



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2020. II. évfolyam 9. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

Közbeszerzések? Legyen **APP** rakész!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTEŚITŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFYGYELŐ • HIRDETMÉNYEK • 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 9. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László,

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László,

Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Harmathy Attila

Eötvös Loránd Tudományegyetem

professor emeritus akadémikus

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Dr. habil. Boros Anita

Nemzeti Közszolgálati Egyetem, egyetemi docens

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

Gazdaságstratégiaiért és szabályozásért felelős államtitkár

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, Közbeszerzési

Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

Dr. Szeiffert Gabriella

Közbeszerzési Hatóság, osztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, jogi tanácsadó

Szerkesztőségi titkár:

Lónyainé Kaczur Piroska,

Ancsinné Dr. Sutyinszki Petra,

Gazdasági Versenyhivatal, elnöki

főtanácsadó

Tördelő:

Kroneraff Péter

Közbeszerzési Hatóság,

infrastruktúraüzemeltetési koordinátor

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, informatikai

koordinátor

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

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.....	3
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai	
(Dr. Borza Balázs Domonkos)	5
Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva).....	15
D.307/14/2019. számú határozat	15
D.155/17/2020. számú határozat	20
D.177/18/2020.számú határozat	25
Közbeszerzési iránytű.....	30
Alvállalkozó valóban szabadon bevonható a szerződés teljesítésébe?	
(Dr. Fazekas Szilvia)	30
Közbeszerzési jogi témájú alkotmánybírószági határozatok	
(Dr. Katona Margit).....	51
Statisztika (Káli Gabriella Mária)	
Az árubeszerzések főbb statisztikai adatai 2019-ben.....	61



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. szeptemberi számának a Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata választ kíván adni a jogalkalmazók számára a támogatott szervezetek közbeszerzési kötelezettségének megállapításával kapcsolatos, továbbá az ajánlati biztosíték jogintézményével összefüggő egyes értelmezési kérdésekre. A rovat foglalkozik továbbá a hiánypótlási felhívás és felvilágosítás kérés lehetőségének értelmezésével, valamint egyes, az értékelési szempontok alkalmazásával összefüggő kérdésekkel.

A jogorvoslati aktualításokat bemutató rovatban a szaklap 2020. februári és márciusi számaiban elkezdett, a Kbt. 72. §-ában szabályozott, az ajánlati ár megalapozottságának vizsgálatára az ajánlatkérő számára kötelező indokoláskérési eljárással kapcsolatban született legfrissebb döntőbizottsági határozatok és ahhoz kapcsolódó bírósági eseti döntések ismertetése folytatódik három újabb eset elemzésével.

A Közbeszerzési iránytű rovatban e hónapban két témában olvashatnak szakcikket. Az „Alvállalkozó valóban szabadon bevonható a szerződés teljesítésébe?” című írás az alvállalkozókkal kapcsolatos cikksorozat első része; e sorozat célja, hogy összegyűjtse és megvizsgálja azokat a jogi előírásokat, tényezőket, körülményeket, gyakorlati helyzeteket, amelyek az alvállalkozó bevonására vagy a bevonás mellőzésére vonatkozó döntési szabadságot biztosítják, korlátozzák vagy éppenséggel kizárják. A második tanulmány (amely várhatóan szintén egy cikksorozat indító írása) egyes közbeszerzési jogi témájú alkotmánybírósági határozatokat dolgoz fel. A cikkben ismertetésre kerülnek a bemutatott alkotmánybírósági határozatok előzményét képező közbeszerzési döntőbizottsági határozatoknak az alkotmányossági vizsgálat tekintetében releváns megállapításai, továbbá az Alkotmánybíróság döntéseinek rövid összefoglalására kerül sor.

A Statisztika rovat az árubeszerzések főbb statisztikai adatai 2019. évi alakulásának elemzését tartalmazza.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

KÖZBESZERZÉSI INTERJÚ

Interjú Dr. Juhász Rolanddal, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagjával

1. A nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli minisztertől, mint a Kbt. szerinti állami vagyon felügyeletéért felelős minisztertől 2019. szeptemberében kapott kijelölést, hogy részt vegyen a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács munkájában. Hogyan fogadta a felkérést, és melyek azok az érdekek, melyeket képviselni és hangsúlyozni kíván a Tanácsban?

A miniszter asszonytól kapott felkérést örömmel fogadtam. Az általam irányított államtitkárság portfóliójába állami társaságok széles köre tartozik, amelyek napi szinten foglalkoznak olyan közbeszerzéssel, melyek tárgya sokszínű. Közbeszerzési szakjogászként ráadásul magam is szakértője és érdeklődője vagyok a területnek, így külön öröm, hogy az új megbízatásom összecseng a szakmai preferenciáimmal.

Kiemelten fontos számomra, hogy az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok kölcsönös és előremutató párbeszédet folytassanak nemcsak egymással, hanem az állami szféra minden szereplőjével a hatékony működés érdekében, törekedve a szinergiák kihasználására. A társaságok világában szerzett gyakorlati tapasztalatokat igyekszem beépíteni a Tanács jogalkalmazást segítő munkájába, emellett fontosnak tartom, hogy a társaságok még naprakészebbek legyenek a közbeszerzés területén.

2. Önéletrajzában szerepel a közbeszerzési szakjogászi oklevél megszerzése. Mikor és minek a hatására kezdett érdeklődni e terület iránt?

A közbeszerzési szakjogász képzés nagyon vonzónak tűnt számomra, szerettem volna mélyebben megismerni egy olyan területet, amely viszonylag ritka és kevesen foglalkoznak vele. Akkori főosztályvezetőként szakmai elvárásom is volt, hogy az irányításom alá tartozó közbeszerzési osztály miatt is megismerjem a területet, illetve visszatérhettem, ha csak rövid időre is, a Pázmány Péter Katolikus Egyetemre.



3. Ön az elmúlt években munkájából adódóan a hazánkban zajló fejlesztési területeket közelről is figyelemmel kísérhette, tapasztalt-e nehézségeket a közbeszerzési eljárások lefolytatása és a fejlesztések ütemezésének összehangolása terén? Milyen megoldások jelentettek könnyítést ebben?

Az előkészítési szakasz fontosságát szeretném hangsúlyozni, többször szembesültünk a becsült érték és a beérkezett ajánlatok jelentős különbségével. Fontos, hogy az ajánlatkérők az erőforrásaikat már az eljárás megindítása előtt optimalizálják, illetőleg a szerződések teljesítése során is elvárás a folyamatos partnerség. Bármely szakaszból is legyen szó, a megfelelő együttműködés és információ-áramlás kiemelten fontos.

Emellett a műszaki tartalmat készítő, Magyarországon egyedülállóan magas szintű tudással és tapasztalattal rendelkező szakemberek is nélkülözhetetlenek.

4. A közbeszerzési piac 2019-ben immár harmadik éve magas szinten teljesített mind az eljárások számát, mind értékét tekintve, de a 2020-as világjárvány hatására mind a fejlesztések, mind az ezek folyamán nélkülözhetetlen közbeszerzések megtorpanása prognosztizálható. Hogyan látja ezeket a hatásokat?

Tagadhatatlan, hogy megtorpanás tapasztalható a fejlesztések és a közbeszerzések terén, de optimista vagyok és bízom benne, hogy az év második felében új lendületet vesznek az eljárások és a fejlesztések. Reményeim szerint a szerződések teljesítését sem érintette jelentős értékben és a beruházások nem szenvednek hátrányt. A járvány hatására adaptált jogszabályok segítséget nyújthatnak az eljárásban szereplőknek, a Tanács és a Hatóság is mindent megtesz a korábbi volumen mielőbbi visszaállítására.

5. Mi a véleménye a fenntarthatósági szempontok elterjesztésének fontosságáról?

Magam is törekszem a fenntarthatósági szempontok minél szélesebb körben történő alkalmazására. A környezetvédelemmel, fenntartható fejlődéssel kapcsolatos fejlesztéseket, beruházásokat a szívügyemnek tekintem és ezekre az általam irányított államtitkárságon is kiemelt figyelmet fordítanak. A közbeszerzési eljárásokban egyre nagyobb szerepet kapnak a zöld szempontok, mind az eljárás lefolytatása, mind pedig a beszerzési tárgyhoz kapcsolódó elvárásokban, különösen a beruházások megvalósításánál az építési és bontási hulladék

újrafelhasználása, a csökkentett anyag- és energiafogyasztás és a károsanyag-kibocsátás, illetőleg az egyes tanúsítványok rendelkezésre állása is. A portfólióinkba tartozó társaságok közbeszerzési eljárásaiban mind az értékelési szempontok esetében, mind a szerződéses feltételeknél célokom, hogy egységes gyakorlatként kerüljenek beépítésre, tovább erősítve az állami tulajdonban lévő társaságok együttműködését.

6. Véleménye szerint a következő 2-3 évben milyen meghatározó tendenciák szűrődnek át a közbeszerzések piacára? Milyen fontos jelenségekre hívná fel akár a szabályozói akár a jogalkalmazói oldal figyelmét?

Tény, hogy az eljárások és a fejlesztések száma folyamatosan növekszik. Az elektronikus közbeszerzési rendszer folyamatos fejlesztése, jogalkalmazók által tett észrevételek rendszeres nyomon követése és integrálása az egész közbeszerzési szféra gördülékenyebb tevékenységét segítheti. Ezen felül természetesen a fenntarthatósági szempontok további népszerűsítését sem lehet elégszer hangsúlyozni. A Tanács tagjaként bízom abban, hogy munkámmal elősegítem a joggyakorlat átadását.

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

A családom körében igyekszem feltöltődni, sokat utazunk, mely a kislányom születésével új kihívások elé állít, illetve amikor csak tehetem, hódolok kedvenc sportomnak, a vízilabdának.

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Borza Balázs Domonkos, jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság

A Közbeszerzési 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

Adott egy tavaly decemberben meghirdetett pályázat az ekr.gov.hu oldalon, amire az érintett gazdasági szereplő beadta pályázatát. Az ajánlatkérő az eljárásban való részvételt ajánlati biztosítékhoz kötötte, amit teljesített az ajánlattevő a pályázat beadásával egy időben. Januárban az ajánlatkérő hiánypótlásra hívta fel az ajánlattevőket számítási hiba javítása miatt, viszont a társaság ezt a hiánypótlást elmulasztotta teljesíteni munkavállalói figyelmetlenség miatt. Ezen tényállás mellett kit illet az ajánlati biztosíték?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az állásfoglaláskérésben leírt tényállás alapján, az ajánlat – a Kbt. 71. § (11) bekezdése alapján – érvénytelen, ezért az ajánlatkérőnek az ajánlati biztosítékot – a Kbt. 54. § (5) bekezdés a) pontja szerint – az érvénytelenné nyilvánítástól számított tíz napon belül vissza kell fizetni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 71. § (11) bekezdése kimondja, hogy ha az ajánlatkérő az ajánlatban az értékelésre kiható számítási hibát észlel – a hiba és a javítandó érték, valamint a javítás eredményeként meghatározott érték megjelölésével –, felhívja az ajánlattevőt annak javítására. A számítási hiba javításának az eredményét az ajánlatkérő akként állapítja meg, hogy a közbeszerzés tárgya elemeinek tételesen meghatározott értékeit (az alapadatok) alapul véve kiszámítja az összesített ellenértéket vagy más – az ajánlatban megtalálható számításon alapuló – adatot. Ha a számítási hiba javítását nem, vagy nem az előírt határidőben, vagy hibásan teljesítették, az ajánlat érvénytelen.

A Kbt. 54. § (5) bekezdés a) pontja alapján az ajánlati biztosítékot vissza kell fizetni az ajánlattevők részére az ajánlati vagy ajánlattételi felhívás visszavonását, ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását, vagy az eljárás eredményéről az ajánlattevőknek megküldött értesítést követő tíz napon belül.

2. kérdés

A Kbt. 2019. december 19. napján hatályba lépett módosítására tekintettel – támogatott ajánlatkérőként – fennáll-e a közbeszerzési kötelezettség, amennyiben a beszerzés fő tárgyai – 95%-os támogatási intenzitás mellett – vendéglátó gyakorlólhely építése, vendéglátó gyakorlólhely eszközbeszerzése, mezőgazdasági gyakorlólhely eszközbeszerzése, szakértők és szolgáltatások beszerzése?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint – a támogatás intenzitására is tekintettel – a vendéglátó gyakorlólhely építése a Kbt. 5. § (2) bekezdés b) pontja szerinti iskolaépítésnek minősül, ezért ennek tekintetében fennáll a közbeszerzési kötelezettsége.

Amennyiben a támogatott szervezet megítélése szerint, a rendelkezésre álló információk birtokában a vendéglátó és a mezőgazdasági gyakorlólhely eszközbeszerzése

árubeszerzésnek minősül, és a beszerzett eszközök nem kerülnek beépítésre az építési beruházás keretében, úgy ezek tekintetében nem minősül ajánlatkérőnek, és nem áll fenn a közbeszerzési kötelezettsége.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a kizárólag a projekt megvalósításához és nem az építési beruházáshoz kapcsolódó szolgáltatás-megrendelések tekintetében nem áll fenn közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmét, hogy nem határozhatja meg úgy a közbeszerzés tárgyát, hogy azzal elkerülje a közbeszerzési kötelezettséget.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 5. § (2) bekezdés b) és c) pontja kimondja, hogy a támogatásból megvalósuló beszerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az a Kbt. 5. § (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet vagy személy, amelynek uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését többségi részben, uniós értékhatárokat el nem érő, de a nemzeti közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését 75%-ot meghaladó mértékben a Kbt. 5. § (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet vagy személy közvetlenül támogatja, feltéve, hogy a beszerzés tárgya olyan építési beruházás, amely kórház, sportlétesítmény, szabadidős és szórakoztató létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület építési munkáit foglalja magában, vagy olyan szolgáltatás megrendelése, amely az a) vagy a b) pont szerinti építési beruházáshoz kapcsolódik.

A szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Szakképzési tv.) 8. § (1) bekezdése szerint a szakképzés felsőfokú szakképzettséget nem igénylő munkakör betöltéséhez vagy tevékenység végzéséhez szükséges szakmára felkészítő szakmai oktatás és szakképesítésre felkészítő szakmai képzés.

A Szakképzési tv. 16. § (1) és (2) bekezdése alapján szakképző intézménynek minősül a technikum és a szakképző iskola. A szakképző intézmény középiskolának, középfokú iskolának, iskolának, illetve nevelési-oktatási intézménynek minősül.

A Szakképzési tv. 19. §-ához fűzött indokolás vonatkozó részlete szerint a szakképző intézmény szakképzési

alapfeladatot lát el. A szakképzési alapfeladat-ellátás körében a szakmajegyzékben meghatározott szakma megszerzésére irányuló szakképzés folyik. A szakmai oktatás közismereti oktatásból, ágazati alapoktatásból és szakirányú oktatásból áll.

Az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) gyakorlata szerint a Kbt. 5. § (2) bekezdés b) pontjában felsorolt építési beruházások kategóriái nem értelmezhetők megszorítóan, ezt a megközelítést a Bíróság a Francia Köztársaság kontra Bizottság ügyben dolgozta ki (C-115/12. P. - Francia Köztársaság kontra Bizottság, Les Boucaniers üdülöhely felújítási és bővítési munkálatai ügy) a 93/37/EGK irányelv alapján, amely a 2004/18/EK irányelv és a 2014/24/EU irányelv alkalmazása szempontjából is kiemelésre érdemes.

A Bíróság előtt a Francia Köztársaság vitatta a Törvényszék előzményügyben tett egyes megállapításait, amelyek szerint a sport-, szórakozási és szabadidő-létesítmények megszorító értelmezése nem lenne összhangban az alkalmazandó közbeszerzési irányelv céljaival. Ítéletében a Bíróság – a Törvényszék jogértelmezésével azonosan – megállapította, hogy az ügyben releváns „sportlétesítmények, szabadidős és szórakoztató létesítmények” felsorolást önmagában nem korlátozza, nem minősíti semmilyen kritérium, egyértelműen és általános jelleggel rögzítette, hogy a 93/37/EGK irányelv 2. cikke kiterjesztően értelmezendő, vagyis az ott felsorolt épületrendeltetéseket funkcionálisan és kiterjesztően kell értelmezni (lásd pl. az ítélet 58, 64. és 75-79. pontjait).

A fent leírtak alapján a szakképző intézmény is iskolának minősül. Amennyiben a gyakorlóléhely is a szakképzési intézményhez tartozik, úgy a gyakorlóléhely építésére irányuló építési beruházások a Kbt. 5. § (2) bekezdés b) pontja szerinti iskolaépítésnek minősülnek.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a kérdésben leírt eszközbeszerzések keretében beszerzett áruk vonatkozásában nem áll fenn közbeszerzési kötelezettsége, kivéve, ha azt a támogatást nyújtó előírta, illetve, ha maga az eszközbeszerzés az építési beruházástól objektíve nem választható szét. Abban az esetben, ha konyhatechnológia beépítésére kerül sor, az árubeszerzésre alkalmazandó szabályokat a beszerzés fő tárgya határozza meg, és a fő tárgynak minősülő építési beruházásra tekintettel a támogatott

szervezetnek közbeszerzési kötelezettsége keletkezik a Kbt. 5. § (2) bekezdésére és a 23. § (1) és (2) bekezdésére tekintettel.

3. kérdés

Amennyiben egy építési beruházásban két részajánlat tételre van lehetőség, de ugyanaz az ajánlattevő nyeri mindkét részt, az ajánlatkérő köteles-e két külön szerződést kötni vagy elég, ha egy szerződés kerül aláírásra, külön feltüntetve a két rész tartalmát, ellenszolgáltatását, valamint a teljesítési határidejét?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben az egyes részek tekintetében ugyanaz a nyertes, az egyes részek tekintetében a szerződés egy dokumentumba foglalható.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

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

A Kbt. 131. §-ához fűzött Miniszteri indokolás – az állásfoglaláskérés szempontjából releváns része – szerint a törvény továbbra is tartalmazza, hogy amennyiben az ajánlatkérő lehetővé tette a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt, a részek tekintetében nyertesekkel kell szerződést kötnie. Kiemelendő azonban, hogy ezen rendelkezés nem zárja ki, hogy amennyiben egy ajánlattevő több rész esetében is nyertes lenne, akkor vele az ajánlatkérő szerződését valamennyi érintett rész tekintetében egy dokumentumba (szerződésbe) foglalja. Ennek lehetőségét azonban az ajánlatkérőnek érdemes már előre a közbeszerzési dokumentumokban a gazdasági szereplők tudomására hoznia.

Ajánlatkérőnek azonban arra is figyelemmel kell lennie, hogy „részajánlattétel során az ajánlatkérő részenként határozza meg a beszerzéssel kapcsolatos igényeit, részenként határozza meg az eljárásban való részvétel feltételeit, adott esetben az értékelési szempontokat, alkalmassági követelményeket, részenként lehet ajánlatot tenni. Az ajánlatkérő részenként bírál, értékkel, részenként vizsgálja meg az érvényességet és eredményességet, részenként határozza meg a nyertes ajánlattevőt, adott esetben a nyertest követő legkedvezőbb ajánlatot tevőnek minősített ajánlattevőt.

A szerződéskötési moratórium részenként különböző lehet, az előzetes vitarendezés, jogorvoslat részeket érint, a szerződés teljesítésében közreműködőkre vonatkozó szabályok részenként eltérők lehetnek, a semmisségi okok, illetve szerződésmódosítási korlátok is részeket érinthetnek. A több részfeladat egy szerződésbe való rendezése azt eredményezheti, hogy amennyiben egyik részfeladat sorsa hátrányosan alakul, akkor valamennyi részfeladat oszítja a hátrányos jogkövetkezményeket. Ennek legjobb példája, ha az egyik részfeladatban nincs szerződéskötési moratórium, a másik részfeladatban az általános tíz nap a moratórium, a harmadik részfeladatban előzetes vitarendezési kérelmet nyújtottak be.” [Dr. Hubai Ágnes és Dr. Tátrai Tünde (szerk.): A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény kommentárja, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 615. old.]

Az egy szerződésbe foglalás kapcsán szerződési jogi vonatkozásokat is érdemes mérlegelni: szerződési jogi szempontból összekapcsolódnak a különböző részek vagy teljesen függetlenek? Amennyiben a jogviszony tartalmát tekintve valójában több, egymástól független kötelezettségről van szó, ahol a szerződéses szolgáltatások önállóan is betöltik rendeltetésüket, külön teljesítési határidő áll fenn és a szerződésszegési, jótállási, biztosítéki kérdések is elkülönülnek, akkor pusztán formai kérdéssé válhat e jogviszonyok egy okiratba foglalása.

4. kérdés

A közbeszerzési és teropályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet (a továbbiakban: MvM rendelet) 2. számú melléklete szerinti hirdetmény minta (Ajánlati/részvételi felhívás) VI.3.11. pontjában [Bírálatra vonatkozó további információk (nyílt eljárás esetén)] található lehetőségek valamelyikének igennel való megjelölése egyenértékű hivatkozási alapnak minősül-e a tekintetben, hogy az ajánlatkérő nemzeti eljárásrendben az eljárás során alkalmazza a Kbt. 81. § (4) vagy (5) bekezdését?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 81. § (4) és/vagy (5) bekezdésének alkalmazását ajánlatkérő a kérdésben jelzett hirdetmény mintában (annak

vonatkozó pontjában), 2020. április 1-jét követően a közbeszerzési dokumentumokban is jelezheti.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 3. § 21. pontja szerint közbeszerzési dokumentum minden olyan dokumentum, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzés vagy a koncesszió tárgya, illetve a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás leírása vagy meghatározása érdekében hoz létre, illetve amelyre ennek érdekében hivatkozik, így különösen az eljárást meghirdető hirdetemény, az eljárást meghirdető felhívásként alkalmazott előzetes tájékoztató, műszaki leírás, ismertető, kiegészítő tájékoztatás, javasolt szerződéses feltételek, a gazdasági szereplők által benyújtandó dokumentumok mintái, részletes ártáblázat vagy árazatlan költségvetés.

A Kbt. – 2020. április 1-jétől hatályos – 81. § (4) bekezdése alapján a nyílt eljárásban az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban rendelkezhet úgy, hogy a bírálóknak az aránytalanul alacsony ár vagy költség vizsgálatára vonatkozó részét az ajánlatok értékelését követően végzi el. Ebben az esetben csak a legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő – és ha az összegezésben meg kívánja nevezni, a második legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő – tekintetében vizsgálja az ár vagy költség aránytalanul alacsony voltát, és alkalmazza szükség esetén a Kbt. 72. § szerinti eljárást. Ha az ajánlattevő ajánlata aránytalanul alacsony ár vagy költség miatt érvénytelennek bizonyul, az értékelési sorrendben a következő ajánlattevő a helyébe lép és a szükséges bírálati cselekményeket ennek megfelelően kell elvégezni.

A Kbt. – 2020. április 1-jétől hatályos – 81. § (5) bekezdése kimondja, hogy az ajánlatkérő nyílt eljárásban a közbeszerzési dokumentumokban rendelkezhet úgy is, hogy az ajánlatok bírálatát - az egységes európai közbeszerzési dokumentumban foglalt nyilatkozat alapján - az ajánlatok értékelését követően végzi el. Ebben az esetben csak az értékelési sorrendben legkedvezőbb vagy a legkedvezőbb és az azt követő egy vagy több legkedvezőbb ajánlattevő tekintetében végzi el a bírálatot. A Kbt. 69. § rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell azzal, hogy a bírálat során ilyenkor is biztosítani kell, hogy az összegezésben megnevezett nyertes - és ha az összegezésben meg kívánja nevezni, a második legkedvezőbb ajánlatot tett - ajánlattevő ajánlatának érvényességét az eljárást lezáró döntést

megelőzően az ajánlatkérő az ajánlattevő nyilatkozatát alátámasztó igazolások vizsgálatára is kiterjedően teljeskörűen elbírálja.

A Kbt. 112. § (1) bekezdés szerint az ajánlatkérő az e rész hatálya alá tartozó közbeszerzés megvalósításakor választása szerint

- a) a 117. §-ban meghatározott módon szabadon kialakított eljárást folytat le, vagy
- b) e törvény Második Részében meghatározott szabályok szerint jár el a 114-116. §-ban foglalt eltérésekkel.

Nemzeti eljárásrendben a Kbt. 114-116. § bekezdése nem tartalmaz eltérő rendelkezést a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdés kapcsán, így a fordított bírálat alkalmazását ajánlatkérőnek elegendő a közbeszerzési dokumentumokban jeleznie 2020. április 1-jét követően indult közbeszerzési eljárásában, illetve jelezheti a vonatkozó hirdeteményminta VI.3.11.) pontjában is.

5. kérdés

A Kbt. 71. § (9) bekezdés b) pontja alapján, amennyiben a felolvasólapon, és az azt alátámasztó csatolt dokumentumok között ellentmondás áll fenn, az ajánlatkérő köteles-e hiánypótlási felhívást, vagy felvilágosítás kérését kiadni annak érdekében, hogy megszüntesse az ellentmondást, vagy egyszerűen a két adat közül a felolvasólapon szereplő adatot jogosult (és köteles) elfogadni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 71. § (9) bekezdés b) pont szerinti esetben nincs helye hiánypótlásnak, felvilágosítás-kérésnek.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 71. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő és részvételre jelentkező számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, valamint az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben található, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől vagy részvételre jelentkezőtől felvilágosítást kérni.

A Kbt. 71. § (9) bekezdése szerint a Kbt. 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti értékeléshez az ajánlatkérő által bemutatni kért szakemberek személye hiánypótlás keretében csak a Kbt. 76. § (4) bekezdésben foglalt, vagy az alkalmassági követelménynek való megfelelés

miatt szükséges esetben és csak úgy változhat, hogy a hiánypótlásban az értékeléskor figyelembe veendő minden releváns körülmény tekintetében a korábbival legalább egyenértékű szakember kerül bemutatásra. Ha a hiánypótlás során a korábbinál nagyobb tapasztalattal, magasabb képzettséggel rendelkező személy kerül bemutatásra, az ajánlatkérő az értékeléshez akkor is csak az ajánlattevő által pótolta szakember adatait veheti figyelembe, a hiánypótlás ilyenkor is csak az érvényessé tételt szolgálja, és nem eredményezi az értékeléskor figyelembe veendő tényezők változását. Ha

- a) a Kbt. 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti értékeléshez bemutatott szakemberekre vonatkozó, a felolvasólapon feltüntetett adat és az ajánlatban a szakemberre vonatkozóan csatolt dokumentum tartalma között – a b) pontban foglaltaktól eltérő – ellentmondás van, és nem sikerül felvilágosítás vagy a már bemutatott szakemberre vonatkozó dokumentum hiánypótlása keretében a felolvasólapon feltüntetett adatot alátámasztani, az ajánlatkérő az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítja;
- b) a felolvasólapon feltüntetett adat és a szakemberre vonatkozóan csatolt dokumentum tartalma között olyan ellentmondás áll fenn, hogy a felolvasólapon szereplő adat az értékeléskor kevésbé kedvező, az értékeléskor a felolvasólapon szereplő adatot kell figyelembe venni.

A Kbt. 71. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő minden alkalommal, amikor hiányt, ellentmondást, bizonytalanságot, nem egyértelmű kijelentést, nyilatkozatot talál az ajánlatban, köteles hiánypótlást vagy felvilágosítást elrendelni. Amennyiben a szakemberrel kapcsolatos értékelési szempontra tett megajánlás a felolvasólapon kevésbé kedvező, mint amit a benyújtott iratok alátámasztanak, úgy nem lehet hiányosságról beszélni, mivel a megajánlás egyértelmű a felolvasólapon, a benyújtott iratok pedig azt alátámasztják. Felvilágosítás-kérésnek sincs helye ebben az esetben, mivel az a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pont sérelmével járna, ha ajánlattevő a felolvasólapon feltüntetett – kevésbé kedvező – megajánlást módosítaná. Előzőekből adódóan rendelkezik úgy a Kbt. 71. § (9) bekezdés b) pont, hogy az említett esetben a felolvasólapon szereplő – kevésbé kedvező – értéket kell figyelembe venni.

6. kérdés

A Kbt. 9. § (1) bekezdés h)-j) pontjaiban hivatkozott „éves nettó árbevétel” miképpen értendő?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 9. § (1) bekezdés h)-j) pontjában leírt „éves nettó árbevétel” alatt a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Számtv.) 72. § (1) bekezdése szerinti éves nettó árbevétel értendő.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Számtv. 72. § (1) bekezdése kimondja, hogy az értékesítés nettó árbevételeként kell kimutatni a szerződés szerinti teljesítés időszakában az üzleti évben értékesített vásárolt és saját termelésű készletek, valamint a teljesített szolgáltatások ártámogatással és felárral növelt, engedményekkel csökkentett – általános forgalmi adót nem tartalmazó – ellenértékét.

Az értékesítés nettó árbevételének számviteli szempontú értelmezésére egyebekben a Közbeszerzési Hatóság hatásköre nem terjed ki. Mindazonáltal, a Kbt. szabályrendszere alapján a Kbt. 3. § 39. pontjának megfelelő támogatás nem felel meg az értékesítés nettó árbevétele Számtv. szerinti fogalmának.

7.1. kérdés

Olyan értékelési szempont esetében, amely nem egy szakember tapasztalatával áll összefüggésben (és amennyiben az adott szempont szerinti műszaki paraméter megvalósítását az ajánlattevő vállalja, akkor 10 pontot kap, ha pedig nem vállalja, 0 pontot kap) az ajánlat az adott értékelési szempont kapcsán tartalmaz egy megajánlást, de a szükséges és az ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentumokban előírt szakmai alátámasztó dokumentumokat az ajánlattevő nem nyújtotta be. Az ajánlatkérő helyesen jár-e el, ha az ajánlattevő az erre irányuló hiánypótlásra sem támasztja alá a vállalt paraméter megvalósítását, akkor erre a szempontra az ajánlatkérő 0 pontot oszt ki, az ajánlatot érvényessé nyilvánítja és felkéri a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolások benyújtására?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő ilyen esetben köteles az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné nyilvánítani.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 76. § (13) bekezdés kimondja, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban olyan előírásokat határoz meg, amelyek biztosítják, hogy az ajánlatkérő az ajánlattevők által benyújtott információkat ellenőrizni tudja annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az értékelési szempontoknak. Kétség esetén az ajánlatkérőnek meg kell győződnie az ajánlattevő által benyújtott információk helytállóságáról.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.347/17/2018. sz. határozata szerint az ajánlatkérő által előírt alátámasztás nélkül benyújtott, ún. „biankó” ajánlatok a Kbt. 71. § (3) bekezdése értelmében érvénytelenek, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság ebben a határozatában azt is kimondja, hogy ezen „biankó” ajánlatok tekintetében már a hiánypótlás is a Kbt. 71. § (8) bekezdés a) és b) pontjába ütközne, mivel az, hogy az ajánlattevő egyáltalán nem nyújtotta be az ajánlatát alátámasztó, ajánlatkérő által előírt iratokat, nem egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba, hanem általános, az egész ajánlatra kiterjedő fogyatékoság. A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja nem a szakmai ajánlatról, hanem az ajánlattevő által benyújtott ajánlat egészéről szól, így bármilyen dokumentum hiánypótlása vezethet a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjának a sérelméhez, ha az nem az ajánlat egyedi részletkérdésére vonatkozik. Az ajánlattevő megajánlása és az ajánlati kötöttsége válik ugyanis értelmezhetetlenné az alátámasztás hiányában. Ezzel összefügg az is, hogy az ajánlatkérő sem változtathatja meg az ajánlattevő ajánlatát, illetve a felolvasólapon tett megajánlását, erre csak a Kbt. 71. § (11) bekezdése szerinti számítási hiba esetében van mód.

Ebből következően, ha ebben a tárgyban az ajánlatkérő még hiánypótlást is elrendelt és az ajánlattevő még erre sem nyújtott be semmit, akkor az ajánlatkérő csak akkor járhat el megfelelően, ha az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítja.

7.2. kérdés

Az ajánlatkérő helyesen jár-e el abban az esetben, ha nem szakemberre vonatkozó, de az arányosítás módszerével értékelt értékelési szempont esetében a Kbt. 71. § (9) bekezdés a) és b) pontjában foglaltak szerint jár el az ajánlat értékelésekor?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a szakemberrel kapcsolatos értékelési szemponttal nem összefüggő irat hiányossága esetén nem alkalmazható a Kbt. 71. § (9) bekezdés a)-b) pontja.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

„Ha

- a) a 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti értékeléshez bemutatott szakemberekre vonatkozó, a felolvasólapon feltüntetett adat és az ajánlatban a szakemberre vonatkozóan csatolt dokumentum tartalma között – a b) pontban foglaltaktól eltérő – ellentmondás van, és nem sikerül felvilágosítás vagy a már bemutatott szakemberre vonatkozó dokumentum hiánypótlása keretében a felolvasólapon feltüntetett adatot alátámasztani, az ajánlatkérő az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítja;
- b) a felolvasólapon feltüntetett adat és a szakemberre vonatkozóan csatolt dokumentum tartalma között olyan ellentmondás áll fenn, hogy a felolvasólapon szereplő adat az értékeléskor kevésbé kedvező, az értékeléskor a felolvasólapon szereplő adatot kell figyelembe venni.”

Megállapítható, hogy a Kbt. 71. § (9) bekezdés a) és b) pontja kizárólag szakemberrel kapcsolatos iratra vonatkozhat. A Kbt. 2. § (7) bekezdése szerinti kógenciára tekintettel a nem a Kbt. 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti értékeléshez bemutatott szakemberre vonatkozó, felolvasólapon feltüntetett adathoz képest eltérő tartalmú dokumentum hiánypótlására nem a Kbt. 71. § (9) bekezdése, hanem a Kbt. hiánypótlásra és az ajánlati kötöttségre vonatkozó általános szabályai az irányadók.

