így az indokoláskérési kötelezettség teljesítésével, míg a továbbiak a már kirívóan alacsonnyá minősített megajánlás vizsgálatával, annak jogszerűségével kapcsolatosak.

2.1. Az ajánlati ár aránytalanul alacsonnyá minősítésének viszonyítási alapja

A D.740/2016. számú jogorvoslati eljárás alapját képező, „Vállalkozási (építési) szerződés keretében a Magyar Állami Operaház és az Erkel Színház új műhelyháza és próbacentruma megvalósításához szükséges bontási, acélszerkezet- és tetőfelújítási munkák” tárgyú közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő a közbeszerzés becsült értékét 1.155.000.000.-Ft-ban határozta meg. Az ajánlattételi határidőre négy ajánlat került benyújtásra. Az egyéb érdekelt ajánlata 1.475.000.000.-Ft, a kérelmező ajánlata 1.894.417.321.-Ft, míg a másik két ajánlattevőé 1.993.721.875.-Ft, illetve 2.075.183.854.-Ft ajánlati árat

tartalmazott. Az ajánlatkérő ajánlatok elbírálásáról szóló összegezés szerint az eredményes eljárásban a nyertes ajánlattevő az egyéb érdekelt lett.

A Döntőbizottság a D.740/20/2016. számú határozatában a jogorvoslati kérelemnek az 1. kérelmi elem tekintetében is helyt adva megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. § (1) bekezdését, ezért az ajánlatkérő eljárást lezáró, és azt követően hozott valamennyi döntését megsemmisítette. A határozat indokolása szerint a Kbt. rendelkezései nem határozzák meg konkrétan az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás fogalmát, egy ajánlati ár irreálisan alacsony voltának megállapításához a jelenlegi szabályozás szerint a szerződés tárgyát kell kiindulópontnak tekinteni. Annak megítéléséhez, hogy a szerződés tárgya milyen ajánlati ár esetén valósítható meg, az ajánlatkérő a korábbi tapasztalataira, a becsült érték meghatározásakor figyelembe vett adatokra, valamint a piaci viszonyokra tud támaszkodni. Amennyiben a fenti szempontok, mint viszonyítási alapok bármelyike alapján az adott ellenszolgáltatás irreálisan alacsonynak minősül, beáll az ajánlatkérő indokoláskérési kötelezettsége.

A jogalkotó nem önmagában alacsony ellenszolgáltatást, hanem hangsúlyos jelzőt alkalmazva „aránytalanul” alacsony ellenszolgáltatást határozott meg. A Döntőbizottság kifejtette, hogy az ár aránytalanul alacsony voltának megítélésekor az egyik – jellemzően elsődleges – kiindulópont lehet az ár becsült értékhez viszonyított aránya, mely tárgyi esetben nem volt alkalmas a kérdés objektív eldöntésére, tekintettel arra, hogy annak 1.155.000.000.-Ft-os értékénél minden érvényes ajánlati ár – még az egyéb érdekelt legalacsonyabb, 1.475.000.000.-Ft-os ajánlati ára is – lényegesen (28-73%-kal) magasabb volt. Rögzítésre került az is, hogy a beérkezett ajánlati árakat másodlagosan egymáshoz lehet viszonyítani, mivel valamennyi ajánlattevőnek ugyanazon feltételek mellett kellett az ajánlati árat meghatároznia. A legmagasabb érvényes ajánlati ár az érintett közbeszerzési eljárásban 1.993.721.875.-Ft összegű volt, amelyhez képest az egyéb érdekelt ajánlati ára 74%-ot tesz ki, azaz 26%-kal volt alacsonyabb, míg az egyéb érdekeltén kívüli két másik érvényes ajánlati ár átlagához képest az egyéb érdekelt által megajánlott ellenszolgáltatás 76%-ot képvisel, azaz 24%-kal alacsonyabb ennél az átlagnál.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a fentiek alapján az egyéb érdekelt ajánlati árat aránytalanul alacsonynak

kellett volna minősítenie az ajánlatkérőnek, és árindokolást kellett volna kérnie az egyéb érdekelttől.

A Döntőbizottság, mint alperes határozatával szemben az ajánlatkérő, mint felperes közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti keresetet terjesztett elő a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál, melyben az 1. kérelmi elem tekintetében is a határozat hatályon kívül helyezését kérte.

Az elsőfokú bíróság a 14.K.27.355/2016/33. számú ítéletében a határozatot megváltoztatta akként, hogy a jogorvoslati kérelmet az 1. kérelmi elem tekintetében elutasította, mely döntését egyebek mellett az alábbiakkal indokolta. A bíróság megállapította, hogy a becsült érték jogszabályszerűen került meghatározásra, az a szerződés tárgyával összhangban álló, amelyekre tekintettel pedig a bíróság álláspontja szerint az aránytalanul alacsony ár megítélésének körében ez az érték az irányadó. Kétségtelen tény, hogy ezen becsült érték összegét mindegyik érvényes ajánlatban megjelölt ár összege meghaladta, azonban önmagában abból, hogy a becsült érték összegét ezen ajánlati árak meghaladják, még nem következik az, hogy nem a jogszabályszerű, nem vitatott, a szerződés tárgyával összhangban álló becsült értéket kell figyelembe venni. A bíróság rámutatott arra, hogy mivel a jelen esetben a becsült érték összege nem volt vitatott, továbbá a jogellenessége sem nyert megállapítást, így ezért ezt az értéket kell kiindulópontnak tekinteni az aránytalanul alacsony ár megítélésénél, és mivel ehhez képest egyik érvényes ajánlati ár sem kisebb, ezért a jelen esetben egyik érvényes ajánlati ár sem minősül aránytalanul alacsonynak, különös tekintettel arra, hogy egyébként meg is haladják a becsült értéket, és ezért az egyéb érdekelt esetében sem kellett a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti indokolást kérnie a felperesnek. A bíróság másodlagosan utalt arra is, hogy ha a jelen esetben mégsem a becsült érték lenne az irányadó az aránytalanul alacsony ár meghatározásánál, akkor a 3 érvényes ajánlat átlagárát kellene, mint kiinduló pontot figyelembe venni, és ehhez képest kellene megítélni azt, hogy az egyéb érdekelt ajánlata indokolatlanul alacsony árat tartalmaz-e. Ezen három érvényes ajánlat átlaga pedig 1.787.713.065.-Ft, amelyhez képest az egyéb érdekelt 1.475.000.000.-Ft-os ajánlata csupán 17,5%-kal kevesebb, amely 17,5%-os eltérés kétségtelenül alacsonyabb, mint az előbbi átlagár, azonban semmiképpen nem minősíthető aránytalanul alacsonynak. A bíróság

álláspontja szerint ugyanis – osztva a Fővárosi Ítélet tábla 4.Kf.27.473/2010/5. számú ítéletében írtakat – aránytalanul alacsony árról csak akkor lehet szó, hogy ha legalább 30%-os eltérés állapítható meg a vizsgált ajánlati ár és a viszonyítási alap (becsült érték vagy ajánlati árak átlaga) között, vagyis ha a viszonyítási alaphoz képest a vizsgált ajánlati ár 30%-kal, vagy többel kevesebb. A jelen esetben azonban sem a becsült érték, sem az ajánlati árak átlaga figyelembe vételével nem állapítható meg 30%-os eltérés, sőt akkor sem, ha az alperes határozatában foglalt számítási módokat vesszük figyelembe, így az aránytalanul alacsony ár az alperesi határozat szerinti számítási mód mellett sem állapítható meg.

A bíróság utalt e körben még arra, hogy az aránytalanul alacsony ár nem a viszonyítási alaphoz képest alacsonyabb árat jelent, hanem egy olyan árat, amely a viszonyítási alaptól már kirívóan eltér, ahhoz képest kirívóan alacsonyabb. Ezen kirívó mértéknek pedig a bíróság szerint az előbbi 30%-os és a fölötti eltérés felel meg, ugyanis a bíróság szerint 0-9%-os eltérésnél csekély, a 10-19%-os eltérésnél kisebb, 20-29%-os eltérésnél nagyobb, 30% és e feletti eltérésnél pedig kirívó eltérésről van a szó. A bíróság harmadlagos álláspontja így ezen körben az, hogy akkor sem lehet az aránytalanul alacsony árat a jelen esetben megállapítani, ha az alperes határozata szerinti számítási módot vesszük alapul, mert ez esetben sem áll fenn az előbbieket szerinti 30%-os eltérés a felperesi beavatkozó ajánlati ára és az alperes szerinti viszonyítási alap között.

Az I. fokú bíróság ítéletével szemben a kérelmező fellebbezést terjesztett elő, melyben a határozat 1. kérelmi elem vonatkozásában történő megváltoztatását kérte. A Székesfehérvári Törvényszék, mint másodfokú bíróság ítéletében az I. fokú ítéletet megváltoztatta úgy, hogy a felperes teljes keresetét elutasította. A másodfokú ítélet indokolása szerint a Kbt. 72. § (1) bekezdése az indokolás kérésének pontos kritériumait nem határozza meg, lényegét tekintve csak egyfajta orientációs vonatkoztatási pontot ad meg. Az ajánlatkérőnek a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel kell állást foglalnia az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azok valamely önállóan értékelhető eleme aránytalanságát illetően. Egzakt módon megjelölt, és különösen a becsült érték elsődlegességét kijelölő viszonyítási alap, kiindulópont a törvény irányadó rendelkezéséből, annak szövegezéséből nem vezethető

le. Az aránytalanul alacsony ár, illetve költség megállapításának viszonyítási szempontjai körében az ajánlatkérőnek a korábbi eljárások tapasztalatait van módja értékelni, támaszkodhat a piacfelmérés eredményére, hagyatkozhat a hivatkozott becsült értékre, mint orientációs pontra, és kalkulálhat az adott piacon általában kért, vagy aktuálisan kínált ellenszolgáltatás értékével.

A másodfokú bíróság álláspontja szerint a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti szabályozás rendeltetésének az elsőfokú ítéleti okfejtéssel szemben a hatóság differenciált jogértelmezése feleltethető meg. A Kbt. 72. § (1) bekezdése alkalmazási körében a becsült érték nem egyedüli, elsődleges és kizárólagos viszonyítási pont. Itt jegyezhető meg, hogy a Kbt. 16. § (1) bekezdése értelmében a közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyaért az adott piacon általában kért vagy kínált teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Meglehet, hogy az 1,155 Mrd forintos, a kiírást megelőzően kalkulált becsült érték meghatározása körültekintően és szakszerűen elkészített költségvetésen nyugodott, azonban tény, hogy az utóbb benyújtott valamennyi ajánlat ezen összeget lényegesen, nagyságrendileg meghaladta, vagyis az adott piacon aktuálisan mutatkozó kínálati árak az előzetesen kalkulált becsült érték reális viszonyítási pontként való figyelembevételét erőteljesen kérdésessé tették. Erre is figyelemmel nem volt okszerűtlen a hatóság részéről a vizsgálat további szempontok szerinti kiterjesztése.

Ennek eredményeként a hatóság számára az volt látható, hogy a beérkezett négy ajánlatból három is a 2 Mrd-ot közelítő, avagy azt kevéssel meghaladó nagyságrendű (ezen ajánlatok az 1,894 Mrd - 2,075 Mrd tartományban mozogtak), ehhez képest az egyéb érdekelt árajánlata ettől több mint 400 millió Ft-tal maradt el. Az ajánlati árak különbözete, azok abszolút értékét tekintve is szembetűnően magas, jóllehet a hivatkozott eseti döntésben írt 30%-os mértéket nem éri el (a két konkurens érvényes ajánlat átlagához képest az egyéb érdekelt által kínált vállalási ár mintegy 25%-kal mondható alacsonyabbnak). A közbeszerzés tárgyától független százalékos mérték egységes, jelen ügyre is kiterjesztett alkalmazásának gyakorlatát, az azzal kapcsolatos elsőfokú ítéleti okfejtést a kérelmező alappal tette kifogás tárgyává jogorvoslati kérelmében. A korábban hatályos Kbt. (2011. évi CVIII. törvény) 69. § (2) bekezdése ugyan még az arányok százalékos kalkulációját tette meg orientációs pontnak, a

jogszabályváltozásból és a jogalkotói szándékból következően azonban ez meghaladottá vált.

A másodfokú bíróság hangsúlyozta, hogy a jelenleg hatályos Kbt. a százalékos zsinórmértékkel kapcsolatos rendelkezést már nem tartalmazza, a törvény 72. §-hoz fűzött indokolása szerint a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az ilyen mérték százalékos meghatározása nem életszerű, és nem alkalmazható egységesen valamennyi beszerzés esetében. A megkötni tervezett szerződés tárgyának piacán az aktuális kínálati árak a 2 Mrd Ft-ot közelítették. Az egyéb érdekelt ajánlata 400.000.000.-Ft-tal ennek alatta maradt, a hatóság helytállóan értékelte úgy, hogy ez jelentős eltérésnek minősül, az ajánlatban szereplő érték aránytalanul alacsonynak tekinthető, ezért a felperesnek a Kbt. 72. § (1) bekezdésének megfelelően kellett volna eljárnia.

2.2. A garantált bérminimumot meghatározó jogszabály a Kbt. 73. § (4) bekezdése szerinti olyan munkajogi követelmény, amelyet az ajánlattevő az ajánlati ár képzésekor köteles figyelembe venni

A D.380/2018. számú ügygel érintett, „A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal részére foglalkozás-egészségügyi alappellátás és azt kiegészítő egészségügyi vizsgálatok végzése” tárgyú közbeszerzési eljárásban az 1. részre vonatkozóan az ajánlattételi határidőre négy ajánlat érkezett be, köztük a kérelmezőé 19.948.650.-Ft-os ajánlati árral. Az ajánlatkérő a kérelmező megajánlását aránytalanul alacsonynak minősítette, ezért a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján indokoláskérést bocsátott ki, melyben objektív alapú indokolás benyújtására hívta fel a kérelmezőt többek között a szakorvosok és egyéb vizsgálatot végzők szolgálatban tartási költségeire vonatkozóan. A kérelmező üzleti titokká nyilvánított indokolása alapján az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerint kiegészítő indokolás benyújtására szólította fel a kérelmezőt, melyben többek között kérte annak bemutatását, hogy ajánlati ár egyes elemei hogyan kerültek kiszámításra. A kérelmező a kiegészítő indokolását szintén üzleti titokká nyilvánította.

