



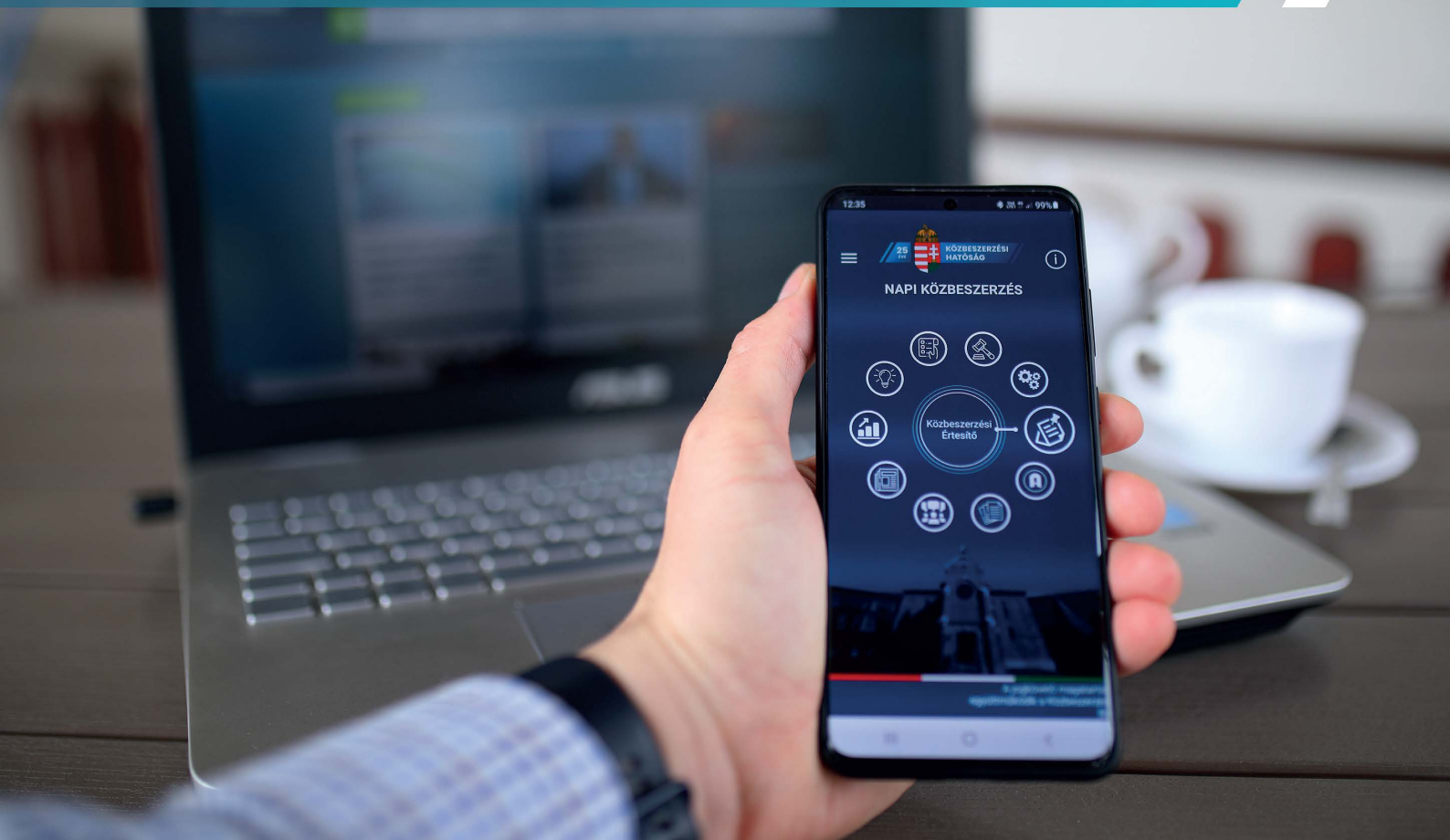
KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2021. III. évfolyam 5. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTESTŐ STATISZTIKÁK FELHÍVÁSFIGYELŐ HIRDETMÉNYEK HATÁROZATOK

Folyamatosan frissülő applikációnknak már több mint 6000 felhasználója van. Ha praktikus és sokoldalú segítségre van szüksége a közbeszerzések világában, töltsse le Ön is a Napi Közbeszerzést!



2021. III. évfolyam 5. 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 tanár

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, elnöki

tanácsadó

Szerkesztőségi titkár:

Lónyai Kaczur Piroska

Ancsinné Dr. Sutyinszki Petra

Gazdasági Versenyhivatal, elnöki

főtanácsadó

Tördelés és

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
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai (Dr. Vén Gergely)	3
Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva).....	14
A Fővárosi Törvényszék 103.K.705.108/2020/10. számú ítélete.....	14
Közbeszerzési iránytű.....	22
Egyajánlatos közbeszerzések (Rigó Csaba Balázs és Dr. Kugler Tibor).....	22
A beruházás-lebonyolító szerepe és helye a közbeszerzésekben (Dr. Szabó Kinga).....	32
Mintapéldány a közbeszerzésben (Dr. Fazekas Szilvia)	42
Statisztika (Káli Gabriella Mária)	
Az egészségügy területén lefolytatott közbeszerzések 2020-ban.....	55



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

Honlap: <https://ertesitoplusz.kozbeszerzes.hu/>

Szerkesztőségi email cím: ertesitoplusz@kt.hu

Nyomdai előkészítés:

Livepoint Kft.

Nyomdai munkák:

Pátria Nyomda Zrt.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2021. májusi számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – többek között – részletesen kitér a Kbt. 111. § r) és s) pontjában meghatározott kivételi kör alkalmazhatóságával, az aránytalanul alacsony egységárú tétel ajánlattevői árindokolásának elfogadhatóságával, az ajánlati kötöttség lejárta utáni bírálat lehetséges esetével, a kapacitást nyújtó szervezet által biztosított szakember lecserélésével és az in-house szervezetekkel összefüggő egyes kérdésekre.

A *Jogorvoslati aktualitások* rovatban a Szerző a Közbeszerzési Döntőbizottság felvilágosításkérés jogintézményével foglalkozó D.58/14/2020. számú határozata bírósági felülvizsgálata iránt indult közigazgatási perben hozott döntést mutatja be. A bíróság iránymutató ítéletében kimondta, hogy a Kbt. szabályozása az elmúlt évek szabályozásainak áttekintése alapján láthatóan és kifejezetten abba az irányba hat, hogy minél több érvényes ajánlat és ezáltal nagyobb verseny valósulhasson meg, melyben a jogalkotó úgy az ajánlatkérőknek, mint az ajánlattevőknek aktív szerepet szánt. Az ítéletben rögzítésre került továbbá, hogy az Alaptörvény 28. cikkében előírt értelmezési előírás figyelembevételével az ajánlaton belül egyetlen szám elgépelése a felolvasólapon nem jelent automatikusan feloldhatatlan ellentmondást.

A *Közbeszerzési iránytű* rovat első cikke konkrét példákon keresztül mutatja be, hogy milyen veszélyeket hordoz az egyajánlatos közbeszerzések leegyszerűsítő statisztikai mérése vagy a részajánlattételi lehetőségek mechanikus biztosítása. A Szerzők rámutatnak az Európai Bizottság mérési módszertanának ellentmondásaira és javaslatot tesznek az egyajánlatos közbeszerzések pontosabb mérésére. A következő írás a beruházás-lebonyolító szerepét és helyét elemzi a közbeszerzésekben: részletesen megvizsgálja a beruházás-lebonyolító jogszabályokból levezethető, valamint a valós beruházási gyakorlatban megjelenő, az építetöt támogató, közbeszerzésekhez kapcsolódó funkcióit. A harmadik publikáció célja annak bemutatása, hogy milyen jogi keretek között kérhető be mintapéldány egy közbeszerzési eljárás során, és az, hogy a jogi szabályozás milyen feltételeket, következményeket és lehetőségeket határoz meg a választott jogintézménytől függően.

A *Statisztika* rovat az egészségügy területén 2020-ban lefolytatott közbeszerzések statisztikai elemzését mutatja be.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Vén Gergely, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2021.5.1

A Közbeszerzési Hatóság állásfoglalások formájában ad felvilágosítást a közbeszerzési eljárásokban résztvevő jogalkalmazók számára a közbeszerzési törvény és kapcsolódó végrehajtási rendeleteinek alkalmazásával összefüggő általános jellegű megkeresésekre.

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

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

1. kérdés

A Kbt. 5. § (2) bekezdés c) pontja alkalmazásában az ott hivatkozott építési beruházások megvalósításához műszaki szempontból kapcsolódó tervezői és mérnöki, valamint beruházás lebonyolítói szolgáltatások értendők-e olyan szolgáltatás megrendelése alatt, amely a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) vagy b) pont szerinti építési beruházáshoz kapcsolódik?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a Kbt. 5. § (2) bekezdés c) pontja szerinti szolgáltatásnak minősül minden olyan tevékenység, ami a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) vagy b) pontjában meghatározott építési beruházáshoz kapcsolódik, így a tervezői és mérnöki, valamint beruházás lebonyolítói szolgáltatások is, de az érintett tevékenységek köre nem szűkíthető le ezekre.

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

„(2) 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 Kbt. 5. § (2) bekezdés c) pontjában nincsen meghatározva, hogy magának a szolgáltatásnak mi lehet a tárgya, ennek megfelelően az bármilyen tevékenység lehet. A szolgáltatás megrendelése Kbt. hatálya alá tartozásának megítélése körében a döntő szempont alapvetően nem a szolgáltatás tárgya, hanem az építési beruházáshoz való kapcsolódása. A tervezői, a mérnöki, valamint beruházás lebonyolítói szolgáltatások jellemzően olyan szolgáltatások, amelyek egy építési beruházáshoz kapcsolódnak, és amennyiben ezek az építési beruházások a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) vagy b) pontjának a hatálya alá tartoznak, és a szolgáltatások tekintetében a Kbt. 5. § (2) bekezdésében meghatározott többi feltétel is fennáll, akkor közbeszerzési eljárást kell lefolytatni megrendelésükre. Azonban potenciálisan a Kbt. 5. § (2) bekezdés c) pontjának hatálya alá eső szolgáltatások köre nem korlátozódik erre a három tárgyra.

2. kérdés

Az ajánlatkérő a fenntartásában működő sportiskola tervezett felújítása kapcsán tervezési szolgáltatást kíván beszerezni, mely tervezési program az alábbi részeket tartalmazza:

1. Oktatási szárny, tornacsarnok és a tornacsarnokhoz kapcsolódó kiszolgáló létesítmények épületen belüli részének korszerűsítésére vonatkozó tervezési feladatok;
2. Energetikai és gépészeti korszerűsítésére vonatkozó tervezési feladatok;
3. Épületen kívüli terek, udvarok, sportpálya korszerűsítésére vonatkozó tervezési feladatok;
4. Tervezési feladatok dokumentálása a meglévő állapothoz igazodva.

A tervezési szolgáltatással érintett épület és egyéb terek, udvarok, sportpálya az ingatlannyilvántartásban ugyanazon helyrajzi számon vannak nyilvántartva.

A tervezési szolgáltatás nettó becsült értéke: 50 – 51 millió forint.

A megjelölt tervezési szolgáltatásokat az Ajánlatkérő együttesen kívánja beszerezni.

A sportiskola felújítása magában foglalja az ahhoz tartozó sportpályák, sportlétesítmények felújítását is, magának az intézménynek a célja és funkciója a sporttevékenység gyakorlásának biztosítása a tanulók számára, mely az épületet érintő felújítás esetében egyszersmind magában foglalja az épülethez tartozó udvaron található sportpályák és sportlétesítmények felújítását.

A fentiek szerinti tervezési szolgáltatás egészére alkalmazható-e a Kbt. 111. § r) és s) pontjában meghatározott kivételi kör, amennyiben azokat az ajánlatkérő együttesen kívánja beszerezni és a részekre bontás tilalmára figyelemmel meghatározott becsült érték nem éri el az uniós értékhatárt?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ezek a szolgáltatások a részekre bontás tilalmának a hatálya alá esnek, és tekintettel arra, hogy a becsült érték így sem éri el az uniós értékhatárt, ezért az 1. és a 2. pontban meghatározott feladat feltehetően a Kbt. 111. § r) pontjának a hatálya alá esik, a 4. pontban meghatározott feladat esetében a Kbt. 111. § s) pontjának hatálya alá tartozás vizsgálendő, a 3. pontban meghatározott feladat esetében további differenciálás és vizsgálat szükséges annak eldöntéséhez, hogy a Kbt. 111. § r) pontjának a hatálya alá tartozik-e.

A 2021. január 1-től hatályos Kbt. 111. § r) és s) pontja az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„E törvényt nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő

r) az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény szerinti épületre vonatkozó építészeti-műszaki tervezési szolgáltatás, belsőépítészeti tervezési szolgáltatás, településtervezési vagy tájrendezési tervezési szolgáltatás megrendelésére – az ezekhez kapcsolódó szakági és az épület rendeltetésszerű használatához szükséges tervezési tevékenységekre kizárólag akkor, ha annak megrendelésére építészeti, belsőépítészeti, településtervezési vagy tájrendezési tervezéssel együttesen, ugyanazon tervezett építési beruházás tekintetében kerül sor;

s) a 71241000-9, 71242000-6, 71244000-0, 71246000-4, 71247000-1 CPV kódok által meghatározott szolgáltatásokra, feltéve, hogy a szolgáltatás megrendelésére az r) pontban meghatározott tervezési szolgáltatással együttesen, ugyanazon építési beruházás tekintetében kerül sor;”

Az épület fogalmát az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2. § 10. pontja határozza meg, mely szerint:

„Épület: jellemzően emberi tartózkodás céljára szolgáló építmény, amely szerkezeteivel részben vagy egészben teret, helyiséget vagy ezek együttesét zárja körül meghatározott rendeltetés vagy rendeltetésével összefüggő tevékenység, avagy rendszeres munkavégzés, illetve tárolás céljából.”

A bemutatott tervezési feladatok közül az 1. pontban (oktatási szárny, tornacsarnok és a tornacsarnokhoz kapcsolódó kiszolgáló létesítmények épületen belüli részének korszerűsítésére vonatkozó tervezési feladatok) meghatározottak valószínűsíthetően épületre vonatkozó építészeti-műszaki tervezési szolgáltatásnak minősülnek, a 2. (energetikai és gépészeti korszerűsítésére vonatkozó tervezési feladatok) pedig valószínűleg az adott épülethez kapcsolódó szakági és az épület rendeltetésszerű használatához szükséges tervezési tevékenységeknek minősül, ekként a Kbt. 111. § r) pontjának a hatálya alá tartoznak.

Tekintettel arra, hogy az épület Étv.-ben meghatározott fogalmának valószínűleg nem feleltethetőek meg a 3.

feladat szerinti épületen kívüli terek, udvarok, sportpályák, ezért az ezek tervezésére irányuló tevékenységek további vizsgálatot igényelnek. A 2021. január 1-től hatályos Kbt. 111. § r) pontjához fűzött jogalkotói indokolás az alábbiakat tartalmazza:

„A 111. § r) pontjának alkalmazása jelenleg nehézségekbe ütközik az olyan magasépítési tervezési munka esetében, amely kis értékben akadálymentesítési, járdaépítési vagy parkolóépítési tervezési munkát is tartalmaz, tekintettel arra, hogy azok nem feltétlenül minősíthetők szakági terveknek. Így a módosítás a kivételt az épületek rendeltetésszerű használatához szükséges más tervezési szolgáltatásokra is kiterjeszti az említett munkák megrendelésének megkönnyítése érdekében.”

A Kbt. 111. § r) pontjában említett kivétel az épület rendeltetésszerű használatához kapcsolódik, amelyet – a Kbt. hatálya alóli kivétel voltából következően – szűken kell értelmezni. A tervezésnek elsősorban az érintett épület műszaki használhatóságát kell szolgálnia. A sportiskola, mint intézmény használatához valószínűleg a 3. pontban meghatározott tervezési feladatok szükségesek, azonban magának az iskola-épületnek épületkénti funkcionálásához nem biztos, hogy valamennyi feltétlenül szükséges, a Kbt. 111. § r) pontja szerinti kivételi kör pedig csak ez utóbbiakhoz kapcsolódhat. A 3. pont körében tehát további differenciálásra és vizsgálatra van szükség annak megítéléséhez, hogy az azon belüli egyes részmunkák (épületen kívüli terek, udvarok, sportpálya tervezése) miképpen kapcsolódnak a sportiskola épületének használhatóságához, és ezen vizsgálat eredményeként dönthető el, hogy az egyes rész-feladatok a Kbt. 111. § r) pontjának a hatálya alá tartoznak-e vagy sem.

A 4. pontban említett „tervezési feladatok dokumentálása a meglevő állapothoz igazodva” kapcsán nem egészen világos, hogy milyen szolgáltatás megrendeléséről van szó. Az egyértelmű, hogy nem a tervezésről magáról, így a Kbt. 111. § r) pontjának hatálya alá tartozás ezzel nem hozható összefüggésbe. A Kbt. 111. § s) pontjában nem a tervezési, hanem az építési beruházásokhoz tartozó egyéb kiegészítő szolgáltatások (71241000-9 Megvalósíthatósági tanulmány, tanácsadó szolgáltatás, elemzés; 71242000-6 Projekt- és tervelőkészítés, költségbecslés; 71244000-0 Költségszá-

mítás, költségfelügyelet; 71246000-4 Építkezéshez szükséges mennyiségek meghatározása és jegyzékbe vétele; 71247000-1 Építési munka felügyelete) kerülnek felsorolásra. Ami a 4. pontban megnevezett tevékenységgel esetleg összefüggésbe hozható, az a 71242000-6 Projekt- és tervelőkészítés, költségbecslés CPV-kóddal leírt tevékenység. A megadott adatok alapján nem megítélhető, hogy ez megfelel-e a kivételi körben meghatározottaknak. Amennyiben igen, akkor ez a tevékenység is a kivételi körbe tartozik.

A levelében említett tevékenységeket összekapcsolja, műszaki-gazdasági funkcionális egységüket megalapozza, hogy egyazon építményhez (épületkomplexumhoz) – jelen esetben a sportiskola épületéhez és a hozzá kapcsolódó terekhez, udvarokhoz, sportpályához – kapcsolódni, az általuk érintett kivitelezési feladatok valószínűleg műszaki-gazdasági funkcionális egységet képeznek (lásd a Közbeszerzési Hatóság-Miniszterelnökség-EUTAF-Megyei Jogú Városok Szövetsége közös Példatárának 4. pontját <https://bit.ly/3htxoyq>)

A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában (K.É. 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.) ezzel összefüggésben hivatkozik az Európai Unió Bíróságának a C-574/10. sz. ügyben hozott ítéletére, amely a több szakaszra bontott tervezői és mérnöki szolgáltatások egységét arra tekintettel mondta ki, hogy azok egy építési beruházás megvalósításához kapcsolódtak és ugyanolyan tartalmú szolgáltatások voltak.

A fentiek következtében – amennyiben azok vonatkozásában a Kbt. 111. § r), illetve s) pont szerinti kivételi kör fennállása nem állapítható meg – valószínűsíthető, hogy a 3. és a 4. pontban szereplő feladatok tekintetében a szerződés megkötéséhez közbeszerzési eljárás lefolytatása szükséges a részekre bontás tilalmára tekintettel megállapított becsült érték alapján, mivel a Kbt. 111. § r) pontja szerinti kivétel hatálya alá tartozás csak az érintett szerződéseket mentesíti a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól, a kivételi körön kívül eső szerződéseket nem, továbbá a becsült érték számításánál a kivételi kör hatálya alá eső beszerzések értéke a részekre bontás tilalmának Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti fennállása esetén ezen szerződések becsült értékét növeli.

3. kérdés

Egy élelmiszer-beszerezés során az egyik ajánlattevő az egyik költségsorában aránytalanul alacsony egységárú tételt szerepeltetett. Az árindokolásában az ajánlattevő a beszállító erre vonatkozó igazolását mellékelve akként nyilatkozott, hogy a beszállítótól az adott terméket olyan alacsony áron áll módjában megvásárolni, amely lehetővé teszi, hogy még ezen a rendkívül alacsony áron is teljesíteni tudja a szerződést. Az ajánlattevő ezzel kapcsolatosan akként nyilatkozott, hogy a beszállítóval évek óta fennálló töretlen üzleti kapcsolatában olyan kedvezményekre tett szert, amely lehetővé teszi, hogy az érintett termékhez az adott áron hozzájusson, amely fedezetet biztosít a felmerülő közterhekre, költségekre és a haszonra is.

A fentiekre tekintettel elfogadható-e az ajánlattevő indokolása akkor is, ha az a piaci viszonyokhoz képest rendkívül alacsony, ugyanakkor a beszerzési árhoz képest viszonyítva igazoltan reális a vállalása?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a Kbt. 72. §-a szerint megfelelően indokolt, alátámasztott és igazolt ajánlati ár esetén az ajánlatot az ajánlatkérő nem nyilváníthatja a Kbt. 72. § (3) bekezdése és a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelenné.