Egyebekben, szakemberrel kapcsolatos értékelési szempont esetén is érvénytelen az ajánlat, ha az ajánlattevő a felolvasólapon szereplő kedvezőbb megajánlását nem támasztja alá [Kbt. 71. § (9) bekezdés a) pont].

8. kérdés

Egy, a Kbt. 5. § (1) bekezdésének hatálya alá nem tartozó szervezet 100%-os költségvetési támogatást kapott az épületeik felújítására. A felújítási munkák tartalmazzák olyan résztvevőkenységeket (írtás, föld- és sziklamunka, beton aljzat készítése, lift vasbetonakna készítése, kertépítési munkák, csapadékvíz elvezetés külső közmű munkálatai), amelyek összesen a projekt összköltségének a 2,24%-át teszik ki. Ezen

tényállás mellett a beruházás a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontjának a hatálya alá tartozik-e?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint egy építési beruházás csak akkor tartozik a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontjának a hatálya alá, ha annak fő tárgya mélyépítési beruházás, a csekély mértékben mélyépítést tartalmazó építési beruházások a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontjának az alkalmazását nem alapozzák meg.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 5. § (2) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

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

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

A 2014/24/EU Irányelv 13. cikk a) pontja az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Ezt az irányelvet a következő szerződések odaítélése során kell alkalmazni:

- a) az ajánlatkérő szervek által 50%-ot meghaladó mértékben közvetlenül támogatott, építési beruházásra irányuló szerződések, amelyek hea nélküli becsült értéke eléri az 5 350 000 EUR összeget, amennyiben ezek a szerződések az alábbi tevékenységek valamelyikére vonatkoznak:
 - i. a II. mellékletben felsorolt mélyépítési tevékenységek,

ii. kórházak, sportlétesítmények, szabadidős és szórakoztató létesítmények, iskolák és felsőoktatási épületek, illetve közigazgatási rendeltetésű épületek építési munkái;”

A két jogszabály [Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pont és a fenti irányelvi rendelkezés] együttes értelmezése alapján megállapítható, hogy az építési beruházás a Kbt. 1. melléklete (valamint a 2014/24/EU Irányelv II. melléklete) szerinti mélyépítési tevékenységet akkor foglal magában, ha mélyépítésre vonatkozik, tehát, ha az építési beruházás alapvetően mélyépítési tevékenységre irányul, amennyiben a mélyépítési tevékenység nem meghatározó egy építési beruházás során, például egy épület alapozása során, akkor az nem tartozik a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontjának hatálya alá.

Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a Kbt. 5. § (2) bekezdés b) pontjában felsorolásra kerülő építési munkák (kórház, sportlétesítmény, szabadidős és szórakoztató létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület építési munkái) főszabály szerint tartalmaznak mélyépítési elemeket is, azonban, ha az lett volna a jogalkotó célja, hogy a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontjának hatálya bármilyen csekély arányú mélyépítési munka esetén megállapítható legyen, akkor szükségtelen lett volna kiemelni ezeket az építési munkákat, mint a Kbt. alkalmazását megalapozó körülményt.

A Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontjának fennállásáról tehát akkor beszélhetünk, ha az adott – egységes – beszerzés fő tárgya mélyépítési tevékenység. A fő tárgy mindekelőtt a beszerzés szakmai tartalma alapján vizsgálendő, így, amennyiben például a beszerzés célja valamely épület építése, amelyhez szükségszerűen csatornázási munkák is kapcsolódnak, azaz a beszerzés fő tárgya nem csatornaépítés, úgy nem állapítható meg a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontjának fennállása.

9. kérdés

Az állásfoglaláskérés tárgyát képező társasház szigetelésének és felújításának százötven-kétszáz millió forint lesz a becsült értéke, ennek kivitelezéséhez a társasház hatvanmillió forint önkormányzati támogatásban részesült. Ezen tényállás mellett fennáll-e a társasház közbeszerzési kötelezettsége?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint – az állásfoglaláskérésben leírtakból kiindulva – a társasház

vélhetően sem a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerint, sem a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerint, valamint, amennyiben a támogatási szerződés sem ír elő közbeszerzési kötelezettséget, és a közbeszerzés lefolytatását önként nem vállalja, a Kbt. 5. § (4) bekezdése szerint sem minősül ajánlatkérőnek, és a közbeszerzési kötelezettsége nem áll fenn.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

Tekintettel arra, hogy a támogatásban egy társasház részesül, az ajánlatkérői minőség fennállását a Kbt. 5. § (1) bekezdése vonatkozásában a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja tekintetében érdemes megvizsgálni. A Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja kimondja, hogy a Kbt. alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az a jogképes szervezet, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, feltéve, hogy e szervezet felett a Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-e) pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza.

Ahhoz, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerint ajánlatkérőnek minősüljön, három konjunktív feltételnek kell megfelelni, nevezetesen:

- A vizsgált szervezetnek jogképesnek kell lennie.
- Közérdekű, de nem ipari vagy kereskedelmi célú tevékenységet kell folytatnia.
- Továbbá egy vagy több, a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérőnek meghatározó befolyást kell gyakorolni a vizsgált szervezet felett vagy többségi részben finanszíroznia kell a vizsgált szervezet működését.

A társasház jogképességét illetően a következő megállapítások tehetők.

A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 3. § (1) bekezdése értelmében a társasház tulajdonostársainak közössége az általa viselt közös név alatt az épület fenntartása és a közös tulajdonnal kapcsolatos ügyek intézése során jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat, önállóan perelhet és perelhető, gyakorolja a közös tulajdonnal kapcsolatos tulajdonosi jogokat, viseli a közös tulajdon terheit. A perbeli

cselekvőképesség a közös képviselőt (az intézőbizottság elnökét) illeti meg. A társasháznak vagy a tulajdonostársaknak ezzel ellentétes rendelkezése harmadik személyekkel szemben hatálytalan.

Fent leírtak alapján – a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint – a társasház jogképessége a felújításhoz szükséges ügyletek vonatkozásában megállapítható.

A közérdekű, de nem ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenység kapcsán az alábbiak vizsgálandók.

A Kbt. 5. § (1) bekezdésének e) pontja szerinti ajánlatkérői minőség fennállásának nem feltétele, hogy az érintett szervezet csak közérdekű tevékenységet folytasson, azon kívül más tevékenységet is végezhet, akár haszonszerzési céllal, és nagyobb arányban is. Ennek megfelelően nem szükséges, hogy az adott szervezetet olyan tevékenység ellátására hozzák létre, amely közérdekű, de nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, amennyiben ugyanis a későbbiekben ilyen feladat ellátását is végzi, közjogi szervezetnek minősül.

A társasház a jogi szabályozásban valójában egy sajátos közös tulajdoni forma, amely kizárólag az épület fenntartása és a közös tulajdonnal kapcsolatos ügyek intézése tekintetében rendelkezik jogképességgel annak érdekében, hogy a vagyoni forgalomban – az előbb említett tulajdonosi kötelezettségekkel összefüggő körre korlátozottan – részt vehessen. A társasház esetében az előbbiekre tekintettel nem valósulhat meg az, hogy maga a társasház közérdekű tevékenységért lenne felelős.

A Kbt. 5. § (2) bekezdése kimondja, hogy a támogatásból megvalósuló beszerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az a Kbt. 5. § (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet vagy személy, amelynek uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becslült értékű beszerzését többségi részben, uniós értékhatárokat el nem érő, de a nemzeti közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becslült értékű beszerzését 75%-ot meghaladó mértékben az (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet vagy személy közvetlenül támogatja, feltéve, hogy a beszerzés tárgya olyan építési beruházás, amely a Kbt. 1. melléklete szerinti mélyépítési tevékenységet foglal magában, olyan építési beruházás, amely kórház, sportlétesítmény, szabadidős és szórakoztató létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület építési munkáit

foglalja magában, vagy olyan szolgáltatás megrendelése, amely a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) vagy a b) pont szerinti építési beruházáshoz kapcsolódik.

Tekintettel arra, hogy a kérdésében foglaltak szerint a támogatás intenzitása nem éri el az 50%-ot sem, ezért a társasház a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerint nem minősül ajánlatkérőnek.

A Közbeszerzési Hatóság a fent leírtakat úgy összegezi, hogy az állásfoglaláskérésrel érintett társasház tekintetében nem áll fenn a közbeszerzési kötelezettségük, kivéve, ha a támogatási szerződés előírja a közbeszerzési kötelezettséget.

A Kbt. 5. § (4) bekezdése alapján a Kbt. rendelkezését köteles betartani az a Kbt. 5. § (1)-(2) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet, amely a Kbt. szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatását önként vagy szerződésben vállalja, illetve számára jogszabály közbeszerzési eljárás lefolytatását kötelezővé teszi.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmét, ha a közbeszerzési kötelezettséget a támogatási szerződés sem írja elő, úgy fennáll a lehetősége, hogy a közbeszerzést önkéntes ajánlatkérői minőségben folytassa le.

10. kérdés

Azzal a kérdéssel fordult a Közbeszerzési Hatósághoz, hogy a mobilkommunikációs szolgáltatás megrendelésére –, ami a vezetékes telefon használatával is kibővíül – alkalmazható-e a Kbt. 9. § (1) bekezdés g) pontja szerinti kivételi kör?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság előjáróban felhívja a figyelmét, hogy a közbeszerzési kötelezettség alóli kivételeket mindig megszorítóan kell értelmezni.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint ugyan a vezetékes és rádiótelefon szolgáltatás nyújtása érdekében kiépített hálózat elektronikus hírközlő hálózatnak minősül, azonban a vezetékes és rádiótelefon szolgáltatás megrendelése – tekintettel arra, hogy jelen esetben az nem a távközlési ágazatban működő ajánlatkérőhöz kapcsolódik – nem minősül sem az elektronikus hírközlő hálózat rendelkezésre bocsátásának, sem hasznosításának, sem a nyilvánosság irányában egy vagy több elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásának, így a Kbt. 9. § (1) bekezdés g) pontja szerinti kivétel jogszerűen nem alkalmazható.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 9. § (1) bekezdés g) pontja kimondja, hogy a Kbt.-t nem kell alkalmazni olyan beszerzésre, amelynek kizárólagos rendeltetése, hogy az ajánlatkérő számára lehetővé tegye nyilvános elektronikus hírközlő hálózat rendelkezésre bocsátását vagy hasznosítását, illetve a nyilvánosság irányában egy vagy több elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtását.

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU Irányelv 8. cikke szerint az – 2014/24/EU – irányelv nem alkalmazandó olyan közbeszerzési szerződésre és tervpályázatra, amelynek elsődleges célja, hogy az ajánlatkérő szerv számára lehetővé tegye nyilvános hírközlő hálózatok rendelkezésre bocsátását vagy igénybe vételét, vagy a nyilvánosság részére egy vagy több elektronikus kommunikációs szolgáltatás nyújtását. E cikk alkalmazásában a „nyilvános hírközlő hálózat” és az „elektronikus hírközlő hálózat” jelentése megegyezik a 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben foglaltakkal.

Utóbbi (keret)irányelv preambulumának (10) bekezdése szerint a beszélőalapú telefonszolgáltatások és az elektronikus levéltovábbítási szolgáltatások ennek az irányelvnek a hatálya alá tartoznak.

A Kbt. 3. § 6. pontja szerint elektronikus hírközlő hálózat és elektronikus hírközlési szolgáltatás: az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvényben (a továbbiakban Eht.) meghatározott fogalom.

Az Eht. 188. § 13. pontja alapján az elektronikus hírközlési szolgáltatás: olyan, más részére általában ellenszolgáltatásért végzett szolgáltatás, amely teljesen vagy nagyrészt jeleknek elektronikus hírközlő hálózatokon történő átviteléből, és ahol ez értelmezhető, irányításából áll, ideértve az adatkicserélő szolgáltatást, valamint a nyilvános adatkicserélő szolgáltatást is, de nem foglalja magában az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások felhasználásával továbbított tartalmat szolgáltató vagy ilyen tartalom felett szerkesztői ellenőrzést gyakorló szolgáltatásokat, valamint nem foglalja magában az információs társadalommal összefüggő, más jogszabályokban meghatározott szolgáltatásokat, amelyek nem elsősorban az elektronikus hírközlő hálózatokon történő jeltovábbításból állnak.

Az Eht. 188. § 19. pontja szerint az elektronikus hírközlő hálózat: átviteli rendszerek és – ahol ez értelmezhető – a hálózatban jelek irányítására szolgáló berendezések, továbbá más erőforrások – beleértve a nem aktív hálózati elemeket is –, amelyek jelek továbbítását teszik lehetővé meghatározott végpontok között vezetéken, rádiós, optikai vagy egyéb elektromágneses úton, beleértve a műholdas hálózatokat, a helyhez kötött és a mobil földfelszíni hálózatokat, az energiaellátó kábelrendszereket, olyan mértékben, amennyiben azt a jelek továbbítására használják, a műsorszórásra használt hálózatokat és a kábeltelevíziós hálózatokat, tekintet nélkül a továbbított információ fajtájára.

Az Eht. 188. § 85. pontja értelmében nyilvános elektronikus hírközlő hálózat: teljesen vagy elsősorban a nyilvánosan elérhető, a hálózati végpontok közötti információátvitelt támogató elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtására használt elektronikus hírközlő hálózat.

Az Eht. a nyilvánosan elérhető telefonszolgáltatást és a nyilvános telefonhálózatot a nyilvános elektronikus hírközlő hálózaton belül értelmezi.

Nyilvánosan elérhető telefonszolgáltatás (telefonszolgáltatás): olyan, bárki számára rendelkezésre álló elektronikus hírközlési szolgáltatás, amely belföldi vagy nemzetközi számozási tervben szereplő hívószám vagy hívószámok segítségével közvetlenül vagy közvetve lehetővé teszi belföldi vagy belföldi és nemzetközi hívások kezdeményezését és fogadását [Eht. 188. § 86. pont].

Az Eht. 188. § 87. pontja alapján nyilvános telefonhálózat (telefonhálózat): olyan nyilvános elektronikus hírközlő hálózat, amelyen részben vagy egészben nyilvánosan elérhető telefonszolgáltatást nyújtanak, illetve amely alkalmas hálózati végpontok között beszéd, továbbá más kommunikációra, így különösen a telefax és adatkommunikációra.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmét „a kizárólagos szó használatára, azaz csak abban az esetben alkalmazható ez a kivétel, ha a tárgyi beszerzési igénynek csak és kizárólag az ott felsoroltak kielégítése a célja azzal, hogy a hálózatot a nevesített célra az ajánlatkérő számára rendelkezésre bocsátó szervezet nem kell, hogy a hálózat tulajdonosa legyen, tehát nem szükséges, hogy az ajánlatkérő a hálózat tulajdonosával kössön szerződést.” [Dr. Hubai Ágnes és Dr.

Tátrai Tünde (szerk.): A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény kommentárja, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 75. old.]

A 2014/24/EU irányelv Preambuluma nem tartalmazza a tárgyi kivételi kör bevezetésének indokát, ugyanakkor a korábban hatályos, az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló Európai Parlamenti és Tanácsi (2004. március 31.) 2004/18/EK irányelv (a továbbiakban: 2004/18/EK irányelv) – mely a fent megjelölt kivételi kört a jelenleg hatályos irányelvhez hasonlóan szabályozta – Preambulumának (21) bekezdése igen. Eszerint: figyelembe véve, hogy a távközlési ágazat liberalizációjára irányuló közösségi szabályok bevezetését követően a távközlési ágazatban hatékony piaci verseny alakult ki, ezen ágazat közbeszerzési szerződéseit ki kell zárni ennek az irányelvnek az alkalmazási köréből annyiban, amennyiben a szerződések elsődleges célja az, hogy lehetővé tegyék az ajánlatkérő szerv számára a távközlési ágazatban bizonyos tevékenységek gyakorlását.

A szabályozás hátterének feltárásához segítséget nyújt a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Complex) Nagykommentár vonatkozó része is, mely szerint a fenti kivételi kör létrehozásának indoka, hogy a távközlési ágazat liberalizációja miatt a távközlési ágazatban hatékony piaci verseny alakult ki, és a távközlési ágazatban működő ajánlatkérők a 2004/17/EK irányelvben már nem tartoznak a különös részi ajánlatkérők közé, az irányelv preambuluma szerint a versenyre tekintettel nem szükséges e szervezetek beszerzéseinek szabályozása. A 2004/18/EK irányelv ezzel párhuzamosan mondja ki, hogy nem kell az irányelvet alkalmazni az olyan szerződésekre, amelyek célja, hogy lehetővé tegyék az ajánlatkérők számára a távközlési ágazatban bizonyos tevékenységek gyakorlását, a liberalizált piacon versenyfeltételek között működő hírközlési szolgáltató a szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó szerződéseket közbeszerzés nélkül kötheti meg.

Fentiek alapján a tárgyi kivételi kör nem általában jelent mentességet a Kbt. alkalmazása alól, csak amennyiben az ajánlatkérő a távközlési ágazatban fejt ki bizonyos tevékenységet.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

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

D.307/14/2019. számú határozat

A határozattal érintett tárgyak: A közvetlen és közvetett bérköltségek az ajánlati ár lényeges elemét képezik, amelyre vonatkozó ár képzését az ajánlattevő nem mutatta be egyértelműen. Az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. § (3) bekezdésének utolsó mondatát, amikor az ajánlatot nem nyilvánította érvénytelenné a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján.

Tényállás

Az ajánlatkérő (központi beszerző szerv) a 2019. január 7-én feladott ajánlati felhívással a Kbt. Második Része szerinti gyorsított nyílt közbeszerzési eljárást indított iratkezelési szolgáltatások ellátása tárgyban.

A felhívásban az ajánlatkérő ismertette a közbeszerzést.

A felhívásban az ajánlatkérő egyedüli értékelési szempontként a Kbt. 76. § (2) bekezdés a) pontja alapján a legalacsonyabb árat adta meg. A felhívás „További információk” pontjában az ajánlatkérő rögzítette, hogy azért választotta a legalacsonyabb ár egyedüli értékelési szempontját, mert a közbeszerzés tárgyának műszaki-szakmai meghatározottsága kizárja minden olyan további minőségi értékelési szempont alkalmazását, amely a legelőnyösebb ajánlat kiválasztását érdemben szolgálná.

A felhívás szerint a szerződés időtartama 24 hónap.

A felhívás tartalmazta a műszaki és szakmai alkalmassági minimumkövetelményeket.

A közbeszerzési dokumentumok részét képező „I. Útmutató az ajánlattevők számára” tartalmazta az ajánlat tartalmára vonatkozó ajánlatkérői előírásokat. Az ajánlatkérő ebben a pontban rögzítette, hogy az

ajánlatnak mely iratokat kell tartalmaznia vagy az ajánlat részeként elektronikusan mely iratokat kell hozzáférhetővé tenni.

A közbeszerzési dokumentumok részét képezte a közbeszerzési műszaki leírás is, amely a felhívásban foglaltakkal megegyezően rögzítette a közbeszerzés tárgyát.

Az ajánlattételi határidőig két ajánlat érkezett, ajánlatot nyújtott be a kérelmező és a jelen ismertetés szerint P Zrt. ajánlattevő.

A kérelmező 3.900.000.-Ft/hónap, a P Zrt. 2.214.850.-Ft/hónap nettó ajánlati árat szerepeltetett az ajánlatában.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint indokolást kért a P Zrt.-től az alábbiak szerint:

„Kérjük, hogy cégszerű nyilatkozat formájában a közbeszerzési eljárásra tett ajánlatát illetően adjon objektív indokolást a felolvasólapon megajánlott nettó ajánlati árra vonatkozóan valamennyi releváns költség bemutatásával, így különösen:

- közvetlen és közvetett bérköltségek (munkabérek, járulékok, kötelező bérpótlékok, vezetői pótlékok, valamint a helyettesítések, szabadságok, betegszabadságok költségei stb.) - ennek kapcsán ajánlatkérő kéri bemutatni, hogy ajánlattevő a közbeszerzési műszaki leírásban foglalt iratkezelési feladatokat pontosan hány fő bevonásával kívánja ellátni;
- a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban felmerülő közvetlen és közvetett költségek;
- tárgyi szolgáltatásra eső közvetett költségek (iroda, adminisztráció, telefonhasználat, fénymásolás, bérszámfejtés, munkaügyi adminisztráció stb. költségei, banki költségek);
- adók (pl. helyi iparüzési adó, társasági adó);
- nyereség (haszon);
- és minden olyan további költség tekintetében, mely nem került nevesítésre, azonban jelen

közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítése során ajánlattevő az összesített nettó ajánlati ár megajánlásakor számolt a költséggel.”

A P Zrt. táblázatos formában adta meg árindokolását.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján a P Zrt.-től további kiegészítő indokolást kért az alábbi tartalommal:

„Kérjük, hogy cégszerű nyilatkozat formájában adjon további objektív indokolást:

- Ajánlattevő a benyújtott árindokolásában rögzítették szerint a szerződés teljesítése kapcsán 6 fő iratkezelővel, valamint további 1 fő csoportvezetővel számolt. Ajánlattevő árindokolásában rögzítette, hogy: „a teljes projektbe bevont létszám 7 fő, akik közül 6 fő van a helyszínen folyamatosan”. Az ajánlatkérő számára ugyanakkor nem egyértelmű, hogy a csoportvezető esetében is további egy főre jutó feladattal számolt-e ajánlattevő, azaz a szerződés teljesítése során a csoportvezető is dolgozni fog-e operatív szinten, vagy csak vezetői feladatokat fog-e ellátni? Amennyiben a csoportvezető is operatív szinten részt vesz a napi munkavégzésben, abban az esetben miként tudja ellátni egyúttal vezetői teendőit is?

Kérjük, szíveskedjenek bemutatni, hogy az 1 fő csoportvezető a szerződés teljesítése során pontosan milyen feladatokat fog ellátni: feladatköre kizárólag a vezetői teendők ellátására fog vonatkozni, vagy ő is részt vesz majd a napi szintű munkavégzésben. Ez utóbbi esetben hogyan tudja ellátni vezetői teendőit is?

- Az árindokolásban foglaltak alapján megállapítható volt ajánlatkérő számára, hogy ajánlattevő betegszabadsággal, valamint helyettesítéssel az iratkezelők esetében számolt, arra azonban nem tért ki, hogy a betegszabadság, illetve helyettesítés kérdését a csoportvezető esetében is vizsgálta-e?

Kérjük szíveskedjenek bemutatni, hogy betegszabadsággal, illetve helyettesítéssel a csoportvezetőként megjelölt személy esetében kalkuláltak-e? Amennyiben igen, kérjük bemutatni, hogy pontosan hány nap betegszabadsággal számoltak, illetve a csoportvezető helyettesítését hogyan kívánják biztosítani?

- Ajánlattevő az árindokolásához csatolt ún. erőforrás kalkulációban az iratkezelés, valamint postázás kapcsán – ajánlatkérő által a műszaki leírásban megadott átlagos éves, illetve maximális mennyiségeket alapul véve – rögzítette az egy napra vetítetten szükséges erőforrás mennyiségeket. Az iratkezelés esetében az átlagos éves mennyiséget alapul véve 2,7 főben, a maximális, azaz opcióval növelt mennyiséget alapul véve 3,3 főben, a postázás esetében pedig 2,3 főben, illetve 2,7 főben, így a szerződés teljesítéséhez szükséges átlag létszámot 5 főben, a szükséges maximális létszámot pedig 6 főben rögzítette egy napra vonatkozóan.

Ajánlattevő levezetéséből kiindulva ajánlatkérő számítása szerint 8 órás munkanap alapulvételével az alábbiak voltak megállapíthatóak:

- az iratkezelés tekintetében az átlagos éves mennyiség (amely átlagosan évi 120.000 bejövő irat, valamint átlagosan évi 120.000 kimenő irat) felmerülése esetében a fenti kalkulációból kiindulva – tekintettel arra, hogy ajánlattevő a feladat ellátásához szükséges munkaerő számát ebben az esetben 3 főben határozta meg – 1 főnek 40 darab iratot kellene kezelnie óránként;
- az iratkezelés tekintetében a teljes, azaz opcióval növelt éves mennyiség (amely átlagosan évi 120.000 bejövő irat + 20%, valamint átlagosan évi 120.000 kimenő irat + 20%) felmerülése esetében a fenti kalkulációból kiindulva – tekintettel arra, hogy ajánlattevő a feladat ellátásához szükséges munkaerő számát ebben az esetben 3 főben határozta meg – 1 főnek 48 darab iratot kellene kezelnie óránként;
- a postázás tekintetében az átlagos éves mennyiség (amely átlagosan évi 120.000 bejövő irat, valamint átlagosan évi 120.000 kimenő irat) felmerülése esetében a fenti kalkulációból kiindulva – tekintettel arra, hogy ajánlattevő a feladat ellátásához szükséges munkaerő számát ebben az esetben 2 főben határozta meg – 1 főnek 60 darab iratot kellene előkészítenie postára adás céljából óránként;
- a postázás tekintetében a teljes, azaz opcióval növelt éves mennyiség (amely átlagosan évi 120.000 bejövő irat + 20%, valamint átlagosan évi

120.000 kimenő irat + 20%) felmerülése esetében a fenti kalkulációból kiindulva – tekintettel arra, hogy ajánlattevő a feladat ellátásához szükséges munkaerő számát ebben az esetben 3 főben határozta meg – 1 főnek 48 darab iratot kellene előkészítenie postára adás céljából óránként.

Kérjük szíveskedjenek részletesen bemutatni, hogy az árandokolásban szereplő ún. erőforrás kalkulációból levezethetően hogyan tudja az ajánlattevő ellátni a napi szinten felmerülő iratkezelési és postázási feladatokat mind az alapmennyiségre, mind pedig az opcióval növelt mennyiségre vonatkozóan 8 órás munkanappal számolva. Ennek keretében szíveskedjenek részletesen levezetni, hogy ajánlattevő 1 fő 1 órára vonatkozó iratkezelési, illetve postázási feladatainak mennyiségét hogyan kalkulálta és mutassa be, hogy ez a mennyiség hogyan végezhető el 1 fő által 1 óra alatt.”

A P Zrt. a kiegészítő árandokolását megadta. A kiegészítő indokolásához csatolta a létszámkalkulációra vonatkozó ártáblázatot.

Az ajánlatkérő újabb kiegészítő indokolást kért a P Zrt.-től a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján az alábbiak szerint:

„Kérjük, hogy cégszerű nyilatkozat formájában adjon további objektív indokolást az alábbiak szerint:

Ajánlattevő benyújtott árandokolásában, valamint kiegészítő indokolásában rögzítettek szerint megállapítható, hogy az ajánlati ára meghatározásakor az alábbi iratforgalommal számolt:

Iratkezelés:

átlagosan évi 120.000 bejövő irat + 20%, átlagosan évi 120.000 kimenő irat + 20%

Postázás:

átlagosan évi 120.000 bejövő irat + 20%, átlagosan évi 120.000 kimenő irat + 20%

Ebből adódóan az ÁEEK részére feldolgozandó napi iratmennyiség tekintetében ajánlattevő 2304 darabos iratmennyiséget vett alapul.

Ajánlatkérő az ajánlati felhívás II.2.4) pontjában, valamint a közbeszerzési dokumentumok részeként rendelkezésre bocsátott Műszaki Leírásban rögzített mennyiséget az ajánlatkérőnél előforduló évi átlagos, valamint opcióval növelt iratforgalom mennyiségeként határozta meg, azaz az átlagosan évi 120.000 bejövő irat + 20%, és az átlagosan évi 120.000 kimenő irat + 20%-os

mennyiség az iratkezelés, valamint a postázási feladatok ellátása tekintetében együttesen, nem pedig megduplázva merül fel. A 120.000 bejövő irat + 20% és a 120.000 kimenő irat + 20% tehát az ajánlatkérőnél egy évben felmerülő teljes – átlagos, valamint 20 %-os opcióval növelt – iratmennyiséget magában foglalja.

1.) A fentiek alapján kérjük, mutassa be, hogy az ajánlattevő árandokolásában, illetve kiegészítő árandokolásában az iratkezelés, illetve postázás kapcsán levezetett iratmennyiségek, hogyan viszonyíthatóak az ajánlatkérő felhívásban, valamint műszaki leírásban megadott iratforgalom mennyiségéhez. Továbbá mindez hogyan befolyásolja ajánlattevőnek a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrás, valamint ajánlati ár tekintetében csatolt levezetését. Az ajánlatkérő ezzel kapcsolatban felhívja ajánlattevő figyelmét a Kbt. 81. § (11) bekezdésében foglaltakra.

2.) Az előző pontban foglaltak figyelembevételével, továbbá szíveskedjenek részletesen bemutatni, hogy egy-egy irat kapcsán felmerülő iratkezelési és postázási tevékenység esetében nagyságrendileg mennyi idővel kalkuláltak, ezzel alátámasztva a napi iratmennyiség ajánlattevő által kalkulált létszámmal történő elláthatóságát mind az alapmennyiség, mind pedig az opcióval növelt mennyiség tekintetében.

Ennek keretében kérjük, mutassák be, hogy:

- 1 darab bejövő irat esetében nagyságrendileg mennyi ügykezelési (iratkezelés valamint postázás) idővel kalkuláltak, felsorolva a felmerülő munkamozzanatokat is;
- 1 darab kimenő irat esetében nagyságrendileg mennyi ügykezelési (iratkezelés valamint postázás) idővel kalkuláltak, felsorolva a felmerülő munkamozzanatokat is.

Ezen értékek alapulvételével pedig mutassák be, hogy az ajánlatkérő részére feldolgozandó napi iratmennyiség ajánlattevő által kalkulált létszám mellett napi 8 órás munkarendet figyelembe véve hogyan látható el, mind az alapmennyiség, mind pedig az opcióval növelt mennyiségre külön-külön kitérve.”

A P Zrt. benyújtotta a további kiegészítő indokolását.

Az ajánlatkérő a Kbt. 69. § (4) bekezdése alapján felhívta a P Zrt.-t, mint az értékelési szempontra figyelemmel legkedvezőbb ajánlatot benyújtott ajánlattevőt a kizáró okok és az alkalmassági követelmények igazolására.

A P Zrt. benyújtotta az igazolásokat.

Az ajánlatkérő elkészítette és elküldte az ajánlattevők részére az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezt. Az összegezés szerint mindkét ajánlat érvényes, a nyertes ajánlattevő a P Zrt. lett.

A kérelmező iratbetekintést követően előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, amelyet követően az ajánlatkérő a P Zrt.-től felvilágosítást, és indokolást kért, majd az előzetes vitarendezési kérelmet elutasította.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező a 2. kérelmi elem keretében kérte a Döntőbizottságot, hogy állapítsa meg a jogsértés megtörténtét, és semmisítse meg az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseket, amikor megfelelőként fogadta el a nyertes ajánlattevő gazdasági ésszerűségnek ellentmondó árindokolását. A kérelmező szerint az ajánlatkérő megsértette továbbá a Kbt. 73. § (2) bekezdésében foglaltakat is azáltal, hogy nem nyilvánította érvénytelenné a nyertes ajánlattevő ajánlatát annak ellenére, hogy az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz.

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 2. kérelmi eleme tekintetében megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. § (3) bekezdésének utolsó mondatát. A Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezt, valamint az azt követően az adott közbeszerzési eljárásban hozott valamennyi ajánlatkérői döntést.

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

A határozat 2. kérelmi elemre vonatkozó indokolása az alábbiakat tartalmazta:

A 2. kérelmi elem tekintetében a Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő jogsértően járt-e el, amikor érvényesnek

nyilvánította a P Zrt. ajánlatát és elfogadta a P Zrt. árindokolását.

A Döntőbizottság azt vizsgálta, hogy a P Zrt. által – az ajánlatkérő Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti indokláskérésére – benyújtott dokumentumok megfelelően indokolták-e, hogy a szerződés a P Zrt. által megajánlott áron (nettó 2.214.850.-Ft/hónap) teljesíthető.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint indokolást kért a P Zrt.-től, melyben kérte, hogy a P Zrt. valamennyi releváns költség bemutatásával adjon objektív indokolást a megajánlott nettó ajánlati árra vonatkozóan. Az ajánlatkérő felsorolta, hogy az ajánlattevőnek különösen mely költségeket kell bemutatnia. Ezek között szerepeltette a következőket: „közvetlen és közvetett bérköltségek (munkabérek, járulékok, kötelező bérpótlékok, vezetői pótlékok, valamint a helyettesítések, szabadságok, betegszabadságok költségei stb.)” A bérköltségek kapcsán kérte bemutatni, hogy az ajánlattevő a közbeszerzési műszaki leírásban foglalt iratkezelési feladatokat pontosan hány fő bevonásával kívánja ellátni.

A Döntőbizottság megállapította továbbá, hogy a P Zrt. a benyújtott árindokolását táblázatos formában adta meg, a táblázatban a közvetlen és közvetett bérköltségek összegét 1.936.000.-Ft-ban jelölte meg. A P Zrt. indokolásának részét képezte még a bérköltség és járulék kalkuláció táblázat, amely szerint az 1.936.000.-Ft összesen 7 fő (1 fő csoportvezető és 6 fő iratkezelő) bérköltségét tartalmazta. A P Zrt. indokolásként rögzítette, hogy a jelenlegi szolgáltató 9 fővel látja el a feladatokat, de a felhívásban megadott napi teljesítendő mennyiségek nem indokolják ezt a létszámot. Az alap mennyiség 5 fővel ellátható, míg a + 20 % további 1 főt igényel, 1 fő csoportvezető és 5 fő iratkezelő. Ezen létszám esetében 168 nap szabadsággal és 90 nap betegállománnyal kalkulált, amely esetekben a helyettesítés szükséges. Ez éves szinten 1 fő bevonását jelenti a helyettesítésekbe. Így a teljes projektbe bevont létszám 7 fő, akik közül 6 fő van a helyszínen folyamatosan.