Az eljárás eredményéről szóló összegezésben az ajánlatkérő a kérelmező ajánlatát a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelenné nyilvánította többek között azon indokkal, hogy az árindokolásokat nem tudta elfogadni, mivel a kiegészítő árindokolásban található, a bruttó bérköltségek meghatározását tartalmazó táblázatban szereplő bérköltségek aránytalanok és gazdaságilag

ésszerűtlenek, az egyik orvos esetében a bérköltség a bérminimumot sem éri el.

A fenti döntéssel szemben a kérelmező jogorvoslati kérelmet nyújtott be, melyet a Döntőbizottság a D.380/10/2018. számú határozatával elutasított.

A határozat indokolása szerint a kérelmező a kiegészítő indokolásban megadta a teljesítésben résztvevő személyeket, a bruttó havi és órabérek, a munkavállalót és a munkáltatót terhelő bérköltségeket. A kérelmező a személyek részvételét heti óraszámokban határozta meg, és megadta az 1 órára jutó bruttó béreket. A Döntőbizottság az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésében foglalt indokokkal egyezően megállapította, hogy a kérelmező esetében az egyik teljesítésben résztvevő személy, dr. T. Á. bruttó bére nem éri el a közbeszerzési eljárás megindításakor hatályos, a garantált bérminimumra is vonatkozó Korm. rendelet¹¹ 2. § (2) bekezdés b) pontja szerinti, 2018. január 1-jétől órabér alkalmazása esetén irányadó 1.038 forintot, ezért az ajánlattétel időpontjában a kérelmező ajánlata nem felelt meg a munkajogi jogszabályban meghatározott munkabérré vonatkozó előírásnak. A Döntőbizottság a kérelmező tartalékra való hivatkozása körében rögzítette, hogy a kérelmező ajánlatának teljesíthetőségét és a jogszabályoknak való megfelelését az ajánlattétel időpontjában az ajánlatban feltüntetett adatok alapján kell megítélni. E körben figyelemmel kell lenni a keresztfinanszírozás tilalmára is, a kérelmezőnek az adott költségeket a felmerülésük helye szerint, a konkrét esetben a teljesítésben résztvevő szakember bérköltségeként kellett feltüntetnie.

A fentieket összefoglalva rögzítésre került, hogy a kérelmező kiegészítő indokolásában az egyik szakember tekintetében kalkulált órabér ellentétes a munkabérré vonatkozó jogszabályban meghatározott feltétellel, ezért az ajánlatkérő az ajánlat érvénytelenségéről a Kbt. 72. § (4) bekezdésére tekintettel a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján jogszerűen döntött.

A határozattal szemben az ajánlatkérő keresetet terjesztett elő a Fővárosi Törvényszéknél, melyben a határozat megváltoztatását kérte. A bíróság a 103.K.700.964/2018/9. számú ítéletében a keresetet, mint alaptalanul elutasította, melyet egyebek mellett

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

2.3. Az ajánlatkérőnek az aránytalanul alacsony ár vizsgálatát mindaddig folytatnia kell, míg megalapozott döntést nem tud hozni a szerződés megajánlott áron való teljesíthetőségéről

A D.342/2018. számú jogorvoslati eljárás a „Portaszolgálat ellátása az ELTE különböző épületeiben” tárgyú közbeszerzési eljárással szemben benyújtott kérelmek alapján került lefolytatásra. Az összegezés tanúsága szerint mindhárom rész nyertese az egyéb érdekelt lett. Az ajánlatkérő a kérelmezők előzetes vitarendezési kérelmei alapján – a bírálat Kbt. 80. § (4) bekezdése szerinti újrainyításával – indokolást kért az egyéb érdekelttől a 3-4. részszepontra tett megajánlásaira vonatkozóan. A benyújtott indokolást elfogadva az ajánlatkérő a vitarendezési kérelmeket elutasította, és fenntartotta eljárást lezáró döntését.

A Döntőbizottság a D.342/21/2018. számú határozatában a jogorvoslati kérelmeknek helyt adva megállapította, hogy az ajánlatkérő mindhárom rész kapcsán megsértette a Kbt. 72. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését, ezért megsemmisítette az ajánlatkérő eljárást lezáró, és azt követően hozott

¹¹ A kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 430/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet.

valamennyi döntését. A határozat indokolása rögzítette, hogy az egyéb érdekelt üzleti titokká nyilvánított indokolása valamennyi részre vonatkozóan tartalmazta a 3. részszerpontra tervezett teljes munkaidős létszámot, a minimálbér-előírásnak megfelelő havi munkabért és annak munkáltatói közterheit, a munkaruházat, valamint az ellenőrzés és az adminisztráció költségeit. Az indokolásban rögzítésre került továbbá a szabadság-betegszabadság miatti helyettesítés módja, valamint az, hogy a munkavállalók „időkeretes” foglalkoztatása miatt nem szükséges az Mt. szerinti pótlékfizetés, illetve hogy az egyéb érdekelt a munkavállalók egy részét állami munkabér-támogatással foglalkoztatja, melyből befolyó összeg fedezi a nem támogatással foglalkoztatott munkavállalók helyettesítésének költségeit. E körben az egyéb érdekelt csatolta az illetékes hatóságokkal kötött, bérköltség-támogatásra vonatkozó hatósági és támogatási szerződéseket, melyek tartalmazták az érintett munkavállalók adatait, valamint a támogatás tartamát és mértékét. A 4. részszerpontra vonatkozó indokolás egy órára vetítve tartalmazta a munkabért és közterheit, valamint a munkaruházat, az ellenőrzés és az adminisztráció költségeit, továbbá az „időkeretes” foglalkoztatásra vonatkozó hivatkozást. Az egyéb érdekelt az indokolásban mindkét részszerpont esetében kalkulált nyereséget. A Döntőbizottság a fent kifejtettekre hivatkozva hangsúlyozta, hogy az ajánlatkérő aránytalanul alacsony árra, és ezzel összefüggésben az indokolás megfelelőségére vonatkozó vizsgálati kötelezettsége kiterjed a munkajogi jogszabályok ajánlattevő általi betartásának vizsgálatára. Ebbe a körbe tartoznak különösen az Mt. szabályai, annak is az ajánlati árral leginkább összefüggő, a munka- és pihenőidőre, valamint a munkabérre vonatkozó előírásai. Ezen – a munkabérköltséget nagymértékben befolyásoló – szabályok ajánlattevő általi betartását akkor tudja az ajánlatkérő érdemben vizsgálni, ha az ajánlattevő erre vonatkozóan is minden tényt, adatot, kalkulációt a rendelkezésére bocsát az indokolásban. A Döntőbizottság megállapította, hogy a tárgyi esetben az egyéb érdekelt a fenti követelményeknek nem tett eleget, mivel indokolása a munkaidőre vonatkozóan csupán annyi információt tartalmazott, hogy teljes munkaidőben, munkaidőkeretben kívánja foglalkoztatni a munkavállalóit. Ebből következően az indokolás nem tartalmazott adatot a készenléti jellegű munkakörre, a munkaidő-beosztásra, így az irányadó

munkarendre vonatkozóan, melyek nagymértékben meghatározzák az adott munkáltató személyi alaphér és bérpótlékfizetési kötelezettségét, illetve azok mértékét, függetlenül attól, hogy a munkavállalókat munkaidőkeretben foglalkoztatják-e. Mindezek alapján nem volt megállapítható, hogy az egyéb érdekelt kalkulációja tartalmaz-e minden, a foglalkoztatással összefüggő bérköltség-elemet, különös tekintettel az éjszakai és a munkaszüneti napon történő munkavégzés esetén járó bérpótlékre. Ezek megállapíthatóságát, illetve ajánlatkérői vizsgálatát az indokolás azért sem tette lehetővé, mert arra sem tartalmazott információt, hogy a bértámogatásban részesülő munkavállalók bére milyen arányban fedezi a támogatásban nem részesülő portások munkabérét, illetve annak mely bérköltség-elemeire vonatkozik. Mindezek alapján megállapításra került, hogy az ajánlatkérő mind az egyéb érdekelt bérpótlékfizetési kötelezettségére, mind annak fedezetére, mind az esetleges keresztfinanszírozás vizsgálatára vonatkozóan akkor kerülhet abba a helyzetbe, hogy meggyőződésen alapuló megalapozott döntést hozzon a szerződés megajánlott áron való teljesíthetősége, vagyis az indokolás megfelelősége/meg nem felelősége, ezáltal az ajánlat érvényessége/érvénytelensége tekintetében, ha további kiegészítő indokolást kér az egyéb érdekelttől.

2.4. Az indokolás adatainak kiegészítő indokolásban való megváltoztatása az indokolás objektivitásának hiánya miatt az ajánlat érvénytelenségét vonja maga után

A D.4/2019. számú ügyvel szintén a 2.3. pontban megnevezett közbeszerzési eljárás volt érintett. Az ajánlatkérő a D.342/21/2018. számú határozat értelmében a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján kiegészítő indokolást kért a korábbi egyéb érdekelttől, a tárgyi ügy kérelmezőjétől. Az üzleti titokká nyilvánított indokolás benyújtását követően az ajánlatkérő az újabb összegezésben a kérelmező ajánlatát a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján mindhárom rész tekintetében érvénytelené nyilvánította.

Ezen döntéssel szemben a kérelmező jogorvoslati kérelmet nyújtott be, melyet a Döntőbizottság a D.34/19/2019. számú határozatával elutasított. A határozat indokolása szerint a kérelmező a kiegészítő indokolásában egyrészt szöveges magyarázatot adott, másrészt csatolta az ajánlatkérő által kiadott adatbekérő

minta szerint mindhárom részre és mindkét részszempontra vonatkozóan az ajánlati ár költségkalkulációját úgy, hogy minden esetben két verziót készített, egyet foglalkoztatási támogatások figyelembevételével, egy másikat pedig anélkül. Ezen dokumentumokon kívül mellékelte a bérköltség-támogatásra vonatkozó újabb hatósági szerződéseket, a munkavállalókkal kötött munkaszerződésüket és az ehhez kiadandó tájékoztatókat, a munkavállalók 3 havi munkaidőkeretre vonatkozó munkaidő-beosztásait. Csatolta továbbá az általa megbízott mérlegképes könyvelő nyilatkozatát, mely szerint a kérelmező a portás munkakört készenléti jellegűvé minősítette, illetve a kérelmező az általa bemutatott munkaidőkerettel és munkarenddel mentesül a bérpótlékok, ezen belül a munkaszüneti napi munkavégzésért járó pótlék megfizetése alól. Az ajánlatkérő a kérelmező ajánlatát érvénytelenné nyilvánító újabb összegezésében az érvénytelenséget megalapozó költségételként, illetve körülményként jelölte meg mindhárom rész tekintetében a következőket:

- a munkavállalók időkeretének és időbeosztásának átkalkulálása,
- egyes költségelemek, így az adminisztrációs költségek, az órára vetített bérköltség, a nyereség és a támogatások kalkulált összegének módosítása,
- az első indokolástól eltérően iparűzési adóval és nyereségadóval történő számolás,
- az első indokolásban rögzített, valamennyi munkavállaló esetében 8 órás foglalkoztatástól eltérően a vasárnapi munkavégzés során rész-munkaidős foglalkoztatással kalkulálás,
- valamennyi munkavállaló munkakörének készenléti jellegűvé minősítése ellentmondásban van az ide vonatkozó kiegészítő tájékoztatással.

A Döntőbizottság a munkavállalók létszáma, illetve a munkaidő mértéke és beosztása tekintetében megállapította, hogy a kérelmező az első indokolásban egyértelműen megjelölte, hogy teljes, azaz napi 8 órás munkaidőben kívánja foglalkoztatni a portaszolgálati feladatok ellátása során a munkavállalókat, míg a kiegészítő indokolásban rögzítette, hogy a 0-24 órás szolgálati helyeken vasárnapokon, kizárólag e napra beosztott, részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalókat kíván igénybe venni, és erre alapítva tervezte az alaphír egy főre és egy hónapra vetített költségeit. Az

adminisztrációs költségek és a nyereség vonatkozásában megállapítást nyert, hogy azok mértéke, ajánlati árhoz, illetve összköltséghez viszonyított aránya az eredetihez képest eltérést mutat a kiegészítő indokolás egyes részekre vonatkozó – akár támogatás figyelembevételével, akár anélkül készített – költségelemzéseiben.

A támogatás tekintetében megállapítható volt, hogy annak mértéke, illetve az érintett munkavállalói létszám az első indokoláshoz képest szintén változott, valamint hogy a kérelmező az ajánlatkérő kifejezett felhívása ellenére sem mutatta be azt, hogy a bértámogatásban részesülő munkavállalók bére milyen arányban fedezi a támogatásban nem részesülő portások munkabérét, illetve annak mely bérköltségelemeire vonatkozik. Az iparűzési adóval és nyereségadóval kapcsolatban rögzítésre került, hogy az első indokolásban nem kerültek feltüntetésre ezen költségelemek, míg a kiegészítő indokolásban már kalkulált velük a kérelmező. A Döntőbizottság a kérelmező azon ide vonatkozó előadása kapcsán, hogy az első indokolásban valamenyny költségre belekalkulálta az iparűzési és a nyereségadó tételét, rögzíti, hogy a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 15. § (3) és (7) bekezdései alapján az ajánlattevőknek az árindokolásaikban minden költséget ott kell kalkulálniuk, feltüntetniük, ahol az ténylegesen felmerül, ellenkező esetben a keresztfinanszírozás tervezésével az indokolás nem minősülhet objektív alapúnak. A valamennyi munkavállaló munkakörének készenléti jellegűvé minősítése kapcsán a Döntőbizottság megállapította, hogy ezen döntés ellentétes az ajánlatkérő 2018. május 8-ai kiegészítő tájékoztatásával, mely szerint a portás munkakör csak a 0-24 órás szolgálati helyeken minősíthető készenléti jellegűvé, míg a többi feladatellátási helyen nem. Megállapítást nyert továbbá, hogy a kérelmező – az ajánlatkérő kiegészítő indokoláskérésben rögzített felhívása ellenére – nem kalkulált a munkavállalók alaphírén felül a munkaszüneti napi munkavégzés után járó 100%-os, valamint a 15%-os éjszakai bérpótlékkal, holott azok az Mt. 140. § (2) bekezdése, illetve az Mt. 142. § (2) bekezdése alapján megilletik a munkavállalót, függetlenül attól, hogy teljes vagy részmunkaidőben, illetve hogy milyen mértékű munkaidőkeretben és milyen munkarendben foglalkoztatják. A Döntőbizottság rögzítette e körben, hogy a kérelmező által a kiegészítő indokoláshoz csatolt munkaszerződések nem tartalmaztak az Mt. 145. § (1)-(2) bekezdés szerinti bérpótlék-átalányra

vonatkozó megállapodást. Mindezek alapján megállapításra került, hogy az ajánlatkérő jogszerű döntést hozott, mikor mindhárom rész tekintetében érvénytelenné nyilvánította kérelmező ajánlatát, mivel a kérelmező a kiegészítő indokolásában

- nem vette figyelembe az ajánlatkérő kiegészítő indoklaskérésében foglaltakat,
- megváltoztatta az eredeti indokolásban kalkulált költségelemeket,
- nem vette figyelembe a dokumentáció részévé vált kiegészítő tájékoztatásban rögzített előírást, valamint
- figyelmen kívül hagyta az Mt. egyes rendelkezéseit.