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

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

A fenti rendelkezés szerint aránytalanul alacsony ár miatt csak akkor nyilvánítható az ajánlat érvénytelenné, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető. Ennek megítélésében nem játszhat szerepet az, hogy az ár adott esetben akár nagymértékben eltér a piacon hasonló termékért, szolgáltatásért rendszerint kért szokásos ellenszolgáltatástól. Amennyiben tehát az

ajánlattevő le tudja vezetni az árának a megalapozottságát, a beszerzési árát továbbá igazolni tudja, akkor az ajánlatkérőnek nincsen oka – és egyúttal lehetősége – ezen okból érvénytelenné nyilvánítani az ajánlatot. Jelen esetben az érintett ajánlattevő fenti nyilatkozata igazolhatja a megajánlás megalapozottságát.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján akkor van helye aránytalanul alacsony ár valamely eleme miatt indokláskérésnek, ha az ajánlati ár vagy annak valamely értékelés alá eső eleme aránytalanul alacsony.

4. kérdés

A Kbt. 2021. február 1-én hatályba lépett 114. § (6a) bekezdésére és a már jelenleg is hatályos a személy- és vagyoni védelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Szvmt.) 72/B. §-ára figyelemmel köteles-e az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-a szerinti árindokolást kérni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az Szvmt. 72/B. § (1) bekezdésére figyelemmel az ajánlatkérő nemzeti rezsimben is köteles árindokolást kérni.

A 2021. február 1-től hatályos Kbt. 114. § (6a) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az ajánlatkérő nem köteles az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatára. Az ajánlatkérő a 73. § (2) bekezdését nem köteles alkalmazni, annak alapján azonban csak akkor nyilváníthat egy ajánlatot érvénytelenné, ha a 72. §-ban foglaltaknak megfelelően járt el.”

Az Szvmt 72/B. §-a az alábbiakat tartalmazza:

„(1) Ha az

a) 1. § (2) bekezdés b)-d) pontjában meghatározott, valamint

b) 1. § (2) bekezdés b)-d) pontjában meghatározott tevékenységek szervezésével és irányításával összefüggő

tevékenységre (a továbbiakban együtt: vagyoni védelmi szolgáltatási tevékenység) irányuló közbeszerzési eljárásban a rezsioradj mértéke a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 76. §-a szerint önállóan értékelésre kerül, aránytalanul alacsony árajánlatnak minősül, és köteles az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-a szerint indokolást kérni, ha az ajánlattevő

által alkalmazott rezsioradíj alacsonyabb a Kormány rendeletében megállapított minimális vagyónvédelmi szolgáltatási rezsioradíj mértékénél.

(2) Az (1) bekezdésen kívüli esetekben az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti indokolás kérése keretében köteles arra vonatkozóan is tájékoztatást kérni, hogy az aránytalanul alacsony árát benyújtó ajánlattevő ajánlatában milyen összegű rezsioradíjjal számolt, és a rezsioradíj kiszámításakor egyes költségeket milyen összeggel és módon vett figyelembe.”

Egyrészt a Kbt. 114. § (6a) bekezdése nem tiltja meg az árandokolás-kérést, csupán felmenti az ajánlatkérőt az általános indokoláskérési kötelezettség alól a Kbt. Harmadik részének hatálya alá tartozó eljárásokban. Az Szvmt. azonban egy különleges helyzetben rendeli el az indokoláskérési kötelezettséget, amely kötelezettség alól az Szvmt. akkor sem menti fel az ajánlatkérőt, ha az eljárás a Kbt. Harmadik részének a hatálya alá tartozik. A Kbt. 114. § (6a) bekezdése szerint az ajánlatkérő nem köteles az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára, míg az Szvmt. 72/B. § (1) bekezdése szerint a rezsioradíjat el nem érő ajánlat minden vizsgálat nélkül aránytalanul alacsonynak minősül. A Kbt. 114. § (6a) bekezdése annak vizsgálatának kötelezettsége alól menti fel az ajánlatkérőt, hogy az ajánlati ár aránytalanul alacsony-e, így a Kbt. 72. §-a szerinti, ezen vizsgálat eredményétől függően kialakuló indokoláskérési kötelezettség sem állhat fenn. Míg az Szvmt. 72/B. § (1) bekezdése azáltal, hogy maga állapítja meg az ajánlati ár alacsony voltát, nem pedig az ajánlatkérő vizsgálata, egyúttal az indokoláskérési kötelezettség beállítását is jelenti. Ebből következően a két jogszabályhely között nincs kollízió. Fontos megjegyezni e körben, hogy az őrzés-védelmi szolgáltatások a Kbt. 3. melléklete szerinti szociális és egyéb szolgáltatások körébe tartoznak, és ekként a Kbt. 21. § (2) bekezdése értelmében a Kbt. Harmadik részét alkalmazva kell eljárni a rájuk irányuló közbeszerzési eljárás lefolytatása során, akkor is, ha a becsült értékük az uniós értékhatárt meghaladja. Az Szvmt. 72/B. § (1) bekezdését létrehozó jogalkotói szándék ellen hatna, ha nem maradna kötelező ebben az esetben az árandokolás-kérés.

Az Szvmt. 72/B. § (2) bekezdése vonatkozik a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerinti árandokolás-kérés általános esetére. Ebben az esetben – mivel a jogalkotó nem határoz meg e körben olyan körülményt, amelynél fogva az ajánlati ár vagy annak valamely eleme automatikusan

aránytalanul alacsonynak minősül – a Kbt. 114. § (6a) bekezdésének előírásai érvényesülnek, tehát az ajánlatkérő nem köteles vizsgálni az aránytalanul alacsony árát és ez alapján árandokolást kérni. Természetesen abban az esetben, ha az ajánlatkérő él a Kbt. 114. § (6a) bekezdése alapján is nyitva álló lehetőséggel, és mégis vizsgálja azt, hogy az ajánlati ár aránytalanul alacsony-e, és azt állapítja meg, hogy aránytalanul alacsony, akkor köteles árandokolást kérni, és az Szvmt 72/B. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a rezsioradíjról is tájékoztatást kell kérni.

5. kérdés

Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban előírhatja-e, hogy minden, az őrzés-védelmi minimális rezsioradíjat el nem érő értékű megajánlást tartalmazó ajánlatot érvénytelennek nyilvánít?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ilyen kikötés jogszerűen nem tehető.

A Kbt. 77. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az ajánlatkérő az ellenszolgáltatást vagy költséget tartalmazó értékelési szemponton vagy alszemponton kívüli értékelési szempontokkal (alszempontokkal) összefüggő ajánlati elemmel kapcsolatban az eljárást megindító felhívásban jogosult meghatározni az adott ajánlati elem azon legkedvezőbb szintjét, amelyre és az annál még kedvezőbb vállalásokra egyaránt az értékelési ponthatár felső határával azonos számú pontot ad. Az ajánlatkérő bármely szempont tekintetében jogosult meghatározni olyan elvárást, amelynél kedvezőtlenebb az adott ajánlati elem nem lehet.”

A fentiekre tekintettel egyrészt az ajánlatkérő csak az ellenszolgáltatást vagy költséget tartalmazó értékelési szemponton vagy alszemponton kívüli értékelési szempont esetén jogosult meghatározni a legkedvezőbb megajánlás mértékét, és ennek túllépése sem járhat az ajánlat érvénytelenségével. Másrészt, ami érvénytelenséggel járhat, az az ajánlatkérő által meghatározott legkedvezőtlenebb megajánlás túllépése, amely az ellenszolgáltatást tartalmazó megajánlás esetén is alkalmazható. Ez azonban nem vonatkozhat a rezsioradíjat el nem érő megajánlásra, hiszen az az ajánlatkérő szempontjából kedvezőbbnek számít. Az alacsony rezsio-

óradíj, illetve általában az alacsony értékű megajánlások esetén a Kbt. 72. §-a szerinti vizsgálatot kell lefolytatni.

Megjegyzendő, hogy a Kbt. 76. § (4) bekezdése szerint a legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempontrendszer alkalmazható úgy is, hogy az abban szereplő ár vagy költség elemet az ajánlatkérő egy rögzített értéken megadja, és az ajánlattevők az egyéb értékelési szempontok tekintetében versenyeznek egymással. Amennyiben az ajánlatkérőnek az a szándéka, hogy mindenképpen a rezsióradíjat legalább elérő mértékű megajánlást tartalmazó ajánlatokat kapjon, ez a módszer lehet célra-vezető.

6. kérdés

Az ajánlatkérő az ajánlati kötöttséget egy közbeszerzési eljárásban 30 napon határozta meg. Az ajánlatok elbírálásáról készült összegezést az ajánlattevők részére az ajánlati kötöttség 28. napján küldte meg, azonban az összegezés megküldését követően érkezett előzetes vitarendezés alapján a nyertes ajánlattevő ajánlatát érvénytelenné nyilvánítja az összegezés megküldését követő 3. napon. Amennyiben az ajánlatkérő az összegezés megküldését követően a nyertes ajánlattevő ajánlatát előzetes vitarendezési kérelem nyomán érvénytelenné nyilvánítja, jogosult-e az ajánlati kötöttség lejártá után bírálatot végezni azon ajánlattevők vonatkozásában, akiknek az ajánlati kötöttsége lejárt?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ilyen esetben az ajánlatkérő jogosult olyan ajánlattevők vonatkozásában is bírálati cselekményeket végezni, akiknek az ajánlati kötöttsége lejárt.

A Kbt. 80. § (4) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelem megérkezésétől számított három munkanapon belül akkor is jogosult egy alkalommal az ajánlattevőket vagy a részvételre jelentkezőket három munkanapos határidővel hiánypótlás [71. §], felvilágosítás [71. §], számításihiba-javítás [71. §] vagy indokolás [72. §] benyújtására felhívni, ha az eljárás szabályai szerint erre már nem lenne lehetőség, ha az eljárásban történt törvénysértés ezen eljárási cselekmények útján orvosolható. Ebben az esetben az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelem benyújtásáról a hiánypótlási felhívás, a felvilágosítás, számítási hiba javítás vagy indokolás kérésének megküldésével egyidejűleg, míg a kérelemre

adott válaszáról a kérelem megérkezésétől számított hét munkanapon belül tájékoztatja a kérelmezőt és az ajánlattevőket vagy a részvételre jelentkezőket.”

Ezeknek a cselekményeknek az elvégzésére az ajánlatkérő akkor is jogosult, ha az eljárás szabályai szerint erre már nem lenne lehetőség. Ebbe beletartozik az is, hogy a nyertesén kívül a többi ajánlattevő ajánlati kötöttsége már főszabály szerint nem állna fenn, ez a rendelkezés lehetővé teszi a hiánypótlásra, felvilágosításra, számítási hiba javításra, indokolásra történő felhívásukat, illetve azt, hogy ezeket ők jogszerűen teljesíthessék. Fontos korlátja ennek a rendelkezésnek, hogy az ajánlatkérő ilyen cselekményeket csak azon ajánlattevők tekintetében végezhet, amelyek korábban a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolásait benyújtották. A Kbt. 69. § (4) bekezdésére ugyanis a Kbt. 80. § (4) bekezdése nem hivatkozik, holott egy olyan ajánlatkérőnek, amelyet nyertesnek kíván az ajánlatkérő kihirdetni, a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolásainak is rendelkezésre kell állnia. Ezért ilyenkor a Kbt. 71. § szerinti hiánypótlás, felvilágosítás, számításihiba-javítás, Kbt. 72. § -a szerinti indokolás útján nem orvosolható a jogsértés, tehát ezek alkalmazására nincs mód.

7. kérdés

A 6. kérdésben bemutatott tényállás mellett felkérheti-e az ajánlatkérő az ajánlattevőket arra, hogy a már lejárt (befejezett) ajánlati kötöttségüket újítsák meg további 60 nappal vagy köteles eredménytelenné nyilvánítani az eljárást?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a Kbt. 79. § (4) bekezdésére és a Kbt. 80. § (4) bekezdésére tekintettel az ajánlattevők ajánlati kötöttségének meghosszabbítása nem szükséges, az új, módosított összegezés megküldése következtében pedig – az új nyertes tekintetében – 30 vagy 60 nappal a törvény erejénél fogva fennáll az (esetlegesen új) nyertes ajánlattevő ajánlati kötöttsége.

A Kbt. 80. § (4) bekezdése lehetővé teszi azt, hogy az ajánlatkérő olyan ajánlattevőkkel is végezessen bizonyos bírálati cselekményeket, amelyeknek az ajánlati kötöttsége lejárt (lásd az előző kérdésre adott választ). Ennek következtében az ajánlati kötöttség meghosszabbítására nincs szükség.

A Kbt. 79. § (4) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az ajánlatkérő az írásbeli összegezést az ajánlattevők részére történő megküldésétől számított huszadik napig, a részvételi szakaszcsoportról készült összegezés esetén az ajánlattételi határidő lejártáig jogosult módosítani, szükség esetén az érvénytelenségről szóló tájékoztatást visszavonni, továbbá a már megkötött szerződéstől elállni, illetve ha az eredeti állapot nem állítható helyre, a szerződést azonnali hatállyal felmondani, ha az eredmény megküldését követően észleli, hogy az eredmény (eredménytelenség) jogszabálysértő volt és a módosítás a jogszabálysértést orvosolja. Ha a módosítás során az ajánlatkérő a részvételi jelentkezés érvénytelenségéről szóló tájékoztatást visszavonja, új ajánlattételi határidő kitűzésével jogosult a részvételre jelentkezőnek ajánlattételi felhívást küldeni. Az ajánlatkérő a módosított írásbeli összegezést köteles haladéktalanul, egyidejűleg az összes ajánlattevőnek megküldeni.”

Az összegezés módosítása gyakorlatilag azt jelenti, hogy az ajánlatkérő egy új összegezést ad ki, erre tekintettel az összegezés módosítása esetén a nyertes ajánlattevő, illetve adott esetben a következő legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő ajánlati kötöttsége a Kbt. 131. § (5) bekezdése szerint az új összegezés megküldése napjától számított harminc – építési beruházás esetén hatvan – napig tart.

A Kbt. 79. § (4) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy az ajánlatkérő az összegezést módosítsa, és az érvénytelenségről szóló tájékoztatást visszavonja. A módosítás lényege, hogy az összegezés tartalma olyan módon változzon meg, hogy az a jogszabálysértést orvosolja, a jogszabálysértő tartalmú összegezés helyett az ajánlatkérő egy jogszerű összegezést bocsásson ki. Amennyiben az ajánlatkérő jogszerűen nyilvánított érvénytelenné egy ajánlatot, akkor ezen ajánlat tekintetében az ajánlati kötöttség megszűnéséről szóló megállapítás is téves, és a módosítás következtében az a megállapítás a helyes, hogy az ajánlati kötöttség az adott ajánlat tekintetében valójában fennáll, és így a módosított összegezésnek köszönhetően jogszerűen hosszabbodik meg további 30 vagy 60 nappal. Annak kiderítéséhez pedig, hogy fennáll-e az érintett ajánlattevő ajánlati kötöttsége (azaz jogszerűtlenül lett-e érvénytelenné nyilvánítva az ajánlat, illetve jogszerűtlenül lett-e megfosztva a nyertes ajánlattevői pozíciótól) az eszközt a Kbt. 80. § (4) bekezdésében meghatározott cselekmények biztosítják.

8. kérdés

A 6. kérdésben bemutatott tényállás mellett a Kbt. 70. § (2) bekezdése alkalmazható-e az ajánlati kötöttség lejártá után?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a Kbt. 70. § (2) bekezdése nem alkalmazható az ajánlati kötöttség lejártá után, azonban erre a jelen esetben nincs is szükség.

A Kbt. 70. § (2) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Ha az ajánlatkérő az elbírálást nem tudja olyan időtartam alatt elvégezni, hogy az ajánlattevőknek az eljárást lezáró döntésről való értesítésére az ajánlati kötöttség fennállása alatt sor kerüljön, felkérheti az ajánlattevőket ajánlataiknak meghatározott időpontig történő további fenntartására, az ajánlati kötöttség kiterjesztése azonban nem haladhatja meg az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított hatvan napot. Ha az ajánlattevő az ajánlatkérő által megadott határidőben nem nyilatkozik, úgy kell tekinteni, hogy ajánlatát az ajánlatkérő által megjelölt időpontig fenntartja. Ha valamelyik ajánlattevő az ajánlatát nem tartja fenn, az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontját követően az eljárás további részében ajánlatát figyelmen kívül kell hagyni.”

A Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata szerint az ajánlati kötöttség lejártát követően az ajánlatkérő nem bocsáthatja ki a Kbt. 70. § (2) bekezdése szerint az ajánlati kötöttség fenntartására vonatkozó felhívást (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.821/7/2016. sz. határozatát). Ugyanakkor azonban a Kbt.-ben meghatározott ajánlati kötöttség kógens jogintézményének keretein kívül, a közbeszerzési eljárás eredményes befejezése érdekében az ajánlatkérő és az ajánlattevők az ajánlati kötöttség fenntartására vonatkozó megállapodásukkal lehetővé tehetik a közbeszerzési szerződés megkötését (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.32/15/2019. sz. határozatának 21. pontját.). Ez a megállapodás nem tartozik a Kbt. 70. §-nak a hatálya alá, ám a feleket éppúgy kötelezi. A bemutatott helyzetben az előző pontokban ismertetett válaszokra tekintettel azonban erre a megoldásra nincsen szükség.

9. kérdés

Ha az eljárás során értékelt szakembert kapacitást nyújtó szervezet biztosította, a Kbt. 138. § (4) bekezdése alapján a nyertes

ajánlattevőnek kizárólag a szakember lecserélésére van-e lehetősége (az ajánlatkérő hozzájárulásával és csak abban az esetben, ha az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény tekintetében az értékelttel legalább egyenértékű szakember kerül bemutatásra), azonban a kapacitást biztosító szervezet lecserélésére nincs, hiszen erre kizárólag jogutódlás esetén van lehetőség?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a Kbt. 138. § (4) bekezdése alapján valóban csak a szakember személye változhat lecserélés útján. Az értékeléskor figyelembe vett szervezet esetén – a jogutódlás esetén kívül – akkor lehetséges annak mellőzése a teljesítés során, ha az adott munkát maga az ajánlattevő végzi el.

A Kbt. 138. § (4) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„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. Ilyen esetben csak a jogutódlás olyan eseteiben változhat a bevont szervezet, ha az új szervezet az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény – különös tekintettel a 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti esetben az értékelt személyi állomány – tekintetében az eljárásban bemutatott szervezet jogutódjának tekinthető. Az értékeléskor meghatározó szakember személye csak az ajánlatkérő hozzájárulásával és abban az esetben változhat, ha az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény tekintetében az értékelttel legalább egyenértékű szakember kerül bemutatásra.”

Amennyiben az ajánlatkérő azt a szakembert kívánja lecserélni, akinek az igénybevétele a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelésekor meghatározó körülménynek minősült, akkor ezt módjában áll megtenni, ha az új szakember az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény tekintetében az eredetivel legalább egyenértékű, és az ajánlatkérő ehhez hozzájárult.

A Kbt. 138. § (4) bekezdés második mondata szerint a kapacitásait rendelkezésre bocsátó, értékeléskor figyelembe vett szervezet lecserélése esetén az csak a jogutódlás olyan eseteiben változhat, ha az új szervezet az

értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény – különös tekintettel a Kbt. 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti esetben az értékelt személyi állomány – tekintetében az eljárásban bemutatott szervezet jogutódjának tekinthető. Ez utóbbi rendelkezés azonban csak arra az esetre vonatkozik, ha az ajánlattevő a teljesítésbe eredetileg bevont szervezetet egy másikkal kívánja helyettesíteni. Ettől eltér az az eset, ha az ajánlattevő a bevont szervezetet nem másikra kívánja lecserélni, hanem az adott szervezet által ellátott tevékenységeket maga kívánja elvégezni (azaz saját maga biztosítja az értékelttel legalább egyenértékű vállalat teljesítését).

10. kérdés

Csak abban az esetben kerülhet-e sor a szakember lecserélésére, ha az újonnan bemutatni kívánt szakember is az ajánlatban megjelölt kapacitást biztosító szervezet által kerül bemutatásra?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a szakember akkor is lecserélhető, ha nem a kapacitásait rendelkezésre bocsátó szervezet, hanem maga az ajánlattevő által kerül bemutatásra.

A Kbt. fent idézett 138. § (4) bekezdése nem tartalmaz olyan korlátozást, miszerint az értékeléskor figyelembe vett szakember cseréjére kizárólag akkor kerülhet sor, ha őt egy kapacitásait rendelkezésre bocsátó szervezet vonná be a teljesítésbe. Ebből következően amennyiben az ajánlattevő például egy saját alkalmazásában álló szakembert jelölt meg az ajánlatában, akkor ezt a szakembert szintén a Kbt. 138. § (4) bekezdésében leírt szabályok szerint cserélheti le egy másik szakemberre.

11. kérdés

Egy Kbt. 115. § szerinti, átalánydíjas építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárásban az egyik ajánlattevő az árazott költségvetését hiányosan nyújtotta be. A költségvetésből több teljes fejezet hiányzik, bizonyos fejezeteknek pedig sok tétele hiányzik. A hiányzó részek a költségvetés értékének több, mint a felét teszik ki. A hiányos fejezetek vonatkozásában csak a fejezeti szintű összesített számadat, valamint az egyösszegű ajánlati ár került megadásra az ajánlat részeként.

A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjában foglaltak alapján átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés hiánypótlása kiterjedhet-e teljes szakágak (feladatnemek) és költség-

vetési fejezetek tételsorainak hiánypótlás keretében történő benyújtására is, különösen, ha a hiánypótlással érintett tételek értéke a becsült érték felét meghaladja?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ebben az esetben a költségvetés javítása hiánypótlással nem lehetséges, az ilyen ajánlatot érvénytelenné kell nyilvánítani.