Az ajánlatkérő kiegészítő indokolást kért a P Zrt.-től, a P Zrt. a kiegészítő indokolásában csatolt egy létszám-kalkulációt, táblázatos formában. A táblázatban feltüntette az egyes feladatokat és az ahhoz szükséges létszámot, az összes szükséges létszámot 5,8 főben jelölte meg.

Az ajánlatkérő további kiegészítő indokolást kért a P Zrt.-től, a P Zrt. további kiegészítő indokolása változatlan formában tartalmazta a 2019. február 13-án táblázatos formában benyújtott árindokolást, valamint a szintén benyújtott bérköltség és járulék kalkuláció táblázatát. A P Zrt. a benyújtott létszámkalkuláció táblázatban foglaltakat módosította, a feladat ellátásához szükséges összes létszámot 3,1 főben adta meg.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a P Zrt. indokolásából és kiegészítő indokolásából nem derült ki egyértelműen, hogy a közbeszerzési műszaki leírásban foglalt iratkezelési feladatokat pontosan hány fő bevonásával kívánja ellátni. A P Zrt. a közvetlen és közvetett bérköltséget 1.936.000.-Ft-ra kalkulálta, amely összesen 7 fő (1 fő csoportvezető és 6 fő iratkezelő) bérköltségét tartalmazta. Ugyanakkor a feladat ellátásához szükséges összes létszámot 3,1 főben adta meg. A Döntőbizottság álláspontja szerint a P Zrt. által benyújtott adatok, kalkulációk nem mutatták be megfelelően, hogy hány fő fogja teljesíteni a közbeszerzés tárgyát képező feladatot és ehhez mennyi bérköltség kapcsolódik.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az írásbeli összegezés megküldését és a kérelmező előzetes vita rendezési kérelmének benyújtását követően megadott újabb kiegészítő indokolásban a P Zrt. további kalkulációkkal próbálta alátámasztani álláspontját. Ebben előadta, hogy a P Zrt. a teljes tevékenységet 7 fő bevonásával tervezi, melyből 1 fő a csoportvezető, 1 fő pedig a helyettesítő. Ez alapján 5 fő iratkezelő látja el a teljes tevékenységet, az 5 fő iratkezelő napi 4,96 órában el tudja végezni a feladatot. Az 5 főből 3,1 fő szükséges alapszinten a tevékenység ellátására, 1,9 fő pedig az esetleges norma elmaradások, többlet tevékenységek ellátását tudja pótolni.

A Döntőbizottság álláspontja szerint ez utóbbi indokolás nincs összhangban a korábbi árindokolással. Továbbá a P Zrt. által megadott bér és járulékköltség nincs összhangban a kalkulált létszámmal. A P Zrt. a korábbiakban az 1 fő csoportvezető és 6 fő iratkezelő bér és járulékköltségét napi 8 órás munkavégzésre kalkulálta, ezen a költségen (1.936.000.-Ft) a későbbiekben sem változtatott. Ugyanakkor a legutóbbi indokolásában azt szerepeltette, hogy 5 fő iratkezelő napi 4,96 órában el tudja végezni a feladatot: 3,1 fő szükséges alapszinten a tevékenység ellátására, 1,9 fő pedig az

esetleges norma elmaradások, többlet tevékenységek ellátását tudja pótolni.

Fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, tekintettel arra, hogy a közvetlen és közvetett bérköltségek az ajánlati ár lényeges elemét képezik és a P Zrt. nem mutatta be egyértelműen, hogy a közvetlen és közvetett bérköltségek mely elemekből tevődnek össze és hány fő napi hány órás munkavégzését fedezik, a P Zrt. nem indokolta megfelelően, hogy a szerződés az adott áron teljesíthető.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértően nyilvánította érvényessé a P Zrt. ajánlatát.

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

A Fővárosi Törvényszék, mint elsőfokú bíróság 2019. december 4. napján kelt 107.K.700.388/2019/13. számú ítéletében a keresetet elutasította, a következő indokok alapján:

A Kbt. 72. § (2) és (3) bekezdés rendelkezéseinek alapján a bíróság a következőket emelte ki.

Az alperes helytállóan mutatott rá a támadott határozatában és a perben előterjesztett védíratában, hogy az ajánlattevő árindokolásával kapcsolatban támasztott Kbt. feltételrendszer alapvető célja az, hogy az adott árindokolásból megfelelő és objektív alapú következtetés legyen levonható az ajánlati ár megalapozottságára vonatkozóan. Mindezek alapján a perbeli esetben a P Zrt. ajánlati árindokolásának olyannak kellett lennie, hogy abból egyértelműen megállapítható legyen, miszerint pontosan hány fővel és milyen bérköltséggel tudja ellátni az ajánlati kiírás szerinti iratkezelési feladatot. Az alperes a támadott határozatában megfelelően részletezte, hogy miért nem felelt meg ezen szempontoknak a P Zrt. ajánlata. Egyértelműen megállapítható ugyanis a tényállási részben írtak alapján, figyelemmel a P Zrt. indoklásaira, hogy nem adott meg következetesen azonos létszámot, és ennek megfelelően a megadott létszámokhoz szükségszerűen módosult bérköltségek társulnak. Az iratok alapján látható, hogy az első árindokolás még 6 plusz 1 főt összesít, majd a második 5,8 főt, végül az utolsó kettő 3,1-3,1 főt. Ezek tehát különböző létszám adatok, és ezen ellentmondás feloldását nem lehet elvégezni a táblázatok melletti szöveges indokolás elemzésével sem, még ha azokban valóban szerepel olyan kalkuláció is, hogy a 7 fő a

gördülékenyebb feladatmegoldás érdekében került megjelölésre. Az adott létszám feltüntetésének konkrétan kell lennie; nem tekinthető objektívnek az olyan ajánlat, ami megjelenít egy létszám adatot, majd a szöveges indokolásban ettől eltérő, további létszám bevonhatóságára vonatkozó másik adatot ad meg, illetve a későbbi indokolásokban az összesítés tekintetében eltérő létszámmal kalkulál. Amennyiben nincs egy konkrét adat, ami a munkavállalók létszámát pontosan meghatározza, akkor nem lehet objektív alapú következtetést levonni a bérköltség vonatkozásában, és összességében az árajánlat megalapozottsága tekintetében. Megjegyezte továbbá a bíróság, hogy a nyertes ajánlattevő csak az első indokolásában bontotta meg a táblázatban a csoportvezető és az iratkezelő munkakörökre a létszámot és adta meg ehhez a bérkalkulációt, a további indokolásaiban a táblázatokban már együttesen számolt egy átlag létszámot.

Mindezek alapján tehát megállapítható, hogy a Kbt. feltételrendszerének megfelelő, objektív alapú meghatározás az indokolásokban a munkaerő mennyiségére vonatkozóan nem történt. Ez pedig magával hozza, hogy a munkaerő mennyiséghez tartozó bérköltségről sem lehet megalapozottan meggyőződni a felperesnek.

A fent részletezettek alapján tehát a felperes a keresetében alaptalanul érvelt akkor, amikor azt állította, hogy a P Zrt. ajánlattevő ellentmondásmentes objektív létszámot jelölt meg a munkaerő tekintetében. Nem volt tehát eredményes az egyes árindokolási hivatkozásokra vonatkozó kereseti érvelése, és alaptalanul utalt a látszólagos ellentmondásra is.

Helytállóan rögzítette ezért az alperes a támadott határozatában, hogy a felperes a Kbt. 72. § (3) bekezdését megsértve járt el, amikor nem állapította meg a P Zrt. ajánlatának érvénytelenségét a megfelelő objektív indokolás hiánya miatt. Jogszerű volt tehát az alperesi határozat azon rendelkezése, mellyel a 2. jogorvoslati kérelem tekintetében, annak helyt adva, jogsértés megállapításáról, az ajánlatkérői döntés(ek) megsemmisítéséről és bírság kiszabásáról rendelkezett.

A felperes keresetében tehát olyan jogszabálysértést nem jelölt meg, amely az alperesi határozat megváltoztatására vagy hatályon kívül helyezésére alapot adna, ezért a bíróság a felperes keresetét, mint alaptalant, a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.

D.155/17/2020. számú határozat

A határozattal érintett tárgyak: Az indokoláskérési eljárást az ajánlatkérő több árelem vonatkozásában lefolytatta, az írásbeli összegezésben rögzítettek alapján azonban az érvénytelenséget az ajánlatkérő olyan tényekre alapította, amelyekre vonatkozó kétségeit az érintett ajánlattevővel az indokoláskérési eljárásban nem tisztázta, melynek alapján az ajánlat érvénytelenné nyilvánítása jogsértő.

Tényállás

Az ajánlatkérő (költségvetési szerv) a Kbt. Harmadik Rész 113. § (1) bekezdése szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított műszaki ellenőri szolgáltatás megrendelés tárgyában, melynek ajánlattételi felhívását 2019. december 4-én tette elérhetővé az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben az ajánlatkérő által kiválasztott, és a megjelent összefoglaló tájékoztatás alapján érdeklődésüket jelző gazdasági szereplők részére.

A felhívás és a közbeszerzési dokumentumok tartalmazták a részletes feladatlírást.

A módosított ajánlattételi határidőig 11 ajánlat érkezett, ajánlatot tett a kérelmező is. A kérelmező ajánlati ára nettó 9.890.000.-Ft volt. Az ajánlatkérő közlése szerint a rendelkezésére álló anyagi fedezet összege nettó 22.230.000.-Ft.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást kért többek között a kérelmezőtől az ajánlati ár értékelési részszerzőpont tekintetében a következő tartalommal:

„1. Kérjük az ajánlattevőket, részletezzék a szerződés keretében elvégzendő feladatok esetében, hogy azokat – órában megadva – milyen időkeretben tervezik elvégezni. Ennek során térjenek ki arra, hogy a munkák elvégzését hány fő, és milyen képzettségű szakemberrel kívánják elvégezni. Ezt követően mutassák ki az így meghatározott élőmunka ráfordítás valamennyi költségét. Az Ajánlatkérő felhívja az Ajánlattevők figyelmét, hogy a Kbt. 72. § (4) bekezdése értelmében nem megfelelő az indokolás különösen, ha megállapítható, hogy az ajánlat azért tartalmaz aránytalanul alacsony árat vagy költséget, mert nem felel meg a 73. § (4) bekezdése szerinti környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek.

2. Kérjük, hogy a fentieknek megfelelően a szerződés-tervezet szerinti valamennyi feladat elvégzésére térjenek ki, részletesen kimutatva annak költségeit, külön bontva a személyi jellegű költségeket az egyéb költségektől. Ennek során a beszerzés tárgyának és mennyiségének megfelelően nevesítsenek valamennyi elvégzendő feladatot, és – ahol ez értelmezhető – valamennyi feladathoz rendeljenek személyi és egyéb (anyag, energia, telefon, iroda-fenntartás, stb.) költséget.

Kérjük, hogy a személyi költségeken belül a munkabér és járulékai mellett térjenek ki a munkaruházat, a munkába járás, stb. költségekre is amennyiben felmerül, a munkavállalók munkaszerződésének megfelelően.

Amennyiben a fenti költségek valamennyi elemét külön nem tudják kimutatni, kérjük, az egyes feladatoknál nyilatkozzanak arról, hogy az ott meghatározott összegben belül ezek költségét is figyelembe vették.

Amennyiben egyes munkanemek felmerülési valószínűségét, vagy a munkaidő-ráfordítást olyan alacsonynak ítélik, hogy az érdemben kimutatható költséget nem eredményez, vagy ezen költségek nem elválaszthatók más részszerzőpontra tett megajánlástól, vagy más költségtől, akkor kérjük ezt részletesen megindokolni szíveskedjenek. [...]

Kérjük a T. Ajánlattevőket, hogy indokolásukat a fentiek figyelembevételével, számszerűen (matematikailag levezetve) és szövegesen is adják meg!

Felhívjuk a figyelmet, hogy az Ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tényt, adatot, kalkulációt az Ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani ahhoz, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az Ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról.

Az ajánlatkérő – adott esetben a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti kiegészítő indokolás bekérését követően – köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.”

A kérelmező az árindokolását határidőben benyújtotta, melyet teljes terjedelmében üzleti titoknak nyilvánított.

A kérelmező árindokolásának egyik pontjában a teljesítésbe bevonni kívánt szakemberekkel kapcsolatos költségek kimutatásában megadta az egyes szakemberek időráfordításait napokban.

Az összesítő táblázatban 4. sorként szerepelt a „Gépkocsi”, amelyben egy korábbi pontban kifejtett számítás szerint a teljesítéshez használt gépkocsi fenntartási költségei szerepeltek.

Az összesítő táblázatban 5. sorként szerepelt az „Üzemanyag”, amelyben egy korábban ki nem fejtett költség került megadásra.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján többek között a kérelmezőtől is további kiegészítő indokolást kért – egyebek mellett – az alábbiak szerint:

„A humán erőforrás költségeknél az ME-É szakág esetében megjelölt becsült szakértői napszámra vonatkozó adat és a bemutatott üzemanyag költség összhangja ajánlatkérői álláspont szerint nem állapítható meg, kérjük az ellentmondás feloldását.”

Az ajánlatkérő ezen dokumentumban a Kbt. 72. § (5) bekezdése alapján összehasonlítás céljából ajánlati elemeket megalapozó adatokat is kért három további ajánlattevőtől arról, hogy az ME-É szakági műszaki ellenőri feladatok tekintetében a szerződés szerinti elvégzendő feladatokat hány szakértői órával számítva vették figyelembe az áralkulációjuk során.

A kérelmező a kiegészítő indokolást határidőben megadta, a szöveges indokolás a gépkocsi (összesítő táblázat 4. sor) költségsorra vonatkozott.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján többek között a kérelmezőtől is további kiegészítő indokolást kért – egyebek mellett – az alábbiak szerint:

„A humán erőforrás költségeknél az ME-É szakág esetében megjelölt becsült szakértői napszámra vonatkozó adat és a bemutatott üzemanyag költség eltéréseinek szöveges indokát az Ajánlattevő megadta. Kérjük, hogy szíveskedjenek a benyújtott szöveges indoklást matematikailag levezetett számítással is alátámasztani illetőleg az ellentmondással érintett adatokat szíveskedjenek összhangba hozni.”

Az ajánlatkérő ismételt felhívta a figyelmet arra, hogy az ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tényt, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani ahhoz, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról. Az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem

indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

A kérelmező a kiegészítő árindokolást határidőben megadta, a bemutatott számítás a gépkocsi (összesítő táblázat 4. sor) költségSORRA vonatkozott.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján további kiegészítő indokolást kért a kérelmezőtől az alábbiak szerint:

„1./ Kérjük, szíveskedjenek az eljárást megindító dokumentumok által igényelt feladatok tervezett időráfordítását az ME-É, ME-G, ME-V szakág esetében egyaránt órai bontásban az alábbi részletezettség szerint megadni:

- előírt kooperációk;
- helyszíni műszaki ellenőrzés;
- távoli munkavégzés, adminisztrációs munkák;
- jótállási időszakban igényelt feladatok.

Kérjük továbbá szíveskedjenek az árindokolásuk Összesítés c. táblázatában megadott üzemanyag költséget a fentiek szerinti részletezettségben megadott tevékenységek közötti megoszlásban is bemutatni.”

Az ajánlatkérő ismételten felhívta a figyelmet arra, hogy az ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani ahhoz, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról. Az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

A kérelmező a további kiegészítő indokolást határidőben megadta, melyben táblázatban bemutatta a kért ME-É, ME-G, ME-V szakágakon kívül az alkalmazni kívánt ME-M/ME-KÉ jogosultsággal rendelkező szakemberei feladatmegosztását óra bontásban, és táblázatban bemutatta az üzemanyag költségeket a kért bontás szerinti megoszlásban.

Az ajánlatkérő elkészítette az írásbeli összegezést, mely szerint a nyertes ajánlattevőként a jelen ismertetés szerint U Kft. került kihirdetésre, míg a kérelmező ajánlata érvénytelen lett, a következő indokkal is:

„2./ Az ajánlat a Kbt. 73. § (2) bekezdés alapján érvénytelen az alábbi indokra tekintettel: Az ajánlatkérő 2020.

február 04. napján az ajánlattevőt az ajánlatában megajánlott ajánlati ár (nettó HUF) értékelési szempont tekintetében a Kbt. 72. § (1) bekezdés alapján az értékelési szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatok, valamint indoklás benyújtására hívta fel abból a célból, hogy a szerződés adott áron való teljesíthetőségéről meggyőződjön. 2020. február 17., 2020. február 28. továbbá 2020. március 23. napján az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján Ajánlattevőt a benyújtott árindokolása elfogadhatóságának megítéléséhez – mivel az Ajánlattevő részéről benyújtott árindokolás elfogadhatósága a benyújtott árindokolás alapján továbbra is kétséges volt – további kiegészítő indoklás benyújtására hívta fel. A 2020. február 17. napján kiadott árindokolás kérésben – egyebek mellett – az ajánlatkérő a humán erőforrás költségeknél az ME-É szakág esetében megjelölt becsült szakértői napszámra vonatkozó adat és a bemutatott üzemanyag költség összhangjának megteremtésére hívta fel az ajánlattevőt. Az ajánlattevő a felhívásra kizárólag rövid szöveges indoklást nyújtott be, ezért az ajánlatkérő 2020. február 28. napján kiadott indoklás kérésben felhívta az ajánlattevőt, hogy a benyújtott szöveges indoklást matematikailag levezetett számításal is alátámasztani illetőleg az ellentmondással érintett adatokat szíveskedjenek összhangba hozni. Az ajánlattevő részéről benyújtott árindokolás alapján az ellentmondás továbbra sem került feloldásra, ezért 2020. március 23. napján az ajánlatkérő felhívta az ajánlattevőt, hogy az árindokolása Összesítés táblázatában megadott üzemanyag költséget az indoklás kérésben megadott tevékenységenkénti (előírt kooperációk; helyszíni műszaki ellenőrzés; távoli munkavégzés, adminisztrációs munkák; jótállási időszakban igényelt feladatok) bontásban szakáganként is szíveskedjen kimutatni. A benyújtott tevékenységenkénti bontás alapján Ajánlatkérő megállapította, hogy az üzemanyagra kalkulált költség nem fedezi az ajánlattevő indoklásában levezetett tevékenységi bontás alapján kimutatott és helyszíni jelenlétre beállított óraszámokból levezethető utazással összefüggő költséget az ajánlattétel időpontjában érvényes NAV norma szerinti értéken számítva (illetőleg nem nyújt fedezetet az ajánlatkérő által személyes jelenlétet igénylő helyszíni ellenőrzési feladatokra beállított minimum feladatmennyiségből – előírt kooperációk 69 alkalom, helyszíni műszaki ellenőrzés 23 alkalom, jótállási időszakban garanciális bejárás 5 alkalom, garanciális javítás ellenőrzése munkaterületen 10 alkalom – levezethetően szükséges utazási költségére sem.) A Kbt. 72. § (3) bekezdése szerint

az ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani ahhoz, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról. Az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető. Ha elvi lehetőség, akár 1%-ban is, hogy nem teljesíthető a kalkuláció, az ajánlat érvénytelen (14.K.27.045/2017/68). Az ajánlattevő által rendelkezésre bocsátott adatok a fent leírt indokok alapján az ajánlati ár megalapozottságát nem támasztják alá, az ajánlattevő részéről közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés a megajánlott ajánlati áron teljesíthető. Fentiek alapján az ajánlat a Kbt. 73. § (2) bekezdés alapján érvénytelen, mivel aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz.”

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be az ajánlatkérőhöz, amelyben vitatta az ajánlatának érvénytelenségét. Az árindokolásával kapcsolatban bemutatta az ajánlattétel időpontjában érvényes, 2019. évre vonatkozó NAV üzemanyag normát az általa használt vállalati gépkocsi kapcsán, amely 7,6 liter/100 km volt. Bemutatta, hogy az indulási hely és a teljesítés helye közötti távolság 19,4 km, tehát egy oda-vissza út 38,8 km hosszúságú. Indulási pontként a Budapest, Sz. út címet adta meg. Táblázatban mutatta be, hogy összesen 112 úttal számolt, ami véleménye szerint elegendő alkalom az ajánlattételi felhívásban és dokumentációban meghatározott feladatok ellátásához. A táblázatban bemutatta, hogy mekkora benzin árral és mekkora fogyasztással számolt (6,5 liter/100 km). Mindezekkel véleménye szerint alátámasztotta, hogy az árindokolásában szereplő üzemanyagköltséggel a vállalat teljesíthető.

Kérte, hogy az ajánlatkérő vonja vissza az összegezését és a kérelmező ajánlatát érvényes ajánlatként bírálja el.

Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelmet elutasította.

A jogorvoslati kérelem

Kérelmező jogorvoslati kérelmében arra hivatkozott, hogy az ajánlatkérő eljárást lezáró döntése jogsértő, a Kbt. 73. § (6) bekezdés b) pontja alapján alkalmazandó 73. § (1) bekezdés e) pontjába, valamint a Kbt. 72. § (1)-(3) bekezdéseibe, és 73. § (2) bekezdésébe ütközik, az ajánlat érvénytelenségének megállapítása jogellenes.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő érdemi nyilatkozataiban az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását kérte.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 73. § (2) bekezdésére és a Kbt. 72. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (2) bekezdését. A Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérő írásbeli összegezését, és az adott közbeszerzési eljárásban azt követően hozott döntéseit. A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 500.000.-Ft bírságot szabott ki.

Az aránytalanul alacsony árral kapcsolatos érvénytelenségi okra vonatkozó jogorvoslati kérelem szerint a kérelmezői ajánlat érvénytelenségének megállapítása sérti a Kbt. 73. § (2) bekezdését.

A kérelmező a közbeszerzési eljárás során benyújtott árindokolását üzleti titoknak nyilvánította, így a Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján, az Ákr. 27. § rendelkezésére figyelemmel járt el.

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

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

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

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

Az indokoláskérési eljárás akkor fejeződik be, ha az ajánlatkérő a bírálathoz az érvényességről vagy érvénytelenségről megfelelő döntést tud hozni, amennyiben azonban az elfogadhatóság továbbra is kétséges, az indokoláskérési eljárás folytatódik. Az ajánlatkérőnek a bírálathoz nem feladata, hogy az érintett ajánlattevő helyett a számításokat elvégezze, az ajánlatkérő a döntését feltételezésekre nem alapíthatja, az ajánlatkérő döntésének alapját az ajánlattevőtől a Kbt. 72. § (3) bekezdésében előírt kötelezettsége alapján beérkezett adatok, információk képezik. Ennek során az ajánlatkérő figyelembe veheti a Kbt. 73. § (2) bekezdésében példalódzó jelleggel felsorolt objektív alapú indokolást is. Az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntését az írásbeli összegezésben rögzíti, az ajánlat érvénytelenné nyilvánításáról hozott részletes indokolást (az üzleti titok védelme mellett) a közbeszerzési eljárás nyilvánosságának és átláthatóságának garanciájaként az írásbeli összegezésnek, illetve az ajánlatkérő által az érintett ajánlattevő részére a Kbt. 79. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatásnak kell tartalmaznia, amelynek alapján az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésének jogszerűsége vizsgálható.

A konkrét esetben az ajánlatkérő a legjobb ár-értéket megjelenítő értékelési szempontot alkalmazta a felhívás alapján.

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

A Döntőbizottság megállapította, hogy az indokoláskérési eljárást az ajánlatkérő több árelem vonatkozásában lefolytatta, az írásbeli összegezésben rögzítettek alapján az érvénytelenséget az ajánlatkérő arra tekintettel állapította meg, mert:

az üzemanyagra kalkulált költség nem fedezi az ajánlattevő indokolásában levezetett tevékenységi bontás alapján kimutatott és helyszíni jelenlétre beállított óraszámokból levezethető utazással összefüggő költséget az ajánlattétel időpontjában érvényes NAV norma szerinti értéken számítva,

illetőleg nem nyújt fedezetet az ajánlatkérő által személyes jelenlétet igénylő helyszíni ellenőrzési feladatokra beállított minimum feladatmennyiségből levezethetően szükséges utazási költségre sem.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő áringdolást és kiegészítő áringdolásokat kért a kérelmezőtől, amelyekben nem hívta fel a kérelmezőt, hogy az áringdolását az üzemanyagra kalkulált költség tekintetében az ajánlattétel időpontjában érvényes NAV norma szerinti értéken kéri kimutatni, illetve nem adott a kérelmező számára lehetőséget, hogy az áringdolását a NAV normával összefüggésben elvégezze.

Az ajánlatkérő az írásbeli észrevételében részletesen levezette az üzemanyag költségekre vonatkozó megállapításait, az oda út-vissza út kiindulópontjára és a 2020. március 5-i további kérelmezői áringdolásban a cég gépjármű flottájának 2021. évi megújítására vonatkozó kétségeit.

Az írásbeli összegezés azonban az ajánlatkérő fenti előadására semmilyen megállapítást nem tartalmazott annak ellenére, hogy az írásbeli összegezésben az érvénytelenséget az ajánlatkérő az üzemanyagra kalkulált költség, és az utazási költség nem megfelelőségére alapította.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő az üzemanyagra kalkulált költség, és az utazási költség tekintetében a kétségeit az indokoláskérési eljárás keretében a kérelmezővel nem tisztázta. Ennek alapján az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (2) bekezdés a)-d) pontja szerinti objektív alapú indokolást nem vette figyelembe a kérelmező ajánlatának a bírálathoz, amely a szolgáltatásnyújtás módszerének gazdaságosságára, a választott műszaki megoldásra, a teljesítésnek az ajánlattevő számára kivételesen előnyös körülményeire vonatkozik a jogorvoslati kérelemben foglalt indokok alapján.

További indokoláskéréssel az ajánlatkérő tisztázni tudja a kiegészítő indokolásban közölt információk alapján azon kétségét, hogy az üzemanyagra kalkulált költség megfelel-e az ajánlattétel időpontjában érvényes NAV norma szerinti értéknek, továbbá az észrevételében

hivatkozott, a kérelmezőnek az oda út-vissza út kiindulópontjára és a cég gépjármű flottájának 2021. évi megújítására vonatkozó kétségeit.

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

A határozat ellen az ajánlatkérő keresetet nyújtott be.

D.177/18/2020. számú határozat

A határozattal érintett tárgyak: A teljes ajánlati árhoz képest a nap/délközbeni takarítás ajánlati elem elenyésző értéket képvisel, mivel az a feladatellátás során eshetőlegesen merül fel, ezért ezen díj nem lényeges ajánlati elemnek tekinthető, amely tekintetében az ajánlatkérőnek nem állt fenn indokláskérési kötelezettsége. A kérelmező a második helyezettre vonatkozó aránytalanul alacsony árral kapcsolatos kérelmi elem elbírálása esetén sem kerülhet kedvezőbb helyzetbe, a közbeszerzési eljárás nyertese nem lehet, e körben az ügyfélképessége nem áll fenn.

Tényállás

Az ajánlatkérő (költségvetési szerv) a 2019. december 18. napján feladott ajánlati felhívással a Kbt. Második Rész XV. Fejezet szerinti, közösségi értékhatárt elérő értékű, nyílt közbeszerzési eljárást indított egészségügyi intézmény takarítása szolgáltatás megrendelése tárgyában.

Az ajánlatkérő a felhívásban rendelkezett a beszerzés tárgyáról.

Az ajánlatkérő közbeszerzési dokumentációt is készített, amelynek részét képező közbeszerzési műszaki leírásban részletesen meghatározta az elvárt takarítási feladatokat, továbbá a szolgáltatás teljesítésére irányadó elvárásait, szempontjait. Az ajánlatkérő rögzítette, hogy célja az intézmény két telephelyén folyamatos, napi egyszeri, napi kétszeri, heti és félévenkénti teljeskörű takarítási munkálatok elvégeztetése.

A felhívásban szerepelt, hogy a szerződés időtartama 24 hónap.

Az ajánlatkérő a felhívásban a következők szerint rendelkezett az értékelési szempontokról.

Az ajánlatkérő ajánlati árként nettó ajánlati ár (HUF/hó) megajánlásokat kér.

Ár kritérium értékelési alszempontok:

Havi átalánydíj (nettó HUF/hó) / Súlyszám: 60

Nap/délközbeni takarítás díja (nettó HUF/óra) / Súlyszám: 20

Nagytakarítás díja (nettó HUF/m²/alkalom) / Súlyszám: 10

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentációban az alábbiakat is rögzítette az ajánlatok értékelésével kapcsolatban:

Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételeknek megfelelő ajánlatokat az alábbiak szerint bírálja el:

Az ajánlat csak banki átutalásos fizetési módot tartalmazhat, minden egyéb fizetési mód elfogadhatatlan az ajánlatkérő számára. A szerződéskötés, az elszámolás és a kifizetés forintban (HUF) történik. Az ajánlati árnak tartalmaznia kell a szerződésszerű teljesítéshez szükséges, a feladatleírásban meghatározott mennyiségi és minőségi elvárások szerinti valamennyi költséget.

Abban az esetben, amennyiben az ajánlattevő az ajánlati árat alulprognosztizálja, az ebből eredő pluszköltségeket, kiadásokat stb. nem háríthatja át az Ajánlatkérőre és ez nem mentesíti a szerződés teljesítésének kötelezettsége alól.

Ismertette az értékelési ponthatárokat és az értékelési módszert.

A közbeszerzési dokumentáció a fentiek mellett tartalmazta a szerződéstervezetet is.

A szerződéstervezet – egyebek mellett – rögzítette a vállalkozói díjjal és a fizetési feltételekkel kapcsolatos alábbi rendelkezéseket.

A 3.1. pont szerint a felek megállapodnak abban, hogy a megrendelőt az 1.3. pontban megjelölt feladatokért a következő díjak illetik meg:

Havi átalánydíj Ft/hó+Áfa

Nap/délközbeni takarítás: Ft/óra+Áfa

Nagytakarítás: Ft/m²/alkalom+Áfa

A fenti díjak tartalmazzák a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott valamennyi feladat ellenértékét. A díjak emellett tartalmazzák a

szerződés szerű teljesítéshez szükséges, a feladatleírásban meghatározott mennyiségi és minőségi elvárások szerinti valamennyi költséget.

Az ajánlatkérő az érdeklődő gazdasági szereplők által feltett kiegészítő tájékoztatókérdésekre válaszolt, melyben többek között közölte:

„A havi átalánydíj összege tartalmazza a feladatleírásban meghatározott mennyiségi és minőségi elvárások szerinti valamennyi feladat ellenértékét. A nap/délközbeni takarítás díja a havi átalánydíjban elvárt feladatokon felüli, eseti jelleggel felmerülő nap/délközbeni többletfeladatok ellenértéke (óradíja). Ez a szolgáltatás külön kerülhet kiszámlázásra, a tényleges igénybevétel (óraszámok) alapján.”

Az ajánlattételi határidőre 6 gazdasági szereplő nyújtott be ajánlatot, többek között a jelen ismertetés szerint F Kft., valamint a jelen ismertetés szerint B Zrt., és a kérelmező is.

A fenti ajánlattevők esetében az ajánlatok az alábbi megajánlásokat tartalmazták.

Ajánlattevő rövid neve	Ártartás mértéke (hó; min. 12 hó – max. 24 hó)	Havi átalánydíj (nettó HUF/hó)	Nap/délközbeni takarítás díja (nettó HUF/óra)	Nagytakarítás díja (nettó HUF/m ² /alkalom)
B Zrt.	24	6 197 298	650	450
F Kft.	24	5 200 000	1 200	55
Kérelmező	12	4 490 000	2 149	151

Az ajánlatkérő az ajánlatok értékelése során hiánypótlást rendelt el, illetőleg a nagytakarítás díja tekintetében árindokolásokat kért.

Az ajánlatkérő közbenső döntésével 3 ajánlattevő ajánlatát érvénytelené nyilvánította, mert az érintett ajánlattevők az írásbeli felvilágosításukat és árindokolásukat az előírt határidőig nem bocsátották az ajánlatkérő rendelkezésére.

Az ajánlatkérő közbenső döntésével az ajánlatok bírálatának eredményeként megállapította, hogy az F Kft., a kérelmező, valamint a B Zrt. ajánlattevő ajánlata

érvényes, ezért azok értékelési szempontok szerinti értékelését elvégezte és megállapította, hogy a legjobb ár-érték arányt tartalmazó ajánlatot az F Kft. tette, ezért az ajánlattevőt a Kbt. 69. § (4) bekezdése alapján az igazolások benyújtására hívta fel.

Az ajánlatkérő elkészítette és továbbította a közbeszerzési eljárásban benyújtott ajánlatok elbírálásáról szóló összegezt, amely szerint az eljárás eredményes volt, a nyertes ajánlatot az F Kft. nyújtotta be.

A kérelmező, valamint a B Zrt. ajánlattevő ajánlatát érvényesnek nyilvánította.

A kérelmező az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésével szemben előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, a jogorvoslati kérelemben foglaltakkal megegyező tartalommal. Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelmet elutasította.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező az 1. és 2. kérelmi elemével a nyertes ajánlattevő, az F Kft. ajánlatát támadta. Annak megállapítását kérte, hogy az F Kft. ajánlata a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelen, ezért az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1) bekezdését, a Kbt. 72. § (1) bekezdését és a Kbt. 76. § (13) bekezdését.

A kérelmező a 3. és a 4. kérelmi elemével az érintett közbeszerzési eljárásban második helyezett B Zrt. ajánlatát támadta. A 3. kérelmi elemében megsértett jogszabályhelyként megjelölte a Kbt. 71. § (1)-(3) bekezdését, a Kbt. 72. § (1) és (7) bekezdését, míg a 4. kérelmi elem tekintetében a Kbt. 69. § (1), (3) bekezdés és a Kbt. 73. § (2) bekezdés megsértését kérte megállapítani.