A Döntőbizottság hangsúlyozta e körben, hogy az indoklás meg nem felelősége 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 módosítása, változtatása és egyéb számszaki eltérések miatt – nem megfelelő a kérelmező indoklása. Ilyen 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, viszont egyes költségtételek mértékének, valamint az összköltséghez és az ajánlati árhoz viszonyított arányának módosítása nem tekinthető objektív alapú indokolásnak. Az indoklás akkor megfelelő, ha abból az ajánlatkérő meg tudja állapítani a részletezett költségelemek alapján, hogy az ajánlati ár tartalmaz valamennyi jogszabályban és egyéb módon vállalt olyan kötelezettséget, amelynek figyelembevételével a kérelmező az ajánlati ára kialakításakor kalkulált. Az indoklásból ki kell tűnnie, hogy az egyes költségelemeket terhelő, kötelezően figyelembe veendő kiadásokat az ajánlattevő belekalkulálta az ajánlati árába. A Döntőbizottság megállapította, hogy azáltal, hogy a kérelmező figyelmen kívül hagyta az ajánlatkérő készenléti jellegű munkakörre vonatkozó előírását, bekövetkezett a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenné nyilvánítás általános oka, vagyis az ajánlat egyéb módon nem felelt meg a dokumentációban meghatározott feltételeknek. Azzal, hogy a kérelmező nem tartotta be az Mt. egyes előírásait,

megvalósult a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenség – a Kbt. 72. § (4) bekezdése és a Kbt. 73. § (4) bekezdése alapján beálló – speciális, külön nevesített esete, mikor az ajánlat nem felel meg a jogszabályokban meghatározott munkajogi követelményeknek.

A határozattal szemben a kérelmező keresetet terjesztett elő a Fővárosi Törvényszéknél, melyben elsődlegesen a határozat megváltoztatását kérte. A bíróság a 103.K.700.175/2019/10. számú ítéletében a keresetet, mint alaptalant elutasította. Az ítélet indoklása szerint helytállóan utalt arra az alperes határozatában, hogy az indoklás meg nem felelősége nem csak akkor állapítható meg, ha a megajánlott ár aránytalanul alacsony, hanem akkor is, ha az indoklás az adatok változtatása miatt nem megfelelő. Jelen esetben az ajánlati ár mögöttes tartalmát részletező indokolások egymásnak nem voltak megfeleltethetők, azok tartalmi eltérései miatt az ajánlatkérő el sem tudott jutni az ajánlati ár kirívóan alacsony voltának megítéléséhez. Az árindokolások tartalmából kitűnik, hogy a felperes figyelmen kívül hagyta az ajánlatkérő portás munkakör készenléti jellegűvé minősítésével kapcsolatos, a 2018. május 8-i kiegészítő tájékoztatásában foglaltakat, valamint az Mt. irányadó előírásai (és a kiegészítő árindokolás-kérés erre vonatkozó felhívása) ellenére nem kalkulált a munkaszüneti napi munkavégzés után járó, illetve az éjszakai bérpótlékkal, emiatt az ajánlat sem az ajánlatkérő konkrét szerzési igényének, sem pedig a munkajogi szabályozásnak nem felelt meg. A bíróság megítélése szerint az alperes helytállóan állapította meg, hogy az ajánlatkérő döntése nem volt jogsértő, a felperes ajánlata egyéb [Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pont] – illetve a munkajogi szabályoknak való meg nem felelés [Kbt. 73. § (4) bekezdés] miatti – okból mindhárom rész tekintetében érvénytelen.

A közbeszerzési szerződés tipizálása The classification of the public procurement contract

Dr. Papp Tekla, egyetemi tanár, tanszékvezető, NKE ÁNTK Civilisztika Tanszék

DOI: 10.37371/KEP.2020.4.2

Címszavak: közbeszerzés, polgári jog, közjog, szerződéstípus, elhatárolás

Absztrakt

A „szerződési dzsungelben” a szerződések tipizálása segítségével vághatunk utat („a szerződések potenciálisan határtalan tengerében kialakultak bizonyos szigetek”),¹ és ezért az általános szerződési séma és az egyedi szerződés közötti különös szint szerződéstípusok révén történő kialakításának jelentősége abban rejlik, hogy a kontraktusra alkalmazandó jog eldöntése céljából szükséges a megállapodásokat egy meghatározott szempontrendszer szerint megállapított kategóriákba besorolni.² Bárdos Péter és Menyhárd Attila szerint a szerződések minősítése – típusba sorolása – egyúttal a kötelezettségvállalás jogcímét is azonosítja, valamint a jog általi elismerést is megadja.³ Bíró György pedig a típusalkotás jelentőségét a jogalkotást és jogalkalmazást segítő csoportosításban látja.⁴

Abstract

This article has been prepared on the occasion of the 25th anniversary of the national public procurement system. The purpose of this article is to present the main objectives of the regulation and the milestones of the past 25 years that have played a role in the development of public procurement law. Four public procurement acts have been adopted in the past 25 years. This article provides an overview of the circumstances of the adoption of the acts, a summary of their main objectives and basic principles. There are several reasons of writing this short article: the contemporary tendencies of contract law, questions arising in legal literature of public law (e.g. use of Civil Code for public law contracts), and anomalies (e.g. there are no unified definitions), problems and one-sidedness (neglecting of newest relevant articles in private law).

¹ KUNCZ Ödön (1946): *A jog birodalma. bevezetés a jog- és államtudományba*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 60.

² A következő idézetek világítanak rá a legjobban a szerződések tipizálásának szükségességére: „First, classification is practically important. Without a good classification scheme, trying to find the law on a particular topic is like looking for books in an unsorted library. Second, and a related point, classification is intimately connected to knowledge. Learning the law, like learning biology or chemistry, is in large part a matter of learning classificatory schemes... Third, and of greatest significance, classificatory questions are morally important.... In the case of law, classification and morality are closely linked, because the most basic principle justice is that like cases should be treated alike... But to the extent that a classification scheme is accurate, it can help courts and other lawmakers to know which cases are alike and which are different.” ATIYAH, P. S. – SMITH, S. A. (2005): *Atiyah's introduction to the law of contract*. Clarendon Law Series, Clarendon Press, London, 29.; „First, the fact that contract law involves classification, explicit and implicit, tell us something about the systematic nature of legal reasoning. Secondly, the fact that we recognise classifications based on the status of contracting parties is testament to an important development in the modern law, namely that we no longer treat all parties as undifferentiated contractors (as business or as consumer contractors). Thirdly, the utility of particular classifications depends on our particular cognitive interest.” FURMSTON, M (2010): *The law of contract*. LexisNexis, London, 28-29.

³ BÁRDOS Péter – MENYHÁRD Attila (2008): *Kereskedelmi jog*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 357-358.

⁴ BÍRÓ György (2001): A szerződések rendszere a magyar polgári jogban. In: *Facultas Nascitur. 20 éves a jogászképzés Miskolcon*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 37.

Egy szerződés típusának eldöntésénél nem a szerződő felek által adott elnevezés, és nem a felek szóhasználata a meghatározó, hanem a kontraktus tartalmából és fogalmi elemeiből kell kiindulnunk a Ptk. kötetekre irányadó általános, és a szerződésekre vonatkozó közös és speciális szabályai alapján.⁵

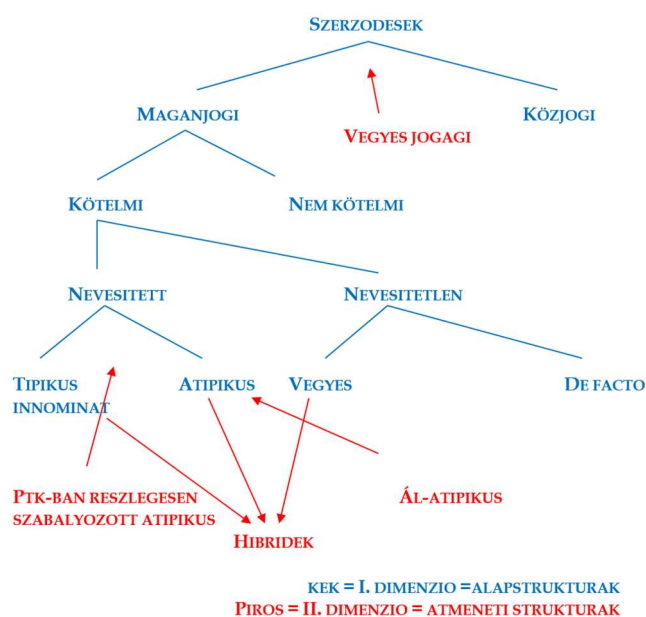
This is why we set up a classification scheme on contracts (like a reference system), then we briefly analyse the relationship of public law and private law; following this we examine definitions of public law, types of contracts and their features. Finally we come to conclusions in connection with the public procurement contract, and its characters.

I. Szerződéstípusrendszer

Törekedtünk egy olyan szerződéstípusrendszer kialakítására, amely alkalmas valamennyi szerződéstípus befogadására, visszatükrözi az egyre komplexebb valóságot és flexibilis a folyamatos változáshoz való alkalmazkodás szempontjából is. Álláspontunk szerint ezeknek a kritériumoknak akkor tudunk megfelelni, ha nem egyetlen szerződésklasszifikálási aspektus szerint csoportosítjuk a szerződéseket, hanem több követelmény figyelembevételével összetett, kétdimenziós feltételrendszert dolgozunk ki, ahol horizontális (jogági), vertikális (jogterületi, jogintézményi), kialakulási és szabályozási, elnevezésbeli, alanyi, közvetlen és közvetett tárgyi, alakszerűségi, szerződéskötési folyamattal kapcsolatos, tartalmi, megszűnési, gyakorisági nézőpontok, szinergiák játszanak szerepet.

Az alapstruktúrák (I. dimenzió) szerint a kontraktusokat köz- és magánjogi szerződésekre oszthatjuk fel, a magánjogi kategórián belül további alfajt képeznek a kötetmi jogi szerződések és a nem kötetmi jellegűek (pl.: a társasági szerződés, amely sui generis, organizációs: jogalanyt keletkeztető, és kooperációs: gazdaságszervező szerződés),⁶ a kötetmi jogi szerződéseket nevesített és nevesítetlen megállapodásokra tudjuk bontani:⁷ a nevesített szerződések közé tipikus és atipikus, a nevesítetlenek közé a vegyes és a de facto innominát kontraktusok tartoznak.⁸ Az átmeneti struktúrák (II. dimenzió) az I. dimenzió kategóriáinak határvonalán

elhelyezkedő, azokat elmosó, köztes kategóriájú megállapodásfajták.



1. számú ábra. Forrás: saját szerkesztés.

A Ptk. (2013. évi V. törvény, Hatodik Könyv, Harmadik Rész) tartalmazza a nevesített tipikus kontraktusokat. Az egyes szerződéstípusok közös magjuk szerint,⁹ a szerződés közvetlen tárgya: a megállapodás alapján kifejtendő magatartások szempontjából vannak csoportosítva,¹⁰ úgy, mint: tulajdonátruházó, vállalkozási típusú, megbízási típusú, használati, letéti, forgalmazási és

⁵ VÉKÁS Lajos (2016): *Szerződési jog. Általános rész.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 39.; BH 2005. 102.; EBH 2000. 331.

⁶ AUER Ádám – BAKOS Kitti – BUZASI Barnabás – FARKAS Csaba – NÓTÁRI Tamás – PAPP Tekla (2011): *Társasági jog.* Lectum Kiadó, Szeged, 54.

⁷ Ezt a fajta felosztást még a kínai szerződési jog is ismeri, lásd: JONES, W. C. – SHARPE, M. E. (1989): *Basic principles of civil law in China.* Inc., New York, 207.

⁸ PAPP TEKLA (2009): *Atipikus szerződések.* Lectum Kiadó, Szeged, 11-14.; VÖRÖS Imre (2004): *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I.* KRIM Bt., Budapest, 7.

⁹ Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. Szerk.: VÉKÁS Lajos (2008), Complex, Budapest, 866.

¹⁰ *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal.* Szerk.: VÉKÁS Lajos (2013), Complex, Budapest, 679.

jogbérleti, hitel- és számla-, biztosítéki, biztosítási, tartási és életjáradéki, valamint polgári jogi társasági szerződések.