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

„A hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása:

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

b) annak során az ajánlatban a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében csak olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, továbbá átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető vagy törölhető, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.”

Az építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárásban benyújtott ajánlat részét képező költségvetés teljes tervfejezete nem valamely egyedileg meghatározható tétel vagy egységár hiányát jelenti, hanem ezeket meghaladó mértékű, az ajánlat egészét érintő általánosabb hiány, ezért a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjába ütközne ennek a pótlása. A Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata is ezt az elvet követi, lásd például a Közbeszerzési Döntőbizottság D.168/1/2020. számú határozatát.

Ez alapvetően független az adott tervfejezet tényleges értékétől, bár amennyiben a hiánypótlással érintett részek az ellenszolgáltatásból nagyobb hányadot tesznek ki, akkor felmerülhet az, hogy jelentős hibáról van szó, amely szintén kizárhatja a hiánypótlást, ezt azonban az ajánlatkérőnek az adott eset körülményeinek vizsgálatával kell megállapítania.

12. kérdés

Egy in-house szervezet az in-house szerződés teljesítéséhez szükséges, közbeszerzési értékhatárt el nem érő értékben milyen módon vehet igénybe alvállalkozót?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint amennyiben az in-house szervezet által megkötött alvállalkozói szerződés értéke nem éri el a közbeszerzési értékhatárt, akkor a szerződés nem tartozik a Kbt. hatálya alá.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja szerint a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) és i) pontjának a hatálya alá tartozó – más néven ún. in-house – szervezetek közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek, azaz ajánlatkérőnek minősülnek. Ebből következően a szerződéseikre ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint bármelyik másik ajánlatkérő szerződéseire, így az is, hogy a közbeszerzési értékhatárt meghaladó értékű szerződéseikre a Kbt. szabályait kell alkalmazni. A Kbt. 4. § (1) bekezdése szerint:

„A 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, építési vagy szolgáltatási koncesszió (ideértve a védelmi és biztonsági tárgyú koncessziót is) megkötése érdekében az 5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek az e törvény szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni.”

Amennyiben tehát a Kbt. 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárt a szerződés értéke nem éri el, nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni. A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmét arra, hogy az in-house szervezeteknek ugyanúgy, mint más ajánlatkérőknek, a Kbt. 19. § (3) bekezdésében meghatározott, részekre bontás tilalmára vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően kell a beszerzéseik becsült értékét meghatározniuk.

13. kérdés

Az in-house szerződés teljesítésében részt vehet-e és milyen feltételekkel egy másik, az in-house szervezet felett kontrollt gyakorló önkormányzat 100%-os tulajdonában álló szervezet, amelynek az ügyvezetője azonos az in-house szervezettel, egyebekben az in-house kapcsolat feltételei nem teljesülnek?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az in-house szervezet – a közbeszerzési értékhatárt meghaladó mértékben – akkor vonhat be a teljesítésbe egy másik, az in-house szervezet felett kontrollt gyakorló önkormányzat 100%-os tulajdonában álló szervezetet közbeszerzési eljárás nélkül a szerződés teljesítésébe, ha az utóbbi társaság és az ugyanazon tulajdonos (önkormányzat) között is teljesülnek a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) pont szerinti feltételek. Egyebekben, az in-house szervezetnek közbeszerzési eljárást kell lefolytatnia a közbeszerzési értékhatárt elérő értékű beszerzése vonatkozásában (lásd a 12. kérdésre adott választ).

A Kbt. 9. § (1) bekezdés h) és i) pontjának az alanyi hatálya szigorú és a kivételi körbe tartozó szerződést kizárólag a kontrollt gyakorló szervezet, valamint az in-house szervezet kötheti meg. Ebből a szempontból irreleváns, hogy a szerződés teljesítésébe az in-house szervezet által bevonni kívánt újabb szervezetnek ki és milyen arányban a tulajdonosa és az ügyvezetője.

A Kbt. 9. § (2) bekezdése alapján az (1) bekezdés h) pontja alkalmazandó abban az esetben is, ha a közbeszerzési szerződést a kontrollált jogi személy ajánlatkérőként eljárva köti meg a felette kontrollt gyakorló ajánlatkérővel vagy az ajánlatkérő által az (1) bekezdés h) pontja szerint kontrollált más jogi személlyel.

Fentiek alapján az in-house szervezet (a kérdésben foglaltak alapján egy Kft.) és az önkormányzat 100%-os tulajdonában álló társaság a Kbt. 9. § (2) bekezdés alapján közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül szerződést köthet – akár közbeszerzési értékhatárt meghaladó értékben is –, amennyiben ezen társaság és az önkormányzat között fennállnak a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) pont szerinti feltételek.

Egyebekben az önkormányzat másik, 100 %-os tulajdonában álló társaság is részt vehet az in-house szervezet (Kft.) által indított közbeszerzési eljárásban, de ebben az esetben ajánlatkérőnek fokozottan figyelnie kell a Kbt. 25. § (1) bekezdésben foglaltak érvényesítésére.

14. kérdés

Az egyik 100%-os önkormányzati tulajdonú cég takarítási szolgáltatást végez egy másik 100%-os önkormányzati tulajdonú cégnel. A 2 önkormányzati cég között a szolgáltatás ellenértékéért pénzmozgás nem történik, azt a közös fenntar-

tó Önkormányzat a 2 cég költségvetése körében kezelte, a takarítási szolgáltatást pedig közfeladatként előírta.

A szolgáltatást igénybe vevő cég és a szolgáltatást nyújtó cég között létrejött-e olyan, közbeszerzési eljárásban referenciaként használható szerződés, amely ugyan tartalmazza a felek szolgáltatással kapcsolatos jogait és kötelezettségeit, igazolja az előírásoknak és a szerződésnek megfelelő teljesítést, azonban abban a szolgáltatásnak nincs ellenértéke, a megrendelő részéről nincs ellenszolgáltatás (függetlenül attól, hogy a referenciakövetelmény az ellenszolgáltatás minimumkövetelményére nem tartalmaz előírást)?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ilyen szerződés teljesítéséért kiállított referencia – adott esetben – felhasználható közbeszerzési eljárásban az alkalmasság igazolása céljából.

A takarítási szolgáltatás a Kbt. 8. § (4) bekezdése szerint szolgáltatás megrendelésnek minősül.

Ebből következően közbeszerzési eljárások során az alkalmasság vizsgálatakor a referenciák körében a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 21. § (3) bekezdésének a) pontja az irányadó, mely szerint:

„Az ajánlattevőnek és a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítéséhez szükséges műszaki, illetve szakmai alkalmasságának igazolása szolgáltatás megrendelése esetén – figyelemmel annak jellegére, mennyiségére, rendeltetésére, továbbá arra, hogy az alkalmasságot különösen a szakértelemre, hatékonyságra, tapasztalatra és megbízhatóságra tekintettel lehet megítélni – előírható

a) az eljárást megindító felhívás feladásától – nem hirdetménnyel induló eljárásokban megküldésétől – visszafelé számított három év legjelentősebb szolgáltatásainak ismertetésével; az ajánlatkérő köteles a három év teljesítését figyelembe venni, azonban ha a megfelelő szintű verseny biztosítása érdekében szükségesnek ítéli, az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás feladásától (megküldésétől) visszafelé számított hat évben teljesített szolgáltatásokat is figyelembe veheti, feltéve, hogy ezt az eljárást megindító felhívásban jelezte;”

Ezen alkalmassági feltétel igazolásáról pedig a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 22. § (1) bekezdése szól:

„(1) A 21. § (1) bekezdés a) pontjának és (3) bekezdés a) pontjának esetét a Kbt. Második Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásban a következő módon kell igazolni:

a) ha a szerződést kötő másik fél a Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-c) és e) pontja szerinti szervezet, illetve nem magyarországi szervezetek esetében olyan szervezet, amely a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján ajánlatkérőnek minősül, az általa kiadott vagy aláírt igazolással;

b) ha a szerződést kötő másik fél az a) pontban foglalthoz képest egyéb szervezet, az általa adott igazolással vagy az ajánlattevő, a részvételre jelentkező, illetve az alkalmasság igazolásában részt vevő más szervezet nyilatkozatával.”

A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 23. §-a az alábbiakat tartalmazza:

„A 21. § (1) bekezdés a) pontjának, valamint (3) bekezdés a) pontjának esetét a Kbt. Harmadik Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásban az ajánlattevő, a részvételre jelentkező, illetve az alkalmasság igazolásában részt vevő más szervezet nyilatkozatával, vagy a szerződést kötő másik fél által adott igazolással lehet igazolni. A 21. § (2) bekezdés a) pontjának esetét a Kbt. Harmadik Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásban a 22. § (3) bekezdésben foglaltaknak megfelelően kell igazolni.”

A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 21. § (3) bekezdés a) pontja teljesített szolgáltatásokat említ, a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 22. § (1) bekezdésében és a 23. §-ban pedig a „szerződést kötő másik fél” kifejezés szerepel. Tehát a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet szerint amennyiben a szolgáltatást az ajánlattevő teljesítette egy tőle jogalanyiségében elkülönülő szervezet vagy személy részére, és a referencia egyébként az ajánlatkérő által előírt tartalmi követelményeknek is

megfelelt, akkor azt az ajánlatkérőnek el kell fogadnia. A „szerződést kötő másik fél” fogalmának megfelel az is, ha mind a megrendelő, mind a szolgáltató egyaránt ugyanannak a helyi önkormányzatnak a 100%-os tulajdonában állnak, mivel a polgári jog szabályai szerint nem ugyanannak a nagyobb szervezetnek a szervezeti egységei, hanem egymástól elkülönült jogi személyek, amelyek önálló jogalanyiséggal bírnak.

Sem a Kbt., sem a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet nem korlátozza az alkalmasság igazolásaképpen benyújtani kívánt referenciákat olyan szerződések körére, amelyeket kizárólag egymással tulajdonosi, szervezeti összefonódásban nem álló szervezetek vagy személyek kötnek egymással. A referenciákat a műszaki alkalmasság körében kell benyújtani, tehát annak a vizsgálatát szolgálja, hogy az ajánlattevő műszakilag, fizikailag képes-e a szerződés teljesítésére. Az, hogy a referenciát jelentő szerződést milyen szervezettel, milyen szerződéses konstrukcióval teljesítette, e szempontból nem releváns. Ezzel összefüggésben főszabályként annak sincsen jelentősége, hogy azt milyen ellenszolgáltatás fejében teljesítette, illetve a teljesítésért részesült-e ellenszolgáltatásban egyáltalán, mivel a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 22. § (3a) bekezdése szerint építési beruházásra és szolgáltatás megrendelésre irányuló közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő a referencia igazolásban, illetve nyilatkozatban csak abban az indokolt esetben követelheti meg az ellenszolgáltatás összegének feltüntetését, ha a korábbi teljesítéshez kapcsolódóan nem írható elő olyan mennyiségi meghatározás, amelyre a Kbt. 65. § (5) bekezdésében foglalt százalékos viszonyítás az ajánlatkérői előírás arányosságának megítélésére alkalmazható. Amennyiben az ajánlatkérő nem írt elő ellenszolgáltatási követelményt a referenciában, akkor arra alapozva nem nyilváníthatja érvénytelenné az ajánlatot, hogy a referenciában olyan szerződés teljesítését mutatta be az ajánlattevő, amely nem tartalmazott ellenszolgáltatást.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2021.5.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában a Döntőbizottság határozatának¹ bírósági felülvizsgálata iránt indult közigazgatási perben hozott bírósági döntés a felvilágosításkérés jogintézményével foglalkozik.

A bíróság iránymutató ítéletében kimondta, hogy a Kbt. szabályozása az elmúlt évek szabályozásainak áttekintése alapján láthatóan és kifejezetten abba az irányba hat, hogy minél több érvényes ajánlat és ezáltal nagyobb verseny valósulhasson meg, melyben a jogalkotó úgy az ajánlatkérőknek, mint az ajánlattevőknek aktív szerepet szánt.

A bíróság az ítéletében rögzítette továbbá, hogy az Alaptörvény 28. cikkében előírt értelmezési előírás figyelembevételével az ajánlaton belül egyetlen szám elgépelése a felolvasólapon nem jelent automatikusan feloldhatatlan ellentmondást.

A Fővárosi Törvényszék 103.K.705.108/2020/10. számú ítélete:

Az ítélettel érintett tárgyak: Az ajánlat valamennyi, szerkezetében elkülönült eleme azonos megítélés alá esik az értékelés szempontjából. Ha egy adat az ajánlat eltérő részein más tartalommal jelenik meg, az ajánlat hibás, az ajánlatkérőnek élnie kell a közbeszerzési törvényben biztosított valamely korrekciós lehetőséggel.

A per alapjául szolgáló tényállás

Az ajánlatkérő felperes 2019. december 19-én a Kbt. 115. §-a szerinti, a hirdetmény nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárás szabályai szerint indított közbeszerzési eljárást csapadékvíz-csatorna építés és útfelújítás tárgyában. A legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatást a jelen ismertetés szerint T Kft. (a továbbiakban: alperesi érdekelt) kérte, amely társaság a 2020. február 3-án benyújtott végleges ajánlata költségvetés részében összesen nettó 95.150.334 forintos ajánlati árat szere-

peltetett (az excell és a .pdf formátumban egyező tartalommal), a felolvasólapon azonban ettől eltérően 95.160.334 forintot tüntetett fel, míg a felperes hiánypótlási felhívására 2020. február 5-én benyújtott árazott költségvetése főösszesítője szintén 95.150.334 forint összegű ajánlati árat tartalmazott. A felperes az egy karakternyi, összegét tekintve 10.000 forintot jelentő eltérés okának tisztázása érdekében hiánypótlást vagy felvilágosítást nem kért, hanem 2020. február 11-én hozott közbenső döntésével az alperesi érdekelt ajánlatát – a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján – érvénytelennek nyilvánította. Indokolása szerint az alperesi érdekelt ajánlatában a főösszesítőn és a felolvasólapon szereplő ellenszolgáltatás összege közötti ellentmondást nem lehetett feloldani, mert számítási hibát nem talált, és a Kbt. 71. § (8) bekezdése alapján az ajánlat hiánypótlás keretében nem módosítható. Az alperesi érdekelt e döntéssel szemben előterjesztett előzetes vitarendezési kérelmét a felperes elutasította, majd 2020. február 14-én elkészítette az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezését, melyben az alperesi érdekelt ajánlatát – a közbenső döntésében foglaltakkal megegyező indokkal – érvénytelennek nyilvánította.

Az alperesi érdekelt e döntés ellen jogorvoslati kérelmet terjesztett elő, melynek eredményeként az alperes 2020. március 26-án kelt D.58/14/2020. számú határozatával megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 71. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (2) bekezdését, ezért a 2020. február 11. napján kelt közbenső döntését és az azt követő valamennyi döntését megsemmisítette, továbbá a felperest 1.000.000 forint bírság megfizetésére kötelezte.

A felperes az alperes határozatát keresettel támadta, ugyanakkor 2020. február 15-én az alperesi érdekeltet arról tájékoztatta, hogy új eljárást lezáró döntést fog hozni, és nyilatkozta arról, hogy a végleges ajánlatát fenntartja-e. Az alperesi érdekelt az ajánlatát a költségvetés főösszesítőjében szerepeltetett adatok szerint

¹A jelen számban ismertetett közigazgatási per előzményét a Döntőbizottság D.58/14/2020. számú határozata és annak felülvizsgálata tárgyában született a Fővárosi Törvényszék 104.K.702.066/2020/12. számú 2020. október 21. napján kelt ítélete képezi, amelyek részletes ismertetése a KÉPlusz 2021. februári számában megtörtént.

fenntartotta. Ezt követően a felperes 2020. április 22-án felvilágosításkérésrel fordult az alperesi érdekelthez a főösszesítő és a felolvasólap közötti ellentmondás oka és feloldása iránt, aki a nyilatkozatát előterjesztette. Ismertette, hogy a felolvasólapon összesített ár az adatrögzítés során feltehetően adminisztrációs hibából történt elírás, elgépelés, a véleménye szerint - az ajánlat egységének figyelembevételével - azonban a felolvasólap hibája nem eredményezi az ajánlati kötöttség megsértését, annak korrekciója pedig nem eredményezi a kialakult sorrend megváltozását.

A felperes az új eljárást lezáró döntését 2020. április 30-án hozta meg. Új összegezése szerint az eredményes eljárás nyerteseként ismételt a korábbi nyertest hirdette ki, az alperesi érdekelt ajánlatát pedig ismét érvénytelenné nyilvánította. Indokolása szerint, mivel a felolvasólapon szereplő árat kellene módosítani a szakmai ajánlattal való egyezés érdekében, a módosítás - az összegtől függetlenül - nem felel meg a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjának. Álláspontja szerint a Kbt. az ellentmondás feloldására - számítási hiba hiányában - nem ad lehetőséget, ezért az alperesi érdekelt ajánlata egyéb módon nem felel meg az ajánlattételi felhívásban, a közbeszerzési dokumentumokban és a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

Az alperesi érdekelt a felperes ezen döntése ellen is jogorvoslattal élt. Kérelmében a Kbt. 71. § (1) és (10) bekezdéseire tekintettel a Kbt. 69. § (2) bekezdésének megsértésének megállapítását és az eljárást lezáró döntés megsemmisítését kérte. Hivatkozása szerint a felperes jogsértő módon hagyta figyelmen kívül az alperes D.58/14/2020. számú döntésében foglaltakat; ismét kiemelt jelentőséget tulajdonított a felolvasólapnak, és elvi jelleggel zárta ki a javítás lehetőségét; csak látszólag hajtotta végre az alperes irányutatását, ténylegesen a felvilágosítását figyelmen kívül hagyva elmulasztotta elvégezni a Kbt. 71. § (10) bekezdésében előírt eljárási cselekményt, és nem győződött meg arról, hogy a felvilágosítás megfelel-e a 71. §-ban foglaltaknak. A felperes észrevételében - egyebek mellett - arra hivatkozott, hogy az új döntését a D.58/14/2020. számú határozat figyelembevételével hozta meg, az abban foglaltak szerint végezte el a felvilágosításkérést, az értékelést pedig nem mulasztotta el elvégezni. Állítása szerint nem tulajdonított kiemelt jelentőséget a felolvasólapnak, éppen az egyes ajánlati elemek azonos megítélése az oka az érvénytelenségnek, mivel a két

nettó ajánlati ár nem egyezett meg, és számítási hiba hiányában az ellentmondás jogszerűen nem oldható fel.

A Fővárosi Törvényszék 104.K.702.066/2020/12. számú jogerős ítéletével elutasította a felperesnek a D.58/14/2020. számú határozat megtámadására irányuló keresetét.