A kérelmező a 3. és a 4. kérelmi elemével az érintett közbeszerzési eljárásban második helyezett B Zrt. ajánlatát támadta. A 3. kérelmi elemében megsértett jogszabályhelyként megjelölte a Kbt. 71. § (1)-(3) bekezdését, a Kbt. 72. § (1) és (7) bekezdését, míg a 4. kérelmi elem tekintetében a Kbt. 69. § (1), (3) bekezdés és a Kbt. 73. § (2) bekezdés megsértését kérte megállapítani.

Az ajánlatkérő érdemi nyilatkozataiban az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását kérte.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő érdemi nyilatkozataiban az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását kérte.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem 1. és 2. kérelmi elemét elutasította, a 3. és 4. kérelmi elemek tekintetében megszüntette a jogorvoslati eljárást.

A határozat indokolása az alábbiakat tartalmazta:

A Döntőbizottság az egyes kérelmi elemek vizsgálatát megelőzően rámutatott a Kbt. 145. § (1) bekezdésére, amely szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni e törvény, valamint az e törvény felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy az Ákr. 38. §-a értelmében állapította meg, hogy az egyes kérelmi elemek körében mely jogszabályhelyek megsértését kérte megállapítani a kérelmező.

A Döntőbizottságnak az ügy érdemében az 1. kérelmi elem körében abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 71. § (1)-(3) bekezdését és a Kbt. 72. § (1) és (7) bekezdését azzal, hogy a nyertes ajánlattevő F Kft. részéről a nap/délközbeni takarítás díja (nettó/HUF/óra) ajánlati elemre megajánlott ajánlati ár tekintetében nem kért árindokolást.

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

A fenti jogszabályi rendelkezés alapján megállapítható, hogy az ajánlatkérőt nem minden esetben terheli indokoláskérési kötelezettség, azt bizonyos feltételek teljesülése esetén írja elő számára a Kbt. A Kbt. 72. § (1) bekezdés kifejezetten arról rendelkezik, hogy az ajánlatkérő indokoláskérési kötelezettsége:

- az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tekintetében áll fenn,
- az indokoláskérési kötelezettség nem az önmagában alacsony ellenszolgáltatás, hanem az

aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás tekintetében áll fenn.

A Döntőbizottság megvizsgálta, hogy a jogorvoslati kérelemmel érintett nap/délközbeni takarítás díja (nettó HUF/óra) ajánlati elem tekintetében megállapítható-e az ajánlatkérőnek az indokoláskérési kötelezettsége.

A Döntőbizottság a közbeszerzési dokumentumok vizsgálata alapján és az alábbi szempontok mentén megállapította, hogy a nap/délközbeni takarítás díja (nettó HUF/óra) ajánlati elem az értékelés szempontjából nem minősül lényeges ajánlati elemnek, így e vonatkozásban az ajánlatkérőnek nem állt fent indokoláskérési kötelezettsége.

Kiegészítő tájékoztatáskérésben az egyik ajánlattevő arról érdeklődött, hogy a havi átalánydíj összegében szerepeltetni kell-e a nap/délközbeni takarítás havi díját, vagy ez a szolgáltatás külön kerül majd kiszámlázásra, a tényleges óraszámok alapján és a havi átalánydíjat enélkül kell-e kalkulálni.

Az ajánlatkérő egyértelmű válasza szerint a havi átalánydíj összege tartalmazza a feladtleírásban meghatározott mennyiségi és minőségi elvárások szerinti valamennyi feladat ellenértékét. A nap/délközbeni takarítás díja a havi átalánydíjban elvárt feladatokon felüli, eseti jelleggel felmerülő nap/délközbeni többletfeladatok ellenértéke (óradíja). Ez a szolgáltatás külön kerülhet kiszámlázásra, a tényleges igénybevétel (óraszámok) alapján.

A Döntőbizottság a közbeszerzési dokumentumok vizsgálata (különösen a közbeszerzési műszaki leírás, a vállalkozási szerződés tervezet, a kiegészítő tájékoztatáskérés és az előzetes vitarendezési kérelemre adott válasz) alapján megállapította, hogy a jogorvoslati kérelemmel érintett nap/délközbeni takarítás díja (nettó HUF/óra) ajánlati elem körében az ajánlatkérő azon eseti jelleggel felmerülő többletteljesítményt kívánta tételes elszámolással elismerni, ami a szerződő félnél a havi átalánydíjban elszámolt rendszeres és folyamatos takarítási szolgáltatáson felül merül fel.

Tehát a nap/délközbeni takarítás díja a havi átalánydíjban elvárt feladatokon felüli, esetlegesen jelleggel felmerülő többletfeladatok ellenértéke, amely külön kerül kiszámlázásra a tényleges igénybevétel alapján.

Ezt támasztja alá az a körülmény is, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás lefolytatását követően a műszaki leírásban előírt takarítástechnológia szerinti takarítási feladatokra átalánydíjas elszámolású, míg az eseti jelleggel felmerülő nap/délközbeni többletfeladatokra tételes elszámolású szerződést köt.

Az ajánlatkérő továbbá kifejezetten rögzítette a közbeszerzési dokumentumokban, hogy – a 60-as súlyszámmal értékelt – havi átalánydíj tartalmazza a feladatleírásban meghatározott mennyiségi és minőségi elvárások szerinti feladatok ellenértékét, így a rendszeres és folyamatos napközbeni takarítás ellenértékét is, ennek részeként a takarítandó terület szerződés szerű teljesítéséhez szükséges takarítók bérköltségét is.

A fentieket támasztja alá az ajánlatkérő arra vonatkozó nyilatkozata is, amely szerint, ha az ajánlatkérő a kérelemmel érintett nap/délközbeni takarítás szolgáltatást egyáltalán nem venné igénybe, úgy a nyertes ajánlattevő bérköltsége változatlan lenne, mivel a havi átalánydíjra tett megajánlásnak kell fedezetet nyújtania a bérköltségekre.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a teljes ajánlati árhoz képest a nap/délközbeni takarítás ajánlati elem elenyésző értéket képvisel, mivel az a feladatellátás során eshetőlegesen merül fel, ezért egyértelmű, hogy az ajánlatkérő a szerződés megkötése során nem ezzel a tétellel számol elsődlegesen, így a nap/délközbeni takarítás díja nem lényeges ajánlati elemnek tekinthető, amely tekintetében az ajánlatkérőnek nem állt fenn indokláskérési kötelezettsége, nem sértette meg a Kbt. felhívott rendelkezéseit azzal, hogy az F Kft. ajánlatát érvényessé, az F Kft.-t pedig az eljárás nyertes ajánlattevőjévé nyilvánította.

A Döntőbizottság a fentiekre vonatkozóan hangsúlyozta, hogy a jogalkotó szándéka arra irányult a jelentős, illetve nem jelentős ajánlati elemek közötti különbségtétellel, hogy az indokláskérés jogintézményét ne üresítse ki az adott közbeszerzés, illetve annak értéke szempontjából elenyésző mértékű ajánlati elemre, illetve értékelési rész- vagy alszempontra vonatkozó kötelező indokláskérés előírása.

A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy az 1. kérelmi elem alaptalan, az ajánlatkérő nem sértette meg a Kbt. 71. § (1)-(3) bekezdéseit és a Kbt. 72. § (1) és (7) bekezdéseit.

A Döntőbizottságnak a 2. kérelmi elem körében eljárva abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 69. § (1), (3) bekezdéseit és a Kbt. 73. § (2) bekezdését.

Tekintettel arra, hogy a Döntőbizottság az 1. kérelmi elem vizsgálata körében megállapította, hogy az ajánlatkérőnek – figyelemmel arra, hogy a nap/délközbeni takarítás díja nem minősül lényeges ajánlati elemnek – nem állt fenn indokláskérési kötelezettsége, így nem állapítható meg az sem, hogy az ajánlatkérő az ajánlatok bírálata során a Kbt. 69. § (1), (3) bekezdések megsértésével járt volna el.

A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a 2. kérelmi elem is alaptalan.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a kérelmező a 3. és a 4. kérelmi elemével az érintett közbeszerzési eljárásban második helyezett B Zrt. ajánlatát támadta.

A Döntőbizottság az alábbi indokokra figyelemmel megállapította, hogy a 3. és 4. kérelmi elemek elbírálásának ügyfélképesség hiányában eljárásjogi akadálya van, ezért a 3. és 4. kérelmi elemek tekintetében az alábbiak szerint megszüntette a jogorvoslati eljárást.

Az Ákr. 10. § (1) bekezdés és a Kbt. 148. § (2) bekezdés ügyfélfogalmát együttesen kell értelmezni. A jogalkotó meghatározta azokat a kereteket, amelyek lehetővé teszik a közbeszerzési szabályok megsértése miatt a jogorvoslati eljárások lefolytatását. A jogalkotó nem biztosította a feltétel nélküli jogorvoslati kezdeményezési jogot, hanem meghatározta azt, hogy mely személyek, szervezetek jogosultak kérelmezni, kezdeményezni a jogorvoslati eljárást. A jogalkotó nem önmagában érdekeltséget kívánt meg az ügyfélképességi minősítéshez, hanem olyan érdekeltséget, amely jogosnak minősíthető és ezen jogos érdeksérelemnek közvetlennek kell lennie. Akinek a közbeszerzési döntésből származó jog vagy érdeksérelem közvetlenül nem állapítható meg, nem jogosult jogorvoslati kérelem benyújtására.

A kérelmező a 3. és a 4. kérelmi elemével a közbeszerzési eljárásban második helyezett B Zrt. ajánlatát támadta.

Az összegezés alapján tényyszerűen megállapítható, hogy a jogorvoslati kérelemmel érintett közbeszerzési

eljárásban érvényes ajánlatot nyújtott be F Kft., a kérelmező és a B Zrt.

Az összegezés szerint az érvényes ajánlatokat az alábbiak szerint értékelte az ajánlatkérő.

F Kft.	8264.10
kérelmező	6969.17
B Zrt.	7469.28

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közbeszerzési eljárás első helyezettje az F Kft., a második helyezett a BZrt., míg a kérelmező a harmadik helyezett.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy mind a jogorvoslati irányelv, mind a Kbt. a jogorvoslati jog fennálltát ahhoz a feltételhez köti, hogy a kérelmezőnek célja, illetve reális esélye legyen az eljárás nyertesévé válni. Ennélfogva a kérelmező tekintetében megállapítható jog- vagy jogos érdeksérelem abban az esetben állapítható meg, amennyiben az adott közbeszerzési eljárásban valós célja, szándéka a közbeszerzési szerződés elnyerése és cselekvései is ezen konkrét célt szolgálják.

1. A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező jogorvoslati kérelme 3. és 4. kérelmi elemei kedvező irányú elbírálása esetén sem kerülhet kedvezőbb helyzetbe, a közbeszerzési eljárás nyertese nem lehet.
2. A Döntőbizottság rögzítette, hogy a kérelmező – 3. és 4. kérelmi elemek tekintetében fennálló – ügyfélképességének hiánya a jogorvoslati kérelem 3. és 4. kérelmi elemei érdemi elbírálásának eljárásjogi akadályát képezi, ezért a Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem ezen kérelmi elemeit érdemben nem vizsgálta.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Alvállalkozó valóban szabadon bevonható a szerződés teljesítésébe? Is subcontractor really free to be involved in the performance of the contract?

Dr. Fazekas Szilvia, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, közbeszerzési menedzser

DOI: 10.37371/KEP.2020.9.1

Címszavak: közbeszerzés, szerződés, szerződés teljesítése, szerződésellenőrzés alvállalkozó

Absztrakt

„Alvállalkozó szabadon bevonható a szerződés teljesítésébe” – ezt a kijelentést gyakran hallhatjuk a közbeszerzési gyakorlatban. De vajon valóban igaz-e az állítás? Az alvállalkozókkal kapcsolatos cikksorozat első részének célja, hogy összegyűjtse és megvizsgálja azokat a jogi előírásokat, tényezőket, körülményeket, gyakorlati helyzeteket, amelyek az alvállalkozó bevonására vagy a bevonás mellőzésére vonatkozó döntési szabadságot biztosítják, korlátozzák vagy éppenséggel kizárják.

Abstract

‘Subcontractor is free to be involved in the performance of the contract’ - a statement often heard in public procurement practice. But is the claim really true? The first part of the series of articles relating to subcontractors aims to collect and examine the legal requirements, factors, circumstances and practical situations which ensure, restrict or, in fact, exclude the freedom to take decisions to involve or not to involve the subcontractor.

Bevezető gondolatok

„Az ajánlatkérő nem korlátozhatja az ajánlattevő jogosultságát alvállalkozó bevonására, csak akkor, ha az eljárás során a 65. § (10) bekezdése szerinti lehetőséggel él.” – így rendelkezik a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. tv. (továbbiakban: Kbt.) 138. § (3) bekezdése. Ez a rendelkezés, valamint a Kbt. azon módosítása, amely hatályon kívül helyezte a Kbt. 138. § (1) és (5) bekezdésekben foglalt konkrét korlátozó előírásokat, azt eredményezte, hogy a gyakorlatban tapasztalható egyfajta áthallás, miszerint ennek a rendelkezésnek a jelentése: „alvállalkozó szabadon bevonható a szerződés teljesítésébe”.

A cikk célja, hogy a Kbt. 138. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés helyes értelmezéséhez összegyűjtse és megvizsgálja azokat a jogi előírásokat, tényezőket, körülményeket, gyakorlati helyzeteket, amelyek befolyásolják, előírják vagy akár korlátozzák az alvállalkozók bevonására, a bevonás mellőzésére vagy új alvállalkozó bevonására vonatkozó döntés szabadságát. A cikknek nem célja az alvállalkozókra vonatkozó szabályozás teljeskörű ismertetése, kiindulópontként csak az

alvállalkozó fogalmát szerepeltetjük, amely fogalom minden elemének egyidejű teljesülése szükséges az alvállalkozói státusz megállapításához.

A Kbt. 3. § 2 pontja alapján „alvállalkozó: az a gazdasági szereplő, aki (amely) a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítésében az ajánlattevő által bevontan közvetlenül vesz részt, kivéve

- a) azon gazdasági szereplőt, amely tevékenységét kizárólagos jog alapján végzi,
- b) a szerződés teljesítéséhez igénybe venni kívánt gyártót, forgalmazót, alkatrész vagy alapanyag eladóját,
- c) építési beruházás esetén az építőanyag-eladót”.

A közbeszerzés rendszerében valamennyi létszakasz az előkészítéstől a közbeszerzési eljáráson át, a szerződéskötéstől a szerződés teljesítéséig egymással összefügg, a mind az ajánlatkérői mind az ajánlattevői oldalon elvégzett eljárási cselekmények, keletkezett dokumentumok, meghozott döntések egymásra visszahatnak, és végül determinálják az alvállalkozó bevonására, illetve a bevonás mellőzésére vonatkozó lehetőségeket avagy a kötelezettségeket. Ezért, ahogy más jogszabályból sem,

így a közbeszerzési szabályozásból sem lehet kiragadni egyetlen rendelkezést és önmagában értelmezni. Bár a szerződés teljesítésében résztvevők körének, így az alvállalkozók szerződés teljesítésébe való bevonásának szabályai főként a Kbt. XX. fejezetében, azon belül is többségében a Kbt. 138. §-ban találhatóak, de valójában már a közbeszerzési eljárás előkészítési, ajánlattételi, bírálati, értékelési, illetve szerződéskötési szakasz egyes rendelkezései végigkísérik a szerződés teljesítésének teljes szakaszát, mintegy kereteket, határokat képezve a szerződés teljesítésében közreműködők számára. Az átláthatóság, a nyilvánosság, az ellenőrizhetőség, a verseny tisztasága, a közpénzek ésszerű és hatékony felhasználása alapelvek a szerződés teljesítési szakaszában is jelentős szereppel bírnak.

A közbeszerzési szabályozás központi szereplői az ajánlatkérő és az ajánlattevő, ugyanakkor a közbeszerzési szabályozás a szerződés teljesítésébe bevont közreműködők közül kiemelt egy olyan csoportot, amely lényeges szerepet játszik a beszerzés megvalósításában, ezzel létrehozva az alvállalkozó szerepkört, amelyhez – a szerepkör fontosságát hangsúlyozva – saját fogalomrendszert, különböző rendelkezéseket, követelményeket, kötelezettségeket, lehetőségeket és elvárásokat kapcsolt. Az alvállalkozó szabad bevonásának lehetősége és egyben korlátozása nem a szerződéskötéssel kezdődik, hanem már a közbeszerzési eljárás előkészítése és a közbeszerzési eljárás során részben eldől, hogy a szerződést kötő feleknek milyen lehetőségük és kötelezettségük van a szerződés teljesítése szakaszában.

Az „alvállalkozás” a közbeszerzési szerződésekben olyannyira lényeges kérdéskör, hogy a Közbeszerzési Hatóság a 2019. évi beszámolója 68. oldalán¹ megjegyzi azt a tényt, hogy legnagyobb arányban az alvállalkozók nem szabályszerű bevonása miatt kerültek elmarasztalásra az ellenőrzött szervezetek a jogszerűtlen szerződésmódosítások mellett.

1.1. Alvállalkozás mint központi kérdés

De miért vált az alvállalkozók igénybevétele központi kérdéssé? Miért is érzékeny terület az alvállalkozók bevonására vonatkozó jogosultság?

A közbeszerzésben a beszerzési igény tartalma („mit” – „milyen tartalommal”) mellett általában a másik

lényeges kérdés a szerződést teljesítő gazdasági szereplők személye („ki” – „milyen jellemzőkkel”). A közbeszerzési eljárás legegyszerűbb megközelítése, hogy gyakorlatilag egy kiválasztási rendszer, a műszaki leírás tartalmi előírásaitól, az alkalmassági követelményeken át, az értékelési szempontokon keresztül, a szerződéskötési és -teljesítési feltételekig, minden a szerződést teljesítő gazdasági szereplő kiválasztására irányul. Az, hogy kinek kell teljesítenie a szerződést, illetve hogy egyáltalán ki, hogyan vehet részt a szerződés teljesítésében, akár ajánlattevői akár alvállalkozói szinten, mikor, milyen körülmények között, hogyan változtathatóak meg a teljesítésben résztvevők, mindig sarkalatos kérdés volt a közbeszerzésben.

A közbeszerzési szabályozás személyi és tárgyi hatályának eredményeként a közbeszerzési piac szerteágazó, az egyes szektorok számos piaci szereplője vesz részt a közbeszerzésben vagy törekszik a részvételre egy-egy közbeszerzési szerződés teljesítésében.

Az alvállalkozás *nem egyszerűen közbeszerzési kérdés, hanem azon túlnyúló, az egész nemzetgazdaságot érintő kérdés*, a gazdasági élet igen sok résztvevőjét érinti. Számos szektorban, különösen az építőiparban, a szolgáltatóiparban, több tényező (pl. a beszerzés összetettsége, tevékenység-szakosodás, a leterheltség, a munkaerőhiány, finanszírozási nehézségek) következtében a szerződések nagyobb részét nem képes egyetlen gazdasági szereplő teljesíteni, így közreműködők láncolata vesz részt a szerződés teljesítésében. Az elmúlt évtizedekben a gazdaság több szektorában, de leginkább az építési beruházások területén olyan negatív jelenségek alakultak ki, mint a valódi tevékenységet nem igazán végző, de a hasznot lefölöző tászkás vállalkozók, a leginkább a mikro- és kisvállalkozásokat sújtó kiszolgáltatottság, a lánc-, illetve körbetartozások megjelenése, amely létbizonytalanságot okoz a gazdasági szereplők számára. A közbeszerzésekhez való hozzáférési képesség vagy éppen a képesség hiánya azt eredményezte, hogy a piac szereplői szintekre rendeződtek, amely alvállalkozói láncolat sorozatát eredményezte. A közbeszerzési szabályozás jellemzően „megáll” az ajánlattevő és alvállalkozó közötti szerződés szintjének szabályozásánál. Az alvállalkozó

¹ Forrás: Közbeszerzési Hatóság honlapja (www.kozbeszerzes.hu) Éves beszámolók.

igénybevétele kérdéskör esetében is különböző érdekek ütköznek össze.

A kkv-k köréből kiemelve a mikro- és kisvállalkozásokat, ezek közvetlen részvétele önálló ajánlattevői szerepkörben sokszor akadályokba ütközik a pénzügyi, tárgyi és személyi erőforráshiányra való tekintettel, ezért a legtöbb esetben az alvállalkozói láncolat tagjaként kénytelenek megjelenni, így az alvállalkozók szabad bevonásának lehetősége alapvető fontosságú számukra. Ugyanakkor az egyfajta korlátozás jelenléte megteremti azt a lehetőséget számukra, hogy jobb tárgyalási pozícióból indulva ajánlattevői szinten akár közös ajánlattevőként vegyenek részt a közbeszerzési eljárásokban. A legtöbbször mikro- és kisvállalkozásokat magában foglaló alvállalkozói láncolat tagjai részéről kockázat, hogy az elvégzett munkáért az ellenszolgáltatás megtérítése elmarad, vagy a sok esetben alacsony áron elvállalt és megnyert munka „következményeit” az alvállalkozói láncolat tagjai fogják viselni, ezért többségük a fővállalkozói szerepkört preferálná, a közvetlen közpénzhez jutás érdekében.

Az alvállalkozók bevonását illetően az ajánlatkérők oldalán felfedezhető a teljesítés teljes vagy részleges elmaradásától való félelem, a nagy létszámú alvállalkozók vagy éppen a hosszú teljesítési láncolat tagjai közötti átláthatatlan felelősségi viszonyoktól és azok polgári jogi következményeitől (levonulás, jelzálog, pereskedés...) tartás. Az ajánlatkérő oldaláról a legfőbb kockázat, hogy a fővállalkozó és az alvállalkozói viszony alakulására nincs ráhatása ajánlatkérőnek. Ha a fővállalkozó és alvállalkozói láncolat között vitás helyzet áll fenn (akár a teljesítést, akár a kifizetést illetően), veszélyezteti a beszerzés megvalósulását, a kifizetési határidők betartását pl. egy uniós forrásból finanszírozott projekt esetében, mindamelllett, hogy a felelősség megállapítása is sokszor lehetetlen.

Az ajánlattevő oldalán a legfőbb érv a vállalkozás szabadságából eredő döntési jog szabad gyakorlása, de szükséges megemlíteni, hogy az alvállalkozói láncolat az ajánlattevőt is kiszolgáltatottá teszi, hiszen a teljesítésért való felelősség elsősorban őt terheli. Az ajánlattevő oldaláról az alvállalkozók szabad igénybevételeire vonatkozó másik érv, hogy az összetettebb vagy nagyobb volumenű szerződések jelentősebb volumenű, vagy szerteágazóbb erőforrásokat igényelnek (gondoljunk egy építési beruházásra), amelyeknek folyamatos

rendelkezésre állása az ajánlattevő szervezetén belül nem vagy nehezen biztosítható, de nem is elvárható.

A korlátozó szabályokat ellenzők fő érve, hogy a vállalkozás szabadsága elvet kell irányadónak tekintetni, azaz nincs helye olyan szabályozásnak, amely a szerződés teljesítésének egyik fontos tényezőjére vonatkozó döntési jogot korlátoz: az ajánlattevő kivel akarja teljesíteni a szerződést.

Az Európai Bíróság, a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a Vitali SpA és az Autostrade per l'Italia SpA felek között folyamatban lévő eljárásra meghozott C-63/18. számú ítéletében kihangsúlyozza a lehető legszélesebb verseny, a kis- és középvállalkozásoknak a közbeszerzési szerződésekhez való hozzáféréseinek elősegítését az alvállalkozás intézményrendszer segítségével. Ennek elvi előzményeként hozható fel a sokat emlegetett C-406/14. számú ítélet is, amely a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (varsói vajdasági közigazgatási bíróság, Lengyelország) előzetes döntéshozatal iránti kérelme tárgyában született a Wrocław – Miasto na prawach powiatu és a Minister Infrastruktury i Rozwoju felek között folyamatban lévő eljárás vonatkozásában. Az Európai Bíróság az ítéletében kifejezetten összeegyeztethetetlennek tartja az irányelvvel, amennyiben az alvállalkozók igénybevétele egy elvontan meghatározott arányban korlátozzák, függetlenül az alvállalkozók alkalmasságának vizsgálatától.

A korlátozó szabályokat ellenzők a korlátozó szabályok hátrányos következményeiként említik, hogy elveszi a szerződésekhez való hozzáférés lehetőségét olyan gazdasági szereplőktől, amelyek önállóan nem képesek ajánlattevőként részt venni az eljárásban vagy a kényszerű közös ajánlattételt, amely mögött valójában egyenlőtlen viszonyok vannak, de megemlítik az egyéb „megkerülő” megoldások megjelenésétől való félelmet, azaz a jogsértés elkövetésének lehetősége növekszik és csökken az átláthatóság, továbbá adminisztratív terhet jelent valamennyi fél számára. A korlátozást támogatók fő érve, hogy az alvállalkozói láncolat tagjainak több esélye van fellépni az ajánlattevői pozícióba, így közvetlenül hozzáférhetnek szerződésekhez, emellett a felelősség is koncentráltabb, ha kisebb számú közreműködő vesz részt a szerződés teljesítésében.

Az alvállalkozókkal kapcsolatos szabályozásnak mindig több indoka és célja volt, egyensúlyozva az egymással konkuráló különböző érdekek között az aktuális jogi, gazdasági és pénzügyi környezetben, de mindegyik szabályozás legfőbb motiváló tényezője a beszerzés sikeres megvalósítása, a kkv-k védelme, megelőzni, kezelni és visszaszorítani a piacon zajló egyes káros folyamatokat, észlelhető negatív jelenségeket a közpénz hatékony védelme érdekében.

1.2. Az alvállalkozók szabad bevonását korlátozó esetkörök megközelítése

Az alvállalkozók bevonására vonatkozó korlátozásokat képzeletbeli logikai csoportosításokkal, több oldalról lehet megközelíteni annak érdekében, hogy a kérdéskör komplexitását érzékelhessük.

A korlátozás megközelíthető *személyi*, illetve *tevékenység oldalról*: az ajánlatkérő, az ajánlattevő, az alvállalkozó személye vagy a szerződés teljesítéséhez szükséges adott tevékenység hordoz-e olyan jellemzőt, kapcsolódik-e hozzá olyan előírás, amely korlátot képez az alvállalkozó szabad bevonását illetően. A személyi megközelítésre jó példa a közbeszerzési eljárásban betöltött szerepkör jellege (pl. ajánlattevő, kapacitást biztosító szervezet, az ajánlat értékelésében meghatározó szervezet), de egyszerű példa a kizáró ok fennállása az alvállalkozóval szemben, míg a tevékenység felőli megközelítésre a Kbt. 65. § (10) bekezdés szabályozása a legjobb példa.

A korlátozás vizsgálható abból a szempontból is, hogy mire irányul a döntés az adott alvállalkozóval kapcsolatban. Akár az ajánlatban, akár a szerződéskötéskor, akár a szerződés teljesítése folyamán: ad1. egyáltalán *bevonható-e* alvállalkozó; vagy ad2. a már nevesített, illetve bevont alvállalkozó közreműködése a szerződés teljesítésében a továbbiakban szabadon *mellőzhető-e*; vagy ad3. szabadon *lecserélhető-e* másik alvállalkozóra; vagy ad4. egy korábban még nem nevesített *új* alvállalkozó egyáltalán *bevonható-e* a szerződés teljesítésébe. Mindegyik esethez a legjobb példa a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdésekben foglalt rendelkezések, amelyek egyszerre jelentik a bevonás, a mellőzés, a csere és az új alvállalkozó bevonásának kereteit.

Az alvállalkozók szabad bevonását korlátozó esetkörök megközelíthetőek akár abból a szempontból is, hogy *honnan erednek* a korlátozó rendelkezések: konkrét *jogszabályi előírásból* vagy az ajánlatkérő, illetve az

ajánlattevő valamely *eljárási cselekményének*, eljárással összefüggésben hozott *döntésének az eredménye*. Példákat hozva: az ajánlatkérő részéről befolyásoló tényező lehet a közbeszerzési dokumentumok tartalma, az ajánlattevő részéről az ajánlat tartalma, az árendokolás megadása lehet releváns.

Az eredményes közbeszerzési eljárást követően a szerződést a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, a szerződés-tervezet, illetve az ajánlat tartalma alapján kell megkötni (Kbt. 131. § (1) bekezdés). Ezek a dokumentumok, a közbeszerzési eljárásban megtett eljárási cselekmények a szerződés részévé válnak és végigkísérik a szerződés teljesítésének szakaszát. Ezért az ajánlatkérő és az ajánlattevő által a közbeszerzési eljárással összefüggésben hozott döntések determinálják a szerződés teljesítése szakaszában fennálló lehetőségeket. Az ajánlatkérő által közölt feltétel lehet a műszaki leírás, a kiválasztási vagy odaítélési szempontok, egy szerződéskötési vagy szerződésteljesítési feltétel. Az ajánlattevő részéről pedig az ajánlat, illetve az egyes eljárási cselekmények során tett nyilatkozatok, beadott dokumentumok tartalma befolyásolhatják a mozgásteret. Jogszabályi előírásra legjobb példa maga a Kbt. és a végrehajtási rendeletek, az ágazat-szakmai jogszabályok.

Ennek megfelelően egy alvállalkozó bevonását, egy már bevont alvállalkozó mellőzését, cseréjét vagy új alvállalkozó bevonását megelőzően vizsgálni szükséges, hogy a közbeszerzés-jogi, ágazat-szakmai környezet egyáltalán lehetővé teszi-e az alvállalkozóval kapcsolatos döntések meghozatalát. Így amennyiben az alvállalkozó olyan tulajdonságot hordoz, amely a közbeszerzési eljárásban előírás vagy tiltás volt, vagy éppen az adott alvállalkozó teljesítésbe való bevonása az ajánlat érdemi részét képezte, vagy szerződéskötési feltételt teljesítettek az adott alvállalkozóval, vagy fontos szerepe van a szerződésteljesítési képességben, akkor a szerződés teljesítésében való mellőzés, csere, illetve új alvállalkozó bevonása csak akkor lehet jogszerű, ha ajánlattevő az előírt „tulajdonságot” vagy saját maga vagy új alvállalkozóval biztosítja, tiltott tulajdonság esetén pedig nincs döntési szabadság. Ezért minden alvállalkozói bevonás vagy bevonás mellőzés esetén szükséges megvizsgálni a szerződés részét képező „közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek” teljesülését.

1.3. Jogtörténeti kitekintés

Az alvállalkozók szabályozása mindig lényegi része volt a közbeszerzési szabályozásnak. Az aktuális jogalkotói céloktól függően a hangsúly a szabályozás más-más elemére esik, de mindegyik közbeszerzési törvényben megtaláljuk a kizáró okok vizsgálatának kötelezettségét, az alvállalkozók bevonására vonatkozó rendelkezéseket, az alvállalkozókat támogató egyes jogintézményeket. A közbeszerzési szabályozástörténetben az alvállalkozókra vonatkozó szabályozás jellege ellentétes irányt mutat a szerződés teljesítési szakaszára vonatkozó szabályozás jellegével. Míg a korábbi közbeszerzési törvények² az alvállalkozók bevonására, cseréjére szigorúbb rendelkezéseket, korlátozásokat tartalmaztak, de a szerződés teljesítésével összefüggésben alig szabályoznak, addig a ma hatályos közbeszerzési törvényben³ az alvállalkozók igénybevételének – mint látni fogjuk – viszonylagos szabadsága mellett hangsúlyosabbá válik a szerződés teljesítésének szakasza, részben a szerződés teljesítésért való felelősségre, részben a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzési jogkörére vonatkozó rendelkezések révén. Jól érzékelhető az egyes időszakok összevetéséből, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás keresi azt az egyensúlypontot, ahol egyszerre biztosítható a közpénzből finanszírozott közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítése a közbeszerzési eljárásban közzétett végleges feltételek alapján, ugyanakkor a gazdasági szereplők vállalkozásának szabadsága is megvalósulhat.

Az Első Kbt. eltérő fogalmat használt az alvállalkozókra vonatkozóan, a fogalom alóli kivételi körök vagy kizárólagos joggal való rendelkezésre vagy bizonyos tárgyú szerződésre vonatkoztak. A közbeszerzési szabályozás aszerint alakult, hogy az alvállalkozók vagy a teljesítésben résztvevő egyéb szervezetek igénybevételének mértéke meghaladta-e a közbeszerzés értékének tíz százalékát, az Első Kbt. azonban nem tartalmazott felső korlátot az igénybevételre vonatkozóan, bizonyos esetekben pedig a belföldi székhelyű alvállalkozók igénybevételét előnyben részesítette. A szabályozás jóval szigorúbb volt a tekintetben, hogy a kizáró okok mellett a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt

alvállalkozók szerződés teljesítésére való alkalmassága is vizsgálható volt, amely az alvállalkozók bevonásának egyfajta akadályát, ugyanakkor a hozzáértésről való meggyőződés lehetőségét jelentette. A legnagyobb korlátozást azonban a szerződés teljesítése szakaszára találhatjuk, nevezetesen a szerződés teljesítésébe csak az ajánlatban megjelölt, illetve az eredményről szóló tájékoztatóban szereplő szervezet, személy vehetett részt, ha az ajánlatkérő a felhívásban előírta az alvállalkozók, illetőleg a teljesítésben egyébként résztvevők megnevezését. Új szervezet, személy bevonására a szerződés teljesítésében csak a jól ismert „előre nem látható ok” alapján kerülhetett sor, ha a szerződéskötést követően – a szerződő felek által előre nem látható okból – beállott körülményre tekintettel a szerződés vagy annak egy része nem volna teljesíthető és az ajánlatkérő a más megjelölt szervezet, személy közreműködéséhez hozzájárult.