A XX. század végén Magyarországon jelentkező gazdasági és joggyakorlati változások hívták életre az atipikus – a Polgári Törvénykönyvben nevesített kontraktusoktól eltérő – szerződések csoportját. Ezekre a szerződéses jogviszonyokra jellemző, hogy:

- az atipikus megállapodásoknak általában nincs magyar elnevezésük, hanem idegen eredetű nevük van (pl.: lízingszerződés, franchise-szerződés, koncessziós szerződés, szindikátusi szerződés, licencszerződés, merchandising szerződés, faktoring-szerződés), vagy bonyolult, a jogviszony lényegét nem a legprecízebben kifejező megjelölések (pl.: konzorciós szerződés, mint a fogyasztói csoportban való részvételre irányuló megállapodás; timesharing-szerződés, mint a szállások időben megosztott használati jogának megszerzésére irányuló szerződés) alatt kerültek szabályozásra;
- a Polgári Törvénykönyv „Egyes szerződések” része (Hatodik Könyv, Harmadik Rész) nem rendelkezik az atipikus kontraktusokról, ezek nem sorolhatóak az itt nevesített szerződéstípusokba. Megjegyzendő, hogy ez az ismérvi viszonylagos: a Ptk. rekodifikálása e tekintetben új helyzetet teremtett (lásd: az önálló kereskedelmi ügynöki szerződés, a pénzügyi lízingszerződés, faktoring-szerződés, franchise-szerződés vonatkozásában);
- a Ptk. 6:1. § (3) bekezdése és 6:59. §-a alapján, a típuszabadság¹¹ értelmében – a jogszabályba ütközés tilalmának betartásával – ezen megállapodások tetszőleges tartalommal köthetőek, és a szerződések általános szabályai (Ptk., Hatodik Könyv, Második Rész) rájuk is irányadóak;¹²

- az atipikus szerződések szabályainak kialakulásánál és kialakításánál fontos szerepük volt a külföldi gyakorlati és jogalkotási mintáknak, valamint a hazai szokásoknak (pl.: a timesharing-szerződés üdülőszövetkezeti formára épülő konstrukciója). Egy évtized vagy akár néhány év alatt az így kialakult jogi konstrukciók letisztultak és jogi szabályozást nyertek;
- e megállapodások kapcsán az európai jogfejlődésben jogközelítési, jogegységesítési törekvések figyelhetők meg (pl.: 2011/83/EU irányelv az üzlethelyiségen kívül és a távollévők között kötött szerződésekről, a 2008/122/EK irányelv a timesharingról), melyek eredményei az európai uniós jogharmonizáció által a magyar szabályozásban is tükröződnek;
- az atipikus szerződések számottevő közjogi „behatásnak”: közjogi jogi normák általi érintettségnek vannak kitéve;
- az atipikus szerződések kereskedelmi ügyletnek¹³ minősülnek;
- a szindikátusi, a konzorciós és a franchise-szerződés kivételével az atipikus szerződések törvényi (pl.: koncessziós szerződés, egészségügyi kezelési szerződés, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással kapcsolatos szerződések), kormányrendeleti (pl.: üzleten kívüli kereskedés, távollévők között kötött szerződések, timesharing-szerződés) szinten vagy implementált nemzetközi egyezmények (pl.: a faktoring és a lízing esetén) révén kodifikálva lettek, a licencszerződés, a merchandising szerződés és a PPP-szerződés pedig sporadikusan jelenik meg néhány jogszabályban;
- bár az atipikus kontraktusok egy részénél (szindikátusi szerződés, franchise-szerződés, operatív lízingszerződés) nincs alakszerű előírás,

¹¹ Erről részletesen lásd: TÖRÖK Éva (2013): *A szerződés létrehozásának alapkérdései*. hvgorac, Budapest, 14-27.; SZALMA József: A polgári és a kereskedelmi jog kapcsolata az új Ptk. fényében. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/10. 458.

¹² PÍT Pf. III. 20 272/2010/4.

¹³ Jogi lexikon. Főszerk.: LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos (2000), KJK Kerszöv, Budapest, 332.: „olyan, a gazdasági élet résztvevői, szereplői között létrejövő viszonytípus, amely a gazdasági fejlődés, a forgalmi élet gyors átalakulása miatt állandóan változik, bővül”; „ha a jogügyletben valamelyik fél szakértelem, szaktudás, hasonló jellegű ügyletek lebonyolítására vonatkozó ismeretek birtokában vesz részt, az ilyen féllel szemben támasztott magasabb követelmények, fokozottabb elvárások kifejezéséért ezek az ügyletek is kereskedelmiek”.

másik részüket (timesharing-szerződés, koncessziós szerződés, PPP-szerződés, faktoring-szerződés, pénzügyi lízingszerződés) pedig – jogszabályi rendelkezésnek megfelelően – írásba kell foglalni, a gyakorlat következetesen az írásbeliség mellett „tör lándzsát”: nem feltétlenül érvényességi kellékként, inkább biztonsági, bizonyíthatósági szerepe miatt;

- a részletes és pontos írásbeli megfogalmazásra törekvés vonta magával az általános szerződési feltételek alkalmazását¹⁴ és a blankettaszerződések használatát (például a licencia-, lízing-, faktoring- és franchise- szerződéseknél);
- az atipikus szerződések egyik pólusán – szerződő félként – általában egy vállalkozás¹⁵ jelenik meg, de a forgalmi élet kiterjedtebbé és komplexebbé válásával a szerződéses jogviszony mindkét alanya is lehet vállalkozás (pl.: távollévők között kötött szerződésnél, faktoring-szerződésnél, franchise-szerződésnél);
- az atipikus megállapodások hosszabb távú piaci kapcsolatokat szabályoznak, így általában tartós jogviszonyra irányulnak (kivéve: távollévők között kötött szerződés, üzleten kívüli kereskedés).¹⁶
- A csoportismérvek alapján jelenleg Magyarországon a szindikátusi szerződést, a PPP-szerződést, a távollévők között kötött szerződést, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással összefüggő szerződést, az üzlethelyiségen kívül kötött szerződéseket, a timesharing-szerződést, a konzorciós szerződést, a koncessziós szerződést, a licencszerződést, a franchise-szerződést, a

merchandising szerződést, a lízingszerződést, a faktoring-szerződést és az egészségügyi kezelési szerződést soroljuk az atipikusok közé.

- A modern szerződések egy részének minősítésére vonatkozóan dolgozták ki a „vegyes szerződés” (contractus mixtus) kategóriát:¹⁷ tipikusokból álló, többtípusú szerződések.¹⁸ Ebbe az osztályba azon megállapodások tartoznak, melyek több nevesített szerződés szolgáltatását többféle-képpen foglalják magukba:¹⁹
- vagy típusegyesítő szerződésről van szó (pl.: ajándékozással vegyes adásvétel), ahol más szerződések elemei vegyülnek, azaz nem állapítható meg, nem bontható szét, hogy melyik rendelkezés melyik szerződésből eredeztethető;
- vagy típuskombinációs szerződésről beszélünk (pl.: színházi szerződés, fuvarozással és vállalkozással vegyes letéti szerződés),²⁰ ahol más szerződések ismérvei nem vegyülnek egymással, hanem szétválaszthatóan, azonosíthatóan keverednek egy új szerződésben;
- vagy teljesen sajátos szolgáltatásra irányul a szerződés (pl.: a „házmesteri” tevékenység ellátására kötendő megállapodás), de más jellemzőiben nem nyújt specialitást, nem tér el a Ptk-beli szerződésektől.
- Az atipikus szerződések – aggálymentesen – nem sorolhatók be a vegyes szerződések egyik alfajába sem: az atipikus szerződések önálló, sui generis megállapodás-csoportot alkotnak, mivel vagy a vegyes szerződések valamennyi típusát magukba olvasztják, vagy egyiket sem; tehát a vegyes szerződések és az atipikus szerződések

¹⁴ Erről részletesen lásd: LESZKOVEN László: Az általános szerződési feltételek útján létrejövő szerződések. *Gazdaság és Jog*, 2014/10. 3-9.

¹⁵ Ptk. 8:1. § (1) bek. 4. pont.

¹⁶ Lásd még: *Előadásvázlatok a kötelmi jog különös részéből*. Szerk.: SÁNDOR István (2011), Patrocinium, Budapest, 192-193.

¹⁷ SZLADITS Károly (1933): *A magyar magánjog vázlatja, II. rész*. Grill K. Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 174.; EÖRSI Gyula (1984): *A szerződések rendszere*. In: EÖRSI Gyula – KEMENES Béla – SÁRÁNDI Imre – VILÁGHY Miklós: *Kötelmi jog, Különös rész*. Tankönyvkiadó, Budapest, 6-8.; NOVOTNI Zoltán (1977): *Magyar polgári jog, Kötelmi jog, Különös rész*. Tankönyvkiadó, Budapest 90.; VÉKÁS Lajos (1977): *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 90.; VÉKÁS Lajos (1975): *A szerződéstípusok válságjelenségeiről*. *Jogtudományi Közöny*, 1975/12. 704.

¹⁸ SZLADITS Károly (1935): *A magyar magánjog vázlatja*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 175.

¹⁹ Fővárosi Ítéletábrla 17. Pf. 20 615/2010/3.

²⁰ Budapest Környéki Törvényszék G.40.147/2010/38.

nem azonos kategóriák: az atipikus csoport több (vegyes típusfajták ötvözése) és más (ugyanakkor e fajtákba való besorolhatatlanság), egy új szerződési minőség. Leszkoven László szerint az atipikus szerződések közös jellemvonása az önállóság, a specializáció, a „különtség” a megállapodás valamelyik ismérve kapcsán, a nem megszokott szerződési érdekek kielégítése.²¹

A de facto innominát kontraktusok általában „Megállapodás” cím alatt jelennek meg, nem tartós jogviszonyt szabályoznak, hanem egyszeri (nem rendszeresen felmerülő) speciális jogügyletet fednek le. Az atipikus szerződésektől eltérően nincs elnevezésük, nem olyan elterjedtek, hanem egyedi, kivételes kontraktusok, normatív szabályozás nélkül.²² A Ptk. szerződésekre vonatkozó közös szabályainak alkalmazásával rendezhetőek az innominát szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek (lásd példaként egy szolgálatához közel álló, de haszonkölcsönnek nem minősíthető megállapodás kapcsán,²³ vagy a kezességnek nem minősülő sajátos kötelezettségvállalás).²⁴

Megjelentek az atipikus és a vegyes szerződések közötti éles határvonalat „elmosó”, relativizáló ún. ál-atipikus szerződések. Az „ál-atipikus” szerződések közé olyan kontraktusok sorolhatók, amelyek a megállapodások elnevezése és tartalmának megfogalmazása alapján azt a látszatot keltik, mintha az atipikus szerződések néhány csoportismérvének megfelelénének, valójában pedig vagy vegyes szerződésnek minősíthetők, vagy valamelyik nevesített szerződésnek feleltethetők meg. Ide sorolható például a disztribútori szerződés (az új Ptk. ezt a szerződési konstrukciót másként közelíti meg: forgalmazói kontraktusként közvetítői szerződésnek

tekinti...),²⁵ vagy a dealeri, az outsourcing- és a befektetési szerződések.

Megfigyelhető a vegyes szerződések alfajainak keveredése is („hibridek”), különösen a típuskombinációs és a sajátos szolgáltatásra irányuló altípusok vonatkozásában; a bírói gyakorlatban az alábbi variációk voltak „tetten érhetőek”:

- határozott időre kötött, plakát kihelyezésére vonatkozó megbízási szerződéssel vegyes albérleti szerződés,²⁶
- parkolási rendszer bevezetésére, használatára és üzemeltetésére kötött kontraktus felhasználati, haszonbérleti elemeket is hordozó, a franchise-szerződéshez hasonló komplex jogviszonyt lefedő vegyes megállapodás.²⁷
- A tipikus és az atipikus megállapodások csoportjai között,
- egyrészt átmeneti képződményként (vegyes szerződésként) ezek mixtúrája („hibrid”) tűnt fel: így a számítógépes program (szoftver) hasznosítására köthető megállapodás, mely vállalkozási, bérleti, haszonbérleti és lízingszerződési elemeket is tartalmazhat;²⁸
- másrészt pedig a néhány atipikus szerződés egy-egy alfaja, vagy kisebb szegmense részleges szabályozásra került a Ptk-ban (franchise-, faktoring-, pénzügyi lízingszerződés).

A szerződések területén jogági „keveredés” is megfigyelhető: napjainkra számos vegyes jogági megállapodás alakult ki, például közszolgáltatási szerződés, közbeszerzési szerződés, támogatási szerződés.²⁹ Ezekben az esetekben nem a szerződés közvetlen tárgya

²¹ LESZKOVEN László: *Nevesítés? Tipizálás? Atipikus gondolatok az új Polgári Törvénykönyv kapcsán.* (2013. 12. 05-én, Szegeden, az „Atipikus szerződések” hallgatói fórumon elhangzott előadás).

²² SZUDOCZKY Rita (2000): A szerződési rendszer (A Polgári Törvénykönyvben nem nevesített szerződések helye a szerződési rendszerben). In: A Polgári Jogi Tudományos Diákkör Évkönyve 1998-1999. ELTE ÁJK, Budapest, 125.; NIZSALOVSKY Endre (1949): *Kötelmi jog. Általános tanok.*, MEFESZ Jogász Kör, Budapest, 225-226.

²³ LB Pfv. I/A. 20.446/2001.

²⁴ BH 1992. 239.

²⁵ Erről részletesen lásd: PAPP Tekla: A disztribútori szerződés. *Gazdaság és Jog*, 2010/5. 14-19.

²⁶ LB Pfv. XI. 20.314/2006. (BH 2007. 332.).

²⁷ SZIT-H-GJ-2008-89.

²⁸ Fővárosi Ítéltábla 5. Pf. 21. 373/2006/3.

²⁹ PAPP Tekla: A támogatási szerződés I. *Céghírnök*, 2012/6. 12- 14 és A támogatási szerződés II. *Céghírnök*, 2012/7. 3-6.

(a szolgáltatás) alapján minősíthetők a kontraktusok vegyesnek, hanem aszerint, hogy több jogági jogi normái alkalmazandóak rájuk, melyek a szerződés teljes dinamikáját meghatározzák: speciális közjogi reguláció vonatkozik rájuk a szerződéskötéstől a szerződés megszűnésig terjedően, párhuzamosan a Ptk. közös szerződési előírásaival, melyek szubszidiárius jelleggel irányadóak.

Meglátásunk szerint a gazdasági és társadalmi viszonyok változásai és a globalizáció eredményezte átalakulások a szerződések területén a de facto innominát kontraktusok irányából induló és a nevesített tipikus szerződések felé mutató fejlődést generálnak: a megelőzően még fel nem merült megállapodások először de facto innominát szerződésként tűnnek fel, majd rendszeressé válásukkal a vegyes (pl.: befektetési szerződés) vagy az atipikus szerződések (pl.: a fogyasztói csoport létrehozására és működtetésére irányuló konzorciums szerződés) közé sorolódnak, és végül – nem annyira gyakoriságuk, mint inkább – jogalkotói szándék folytán bekerülhetnek a Ptk-ba (pl.: az ál-atipikus, vegyes szerződésnek minősülő disztribútori szerződés,³⁰ vagy az eddig még csak a de facto innominát megállapodásként feltűnt, az új Ptk-ba bizalmi vagyonekezelésként bekerült kontraktus).³¹

A fentiekből is látható, hogy a szerződési jog a levert cölöpök (a tipizálási szempontok) között folyamatos, állandó alakulásban, változásban van.

II. A közjog szerződéseiről³²

2.1 Szemantikai észrevételek

Magyary Zoltán a közigazgatás cselekedeteit szakirányú aktusokra, szervi aktusokra és közigazgatási jogi aktusokra bontja, az utóbbiban helyezi el a közigazgatási jogi szerződéseket (két közigazgatási jogi személy közötti közigazgatási tárgyú szerződés).³³

Szamel Lajos felváltva és szinonimaként használja az államigazgatási és a közjogi szerződés kifejezéseket.³⁴ Ádám Antal,³⁵ Szilágyi István³⁶ és Olajos István³⁷ is közjogi szerződés kategóriával dolgozik, azonban míg az előbbieket ezt gyűjtőfogalomként értik (ennek körébe sorolva a közigazgatási szerződést), addig utóbbi a közigazgatási szerződést meg sem említi.