Az alperes jelen határozata: Az alperes 2020. május 26-án kelt D.173/10/2020. számú határozatában megállapította, hogy felperes megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára tekintettel a Kbt. 69. § (2) bekezdését, és megsemmisítette a felperes 2020. április 30-án kelt összevezését és az azt követő valamennyi döntését, továbbá a felperest 3.000.000 forint bírság megfizetésére kötelezte. Egyidejűleg felhívta a felperest a Kbt.-nek megfelelő eljárásra, és az eljárást befejező döntés meghozatalát ahhoz a feltételhez kötötte, hogy vonja be az alperesi érdekelt ajánlatát a bírálóba, és ennek figyelembevételével hozzon új eljárást lezáró döntést. Indokolásként előjáróban kiemelte a felolvasólap jelentőségével és rendeltetésével, továbbá az ajánlat egységével kapcsolatos - a korábbi határozatban már ismertetett - álláspontját. Figyelembe vette, hogy a felhívásra az alperesi érdekelt tisztázta, hogy az ellentmondás egyetlen számelírásából adódott; a felvilágosítás megadásával a felolvasólapon szereplő nettó ajánlati ár téves kitöltése nem eredményezhet érvénytelenséget, ha az ajánlatban, a szakmai ajánlatban (jelen esetben az árazott költségvetésben) az értékeléssel összefüggő megajánlás teljeskörűen fellelhető; az ajánlat pusztán a felolvasólap elírása folytán nem volt érvénytelen, melyen nem változtat az a tény sem, hogy javított felolvasólapot a kérelmező az EKR rendszerbe nem töltött fel. Rögzítette továbbá, hogy az alperesi érdekelt nem tudott volna javított felolvasólapot benyújtani, mert az az EKR rendszerben úrlapként kerül kitöltésre és benyújtásra, amelynek módosítását a bontást követően az ajánlattevők önállóan már nem végezhetik el, kizárólag ajánlatkérői felhívásra, hiánypótlás vagy felvilágosításkérés után a Kbt. 71. § (11) bekezdése szerint. Kifejtette, hogy a felolvasólap javítása - amennyiben az az ajánlat érvényessé tételét szolgálja, és nem ütközik a Kbt.-ben rögzített követelményekbe - önmagában nem kizárt. Abból pedig, hogy a Kbt. a felolvasólapon szereplő adatok közül az ajánlati árra vonatkozó nyilvánvaló elírás javítását külön nem emeli ki, nem következik, hogy ez a hiba ne lenne javítható. Az ajánlat egyéb részeiben (a szakmai ajánlatban, az árazott költségvetésben, a költségvetési

összesítőkből és a főösszesítőkből) egyértelműen meghatározható az alperesi érdekelt ajánlati ára, a módosítás nem járt volna ennek megváltoztatásával. A módosítás éppen azt a célt szolgálná, hogy a felolvasólapon szereplő ár is az árazott költségvetéssel alátámasztott ajánlati árnak megfelelően, 95.150.334 forintban kerüljön feltüntetésre. Az alperes vizsgálta, hogy az alperesi érdekelt magyarázatával az ajánlat érvényesnek tekinthető-e, vagy az érvénytelen. A Kbt. eljárásrendi szabályai kőgensek, melyben a jogalkotó széles körben biztosította a hiánypótlás és a felvilágosításkérés lehetőségét annak érdekében, hogy minél több ajánlat érvényesként vehessen részt a szerződés elnyerésére irányuló versenyben, és hogy az ajánlatkérő kétséget kizáróan meggyőződhessen az ajánlatok érvényességéről, érvénytelenségéről; a törvény a hiánypótlás és a felvilágosítás-kérés jogintézményét – figyelemmel az érvényes ajánlattétel elősegítésére, illetve az érvényesség/érvénytelenség tekintetében hozandó megalapozott döntésre irányuló cél azonosására – egységesen kezeli. Az alperesi érdekelt válasza feloldotta a költségvetési főösszesítőn és a felolvasólapon szereplő összeg közötti ellentmondást; a felvilágosítás megadása nem ütközött a Kbt. 71. § (8) bekezdése szerinti tilalomba; az alperesi érdekelt orvosolta az ajánlata hibáját, ezért a felperesnek meg kellett volna vizsgálnia az ajánlatot az érvényesség tétel körében és biztosítania kellett volna a felolvasólap módosíthatóságát; az ajánlati árat pedig az ajánlat egységének figyelembevételével - és nem kizárólag a felolvasólap alapján - kellett volna figyelembe vennie. A felperes a korábbi határozatban foglaltaknak csak formálisan tett eleget, a benyújtott felvilágosítást nem megfelelő módon értékelte, téves következtetésre jutott; a felvilágosítás megadása nem járt a beszerzés tárgyának jellemzői, illetve a szerződéses kötelezettségek és feltételek módosításával; az elírás olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba, amely javítható, ezért a javítás az ajánlati közttség megsértését nem eredményezte, és az ajánlattevők között kialakult sorrendet sem befolyásolta volna. A felvilágosításkérésre adott válasz figyelembevételével az ajánlat érvényesnek tekintendő, a felperesnek a számelírás javítását el kellett volna rendelnie annak érdekében, hogy a felolvasólapra is helyes, az ajánlat többi részében meghatározott ajánlati ár kerüljön. Ezzel szemben a felperes sem a felolvasólap javítását, sem a javított felolvasólap benyújtását nem rendelte el, és az új összegezését úgy hozta meg, hogy nem vette figyelembe a felvilágosításkérésre adott válaszból és a

határozat indokolásában foglaltakat, illetve az ajánlat bírálatát nem végezte el. Mindezek alapján megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára figyelemmel a Kbt. 69. § (2) bekezdését. Mindezek alapján a Kbt. 165. § (3) bekezdés a), b) és d) pontja szerinti jogkövetkezményeket alkalmazta. A bírság összegét a Kbt. 165. § (4) bekezdése alkalmazásával, a (11) bekezdésében meghatározott szempontok mérlegelésével állapította meg, mely során figyelemmel volt a közbeszerzési eljárás tárgyára és becsült értékére; hogy a közbeszerzés saját forrásból valósult meg; a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között rövidebb időtartam telt el; a megállapított jogsértés utólag reparálható, de az eljárást lezáró döntésére érdemben kihatással volt; hogy ugyanezen közbeszerzési eljárásban a D.58/14/2020. számú határozatában a felperessel szemben már állapított meg jogsértést és bírságot is szabott ki, a felperes pedig szándékosan helyezkedett a határozatban foglalt jogértelmezéssel ellentétes álláspontra az összegezés ismételt meghozatala során.

A kereset, a védírat, és az alperesi érdekelt nyilatkozata

A felperes keresetében elsődlegesen a határozat megváltoztatásával a jogsértés hiányának megállapítását és a bírság kiszabásának mellőzését, másodlagosan a bírság összegének mérséklését kérte arra hivatkozással, hogy az alperes nem megfelelően értékelte és minősítette az eljárását, ezért tévesen állapította meg a jogsértést. A felperes szerint a határozatban tévesen szerepel, hogy az alperesi érdekelt három különböző dokumentumban töltötte fel az ajánlati árat is tartalmazó iratokat, melyből kettőben megegyezett az ajánlati ár, és az is, hogy megállapítható az ajánlat egyéb részei alapján a nettó ellenszolgáltatásra tett megajánlása, ezzel szemben egyetlen helyen, a felolvasólapon szerepelt a 95.160.334.-Ft összeg. Az ajánlat mindössze két helyen tartalmazta a teljes ajánlati árat: a pénzügyi ajánlatnak minősülő felolvasólapon és a szakmai ajánlatnak minősülő árazott költségvetésben. Figyelemmel arra, hogy az árazott költségvetés részköltségvetésekből áll, melyek összegének meg kell egyeznie a főösszesítőn található összeggel - ellenkező esetben, számítási hibáról lévén szó, az összeg javítható lett volna - és azok adatai nem különíthetők el egymástól (egy egységet képeznek, nem alkotnak két külön ajánlatot), ezért a két eltérő nettó vállalkozói díjra vonatkozó megajánlást kellett figyelembe vennie. Ellentétben az alperesi vélekedéssel a bírálat során nem tulajdonított megkülönböztetett jelen-

tőséget a felolvasólapnak, hanem a Kúria összefoglaló véleményének megfelelően, figyelemmel volt arra, hogy a felolvasólap is az ajánlat részét képezi, ugyanúgy, ahogyan az árazott költségvetés. Éppen a két ajánlati elem egyenlő súlya, és a köztük fennálló, számítási hibának nem tekinthető eltérés indokolta az érvénytelenség kimondását. Vitatta azt a megállapítást is, hogy önmagában az a felvilágosítás, hogy elírás okozta az eltérést, korrigálja a hibát, lehetőséget nyújt a felolvasólap módosítására, és érvényessé teszi az ajánlatot. Álláspontja szerint a felolvasólapon meghatározott, értékelés alá eső nettó ajánlati árat a szakmai ajánlatban szereplő adatok nem támasztják alá. Amennyiben a bíráló során kizárólag az árazott költségvetésben szereplő megajánlást veszi figyelembe, akkor annak elsőbbségét mondja ki a felolvasólapon szereplő megajánlással szemben. Bármikor előfordulhat, hogy a sorrendet nem befolyásoló, de nagyobb mértékű különbség jelenik meg egy ajánlattevő ajánlatában, ezért jogalkalmazási bizonytalanságot eredményez, ha a két ajánlati ár közül az ajánlattevő - elírásra hivatkozással, számítási hiba hiánya esetén is - akár pozitív, akár negatív irányba módosíthatja a pénzügyi ajánlatát. A bírálatkor a jogszerűség érdekében minősítette érvénytelennek az alperesi érdekelt ajánlatát, a Kbt. kógcenciájából, a kivételi körök meghatározásából indult ki. A Kbt. 71. § (8) bekezdése szabályozza a hiánypótlás, felvilágosítás megadása korlátait, a (9) bekezdés a szakember esetén megjelenő eltérés kezelésére, a (11) bekezdés pedig a számítási hiba fennállása esetén ad jogszerű lehetőséget a módosításra. Az értékelés alá eső szempontot érintő módosítás, az ajánlatban található két eltérő megajánlás javítása a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerinti korlátozás alá esik. Fenntartotta azon álláspontját is, hogy a felolvasólapon szereplő vállalási ár módosítása nem felel meg a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja azon kitételének, hogy „nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba” módosításáról lenne szó, mert a vállalási ár semmiképpen nem tekinthető egyedi részletkérdésnek, így annak módosítására, kijavítására nincs jogszerű lehetőség. Hangsúlyozta végül, hogy az alperes állásfoglalásai is az általa hozott döntés jogszerűségét támasztják alá:

Hivatkozása szerint a Közbeszerzési Szemle 2018/1. száma (17. oldal): „A Közbeszerzési Döntőbizottság D.527/20/2013. számú határozata szerint a felolvasólap hiánypótlható, de ennek során az ajánlat értékelésre kerülő tartalmi elemei nem változhatnak.

A 3.Kf.650.103/2013/5. számú ítélet alapján, amennyiben egy ajánlaton belül a felolvasólapon és a részletes árajánlatban két eltérő ajánlati érték szerepel, ez jogszerűen csak számítási hiba javítással orvosolható; ha az ajánlatban nincs számítási hiba, az ellentmondás nem feloldható.”

A Közbeszerzési Szemle 2017/8. számában (14. oldal) szerepelt az az állásfoglalás-kérés, hogy „az ajánlattevő tévedésre hivatkozva módosíthatja-e jogszerűen a felolvasólapon szereplő számszerűsíthető adatokat a Kbt. 71. § bekezdése szerinti, nem egyértelmű kijelentések tisztázása keretében?” A Közbeszerzési Hatóság szakembere által jegyzett álláspont szerint a felolvasólapon szereplő számszerűsíthető adatok a bemutatott esetben nem módosíthatók hiánypótlás és felvilágosításkérés esetén sem. A részletes válasz később újra kiemeli, hogy „a felolvasólapon szereplő” számszerűsíthető adatok hibája nem egyedi részletkérdésben felmerült hiba, mivel az ajánlatkérő ezeket önállóan értékeli.”

A Közbeszerzési Szemle 2017/11. számában (13. oldal) kifejezetten a felolvasólapon szereplő elírás kapcsán jelent meg, mely szerint, „mivel a kérdésben szereplő tényállás szerint a felolvasólapon szereplő megajánlás nem számítási hiba eredménye, azt nem alapozza meg számítás. Az ajánlattevő szakmai ajánlatában az adott részszerpontról szóló adatok sem számítások, hanem egyszerűen közlik az adott részszerpont értékét, és ezek a közlések ellentmondásban vannak a felolvasólapon szereplő adatokkal. Ebből következően, mivel az ajánlattevő nem követett el számítási hibát, ezért az ajánlatkérő a Kbt. 71. § (11) bekezdése alapján azt nem javíthatja ki. A felolvasólap és a szakmai ajánlat közötti ellentmondás kiküszöbölésére hiánypótlás, felvilágosításkérés pedig azért nem alkalmazható, mert az a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjának rendelkezéseibe ütközne.”

Állította, hogy a bírálati szakaszban a D.58/14/2020. határozatban foglaltaknak megfelelően járt el és kért felvilágosítást, ez azonban nem zárta ki, hogy az ajánlattevői választól függően, további lépésekre kerüljön sor. Mivel a válasz egyértelműen kitért a hiánypótlásra, a felolvasólap korrigálására és megküldésére, nem volt szükség arra, hogy a felolvasólap módosítása kapcsán egy esetleges hiánypótlási felhívás lehetőségét mérlegelje. A válasz felvilágosítást (adminisztrációs hiba történt), és hiánypótlási szándékot (javított felolvasólap megküldése) is tartalmazott, az ellentmondás okára kívánt magyarázatot adni, ugyanakkor az ellent-

mondást a felolvasólap korrekciójával (javításával), a helyes adatot tartalmazó felolvasólap megküldésével próbálta feloldani. A felperes a bírság alkalmazásának és a mértékének jogszerűségét is vitatta. Álláspontja szerint a nagyságrendekkel magasabb összeg indoka a D.58/14/2020. számú határozat, azonban, tekintettel a fellelhető ellentétes jogalkalmazási gyakorlatra, az ellentétes hatósági állásfoglalásokra, az esetleges jogsértés reparálható voltára, a jogorvoslati eljárás során tanúsított eljárást segítő magatartására, és arra, hogy az utóbbi három évben vele szemben – az érintett közbeszerzési eljáráson kívül – Kbt.-be ütköző magatartás miatt jogsértést nem állapítottak meg, a bírság kiszabása nem volt indokolt, annak mértéke pedig kifejezetten túlzó, büntető jellegű. Kifogásolta azt is, hogy az alperes szerint „a jelen jogorvoslati eljárás tényállása eltér a kérelmező és az ajánlatkérő által hivatkozott döntőbizottsági határozatokban foglalt tényállásoktól, ezen eljárásban a Döntőbizottság az ügy egyedi körülményei alapján vizsgálta meg és értékelte az ajánlatkérő eljárását”, a bírság összegének indokolásánál mégis kitért az alperes a D.58/14/2020. számú jogorvoslati eljárás során keletkezett határozatra, és kimondta, hogy „az ajánlatkérő szándékosan a határozatban foglalt jogértelmezéssel ellentétes álláspontra helyezkedett az összegezés ismételt meghozatala során”.

Az alperes védiratában a határozatában foglaltak fenntartása mellett a kereset elutasítását kérte perköltségének megállapítása mellett. Utalt a bíróság előtt folyamatban lévő, jelen ügygel összefüggő, 104.K.-702.066/2020. számú perre. Hangsúlyozta, hogy az ajánlati ár a felolvasólapon szereplő összeg javításával nem módosulna, hiszen az ajánlati árat a főösszesítő és az annak alapját képező összesítők tartalmazzák, így a felolvasólap ehhez igazítása nem esik a Kbt. 71. § (8) bekezdésében foglalt tilalom alá. Azzal is érvelt, hogy a hiánypótlásnak, felvilágosításkérésnek nem csak korlátja van, a Kbt. 71. § (1) bekezdéséből következően kötelezettsége is az ajánlatkérőknek a hiányt pótolni és felvilágosítást kérni, ha olyan problémát észlelnek, amely orvosolható és amely az ajánlat érvényessé tételét, jogszabályoknak megfelelést szolgálja. A felperes ezt elmulasztotta, továbbá figyelmen kívül hagyta a határozatában rögzítetteket is, és ismételten ugyanarra az álláspontra helyezkedett. A felperes által hivatkozott határozatrészletek álláspontja szerint a tényállás eltérése okán nem alkalmazhatóak a jelen ügyre, ezen túlmenően a 2011. évi Kbt. hatálya alatt meghozott határozatokra vonatkoznak. A bírság mértéke kapcsán

arra utalt, hogy a Kbt. 165. § (11) bekezdés d) pontja alapján figyelembe kellett vennie, hogy az adott ügyben ismételten történt azonos jogsértés, és a felperes szándékosan helyezkedett szembe az álláspontjával. A megemelt összeg azonban nem lehet eltúlzott, hiszen a becsült érték 15%-ának megfelelő összeg is kiszabható lett volna, amely több, mint 13 millió forint lenne.

Az alperesi érdekelt az alperessel egyezően a kereset elutasítását kérte, és az alperes határozatában és védiratában foglaltak jogszerűségére hivatkozott.

A bíróság döntése és annak jogi indokai

A felperes keresete – az alábbiak szerint – nem megalapozott.

A Fővárosi Törvényszék a közigazgatási tevékenység jogszerűségét a Kp. 2. § (4) bekezdése és 85. § (1) bekezdése értelmében a kereseti kérelem korlátai között, és a Kp. 85. § (2) bekezdése alapján a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálta. A tényállást a Kp. 78. § (2) bekezdésére figyelemmel a rendelkezésre álló adatok, valamint a felek előadásának egybevetése alapján, a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékelve, a megelőző közigazgatási eljárásban megállapított tényállással összevetve állapította meg. A közigazgatási jogvitát a bíróság a Kp. 77. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.

A bíróság a felperes keresete alapján azt vizsgálta, hogy az alperes határozatában foglalt megállapítások, az alperes jogértelmezése és az általa alkalmazott jogkövetkezmények jogszabálysértők voltak-e a felperes által hivatkozott okokból. Döntése meghozatalakor figyelembe vette a Fővárosi Törvényszék 104.K.702.066/2020/12. számú jogerős ítéletében foglaltakat.

A felperes elsőként az alperes határozatában rögzített tényállást vitatva állította, hogy az ajánlat mindössze két helyen tartalmazta a teljes ajánlati árat: a pénzügyi ajánlatnak minősülő felolvasólapon és a szakmai ajánlatnak minősülő árazott költségvetésben, továbbá arra hivatkozott, hogy az ajánlat alapján az alperesi érdekelt nettó ellenszolgáltatásra tett megajánlása nem volt megállapítható. Ezzel szemben tény, hogy az alperesi érdekelt végleges ajánlatának költségvetési része összesen nettó 95.150.334 forintos ajánlati árat tartalmazott excel formátumban és a pdf formátumban is egyező tartalommal, továbbá a hiánypótlási felhí-

vására benyújtott árazott költségvetés főösszesítője is 95.150.334 forint összegű ajánlati árat tartalmazott, mindezen túl a felperes 2020. február 15-én kiadott felhívására is ezt az ajánlatát tartotta fenn az alperesi érdekelt.

Arra ugyan helyesen hivatkozott a felperes, hogy az árazott költségvetés részköltségvetésekből áll, amelyek összegének meg kell egyeznie a főösszesítőn található összeggel, ebből azonban tévesen következtetett arra, hogy az elírás, tévesztés beazonosításakor és vizsgálatakor is csak egyként veendő számításba a szakmai ajánlat költségvetési adatai. Annak vizsgálatakor ugyanis, hogy mely okból adódhat az adateltérés, lehet-e a Kbt. előírásai szerint korrigálni, az ajánlat egésze vizsgálendő és annak valamennyi adata önállóan is és annak rendszerében is számításba veendő. A fentiek alapján tehát nem pusztán arról volt szó, hogy az ajánlatban mindösszesen fellelhető két eltérő nettó vállalkozói díjra vonatkozó adat alapján kellett az észlelt ellentmondás feloldását elvégezni, hanem az ajánlat egészét és ezen belül a szakmai ajánlat egymásra épülő, számításokon alapuló valamennyi adatát látva kellett volna eljutnia a felperesnek annak észleléséhez, hogy a felolvasólapon nyilvánvalóan elírás történt. Az ajánlatban fellelhető összes többi adatok egymással összhangban álltak, ez okból helytállóan jutott az alperes arra a megállapításra, hogy az alperesi érdekelt által megajánlott nettó ellenszolgáltatás összege az alperesi érdekelt szakmai ajánlata alapján – a felolvasólapon vétett egy karakternyi elírás ellenére – egyértelműen megállapítható volt, azzal kapcsolatosan további kétség nem merülhetett fel.

A Kúria összefoglaló Vélemény² IV.1. pontja szerint az érvénytelenség mindaddig nem állapítható meg, ameddig valamely eszköz (számítási hiba kijavítása, hiánypótlás, felvilágosítás kérés) rendelkezésre áll. A Vélemény IV.2.2. pontja értelmében az ajánlat valamennyi, szerkezetében elkülönült eleme azonos megítélés alá esik az értékelés szempontjából. Ha egy adat az ajánlat eltérő részein más tartalommal jelenik meg, az ajánlat hibás, az ajánlatkérőnek élnie kell a közbeszerzési törvényben biztosított valamely korrekciós lehetőséggel, ennek elmaradása nem indokolható azzal, hogy az ajánlat egyes részei kiemelt jelentőségűek, ezért az ott szereplő adatokat kell irányadónak tekinteni. A

felolvasólapnak sincs megkülönböztetett jelentősége, az abban szereplő, az ajánlatból kiemelt adatok csak a bontás szempontjából, az alapelvek érvényesíthetősége, a nyilvánosság biztosítása okából, technikailag jelentős részei az ajánlatnak.

A fentiekből is következően a felperes alaptalanul hivatkozott arra, hogy a bírálókat során nem tulajdonított megkülönböztetett jelentőséget a felolvasólapnak. Figyelmen kívül hagyta ugyanis, hogy ténylegesen mi volt az alperesi érdekelt szakmai ajánlatában az egymással egyező adatok alapján megállapítható valós ellenérték-megajánlás annak ellenére, hogy legkésőbb az alperesi érdekelt felvilágosítás céljából adott válasza alapján a karakterhiba tényével tisztában volt, és ennek eredményeként az ellentmondás feloldása is megtörtént.

Alaptalanul érvelt a felperes azzal is, ha kizárólag az árazott költségvetésben szereplő megajánlást veszi figyelembe, akkor annak elsőbbségét mondja ki a felolvasólapon szereplő megajánlással szemben. Az alperes ilyen elvárást nem fogalmazott meg vele szemben első megsemmisítő döntésében. Az alperes által az ajánlat egészének értékelése elmaradását kifogásoló érveket a felperes tévesen azonosította a felolvasólapon szereplő adat figyelmen kívül hagyásaként.

Alaptalan az a felperesi érvelés is, hogy az alperes azt állapította volna meg, hogy önmagában az elírásra vonatkozó felvilágosítás korrigálja a hibát, módosítja a felolvasólapot, és érvényessé teszi az ajánlatot. Ezt az alperes határozata nem tartalmazza. Ahhoz, hogy az ellentmondás feloldását követően a hiba – a jogalkotó szándékának megfelelően – korrigálásra, a felolvasólap pedig kijavításra kerüljön, a felperesnek kellett volna a Kbt. 71. § (1) bekezdésében foglalt jogszabályi kötelezettségének az alperes határozatában foglaltak szerint eleget tennie, erre figyelemmel az értékelést elvégeznie, amelyet a felperes az újabb döntésében ismételtelen elmulasztott.

A bíróság maradéktalanul egyetértett a Fővárosi Törvényszék előzményi ügyben hozott ítélete következő megállapításával: „Az Alaptörvény 28. cikkében előírt értelmezési előírás figyelembevételével az ajánlaton belül egyetlen szám elgépelése a felolvasólapon nem jelent automatikusan feloldhatatlan ellentmondást.

² A Kúria 2015.El.II.JGY.E.1.1. számú „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélezési gyakorlat” vizsgálati tárgykörre felállított Joggyakorlat-elemző Csoport által készített Összefoglaló vélemény.