A Második Kbt. részben az első Kbt. tapasztalatai alapján, részben már az uniós csatlakozásra tekintettel készült. Az alvállalkozói fogalomnál kivételi körként már csak a kizárólagos jogot határozta meg. A 10%-os elhatárolás a szabályozás tekintetében, a kizáró ok vizsgálata, az alkalmassági követelmény előírására vonatkozó jogosultság, valamint a szerződés teljesítési szakaszára az alvállalkozók bevonására vonatkozó fenti korlátozás (ajánlatban megjelölt alvállalkozó, előre nem láthatóság) megmaradt, ez utóbbi annyiban változott, hogy „lényeges” körülmény beállása volt az előfeltétel. Már előírásra került, hogy az újonnan bevont szervezetnek, személynek meg kellett felelni a közbeszerzési eljárásban az alvállalkozókra meghatározott követelményeknek (pl. alkalmassági követelmény). A Második Kbt. is többlépcsős módosításon ment keresztül. A módosítások következtében az alvállalkozói fogalom nagyjából már a ma ismert alvállalkozói fogalmat takarta, a kivételi körökben található volt néhány eltérés. A legnagyobb változásnak cikkünk témája szempontjából az tekinthető, hogy megjelent az alvállalkozók bevonásának felülről történő korlátozása, mégpedig oly módon, hogy a szerződés teljesítésében a közbeszerzés értékének 25%-t meghaladó mértékben részt vevő gazdasági szereplőt nem lehetett alvállalkozónak minősíteni, hanem az ajánlatban és a szerződés

² 1995. évi XL. törvény (Első Kbt.), 2003. évi CXXIX. törvény (Második Kbt.), 2011. évi CVIII. törvény (Harmadik Kbt.).

³ 2015. évi CXLIII. törvény (Kbt.).

teljesítése során közös ajánlattevőként kellett megjeleníteni. A későbbi korlátozásokhoz képest ez az alvállalkozói fogalom alá tartozó gazdasági szerelőkre vonatkozó 25%-os korlát azonban másként értelmezendő: nem a bevonni kívánt alvállalkozók összesített arányát korlátozza (azaz összességében lehetőség nyílt 25% mérték felett alvállalkozót igénybe venni), hanem egyetlen gazdasági szereplő részvételi arányára vonatkozik. Emellett megjelenik a közbeszerzési eljárásban a kapacitást biztosító szervezet igénybevételére vonatkozó szabályozás is, valamint annak tilalma, hogy a közbeszerzési eljárásban az ajánlattevő a hiánypótlás során új, a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozót vagy erőforrást nyújtó szervezetet megjelenítse. A szerződés teljesítési szakaszára már vannak rendelkezések a szerződés teljesítésében résztvevők körére vonatkozóan (pl. kapacitást biztosító szervezet, megjelenik az alvállalkozókat támogató kétfélecsős kifizetési szabály valamennyi beszerzési tárgy esetében, a subalvállalkozók korlátozó szabályozása), az alvállalkozók lecserélése pedig az előre nem látható lényeges körülmény mellett az alvállalkozó bizonyítható hibás teljesítése miatt is lehetővé válik.

A Harmadik Kbt. szintén több változást hozott az alvállalkozók szabályozásában. Az alvállalkozói fogalom kisebb mértékben változott, megszűnt az alvállalkozókra meghatározott 10%-os elhatárolás (a 25%-os szabály még megmaradt) és az alvállalkozó alkalmasságának külön vizsgálata, lehetővé vált a korábban nem megnevezett új alvállalkozó bevonása a ma is ismert bejelentési és nyilatkozattételi kötelezettséggel. Az alvállalkozó vagy szakember megváltoztatására vonatkozó szigorú szabályok (előre nem látható lényeges körülmény, hibás teljesítés) már csak az alkalmasság igazolásában résztvevő alvállalkozókra, szakemberekre vonatkozott, továbbá megjelent az érintett szolgáltatás sajátos tulajdonságait figyelembe véve az értékeléskor meghatározó körülménynek minősülő alvállalkozó módosítására vonatkozó tilalom. A Harmadik Kbt. alapján az építési beruházásokra vonatkozó végrehajtási rendelet az alvállalkozók kifizetésére vonatkozó szabályokat is többször módosította, a kétfélecsős kifizetés az építési beruházásokra szűkült, a közvetett alvállalkozói kifizetés a közvetlen alvállalkozói kifizetéssel váltakozott.

Láthattuk, hogy az alvállalkozók bevonásának valamilyen korlátozása végigkíséri a közbeszerzési szabályozást. A ma hatályos rendelkezések inkább a közbeszerzés szereplőinek személye és a feladat tartalma felől közelítenek, szemben a korábbi közbeszerzési szabályozások alsó vagy felső mennyiségi vagy értékbeli korlátozást tartalmazó rendelkezéseivel. Szükséges azonban megjegyezni, hogy valamennyi korábbi közbeszerzési szabályozás alapján lehetnek még hatályban szerződések, ahol az alvállalkozókra vonatkozó korábbi szabályokat még figyelembe kell venni.

2. Az új Kbt. korábbi közbeszerzési szabályozásának még hatályos korlátozó rendelkezései

A jelenlegi Kbt. alvállalkozókkal összefüggő rendelkezései a hatálybalépés óta több alkalommal változtak. A Kbt. a hatálybalépésekor a szerződés teljesítésében résztvevők arányával összefüggésben tartalmazott korlátozó rendelkezéseket, amelyeket két nagy módosítás érintett: az első nagy módosítás a korlátozásokat először csak enyhítette, majd a másik nagy módosítás nagyrészt eltörölte. Ezek a módosítások különböző hatálybaléptető rendelkezéseket tartalmaztak, amelyek következtében az Első, Második és Harmadik Kbt. szerint megkötött szerződések mellett az új Kbt. alapján jelenleg három szabályozás él párhuzamosan annak függvényében, hogy az ajánlatkérő melyik hatályos Kbt. alapján folytatta le a közbeszerzési eljárást, illetve a szerződő felek melyik hatályos Kbt. alapján kötötték szerződésüket, és az egyes módosító törvények hogyan rendelkeztek a módosuló rendelkezés visszamenőleges alkalmazásának lehetőségéről.

Ezért, bár a „mai napon hatályos” Kbt. már nem tartalmazza a 138. § korlátozó rendelkezéseit, így látszólag már nincsenek kifejezett korlátozó szabályok, azonban a különböző hatálybaléptetési szabályok miatt minden szerződésre esetenként meg kell vizsgálni a korlátozó szabályozások körét.

2.1. 2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről

A Kbt. a hatálybalépésekor az alvállalkozóknak a szerződés teljesítésében való részvételének lehetőségét a teljesítésben való közreműködés aránya szerint korlátozta. A Kbt. 138. § (1) bekezdése árubeszerzésre nem szabályozta, de építési beruházás és szolgáltatás megrendelés esetére előírta, hogy az alvállalkozói teljesítés összesített aránya nem haladhatja meg a nyertes

ajánlattevő, közös ajánlattétel esetében a közös ajánlattevők saját teljesítésének arányát, azaz kvázi 50%-os mértékű korlátot írt elő. Ezen túlmenően nemcsak az ajánlattevő mint fővállalkozó-alvállalkozó arányát, azaz az első szintet, hanem az alvállalkozó-subalvállalkozó arányát, azaz a következő teljesítési szintet is hasonlóképpen szabályozta, nevezetesen a teljesítésben részt vevő alvállalkozó sem vehet igénybe saját teljesítésének 50%-át meghaladó mértékben további közreműködőt (Kbt. 138. § (5) bekezdés).

Ez azt jelentette, hogy mind a közbeszerzési eljárásban, mind a szerződés teljesítése szakaszában folyamatosan vizsgálni kellett, hogy egy új alvállalkozó bevonása, mellőzése, vagy már bevont alvállalkozó által végzett tevékenységi kör bővítése az összesített arányt hogyan alakítja.

2.2. 2016. évi CLX. törvény a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról (Mód1. tv.)

A Mód1. tv. 2017. január 1-jén hatályba lépő módosításai a szerződés teljesítésében résztvevő alvállalkozókra, illetve subalvállalkozókra vonatkozó korlátozó rendelkezéseket úgy változtatták meg, hogy a Kbt. a szolgáltatás beszerzése esetére már nem tartalmazott korlátozásokat a bevonás mértékére, építési beruházás esetén pedig az ajánlattevő(k) részvételének saját arányára vonatkozó, kvázi 50%-os korlátot 65%-ra emelte, azaz az alvállalkozói teljesítés összesített aránya nem haladhatta meg a szerződés általános forgalmi adó nélkül számított ellenértékének 65%-át. A viszonyítás alapja is pontosításra került: míg a korábbi rendelkezések a „teljesítést” nem definiálták, addig az új rendelkezések a szerződés általános forgalmi adó nélkül számított ellenszolgáltatásából való részesedés arányát határozták meg a viszonyítás alapjaként, ezzel egyértelműsítve a „teljesítés” jelentését, és így a százalékos korlát egyértelműen az alvállalkozói teljesítés összesített aránya tekintetében a szerződés általános forgalmi adó nélkül számított ellenértékének 65%-ára vonatkozott. A subalvállalkozók bevonási arányának szabályozása ugyanígy átalakult: építési beruházás esetén a teljesítésben részt vevő alvállalkozó nem vehetett igénybe az alvállalkozói szerződés értékének 65%-át meghaladó mértékben további közreműködőt. Ami jogalkalmazási problémát okozhatott, hogy a tartalékkeret figyelembevételének módszerére, illetve a

subalvállalkozók esetében pedig az általános forgalmi adóra nem volt konkrét utalás az arány meghatározásakor. Az új rendelkezéseket a hatálybalépést követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre és az azokkal kapcsolatban indított jogorvoslati eljárásokra kellett alkalmazni. A Mód1. tv. azonban lehetővé tette, hogy a megváltozott rendelkezéseket a szerződő felek a már megkötött szerződéseik esetében is – kvázi visszamenőleges hatállyal – alkalmazzák a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti szerződésmódosítás eredményeként, azaz a továbbiakban a szolgáltatások esetében mellőzzék a korlátozást, az építési beruházások esetében pedig a magasabb százalékos mértéket és a pontosított vetítési alapot vegyék figyelembe.

Annak eredményeként, hogy a Mód1. tv. a szerződő felek megegyezésére bízta a korlátozó rendelkezések további alkalmazását vagy mellőzését a hátralévő teljesítésben, azt eredményezte, hogy az új Kbt. alapján megkötött szerződések is már két részre osztoztak.

2.3. 2018. évi LXXXIII. törvény a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról (Mód3. tv.)

A Mód3. tv. módosításai részben ugyancsak a Kbt. 138. § (1) és (5) bekezdésben foglalt rendelkezések megváltozására vonatkoztak. A Mód3. tv. 2018. november 29-ei hatálybalépéssel a § első bekezdésében lévő korlátozó rendelkezést, valamint az (5) bekezdést teljes mértékben hatályon kívül helyezte, a hatálybalépés után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra, valamint a Mód3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra vonatkozóan. Ennek megfelelően a Kbt. 138. §-ban már semmilyen százalékos korlátozás nem szerepel. Lényeges különbség azonban a Mód1. tv.-hez képest, hogy a korábbi rendelkezések alapján megkötött szerződésekre nincs külön „visszamenőleges” hatálybaléptetési rendelkezés, vagy utalás a „visszamenőleges” alkalmazhatóságra, a szerződésmódosítás lehetőségére vonatkozóan.

Ennek eredményeként a régi Kbt-k alapján megkötött szerződések mellett az alvállalkozók bevonására vonatkozó korlátozó szabályok mentén három csoportra

oszlának a jelenlegi Kbt. alapján megkötött szerződések (1. számú táblázat).

3. Az alvállalkozó bevonására vonatkozó döntés korlátozó tényezői

A sokféle logikai csoportosítási lehetőség közül választva, az alvállalkozók bevonására vonatkozó korlátozásokat elsőként a közbeszerzési eljárásban betöltött szerepkör, azt követően az ajánlatkérő és az ajánlattevő eljárási cselekményeinek, az eljárással összefüggésben hozott döntéseik eredményeként kialakult „közölt

végleges feltételek, ajánlat és a szerződés” tartalma oldaláról közelítem meg, majd a verseny tisztasága alapelvek szerepének vizsgálatát követően végül kitekintést teszek az egyéb ágazat-szakmai előírásokra.

3.1. A közbeszerzési eljárásban betöltött szerepkör mint korlátozó tényező

Az ajánlattételi szakaszban a gazdasági szereplők döntéseket hoznak arra vonatkozóan, hogy milyen szerepkörben kívánnak ők maguk megjeleneni, illetve más gazdasági szereplőt megjeleníteni a közbeszerzési

1.A Kbt. 138. § (1) bekezdés és (5) bekezdés szabályozásának alakulása

	Kbt.	Mód1. tv.	Mód3 tv.
Hatálybalépés kezdete	2015.11.01.	2017.01.01.	2018.11.29.
„Visszamenőleges” alkalmazási lehetőség	nincs	van szerződésmódosítással	nincs
Ajánlattevő – alvállalkozó szinten az alvállalkozói teljesítés összesített arányának korlátozása (Kbt. 138. § (1) bekezdés)			
Árubeszerzés	-	-	-
Építési beruházás	van	van	nincs
	korlátozás mértéke: nyertes ajánlattevő(k) saját teljesítésének aránya (kvázi 50%)	korlátozás mértéke: 65%	
	vetítési alap: saját teljesítés	vetítési alap: szerződés általános forgalmi adó nélkül számított ellenértéke	
Szolgáltatás	van	nincs	nincs
	korlátozás mértéke: nyertes ajánlattevő(k) saját teljesítésének aránya (kvázi 50%)		
	vetítési alap: saját teljesítés		
Alvállalkozó – subalvállalkozó szinten a további közreműködő mértékének korlátozása (Kbt. 138. § (5) bekezdés)			
Árubeszerzés	-	-	-
Építési beruházás	van	van	nincs
	korlátozás mértéke: 50%	korlátozás mértéke: 65%	
	vetítési alap: alvállalkozó saját teljesítése	vetítési alap: alvállalkozói szerződés általános forgalmi adó nélkül számított ellenértéke	
Szolgáltatás	van	nincs	nincs
	korlátozás mértéke: 50%		
	vetítési alap: alvállalkozó saját teljesítése		

Forrás: saját szerkesztés

eljárásban. A közbeszerzési eljárásban betöltött ajánlattevői, kapacitás biztosító szervezet/személy, értékelés során meghatározó körülménynek minősülő szervezet/személy szerepkör determinálja a cselekvési lehetőségeket a szerződés teljesítésének szakaszában. A közbeszerzési eljárásban betöltött sajátos szerepük miatt ez a három szerepkör emelkedik ki a szerződés teljesítésében résztvevők közül, és a sajátos szerepükre tekintettel sajátos szabályok is vonatkoznak rájuk, amely egyúttal közvetett módon az alvállalkozók szabad bevonásának vagy a bevonás mellőzésének korlátozását is jelenti.

3.1.1. Ajánlattevői szerepkör

Az ajánlatkérő mellett a közbeszerzési eljárás legfontosabb résztvevője az a gazdasági szereplő, amely az ajánlatot benyújtja a közbeszerzési eljárásban, azaz az ajánlattevő.

3.1.1.1. Ajánlattétel, közös ajánlattétel, projektársaság

A Kbt. alapján az ajánlattevő a szerződés fő kötelezettje, a szerződés teljesítéséért való felelősség elsősorban őt terheli.

Szigorúbb szabályozás vonatkozik a közös ajánlattételre, illetve a projektársaságra. Egy gazdasági szereplő nemcsak önállóan tehet ajánlatot, hanem a Kbt. 35. § lehetőséget biztosít arra, hogy bizonyos szabályok mentén egy laza gazdasági együttműködés keretében közös ajánlattétel valósuljon meg, amelynek eredményeként a közös ajánlattevők egyetemleges felelősséggel tartoznak a szerződés teljesítéséért. A Kbt. 140. § szerint pedig egy szigorúbb jogi szabályozás alapján az ajánlattevő(k) kizárólagos részesedésével (adott esetben az ajánlatkérővel) létrehozott projektársasággal is lehetőség nyílik a szerződés teljesítésére. A Kbt. 131. § (1) bekezdés alapján az ajánlattevőknek, a közös ajánlattevőknek, illetve a projektársaságnak kell teljesítenie a szerződést, azaz részvételük kötelező a szerződés teljesítésében. Mind a közös ajánlattétel, mind a projektársaság esetén megtalálhatjuk azt a kötelező szabályt, hogy a közös ajánlattételben (Kbt. 35. § (7) bekezdés) a közös ajánlattevők, illetve a projektársaságban kizárólagos részesedéssel rendelkező ajánlattevők nem változhatnak meg (Kbt. 140. § (5) bekezdés). Erre való tekintettel a közös ajánlattétel és projektársaság esetén a későbbiek folyamán az ajánlattevői szinten fellépő gazdasági szereplő „kilépéssel” nem

válhat alvállalkozóvá, illetve az alvállalkozói szinten megjelenő gazdasági szereplő „belépéssel” nem válhat ajánlattevővé. A Kbt. 139. §, amely az ajánlattevői szinten fellépő gazdasági szereplő megváltozására vonatkozó lehetőségeket tartalmazza, annyiban árnyalja az előbb leírtakat, hogy a jogelőd ajánlattevő megszűnése nélküli jogutódlás (pl. beolvadás) esetei jogszerűen előfordulhatnak.

3.1.1.2. Fenntartott szerződések

Az ajánlattevői szerepkörrel összefüggő korlátozó tényezők közé sorolhatjuk a fenntartott szerződéseket is. A fenntartott szerződések közös jellemzője, hogy bizonyos feltétel fennállásától teszik függővé a közbeszerzési eljárásban való részvétel lehetőségét.

Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során jelezheti, hogy a közbeszerzési eljárás fenntartott szerződés megkötésére irányul. A fenntartott szerződés azt jelenti, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát fenntartja bizonyos gazdasági szereplők részére. Ilyen lehetőséget találunk a Kbt. 33. §-ban a védett foglalkoztatókkal kapcsolatban, ahol az ajánlattevővel szemben előírás, hogy 30%-ot meghaladó mértékben megváltozott munkaképességű, fogyatékos vagy hátrányos helyzetű munkavállalót kell foglalkoztatnia, a Kbt. 34. §-ban pedig az egészségügyi, szociális és kulturális szolgáltatások esetére vannak előírások a munkavállalókra vonatkozóan. Ezek a munkavállalókra, különösen a munkavállalói létszámmal összefüggő szabályok befolyásolják a szerződés teljesítésében résztvevők körébe további gazdasági szereplők bevonására vonatkozó döntést, mivel a jogszabályban előírt mértéket teljesíteni kell.

A fenntartott szerződések másik csoportját a Kbt. 114. § (11) bekezdés alkalmazásával érintett szerződések képezik. Az ajánlatkérő a Kbt. 114. § (11) bekezdése alapján jogosult fenntartani a részvétel jogát azon gazdasági szereplők számára, amelyek az előző évben, árubeszerzés és szolgáltatás esetén százmillió forint, építési beruházás esetén egymilliárd forint, általános forgalmi adó nélkül számított árbevétel nem értek el. A Kbt. 114. § (11) bekezdés a továbbiakban kifejezetten utal az alvállalkozóra és a kapacitást biztosító szervezetekre is, miszerint az ajánlattevők a feltételnek megfelelő alvállalkozót, illetve kapacitást biztosító szervezetet vehetnek csak igénybe.

Ezekben az esetekben az alvállalkozók bevonása vagy mellőzése esetén szükséges megvizsgálni, hogy a közbeszerzési dokumentumokban előírt feltételek továbbra is fennálljanak. Amennyiben az új alvállalkozó bevonása vagy alvállalkozó bevonásának mellőzése során az előírt feltételek még nem vagy már nem teljesülnek, akkor az alvállalkozó bevonása, illetve a bevonás mellőzése nem lehetséges.

3.1.2. Kapacitást biztosító személy/szervezet szerepkör

Az alvállalkozó bevonására vagy a bevonás mellőzésére vonatkozó korlátok egy csoportja a szerződés teljesítésére való alkalmassági követelmények előírásával összefüggő rendelkezésekre vezethető vissza.

Ajánlatkérő a Kbt. 65. § szerint rendelkezik azzal a kötelezettséggel, egyes esetekben döntési jogosultsággal, hogy a szerződés elnyerésére érdeklődést mutató gazdasági szereplők esetében megvizsgálhassa, hogy rendelkeznek-e azokkal a pénzügyi, műszaki és szakmai tulajdonságokkal (alkalmassági követelmények), amelyek az ajánlatkérő megítélése szerint szükségesek a szerződés teljesítéséhez. A verseny kiszélesítése érdekében az ajánlattevőket pedig megilleti az a jogosultság, hogy ezeknek az alkalmassági követelményeknek ne önállóan, hanem más szervezet/személy kapacitására támaszkodva feleljenek meg (Kbt. 65. § (7) bekezdés), azaz saját szerződés teljesítésére való alkalmasságuk hiányát „kipótolják” más szervezet erőforrásával. Ennek megfelelően – egy-egy esettől eltekintve – az ajánlattevőt általában megilleti a döntési szabadság a kapacitást biztosító szervezet/személy igénybevételét illetően. Az alkalmassági követelménynek való megfelelés vizsgálata a szerződés elnyerésében kiemelt szerepet játszik és a szerződés teljesítésével összefüggésben van, ezért szoros kapcsolat van a kapacitást biztosító szervezet/személy szabályozása, a szerződés teljesítésében való részvételre vonatkozó szabályok, illetve az alvállalkozóra vonatkozó rendelkezések között. A Kbt.-ben garanciális szabályok találhatóak arra vonatkozóan, hogy kapacitást biztosító szervezet/személy bevonása esetén a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelménynek való megfelelés a szerződés teljes időtartama alatt biztosított legyen. Ezek a szerződés teljesítésébe való bevonásra és a lecserélésre vonatkozó külön szabályok jelentik a korlátozást az alvállalkozókkal kapcsolatos későbbi döntések meghozatalát illetően.

A szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelmények előírására vonatkozó rendelkezésekből következő korlátozások két oldalról közelíthetők meg. Egyrészt meghatározzák azoknak a gazdasági szereplőknek egy csoportját, amelyek kötelesek részt venni a szerződés teljesítésében és mellőzésük, vagy helyettük más gazdasági szereplő igénybevétele csak meghatározott feltételekkel lehetséges. Másrészt a jogi szabályozás lehetőséget teremt arra, hogy ne is lehessen alvállalkozót bevonni bizonyos feladatokkal összefüggő egyes alkalmassági követelménynek való megfelelés érdekében.

3.1.2.1. Kötelező részvétel a szerződés teljesítésében

A kapacitást biztosító szervezet/személy szerződés teljesítésében való kötelező részvételének jellegét és mértékét egyrészt az határozza meg, hogy melyik alkalmassági követelmény teljesítésére veszik igénybe az erőforrását. A Kbt. 65. § (7) bekezdés alapján másrészt a kapacitást biztosító szervezet/személy igénybevétele esetén az ajánlatban csatolni kell a kapacitárait rendelkezésre bocsátó szervezet/személy kötelezettségvállalását tartalmazó okiratot. Az okirattal szemben tartalmi elvárás, hogy alátámassza a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre állását a szerződés teljesítésének időtartama alatt, ennek megfelelően a szerződő feleknek figyelemmel kell lenniük a szerződés teljesítése során az okirat rendelkezéseire is, az abban foglalt megállapodásokra, vállalásokra a teljesítésben részvételt illetően.

A Kbt. a műszaki alkalmassági követelmények közül kiemeli a szakemberrel, a referenciával kapcsolatos alkalmassági követelményt, továbbá kiemeli a Kbt. 65. § (1) bekezdés c) pontja szerinti szakmai alkalmasság vizsgálatát.

A Kbt. a szakemberek végzettségére, képzettségére, valamint a referenciákra vonatkozó alkalmassági követelmények esetében kifejezetten előírja, hogy a kapacitást biztosító szervezetnek/személynek részt kell vennie a szerződés azon részének teljesítésében, amely teljesítéséhez az általa biztosított kapacitásra szükség van, a részvétel mértékének pedig akkorának kell lennie, hogy az ajánlattevővel közösen érvényesüljön az alkalmassági követelményben elvárt követelmény (Kbt. 65. § (9) bekezdés). A Kbt. 65. § (9) bekezdése továbbá előírja, hogy a § (1) bekezdés c) pont szerinti szakmai alkalmassági követelmény igazolására akkor vehető igénybe

más szervezet kapacitása, ha az adott szervezet valósítja meg azt a feladatot, amelyre vonatkozóan a nyilvántartásban szereplés, szervezeti tagság vagy engedéllyel rendelkezés kötelezettsége fennáll.

A szakemberek, a referencia, a szakmai alkalmassági követelmények esetében tehát nem elégséges a kötelezettségvállaló okirat tartalmát szem előtt tartani, sőt a kötelezettségvállaló okiratnak összhangban kell lennie a fenti szabályozással. A további alvállalkozó szabad bevonását illetően a két rendelkezés lényeges különbséget takar. Míg a szakember, referencia esetében csak „részt venni” (a Kbt. nem a teljesítés kifejezést használja) kötelező egy bizonyos mértékben, amely egyúttal lehetőséget teremt más alvállalkozó bevonásának lehetőségére is, addig a nyilvántartásban szereplésre, szervezeti tagságra vagy engedéllyel rendelkezésre vonatkozó szakmai alkalmassági követelmény esetén a kapacitást biztosító személynek kell megvalósítani az adott feladatot, amely viszont kizárja más alvállalkozó bevonásának lehetőségét az adott tevékenységre.

A további műszaki-szakmai alkalmassági követelmények (pl. műszaki-technikai felszereltség) esetében a kötelezettségvállaló okirat tartalma lesz irányadó a szerződés teljesítésében részvétel jellegében, tartalmában, mértékében.

A kapacitást biztosító szervezet/személy szerződés teljesítésében való részvétele maga után vonja, hogy az alvállalkozói szabályok alkalmazásának szükségességét is vizsgálni kell, azaz a kapacitást biztosító szervezet/személy alvállalkozónak minősül-e. Ez azért lényeges kérdés, mert behatárolja a szerződés teljesítése során alkalmazni szükséges jogszabályokat: csak az alkalmasság igazolása és a kapacitást biztosító szervezet/személy bevonása miatti szabályokat, vagy az alvállalkozókra vonatkozó rendelkezéseket is alkalmazni kell-e.

Vannak nézőpontok, amelyek a kapacitást biztosító szervezetek/személyek esetén szükségtelennek tartják az alvállalkozói státusz külön vizsgálatát, részben evidenciaként kezelve az alvállalkozói státusz meglétét, részben arra hivatkozással, hogy a kapacitást biztosító szervezet/személy szerepköre amúgy is szigorúbb szabályozás alá esik. Véleményem szerint szükséges az alvállalkozói státusz fennállásának vizsgálata, mivel az alvállalkozói fogalom sajátos elemeket (lásd pl. kivételi körök) tartalmaz, így előfordulhat az az eset, hogy a

kapacitást biztosító szervezet/személy nem minősül alvállalkozónak. Lényeges különbségek találhatóak a két státusz között: bár a kapacitást biztosító szervezet/személy lecserélésének többletkövetelményei vannak, így valóban szigorúbb a szabályozás, de pl. a Kbt. 65. § (10) bekezdés is külön említi a két szerepkört, a Kbt. 138. § (3) bekezdése alapján a kizáró ok fenn nem állására csak alvállalkozó bevonása esetén kell nyilatkozni, építési beruházás esetén a kétlépcsős kifizetési szabályokat kizárólag az alvállalkozók esetén kell alkalmazni, stb.. Ezért kiemelt jelentősége van annak, hogy mindkét szerződő fél pontosan tisztában legyen az alvállalkozók körével, és a szerződés teljesítésében résztvevő minden szervezet/személy státusza tisztázott legyen.

A műszaki és szakmai alkalmassági követelménynek való megfelelés érdekében bevont szervezet/személy a Kbt. 138. § (2) bekezdése alapján a szerződés teljesítési szakaszában is köteles részt venni a kötelezettségvállaló okirat tartalmának megfelelően vagy a Kbt. előírása alapján. A közbeszerzési eljárásban betöltött speciális szerepkörre tekintettel, a kapacitást biztosító szervezetek/személyek szerződés teljesítésébe való bevonásának mellőzésére, illetve helyettük más gazdasági szereplő bevonására külön szabályokat találhatunk. A Kbt. 138. § (2) bekezdés alapján az ajánlattevőnek a kapacitást biztosító szervezet/szakember nélkül vagy a helyette bevont új szervezettel/szakemberrel, (amennyiben a közbeszerzési eljárásban az adott alkalmassági követelmény tekintetében bemutatott adatok alapján az ajánlatkérő szűkítette az eljárásban részt vevő gazdasági szereplők számát, az eredeti szervezetekkel vagy szakemberrel egyenértékű módon), továbbra is meg kell felelnie az alkalmassági követelménynek, amelynek teljesítése érdekében a kapacitást biztosító szervezetet/szakembert bevonta. Ez a rendelkezés behatárolja az ajánlattevő döntési szabadságát, mivel ha nem képes saját maga vagy az új szervezettel/személlyel együtt továbbra is megfelelni az alkalmassági követelménynek, akkor az „eredeti” kapacitást biztosító szervezet/személy nem mellőzhető vagy új másik szervezetet/személyt kell bevonnia.

Szükséges kiemelni, hogy a kapacitást biztosító szervezet/személy esetében a Kbt. 139. § jogutódlási szabályai nem irányadóak, mivel azok az ajánlattevői és ajánlatkérői szintre vonatkoznak.

3.1.2.2. Kapacitást biztosító szervezet/személy bevonására vonatkozó tilalom

A Kbt. 138. § (3) bekezdése a Kbt. 65. § (10) bekezdés alapján lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő korlátozza a kapacitást biztosító szervezet/személy, valamint alvállalkozó bevonását. A rendelkezés alapján az ajánlatkérő előírhatja, hogy

- építési beruházásra irányuló szerződés esetén,
- szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés esetén,
- árubeszerzésre irányuló szerződéssel kapcsolatos beállítási vagy üzembehelyezési művelet esetén

bizonyos alapvető fontosságú feladatokat az ajánlattevőnek, közös ajánlattétel esetén a közös ajánlattevők valamelyikének kell elvégeznie. Ezekhez az alapvető fontosságú feladatokhoz kapcsolódó alkalmassági követelményeknek való megfelelés érdekében nem lehet kapacitást biztosító szervezetre/személyre támaszkodni, illetve a szerződés teljesítése során e feladatokat nem végezheti alvállalkozó.

A korlátozás súlypontja a „feladat” alapvető fontosságára tevődik. Láthattuk, hogy a korábbi közbeszerzési szabályozások valamilyen szerződéses érték, volumen alapján határozták meg az alvállalkozók bevonásának korlátait. A Kbt. 65. § (10) bekezdés azonban a tartalom oldaláról közelít, az ajánlatkérő konkrét, nevesített feladatok elvégzésére tilthatja meg kapacitást biztosító szervezet/személy, illetve alvállalkozó bevonását, amely feladatok pedig nem lehetnek jelentéktelenek, hanem a beszerzés tárgyának jellegére tekintettel csak valamilyen jelentős, alapvető fontosságú feladatok. A jogszabályhely árubeszerzés esetében további szűkítést tartalmaz az ajánlatkérő korlátozó előírása tekintetében, az alapvető fontosságú feladatnak a beállítási vagy üzembehelyezési művelethez kell kapcsolódnia. Azaz az ajánlatkérő általános jelleggel nem tilthatja meg kapacitást biztosító szervezet/személy, illetve alvállalkozó bevonását.

Ezzel a rendelkezéssel elérhető, hogy a szerződéses feladat ajánlatkérő által legfontosabbnak ítélt részeihez kapcsolódó szerződés teljesítésére való alkalmassági követelménynek is az ajánlattevő feleljen meg, illetve a szerződés tárgyát képező valamely lényeges feladat

elvégzésének kötelezettsége továbbra is az ajánlattevőt mint főkötelezettet terhelje.

3.1.2.3. Koncessziós beszerzési eljárás eltérő szabályozása

A koncessziós beszerzési eljárás vonatkozásában eltérő szabályozást találhatunk.

A Kbt. 124. § (3) bekezdése alapján koncessziós beszerzési eljárásban nem írható elő, hogy a szerződés meghatározott részét személyesen az ajánlattevő teljesítse. Ezzel összhangban a § (2) bekezdése nem rendeli el a Kbt. 65. § (10) bekezdésének alkalmazását. Az indokolás szerint ennek oka a koncessziós beszerzés eredményeként megkötött szerződések sajátossága, mivel ezek a szerződések nagyobb kockázatviselést, nagyobb önállóságot igényelnek, így a korlátozás túlzott versenykorlátozást eredményezhetne.

A sajátos tárgyú (Kbt. 3. mellékletben meghatározott szociális és egyéb szolgáltatások) koncesszióra irányuló beszerzési eljárásban viszont a Kbt. 129. § (4) bekezdés alapján az ajánlatkérő jogosítványai sokkal szélesebbek, mint más beszerzési tárgyak esetében. Az ajánlatkérő ugyanis jogosult azt előírni, hogy a szolgáltatás jellegére tekintettel az ajánlattevő a szerződést személyesen köteles teljesíteni és kizárhatja más gazdasági szereplőnek az alkalmasság igazolásába történő bevonását.

Az előbbi szabályozás gyakorlatilag az alvállalkozók bevonására vonatkozó jogosultságot is jelenti, míg az utóbbi rendelkezés az alvállalkozók bevonásának egyfajta tilalmát jelenti.