Közszerződés elnevezéssel él Petrik Ferenc³⁸ és Horváth M. Tamás,³⁹ míg közigazgatási szerződés definíció használatos Patyi Andrásnál és Varga Zs. Andrásnál,⁴⁰ Fazekas Mariannál és Ficzere Lajosnál,⁴¹ Bándi

³⁰ Ptk. 6:372-375. §§.

³¹ Ptk. 6:310-330. §§.

³² PAPP Tekla: A közigazgatási szerződés egy magánjogász szemszögéből. *Jogtudományi Közlöny*, 2018/7-8. 313-323.

³³ MAGYARY Zoltán (1942): Magyar közigazgatás, A közigazgatás szerepe a XX. század államában, A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 587-588.

³⁴ SZAMEL Lajos: A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata, Az államigazgatási szerződés. *Állam és Igazgatás*, 1984/6. 522-541.

³⁵ ÁDÁM Antal: A köztestületek és a közjogi szerződések a postmodern társadalom és állam kapcsolataiban. *Acta Humana*, 1995/21. 16-30.; ÁDÁM Antal: A közjogi szerződésekről. *Jura*, 2004/1. 5-17.; ÁDÁM Antal: A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés. *Magyar Közigazgatás*, 2005/5. 267-275.

³⁶ SZILÁGYI András: Hatósági szerződések Magyarországon. *Jura*, 2005/2.135-136.

³⁷ OLAJOS István (2011): A közjogi szerződés mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazás egy útja. *Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXIX., Miskolc, 503-514.

³⁸ PETRIK Ferenc: Közszerződés a közjog és a polgári jog határán. *Gazdaság és Jog*, 2005/11. 3-7.

³⁹ HORVÁTH M. Tamás: Csendes fordulat, A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politika változásának eredete és hatása. *Jogtudományi Közlöny*, 2013/4. 173-183.

⁴⁰ PATYI András – VARGA Zs. András (2013): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Szerk.: VARGA Zs. András, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 248-250.

⁴¹ *Magyar közigazgatási jog, Általános rész*. Szerk.: FICZERE Lajos (1998), Osiris Kiadó, Budapest, 317-322.; *Magyar közigazgatási jog, Általános rész*. Szerk.: FAZEKAS Mariann – FICZERE Lajos (2006), Osiris Kiadó, Budapest, 303-309.

Gyulánál,⁴² Bencsik Andrásnál,⁴³ a ReNEUAL Modell Szabályok értékelőinél,⁴⁴ és újfent Horváth M. Tamásnál.⁴⁵

Érzékelhetően nem egységes a közjogi szakirodalom a terminológia kérdéskörében, ahogy a bírói gyakorlat sem (mind a három elnevezés használatára van példa),⁴⁶ míg ezzel a témával foglalkozó magánjogászok: Harmathy Attila,⁴⁷ Török Gábor⁴⁸ és Strihó Krisztina⁴⁹ alapvetően a közigazgatási szerződés definícióval dolgoznak.

2.2 A közigazgatási szerződés jellemzői

Szakirodalmi konszenzus az alábbi ismérvek vonatkozásában alakult ki:

- a) a szerződés egyik alanya mindig közigazgatási szerv, vagy közjogi jogi személy;
- b) a szerződés tartalmát csak közigazgatási szerv állapíthatja meg közjogi (alapvetően kógens) jogszabályok alapján;

- c) a megállapodás célja közszolgáltatás nyújtása, biztosítása, közfeladat ellátása, közcél megvalósítása;
- d) a közigazgatási szerv egyoldalú cselekményével módosíthatja, megszüntetheti a szerződést, szankcionálhatja a másik fél szerződésszegését (elő-/többletjogok);
- e) a szerződésből eredő jogviták közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoznak.⁵⁰

További nem konszenzusos ismérv-adalékok:

- rendszeres törvényességi felügyelet érvényesülése a közigazgatási szerződés vonatkozásában,⁵¹
- alá-, fölérendeltség eltűnése a szerződő felek között (mellérendeltség),⁵² ezen kritériummal nem értünk egyet, nézetünk szerint azon álláspontok helyesek, amelyek szerint nincs teljes körű egyenjogúság⁵³ a szerződés alanyai között, azonban speciális, együttműködési jellegből adódó kezdetleges partneri viszony igen;⁵⁴

⁴² BÁNDI Gyula (2006): Az együttműködés elve a környezetvédelemben és a közigazgatási szerződés. In: Lőrincz Lajos-jubileum, 27-34.

⁴³ BENCSIK András: A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre. *Jura*, 2009/2. 191-198.

⁴⁴ KOVÁCS László - VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta - SZILVÁSY György Péter - KOI Gyula - IVÁN Dániel (2017): A közigazgatási szerződések. In: Közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban - a ReNEUAL Modell Szabályok értékelése, Szerk.: PATYI András - BOROS Anita, *Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás*, 2017/2. különszám 134-179.

⁴⁵ HORVÁTH M. Tamás: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 2005/3. 142-147.

⁴⁶ Közjogi szerződés: EBH 2005. 1231., BH 2005. 295.; közszerződés: KGD 1997. 15., BH 1997. 208.; közigazgatási szerződés: KGD 2015. 90.

⁴⁷ HARMATHY Attila (1989): *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Akadémiai Kiadó, Budapest

⁴⁸ TÖRÖK Gábor (2006): A közigazgatási szerződés. In: Lőrincz Lajos-jubileum, 427-429.

⁴⁹ STRIHÓ Krisztina: Nem magánjogi (közjogi) szerződések: a közigazgatási szerződés és a hatósági szerződés. In: Atipikus szerződések, Szerk.: PAPP Tekla, Opten Informatikai Kft., Budapest, 461-467.

⁵⁰ A felsorolt közigazgatási szerződési jellemzők megegyeznek a Jogi Lexikonban (Budapest, KJK-Kerszöv, 1999. 366-367.) feltüntetett ismérvekkel. A fogalmi ismérvek HARMATHY i.m. 13., 31., 125., 14.; MOLNÁR Miklós - M. M. TABLER: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. *Magyar Közigazgatás*, 2000/10.; 597-610.; BERÉNYI Sándor (2006): *A közigazgatási aktus*. In: *Magyar közigazgatási jog, Általános rész*, Szerk.: FAZEKAS Marianna - FICZERE Lajos (2006), Osiris Kiadó, Budapest, 303.; ÁDÁM (2004) i.m. 6-7.; SZAMEL (1984) i.m. 536. 538.; PETRIK Ferenc: A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés. *Magyar Közigazgatás*, 2005/5. 268.; ÁDÁM (1995) i.m. 28.; PETRIK (2005. GJ) i.m.7.; OLAJOS (2011) i.m. 503., 504., 510-511.; PATYI - VARGA (2013) i.m. 250.; BÁNDI (2006) i.m. 32.; TÖRÖK (2006) i.m. 428.; HORVÁTH M. (2005) i.m. 142.; BENCSIK (2009) i.m. 192.; STRIHÓ (2015) i.m. 462.; PATYI - BOROS (2017) i.m. 138. alapján kerültek kialakításra.

⁵¹ ÁDÁM (2004) i.m. 7.; STRIHÓ (2015) i.m. 462.; PETRIK (2005. GJ) i.m. 8.

⁵² OLAJOS (2011) i.m. 511.; HORVÁTH M. (2005) i.m. 142.

⁵³ TÖRÖK (2006) i.m. 428.

⁵⁴ PATYI - VARGA (2013) i.m. 249.

- szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűsége (szinallagma) nem jellemző a közigazgatási szerződésre;⁵⁵
- nyilvánosság és többletgarancia biztosítása a nem közjogi szerződő fél számára,⁵⁶ ezen ismérvek kapcsán az első meglétét vitatjuk, a második kapcsán pedig hangsúlyozandó, hogy a bírói kontroll igénybevételének lehetősége magánjogi szempontból nem többletbiztosíték, hiszen a Ptk. Bevezető rendelkezéseiben⁵⁷ rögzített, alapelvi jelentőségű jogérvényesítési mód.
- Petrik Ferenc hatósági határozatot pótló, fejlesztési, támogatási és szervezet alakító közszerződések határol el egymástól;⁶⁰
- Patyi András és Varga Zs. András a közigazgatási jogviszonyokon belül mellérendeltségi jellegű jogviszonynak tekintik a közigazgatási szerződést azzal, hogy a kooperációs megállapodások, továbbá közigazgatási szervek közötti, valamint a közigazgatási szerv és egyéb szerv közötti kontraktusok tartoznak ide;⁶¹

A fenti szintetizáló összefoglalóból egyértelműen leszűrhető, hogy a közigazgatási szerződés ismertetett jegyei távol esnek a magánjogi szerződések jellemvonásaitól.

2.3 Típusai

A közigazgatási szerződés kategóriájába sorolható/sorolandó kontraktusok tekintetében elég nagy zűrzavar uralkodik a közjogi szakirodalomban. Fellelhetőek a rendszerezés igényével készített kategorizálások, ezen kívül felsorolásszerű ismertetések és fragmentált megközelítések⁵⁸ is.

Az átfogó és szisztematikus típusartalom megállapításánál nem található átfedés az egyes álláspontok között:

- Szamel Lajos államigazgatási szervek vagyoni és nem vagyoni tárgyú megállapodásai, valamint a közigazgatási hatóságok által kötött egyezségeken alapuló szerződések között tesz különbséget;⁵⁹
 - Bándi Gyula a közigazgatás önkéntes megállapodásait veszi górcső alá: szabályozási, jogkövetési, szabványosítási, jogvitás helyzetet megelőző és a magatartási kódex altípusokra osztva ezeket.⁶²
- A közigazgatási szerződés altípusaiba a következő „listák” kialakítására került sor (amelyek között már van megegyezés is):
- a) közhatalmi szervek és egyházak illetékes szervei közötti, politikai pártok, Országos Érdekegyeztető Tanács, önkormányzatok közötti, önkormányzat és rendőrség közötti, társadalmi bázisú szervezetekkel kötött közjogi szerződések, a közbeszerzési szerződés, az egészségügyi szolgáltatások finanszírozására szolgáló szerződések, közoktatási megállapodások, közigazgatási szerv és ügyfél közötti közigazgatási szerződés, vegyes természetű közjogi szerződések (pl.: privatizációs, sportjogi etc.);⁶³
 - b) önkormányzatok társulási megállapodásai, Országos Egészségbiztosítási Pénztár finanszírozási szerződesei, önkormányzat és rendőrség közötti, közszolgáltatások átruházását célzó,

⁵⁵ PETRIK (2005. GJ) i.m. 7.; Ellenvéleményen: OLAJOS (2011) i.m. 511.; álláspontom szerint, ezzel kapcsolatban az a mérvadó, hogy milyen szerződéseket sorolunk a közigazgatási szerződés kategóriájába, mert hatósági szerződésnél a szinallagma fel sem merül.

⁵⁶ HORVÁTH M. (2005) i.m. 143.; OLAJOS (2011) i.m. 511.

⁵⁷ Ptk. 1:6. §.

⁵⁸ OLAJOS (2011) i.m. 512-513.

⁵⁹ SZAMEL (1984) i.m. 537.

⁶⁰ PETRIK (2005) i.m. 270-275.

⁶¹ PATYI-VARGA (2013) i.m. 248.

⁶² BÁNDI (2006) 31.

⁶³ ÁDÁM (2004) i.m. 7-17.; STRIHÓ (2015) i.m. 463.

koncessziós, közbeszerzési és hatósági szerződések;⁶⁴

- c) koncessziós, közüzemi hálózatok üzemeltetési, közszolgáltatási, közbeszerzési szerződések, törvény alapján önkormányzati rendelettel szabályozott szerződészerű viszonyok, közoktatási és közművelődési megállapodások, szociális szolgáltatást nyújtóval kötött és egészségügyi ellátási szerződések, finanszírozási szerződés, Országos Egészségügyi Pénztár és az önkormányzatok közötti egészségügyi szakellátási kötelezettséget meghatározó kapacitásléköltési megállapodások;⁶⁵
- d) közbeszerzési, privatizációs, közigazgatási együttműködési, közfeladat ellátásáról szóló és támogatási szerződések (eldöntetlenül hagyva a koncessziós és a közszolgáltatási szerződések besorolását).⁶⁶

A legszűkebb kategóriájú, sajátos közigazgatási szerződésnek a hatósági szerződést tekintik,⁶⁷ amely magánjogi értelemben egyáltalán nem minősül szerződésnek,⁶⁸ ezt a kapcsolódó, gyér számú közzétett bírósági eseti döntés is alátámasztja.⁶⁹

A ReNEUAL Modell Szabályok közigazgatási szerződésnek az uniós hatóság/EU szervek és magánjogi jogalanyok közötti megállapodások, a tagállami igazgatás ilyen jellegű tevékenysége révén keletkező szerződéseket tekintik.⁷⁰

III. A közbeszerzési szerződés tipizálása

Magyarországon már a közbeszerzési jog természetéről való vélekedés is vita tárgyát képezi:

- sajátos kapocs a köz- és magánjog határán;⁷¹
- keresztülfekvő jogág;⁷²
- eljárási normák összességéként közjogi jellegű;⁷³ azonban a Ptk. szubszidiárius jelleggel való alkalmazhatóságát nem vonják kétségbe.⁷⁴

A közbeszerzési szerződés besorolásának sokféle és bizonytalan megítélése egyrészt ered a közigazgatási szerződés definíciójának és kategóriájának (típusainak) honi kidolgozatlanságából, másrészt az Európai Unió

⁶⁴ BERÉNYI (2006) i.m. 307-309.

⁶⁵ HORVÁTH M. (2005) i.m. 143-144.; STRIHÓ (2015) i.m. 462-463.

⁶⁶ OLAJOS (2011) i.m. 506.

⁶⁷ TÖRÖK (2006) i.m. 429.; PATYI-VARGA (2013) i.m. 252. ; BENCSIK (2009) i.m. 193-196.; FARKAS Erika: A hatósági szerződés. *Polgári Jog*, 2012/1. 20-23.; STRIHÓ Krisztina: A hatósági szerződésről – szerződés? In: *A szerződés interdiszciplináris megközelítésben, Lectiones Iuridicae*, Szerk.: PAPP Tekla (2012), Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 59-65.; TILK Péter: A hatóság döntései és a hatósági szerződés az új eljárási törvény alapján. *Magyar Jog*, 2006/2. 85-94.