Az ajánlat összes adatának, különösen az árazott költségvetésnek és a főösszesítőnek az áttekintését, illetve a költségvetési tételek matematikai összesítését és számszaki ellenőrzését követően a felperes számára is egyértelműnek kellett lennie, hogy a felolvasólap adata volt a hibás, amely hibát feltehetően elgépelés okozta, amely az ajánlattevők sorrendjét nem befolyásolta, viszont a felperes a közbenső döntésével és az összegzésével a potenciálisan nyertes ajánlattevő ajánlatának érvénytelenségét okozta.”

A felek között felmerült jogértelmezési vitában a bíróság az alperes álláspontját fogadta el, a határozatban foglalt jogértelmezéssel teljeskörűen egyetértett. Az alperes jogértelmezése helytállóságát a Fővárosi Törvényszék másik tanácsa is kimondta a jogerős ítéletében, amely ellen a felperes felülvizsgálati kérelemmel nem élt.

A Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja rendelkezik az ajánlat egyéb okból történő érvénytelenségének feltételeiről. Ennek alkalmazásához a Kbt. 69. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, és az ugyanezen § (2) bekezdése szerinti vizsgálatának eredményéhez képest kell megállapítania az ajánlat esetleges érvénytelenségét. A Kbt. 71. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles hiánypótlási lehetőséget biztosítani, valamint az ajánlatban található, nem egyértelmű nyilatkozat tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől felvilágosítást kérni. A Kbt. 71. § (3) bekezdése értelmében a hiányok pótlása csak arra irányulhat, hogy az ajánlat vagy részvételi jelentkezés megfeleljen a közbeszerzési dokumentumok vagy a jogszabályok előírásainak. A Kbt. 71. § (7) bekezdése alapján az ajánlatkérő kizárólag az (1)-(2) bekezdésben foglaltak szerint és csak olyan felvilágosítást kérhet, amely az ajánlatok vagy részvételi jelentkezések elbírálása érdekében szükséges, míg ugyanezen § (8) bekezdés b) pontja értelmében a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása során az ajánlatban a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében csak olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, továbbá átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető

vagy törölhető, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja. A Kbt. 71. § (11) bekezdése alapján pedig az értékelésre kiható számítási hiba javítható.

A fentiek alapján helyesen hivatkozott arra az alperes, hogy a hiánypótlásnak, felvilágosításkérésnek nem csak korlátja van, hanem a Kbt. 71. § (1) bekezdéséből következően az ajánlatkérőnek kötelezettsége is hiányt pótoltatni és felvilágosítást kérni, ha olyan problémát észlel, amely orvosolható és amely az ajánlat érvényessé tételét, jogszabályoknak megfelelését szolgálja, mint a jelen esetben is. Helytállóan állította az alperes a határozatában és a védiratában is azt, hogy az ajánlati ár a felolvasólapon szereplő összeg javításával a jelen esetben nem módosulna, hiszen az ajánlati árat a főösszesítő és az annak alapját képező összesítők tartalmazzák, így a felolvasólap ehhez igazítása nem esik a Kbt. 71. § (8) bekezdésében foglalt tilalom alá. Alaptalanul érvelt a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerinti korlátozás fennállása mellett. A vállalási ár, mint értékelés alá eső számszerűsíthető adat, valóban nem tekinthető egyedi részletkérdésnek, a karakter elütés azonban igen. Az pedig kétségtelven megállapítható volt, hogy az alperesi érdekelt által vétett elírás korrekciója – annak érdekében, hogy a valós adat mindenhol egyezően szerepeljen az ajánlatában – jelen esetben nem eredményezte az ajánlati ár módosítását, hiszen az eredetileg is megadott ajánlati ár a korrekció elvégzését követően is, mindvégig ugyanaz maradt. Ismételten tévesen állapította meg tehát a felperes azt, hogy az alperesi érdekelt felolvasólapon szereplő vállalási árának módosítása nem felel meg a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjában foglalt kitételnek, ezért annak módosítására, kijavítására nem volt lehetősége, és ismét tévesen minősítette érvénytelennek az alperesi érdekelt ajánlatát.

Alaptalanul aggódott a felperes a keresetében amiatt, hogy ez a korrekció két ajánlati ár közüli választást jelent és akár pozitív, akár negatív irányba módosítva a pénzügyi ajánlatot jogbizonytalanságot okoz. Egyrészt – a fentiek szerint – a jelen esetben nem két ajánlati ár konkurált egymással, ezért a helyzet (beleértve az ajánlati árat is) megnyugtatóan tisztázható volt, másrészt éppen a számított adat ellenőrizhetősége következtében szó nincs az ajánlatkérő szabad választásáról, az az ajánlat tartalma alapján csak egyféle korrekciót enged.

Megjegyezte a bíróság, hogy a Kbt. szabályozása az elmúlt évek szabályozásainak áttekintése alapján láthatóan és kifejezetten abba az irányba hat, hogy minél több érvényes ajánlat és ezáltal nagyobb verseny valósulhasson meg, melyben a jogalkotó úgy az ajánlatkérőknek, mint az ajánlattevőknek aktív szerepet szánt, így a korábbi joggyakorlat az akkor alkalmazott jogszabályok és a vizsgált ügy egyedi sajátosságainak ismerete mellett lehet csak segítségére és iránymutatására a jogalkalmazónak. Egyetértett a bíróság ez okból az alperessel abban is, hogy a felperes által hivatkozott, a joggyakorlatot általában tükröző, kiemelt álláspontok nem voltak alkalmazhatóak a jelen ügyre.

Az alperes helyesen hivatkozott arra is, hogy a felolvasólap adatának kijavítását az alperesi érdekelt önmaga nem tudta volna megtenni, mert az EKR rendszerben az űrlap módosítását a bontást követően az ajánlattevők önállóan már nem végezhetik el, kizárólag ajánlatkérői felhívásra, hiánypótlás vagy felvilágosításkérés után a Kbt. 71. § (11) bekezdése szerint lehetséges a javítás. Ebből következően nem volt elfogadható az a felperesi indok sem, hogy azért nem mérlegelte a hiánypótlási kötelezettség lehetőségét, mert az alperesi érdekelt a válaszában kitért a hiánypótlásra, a felolvasólap korrigálására és annak megküldésére, ezért arra nem volt szükség. A bíróság megítélése szerint is az lett volna a helyes eljárás, ha a felperes a korábban már tévesnek bizonyult jogértelmezését mellőzve, az elírás korrigálása érdekében közreműködik, majd az alperesi érdekelt ajánlatát érvényes ajánlatként bírálat alá vonja.

A bírság vizsgálata során a bíróságnak a közigazgatási perben a Kp. 85. § (5) bekezdésében foglalt szempontok szerint a határozat indokolása alapján kellett megítélnie azt, hogy az alperes mérlegelése teljeskörű, valamennyi releváns körülményre kiterjedő, tehát jogszerű volt-e, avagy sem. A bíróságnak nincs lehetősége a bírságkiszabásnál irányadó szempontok újraértékelésére, az alperesi mérlegelés felülmérlegelésére, hiszen az az alperes hatáskörének átvételét jelentené. A bírság a közigazgatási perben csak jogszabálysértés esetén változtatható meg.

A felperes a bírság alkalmazásának és a mértékének

jogszerűségét is alaptalanul vitatta. Az alperes a Kbt. 165. § (11) bekezdésében meghatározott szempontok figyelembevételével jogszerűen mérlegelt, és okszerű indokát adta döntésének. A felperes által az ellentétes jogalkalmazási gyakorlatra történt hivatkozást figyelembe venni nem lehet, miután az alperes egyedi ügyben, adott jogsértés megállapítása következtében az ügyben irányadó körülményeket mérlegelve hozza meg döntését, erről kell számot adnia az eset összes körülményének feltárásával. A szankció alkalmazásának és a bírság mértéke meghatározásának jogszerűsége a törvény által különösen kiemelt szempontok mentén, a döntésben megjelenő egyedi körülményekre hivatkozva tehető kétséggé, az alperes bírságolási gyakorlata (ha van ilyen), nem szempontja a Kp. 85. § (5) bekezdése szerinti vizsgálatnak. Alaptalanul állította a felperes, hogy a jogorvoslati eljárás során eljárást segítő magatartást tanúsított, ilyen, a közbeszerzési eljárás résztvevőitől elvárható mértéket meghaladó magatartást nem tárt a bíróság elé. A Kbt. 165. § (11) bekezdés d) pontja alapján az alperesnek figyelembe kellett vennie, és értékelnie kellett azt, hogy az adott ügyben ismételten történt jogsértés és az is kétségtelen, hogy a felperes szándékosan helyezkedett szembe az előzményi határozatban rögzített alperesi állásponttal. Mindezek figyelembevételével az alkalmazott bírság összege semmiképp nem volt eltúlzottnak tekinthető, figyelemmel a bírság maximálisan kiszabható mértékére.

Helytállóan hivatkozott az alperes az egyedi értékelés szükségességére is, amelyből – a felperes elvárásával ellentétben – nem következhetett az, hogy az alperes figyelmen kívül hagyja a D.58/14/2020. számú jogorvoslati eljárás során hozott határozatát, és a felperes azzal kapcsolatosan tanúsított magatartását.

A Fővárosi Törvényszék ezért megállapította, hogy az alperes jogszerűen döntött, mert a felperes megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára figyelemmel a Kbt. 69. § (2) bekezdését, és jogszerűen vonta le annak jogkövetkezményeit is. A keresetben foglaltak alapján az alperes határozata nem volt jogszabálysértő. Mindezekre tekintettel a bíróság az alaptalan keresetet a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja szerint elutasította.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Egyajánlatos közbeszerzések Single bidder procurements

Rigó Csaba Balázs, programtervező matematikus, közgazdász, a Gazdasági Versenyhivatal elnöke, a Közbeszerzések Tanácsának alelnöke

Dr. Kugler Tibor, jogász, a Közbeszerzési Hatóság főtitkára

DOI: 10.37371/KEP.2021.5.3

Címszavak: *Belső Piaci Eredménytábla, egyajánlatos közbeszerzés, részajánlat, kkv, közbeszerzés*

Absztrakt

Az utóbbi években egyre többet olvashatunk az egyajánlatos közbeszerzésekről. Valahányszor szóba kerül a közpénzek elköltése közbeszerzések útján, természetesen reflexként kerül az is, hogy volt-e verseny az adott közbeszerzési eljárásban és ha igen, akkor az milyen mértékű volt. A szócikk konkrét példákon keresztül mutatja be, hogy milyen veszélyeket hordoz az egyajánlatos közbeszerzések leegyszerűsítő statisztikai mérése vagy a részajánlattételi lehetőségek mechanikus biztosítása. A szerzők rámutatnak az Európai Bizottság mérési módszertanának ellentmondásaira és javaslatot tesznek az egyajánlatos közbeszerzések pontosabb mérésére. Addig is, amíg ez nem következik be, a cikk javaslatokat fogalmaz meg, hogy miképpen lehetne javítani Magyarországon az Európai Bizottság mérési módszertana szerinti egyajánlatos közbeszerzések mutatóját úgy, hogy más bizottsági indikátor se gyengüljön.

Abstract

The issue of single bidder procurement has become more and more popular over the recent years. Whenever the spending of public money via public procurement comes into question, the existence and the extent of competition in the given public procurement procedure is naturally spotlighted. The article gives specific examples of the dangers of schematized statistical measures related to single bidder procurements and the automatic decision on awarding a contract in the form of separate lots. The authors of the article point out inconsistencies in the statistical methodology of the European Commission and make a proposal on how to make more accurate statistics regarding single bidder procurements. Under present circumstances the article puts forward proposals how to improve Hungary's performance concerning the indicator of single bidder procurement in regard to the methodology of the European Commission without weakening our performance in the field of other indicators.

A mérések hitelességének fontossága

A statisztikai kimutatások, az alkalmazott mérőszámok sokszor segítenek az Európai Unió tagállamainak összehasonlításában, azonban a módszertanilag nem kellőképpen megalapozott mérések és azok alapján kialakított rangsorok alaptalanul meg tudják bélyegezni az egyes tagállamokat. Az Állami Számvevőszék munkatársai tanulmányukban¹ rámutattak, hogy a korrupciós

mérésekkel szemben a nemzetközi szakirodalomban megfogalmazott legfontosabb kritikák is rávilágítanak arra, hogy a legtöbb esetben nem biztosított a korrupciós mérések kibocsátó szervezetek függetlensége, a felhasznált adatforrások és az alkalmazott módszertan transzparenciája.

Az adatforrások összesítésének hiányosságai miatt – módszertani megalapozottság hiányában – az eredmé-

nyek nem alkalmasak az egyes országok összehasonlítására, tudományos következtetések levonására, de még olyan diagnózist sem állítanak fel a vizsgált jelenséggel kapcsolatban, amely hatékony eszközként szolgálhatna a megfelelő szakpolitikai döntések meghozatalához. Márpedig az egyajánlatos közbeszerzések arányszámára, mint a verseny hiányát jellemző és a korrupciót kifejező mutatóra gyakorta hivatkoznak civil szervezetek és maga az Európai Bizottság is az európai szemeszter keretében az egyes tagállamok, így Magyarország gazdasági és társadalmi helyzetének éves értékelését tartalmazó országjelentéseiben, ezért indokolt azt alaposabban szemügyre venni.

A verseny mérése a közbeszerzésben

A közbeszerzési verseny hatékonyságának mérése összetett feladat, melyre több mutatót is alkalmaznak. Az Európai Bizottság évente közzéteszi Belső Piaci Eredménytábláját,² melyben a közbeszerzések mérésére 12 féle indikátort használ. Ezek közül a két legtöbbet emlegetett mutató a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások aránya, valamint az egyajánlatos közbeszerzések aránya darabszámban mérve az összes eljáráshoz képest.

Az előbbi mutatóban Magyarország évek óta kifejezetten jól teljesít (5% körül), míg az utóbbi javításra szorul. Arról külön cikket lehetne írni, hogy helyes-e az, ha az eljárások vagy a részajánlatok, vagy az odaítélt szerződések darabszámát tekintik a statisztika alapjának, mivel a közbeszerzések becsült értékén alapuló kimutatások is léteznek és rendelkezésre állnak a Közbeszerzési Hatóság statisztikai rendszerében.

Álláspontunk szerint pontosabb képet lehetne nyerni az egyes tagállamok versenyhelyzetéről, ha az Európai Bizottság felülvizsgálná a Belső Piaci Eredménytábláját és mind darabszám, mind értékalapú statisztikát is készítené. E véleményünknek rendszeresen hangot adtunk az Európai Szemeszter keretében megtartott szakértői egyeztetéseken.

A leegyszerűsített mérés veszélyei

A jogilag szigorúan szabályozott közbeszerzési eljárásokban (mint folyamatokban) a verseny sok szemponttól függ: többek között az előre megadott alkal-

massági feltételektől, az értékelési szempontoktól, a tervezett szerződéses kötelezettségektől, a piaci verseny minőségétől, az adott piaci szektor sajátosságaitól, a potenciális ajánlattevők kapacitásaitól és még sorolhatnánk.

A fentiekből is látható, hogy már csak emiatt sem egyszerű feladat a verseny mérése a közbeszerzési eljárásokban, mivel maga az eljárás egy szigorúan szabályozott folyamat. Ebben a rendszerint hónapokig zajló folyamatban tapasztalható versenyt vagy annak hiányát szükséges mérni, nem csupán a végeredményt kellene minősíteni. Egy nagyon egyszerű példán keresztül is belátható, hogy ha egy közbeszerzési eljárásban két gazdasági szereplő közül csak az egyik ad be ajánlatot, míg a másik ugyan összeállítja azt, de – adott esetben valamely technikai probléma miatt – nem tudja azt benyújtani, akkor elmondhatjuk, hogy a folyamat alatt ketten bizonyára versenyeztek. Ugyanakkor az eljárás végeredményét tekintve előállhat egy olyan eredményes közbeszerzési eljárás, amelyben csak egyetlen ajánlat érkezett, feltéve, hogy a beadott ajánlat érvényes. A be nem adott ajánlatról, így a tényleges versenyről keveset tudunk. Többek között e megfontolástól függetlenül készülnek az Európai Bizottság és bizonyos civil szervezetek részéről leegyszerűsítő statisztikák, melyek kizárólag a közbeszerzési eljárások eredményéről szóló tájékoztatók hiányos adatbázisából nyernek ki adatokat, odaítélt szerződés vagy eljárás alapú méréssel, az érték figyelmen kívül hagyásával, így hasonlítva össze az Európai Unió tagállamait.

A részleges mérés kockázatai

Az Európai Bizottság Belső Piaci Eredménytáblájában szereplő mutatók részleges mérés alapján készülnek, hiszen a tagállamoknak csak a nagyobb értékű, az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzési eljárások eredményéről szóló tájékoztatókat kell feltölteniük a Tenders Electronic Daily (TED) adatbázisba. Ezeknek az eljárásoknak a darabszáma csupán töredéke, rendszerint 20-25%-a az összes eljárásnak.

A kisebb értékű, nemzeti rezsimben lefolytatott eljárásokból jóval több van egy adott tagállamban, amelyeket így nem lát az Európai Bizottság. Így rendszerint 20-25 százaléknyi adat birtokában fogalmaz meg

állításokat az egyes tagállamok valamennyi közbeszerzéséről. Például Magyarországon az összes közbeszerzési eljárás 26%-a nagy értékű és az uniós rezsimbe esik, amely az uniós statisztika alapját képezi. Az igaz ugyan, hogy a 26 százaléknyi eljárás összesített becslült értéke az összes éves közbeszerzésben elköltött érték 70%-át teszi ki. Éppen ezért az is elfogadható logika, hogy az Európai Bizottság kizárólag a nagyobb értékű, az uniós rezsimbe eső közbeszerzések elemzésével hasonlítja össze az egyes tagállamokat, de ebben az esetben az egyes narratívákban is ennek kellene megjelennie. E helyett részleges mérés alapján vannak lekövetkeztetéseket egy adott tagállam éves teljes közbeszerzési teljesítményéről.

Hiányos TED adatbázis

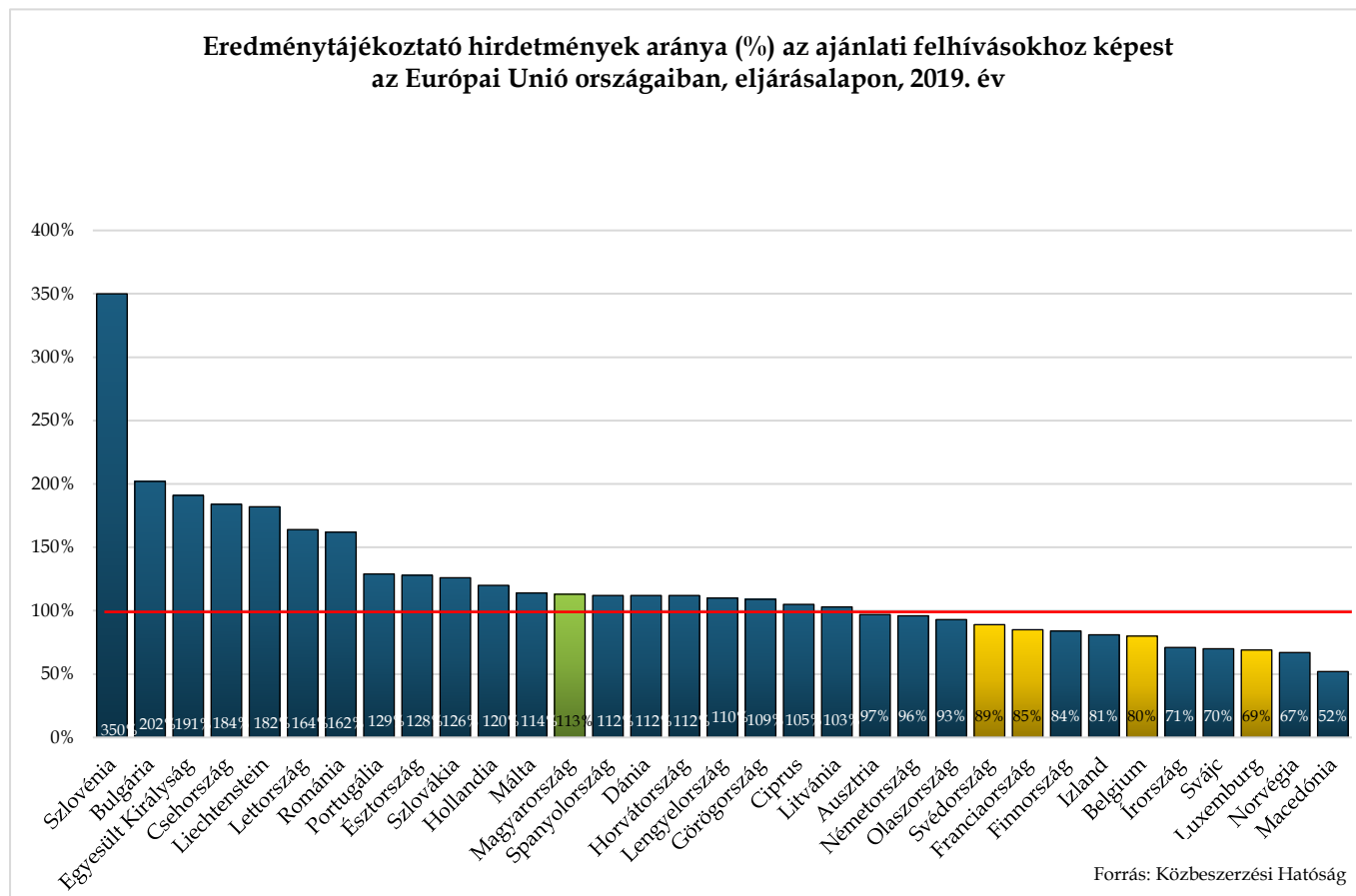
Az Európai Unióhoz tartozó tagállamok közbeszerzési hatékonyságának összehasonlítását tovább nehezíti, hogy az Európai Bizottság a statisztikai készítése során a TED adatbázisából nyert származtatott adatokból dolgozik, amely hiányos. Ugyanis vannak olyan tagállamok, ahol az ajánlatkérők nem eléggé fegyelmezettek, mivel a TED-en közzétett eredménytájékoztatóik száma jelentősen elmarad a TED-en közzétett felhívásaik

számától. Ez a megállapítás még úgy is igaz, hogy ha figyelembe vesszük az évek közötti áthúzódó hatást és azt a ténytet, hogy egy keretmegállapodás megkötésére irányuló felhíváshoz több eredménytájékoztató is tartozhat. Az áthúzódó hatással és a „keretlelvávásokkal” korrigált adatokat tekintve is találunk több olyan tagállamot, amelynek ajánlatkérői lényegesen kevesebb eredménytájékoztatót töltenek fel, mint felhívást.