3.1.3. Ajánlat értékelésekor meghatározó körülménynek minősülő személy/szervezet szerepkör

A Kbt. kiemel még egy csoportot az ajánlattevő által a közbeszerzési eljárás során bemutatott személyek/szervezetek közül, amely a szerződés teljesítésében kötelezően résztvevők körébe tartozik és mellőzésükre – hasonlóan az alkalmassági követelményeknek való megfelelés érdekében bevont személyek/szervezetek esetéhez – külön szabályok vonatkoznak. Ez a részvételre kötelezés, valamint mellőzésükre vonatkozó külön szabályok alkotják az alvállalkozók bevonási korlátjának következő csoportját.

A Kbt. 138. § (4) bekezdés alapján „az eljárás során az ajánlattevő által bemutatott valamely szervezet vagy

szakember bevonásától nem lehet eltekinteni olyan esetben, ha az érintett szerződés sajátos tulajdonságait figyelembe véve az adott személy (szervezet) igénybevétele a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelésekor meghatározó körülménynek minősült”.

Tekintettel arra, hogy ezeknek a személyeknek/szervezeteknek a bevonása jogszabályi kötelezettség, esetükben is vizsgálni kell az alvállalkozói fogalom fennállását annak érdekében, hogy megállapítható legyen az alvállalkozókra vonatkozó rendelkezések alkalmazásának kötelezettsége. Az alvállalkozói fogalom (Kbt. 3. § 2. pont) tartalmát figyelembevéve előfordulhat olyan eset, hogy ezek a szervezetek/személyek nem minősülnek alvállalkozóknak, ezért lényeges a jogállásuk tisztázása.

A szerződés teljesítésébe való kötelező bevonásra vonatkozó rendelkezés alkalmazásához az alábbi elemek egyidejű teljesülése szükséges:

- az ajánlattevő a közbeszerzési eljárásban konkrétan bemutatott, azaz megnevezett egy szervezetet vagy szakembert, amelyet/akit igénybe kíván venni a szerződés teljesítése során, és
- ennek a konkrétan bemutatott szervezetnek vagy szakembernek az igénybevétele az ajánlatok értékelésekor meghatározó körülménynek minősült az érintett szerződés sajátos tulajdonságai alapján.

Az értékeléskor meghatározó körülményt mindig az adott beszerzés tükrében kell megítélni, de fontos kiemelni, hogy nem kizárólag az értékelési szempontra tett ajánlat minősül meghatározó körülménynek, annál tágabb kör tartozik ide (pl. szakmai ajánlat tartalma, a beszerzés teljesítésének bemutatása).

A fenti rendelkezés ezért nemcsak az adott szervezetet/személyt konkretizálhatja, hanem az általa elvégzett tevékenység tartalmát is. Amennyiben az ajánlattevő egy adott szervezetet/személyt az ajánlatban egy konkrét tevékenység elvégzése kapcsán mutatott be, akkor a „más” alvállalkozó bevonásának korlátját nemcsak az adott személy, hanem a tevékenység is jelenti.

A Kbt. 138. § (4) bekezdése alapján az értékeléskor meghatározó körülménynek minősülő szervezet/személy mellőzése szigorú szabályok szerint lehetséges: szervezet esetében csak jogutódlással, ha a jogutód

szervezet az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény tekintetében jogutód, szakember személye pedig csak akkor változtatható, ha minden releváns körülmény tekintetében az értékelttel legalább egyenértékű szakember kerül bemutatásra, továbbá szakember esetében szükséges az ajánlatkérő hozzájárulása.

Láthatjuk, hogy az alvállalkozó mellőzése, illetve más alvállalkozó bevonása csak a rendelkezésben feltüntetett feltételekkel lehetséges, amely igen szigorú korlátot jelent az alvállalkozó szabad változtatását illetően, hiszen az új alvállalkozónak teljesítenie kell szervezet esetében a jogutódlásra vonatkozó, szakember esetében az egyenértékűsége vonatkozó feltételt az ajánlatkérő hozzájárulása mellett. Azt is ki kell emelni, hogy jóval szigorúbbak a feltételek az alkalmassági követelményeknek való megfelelés érdekében igénybe vett szervezet/személy bevonási szabályaihoz képest, ezért mind ajánlatkérőnek, mind az ajánlattevőnek pontosan tisztában kell lennie, hogy az ajánlatban bemutatott szervezetek/személyek melyik kategóriába tartoznak. Ez különösen a személyi állomány esetében fontos, hiszen ez az a terület, amelynél a Kbt. kifejezetten enged alkalmassági követelményként és értékelési szempontként való egyidejű megjelölést a pontos elhatárolás megkövetelése mellett.

Leggyakoribb példa – ahogy a Kbt. is említi – a személyi állományra vonatkozó értékelési szempont, így pl. szakmai többletapasztalat, valamilyen képzettséggel, végzettséggel, jogosultsággal való rendelkezés, helpdesk/ügyfélszolgálat biztosítása, személyi állomány összetétele, szociális szempont vállalása (pl. védett korúak, hátrányos helyzetűek, tartós munkanélküliek bevonása), minőségbiztosítási feladat ellátása, szerviz- vagy üzemeltetési feladatok ellátásában közreműködők.

3.2. Közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, az ajánlat mint korlátozó tényezők

Az alvállalkozókkal kapcsolatos kötelezettségek, illetve lehetőségek körét az ajánlatkérő és az ajánlattevő eljárási cselekményei, az eljárási cselekmények során meghozott döntéseik, az eljárási cselekmények során készített dokumentumok, így a közölt végleges feltételek, az ajánlat is lényegesen befolyásolják.

A Kbt. 131. § (1) bekezdése alapján a szerződést a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, az

ajánlat, illetve a szerződéstervezet tartalma alapján kell megkötni, azaz a közbeszerzési eljárásban előírt követelmények, vállalások is a szerződés részévé válnak az ajánlati kööttség révén. Mindezen dokumentumok tartalmazhatnak olyan előírásokat, vállalásokat, amelyeknek teljesítése érdekében az ajánlattevő egy másik szervezet/személy bevonásáról dönt és ez a szervezet/személy alvállalkozónak minősül a Kbt. 3. § 2. pontja alapján.

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként műszaki leírást készít vagy meghatározhat a beszerzéssel összefüggő „egyéb” követelményeket, illetve – ahogy az előző pontokból láthattuk – kiválasztási vagy odaítélési szempontokat ír elő. Az ajánlattevő az ajánlatában szakmai ajánlatot csatol az ajánlatkérő által előírt követelménynek való megfelelés bemutatása érdekében, az ajánlata részeként vállalatot tesz az értékelési szempontokra, az egyes eljárási cselekmények során nyilatkozik, így különösen felvilágosítást vagy árándokolást ad, valamint egyéb dokumentumokat bocsát ajánlatkérő rendelkezésére. Mindezen dokumentumokban a beszerzés jellegétől, illetve az ajánlatkérő által előírt követelményektől függően alvállalkozók igénybevitelét is ismertetheti, konkrét szervezeteket, személyeket és tevékenységeket nevesíthet a szerződés teljesítésébe bevonás érdekében. Ilyen eset lehet pl. ha az ajánlattevő a szolgáltatás teljesítését, a szolgáltatásban résztvevő szervezeteket, személyeket mutatja be szakmai ajánlatában.

Az ajánlatkérő továbbá meghatározhat szerződéskötési és szerződés teljesítési feltételeket is, amelyeket – amennyiben az ajánlatkérő azt lehetővé teszi – az ajánlattevő egy másik szervezet, személy bevonásával is teljesíthet. Ilyen gyakori szerződéskötési feltétel pl. minőségbiztosítási tanúsítvány, felelősségbiztosítás, névjegyzékben szereplés, szervizellátás bemutatása.

Az ajánlati kööttségre tekintettel, amennyiben az ajánlatkérő a szerződés teljesítésében résztvevőkre vonatkozóan a közbeszerzési dokumentumokban, a szerződésben követelményeket határozott meg, akkor ezeket a követelményeket a szerződés teljesítése során is biztosítani kell. Ugyanígy, amennyiben az ajánlattevő az ajánlata részeként vagy a közbeszerzési dokumentumokban előírt feltételeknek való megfelelés, egyes vállalások teljesítése érdekében alvállalkozó igénybevitelét ismertette, akkor az ajánlati kööttség alapján ez a vállalat is a szerződés részévé válik.

A szerződő feleknek az ajánlati kööttségre tekintettel fokozott gondossággal kell eljárniuk azon alvállalkozók esetében, amelyek a közbeszerzési eljárás során az ajánlatban vagy a szerződéskötéskor valamilyen „szerepet” töltek be, valamilyen feltételt teljesítettek, azaz nemcsak „egyszerű”, a szerződés teljesítésében résztvevő gazdasági szereplők.

A szerződő felek nem tekinthetnek el a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, az ajánlatban megített vállalatok teljesítésétől, ezért az eljárásban valamilyen szerepkörben, valamilyen konkrét vállalat, bemutatás kapcsán nevesített szervezet/személy mellőzésére, cseréjére vagy a tevékenysége kapcsán új alvállalkozó bevonására irányuló szándék esetében a szerződő feleknek meg kell vizsgálniuk, hogy a Kbt. 138. § rendelkezései mellett a Kbt. más jogintézményét (pl. szerződésmódosítás) szükséges-e alkalmazni.

3.3. Szerződéses feltételek mint korlátozó tényezők

Az alábbi pontokban olyan jogszabályi rendelkezéseket ismertetünk, amelyek a szerződés tartalmával vannak összefüggésben és alkalmazásuk szintén az alvállalkozók bevonására vonatkozó döntési jog korlátozását eredményezheti.

3.3.1. Különleges szerződés teljesítési feltételek

A Kbt. 132. § alapján az ajánlatkérő sajátos feltételeket is meghatározhat a szerződés teljesítésére vonatkozóan, amelyek szintén befolyással lehetnek az alvállalkozók lehetséges körére. Ezeknek a különleges feltételeknek a szerződés tárgyához kell kapcsolódnuk és nem eredményezhetik az esélyegyenlőség, egyenlő elbánás, a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelő eljárás, joggal való visszaélés tilalma, nemzeti elbánás alapelvek sérelmét. A Kbt. példalózó felsorolásában ilyen különleges szerződés-teljesítési feltételek-ként említi a szociális feltételeket, amelyek esetében az ajánlatkérő bizonyos szociális tulajdonságok (pl. védett munkahely, álláskereső státusz, hátrányos helyzet, munkanélküliség, valamilyen családtag támogatásban részesülés stb.) fennállását írhatja elő. De ide tartozhat egy környezetvédelmi feltétel vagy innovációt ösztönző feltétel is, amely olyan követelményt ír elő, amelyet egy gazdasági szereplőnek teljesítenie kell (pl. környezetvédelmi szabványnak való megfelelés, alkalmazott technológia).

Tekintettel arra, hogy ezek a különleges szerződés teljesítési feltételek sok esetben a szerződés teljesítésében közreműködők „személyéhez” kapcsolódó sajátos jellemzők, alvállalkozó bevonására vagy egy már bevont alvállalkozó mellőzésére, vagy új alvállalkozó bevonására irányuló szándék esetén fokozott figyelemmel kell lenni arra, hogy a közbeszerzési eljárásban, a szerződésben és az ajánlatban közölt végleges feltételek továbbra is teljesüljenek.

3.3.2. Kifizetési szabályok

Ahogy a bevezetőben is említettük, a jelenleg hatályos Kbt. építési beruházás megvalósítása során az alvállalkozók támogatásának egyik eszközeként az ellenszolgáltatás kifizetésére sajátos szabályokat tartalmaz. Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: Építési beruházási rendelet)⁴ alvállalkozók bevonása esetén az ellenszolgáltatás kifizetésére meghatároz egy cselekvési sorrendet, amelynek lényege, hogy az ajánlatkérő az ajánlattevő által tett nyilatkozatok és a részletezett számla alapján elsőként az alvállalkozókat megillető részt fizeti ki, majd az alvállalkozók kifizetésének igazolását követően az ajánlattevőt megillető részt. Ajánlattevő csak az alvállalkozóval kötött szerződésben foglaltak szerint tarthatja vissza az alvállalkozói díj egy részét. A Kbt. kógcéjából következően az Építési beruházási rendeletben meghatározott lépések mindegyikét be kell tartani, attól eltérni csak akkor lehet, ha maga a Kbt. vagy az az alapján megalkotott jogszabály megengedi. Az ellenszolgáltatás kifizetési folyamatának kiindulási pontja az ajánlatkérő elismerése a teljesítésről, azaz a teljesítés igazolása. (Építési beruházási rendelet 32/A. § (1) bekezdés). Mivel a kifizetés kiindulási alapja a teljesítés elismerése és a kifizetési sorrend kógcens módon szabályozott, a kifizetési szabályok megsértése ugyanolyan közbeszerzési jogsértésnek számít,⁵ mint az alvállalkozók bejelentésével összefüggő szabályok megsértése annak minden jogkövetkezményével együtt. A kógcens szabályozás miatt a jogalkalmazók számára kérdésként merül fel, hogy az ajánlatkérőtől kapott előleget jogszerűen továbbadhatják-e

az alvállalkozók részére (hiszen ekkor még nincs teljesítés-elismerés) vagy saját döntésük alapján jogszerűen adhatnak-e előleget az alvállalkozók részére (hiszen az ajánlatkérőnek kell az alvállalkozók részét előbb kifizetnie) vagy saját döntés alapján engedhetnek-e részszámlázási lehetőséget, ha a közbeszerzési szerződés nem biztosítja vagy a visszatartási jog mekkora mértékű lehet. Ez a bizonytalanság és a jogsértés közbeszerzési jogkövetkezményeitől való félelem pedig visszatartó erőként jelentkezhet az alvállalkozó bevonását illetően akár az ajánlattevő, akár az alvállalkozásban gondolkodó gazdasági szereplő részéről.

Az Építési beruházási rendelet az alvállalkozó kifizetése során rendelkezik arról is, hogy a nettó 200.000 forintot meghaladó kifizetésnél az igénybe vett alvállalkozónak igazolnia kell köztartozásmentességét, amely szintén egy bevonásra vonatkozó döntést befolyásoló körülmény, és gyakorlatilag egy jogi korlát (Építési beruházási rendelet 32/B. § (1) bekezdés).

Végül az alvállalkozóként való megjelenésre vonatkozó döntést befolyásolja az a tény is, hogy az építési beruházáson kívül a többi közbeszerzési tárgy esetében nincsenek alvállalkozókat támogató kifizetési szabályok, pedig egyes szolgáltatások (pl. őrzés-védelem, takarítás) esetében nagyarányú lehet az alvállalkozói teljesítés.

3.3.3. Szerződésmódosítási szabályok

A Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdései szabályozzák konkrétan az alvállalkozók bevonására, az egyes szerepkörökben megjelenő gazdasági szereplők (amelyek a legtöbb esetben alvállalkozónak minősülnek) megváltoztatására vonatkozó szabályokat, azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az alvállalkozók bevonása vagy éppen egy alvállalkozó bevonásának mellőzése egy közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítése során történik.

A Kbt. 131. § (1) bekezdés alapján a szerződést a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, a szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően kell megkötni, azaz a beálló ajánlati kötöttségre figyelemmel a közbeszerzési eljárás során tett valamennyi előírás, követelmény, megajánlás, vállalás stb. a szerződés részévé válik. A szerződést a szerződő feleknek e

⁴ A kézirat lezárásának ideje: 2020. szeptember 1., mely dátum az Építési beruházási rendelet hatálya tekintetében irányadó.

⁵ D.189/19/2017., D.664/16/2017., D.237/14/2018.

végleges feltételek alapján kell teljesíteniük. Vannak esetek, ahol nem lehet pusztán arról az oldalról közelíteni, hogy az adott gazdasági szereplő milyen szerepkört töltött be a közbeszerzési eljárás során, hanem azt is szem előtt kell tartani, hogy az adott gazdasági szereplő ezekkel a végleges feltételekkel milyen viszonyban áll. Amennyiben ugyanis a szerződő felek a szerződéstől eltérő tartalommal kívának teljesíteni, úgy felmerül a szerződésmódosítás szükségességének vizsgálata. A szerződést azonban kizárólag a Kbt. 141. §-ban meghatározott feltételek fennállása esetén lehet módosítani. Ennek megfelelően a szerződő feleknek minden esetben mérlegelniük kell, hogy a szerződés módosítására vonatkozó szabályokat is szükséges-e alkalmazni. Ezt a kérdést a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek függvényében esetenként kell megítélni. Példaként említhetjük a szakmai ajánlat, illetve az árendokölés tartalmát. Amennyiben a nyertes ajánlattevő a közbeszerzési eljárásban beadott árendokölésében egy adott alvállalkozó igénybevételeéről, az általa végzett tevékenységről, annak költségvonzatairól értekezett, vagy a nyertes ajánlattevő közbeszerzési eljárásban közölt szakmai ajánlatában egy vagy több nevesített gazdasági szereplő általi teljesítést ismerteti, már átléphetjük azt a határt, ahol szükséges figyelembe venni a szerződésmódosítási szabályokat. De ilyen eset az is, ha a szerződő felek a szerződés mellékletévé tették a részletes alvállalkozói, illetve az alvállalkozók által végzett tevékenységi jegyzéket, és nem utaltak a módosítás mellőzhetőségére, mint az a kapcsolattartási adatok esetében szokás.

Így a szerződő feleknek arra is kell ügyelniük, hogy ha új alvállalkozó bevonása, a már bevont alvállalkozó mellőzése a szerződéses tartalom („végleges feltételek”) megváltozásával jár és emiatt a Kbt. szerződésmódosításra vonatkozó szabályait is alkalmazni kell, de a szerződés a Kbt. 141. § alapján nem módosítható vagy a szerződő felek elmulasztják a szerződés módosítását, akkor akár a közbeszerzési eljárás mellőzése jogsértés valósulhat meg a Kbt. 141. § (8) bekezdés alapján, amely a módosítás semmiségét eredményezheti a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján.

3.4. Verseny tisztasága alapelv

A Kbt-ben alapelvi szinten is megjelenik⁶ a verseny tisztasága és az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó kötelezettség.

Alvállalkozó szabad bevonásának korlátjaként jelölhetjük meg a Kbt. 25. §-ban foglalt *összeférhetlenségi szabályokat*, illetve a Kbt. 36. § (1) bekezdés szerinti *többes megjelenés tilalmára* vonatkozó rendelkezéseket.

Az összeférhetlenségi szabályok alapján nem vehet részt a közbeszerzési eljárás előkészítésében, a közbeszerzési eljárás lefolytatásában az ajánlatkérő nevében olyan személy vagy szervezet, amely vagy szubjektív okból (pártatlanság, tárgyilagosság, gazdasági érdek, egyéb érdek) vagy objektív okból (nevesített tisztségek betöltése, közös háztartásban élő hozzátartozó) összeférhetetlen. Az összeférhetlenségi szabályok megsértése a közbeszerzési eljárásban legtöbb esetben kizáró okként (Kbt. 62. § (1) bekezdés m) pont) is megjelenik, amely az ajánlattevő mellett az alvállalkozó és az alkalmasság igazolásában résztvevő gazdasági szereplőre is vonatkozik. A Kbt. 143. § (2) bekezdés alapján pedig kötelező felmondási, illetve elállási ok az ajánlatkérő részéről, ha a szerződés megkötését követően jut tudomására, hogy a szerződő másik fél tekintetében a közbeszerzési eljárás során kizáró ok állt fenn, és ezért ki kellett volna zárni a közbeszerzési eljárásból.

A többes megjelenés tilalma az ajánlattevői szerepkör irányából közelíti meg a kérdéskört, és azt szabályozza, hogy a verseny tisztasága érdekében ugyanabban a közbeszerzési eljárásban – részajánlattétel esetén ugyanazon rész tekintetében – az adott ajánlattevő egy másik ajánlatban milyen más szerepkörben nem jelenhet meg. A többes megjelenés tilalmára vonatkozó rendelkezések között találhatjuk azt, hogy az adott ajánlattevő nem vehet részt a közbeszerzési eljárásban más ajánlattevő alvállalkozójaként, illetve nem igazolhatja más ajánlattevő szerződés teljesítésére való alkalmasságát (Kbt. 36. § (1) bekezdés b)-c) pontja).

Mindkét fenti esetben lényeges tényező, hogy a közbeszerzési eljárás folyamatával bezáróan tartalmazzanak korlátozásokat. A Kbt. 37. § (2) bekezdés alapján a közbeszerzési eljárás az eredményről szóló tájékoztató hirdetmény közzétételével zárul. Az eredményről szóló tájékoztatót legkésőbb a szerződéskötést követő 3

⁶ Kbt. 2. § (1)-(2) bekezdés.

munkanapon belül kell megküldeni közzétételre (az eredménytelenné nyilvánítás esetére vonatkozó szabályok a cikk témája miatt most nem relevánsak). A közzétételre való megküldést követő hirdetményközvetítési folyamat még további napokat vesz igénybe a hirdetmény közzétételéig. Ez az esetek többségében azt jelenti, hogy a szerződő felek már szerződésteljesítési szakaszban vannak, de fogalmilag a közbeszerzési eljárás még tart. Ezért valamennyi olyan szabályt, amely a közbeszerzési eljárásra vonatkozik, a szerződő feleknek még be kell tartaniuk.

Az alvállalkozó bevonásának korlátját jelenti ezért, ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél az eredményről szóló tájékoztató megjelenése előtt az összeférhetlenség alatt álló személyt, szervezetet vagy a többes megjelenés esetében egy másik ajánlat ajánlattevőjét akarja alvállalkozóként bevonni. A Közbeszerzési Döntőbizottság D.443/12/2019. számú határozatában ez utóbbi esetre vonatkozó jogsértést állapított meg. A határozat további lényeges része az ajánlatkérő kötelezettségének kifejtése, miszerint a Kbt. 2. § (1) bekezdésében foglalt alapelvekre tekintettel az ajánlatkérőnek mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy a jogsértő állapotot megszüntesse. Nem szabad elfeledkezni arról, hogy az összeférhetlenségi szabályok megsértése a közbeszerzési eljárásban rendszerint a kizáró okok, a verseny tisztaságának megsértése pedig az eredménytelenségi okok között szerepel. Így előállhat az a jogi helyzet, hogy a másik ajánlattevőnek a szerződés teljesítésébe „rossz ütemben” történő bevonása alvállalkozóként a kizáró ok hatálya alá kerülést eredményezi az adott szerződés nyertes ajánlattevője számára vagy új eljárást lezáró döntés meghozatalára kerül sor, mindezek viszont legalább a szerződés „elvesztését” vonják maguk után.

Arra, hogy egy másik ajánlattevő az eredményről szóló tájékoztató megjelenése után bevonható-e alvállalkozóként a szerződés teljesítésébe, kifejezett rendelkezést, tilalmat nem találunk a Kbt.-ben, ugyanakkor az olyan alapelvek mint a verseny tisztasága, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás ebben az esetben is irányadók. Ezért az alvállalkozó bevonása előtt a szerződő feleknek, de különösen az ajánlatkérőnek szükséges fokozott gondossággal eljárnia és megvizsgálnia, hogy az alvállalkozóként bevonni kívánt „másik ajánlattevő” a közbeszerzési eljárásban milyen magatartást tanúsított, felmerül-e az összejárás, a

visszaélés, a kartell, végső soron a versenytisztaság megsértésének a gyanúja. Ilyen jelenség például, ha a „másik ajánlattevő” lett volna a nyertes ajánlattevő az értékelési szempont alapján, de nem nyújtott be hiánypótlást, indokolást, visszavonta az ajánlatát, visszalépett a szerződéskötéstől vagy a közbeszerzési eljárásban nem „valódi” ajánlatot tett.

Végül a verseny tisztaságához kapcsolódó korlátként említhetjük, hogy bár a Kbt. nevesítetten nem korlátozza, hogy több ajánlattevő ugyanazt az alvállalkozót nevezze meg a közbeszerzési eljárásban vagy vonja be kapacitást biztosító szervezetként, de a verseny tisztasága mint alapelv ebben az esetben is irányadó.

Mindkét szerződő fél vonatkozásában elvárt, hogy a konkrét rendelkezéseknek és a generálklauzulaként működő alapelveknek megfelelően járjanak el, de amennyiben az ajánlattevő ezt elmulasztja, az ajánlatkérőnek meg kell tennie a szükséges intézkedéseket az ajánlattevő szankcionálását, illetve az alvállalkozó bevonásának megakadályozását illetően.

3.5. Egyéb ágazat-szakmai előírások mint korlátozó tényezők

A közbeszerzési eljárás egy beszerzési igény megvalósítására irányul. A közbeszerzési eljárás, illetve egyáltalán maga a beszerzés nem „légtüres térben” zajlik, hanem egyéb ágazat-szakmai jogszabályok, előírások, kötelezettségek is vonatkoznak rá. Ezen előírások között találhatunk olyan követelményeket, amelyeket kötelező betartani és ezért befolyásolják a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítésében résztvevők körét, így akár az alvállalkozók bevonása szabadságának korlátozását eredményezik.

Ilyen korlátot tartalmazhatnak a közbeszerzési dokumentumok is, amikor maga az ajánlatkérő írja elő valamilyen tulajdonság meglétét akár ajánlattételi, akár szerződéskötési, akár szerződésteljesítési követelményként.

A közbeszerzésekben, példalozó jelleggel gyakori előírás egy tevékenység végzésére irányuló jogosultsággal, engedéllyel való rendelkezés (pl. tervezői, műszaki ellenőri, felelős műszaki vezetői, szakértői jogosultság), szervezeti tagság (pl. kamarai tagság), képzettségre/végzettségre vonatkozó követelmény (pl. műszaki ellenőr, felelős műszaki vezető, könyvvizsgáló),

névjegyzékben szereplés (pl. építőipari kivitelezési, tervezői, FAKSZ névjegyzék), felelősségbiztosítással rendelkezés (pl. tervezés, építési beruházás esetében). A példák végtelenségig sorolhatóak lennének, de ezzel a néhány példával rávilágíthatunk arra, hogy mindkét szerződő félnek tekintettel kell arra lenni, hogy az alvállalkozó feleljen meg a rá vonatkozó szükséges követelményeknek, amennyiben pedig valamely alapvető előírást teljesítő alvállalkozó a továbbiakban nem vesz részt a szerződés teljesítésében, akkor vagy más, az adott szerződés teljesítésében résztvevő teljesítse a követelményt vagy helyette olyan alvállalkozó kerüljön bevonásra, amellyel az előírásnak való megfelelés fenntartható.

4. Az ajánlatkérő és az ajánlattevő felelőssége

A közbeszerzési eljárás lezárását követően a szerződés-teljesítési szakaszban a közbeszerzési szakértelem rendszerint háttérbe szorul, a teljesítés műszaki-szakmai, pénzügyi és esetlegesen jogi aspektusai válnak központi kérdéssé, és gyakran elfelejtődik, hogy a szerződés teljesítése is a kógens közbeszerzési környezetben zajlik és ugyanúgy szigorú szabályok vonatkoznak rá, mint a közbeszerzés többi szakaszára a Ptk. diszpozitív szabályai mellett.

A hatályos Kbt. a szerződés teljesítéséért való felelősséget hangsúlyosabban kezeli, fokozottan érvényesül az ajánlattevők felelőssége is a szerződéses szakasz jogszerűségéért az ajánlatkérő felelőssége mellett. Hallhatóak még olyan megjegyzések, amely szerint „a Kbt. kizárólag az ajánlatkérő kötelezettsége”. A Kbt. szabályozási rendszere – különösen az ajánlati kötöttségen, a szerződés teljesítésében résztvevők szabályozásán és a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elv érvényesítésének kötelezettségén keresztül – nyilvánvalóvá teszi, hogy a közbeszerzési szabályok betartása, így a szerződés teljesítésében résztvevőkkel, az alvállalkozók bevonásával összefüggő rendelkezések érvényesítése nemcsak az ajánlatkérő, hanem a szerződés teljesítésében közreműködő valamennyi gazdasági szereplő jogszabályi kötelezettsége, annak megsértése közbeszerzési jogsértésnek minősül. A Közbeszerzési Hatóság, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság is

következetes abban, hogy a szerződésszerű teljesítés mindkét fél, azaz nem kizárólag az ajánlatkérő, hanem az ajánlattevő felelőssége is. A Közbeszerzési Hatóság ellenőrzési jogkörét szabályozó végrehajtási rendelet⁷ hatálya is ezt tükrözi, amely szerint az ellenőrzött szervek a szerződés szerződő felei, valamint a teljesítésben részt vevő gazdasági szereplők; a Közbeszerzési Hatóság szerződés-ellenőrzési, illetve kapacitás-ellenőrzési egysége pedig célirányosan ügyel a szerződésben résztvevők jogkövető magatartására. A Fővárosi Törvényszék előzetes döntéshozatali kérelmében hozott C-263/19. sz. ítéletben az Európai Bíróság kijelentette, hogy nem ellentétes az uniós joggal, ha nemcsak az ajánlatkérőnek, hanem a közbeszerzési szerződés nyertes ajánlattevőjének is megállapítják a jogsértésért a felelősségét. A közpénzekkel való felelős gazdálkodás elv érvényesítése a szerződés teljesítése során is kifejezett kötelezettség mindkét szerződő fél számára, amely nemcsak az alapelvek között (Kbt. 2. § (4) bekezdés), hanem tételes jogi rendelkezésként (Kbt. 142. §) is megjelenik.

4.1. Ajánlatkérő ellenőrzési kötelezettsége

A Kbt. és végrehajtási rendeletei az ajánlatkérő ellenőrzési kötelezettségére tartalmazznak konkrét rendelkezéseket, de sok esetben az ellenőrzés az erre irányuló kötelezettség előírása nélkül más ajánlatkérői kötelezettség teljesítésének előfeltétele.

A Kbt. 65. § (9) bekezdés alapján a kapacitást biztosító szervezet/személy bevonása esetén az ajánlatkérő a szerződés teljesítése során ellenőrizni köteles, hogy a teljesítésbe történő bevonás mértéke megfelel a jogi rendelkezésben, a kötelezettségvállaló okiratban foglaltaknak.

Az Építési beruházási rendelet 27. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőként szerződő fél vagy a nevében eljáró személy (szervezet) a szerződés teljesítésének ellenőrzése során az építési napló adatai alapján ellenőriz, ez az ellenőrzés ajánlatkérő felelőssége.⁸

A Kbt. 142. § rendelkezései alapján az ajánlatkérő köteles ellenőrizni és dokumentálni a szerződés teljesítését, köteles a szerződésszegéssel kapcsolatos igényeket érvényesíteni. A dokumentálási és ellenőrzési körbe

⁷ 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről.

⁸ D.462/22/2019.

ugyanúgy beletartozik az, hogy az ajánlatkérő köteles figyelemmel kísérni az ajánlattevő alvállalkozókkal kapcsolatos tevékenységének jogszerűségét, miszerint az alvállalkozók bevonása, cseréje, a bevonás mellőzése valóban szabályszerű. Valamennyi olyan előírás betartását, különösen a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdésekben foglalt követelmények, a közbeszerzési eljárásban közzölt végleges feltételek, az ajánlatban vállaltak, az egyéb ágazat-szakmai jogszabályokban előírt feltételek betartását dokumentáltan ellenőrizni kell, amely a szerződés teljesítésében résztvevőkre, az alvállalkozókra vonatkozik. Ez azt is maga után vonja, hogy bár a Kbt. – egy-egy eset kivételével – kifejezett rendelkezést nem tartalmaz az ajánlatkérő jóváhagyási, egyetértési, hozzájárulási jogkörére vagy kötelezettségére vonatkozóan, de a Kbt. 142. § rendelkezéseiből valójában következik egyfajta ajánlatkérői jogosultság a „beeszlásra”.

Így például a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdései alapján dokumentáltan ellenőrizni kell, hogy a kapacitást biztosító vagy az ajánlat értékelésekor meghatározó körülménynek minősülő szervezet/személy esetén az ajánlattevő az előírásnak megfelelően bevonja-e a szerződés teljesítésébe, ha mellőzi vagy új szervezet/személyt von be, azt jogszerűen teszi-e. Előbbi esetben teljesül-e továbbra is az alkalmassági, utóbbi esetben a jogutódlás vagy az egyenértékűség követelménye; az új alvállalkozó esetében pedig a bejelentésre és kizáró ok fenn nem állására vonatkozó szabályok érvényesülnek-e. Az ajánlatkérő dokumentálási, ellenőrzési és igényérvényesítési kötelezettsége valójában magában foglalja az alvállalkozóval kapcsolatos eljárási cselekmény (bevonás, mellőzés, csere) elutasításának lehetőségét is.

Az ajánlatkérők ugyanakkor nincsenek könnyű helyzetben, hiszen az esetek többségében nincs rálátásuk az ajánlattevő oldalán résztvevőkre vagy azok egy részére, a résztvevők ajánlattevőhöz fűződő jogviszonyának jellegére.

Az ajánlatkérőknek ezért az adott beszerzés jellegéhez igazodóan már a közbeszerzés előkészítési szakaszában szükséges kialakítani azokat az ellenőrző és dokumentálási mechanizmusokat, akár a műszaki leírás, akár a szerződés részeként szabályozni, amellyel nyomon tudják követni a szerződés teljesítésében

közreműködőket és a hozzájuk kapcsolódó előírások betartását, a közbeszerzési eljárás során közzölt végleges feltételek teljesülését, továbbá „kitanítani” a szerződés teljesítése során nevükben eljáró szervezeteket és személyeket. Az előkészítési szakaszra előírt⁹ „megfelelő alaposság” követelménye a teljesítés ellenőrzésének, az ellenőrizhetőség feltételeinek egyértelmű rögzítésére is vonatkozik, szól a D.452/13/2019. számú határozat. És mit értünk kitanításon? A közbeszerzési szakértelem általában akkor kerül ismét előtérbe, amikor már „baj van”. Ezért gyakorlati megoldás, hogy a közbeszerzési szabályzatok, belső folyamatleírások részévé kell tenni a szerződés-teljesítési szakaszra vonatkozó kötelezettségeket, ellenőrzési mechanizmusokat, a négy szakértelem követelményét, továbbá a szerződés teljesítésében résztvevő „más szakértelem” képviselőit is fel kell készíteni azokra a feladatokra, amelyet a közbeszerzési szabályozás ír elő.