⁶⁸ Ebben a vonatkozásban mindenben egyet értek STRIHÓ Krisztinának az általam szerkesztett *Atipikus szerződések* című könyvben közzétett, a hatósági szerződést magánjogi szempontok alapján elvégzett elemzése tartalmával és eredményével; lásd: STRIHÓ (2015) i.m. 464-472.

⁶⁹ BDT 2013. 2870.; KGD 2014. 15.; KGD 2015. 90.; KGD 2017. 76.; BDT 2017. 3631.

⁷⁰ PATYI - BOROS (2017) i.m. 135., 177., ennek némiképp ellentmondva 138-139.

⁷¹ GYULAI-SCHMIDT Andrea (2014): Közös magánjogi elemek a megújult társasági jogban és a közbeszerzésben. In: *Megújulás a jogi személyek szabályozásában: tanulmányok az új Ptk. köréből*, KRE ÁJK, Budapest, 194.; EBH 2016. P.7.

⁷² TARKÓ Izabella (2018): *A szerződési szabadság érvényesülése a közbeszerzési szerződésekben*. XII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, KRE ÁJK, Budapest, 449.

⁷³ JUHÁSZ Ágnes (2009): A közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó szerződés. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Series Juridica et Politica*, 2009/2. 521.; Kúria joggyakorlat elemző csoportjának véleménye 2015. EL.II. JGY.E.1.1.

⁷⁴ Kbt. 2. § (8) bek.; GYULAI-SCHMIDT i.m. 194.; BOROS Anita – TÁTRAI Tünde (2011): *Közbeszerzés kommentár*. Complex Kiadó, Budapest, 379-380.; KÉRI Krisztina: A közbeszerzési szerződések jellemzői I. rész. *Közbeszerzési Szemle*, 2017/11. 52.; BH 2016. 337.; KGD 2017. 31.; KJD 2019. 14.

vonatközo jogalkotása⁷⁵ e tárgyú közömbösségéből. Az Európai Unió közbeszerzési szerzödésekkel kapcsolatos megközelítését az Európai Unió Bírósága⁷⁶ (és ennek nyomán a magyar közbeszerzési szakirodalom⁷⁷ is) funkcionális értelmezésnek minősíti, amely szerint a közbeszerzési szerződés tagállami jogszabályok szerinti megítélése nem releváns⁷⁸ (beleértve a magánjog vagy a közjog körébe való besorolását is);⁷⁹ lényeges ismérvek az írásbeliséget (kötelező alakszerűség), a fogalmilag visszterhességet és a közvetlen tárgy (építési beruházás kivitelezése, áru szállítása, szolgáltatás nyújtása) meghatározottságát tekintik. Ebből adódnak az eltérő tagállami tipizálások,⁸⁰ és az arra épülő különféle szabályozási és jogorvoslati rendszerek is.⁸¹ Mindezt árnyalja az is, hogy nemzetközi összevetésben megállapítható, hogy az angol jog nem ismeri a magánjogi és közjogi megkülönböztetést a szerződési

jogban, a holland jog a két jogágot szigorúan elkülöníti egymástól azzal, hogy a közjogi szereplők kontraktuális jogviszonyainak nagy részét vegyes szerződésnek tekinti, ezzel szemben Franciaországban és Németországban nagy tradíciója van a közigazgatási szerződésnek,⁸² a dán jog használja a magánjogi és közjogi szerződés kifejezéseket, azonban a 'public (law) contract' kategóriája nem kidolgozott (típusa, tárgya bizonytalan, csak az adott, hogy az egyik szerződő fél közjogi személy).⁸³

A 2.3. pontbeli csoportosítások egyik konklúziója a koncessziós, közbeszerzési, közszolgáltatási és támogatási szerzödések jogági jellegének eltérő megítélése a magánjogi besorolásukhoz képest; ennek kapcsán mind a magyar szerződési rendszerről fentebb kifejtetteket fenntartjuk (a koncessziós szerződés atipikus,

⁷⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU Irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről 2.cikk (1) bek. 5. pont; Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU Irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről 2. cikk 1. pont; Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK Irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerzödésekodaitelési eljárásainak összehangolásáról 1. cikk (2) bek. a) pont; Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK Irányelve (2004. március 31.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról 1. cikk (2) bek. a) pont; ennek megfelelően a magyar jogszabály sem ad támpontot, lásd: 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről (továbbiakban: Kbt.) 3. § 24. pont

⁷⁶ C-327/82.

⁷⁷ *Magyarázat az EU közbeszerzési jogához*. Szerk.: DEZSŐ Attila (2015), Wolters Kluwer, Budapest, 273.; SZIRBIK Miklós: *Az EUB ítélete a közbeszerzési szerzödésekről és a helyi önkormányzatok társulásairól. Jogesetek Magyarázata*, 2011/4.

⁷⁸ A magyar közbeszerzési szakirodalom egy része ennek megfelelően nem foglalkozik a közbeszerzési szerződés típuskategorizálásával, lásd: DEZSŐ i.m.; BOROS – TÁTRAI i.m.; *Közbeszerzés. Complex*, Budapest, 2007.; NÉMETH Anita (2012): *A közbeszerzési szerzödések és az érvénytelenség*. In: *Jogi tanulmányok 2012 I. kötet*, ELTE ÁJK doktori iskoláinak III. konferenciája 2012. április 20., ELTE ÁJK, Budapest, 445-456.; FARKAS István (2008): *Közbeszerzési szerzödések. Közbeszerzési közlemények*, Magyar Közbeszerzési Társaság, Budapest, 1-24.; NAGY Ágnes (2010): *Közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződés. Közbeszerzési közlemények*, Magyar Közbeszerzési Társaság, Budapest, 1-24.

⁷⁹ C-399/98.; C-536/07.

⁸⁰ VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta (2012) *A közigazgatás szerzödéseinek típusai az EU-ban és Franciaországban*. In: *Jogi tanulmányok 2012 2. kötet*, ELTE ÁJK doktori iskoláinak III. konferenciája 2012. április 20., ELTE, Budapest, 423-435.

⁸¹ 3191/2019. (VII. 16.) AB határozat.

⁸² Beale, H. – Fauvarque-Cosson, B. – Rutgers, J. – Tallon, D. – Vogenauer, S. (2010): *Cases, materials and text on contract law*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 160-167.

⁸³ ULFBECK, V. (2016): *The liability of public authorities in Denmark*. In: *The liability of public authorities in comparative perspective*, Szerk.: OLIPHANT, K., Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland, 108.

magánjogi kontraktus;⁸⁴ a közbeszerzési,⁸⁵ a közszolgáltatási és a támogatási szerződések vegyes jogági megállapodások, melyekben eltérő mértékű közjogi dominancia érvényesül),⁸⁶ mind az ezeket a szerződéseket monografikusan feldolgozó, részletes analízist nyújtó munkákban (lásd: előző két lábjegyzet) leírtakkal egyet értünk.

Az eddig kifejtettek alapján a közbeszerzési szerződés (az Európai Unió által harmonizált beszerzési rendszer

kontraktuális kerete) a közjog és a magánjog mezsgyéjén elhelyezkedő, közjogi jellegzetességeket magán viselő, azonban alapvetően magánjogi dominanciájú megállapodás. Azonban a közbeszerzési szerződés jogági besorolása napjainkban sem egyértelmű: magánjogi,⁸⁷ vagy vegyes jogági⁸⁸ („kettős kötődésű”)⁸⁹ kontraktus, ezen kívül közigazgatási jogi szerződési⁹⁰ felfogások⁹¹ is megjelentek a jogi szakirodalomban.

⁸⁴ PAPP Tekla (2006): *A koncesszió*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 16-19.; PAPP Tekla – BALOG Balázs: *A koncessziós szerződés*. In: *Atipikus szerződések*, Szerk.: PAPP Tekla (2015), Opten Informatikai Kft., Budapest, 2015. 272-274.

⁸⁵ 2017. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról 68-75. §§ indokolása: A közbeszerzési szerződés nem közigazgatási szerződés.

⁸⁶ JUHÁSZ Ágnes: *A közbeszerzési szerződés*. In: *Atipikus szerződések*, Szerk.: PAPP Tekla (2015), Opten Informatikai Kft., Budapest, 473-529.; AUER Ádám: *A közszolgáltatási szerződés*. In: *Atipikus szerződések*, Szerk.: PAPP Tekla (2015), Opten Informatikai Kft., Budapest, 530-549.; PAPP Tekla: *A támogatási szerződés*. In: *Atipikus szerződések*, Szerk.: PAPP Tekla (2015), Opten Informatikai Kft., Budapest, 2015. 550-561.

⁸⁷ JUHÁSZ Ágnes (2014): A közbeszerzésről másképpen, közjog és magánjog határán. Szeged, Lectum Kiadó, 20-24., 182-189.; Juhász Ágnes „A közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó szerződés” *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Series Juridica et Politica*, 2009/2., 521-549. pp.; Juhász Ágnes „A közbeszerzési szerződés főbb jellemzői és a vonatkozó szabályozás új irányai” *Collegium Doctorum Konferencia*, Szerk.: Stipta István (2012); Bíbor Kiadó; Miskolc; JUHÁSZ Ágnes: A szerződéskötési kötelezettségről és a szerződés megkötésének elmaradása esetén alkalmazható jogkövetkezményekről a közbeszerzési szerződés kapcsán. *Közbeszerzési Szemle*, 2012/2. 48.; AUER Ádám: Versengő közérdekek a közbeszerzési szerződés semmissége kapcsán. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/4. 7-8.; AUER Ádám. Lehet-e semmis a közbeszerzési szabályok megsértésével kötött szerződés? *Közbeszerzési Szemle*, 2012/12. 47.; AUER Ádám: Megjegyzések a tilos szerződések polgári jogi dogmatikájához a közbeszerzési szerződés kapcsán. *Jogtudományi Közlöny*, 2018/11. 490.; AUER Ádám: *Verbotene Geschäfte nach dem neuen ungarischen BGB*. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, 10/2018. 296.; KÁRI i.m. 52.; Kúria joggyakorlat elemző csoportjának véleménye 2015. El.II. JGy.E.1.1.; 69. lábjegyzet.

⁸⁸ BERÉNYI Sándor (1998): *A közigazgatási szerződések*. In: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, Szerk.: FICZERE Lajos, Osiris Kiadó; Budapest; 322.; CSER-PALKOVICS Tamás (2013): A Kbt. és az új Ptk. viszonyrendszere. <http://ptk2013.hu/szakcikkek/cser-palkovics-tamas-a-kbt-es-az-uj-ptk-viszonyrendszere/4502>, a letöltés ideje: 2015. június 1.; JUHÁSZ (2015) i.m. 473-529.; JUHÁSZ Ágnes (2010): A szerződés módosításának határai a közbeszerzésben. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Series Juridica et Politica*, Tomus XXVIII., Miskolc, 373.; JUHÁSZ Ágnes: Az új Ptk. hatálybalépésének közbeszerzési jogi vonatkozásai. *Miskolci Jogi Szemle*, 2014/2. 55.; JUHÁSZ Ágnes (2017): *A közbeszerzési szerződés szabályozásának sajátosságai a magyar jogban*. In: *20 év mérlegen. közbeszerzésünk múltja, jelene és jövője*, Iurisperitus Kiadó, Szeged, 21.; TARKÓ i.m. 449.; VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta: A szerződésekre vonatkozó rendelkezések a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvényben – különös tekintettel a szerződésmódosítás új szabályainak elemzésére. *Közbeszerzési Szemle*, 2015/11-12. 59. ; PAPP Tekla (2019): *Atipikus szerződések*. hvgorac, Budapest, 38., 47.; EBH 2016. P.7.

⁸⁹ ILLYÉS Dóra Diána: Közbeszerzési eljárás keretében megkötött szerződések módosítása, a szerződésmódosítás közbeszerzési és polgári jogi szabályainak aspektusából. *Közbeszerzési Szemle*, 2015/4. 40.

⁹⁰ HARMATHY i.m.; MOLNÁR Miklós: Megjegyzések a közbeszerzési jogorvoslatok bírói modelljéhez. Új magyar közigazgatás, 2010/2.; 36-42.; ÁDÁM (2004) i.m. 5-17.; PETRIK (2005 GJ) i.m. 3-8. A problémakör kapcsán lásd még: SZAMEL (1984) i.m. 522-541.; BENCSIK (2009) i.m. 191-198.; HORVÁTH M. (2005) i.m. 142-147.; MOLNÁR – TABLER i.m. 597-610.; OLAJOS (2011) i.m. 503-514.; BOROS –TÁTRAI i.m. 379-380.

⁹¹ Összefoglalóan lásd: JUHÁSZ (2014) i.m. 187-188.

A közbeszerzési szerződés tipizálását megnehezíti, hogy gyűjtőfogalom,⁹² melynek közvetlen tárgya alapján (vállalkozás, szolgáltatás, szállítás) leggyakrabban magánjogi, kötelmi jogi, nevesítetlen, típuskombinációs vegyes szerződések kötődnek. Azonban a szerződés dinamikája (szerződéskötés, érvényesség, hatályosság, módosítás, teljesítés, szerződésszegés, szankcionálás, szerződés megszűnése) és statikájának egy része szempontjából (szerződő felek, jogok és kötelezettségek vonatkozásában igen, közvetlen és közvetett tárgy tekintetében pedig nem) közjogi meghatározottság és kötöttség jellemzi a közbeszerzési szerződést.⁹³ Emiatt, és a Kbt. kógenciájából és a Ptk-t megelőző alkalmazandóságából következően a közbeszerzési szerződést olyan vegyes jogági megállapodásnak tekintjük, amely duális jogági kötődésű, szignifikánsan magánjogi kontraktus (a magánjogi szerződési dogmatika és a Ptk. nélkül nem kezelhető).

⁹² JUHÁSZ (2014) i.m. 61.; JUHÁSZ (2017) i.m. 20.

⁹³ BOROS – TÁTRAI i.m. 379-380.; *Közbeszerzés* (2007) i.m. 459-465.; Kúria joggyakorlat elemző csoportjának véleménye 2015. El.II. JGy.E.1.1.; BH 2016. 337.; KGD 2017. 31.; KJD 2019. 14.