A Közbeszerzési Hatóság kimutatása szerint, amíg a magyar ajánlatkérők 2019-ben legalább annyi (113%) eredménytájékoztató hirdetményt töltek fel a TED-re, mint ahány ajánlati felhívást publikáltak, addig az alábbi ábra alapján látható, hogy az ajánlatkérők Norvégiában 67, Luxemburgban 69, Írországbn 71, Belgiumban 80, Franciaországban 85 százalékban tettek eleget ennek a kötelezettségüknek.

A hiányos TED adatbázisból nyert adatok alapján mért egyajánlatos közbeszerzések mutatószámái egyes tagállamoknál nem megbízhatóak. Könnyen belátható, hogy a kedvezőbb eredmény abból is eredhet, ha több, egyajánlatos eljárás eredménytájékoztatója fel sem kerül a TED-re.

Eredménytájékoztató hirdetmények aránya (%) az ajánlati felhívásokhoz képest az Európai Unió országaiban, eljárásalapon, 2019. év



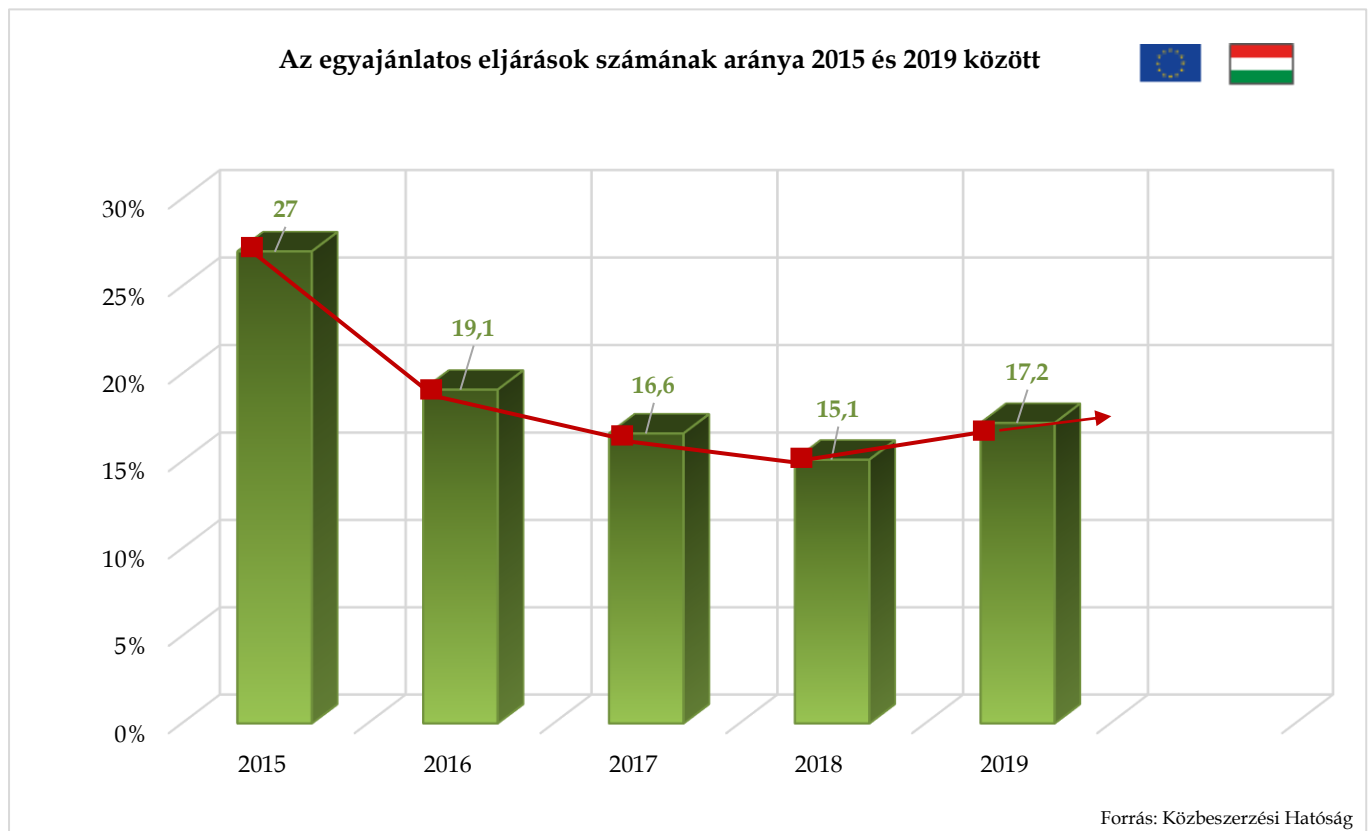
Az egyajánlatos közbeszerzések mérése

Az egyajánlatos közbeszerzések mérésére egy adott tagállamra nézve két módszer terjedt el az Európa Unión belül. Az egyik az Európai Bizottság által is alkalmazott hiányos adatbázisból készülő részleges mérés, amely csak az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzések végeredményéből indul ki és az odaítélt szerződéseken alapul.

A másik a nemzeti és uniós eljárásrendben lefolytatott valamennyi közbeszerzést figyelembe vevő, teljes közbeszerzési adatbázisból kiinduló, eljárásokon alapuló módszertan, ahol nem az egyes odaítélt szerződéseket, hanem a teljes eljárásokat veszik alapul. Ezt a módszert alkalmazzák több tagállamban is, így Magyarországon, Hollandiában, Írországbán, Észtországban, Litvániában. Magyarországon a Közbeszerzési Hatóság készít eljárásalapú kimutatást az egyetlen ajánlattevővel lebonyolított közbeszerzési eljárásokról.

A Közbeszerzési Hatóságnak az Országgyűlés Gazdasági Bizottsága által elfogadott, 2019. évről szóló beszámolójából³ is látható, hogy az összes közbeszerzést tekintve 17,2 % volt az egyajánlatos közbeszerzések aránya (értékben még alacsonyabb), míg, ha csak az uniós értékhatárokat elérő értékű közbeszerzéseket tekintjük, akkor 25,5%-ban fordultak elő egyajánlatos közbeszerzések, mely adat lényegesen jobb az Európai Bizottság legutolsó Belső Piaci Eredménytáblájában szereplő 40%-os értéknél.

Fontos kiemelni azt a tényt, hogy a Közbeszerzési Hatóság statisztikai tevékenységének akkreditációja a Központi Statisztikai Hivatal részéről szintén uniós, az erre vonatkozó megfelelő módszertan alapján történt, így az általa szolgáltatott hiteles adatok az egyajánlatos eljárások hazai arányát tekintve megfelelő kiindulópontot jelenthetnek célzott intézkedések megalapozásához.



A Közbeszerzési Hatóság eljárásalapú módszertana szerint az egyajánlatos eljárások aránya évek óta csökkenő tendenciát mutat mind az uniós, mind a nemzeti eljárásrendbe eső közbeszerzéseknél, amit az alábbi ábra is alátámaszt.

Ezzel szemben az Európai Bizottság szerződésalapú mérési módszere szerint Magyarország rosszul teljesít az egyajánlatos közbeszerzések magas arányával az uniós eljárásrendbe eső becsült értékű közbeszerzési eljárások tekintetében. Az Európai Bizottság legutolsó Belső Piaci Eredménytáblája szerint hazánkban 2019-ben 40% volt az olyan odaítélt szerződések aránya, amelyre csak egyetlen ajánlat érkezett. Szerintük a probléma nem új keletű, hiszen ugyanez a mutató 2018-ban 39%, 2017-ben 33%, míg 2016-ban 35% volt.

Az EU Bizottsága az egyajánlatos közbeszerzéseket a nem közvetlenül odaítélt szerződések alapján méri. A módszer lényege, hogy a tagállamok ajánlatkérői által feltöltött hirdetményekből (melyek az eljárások eredményéről adnak számot) kigyűjtik, hogy az eljárás egyes részeire hány ajánlat érkezett és meghatározzák, hogy mekkora arányt képviselnek azok a részek, amelyekben csak egyetlen ajánlat volt. Ezt az arányt a Belső Piaci Eredménytábla közbeszerzési hatékonyságot mérő mutatószámainak 1. indikátora, az *Indicator [1]: Single bidder* mutatja, mely az Európai Bizottság szerint 20 felett kritikus, 10 alatt kiváló, 20 és 10 között elfogadható.

Álláspontunk szerint a Közbeszerzési Hatóság eljárásalapú módszertana azért szerencsésebb, mivel az ajánlatkérők jellemzően az egész eljárásra nézve fogalmazzák meg az alkalmassági és érvényességi versenyfeltételeket, nem pedig külön-külön az eljárás részeire. Ebből adódóan szakmailag megalapozottabb versenyről beszélni az egész eljárásban, mint az egyes részekben. Ezt könnyű belátni egy egyszerű példán. Tegyük fel, hogy egy 3 részből álló eljárásban a nagy értékű 1. részre 10, a szintén nagy értékű 2. részre 6, míg a kis értékű (a becsült érték mindössze 5%-át kitevő) 3. részre csupán 1 ajánlat érkezik. Ebben az esetben az ajánlatkérő lényegében elérte a célját, hiszen nagy volt a verseny az eljárásban, mivel összesen 17 ajánlat érkezett, azaz az eljárás becsült értékének a 95%-ban erőteljes verseny érvényesült. Az igaz ugyan, hogy a kisértékű 3. részben nem alakult ki verseny, azonban felmerül a kérdés, hogy milyen alapon van joga bárkinek is megbélyegezni az egész eljárást azzal, hogy

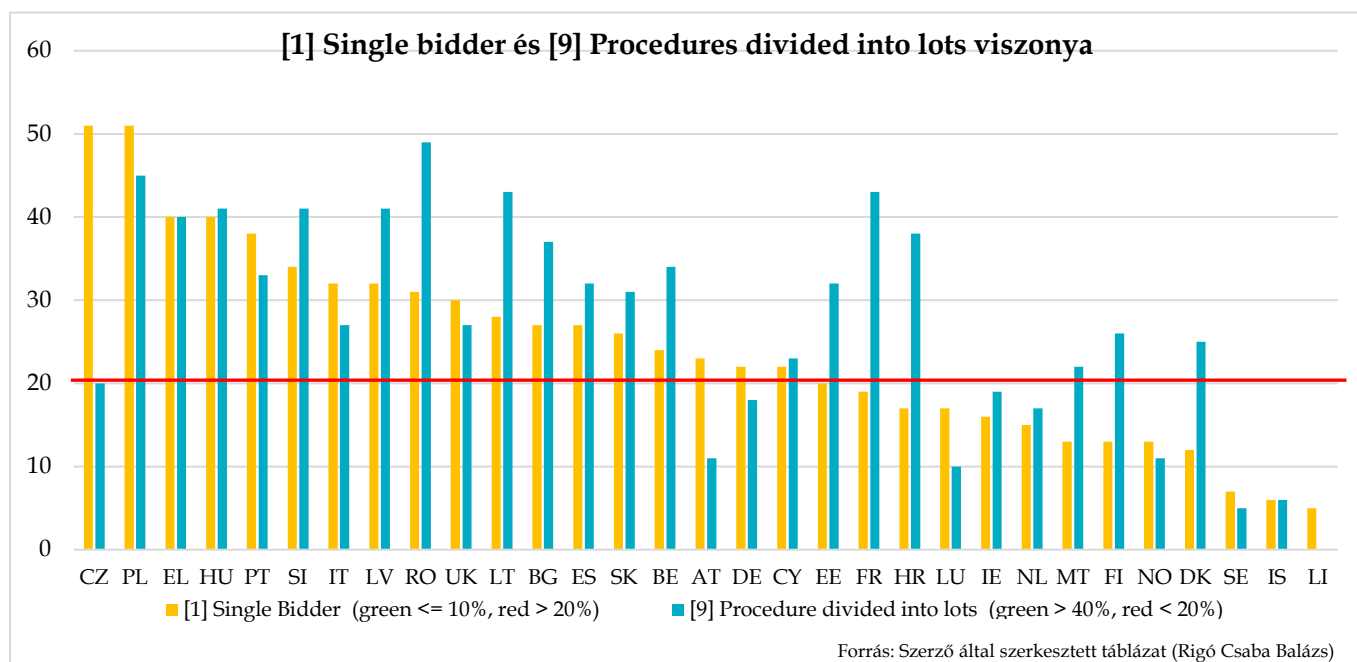
az odaítélt 3 részből egyben nem volt verseny, azaz az egész eljárás csak 2/3-ad részben elfogadható a verseny szempontjából. Ebből is látható, hogy nem csak a tender végeredménye a fontos, hanem az odavezető út is. Márpedig az Európai Bizottság ezt teszi, azaz megbélyegezi az ilyen eljárásokat és végeredményben egyes tagállamokat. Mivel eddig az Európai Bizottság illetékes vezetői részéről nem mutatkozott szándék a módszertan pontosítására, ezért érdemes mélyebben megnézni, hogy miképpen lehetne csökkenteni Magyarország esetében az Európai Bizottság saját módszerével számolt mutató 40%-os értékét.

Az egyajánlatos részek és a részajánlattételi lehetőségek kapcsolata

Az alábbi elemzésben 2019-es adatok alapján (frissebb még nem érhető el a TED-en) bemutatjuk, hogy az Európai Unió módszertana szerint számolt egyajánlatos közbeszerzések aránya (*Indicator [1]: Single bidder*) szorosan összefügg azzal, hogy az ajánlatkérők az eljárások mekkora arányában biztosítanak részajánlattételi lehetőséget, ezzel is segítve – egyébként nagyon helyesen – a mikro-, kis- és közepes vállalkozásokat. A részajánlattételi lehetőségek arányát az *Indicator [9]: Procedures divided into lots* mutatja. Nagyon úgy tűnik, hogy a szóban forgó két mutató között korreláció van.

Az alábbi diagramon *Indicator [1]* szerint rendezve vetjük össze a fenti két mutatót. Azokban a tagállamokban (balról az első 18 narancssárga oszlop), ahol magas, azaz a kritikus 20 % (piros vonal) felett van az egyajánlatos közbeszerzések aránya (narancssárga oszlopok), a 9. indikátor is magas (cián oszlopok), azaz magas a részajánlattételi lehetőség.

Kivételt mindössze csak két tagállam képez Ausztria (AT) és Németország (DE), de sem az osztrák, sem a német ajánlatkérők nem lehetnek arra büszkék, hogy mindössze 11% és 18%-os arányban biztosítottak részajánlattételi lehetőséget a mikro-, kis- és közepes vállalkozások számára. Az alábbi táblázatban tagállamként mutatjuk be pirossal jelölve az Európai Bizottság szerint a kritikus indikátorokat, míg zölddel

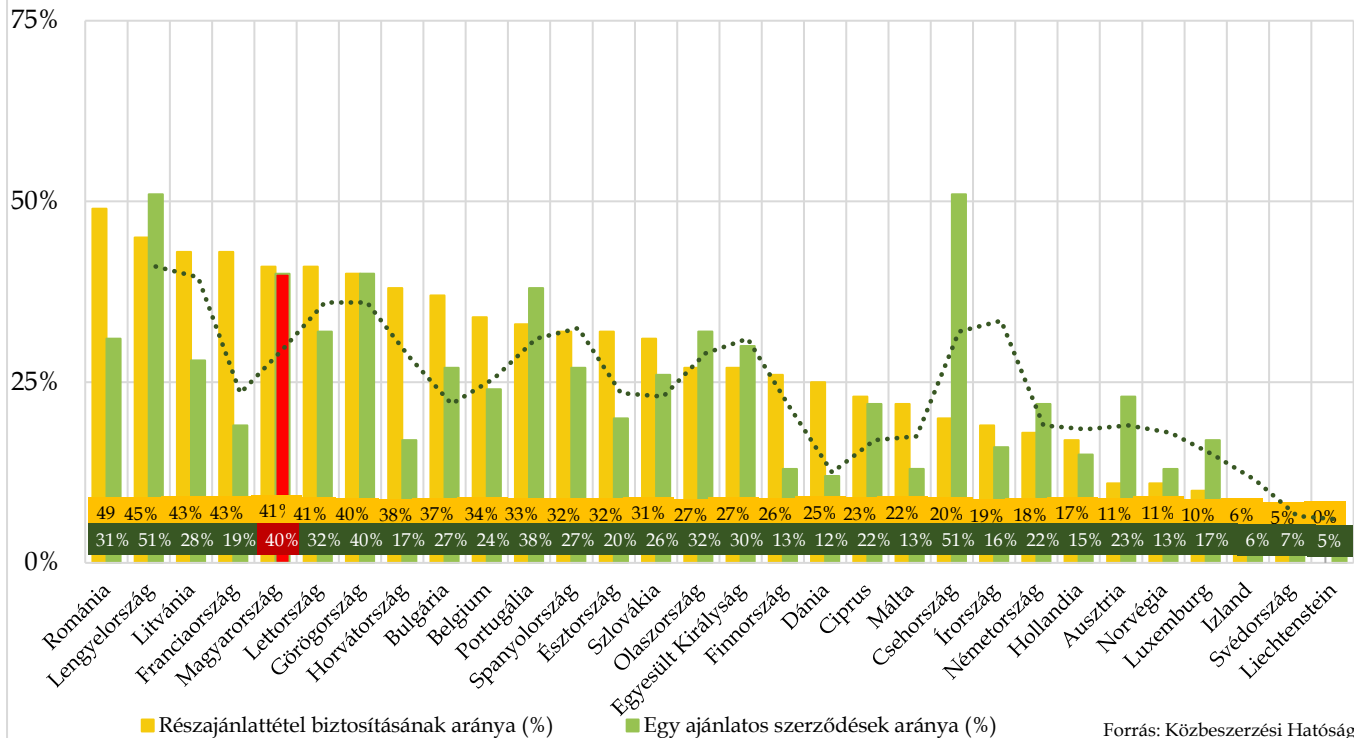


Ország	[1] Single Bidder (green <= 10%, red > 20%)	[9] Procedure divided into lots (green > 40%, red < 20%)
CZ	51	20
PL	51	45
EL	40	40
HU	40	41
PT	38	33
SI	34	41
IT	32	27
LV	32	41
RO	31	49
UK	30	27
LT	28	43
BG	27	37
ES	27	32
SK	26	31
BE	24	34
AT	23	11
DE	22	18
CY	22	23
EE	20	32
FR	19	43
HR	17	38
LU	17	10
IE	16	19
NL	15	17
MT	13	22
FI	13	26
NO	13	11
DK	12	25
SE	7	5
IS	6	6
LI	5	0

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat (Rigó Csaba Balázs)

jelöltük a kiváló eredményeket. Látható, hogy az Európai Bizottság módszerével számolva Magyarországon sajnos sorrendben a 4. legmagasabb (40%) az egyajánlatos közbeszerzések aránya, egyúttal az is elmondható, hogy Magyarországon példaértékűen (41%-ban) biztosítanak részajánlattételi lehetőséget a magyar ajánlatkérők a közbeszerzési eljárásaikban esélyt adva a mikro-, kis- és közepes vállalkozásoknak. Ha a részajánlattételi lehetőség biztosítása szerint rakjuk sorrendbe az Európai Unió tagállamait, akkor szembevetőd, hogy Magyarország az 5. legjobban teljesítő tagállam, maga mögé utasítva többek között olyan országokat, mint Svédország, Hollandia vagy Németország.