Erre az egyik legjobb példa az építési naplóval kapcsolatos. Amennyiben az ajánlatkérő pl. a közbeszerzési dokumentumokban alkalmassági követelményként felelős műszaki vezetőre vonatkozó követelményt határozott meg, az ajánlattevő pedig az ajánlatában a felelős műszaki vezetőre vonatkozó követelményt egy kapacitást biztosító szervezet bevonásával teljesíti, amely alvállalkozónak minősül a Kbt. 3. § 2. pont szerinti fogalom alapján, akkor az ajánlatkérő nevében eljáró személynek (leggyakrabban a műszaki ellenőrnek) a teljesítés során „keresnie kell” az alvállalkozót felelős műszaki vezetői feladatkörben, továbbá észlelnie kell az „oda nem illő” alvállalkozót, mivel a kapacitást biztosító szervezet bevonásának mellőzése külön szabályokhoz¹⁰ kötött. Ezért a szerződés teljesítése során az ajánlatkérő oldalán eljáró személyeknek tisztában kell lenniük, hogy a közbeszerzési eljárásban közzölt végleges feltételek, az ajánlat, illetve a szerződés tartalma alapján mely alvállalkozók bevonása kötelező, mely alvállalkozó mellőzésére, illetve cseréjére vannak külön szabályok, vannak-e olyan feltételek, amelyeket az újonnan megnevezett alvállalkozóknak teljesítenie kell, vannak-e olyan tilalmak, amelyek megakadályozzák alvállalkozó bevonását. Amennyiben felmerül az alvállalkozók bevonására vonatkozó szabályok megsértésének lehetősége, az ajánlatkérő a helyzet tisztázásának

⁹ Kbt. 28. § (1) bekezdés.

¹⁰ Kbt. 138. § (2) és (4) bekezdés.

eredményétől függően köteles felszólítani az ajánlattevőt, hogy szüntesse meg a jogsértő állapotot, és adott esetben jogosult a szerződés szankciórendszerét alkalmazni. A D.47/12/2020. számú határozat jó példa erre, ahol az ajánlatkérő az építési napló adatai alapján észlelte, hogy az ajánlattevő nem az ajánlatban kapacitást biztosító személyként, valamint értékelési szempontra megjelölt személyt jelölte meg felelős műszaki vezetőként, az ajánlatkérő nem tudta ellenőrizni a csere jogszerűségét, a szerződés pedig megszüntetésre került. A Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította a jogsértést az ajánlattevő részéről.

Másik példa a manapság gyakrabban előforduló „hátrányos helyzet” szociális szemponttal kapcsolatos. Amennyiben az ajánlatkérő bizonyos számú hátrányos helyzetű személy foglalkoztatását írta elő és az ajánlattevő az előírt követelményt alvállalkozó bevonásával is teljesítheti, akkor az előkészítés részeként az ajánlatkérőnek szabályoznia kell, hogy hogyan fogják a szerződés felei dokumentálni és ellenőrizni egyrészt a létszámra, másrészt a hátrányos helyzetre, harmadrészt a részvételre vonatkozó kötelezettség teljesítését. Az ajánlatkérő oldalán a szerződés teljesítésében résztvevőknek figyelemmel kell kísérniük azokat az alvállalkozókat, amelyeket a követelmény teljesítésére vontak be, mellőzésük és/vagy cseréjük esetén pedig a követelmények fenntartását kell ellenőrizniük.

4.2 Ajánlattevő felelőssége

Az ajánlattevőként szerződő félnek sem szabad azonban elfelejteni, hogy figyelemmel kell lennie az alvállalkozók bevonásával kapcsolatos szabályozás betartására, a szabályozás összetettségére. Az ajánlattevőknek is szem előtt kell tartaniuk, hogy a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, az ajánlatban tett vállalások, a szerződés teljesítésében résztvevőkkel, az alvállalkozókkal kapcsolatos rendelkezések betartása az ő szerződéses és egyben közbeszerzési kötelezettségük is, annak megsértése súlyos jogsértésnek, legtöbb esetben súlyos szerződésszegésnek is minősül. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy amennyiben az ajánlatkérő az ellenőrzési folyamat részeként észleli az alvállalkozókra vonatkozó szabályok megsértését, a jogsértés már megtörtént és rendszerint nem helyrehozható, az ajánlatkérő szankcionálási kötelezettsége miatt pedig a közbeszerzési jogkövetkezmények nem maradnak el.

Így az ajánlattevő esetében is fennáll az a kötelezettség, hogy megfelelő gondossággal járjon el a szerződés teljesítése során, legyen tudatában és biztosítsa a közbeszerzési szabályok betartását, a közbeszerzési szakértelem rendelkezésre állását és gyakorlatilag ugyanolyan dokumentálási, ellenőrzési és kitanítási mechanizmust állítson fel, mint az ajánlatkérő.

4.3 Szerződésszegés, szerződés megszüntetés

Ajánlatkérő legerősebb eszköze a Kbt. szerződésszegésre és szerződés megszüntetésére vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása. A Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatilag az összes határozatában kijelenti, hogy a szerződés teljesítésében résztvevőkre, az alvállalkozókra vonatkozó szabályok megsértése, különös tekintettel a bevonásukra, bejelentésükre vonatkozó rendelkezések figyelmen kívül hagyása, *súlyos jogsértésnek* minősül. Az alvállalkozókkal kapcsolatos szabályok megsértése *súlyos szerződésszegésként* szokott megjelenni a szerződésekben. A bírság mellett a súlyos jogsértés, a súlyos szerződésszegés pedig további közbeszerzési jogkövetkezményekkel jár, a Közbeszerzési Hatóság részére történő bejelentésen keresztül (Kbt. 142. § (5)-(6) bekezdések), a kizáró ok fennállásának bekövetkezéséig (Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pont, Kbt. 63. § (1) bekezdés c)-d) pontok). Az alvállalkozókkal kapcsolatos szabályok megsértése *szerződés megszüntetési okként* is gyakran megjelenik a szerződésekben. Maga a Kbt. 143. § (2) bekezdése is kifejezetten felmondási, illetve elállási lehetőségként nevesíti a Kbt. 138. §-ban foglalt rendelkezések betartásának elmulasztását.

Végül egy első olvasatra szokatlan gondolat, de valójában a szerződésszegésre, a szerződés megszüntetésére vonatkozó közbeszerzési szabályok is képeznek egyfajta döntési pontot az alvállalkozók bevonását illetően. Az alvállalkozókkal összefüggő szabályozás komplexitása számos esetben eredményez jogsértést, amelyet az ajánlattevők akarva-akaratlanul elkövet(het)nek, a súlyos jogkövetkezmények bekövetkezésének lehetősége pedig képezhet gátló tényezőt az alvállalkozók igénybevitelére vonatkozó döntéshozatal során.

5. Végkövetkeztetés

„Az ajánlatkérő nem korlátozhatja az ajánlattevő jogosultságát alvállalkozó bevonására, csak akkor, ha az eljárás során a 65. § (10) bekezdése szerinti lehetőséggel élt.” – így rendelkezik a Kbt. 138. § (3) bekezdése.

A rendelkezés mögöttes értelmezése, hogy az ajánlattevőt valóban megilleti a döntési szabadság az alvállalkozó bevonását illetően, de ezt a döntési szabadságot mindig az adott beszerzés keretei között kell értelmezni. A közbeszerzési, az ágazat-szakmai jogi környezet, a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek tartalma, különösen a közbeszerzési dokumentumok előírásai, az ajánlatban tett vállalások, nyilatkozatok, valamint az ajánlatkérő és az ajánlattevő által elvégzett eljárási cselekmények mind be- és körülhatárolják azokat az esetköröket, amelyek az alvállalkozóra vonatkozó döntési szabadság kereteit meghatározzák.

Adott szerződés tekintetében az ajánlatkérőnek és az ajánlattevőnek esetenként kell megvizsgálniuk az alvállalkozó igénybevételének, a már bevont alvállalkozó mellőzésének, a lecserélésének vagy új alvállalkozó bevonásának jogszerűségét.

A Kbt. a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve érvényesülése érdekében a szerződő felek felelősségét is kihangsúlyozza az ajánlatkérőt terhelő dokumentálási, ellenőrzési és szankcionálási kötelezettség, az ajánlattevőknek az eljárás során tett vállalásaikért, a szerződés-szegésért való felelősség szabályain keresztül, amely a szerződés teljesítésében résztvevőkre vonatkozó előírások betartására is ugyanúgy vonatkozik, mint bármely más közbeszerzési kötelezettség teljesítésére.

Közbeszerzési jogi témájú alkotmánybíróági határozatok Decisions of the Constitutional Court on public procurement

Dr. Katona Margit, kamarai jogtanácsos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2020.9.2

Címszavak: közbeszerzés, Alkotmánybíróság, joggyakorlat, jogfejlődés, normakontroll

Absztrakt

A jelen cikk célja az elmúlt években megszületett közbeszerzési jogi témájú alkotmánybíróági határozatok bemutatása. A cikkben ismertetésre kerülnek az egyes alkotmánybíróági határozatok előzményét képező közbeszerzési döntőbizottsági határozatoknak az alkotmányossági vizsgálat tekintetében releváns megállapításai, továbbá az Alkotmánybíróság döntéseinek rövid összefoglalására kerül sor. Tekintettel a közbeszerzési jogszabályi rendelkezéseket érintő alkotmánybíróági határozatok számára, ez a téma várhatóan egy cikksorozat keretében kerül feldolgozásra.

Abstract

The aim of this article is to introduce the decisions of the Constitutional Court on public procurement made in recent years. The article also presents the decisions of the Public Procurement Arbitration Board which were antecedents of certain Constitutional Court decisions and relevant in terms of constitutional review. Furthermore, the article gives a short summary of the decisions of the Constitutional Court. Considering the number of Constitutional Court decisions regarding public procurement law the subject matter will be dealt with in a series of articles.

1. A témaválasztás indoka

Az Alkotmánybíróság az elmúlt években számos határozatban vizsgálta a közbeszerzési jogi rendelkezéseknek az Alaptörvénnyel való összhangját, valamint több közbeszerzési tárgyú bírósági határozat alkotmányossági vizsgálatát is elvégezte. A mindennapi feladatok mellett lehet, hogy nehezen megoldható az Alkotmánybíróság közbeszerzési jogot érintő határozatainak folyamatos figyelemmel kísérése, ezért a cikk célja a napi közbeszerzési jogalkalmazáshoz segítséget nyújtani azáltal, hogy röviden bemutatásra kerülnek az elmúlt évek közbeszerzési témájú alkotmánybíróági határozatai, ismertetve egyúttal a határozathozatal előzménye körében azokat a közbeszerzési jogi rendelkezéseket, bírósági határozatokat is, amelyek tekintetében alkotmányossági vizsgálatra került sor.

2. A cikk felépítése, az összefoglaló készítése során figyelembe vett szempontok

A közbeszerzési jogi tárgyú alkotmánybíróági döntésekkel kapcsolatban összefoglalóan megállapítható, hogy a határozatok egy része esetében a határozathozatal előzménye a közbeszerzési döntőbizottsági határozatok bírósági felülvizsgálata során felmerült

egy közbeszerzési törvényi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatának szükségessége. A közbeszerzési témájú alkotmánybíróági határozatok másik csoportjába azok a döntések sorolhatók, amelyeket közbeszerzési tárgyú bírósági határozatok ellen kezdeményezett alkotmányjogi panaszok elbírálása során hoz meg az Alkotmánybíróság. A cikkben a fentiek szerinti csoportokba sorolt határozatok közül kizárólag a közbeszerzési jogi rendelkezések alkotmányossági vizsgálata során meghozott alkotmánybíróági döntések ismertetésére kerül sor. Az összefoglaló elkészítése során az alapvető szempont az volt, hogy minden alkotmánybíróági határozat tekintetében az alkotmánybíróági döntés lényegi tartalmának ismertetése mellett, azt megelőzően, az olvasó rövid áttekintést kapjon a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekről és az Alkotmánybíróság eljárásának előzményéről. Ennek megfelelően a cikk első felében néhány mondatban ismertetésre kerülnek a bemutatott alkotmánybíróági döntések tekintetében releváns alkotmánybíróági és közigazgatási peres eljárás főbb jellemzői, majd ezt követően a kiválasztott határozatok. Az alkotmánybíróági döntések részletes bemutatása, elemzése nem tárgya a cikknek, de azok számára, akik

meg kívánják ismerni az egyes hivatkozott határozatok teljes tartalmát, minden határozat esetében a cikkben, illetve a kapcsolódó döntőbizottsági és bírósági határozatok esetében a lábjegyzetben megjelölésre kerül a határozatok száma.

3. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárások közül az egyedi normakontroll eljárás rövid áttekintése az Alaptörvény és Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény rendelkezései alapján

A következőkben bemutatásra kerülő alkotmánybírósági határozatok mindegyikének előzménye az, hogy egy folyamatban lévő peres eljárás során az eljáró bíró előtt felmerült az alkalmazandó közbeszerzési törvényi rendelkezés tekintetében annak alaptörvény-ellenessége.

Fontos kiemelni, hogy a magyar jogrendszerben a bírónak nincs jogszabály által biztosított lehetősége arra, hogy az előtte lévő ügyben az Alaptörvénybe ütköző normák alkalmazását közvetlenül mellőzze. Kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult döntést hozni a jogszabály alkotmány-ellenességéről, a norma konkrét ügyben való alkalmazásának kizárásáról.¹ Ha tehát a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, akkor az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 25. § (1) bekezdése lehetővé, egyben kötelezővé teszi a bíró számára bírói kezdeményezés előterjesztését.² Ez a bíró által kezdeményezett alkotmánybírósági eljárás az ún. egyedi normakontroll eljárás, amelyre vonatkozó rendelkezéseket az Alaptörvény, az Abtv. és az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat állapítja meg.

Az egyedi normakontroll eljárás feltétele, hogy a kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő

egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek az ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia.³

Az Alkotmánybíróság egyik döntésében rámutatott arra, hogy az egyedi normakontroll kezdeményezésére azért biztosított lehetőséget a jogalkotó, hogy megakadályozható legyen, hogy a bíróság a döntését alaptörvény-ellenes norma alkalmazásával legyen kénytelen meghozni. Így minden olyan anyagi jogi rendelkezés bírói kezdeményezés tárgya lehet, melytől a bíróság előtt fekvő egyedi ügy érdemi eldöntése függ, de olyan eljárási jogi normák is megtámadhatók, melyek ugyan nem közvetlenül az ügyet befejező bírósági döntés alapját képezik, de alkalmazásra kerülve a felek eljárási helyzetét lényegesen befolyásolják.⁴

A normakontroll eljárás időtartama tekintetében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja akként rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül vizsgálja felül az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.

4. A közigazgatási perrendtartásnak és a polgári perrendtartásnak az egyedi normakontroll eljárással kapcsolatos szabályai

Tekintettel arra, hogy a cikkben ismertetett egyedi normakontroll eljárásokra közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata során került sor, ezért az Alkotmánybíróság eljárását meghatározó jogszabályi rendelkezések mellett az alábbiakban a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) vonatkozó előírásainak áttekintésére kerül sor.

A Kp. 34. § b) pontja alapján a bíró hivatalból vagy kérelemre, a polgári perrendtartás szabályainak alkalmazásával kezdeményezheti az Alkotmánybíróság jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló eljárását.

¹ BH2010. 194.

² Ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását. (Abtv. 25. § (1) bekezdés).

³ 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22].

⁴ 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [9].

Egyedi normakontroll eljárás kezdeményezéséről a bíróság végzéssel határoz, és döntésével egyidejűleg a közigazgatási per tárgyalását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig az Abtv. 25. § (1) bekezdése, valamint a Kp. 34. § b) pontja szerint alkalmazandó Pp. 131. § (3) bekezdésére figyelemmel a Pp. 126. § (1) bekezdés b) pontja alapján felfüggeszti.

Fontos azt kiemelni, hogy a bíró utólagos normakontroll iránti indítvány előterjesztésére jogorvoslati úton nem kötelezhető. A bíró saját meggyőződése szerint dönt arról, fennáll-e az a feltétel, amely alapján köteles az Alkotmánybírósághoz fordulni.⁵ Amennyiben a bíró az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó jog alkotmányellenességét észleli - az alkotmányellenes jogszabály mellőzésére vonatkozó hatásköre hiányában - köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni.⁶ A bíróság az Alkotmánybíróság határozatának a bírósággal történő közlését követően elrendeli a peres eljárás folytatását.

5. A közbeszerzési törvény átmeneti rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálata, a visszaható hatályú jogalkotás tilalma

Az alábbiakban bemutatott határozatokban az Alkotmánybíróság a közbeszerzési törvény egyes átmeneti rendelkezéseinek alkotmányossági szempontú vizsgálatát végezte el.

A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 84. § (1) bekezdése szerint átmeneti rendelkezéseket akkor kell alkotni, ha a jogalkotó átmeneti időszakban, a jogszabály hatálya alá tartozó meghatározott esetekben, a jogszabály alkalmazandó rendelkezéseitől eltérő szabályok alkalmazását írja elő.⁷

5.1 Az Alkotmánybíróság 3060/2017. (III. 31.) AB határozata - jogbiztonság elve és a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalma

Az elsőként ismertetésre kerülő 3060/2017. (III. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről

szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: 2011. évi Kbt.) 181. § (11) bekezdésének az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta meg.

Az alkotmánybírósági határozat alapjául szolgáló ügyben az Állami Számvevőszék hivatalból jogorvoslati eljárást kezdeményezett a közbeszerzési törvény alanyi hatálya alá tartozó beszerzővel szemben. Kezdeményezésében feltételezett jogsértésként a 2011. évi Kbt. 5. §-ának megsértésére hivatkozott, tekintettel arra, hogy a beszerző által 2013. március 14. napján és 2013. november 11. napján megkötött szerződések alapján kifizetett ellenszolgáltatások összege meghaladta a nemzeti értékhatárt, ezért közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező lett volna.

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában⁸ megvizsgálta a kezdeményezés elbírálásának eljárásjogi feltételeit és arra a megállapításra jutott, hogy a kezdeményezés határidőben került benyújtásra. E körben hivatkozott a 2011. évi Kbt. 140. § (2) bekezdésében foglalt, a hivatalbóli kezdeményezés benyújtására vonatkozó 60 napos szubjektív és 5 éves objektív határidőre.

Az 5 éves objektív határidő tekintetében a döntőbizottsági határozat utalt a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény (a továbbiakban: Mód. tv.) 333. §-ára és 334. §-ára, amelyek szerint a 2015. január 1. napjától hatályba lépett 5 éves objektív határidőt alkalmazni kell azon jogorvoslati eljárások kezdeményezésére, amelyek esetében a jogsértés 2015. január 1-jét követően jutott a kezdeményező tudomására. Tekintettel arra, hogy a hivatalbóli kezdeményező a feltételezett jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként 2016. május 26. napját jelölte meg, ezért a Közbeszerzési Döntőbizottság a feltárt tényállás és a fentiekben hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményezés vizsgálatának nincs eljárásjogi akadály.

⁵ BH 2014.10.317.

⁶ 35/2011. (V. 6.) AB határozat, 1.

⁷ Átmeneti rendelkezéseket - a jogszabály szövegének megismeréséhez és az annak alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő és a bizalomvédelem figyelembevételével - akkor kell alkotni, ha az új szabályozás szükségessé teszi, hogy előre meghatározott vagy előre meg nem határozható átmeneti időszakban, a jogszabály hatálya alá tartozó meghatározott esetekben, a jogszabály alkalmazandó rendelkezéseitől eltérő szabályokat kelljen alkalmazni. (A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 84. § (1) bekezdése).

⁸ D.524/7/2016. sz. határozat.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a kezdeményezésben megjelölt feltételezett jogsértés, vagyis a közbeszerzési eljárás lefolytatásának mellőzése vonatkozásában a beszerzővel szemben jogsértést állapított meg és egyidejűleg bírság megfizetésére kötelezte.

A beszerző a közbeszerzési döntőbizottsági határozat bírósági felülvizsgálata iránt pert indított. Keresetében előadta, hogy álláspontja szerint a hivatalbóli kezdeményező a kezdeményezését elkésztetten terjesztette elő, mert a hivatalbóli kezdeményezést a szerződés megkötésekor hatályos 2011. évi Kbt. 140. § (2) bekezdés b) pontja szerinti 3 éves objektív határidőn belül lehetett volna előterjeszteni, és az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvébe ütközik az a körülmény, hogy a 2015. január 1. napján módosított 5 éves objektív elévülési határidőt alkalmazta a Közbeszerzési Döntőbizottság a határozathozatal során a korábbi 3 éves határidő helyett.

A perben eljáró bírónak a beszerző fenti érvelése kapcsán elsődlegesen abban kellett döntenie, hogy az eljárást megindító hivatalbóli kezdeményezés határidőben került-e benyújtásra. A bíró a kérdés eldöntése érdekében végzéssel kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, és a perben alkalmazandó 2011. évi Kbt. 181. § (11) bekezdésének Alaptörvény-ellenességét, megsemmisítését és az előtte folyamatban lévő ügyben való alkalmazhatóságának kizárását indítványozta, egyidejűleg a per tárgyalását felfüggesztette.

A bírói kezdeményezés indokolása szerint a döntőbizottsági határozatban vizsgált szerződések tekintetében a közbeszerzési törvény 2015. január 1-jei módosítás előtti szövege szerint 3 éves objektív határidővel kellett a feleknek számolniuk. A közbeszerzési törvény módosítása következtében ez a 3 éves határidő 5 évre emelkedett. Így a 2011. évi Kbt. 181. § (11) bekezdése az Alaptörvény B) cikk 1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét sérti, mert a jogszabályi rendelkezés hatálybalépése előtt megkötött szerződések vonatkozásában ír elő a szerződést kötő felek számára hátrányosabb jogkövetkezményt. A 2011. évi Kbt. 181. § (11) bekezdése visszaható hatályú, hiszen a felek a szerződés megkötésekor annak tudatában voltak, hogy

szerződésük jogszerűségét a Közbeszerzési Döntőbizottság 3 évig vizsgálhatja felül.

Az Alkotmánybíróság a bírói indítvány vizsgálata alapján meghozott határozatában részletesen foglalkozott a jogbiztonság és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára vonatkozó alkotmányos elvekkel. E körben a határozatban rögzítette, hogy a jogbiztonság követelménye az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából és a T) cikk (1) bekezdéséből olvasható ki. Ez utóbbiból vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott az elsőként a 34/1991. (VI. 15.) AB határozatban, majd a későbbiekben a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatban tett azon megállapításra, miszerint a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek.⁹

Rögzítette azt is, hogy az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósul-e a jogbiztonság sérelme. Továbbá a határozatban kiemelte, hogy „a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközés vizsgálatánál az Alkotmánybíróság főszabályként abból a tételből indult ki, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, »ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.«¹⁰

Az Alkotmánybíróság a határozatában részletesen kifejtett indokokra tekintettel a bírói kezdeményezés tárgyában a következő megállapításra jutott: „Amikor az indítvány által érintett ügyben a felek 2013. március 14-én megkötötték a szerződést, azt a Kbt. 2. § (3)

⁹ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71].

¹⁰ 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [88]; 10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [23].

bekezdése alapján a Kbt. szabályai szerint kellett megtenniük. Az ugyan kétségtelen, hogy ekkor egy 3 éves ellenőrzésre nyitva álló, objektív időtartammal számolhattak, ami 2015. január 1-jétől 5 éves időtartamra bővült, ez azonban nem érinti azon kötelezettségüket, hogy a szerződést a Kbt. szabályainak betartásával kellett megkötniük. Így önmagában a Kbt. azon változása, miszerint egy Kbt. hatálya alá tartozó szerződést a Közbeszerzési Döntőbizottság egy 5 éves objektív időintervallumban vizsgálhat meg, nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogbiztonság elvét sem.¹¹ Mindezekre tekintettel a 2011. évi Kbt. 181. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint az indítványozó bíró előtt folyamatban lévő eljárásban való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló indítványt elutasította.

Az egyedi normakontroll eljárást kezdeményező bíróság az Alkotmánybíróság határozathozatalát követően meghozott ítéletében¹² megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményezés határidőben került benyújtásra, ezért a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a kezdeményezést érdemben vizsgálni kellett.

5.2 Az Alkotmánybíróság 3191/2019. (VII. 16.) AB határozata - jogbiztonság elve, tisztességes eljáráshoz való jog körében a normavilágosság feltétele

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal által 2018. május 3-án kezdeményezett jogorvoslati eljárásban meghozott határozatban¹³ a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző a 2015. június 30-án megkötött, rendészeti és vagyonvédelmi tevékenység ellátása tárgyú megbízási szerződés tekintetében jogtalanul mellőzte a 2011. évi Kbt. alkalmazását, továbbá a közbeszerzési eljárás lefolytatását és ezzel megsértette a 2011. évi Kbt. 19. §-ára tekintettel a 2011. évi Kbt. 5. §-át.

A Közbeszerzési Döntőbizottság – a Kbt. 145. § (3a) bekezdésében biztosított hatáskörében eljárva – a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjában szereplő rendelkezésnek megfelelően hivatalból megállapította, hogy a 2015. június 30-án megkötött őrzés-védelem tárgyú

megbízási szerződés semmis a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pont szerinti jogsértés miatt.

A beszerzővel szemben a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértés – közbeszerzési eljárás mellőzése – jogkövetkezményeként a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján bírságot szabott ki, továbbá a semmisség és az eredeti állapot helyreállíthatatlanságának megállapítására tekintettel a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján további bírságot szabott ki.

A beszerző a döntőbizottsági határozat bírósági felülvizsgálata iránt pert indított. Álláspontja szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság nem rendelkezett hatáskörrel a semmisség megállapítására, továbbá annak megállapítására, hogy az eredeti állapot helyreállítható-e vagy sem, valamint a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján bírság kiszabására sem. E körben a Döntőbizottság nem megfelelően alkalmazta a Kbt. 2018. január 1. napjától hatályos rendelkezéseit.

A bíróságnak a kereseti kérelem alapján abban a kérdésben kellett állást foglalnia a per során, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a 2015. június 30-án megkötött szerződést érintő jogorvoslati eljárás során alkalmazhatta-e a 2018. január 1-jén hatályba lépett Kbt. rendelkezéseket, különösen a Kbt. 145. § (3a) bekezdését és 165. § (7b) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság határozatának ismertetését megelőzően fontos említést tenni a perben felmerült jogkérdés kapcsán a közbeszerzési törvényben szabályozott jogorvoslati eljárásokat érintő lényeges jogszabályi változásokról.

A Közbeszerzési Döntőbizottságot a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényt módosító 2008. évi CVIII. törvény a jogsértőnek minősített szerződésekkel összefüggésben érvénytelenségi perek indítására kötelezte. A Kbt. 2017. december 31-ig hatályos 176. § (1) bekezdése értelmében, ha az ügy érdemében hozott határozatában a Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. 137. § (1) bekezdés szerinti jogsértést állapított meg, pert kellett indítani a szerződés érvénytelenségének kimondása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt. Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértést megállapító

¹¹ 3060/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [20].

¹² Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.121/2017/7. számú ítélete.

¹³ D.171/7/2018. sz. határozat.

érdemi határozatának bírósági felülvizsgálatát kérték, akkor a Közbeszerzési Döntőbizottság által indított érvénytelenségi polgári per és a Közbeszerzési Döntőbizottság által megállapított jogsértés bírósági felülvizsgálatára indult közigazgatási per elbírálása ún. egyesített perben történt.¹⁴

A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény (a továbbiakban: Mód2. tv.) 76. §-a a Közbeszerzési Döntőbizottság érvénytelenségi perindítási kötelezettségét és az ún. egyesített pereket előíró rendelkezést 2018. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte, és a Kbt. 144. § (2) bekezdése, 145. § (3a) bekezdése, 165. § (2) bekezdés g) pontja és 165. § (7b) bekezdése beiktatásával az érvénytelenség jogkövetkezményeinek (érvénytelenség megállapítása, az eredeti állapot helyreállítása tárgyában történő döntéshozatal, illetve ennek hiányában további bírság kiszabása) alkalmazását a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe utalta.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a felülvizsgálattal érintett D.171/7/2018. sz. határozat meghozatala során a Kbt. 2018. január 1-én hatályba lépett rendelkezéseit alkalmazva járt el. Ekként a Mód2. tv. által megállapított Kbt. 145. § (3a) bekezdés szerinti hatáskörében eljárva, a Kbt. 165. § (2) bekezdés g)-h) pontja szerint hivatalból megállapította a vizsgált szerződés semmisségét, az eredeti állapot helyreállíthatatlanságát és a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján jogkövetkezményként további bírságot szabott ki.

A döntőbizottsági határozat felülvizsgálata során annak eldöntéséhez, hogy a határozat meghozatala tekintetében a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezett-e hatáskörrel az érvénytelenség megállapítására, az eredeti állapot helyreállítása tárgyában történő döntéshozatalra, illetve ennek hiányában további bírság kiszabására vonatkozóan, az eljáró bíróságnak a tárgyalásának felfüggesztésével egyidejűleg - kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, a Kbt. 144. § (2) bekezdésének, 145. § (3a) bekezdésének, 165. § (2) bekezdés g) pontjának, 165. § (7b) bekezdésének, 197. § (8) bekezdésének vizsgálatát és alaptörvény-ellenességének megállapítását, és e rendelkezések általános és a

perben történő alkalmazhatatlanságának elrendelését.

Az Alkotmánybíróság 3191/2019. (VII. 16.) AB határozatának [31] pontjában rögzítette, hogy „Az Alkotmánybíróságnak, annak érdekében, hogy megállapíthassa, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság számára az érvénytelen szerződés jogkövetkezményeinek alkalmazhatóságával kapcsolatban megállapított új hatásköri rendelkezések a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértésére vezetnek-e, azt kellett vizsgálnia, »hogy azok a hatályba lépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, vagy jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást [13/2015. (V. 14.) Ab határozat, indokolás [56]].«”

A Mód2. tv.-vel beiktatott új jogorvoslati rendet a Kbt. 197. § (8) bekezdése léptette hatályba, amelynek szövege szerint „a Mód2. tv. megállapított rendelkezései a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazandók.” Tekintettel arra, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság által a jogorvoslati eljárásban vizsgált szerződés megkötésének dátuma 2015. június 30. napja, ezért az Alkotmánybíróság határozatában arra a megállapításra jutott, hogy a vizsgált esetben kétségtelenül a Mód2. tv. hatálybalépése előtt keletkezett jogviszonyról van szó.¹⁵

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a közbeszerzési jogsértéssel érintett szerződés érvénytelenségének megállapítása, az érvénytelenség jogkövetkezményei – beleértve a bírságkiszabást – is anyagi jogi szabályok, így a Mód2. tv. rendelkezései, az érvénytelenség megállapításával és jogkövetkezményeinek alkalmazásával kapcsolatos új jogorvoslati rendet tartalmazó szabályozás anyagi jogi, ezért a Kbt. 197. § (8) bekezdése erre figyelemmel rendelte el úgy e szabályok hatályba léptetését, hogy a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazandók.¹⁶

¹⁴ 3191/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [34]

¹⁵ 3191/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [38].

¹⁶ 3191/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [40].

Az Alkotmánybíróság a Kbt. 197. § (8) bekezdésének tekintetében alkalmazott jogalkotói megoldással kapcsolatban határozatában kiemelte, hogy a korábbi átmeneti rendelkezésekben alkalmazottaktól eltérően a jogalkotó a Mőd2. tv. anyagi jogi és eljárásjogi rendelkezései vonatkozásában nem differenciál, külön nem nevesíti a jogorvoslati eljárásokat, hanem azokat egységesen a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre vonatkoztatja. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ez a szabályozás nem eredményezi az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti visszaható hatályú jogalkotás sérelmét.¹⁷

Az Alkotmánybíróság megállapította, mivel a Mőd2. tv. rendelkezéseit – így a Közbeszerzési Döntőbizottság új jogorvoslati hatáskörének szabályait is – hatályba léptető 197. § (8) bekezdés az új szabályok alkalmazását egyértelműen csak 2018. január 1-jét követően kötött szerződésekre vonatkoztatja, így a visszaható hatályú jogalkotás érdemben nem merül fel. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján a Kbt. 144. § (2) bekezdése, 145. § (3a) bekezdése, 165. § (2) bekezdés g) pontja, 165. § (7b) bekezdése és a 197. § (8) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasította.

Az eljáró bíró indítványa az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság sérelmére vonatkozó indítványi elemet is tartalmazott, ezért az Alkotmánybíróság részletesen foglalkozott határozatában a normavilágosság követelményével, felidézve erre vonatkozó gyakorlatát.

Az Alkotmánybíróság szerint a Kbt. 197. § (8) bekezdése szerint az, hogy a jogalkotó egységesen az anyagi jog alkalmazási körét kijelölő beszerzések, közbeszerzési eljárások, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések időpontjához igazítja a Mőd2. tv. indítvánnyal érintett rendelkezéseinek hatályba lépését, kellően egzakt, a jogalanyok számára kiszámítható és előrelátható¹⁸.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kbt. 144. § (2) bekezdése, 145. § (3a) bekezdése, 165. § (2)

bekezdés g) pontja, 165. § (7b) bekezdése és a 197. § (8) bekezdése nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely a jogalanyok számára értelmezhetetlen lenne, vagy ellentmondásos értelmezést eredményezne, ezért az Alaptörvény b) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság sérelme nem állapítható meg, ebből kifolyólag ezen rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasította.