STATISZTIKA

A kkv szektor közbeszerzési szereplésének statisztikai elemzése a 2019. évre vonatkozóan

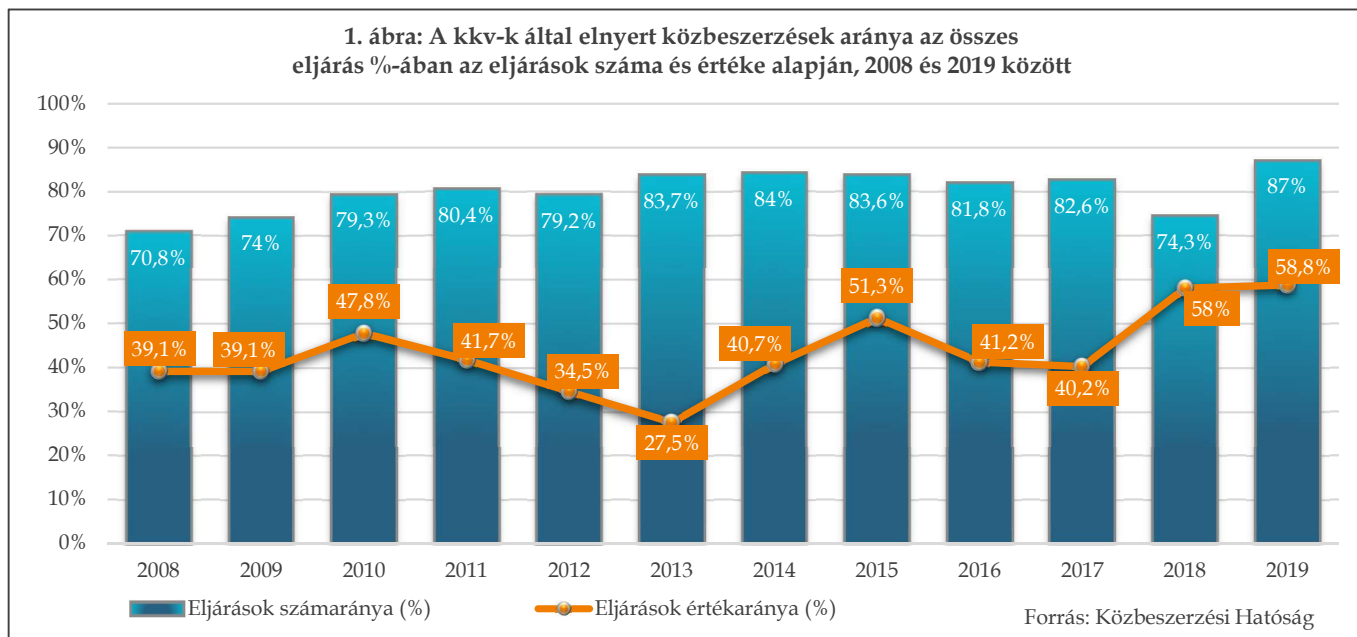
Rezső Orsolya, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2020.4.3

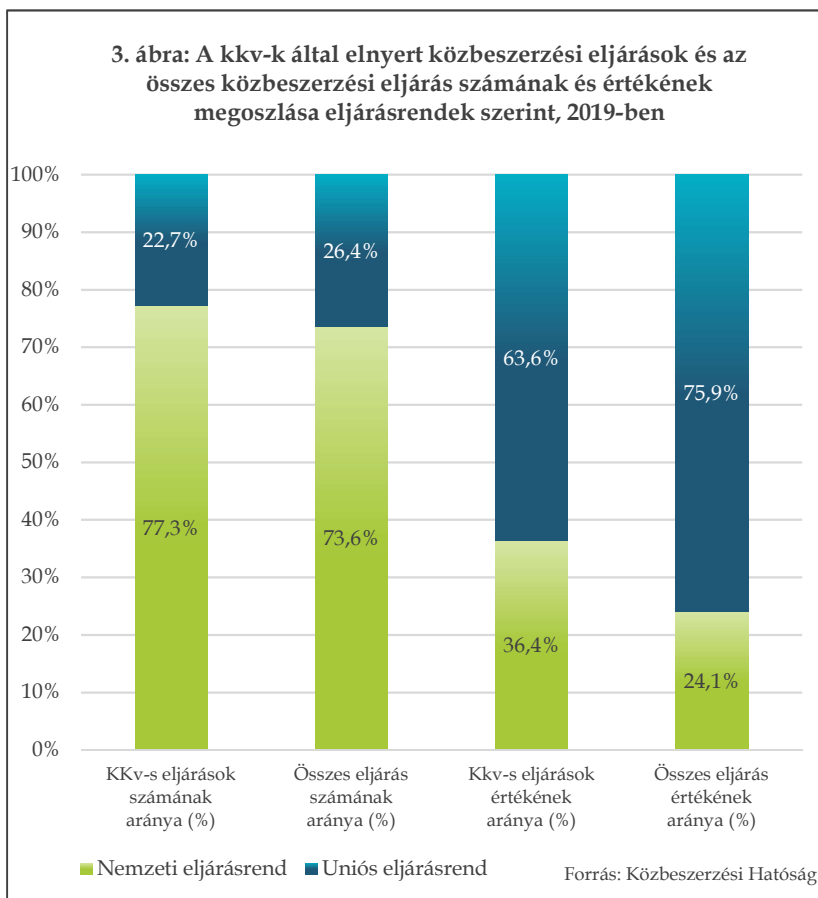
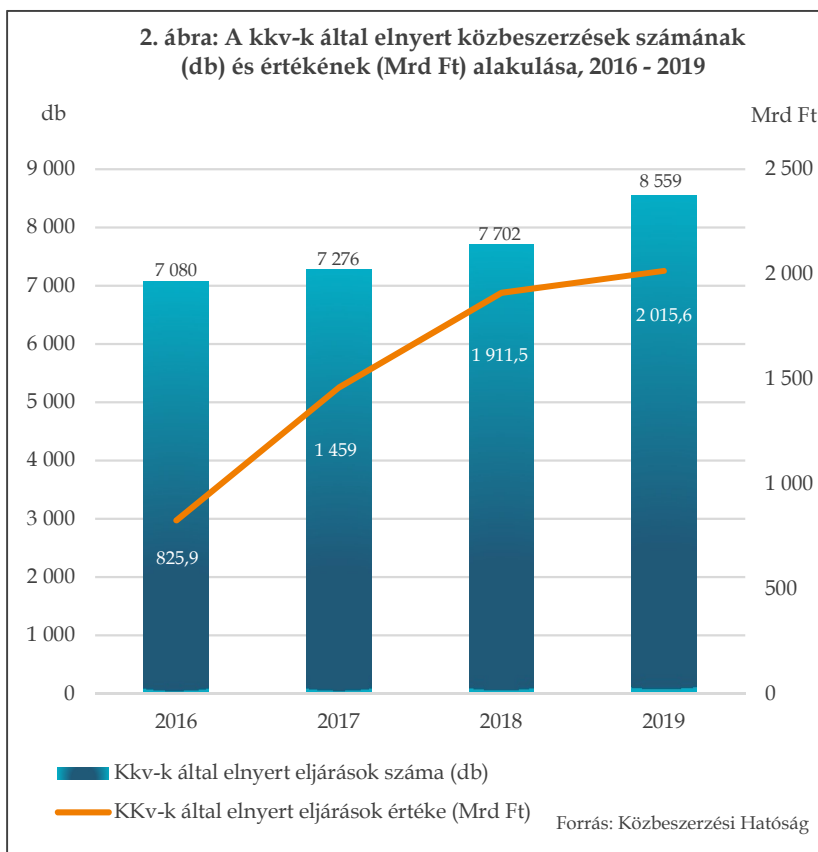
Címszavak: közbeszerzés, statisztika, mikro-, kis- és középvállalkozások, térnyerés

2019-ben tovább folytatódott a mikro-, kis- és középvállalkozások, azaz a kkv szektor térnyerése a közbeszerzési eljárások¹ tekintetében. Ahogyan azt az 1. ábra adatai is mutatják, minden eddigi rekordot megdöntött a kkv-k által elnyert közbeszerzések számának (87%) és értékének aránya (58,8%), ami azt jelenti, hogy minden 100 eljárásból 87-et kkv-k nyertek és minden eredményesen elköltött 100 Ft-nak több mint a fele a kkv-khoz került. Ezen kívül abszolút értékben is 2019-ben volt a legmagasabb a kkv-k által elnyert eljárások értéke, meghaladva a 2000 Mrd Ft-ot, miközben 2016 óta a kkv-k által elnyert eljárások száma is folyamatosan növekvő tendenciát mutat (2. ábra). Érdemes tehát kiemelt figyelmet fordítani a kkv szektor helyzetére, ezért az alábbi cikkben néhány fontos aspektus szerint kerülnek megvizsgálásra a kkv-k által elnyert közbeszerzési eljárások.

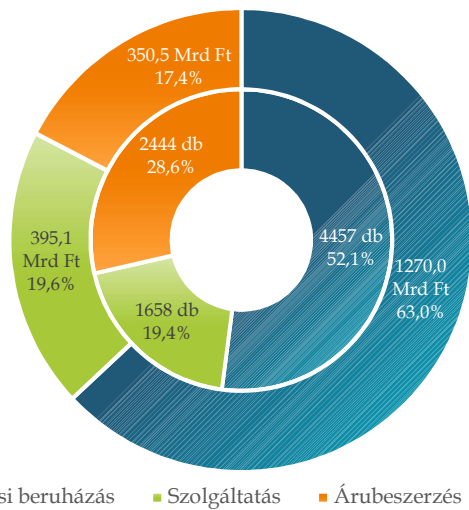
2019-ben a kkv-k által nyert eljárások több mint háromnegyede (77,3%) a nemzeti eljárásrendhez kötődött, (2018-ban ez az arány 76,2%-ot tett ki), ami nagyságrendileg azonos hányadot jelentett az összes közbeszerzési eljárás számának nemzeti-uniós eljárásrendbeli megoszlásához. Amennyiben az eljárások értékének arányát vizsgáljuk, látható, hogy hasonlóan a 2018. évhez, az uniós eljárásrendű közbeszerzések tették ki közel a kétharmadát (63,6%) a kkv-k által elnyert eljárásoknak. Ebben a tekintetben nagyobb az eltérés az összes eljárás értékének nemzeti-uniós megoszlásától, ahol az egynegyed-háromnegyed arány érvényesült. 2019-ben a nyertes kkv-t tartalmazó eljárásokon belül a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések értékének aránya 12,3 százalékponttal volt nagyobb, mint a nemzeti eljárásrendhez kapcsolódó eljárások értékének aránya az összes eljárás értékéhez viszonyítva.



¹ Az adatok nem tartalmazzák azon eljárásokat, amelyek keretmegállapodás megkötésére irányultak, valamint eredménytelenek voltak.

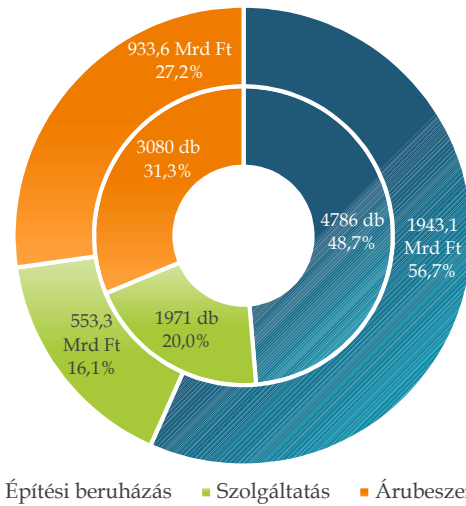


4. ábra: A kvk-k által elnyert közbeszerzési eljárások számának és értékének megoszlása a beszerzések tárgya szerint, 2019-ben



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

5. ábra: Az összes közbeszerzési eljárás számának és értékének megoszlása a beszerzések tárgya szerint, 2019-ben

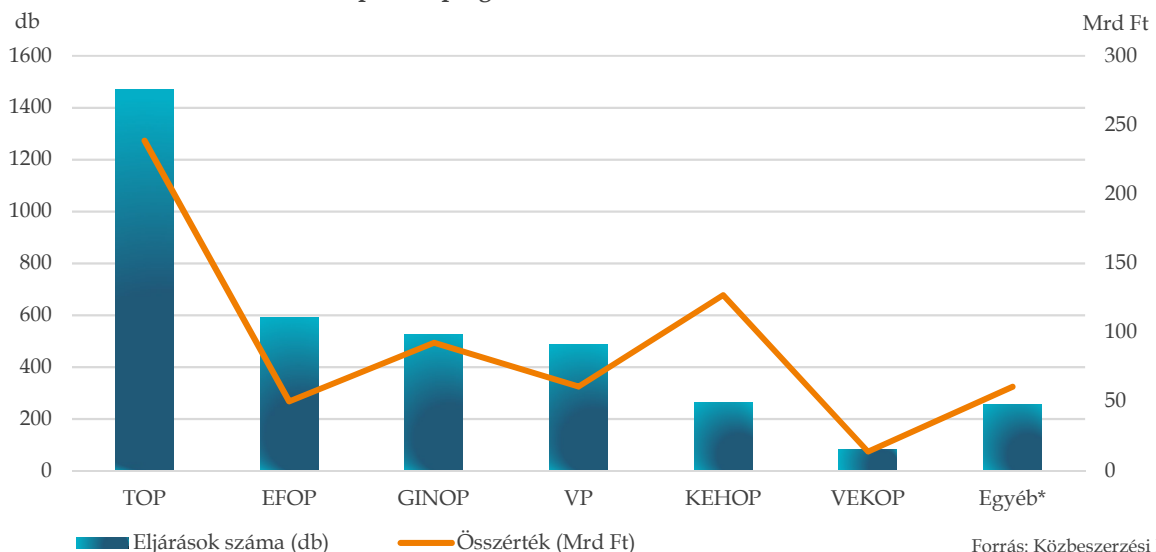


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A kvk-k által elnyert közbeszerzési eljárások több mint a felét (52,1%-át) az építési beruházás tárgyú eljárások tették ki 2019-ben (4. ábra), ezt követték az árubeszerzésekhez köthető eljárások (28,6%-os aránnyal), miközben a szolgáltatások csupán 19,4%-át képezték a kvk-k által elnyert közbeszerzéseknek. Az imént felsorolt arányok hozzávetőlegesen megegyeznek a 2018. évi adatokkal. A nyertes kvk-t tartalmazó eljárások értékét tekintve is az építési beruházás tárgyú közbeszerzések jelentették a legnagyobb arányt 2019-ben

(63%-ot képviselve), viszont a szolgáltatásokhoz kapcsolódó közbeszerzések értékaránya (19,6%) meghaladta az árubeszerzéseket (17,4%). Ebben a tekintetben tehát eltérés tapasztalható az összes közbeszerzési eljárás értékarányos megoszlásához képest, mivel ahogy az 5. ábrán is látható, az összes közbeszerzési eljárást tekintve az árubeszerzések jelentős értékarányt (27,2%) alkotva meghaladták a 16,1%-os értékarányt kitevő szolgáltatások közbeszerzéseit 2019-ben.