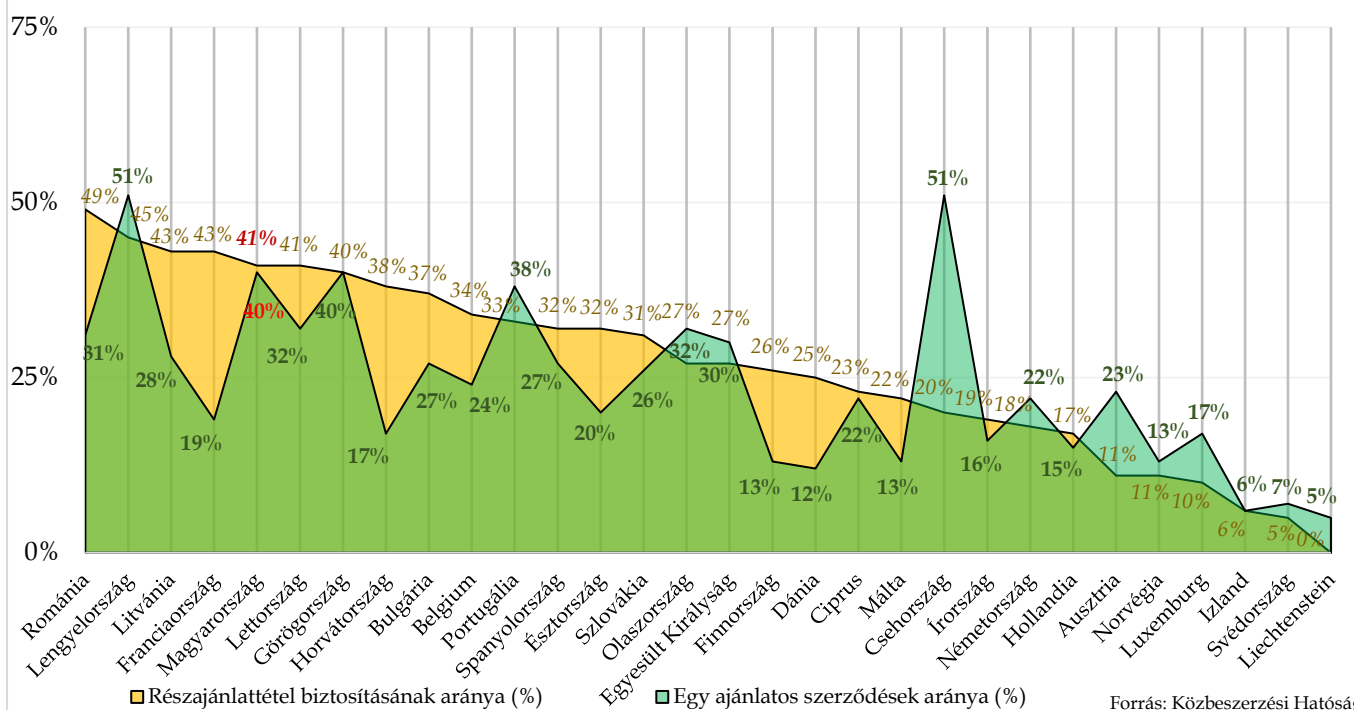
Az egyajánlatos szerződések és a részajánlattétel biztosításának arányai (%) az egyes európai országokban, uniós eljárásrendben, 2019



Az alábbi diagram azt szemlélteti, hogy az Európai Unió mely tagállamaiban vannak nagy eltérések a részajánlattétel biztosításának arányát és az egyajánlatos

szerződések arányát összevetve. Ilyen országok: Románia, Litvánia, Franciaország, Horvátország, Belgium, Észtország, Finnország, Dánia, Málta, Csehország.

Az egyajánlatos szerződések és a részajánlattétel biztosításának arányai (%) az egyes európai országokban, uniós eljárásrendben, 2019



A diagramok alapján látható, hogy *van összefüggés a szóban forgó két mutató között*. Nyilván az lenne a kívánatos, hogy ha az 1. indikátor 20% alatt lenne (minél kisebb, annál nagyobb a verseny), miközben a 9. indikátor legalább 25% fölött maradna. Látható, hogy az északi tagállamokban alacsony ugyan az egyajánlatos közbeszerzések aránya (pl. Svédországban 2019-ben 7% volt), ugyanakkor az összes eljárás elenyésző részében (Svédországban 5%-ban) biztosítottak csak részajánlattételi lehetőséget a svéd ajánlatkérők, azaz nem igazán volt fontos nekik, hogy megkönnyítsék az ajánlattételt a mikro-, kis- és közepes vállalkozások számára. Visszatérve Magyarországra tehát, az Európai Bizottság módszerével számolva az 1. indikátor szerint ugyan 2019-ben 40% volt az egyajánlatos közbeszerzések aránya, ugyanakkor a magyar ajánlatkérők a 9. indikátor szerint 41%-ban biztosítottak részajánlattételi lehetőséget a mikro-, kis- és közepes vállalkozások számára. Mindez azt is jelenti, hogy átlagosan minden részajánlattal meghirdetett eljárásban volt egy olyan rész, amelyre egyetlen ajánlat érkezett. Nem haszontalan tehát megvizsgálni akár tenderenként az egyajánlatos részeket.

Érdekes alaposabban szemügyre venni, hogy tipikusan milyen részajánlattételi lehetőségeknél fordult elő egyetlen ajánlat, van-e ágazati vagy más egyéb oka ennek a jelenségnek. Felmerül a kérdés, hogy a magyar ajánlatkérők vajon nem alkalmazzák-e mechanikusan, esetleg indokolatlanul túlzottan a részajánlattételi lehetőség biztosítását egy-egy közbeszerzési eljárás során belül? Nem sokat kellett időznünk a Közbeszerzési Értesítő olvasásával, mivel azonnal „szembejött” egy olyan szolgáltatás megrendelésére irányuló közbeszerzési eljárás, amelyből 6 odaítélt, de egyajánlatos szerződés keletkezett, mely jelentősen rontja majd a 2021-es statisztikát. Vajon hány hasonló eljárás lehet egy évben?

Az intő példa

A 2021. január 22-ei Közbeszerzési Értesítőből szűrőpróbaszerűen vett beszerzés⁴ szemléletes példa arra, hogyan romlik le az egyajánlatos közbeszerzések statisztikája, azaz a fent bemutatott 1. indikátor.

A közfeladatot ellátó magyar ajánlatkérő egy eredményes, nyílt, szolgáltatás megrendelésre irányuló közbeszerzési eljárásban valamennyi részre (6 db) egyenként

csak egy ajánlatot kapott 6 különböző szlovák ajánlattevőtől, melynek következtében 6 db egyajánlatos szerződése keletkezett. A magyar ajánlatkérő mechanikusan eleget tett az Európai Parlament és a Tanács a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelv [klaszszikus irányelv] 46. cikke (1) és (4) bekezdésében és a Kbt. 61. § (4) bekezdésében foglaltaknak és 6 db részajánlattételi lehetőséget biztosított (szlovák régióként egyet). Az ajánlatkérő az adott esetben nem korlátozta az egy ajánlattevő által elnyerhető részek számát, lényegében csak az egyes részek további megbontásának akadályát jelezte, ugyanakkor az egyes részek akár össze is kapcsolhatók lettek volna. Jól látszik az is, hogy az ajánlatkérő nem élt a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja és a 75. § (5) bekezdésében biztosított lehetőséggel. Valószínűleg abban volt érdekelt, hogy mielőbb szerződéseket kössön. Az ajánlatkérő ki is hirdette az eredményt, ami 6 db egyajánlatos szerződést eredményezett.

Mindenki jól járt, kivéve Hazánkat, mert ez az eljárás a lehető legnagyobb mértékben rontja Magyarország „egyajánlatos statisztikáját”. Az ajánlatkérő nyilván nem tudhatta, hogy az eljárás egyetlen részében sem lesz egynél több ajánlat, ez mégis bekövetkezett. Csak szlovák cégek nyertek (régióként egy), de Magyarország egyajánlatos statisztikáikáját plusz hattal növelte ez az egy közbeszerzési eljárás. Ráadásul elmondható, hogy ebben a példában az egyajánlatos közbeszerzések problémája határon átnyúlóvá vált.

Szerencsésebb lett volna, ha az ajánlatkérő indoklási kötelezettsége mellett nem engedi meg a részajánlattételi lehetőséget (egyben írja ki a 6 régiót) könnyített (régió méretű) indulási feltételekkel. Egy ilyen eljárásból szerencsétlenebb esetben legfeljebb egy db egyajánlatos közbeszerzés lett volna, szerencsés esetben több ajánlatos verseny alakult volna ki. Az esetleges speciális feladatok külön részben történő megjelenítése helyett arra ösztönözhetné volna a potenciális ajánlattevőket, hogy az adott speciális feladatban érdekelt gazdasági szereplők alvállalkozókként csatlakozzanak be egy terjedelmesebb részre ajánlatot tevő gazdasági szereplő mellé. Ez utóbbi esetben az is elképzelhető, hogy több

ajánlattevő mutatja be az ajánlatában ugyanazt az alvállalkozót.

A részekre történő ajánlattétel biztosításának jogszabályi lehetőségei

A klasszikus irányelv 46. cikkének (4) bekezdése alapvetően tagállami hatáskörbe utalja, hogy kötelezően előírják-e a részekre történő ajánlattétel biztosítását [„Az (1a) bekezdés második albekezdésében foglaltakat a tagállamok végrehajthatják oly módon, hogy kötelezővé teszik a szerződések külön részek formájában történő odaítélését, a nemzeti joguknak megfelelően és az uniós jogra tekintettel meghatározott feltételek szerint.”].

Amennyiben egy adott tagállam nem teszi kötelezővé a részekre történő ajánlattétel biztosítását, úgy az Irányelv 46. cikkének (1) bekezdés második albekezdése szerint „... az ajánlatkérő szervek kötelesek megadni azon legfontosabb okokat, amelyek miatt úgy döntöttek, hogy nem bontják részekre a szerződést, és ezeket fel kell tüntetni a közbeszerzési dokumentumokban vagy a 84. cikkben említett egyedi jelentésben.”.

Az uniós jogszabály tehát alapvetően – a kkv-k támogatásának okán – ösztönzi a részajánlattételt, ugyanakkor azt nem teszi feltétlenül kötelezővé. Erre utal az Irányelv (78) preambulumbekzdése, amely szerint „...E célból, illetve a verseny fokozása érdekében az ajánlatkérő szervezetet ösztönözni kell mindenekelőtt a közbeszerzések részekre bontására. A részekre bontás végezhető mennyiségi alapon, amikor is az egyedi közbeszerzések nagyságának meghatározásakor jobban figyelembe veszik a kkv-k kapacitását, vagy minőségi alapon, a különböző érintett ágazatoknak és szakosításoknak megfelelően, amikor az egyedi közbeszerzések tartalmát igazítják erőteljesebben a specializálódott kkv-szektorokhoz, vagy a különböző egymást követő projektszakaszok alapján.”.

Annak indokoltsága, hogy az ajánlatkérő miért nem biztosítja a részajánlattételt, az Irányelv (78) preambulumbekzdése alapján különböző szempontokon alapulhat: „Az ajánlatkérő szerv kötelességévé kell tenni, hogy mérlegelje a közbeszerzések részekre bontásának célszerűségét, viszont meg kell hagyni számára a lehetőséget, hogy az általa relevánsnak ítélt bármely indok alapján, igazgatási vagy igazságügyi felügyelet nélkül, önállóan és szabadon hozza meg a döntését. Amennyiben az ajánlatkérő szerv úgy határoz, hogy nem volna célszerű a közbeszerzést részekre bontani, az egyedi jelentésben vagy a közbeszerzési dokumentumokban meg kell jelölni az ajánlatkérő szerv döntésének

főbb okait. Ilyen ok lehet például, ha az ajánlatkérő szerv úgy ítéli meg, hogy a részekre osztás a verseny korlátozásával járhat, vagy fennáll annak a kockázata, hogy a szerződés teljesítése technikailag túlságosan bonyolult vagy túlságosan drága lesz, vagy az egyes részeket elnyerő különböző szerződő felek szükséges koordinálása súlyosan veszélyeztetheti a szerződés megfelelő teljesítését.”

Az irányelvi szabályok adta mozgásteret kihasználva, a hazai jogszabály sem teszi feltétlenül kötelezővé a részekre történő ajánlattétel minden esetben való biztosítását. A Kbt. 61. § (4) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles megvizsgálni, hogy a beszerzés tárgyának jellege és a szerződéshez kapcsolódó további körülmények lehetővé teszik-e a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt. Ha az ajánlatkérő nem biztosítja a részekre történő ajánlattételt, a közbeszerzési dokumentumokban köteles megadni ennek indokát. Vagyis az ajánlatkérőnek alapvetően vizsgálati kötelezettsége van a részekre történő ajánlattétel biztosítása tekintetében, amit egy indokolási kötelezettség egészít ki akkor, ha nem biztosítja a részajánlattételt [a közszolgáltatókra vonatkozó szabályozás ebben a tekintetben rugalmasabb, ott a jogszabály nem ír elő indokolási kötelezettséget, összhangban az Európai Parlament és a Tanács a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelv (közszolgáltatói irányelv) 65. cikkével és a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdésével].

A részajánlattételhez kapcsolódó szabályt rögzít a Kbt. 75. § (5) bekezdése, mely szerint ha az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban lehetővé tette a részekre történő ajánlattételt, az eredménytelenség az eljárásnak csak az eredménytelenségi okkal érintett részére állapítható meg. Ha az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban rögzítette és megindokolta, hogy bármely rész eredménytelensége esetén már nem áll érdekében a szerződések megkötése, az eljárást valamennyi rész tekintetében eredménytelenné nyilváníthatja.

Összességében tehát elmondható, hogy az ajánlatkérők szabadsága abban áll, hogy a klasszikus irányelvi preambulumban is rögzített, példalózóan felsorolt esetekre, körülményekre hivatkozással az adott esetben megindokolják, hogy miért nem biztosítják a rész-

jánlattételt. Ezek a szempontok a beszerzés hatékonyságával, a szétdarabolt szerződésekkel járó koordinációs és felelősségi problémákkal, a beszerzés aránytalanul drágább megvalósításával függhetnek alapvetően össze.

Konklúziók, javaslatok

1) Elemezni szükséges az Európai Bizottság módszertana szerint kimutatott egyajánlatos odaítélt szerződéseket, mely adatok megtalálhatók a Tenders Electronic Daily (TED) adatbázisban. Fel kell tárni, hogy a magyar ajánlatkérők vajon nem alkalmazzák-e mechanikusan, indokolatlanul eltúlzottan a részajánlattételi lehetőség biztosítását egy közbeszerzési eljárás során? A fenti példából arra lehet következtetni, hogy nincs minden rendben ezen a fronton. Ezen a gyakorlaton érdemes változtatni és azokban az esetekben, ahol ez lehetséges, ésszerűen csökkenteni kell a részajánlattételi lehetőség biztosítását egy eljárás során. A csökkentést valószínűleg nem fogja kifogásolni az Európai Bizottság, hiszen – megfelelő indokrendszer mellett, az adott eset speciális körülményei alapján – erre van jogszabályi lehetőség. Ráadásul a 9. indikátorban 41%-kal az 5. előkelő helyen teljesít Magyarország, így ezen a téren van bőven mozgáster.

2) Ösztönözni kell az ajánlatkérőket, hogy az esetleges speciális feladatok külön részben történő megjelenítése helyett úgy írják ki a közbeszerzési eljárásaikat, hogy az adott speciális feladatban érdekelt gazdasági szereplők alvállalkozókként csatlakozzanak be egy terjedelmesebb részre ajánlatot tevő gazdasági szereplő mellé. Közbeszerzési szempontból az ösztönzés a részvételi feltételek lazítása lehetne, megtartva az egyensúlyt a szerződés teljesítésének biztosítása és a részvételi szándék ösztönzése között.

3) Ösztönözni kell az ajánlatkérőket arra, hogy bátran éljenek a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja és adott esetben a 75. § (5) bekezdés nyújtotta lehetőséggel és alkalmazzák az eredménytelenné nyilvánítást, ha láthatóan nincs verseny és egy ajánlat érkezik. A nagyobb verseny nagyobb hatékonysághoz vezet (ár- vagy minőségi versenyhez), mely egyértelműen az ajánlatkérők érdeke is.

4) Társadalmi egyeztetést kell kezdeményezni a kamarákon keresztül a vállalkozókkal, mint potenciális aján-

lattevőkkel, hogy bátran vegyenek részt a közbeszerzési eljárásokban és tegyenek ajánlatot, ezzel is csökkentve az egyajánlatos közbeszerzéseket. Megfelelő számú ajánlattevő nélkül nem alakulhat ki verseny. Jelentős hazai és uniós forrás áll rendelkezésre a 2021-2027 közötti programozási időszakban. Magyarország Kormánya elkötelezett a hazai közbeszerzések átláthatóságának és hatékonyságának folyamatos javítása és a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelése iránt. Ennek bizonyítéka a 1027/2021. (II.5.) Korm. határozatban⁵ kifejezett elköteleződés és rögzített cél, hogy az egyajánlatos közbeszerzések arányát 15%-nál alacsonyabb mértékűre csökkentse.

5) Ismételten fel kell hívni az Európai Bizottság figyelmét, hogy a Single Market Scoreboard-ban a közbeszerzések mérésére alkalmazott indikátorok csak abban az esetben mutatnak valós képet, ha valamennyi tagállam hiánytalanul feltölti a TED-re a meghirdetett közbeszerzési eljárások eredményéről szóló tájékoztatóit. Amint azt a Közbeszerzési Hatóság a 2020. I. félévi Gyorsjelentésében⁶ korábban kimutatta, még mindig vannak olyan tagállamok, akik csak részben tesznek ennek eleget (pl. 2019-ben Belgium 69%, Portugália 59%).

Jegyzetek

¹Németh Erzsébet – Vargha Bálint Tamás – Pályi Katalin Ágnes: Nemzetközi korrupciós rangsorok tudományos megbízhatósága, Pénzügyi Szemle, 2019/3. 321. oldal

²European Commission: Single Market Scoreboard, Performance per Policy Area, Public Procurement, <https://bit.ly/3brWrOv>, letöltés ideje: 2021.04.12.

³Közbeszerzési Hatóság: Beszámoló az Országgyűlés részére 2019. <https://bit.ly/38pbmrh>, letöltés ideje: 2021.04.12.

⁴Közbeszerzési Hatóság: Közbeszerzési Értesítő 2021/15.szám <https://bit.ly/3olfrDK>, letöltés ideje: 2021.01.24.

⁵Magyar Közlöny, 18. szám, 2021. február 5., 557. oldal <https://bit.ly/3uU5GyH>, letöltés ideje: 2021.04.12.

⁶Közbeszerzési Hatóság: Gyorsjelentés, A magyar közbeszerzések számokban, 2020. I. félév <https://bit.ly/3qtLHE7>, letöltés ideje: 2021.04.12.

A beruházás-lebonyolító szerepe és helye a közbeszerzésekben

Technical project management roles related to public procurements

Dr. Szabó Kinga, közbeszerzési szakértő, a NOX Zrt. vezérigazgató-helyettese

DOI: 10.37371/KEP.2021.5.4

Címszavak: közbeszerzés, építési beruházás, lebonyolítás, építőipar, szakértelem

Absztrakt

A beruházás-lebonyolító az építető megbízásából az építetői felelősségi körbe tartozó egyes feladatokat ellátó szervezet, személy. A közbeszerzésekkel való kapcsolata ajánlattevői minőségben, továbbá ajánlatkérői oldalon is megjelenhet. Cikkünk részletesen megvizsgálja a beruházás-lebonyolító jogszabályokból levezethető, valamint a valós beruházási gyakorlatban megjelenő, az építetőt támogató, közbeszerzésekhez kapcsolódó funkcióit.

Abstract

In Hungarian construction terminology, the so called technical project manager or project management is a person or organization performing certain tasks within the builder's responsibility, on behalf of the builder. In relationship with public procurements, it may appear as a tenderer, or as an expert helping the contracting authority (the builder). The latter is specifically the subject of our article. We examine technical project management functions related to public procurement that support the builder and can be deduced from legislation, or appear in real construction investment practice.

A beruházás-lebonyolító kapcsolata a közbeszerzésekkel

A beruházás-lebonyolító közbeszerzésekkel való kapcsolata többirányú lehet: felléphet a közbeszerzési piac aktív szereplőjeként ajánlattevői oldalon, továbbá megjelenhet az ajánlatkérői oldalon, az építető támogatójaként. Cikkünk célja ez utóbbi irányultság vizsgálata, amely tovább bontható, a közbeszerzések jellemző szakaszoltságához igazodóan: a beruházás-lebonyolító feladatai jelentkezhetnek

- a) a közbeszerzések tervezésében;
- b) konkrét közbeszerzési eljárás előkészítésében;
- c) konkrét közbeszerzési eljárás lefolytatásában;
- d) továbbá a közbeszerzés eredményeként megkötésre kerülő szerződés teljesítése során.

Jogszabályi háttér

Vajon mi vezetett arra, hogy az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (IX. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 322/2015. (IX. 30.) Korm. rendelet) önálló címet, és több részletszabályt rendel a beruházás-lebonyolítói szerepkörhöz, mint a hatályos építőipari szakmai jogszabályok? Ha erre a kérdésre direkt választ nem is ad cikkünk, vizsgáljuk meg, hogyan jutott el a jogi szabályozás a jelenlegi helyzetig!

A beruházás-lebonyolító fogalmát egyetlen hatályos jogszabályunk sem határozza meg, annak ellenére, hogy az építőipari beruházások régóta ismert és elismert szereplője. Konkrét feladatainak meghatározása

építetói mérlegeléshez kötött, de e mozgástéren túl általánosságban jól körülírható. Az építetói megbízásból, az építető érdekében eljáró szakmai szereplője a beruházásoknak, hasonlóan a tervező és a műszaki ellenőr funkciójához.