A normakontroll eljárás alapján meghozott alkotmánybírósági határozatban foglaltakra tekintettel a per bírósága ítéletében¹⁹ megállapította, hogy a Kbt. 197. § (8) bekezdése helyes értelmezése alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság szerződés érvénytelenségének megállapításával és annak jogkövetkezményeivel kapcsolatos hatásköre nem terjedt ki a 2018. január 1-je előtti jogviszonyokra. A kifejtettek alapján a perben vizsgált, 2015. június 30-án megkötött szerződés semmisségét hatáskör hiányában állapította meg a Közbeszerzési Döntőbizottság, és ugyancsak hatáskör hiányában alkalmazott bírság jogkövetkezményt is.

A bíróság továbbá rögzítette azt is, hogy közbeszerzési eljárás mellőzésével megkötött szerződésre a jogalkotó külön szabályt nem állapított meg, éppen azért, mert a jogsértés a közbeszerzési eljárás mellőzéséből fakad. Ennek következtében – a Kbt. 197. § (8) bekezdése értelmében – a közbeszerzési eljárás mellőzésével megkötött szerződések esetén is csak a 2018. január 1-je után keletkezett jogviszonyra, megkötött szerződésre rendelkezik a Közbeszerzési Döntőbizottság a szerződés érvénytelensége megállapítására és a jogkövetkezmények alkalmazására hatáskörrel. Mindezek alapján a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát a szerződés semmisségét és az eredeti állapot helyreállíthatatlanságát megállapító és ennek következtében bírságot kiszabó részében megsemmisítette.

5.3 Az Alkotmánybíróság 35/2019. (XII.31.) AB határozata - jogbiztonság elve

A 35/2019. (XII.31.) AB határozat előzménye, hogy az ajánlatkérő 2015. június 18. napján feladott felhívásával a 2011. évi Kbt. Második Része szerinti gyorsított meghívásos közbeszerzési eljárást indított árubeszerzés

¹⁷ 3191/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [42].

¹⁸ 3191/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [51].

¹⁹ Fővárosi Törvényszék 103.K.700.442/2019/5. számú ítélete.

tárgyban. A közbeszerzési eljárás eredményeként a 2. részfeladat tekintetében 2015. augusztus 13. napján megkötött szerződés teljesítésének ellenőrzésére irányuló hatósági ellenőrzés alapján a Közbeszerzési Hatóság elnöke 2017. június 16. napján a Kbt. 153. § (1) bekezdésének c) pontja szerinti jogorvoslati eljárást kezdeményezett.

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában²⁰ a nyertes ajánlattevővel szemben megállapította a 2011. évi Kbt. 128. § (2) bekezdésének megsértését, amely jogsértést a határozat indokolásában súlyosnak minősített, tekintettel arra, hogy a nyertes ajánlattevő a felhívott jogszabályhely mindkét fordulata tekintetében mulasztást követett el.

A határozat bírósági felülvizsgálata során eljáró elsőfokú bíróság ítéletében²¹ a döntőbizottsági határozatot hatályon kívül helyezte és a Közbeszerzési Döntőbizottságot új eljárás lefolytatására kötelezte.

Az elsőfokú bíróság az ítéletének indokolásában rámutatott arra, hogy a nyertes ajánlattevő súlyos jogsértése megállapításának előkérdése annak eldöntése, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottságnak egyáltalán volt-e alkotmányos lehetősége súlyos jogsértést megállapítani.

A súlyos jogsértés megállapításának a Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pontban meghatározott kizáró ok tekintetében van jelentősége, amely kizáró ok alkalmazhatósága tekintetében vizsgálni szükséges a Kbt. átmeneti rendelkezései közül a Kbt. 197. § (7) bekezdését.

A jogalkotó ugyanis 2017. január 1-jével a Kbt. 62. §-ában meghatározott kizáró okok közé a 62. § (1) bekezdés q) pontjaként egy új kizáró okot iktatott be²² a

Kbt.-be a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CLX. törvény (Mód1. tv.) 18. § (3) bekezdése szerint.

Az új kizáró ok alkalmazása tekintetében a Mód1. tv. 48. §-a akként egészítette ki a Kbt. 197. §-a szerinti átmeneti rendelkezéseit, hogy a Kbt. 197. § (7) bekezdésének második mondatában előírta, hogy a szintén a Mód1. tv.-nyel megállapított, a Kbt. 62. § (1) bekezdésében foglalt, az ajánlatkérők által kötelezően alkalmazandó kizáró okok közé került q) pontban helyet kapó okot a régi Kbt. alapján megállapított jogsértések esetén is alkalmazni rendelte.²³

Az elsőfokú bíróság a felmerült jogértelmezési kérdés kapcsán nem kezdeményezett normakontroll eljárást, mert alkotmánykonform jogértelmezés²⁴ révén meg tudta azt válaszolni. Az alkotmánykonform jogértelmezés kifejezés azt takarja, hogy „amennyiben a jogalkalmazó bíróság arra a következtetésre jut, hogy az adott normának létezik az Alaptörvénnyel konform értelmezési módja, akkor a jogszabály ezen értelmezésével hozza meg döntését”.²⁵ Az eljáró bíró tehát alkotmánykonform jogértelmezéssel azt állapította meg, hogy a 2011. évi Kbt. hatálya alatt történt jogsértés súlyossá minősítésének lehetőségét ki kell zárni, ezzel elkerülendő a Kbt.-be beiktatott új szankciók automatikus és visszamenőleges érvényesülését a 2011. évi Kbt. hatálya alá tartozó anyagi jogviszonyra.

A Közbeszerzési Döntőbizottság az elsőfokú bírósági ítélet ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a felülvizsgálati eljárást

²⁰ D.300/8/2017. sz. határozat.

²¹ Fővárosi Törvényszék 9.K.700.263/2018/18. sz. ítélete.

²² Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki súlyosan megsértette a közbeszerzési eljárás vagy koncessziós beszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés teljesítésére e törvényben előírt rendelkezéseket, és ezt a Közbeszerzési Döntőbizottság, vagy a Döntőbizottság határozatának bírósági felülvizsgálata esetén a bíróság 90 napnál nem régebben meghozott, jogerős határozata megállapította. (Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pont).

²³ E törvénynek a Mód1. tv. által megállapított 62. § (1) bekezdés q) pontjának alkalmazásakor az e törvény hatálybalépését követően jogerőre emelkedett határozatokat akkor is figyelembe kell venni, ha a határozat a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés teljesítésére a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényben előírt rendelkezések megsértését állapítja meg. (Kbt. 197. § (7) bekezdés második mondat).

²⁴ A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. (Alaptörvény 28. cikk).

²⁵ Kováts Beáta – Sulyok Tamás: A bírói kezdeményezés mint az egyedi normakontroll eszköze az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Alkotmánybírósági Szemle, 2016/2., 75-82. o.

végzésével²⁶ felfüggesztette és az Alkotmánybírósághoz fordult annak eldöntése érdekében, hogy az előtte lévő ügyben alkalmazandó Kbt. 197. § (7) bekezdés második mondata a visszamenőleges hatály tilalmába ütközik-e, és ezen keresztül sérti-e az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét.

Az Alkotmánybíróság az egyedi normakontroll eljárás során azt vizsgálta, hogy az alkotmányossági szempontból aggályos jogszabályi rendelkezések „a hatályba lépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, vagy jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást [13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [56]]”.

Az egyedi normakontrollt indítványozó bíróság által felülvizsgálendő közbeszerzési döntőbizottsági határozat szerint a megállapított jogsértés időpontja 2015 októbere, míg a Közbeszerzési Döntőbizottság 2017 januárja után hozta meg határozatát, amelyben a nyertes ajánlattevő (a peres eljárás felperese) terhére súlyos jogsértés elkövetését róta. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján a 35/2019. (XII.31.) AB határozatában megállapította, hogy a perbeli esetben kétségtelenül a Mód1. tv. hatályba lépése előtt elkövetett jogsértésről van szó és a Kbt. 197. § (7) bekezdése folytán a nyertes ajánlattevővel szemben az ajánlatkérők által kötelezően alkalmazandóvá válik a Mód1. tv. 18. § (3) bekezdésével a 62. § (1) bekezdés q) pontjába iktatott új kizáró ok, így a nyertes ajánlattevő a közbeszerzési eljárásokban a Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pontja által meghatározottak szerint nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában. Az Alkotmánybíróság szerint ezért érdemben vizsgálni kell, hogy a Mód1. tv. a hatályba lépése előtti jogviszonyokra is vonatkozóan a jogalanyok számára kötelezettséget állapítana meg, vagy kötelezettséget terhesebbé tenne, jogot korlátozna, vagy vonna el, illetve jogellenessé nyilvánítana valamely magatartást.²⁷

A vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy a Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pontjába 2017. január 1-jével a Mód1. tv. által beiktatott új kizáró ok a közbeszerzési jogsértések

egy új szankcióját képezi, amely a Közbeszerzési Döntőbizottság általi jogsértés megállapításán és bírság kiszabásán kívül egy újabb joghátrányt jelent a közbeszerzési eljárások ajánlattevői számára. A kizáró okban nevesített jogsértéstípus kapcsán az ajánlattevőknek a 2011. évi Kbt. hatálya alatt, illetve a Kbt. 2015. november 1-jei hatálybalépésétől 2016. december 31-ig ilyen tartalmú joghátránnyal nem kellett számolniuk.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pontjába iktatott kizáró ok anyagi jogi szabály, egy olyan szankció, amely az indítvánnyal érintett Kbt. 197. § (7) bekezdés második mondata értelmében a 2017. január 1-jei hatályba lépése előtti jogviszonyokra is vonatkozik, és a jogalanyok számára olyan új joghátrányt jelent, amely a közbeszerzési jogsértések elkövetése esetén terhükre róható kötelezettségeiket súlyosbítja, a kötelező kizáró ok folytán ellehetetleníti újabb közbeszerzési eljárásokon ajánlattevőként történő részvételüket. Következésképpen a Kbt. 197. § (7) bekezdésének második mondata szerinti átmeneti rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ezért az Alkotmánybíróság azt megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság a Kbt. 197. § (7) bekezdése második mondatának alaptörvény-ellenessége megállapítása mellett a Kúria előtt folyamatban lévő ügyben, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben elrendelte a Kbt. 197. § (7) bekezdése második mondatának alkalmazási tilalmát.

Az alkotmánybírósági határozat meghozatalát követően a normakontrollt kezdeményező Kúria eljáró tanácsa végzésében elrendelte a felülvizsgálati eljárás folytatását és a 2020. március 10. napján meghozott ítéletében²⁸ akként rendelkezett, hogy az elsőfokú bíróság ítéletét – az indokolás részbeni módosításával – hatályában fenntartotta. Ítéletében a Kúria kiemelte egyrészt, hogy ha a bíró az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességét észleli, hivatalból is eljárhat, és az Alkotmánybírósághoz fordulhat, másrészt azt is, hogy ha az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügyben releváns jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenes és

²⁶ Kfv.III.38.112/2018/7.

²⁷ 35/2019. (XII.31.) AB határozat, Indokolás [34].

²⁸ Kfv.III.37.062/2020/3.

az adott ügyre kihatóan megsemmisítette, akkor fogalmilag kizárt, hogy e joghelyet a bíróság ítélete megsértette/megsérthette volna.

Az előbbieken ismertetett Kúria által kezdeményezett normakontroll eljáráshoz kapcsolódik, hogy a normakontroll eljárás más bírósági tanácsok előtt folyamatban lévő ügyek lefolytatására is hatást gyakorolt. Példaként szolgál erre a megállapításra a Fővárosi Törvényszék előtt egy másik közbeszerzési döntőbizottsági határozat²⁹ felülvizsgálata iránt folyamatban lévő peres eljárás. A Fővárosi Törvényszék ugyanis az előtte folyamatban lévő eljárást az előzőekben ismertetett, a Kúria által az Alkotmánybíróság előtt kezdeményezett eljárás befejezéséig felfüggesztette, mert úgy ítélte meg, hogy az alkotmányossági vizsgálat eredménye, az egyedi normakontroll eljárás kimenetele az általa eldöntendő jogkérdés megítélésére kihatással lehet. A 35/2019. (XII.31.) AB határozat meghozatalát követően a Fővárosi Törvényszék folytatta a peres eljárást, és az általa meghozott ítéletben³⁰ a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát részben és akként változtatta meg, hogy - figyelemmel az alkotmánybírósági határozatban foglaltakra - mellőzte a határozat indokolásának azon részét, amely a Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pontja szerinti súlyos minősítésnek a megállapítását jelentette, mert a Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pontja szerinti minősítés megállapítása és a szankcionálása is jogsértőnek minősült.

6. Néhány szó az Alkotmánybírósági határozatok közzétételéről, nyilvános elérhetőségéről, az Alkotmánybíróság honlapján megtalálható információkról

Akik részletesebben meg szeretnék ismerni a fentiekben összefoglalt alkotmánybírósági határozatokat, azok figyelmébe ajánlom az alábbi információkat.

Az Alkotmánybíróság határozatait az Abtv. 44. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben a Magyar Közlönyben teszi közzé. Egyebekben az Alkotmánybíróság határozatai megtalálhatók az Alkotmánybíróság hivatalos, az Alkotmánybíróság Határozatai című lapjában, amely kiadvány időszakosan jelenik meg digitális formában, és amely kiadvány egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, ingyenesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján. A határozatok mellett a honlapon többek között elérhetők a folyamatban lévő eljárásokkal kapcsolatos egyes információk (pl. az ügy száma és tárgya, az eljárás és az indítványozók típusa, az anonimizált indítvány és annak rövid összefoglalása, a támadott jogi aktus, az Alaptörvény indítványban hivatkozott rendelkezéseinek megjelölése, az első irat érkezésének és az ügy előadó alkotmánybíróra szignálásának dátuma), továbbá a testületi ülések napirendje is.

²⁹ D.196/8/2018. sz. határozat.

³⁰ Fővárosi Törvényszék 103.K.701.023/2020/3. sz. ítélete.

STATISZTIKA

Az árubeszerzések főbb statisztikai adatai 2019-ben

Káli Gabriella Mária, statisztikai elemző, Közbiztosítási Hatóság

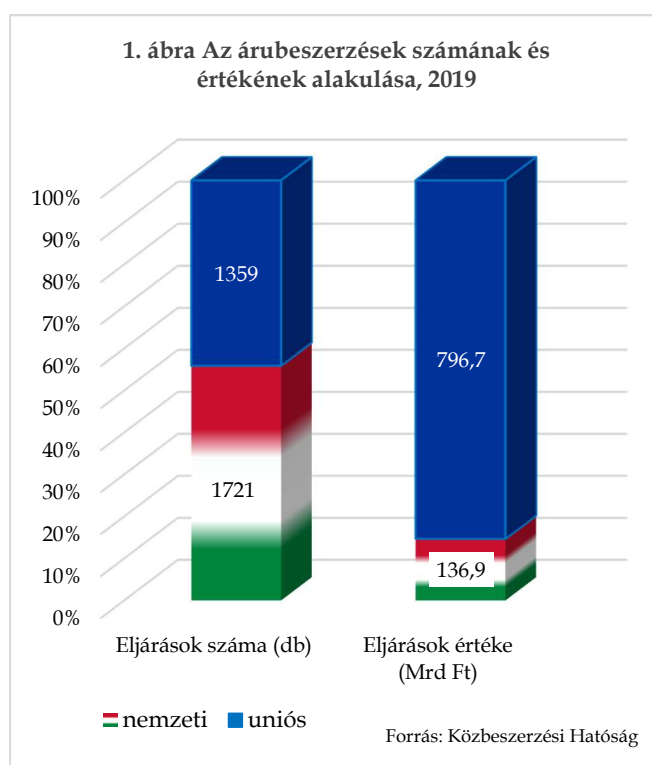
DOI: 10.37371/KEP.2020.9.3

Címszavak: közbiztosítás, statisztika, beszerzési tárgy, árubeszerzés

2019-ben 3080 db eredményes közbiztosítási eljárást1 folytattak le 933,6 milliárd forint értékben az árubeszerzésekhez kapcsolódóan. Az eljárások számát tekintve a nemzeti-, míg értékét tekintve az uniós eljárásrend tett ki nagyobb hányadot, ugyanis ez 1721 db nemzeti- és 1359 db uniós eljárásrendű közbiztosítást jelentett, értékben pedig 136,9 Mrd Ft és 796,7 Mrd Ft volt a nemzeti- és uniós eljárásrend alá tartozó árubeszerzések volumene (1. ábra).

Az árubeszerzésekhez kapcsolódóan lebonyolított közbiztosítási eljárások típusát vizsgálva megállapítható, hogy az uniós eljárásrendű árubeszerzések számának mindössze 2,7 százaléka volt hirdetmény nélküli tárgyalásos, ami az eljárások értékének csupán 1,8 százalékát tette ki. Az árubeszerzések számának 90 százaléka nyílt vagy gyorsított nyílt eljárás volt, ehhez az eljárások értékének 85 százaléka tartozott. Jellemző volt még a tárgyalásos eljárástípus, ami az árubeszerzések számának 7,1, értékének pedig 13,1 százalékát jelentette 2019-ben (1. táblázat).

A nemzeti eljárásrendű árubeszerzések között a legjellemzőbb eljárástípus a Kbt. 113. § szerinti nyílt eljárás volt 2019-ben, mivel számarányát tekintve a közbiztosítzések 85, értékét tekintve pedig 87 százaléka ebbe a formába tartozott. Ezt követték a Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti eljárások 9,5 százalékos hányaddal, melyek értéke 9,3 százalékot tett ki. Az árubeszerzések körében 2019-ben számarányát tekintve a nyílt eljárások és a Kbt. 113. § szerinti tárgyalásos eljárások 2 százalékot alkottak, ami értékarányban megközelítőleg 1,5 százalékot jelentett (2. táblázat).



1. táblázat: Az uniós eljárásrendű árubeszerzések az eljárások típusa szerint, 2019-ben

Uniós eljárásrend	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)
Gyorsított nyílt eljárás	46	9,3
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	37	14,2
Meghívásos eljárás	1	0,005
Nyílt eljárás	1 177	668,1
Tárgyalásos eljárás	96	104,6
Versenypárbeszéd	2	0,5
Összesen	1 359	796,7

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

Az árubeszerzések között az egy ajánlatos eljárások száma az összes eljárás 20 százalékát tette ki a tavalyi évben, ami 616 db közbeszerzést jelentett. Értékét tekintve ez az összes árubeszerzés tárgyú közbeszerzésnek 28,2 százaléka volt, 263,7 Mrd Ft értékben (2. ábra).

A 3. ábra szemlélteti azokat az eljárásokat, ahol a nyertesek között kis- és középvállalkozás is megtalálható volt. A közbeszerzések számát tekintve 2019-ben 2444 db eljárásban és 350,5 Mrd Ft értékben hirdettek ki KKV-t is tartalmazó nyerteseket az árubeszerzések esetén, ami az eljárások számának 79,4 százalékát, értékének pedig 37,5 százalékát jelentette.

Az árubeszerzések esetén a hazai közbeszerzések keretében kifizetett összegek a gazdaság különböző területein hasznosultak. Az eljárások számát tekintve közfeladat ellátására fordították a legtöbb árubeszerzést (1907 db, 62%), melynek értéke 388,8 milliárd forintot tett ki. Második helyen a termelő ágazatokban működő vállalkozások részére folytattak le eredményes közbeszerzéseket (561 db eljárást, 115, 9 Mrd Ft értékben). 2019-ben a legnagyobb értéket (402 milliárd forintot) 295 db közlekedés körében lefolytatott eljárás képviselte az árubeszerzésekben belül. Kultúrára, szabadidőre és sportra vonatkozóan 214 db eljárást bonyolítottak le 15,4 milliárd forint értékben, míg 103 db egyéb beszerzésre 11,5 milliárd forintot fordítottak (4. ábra)

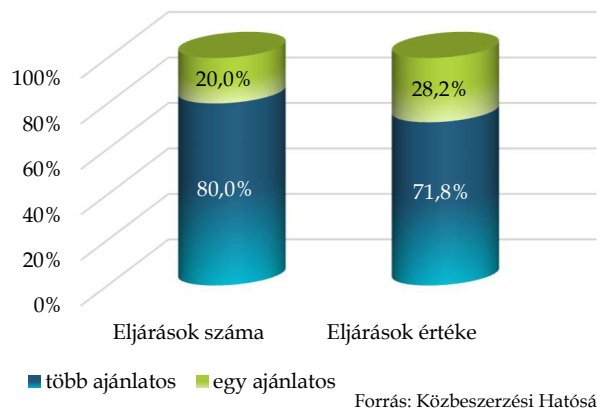
Ha a 4. ábrán található adatokat tovább részletezzük, azt tapasztaljuk, hogy a közfeladatok esetében a legtöbb árubeszerzést a közigazgatásban működő szervezetek végezték, az ehhez kapcsolódó eredményes eljárások száma 954 db volt, 277 milliárd forint értékben. Ezt követték az egészségügyi és szociális ágazat közbeszerzései (563 db), melyre 71,5 milliárd forintot fordítottak. Az oktatás, kutatás területén 390 db közbeszerzésre került sor 40,3 milliárd forint értékben (5. ábra).

A termelő ágazatokban tevékenykedő vállalkozások a közbeszerzés keretében végzett árubeszerzéseiknél legjellemzőbben különböző gépek, berendezések megvásárlására költöttek 2019-ben. A legnagyobb hányadot a feldolgozó ipar bonyolította (374 db eljárás

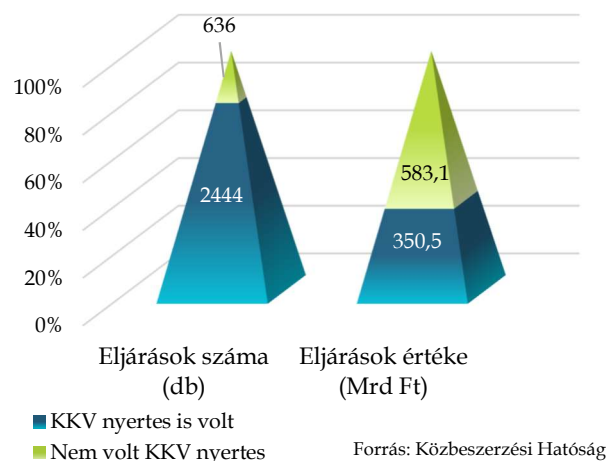
2. táblázat: A nemzeti eljárásrendű árubeszerzések az eljárások típusa szerint, 2019-ben

Nemzeti eljárásrend	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)
A Kbt. 113. § szerinti meghívásos eljárás	2	0,3
A Kbt. 113. § szerinti nyílt eljárás	1 465	118,9
A Kbt. 113. § szerinti tárgyalásos eljárás	35	1,8
A Kbt. 115. § szerinti nyílt eljárás	2	0,04
A Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti eljárás	164	12,8
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	17	0,8
Nyílt eljárás	35	2,2
Tárgyalásos eljárás	1	0,02
Összesen	1 721	136,9

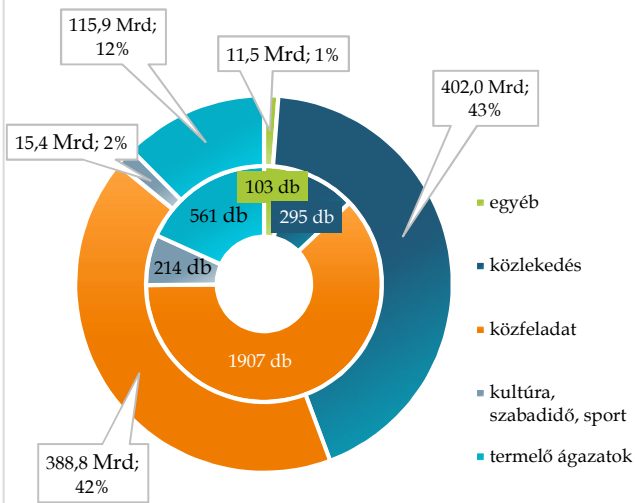
2. ábra Az egyajánlatos eljárások aránya az árubeszerzések körében, 2019



3. ábra A KKV nyertest is tartalmazó eljárások száma és értéke az árubeszerzések területén, 2019



4. ábra Az árubeszerzés száma (db) és értéke (Mrd Ft) a közbeszerzések célterületei szerint, 2019

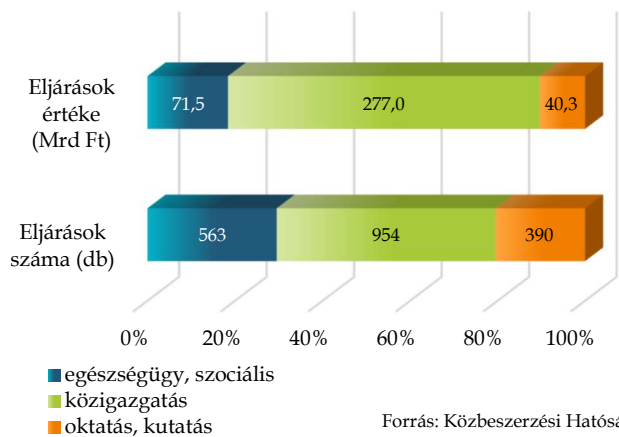


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

97,4 milliárd forint értékben), ezt követte a mezőgazdaság 144 db eljárással, amely 12,1 milliárd forintot tett ki, miközben az építőiparban 43 db eredményes eljárást zártak le 6,4 milliárd forint értékben (6. ábra).

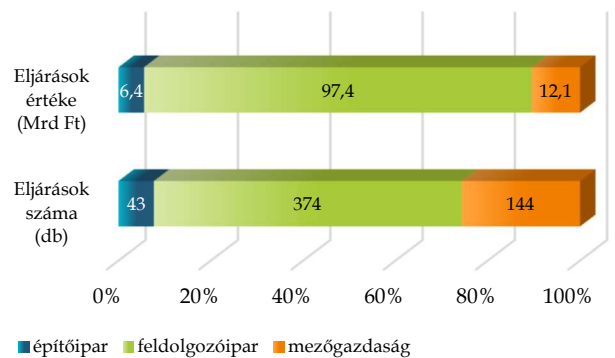
A 7. ábra azt mutatja, hogy milyen nagyságrendekben bonyolítottak le eredményes eljárásokat az árubeszerzések esetében: az 50 millió forint alatti közbeszerzések átlagos értéke 23,8 millió forint volt eljárásonként, ami 1498 db eljárást jelentett 34,2 milliárd forint értékben (miként a 3. táblázatból is látszik, legnagyobb részük közszolgáltatáshoz kapcsolódott). Az 50 millió és 200 millió forint közötti kategóriában 949 db eredményes közbeszerzés volt 99,5 milliárd forint értékben, az egy eljárásra jutó érték pedig 109,7 millió forintot tett ki (ebben a csoportban is a közszolgáltatásokkal kapcsolatos árubeszerzések adták a legnagyobb hányadot). A 200 millió forint feletti, de 1 milliárd forint alatti csoportban az egy eljárásra jutó érték 416,4 millió forint volt, az eredményes eljárások nagy hányadát pedig a feldolgozóiparban (185 db, 75,8 Mrd Ft) és a közigazgatásban (144 db, 65,8 Mrd Ft) bonyolították le. Az 1 milliárd forint feletti árubeszerzések esetén az egy eljárásra jutó átlagos érték 5,4 milliárd forintot tett ki, a legtöbb eljárást itt is a közszolgáltatásokhoz kapcsolódóan folytatták le (76 db, 216,6 Mrd Ft), de a legnagyobb érték a közlekedés kategóriához tartozott (356,8 Mrd Ft, 25 db eljárás).

5. ábra Árubeszerzések közfeladatok megvalósítására a 2019-es közbeszerzésekben



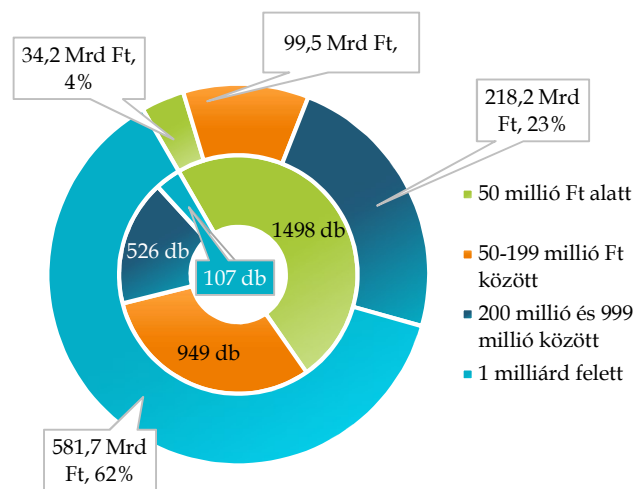
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

6. ábra A termelőágazatok árubeszerzése a 2019-es közbeszerzésekben



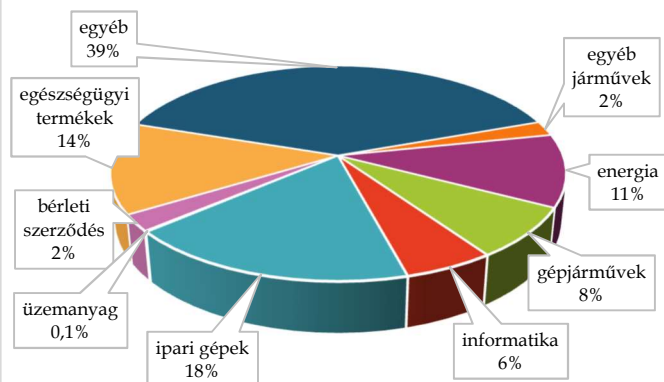
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

7. ábra Az árubeszerzések körébe tartozó közbeszerzések száma (db) és értéke (Mrd Ft) az elnyert összeg nagysága szerint, 2019



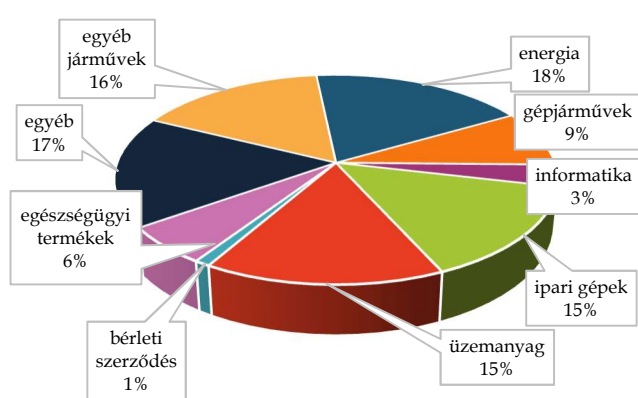
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

8. ábra Eljárások száma a közbeszerzés keretében beszerzett áruk fajtája szerint (%)



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

9. ábra Eljárások értéke a közbeszerzés keretében beszerzett áruk fajtája szerint (%)



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Bár az árubeszerzések keretében vásárolt termékek széles skálát ölelnek fel, a legjellemzőbbeket foglalja össze a 8. és 9. ábra. A legkevesebb árubeszerzés az üzemanyagokhoz² kapcsolódott (4 db), értékük 141,1 milliárd forintot tett ki 2019-ben, a bérleti szerződések csoportja pedig 76 db eljárást jelentett 9,2 milliárd forint értékben. Az eljárások számát tekintve az egyéb kategória volt a legnagyobb (1215 db eljárás), melyhez értékben 160,3 milliárd forint tartozott. Második helyen az ipari gépek csoportja szerepelt (552 db eljárás, 136

Mrd Ft), melyet az egészségügyben felhasznált gyógyszerek, orvosi berendezések és orvosi eszközök követtek (itt 423 db eljárásához 54,7 milliárd forint értékű közbeszerzés tartozott). A következő csoportot az energiahordozók alkották (335 db, 171 Mrd Ft), ötödik helyen pedig a gépjárművek voltak (236 db, 80,7 Mrd Ft). Ezt követték a szoftvert és hardvert is tartalmazó informatikai beszerzések (170 db, 31,3 Mrd Ft), az egyéb jármű csoportban pedig vonatok, hajók és egyéb különböző járművek szerepeltek (68 db, 149,3 Mrd Ft).

3. táblázat: Az árubeszerzések száma és értéke érték kategóriák és típusok szerint, 2019

	50 millió Ft alatt		50-199 millió Ft között		200 millió és 999 millió között		1 milliárd felett	
	száma (db)	értéke (Mrd Ft)	száma (db)	értéke (Mrd Ft)	száma (db)	értéke (Mrd Ft)	száma (db)	értéke (Mrd Ft)
egyéb	49	1,2	36	3,3	18	7		
közlekedés	80	1,9	112	12,2	75	31,1	25	356,8
közszolgálat	1 045	23,8	578	57,6	208	90,8	76	216,6
<i>Ebből: egészségügy, szociális</i>	302	7	199	19,9	49	20,4	13	24,1
<i>közigazgatás</i>	459	11	293	29,4	144	65,8	58	170,8
<i>oktatás, kutatás</i>	284	5,8	86	8,3	15	4,6	5	21,7
kultúra, szabadidő, sport	146	3,5	53	5,1	14	5,7	1	1,1
termelő ágazatok	177	3,8	170	21,3	209	83,6	5	7,2
<i>Ebből: építőipar</i>	31	0,8	6	0,5	4	1,4	2	3,7
<i>feldolgozóipar</i>	57	1,3	129	16,8	185	75,8	3	3,5
<i>mezőgazdaság</i>	89	1,7	35	4	20	6,4		
Összesen	1 498	34,2	949	99,5	526	218,2	107	581,7

² A négyből három gázolaj, egy kerozin beszerzésére vonatkozó eljárás.