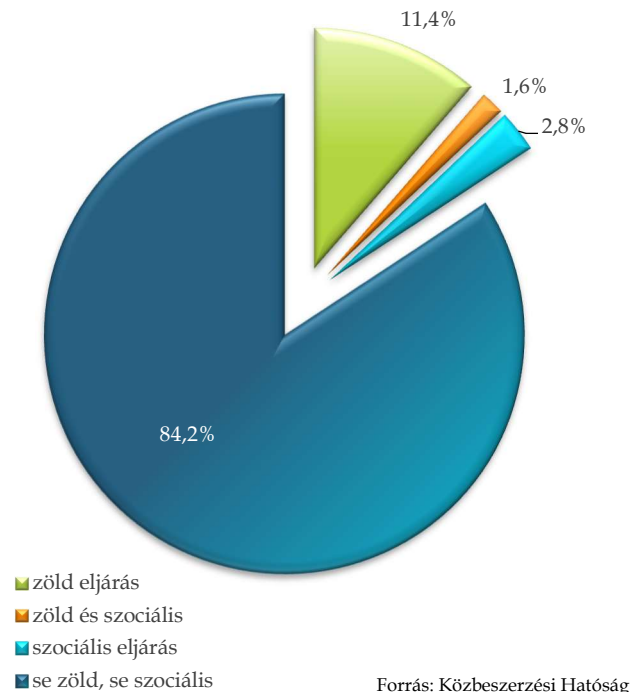
6. ábra: A kvk-k által elnyert EU-s támogatásokban részesült közbeszerzési eljárások száma (db) és értéke (Mrd Ft) operatív programok szerint, 2019-ben



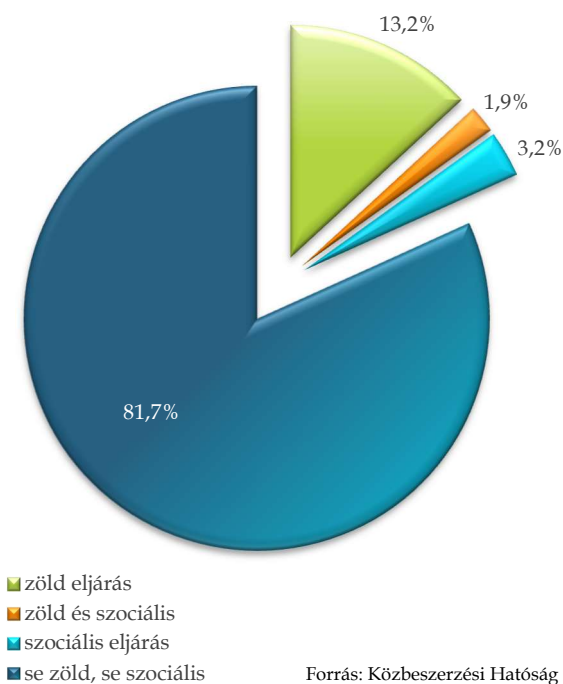
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzési eljárások európai uniós támogatása mindig valamilyen konkrét operatív programhoz/ projekthez kapcsolódik. A 6. ábrán a legjelentősebb projektek szerinti bontásban kerültek ábrázolásra a kkv-k által elnyert EU-s támogatásokban részesült közbeszerzési eljárások számai és értékei. Amint azt a grafikon is mutatja, a legtöbb európai uniós támogatásban részesült közbeszerzés, amely nyertes kkv-t tartalmazott, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programhoz (TOP) kapcsolódott 2019-ben, miközben az eljárások értékét tekintve is ez a program szerepel az első helyen (1470 db eljárás, 238,7 Mrd Ft értékkel, hozzávetőlegesen 40%-os hányadot képviselve a kkv-k által elnyert összes EU-s forrású közbeszerzésen belül). Ezt követte az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP), melyhez a nyertes kkv-t tartalmazó eljárások 592 db-t tettek ki (50,2 Mrd Ft értékben), de az eljárások értékét tekintve a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP) szerepelt a második helyen 126,9 Mrd Ft értékű közbeszerzésekkel, miközben az ehhez kapcsolódó eljárások darabszáma csak 262 db volt. A harmadik helyen a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) szerepelt 92,6 Mrd Ft

7. ábra A kkv-k által elnyert eljárások között a zöld és/vagy szociális szempontokat tartalmazó eljárások számának aránya, a nemzeti eljárásrendben, 2019-ben



8. ábra A kkv-k által elnyert eljárások között a zöld és/vagy szociális szempontokat tartalmazó eljárások értékének aránya, a nemzeti eljárásrendben, 2019-ben

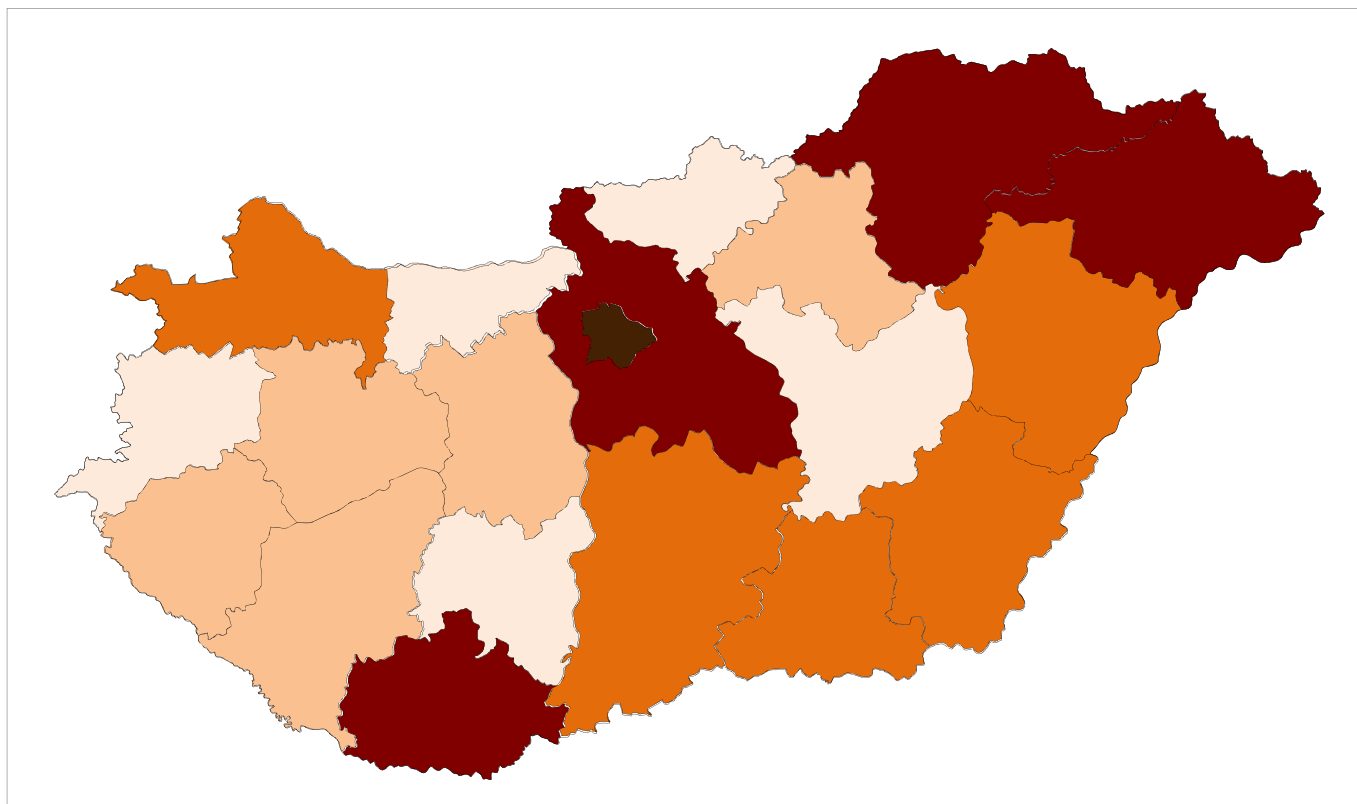


értéket kitevő 526 db eljárással, a sorban a negyedik helyen pedig a Vidékfejlesztési Program (VP) nyertes kkv-t tartalmazó eljárásai voltak (485 db, 60,8 Mrd Ft értékben). Meg kell említeni még az ötödik helyen a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Programot (VEKOP), melyhez 83 db olyan eljárás tartozott, amelyet kkv nyert el 2019-ben, összesen 13,9 Mrd Ft értéket alkotva. A darabszámban 1%-nál és értékben 5 %-nál kisebb arányt képviselő programok összevontan az „egyéb” kategória alatt kerültek feltüntetésre, ide tartozott többek között az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP), a Közigazgatás- és Közszolgáltatás- Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP), a Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (RSZTOP), a Belső Biztonsági Alap Programjai (BBA), vagy az Interregionális Együttműködési Programok (INTERREG).

A jogszabályi környezet a 2012. évtől lehetővé teszi az értékelési és egyéb követelményként a zöld illetve a szociális szempontokat tartalmazó adatok gyűjtését, amelyre viszont csak a nemzeti eljárásrendben nyílik lehetőség, ugyanis az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó eljárások hirdetményeiből nem nyerhetőek ki ilyen jellegű információk a hirdetményminták sajátosságai miatt. A rendelkezésre álló adatok alapján az összes eredményes közbeszerzési eljárás tekintetében elmondható, hogy 2016-tól folyamatosan nőtt mind a zöld, mind a szociális szempontokat magában foglaló eljárások száma és az értéke is. 2019-ben a nemzeti eljárásrendű kkv-k által elnyert eljárások 13%-a tartalmazott környezetvédelmi szempontokat, 4,4%-a szociális szempontokat, ami hozzávetőlegesen megfelel a nemzeti eljárásrenden belüli összes eredményes eljárásra számított aránynak a zöld és szociális szempontot tartalmazó közbeszerzések esetében (12,6% és 4,3%). A kkv-k által elnyert eljárások értékére vonatkozóan a zöld közbeszerzések esetében 15,1%-ot jelentett a nemzeti eljárásrenden belüli arány, míg a

szociális közbeszerzések tekintetében 5,1%-ot, amelyek szintén hasonlóak a nemzeti eljárásrenden belüli összes eredményes eljárásra számított zöld és szociális szempontot tartalmazó közbeszerzések értékarányaival (14,5% és 4,9%).

Az alábbi ábra és táblázat Magyarország megyéit ábrázolja² térképen az ajánlatkérők megyéje szerint,³ a kkv-k által elnyert közbeszerzések számát 5 értékkategóriára csoportosítva:



² Az eljárások teljesítésének helye nem minden esetben egyezik meg az ajánlatkérők régiójával, így az ábrán és a táblázatban szereplő adatok a magyarországi régiókban lebonyolított eljárásokra vonatkoznak.

³ Az ábra és a táblázat nem tartalmazza azon eljárások adatait, amelyeknél több ajánlatkérő szerepelt.

Megye	Megye kód	Eljárások száma (db)	Eljárások számának aránya (%)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Eljárások értékének aránya (%)
Vas	'18	103	1,3%	10,6	0,6%
Tolna	'17	155	1,9%	20,9	1,1%
Nógrád	'12	157	1,9%	22,2	1,2%
Jász-N-Sz.	'16	176	2,2%	22,5	1,2%
Komárom-E.	'11	180	2,2%	22,9	1,2%
Zala	'20	193	2,4%	27,2	1,5%
Somogy	'14	195	2,4%	30,5	1,6%
Heves	'10	220	2,7%	37,7	2,0%
Veszprém	'19	251	3,1%	39,9	2,1%
Fejér	'07	255	3,1%	40,5	2,2%
Győr.-M.-S.	'08	278	3,4%	49,9	2,7%
Békés	04	304	3,7%	51,6	2,8%
Csongrád	'06	316	3,9%	59,9	3,2%
Bács-K.	'03	335	4,1%	60,1	3,2%
Hajdú-B.	09	396	4,9%	61,8	3,3%
Szabolcs-Sz.-B.	'15	420	5,2%	63,4	3,4%
Baranya	'02	425	5,2%	70,1	3,8%
Borsod-A.-Z.	'05	483	5,9%	87,9	4,7%
Pest	'13	525	6,5%	94,1	5,0%
Budapest	'01	2755	33,9%	995,2	53,2%
ÖSSZESEN:		8122	100,0%	1 869,0	100,0%

2019-ben a közép-magyarországi régió, azaz Budapest és Pest megye továbbra is jelentős helyet foglalt el a lebonyolított közbeszerzések számában és értékében, a kkv-k által elnyert eljárások több mint 40%-t, értékben közel 60%-t ebben a régióban folytatták le. A vidéki megyékben lebonyolított kkv nyertes közbeszerzések számarányában kevesebb, mint 5 százalékpont volt az eltérés 2019-ben, de az északi megyék súlya valamelyest nagyobbak bizonyult. Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében is 5% fölötti volt a nyertes kkv-t tartalmazó eljárások számaránya, miközben értékarányban is a legmagasabb kategóriába tartoztak a fővárosi régió után. A nyugati megyék, mint pl. Vas, Zala, Veszprém és Somogy 3% körüli számaránnyal

rendelkeztek 2019-ben a kkv-k által elnyert közbeszerzéseket illetően.

A 9. ábra adatai alapján a kkv nyertes közbeszerzési eljárások számának megoszlása az egyes negyedévek között 2019-ben viszonylag egyenletes volt, a legnagyobb különbség az arányokban mindössze 5,3 százalékpontot tett ki, ami a 3. és a 4. negyedév között volt kimutatható. Az 1. és a 4. negyedévben alacsonyabbnak, míg a 2. és 3. negyedévben magasabbnak bizonyultak a kkv-k által elnyert közbeszerzések számarányai. Ugyanezen eljárások értékét tekintve nagyobb különbségeket vehetünk észre 2019 egyes negyedévei között, mivel a 2. negyedévben volt a legmagasabb a kkv-k által elnyert közbeszerzések értéke (647,9 Mrd Ft, 32,1%), ami 12,2 százalékponttal volt nagyobb a legalacsonyabb értéket képviselő 1. negyedéves adatnál, ami 400,2 Mrd Ft-tal 19,9%-ot tett ki. A grafikonról az is látható továbbá, hogy a 3. negyedévben több, de inkább kisebb értékű közbeszerzési eljárást nyertek el a kkv-k.