Beruházás-lebonyolító alkalmazására vonatkozó kötelezettséget jogszabályaink nem írnak elő.¹ Igénybevétele azon jól felfogott beruházói döntésen múlik, amely a beruházás nagyságrendjével, komplexitásával, a beruházó szakmai kompetenciáival és erőforrásaival függ össze. Egyszerűen fogalmazva: az építető áttekinti szervezetét, a rendelkezésre álló szakemberek kompetenciáit, és dönt arról, hogy mely építetói hatásköröket, feladatokat kíván külső, arra kifejezetten felkészült, felelős beruházás-lebonyolító szakemberre vagy szervezetre bízni. A feladatok kiszervezése nélkül építető dönthet természetesen akként is, hogy a beruházás-lebonyolítói tudással felvértezett, saját állományába tartozó munkatárs(ak) látja (látják) el a ráeső feladatokat. Ez utóbbi esetre is értelmezhetőek az alábbiakban részletezett feladatkiosztások és együttműködési viszonyok.

A közbeszerzési szabályok a beruházás-lebonyolító szerepét először az építési beruházások közbeszerzésekkel kapcsolatos részletes szabályairól szóló 162/2004. (V.21.) Korm. rendeletben rögzítették, a jelenlegi szabályozáshoz hasonló körben.² 2008. szeptember 1-jei hatállyal az e Korm. rendeletben felsorolt feladatait a jogalkotó leszűkítette a kivitelezésre vonatkozó felhívás elkészítésére, a dokumentáció elkészítésére, illetőleg az építető ajánlatkérő által az építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárás lebonyolítása érdekében meghatározott egyéb feladatok ellátására.

A szakmai szabályozók körében az építőipari kivitelezési tevékenységről, az építési naplóról és a kivitelezési dokumentáció tartalmáról szóló 290/2007. (X. 31.) Korm. rendelet 7. §-ában találhattuk meg a beruházás-lebonyolító szakmai feladatait, melyek lényege, hogy azokat kizárólag jogszabályban meghatározott szakma-

gyakorlási jogosultsággal rendelkező beruházás-lebonyolító láthatta el. Ezen feladatok az alábbiak voltak:

- a) szerződések megkötése az építető nevében,
- b) a beruházás megindításához szükséges személyi feltételek meghatározása, döntések előkészítése,
- c) szükség szerint előtanulmányok (különösen vázlat-terv, tanulmányterv, megvalósíthatósági tanulmány) készíttetése, az építőipari kivitelezési tevékenység megvalósításához szükséges hatósági engedélyek megszerzése,
- d) a beruházás gazdasági számításainak előkészítése (ráfordítások, árindex, megtérülési mutatók, hozam stb.),
- e) a megbízás tárgyára vonatkozó költségbecslés készítése, elő- és utókalkulációs elemzések készítése,
- f) a kivitelezésre vonatkozó ajánlati, részvételi, illetőleg ajánlattételi felhívás elkészítése, a dokumentáció elkészíttetése, követelmények megfogalmazása, ajánlatadók kérdéseinek megválaszolása,
- g) az építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárás lebonyolítása érdekében az építető által meghatározott külön jogszabály szerinti egyéb feladatok ellátása,
- h) a kivitelezési dokumentációnak az egyes építményfajtáknak megfelelő módon és mértékben történő elkészíttetése,
- i) a tervező, a vállalkozó kivitelező, az építési műszaki ellenőr kiválasztása, tevékenységük koordinációja,
- j) az építető által vállalt szolgáltatások biztosítása,
- k) árviták rendezése,
- l) az építési munkaterület kiválasztása, biztosítása, átadása a kivitelező részére.

A feladatok átkerültek a 290/2007. (X.31.) Korm. rendeletet felváltó, az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendeletbe (továbbiakban: Ép kiv. rendelet), az f) és g) pontok pedig 2008. szeptember 1-jei hatállyal már csak a közbeszerzési szabályozóban jelentek meg.

¹ Az állami magasépítési beruházásokról szóló 299/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet alapján ugyanakkor a központi költségvetési támogatás felhasználásával megvalósuló önkormányzati magasépítési beruházások esetén, amelyek kivitelezési becsült értéke - figyelemmel a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésére is - meghaladja a nettó 700 millió forintot, a beruházás tervellenőre, beruházás-lebonyolítója és építési műszaki ellenőre, valamint járulékos közbeszerzési szolgáltatója kizárólagos joggal a Beruházási Ügynökség.

² 162/2004. (V.21.) Korm. r. 6. §.

A beruházás-lebonyolítói jogosultság 2013. január 1-jei hatállyal megszűnt, tehát a szakmai tevékenység gyakorlása ezt követően már nincs jogosultsághoz kötve. Ennek megfelelően az Épkiv. rendelet 8. §-a is módosult. A szabályozás kiemelte, hogy a beruházás-lebonyolító feladata az építetővel kötött megállapodásban foglaltaktól függ, „étlapja” az Épkiv. rendelet 8. § (1) bek. szerinti felsorolás, amely kiegészülhet bármely, az építető, tervező, kivitelező, tervezői művezető, műszaki ellenőr, felelős műszaki vezető, illetőleg építetői fedezetkezelő tevékenységi körébe nem eső feladattal, ami az építési tevékenység szakszerű megvalósításának ellenőrzésével vagy irányításával kapcsolatos.

2014. január 1-jétől a beruházás-lebonyolítóra vonatkozó teljes szabályozás hatályon kívül helyezésre került az Épkiv. rendeletből. Ennek következtében az építőipari szabályozók szerint az építési beruházás előkészítése, lebonyolítása és szervezése teljes egészében építetői hatáskörbe került. Ezen hiátus kiküszöbölésére, 2014. március 15-től hatályos módon egyetlen bekezdés erejéig visszahozta a jogalkotó a beruházás-lebonyolító szerepkörét, miszerint az építető az építési beruházás előkészítése, lebonyolítása, szervezése és folytatása során az Épkiv. rendelet szerinti feladataira és azon túlmenő, szerződésben meghatározott feladatokra beruházás-lebonyolítót bízhat meg.³ A beruházás-lebonyolító létét, szerepét tehát az építőipari szakmai szabályok továbbra is elismerik, azonban igénybevétele, feladatainak meghatározása és tartalommal történő kitöltése az építető döntésén, illetőleg a felek szerződéses szabadságán múlik.

A 322/2015. (IX. 30.) Korm. rendelet 4. címe (5. §) tartalmazza a beruházás-lebonyolítóra vonatkozó közbeszerzési jellegű szabályokat. Ez alapján az ajánlatkérő az építési beruházás megvalósítása érdekében beruházás-lebonyolítót alkalmazhat.

A 322/2015. (IX. 30.) Korm. rendelet a beruházás-lebonyolító generális feladataként így fogalmaz: ajánlatkérő általános megbízottjaként a beruházás-lebonyolító feladata az építési beruházás megvalósításának koordinálása. A 322/2015. (IX. 30.) Korm. rendelet a beruházás-lebonyolító közbeszerzési jellegű feladatait

példálózó jelleggel felsorolja, majd egy negatív kiegészítéssel rögzíti, hogy feladatköre – felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó alkalmazása esetén – a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó által ellátott feladatokra nem terjed ki, a beruházás-lebonyolító a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóval (továbbiakban: FAKSZ) szükség szerint együttműködhet.⁴

A 322/2015. (IX. 30.) Korm. rendelet felsorolása szerint a beruházás-lebonyolító gondoskodik különösen:

- a) a tervező kiválasztásának előkészítéséről és a tervező kiválasztásának koordinálásáról, közbeszerzési eljárás (tervpályázat) lefolytatása esetén a közbeszerzési eljárás (tervpályázat) előkészítéséről, valamint a közbeszerzési eljárás (tervpályázat) lefolytatásának koordinálásáról;
- b) az építési beruházás előkészítéséről, szükség szerint előtanulmányok (elsősorban vázlattevé, tanulmányterv, megvalósíthatósági tanulmány) készítéséről;
- c) a kivitelezésre (adott esetben a tervezésre és kivitelezésre) irányuló közbeszerzési eljárás eljárást megindító felhívásának és a közbeszerzési dokumentumoknak az elkészítéséről;
- d) az építési beruházás megvalósítására irányuló közbeszerzési eljárás lebonyolításának figyelemmel kíséréséről;
- e) európai uniós forrásból megvalósuló építési beruházás esetében a támogatást nyújtó szervezettel való kapcsolattartásról;
- f) a közbeszerzési eljárás szabályszerű lefolytatásának ellenőrzését végző szervezetekkel való kapcsolattartásról;
- g) a kivitelezés műszaki ellenőrének kiválasztásáról;
- h) a tervezői művezetés szükségességének meghatározásáról;
- i) az elkészült építési beruházás átadás-átvételi eljárásának koordinálásáról.

A Közbeszerzési Hatóság által projektmenedzseri feladatokként jellemzett⁵ fenti felsorolás semmiképp sem tekinthető teljes körűnek. Jól látható, hogy részben az építési beruházás megvalósításához szükséges egyes

³ Épkiv. rendelet 7. § (3).

⁴ Korm. r. 5. § (3)-(4).

⁵ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárások szabályairól. 2019. évi 227. szám, 2019. november 26.

közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos feladatokat, másrészt kapcsolattartási feladatokat listázott a jogalkotó, és a listázott kilenc tételből mindösszesen három közbeszerzési témától független szakmai feladatot határozott meg a b), h) és i) pontokban. (Ez utóbbiak tekintetében fel is vetődhet a kérdés, hogy mennyiben szükséges azokat közbeszerzési szabályozóba ültetni, hiszen teljes körű szakmai feladat-meghatározást ez sem pótol, illetőleg nem is a Korm. rendeletben lenne annak helye.)

A közbeszerzési eljárások előkészítése és lebonyolítása körében a tervező, a kivitelező, valamint a műszaki ellenőr kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárások kerültek a felsorolásba, azzal, hogy a tervező esetében előkészítésre és a lefolytatás koordinálására, a kivitelezési közbeszerzés esetében az előkészítésre, és a lebonyolítás figyelemmel kísérésére, a műszaki ellenőr esetében a kiválasztásról való gondoskodásra irányul a jogszabály által meghatározott feladat. Egyrészt, előfordulhat, hogy a beruházás árubeszerzés, továbbá szolgáltatás megrendelés tárgyú közbeszerzéseket is igényel, melyek éppúgy szükségessé tehetik a beruházás-lebonyolító közreműködését. Másrészt, megítélésem szerint ezen fogalmazásbéli különbségtételt nem lehet és nem is kell irányadónak tekinteni, ehelyett az ajánlatkérői/építtetői döntés alapján kell meghatározni azon kiválasztási eljárásokat (legyen az közbeszerzés vagy egyéb beszerzés), amelyekben a beruházás-lebonyolítónak feladata van. Értelemszerűen nem fog részt venni a beruházás-lebonyolító a műszaki ellenőr kiválasztásában, amennyiben a két funkciót azonos szervezet vagy személy tölti be, hiszen ez összeférhetlenséget jelentene. Szintén nem tud részt venni azon (köz)beszerzések előkészítésében, lebonyolításában, amelyek a bevonását megelőzően kerültek lefolytatásra. A valóság gyakran azt mutatja, hogy bármennyire is ideális lenne a beruházás-lebonyolító jelenléte és tevékenykedése a beruházás első lépésétől, az előkészítés legkorábbi fázisától annak befejezéséig, sőt utánkövetéséig, ez sajnos csak ritkán tud megvalósulni, különösen azon esetekben, ahol maga a beruházás-lebonyolító is közbeszerzés útján kerül beszerzésre.

A beruházás-lebonyolító és az építési beruházás további szereplői

Az építési beruházás résztvevői közötti szerződéses, együttműködési és felelősségi, továbbá összeférhetlenségi viszonyok kötelező elemeit a jogi szabályozásból olvashatjuk ki, további részleteit pedig a szakmai gyakorlatból vezethetjük le. Garanciális jellegű szabályozás övezi az egyes szereplők kizárására, összeférhetlenségére vonatkozó szabályokat. Ugyanakkor – tekintve, hogy valamennyien egy cél, a beruházás sikere, megvalósulása érdekében mozognak, – együttműködési kötelezettségeik hálójával mellett a feladatok és felelősségi körök pontos definiálása elengedhetetlen ahhoz, hogy ne legyenek felelős nélkül maradó feladatok, illetőleg ütközések, és a sok szereplő között ne vesszen el a projekt. Jelen cikknek nem célja a lehetséges feladatmátrix teljes körű feltérképezése, elemzése, hanem hangsúlyozottan kizárólag a mátrix közbeszerzési vonatkozásaira hivatott kitérni.

A 322/2015. (IX. 30.) Korm. rendelet egyes kapcsolattartási feladatokat kifejezetten nevesít: európai uniós forrásból megvalósuló építési beruházás esetében a támogatást nyújtó szervezettel való kapcsolattartást, továbbá a közbeszerzési eljárás szabályszerű lefolytatásának ellenőrzését végző szervezetekkel való kapcsolattartást. Az irányító hatóságok, közreműködő szervezetek, a közbeszerzési eljárások minőségbiztosítását, folyamatba épített vagy utólagos ellenőrzését végző szervezeteket, továbbá a Közbeszerzési Hatóságot – mint hirdetményeket, illetőleg a szerződések teljesítését ellenőrző hatóságot – sorolhatjuk e kapcsolattartási körbe. Mindezt indokolt kiegészíteni a központosított közbeszerzésre kötelezett ajánlatkérő e körbe eső beszerzései tekintetében a központosított közbeszerző szervezettel. A közbeszerzési vonatkozásokban a kapcsolattartás és kommunikáció ebben a körben jellemzően csak akkor a beruházás-lebonyolító feladata, ha egyúttal közbeszerzési lebonyolítást is végez, tehát kifejezetten közbeszerzési feladatokat is kapott. Egyebekben a kapcsolattartást célszerűen, továbbá az ehhez szükséges elektronikus felületekhez való hozzáféréshez is alkalmazkodva, jellemzően a FAKSZ / közbeszerzési referens biztosítja, amelyhez a beruházás-lebonyolító a mögöttes szakmai tudást és információkat adja.

Praktikusan: megadja a műszaki-szakmai inputokat a hirdményellenőrzés vagy a folyamatba épített ellenőrzés során kapott hiánypótlási felhívás megválaszolásához, javítja a műszaki leírást stb., de a javított hirdményt és dokumentációt már a közbeszerzésért felelős személy tölti fel a további ügymenethez. A beruházás-lebonyolító felé e körben elvárás a szereplők és ellenőrzési folyamatok ismerete, átlátása, továbbá a határidőbeli kötöttségek figyelembe vétele a projekt ütemterv készítése során. Ahhoz, hogy az egyes lépések ne késsenek vagy maradjanak el, itt is elengedhetetlen a részfeladatokhoz rendelt felelősök rögzítése.

A beruházás-lebonyolító együttműködése a FAKSZ-szal

A 322/2015. (IX. 30.) Korm. rendelet szerint a beruházás-lebonyolító feladatköre – FAKSZ alkalmazása esetén – a FAKSZ által ellátott feladatokra nem terjed ki, a beruházás-lebonyolító a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóval szükség szerint együttműködhet. Véleményem szerint ezen együttműködés mindkét szereplő projektbeli jelenléte esetén nem lehetőség, hanem jogos elvárás az ajánlatkérő részéről, tehát szerződéses kötelezettségként határozandó meg a sikeres beruházás érdekében.

A FAKSZ kötelező bevonásának eseteit a Kbt. 27. § (3) bek. határozza meg, mely eseteken túl a FAKSZ be-

vonása ajánlatkérő mérlegelésén múlik. A FAKSZ feladatait a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 257/2018. (XII.18.) Korm. r. 21. §-a határozza meg, amely lényegében a közbeszerzési szakértelem biztosítására irányul a közbeszerzési eljárás során. Ezen jogszabályilag meghatározott feladatokon és felelősségi körökön túl a felek szerződéses szabadsága alapján a FAKSZ további közbeszerzési, vagy akár jogi jellegű szolgáltatásokra is megbízást kaphat ajánlatkérőtől.

A FAKSZ szaktanácsadói tevékenysége keretében ismerteti azon Kbt. és végrehajtási rendeletei által szabályozott követelményeket, amelyeket a nem közbeszerzési szakértelem körébe eső személyeknek és szervezeteknek a közbeszerzési tevékenységük során az általuk biztosított szakértelem körében be kell tartaniuk. A FAKSZ és a beruházás-lebonyolító viszonylatában ez akként értelmezendő, hogy a FAKSZ megadja a jogi lehetőségeket, ismerteti a jogi kötöttségeket és előírásokat, míg a beruházás-lebonyolító az adott közbeszerzési eljárás tárgyára, a konkrét beszerzési igényre vonatkoztatva megadja a szakmai inputokat, illetőleg rámutat azon döntési pontokra, amelyek a beruházás sikeres megvalósítása érdekében szükségesek az adott közbeszerzési eljárásban. Az alábbi táblában a legfőbb közbeszerzési jogintézményekkel jól érzékeltethető a két pozíció közötti klasszikus feladatmegosztás:

FAKSZ feladatok
Ajánlatkérőtől kéri az eljárás becsült értékének meghatározását, ismerteti az erre vonatkozó szabályokat. Felhívja a figyelmet a részekre bontás tilalmának szabályaira.
Meghatározza az eljárás rezsimjét, fajtáját, ez alapján ütemezi a közbeszerzési eljárást.
Ajánlatkérőtől adatszolgáltatást / döntést kér a szerződés típusára.
Ajánlatkérőtől adatszolgáltatást kér a közbeszerzés tárgyára, mennyiségére.

Beruházás-lebonyolítói feladatok
A becsült érték meghatározásához piackutatást / költségbecslést végez vagy szerez be.
A közbeszerzési eljárás ütemezését a projekt ütemtervébe illeszti.
Ajánlatkérő felé javaslatot tesz, egyeztet a szerződés típusát (pl. tételes elszámolású / átalányáras; tervezéssel együtt történő kivitelezés vagy külön szerződések stb.)
A műszaki dokumentumok (tervek stb.) alapján meghatározza a közbeszerzés tárgyát és a releváns mennyiségi adatokat, közreműködik a CPV kódok megadásában, adott esetben az opciós tételek egyeztetésében.

Ismerteti a részekre történő ajánlattételre vonatkozó szabályokat.
Ismerteti az alkalmassági és értékelési szempontok meghatározására vonatkozó szabályokat, javaslatot tesz a lehetséges szempontokra.
Ajánlatkérőtől bekéri a közbeszerzési eljárás műszaki leírását.
Megadja közbeszerzési eljárás eredményeként kötendő szerződésbe foglalandó közbeszerzési vonatkozású előírásokat. Ajánlatkérőtől bekéri (adott esetben elkészíti) a szerződés tervezetét.
Jóváhagyja (adott esetben elkészíti) a közbeszerzési eljárást megindító felhívást és – a műszaki leírás, műszaki tervdokumentáció és az árazatlan költségvetés kivételével – a közbeszerzési dokumentumokat.
Ismerteti a helyszíni bejárásra, kiegészítő tájékoztatás nyújtására stb. vonatkozó előírásokat.
A bírálat során biztosíthatja a közbeszerzési szakértelmet.
Jóváhagyja (adott esetben elkészíti) a bírálóbizottsági munkáról készült jegyzőkönyvet és az összegezést.
Ismerteti a tárgyalásos eljárásra, egyéb jogintézményekre vonatkozó rendelkezéseket.
A szerződésmódosítás jogi környezetét megvizsgálja, ismerteti a szerződésmódosításra vonatkozó közbeszerzési előírásokat, adott esetben előkészíti a szerződésmódosítást és a kapcsolódó hirdetményt.

Vizsgálja a részekre történő ajánlattétel lehetőségét, meghatározza a részeket, vagy a kizárás szakmai indokait.
Ajánlatkérővel egyeztetni és megadja az alkalmassági, értékelési szempontokhoz kapcsolódó műszaki-tartalmi inputokat.
Áttekinti a tervezőtől érkező tervdokumentációt, műszaki leírást, árazatlan költségvetést stb., szükség szerint intézkedik a hiányzó részek pótlására.
Megadja a közbeszerzési eljárás eredményeként kötendő szerződésbe foglalandó műszaki-szakmai vonatkozású feltételeket.
Műszaki adatot, információt szolgáltat a felhíváshoz.
Lefolytatja a helyszíni bejárást, műszaki-szakmai információt ad a kiegészítő tájékoztatásokhoz, koordinálja a kiegészítő tájékoztatáshoz szükséges válaszok előállítását.
Az ajánlatok műszaki-szakmai tartalmát értékeli.
Közbeszerzés tárgya szerinti szakterület képviselőjeként (adott esetben) részt vehet a bírálóbizottság munkájában.
Ajánlatkérő képviselőjeként részt vesz a tárgyaláson, a műszaki-szakmai szakértelmet biztosítja.
Észleli és jelzi a szerződésmódosítás szükségességét.

Jól látható, hogy a két funkció tevékenységei kiegészítik egymást, és a szabályos, eredményes eljárás érdekében nem nélkülözheti egyik a másikat. A két fél együttműködése folyamatos visszacsatoláson és kontrollon alapul. Kényelmes lenne ugyan, ha a FAKSZ egyszeri tájékoztatása alapján a beruházás-lebonyolító egyszeri adatszolgáltatása elegendő lenne például a felhívás mennyiségi adatainak, alkalmassági feltételeinek stb. meghatározásához, azonban ez a gyakorlatban nem működik, és egyik fél sem várhatja el, hogy elkerülhető a többszöri véleményezés, egyeztetés és visszacsatolás.

Az eredmény szempontjából akként közelíthetjük meg a kapcsolatot, hogy a jogszabály előírása alapján a

FAKSZ felelősséget vállal az eljárás – kizárólag közbeszerzési jogi szempontú – szakszerűségéért és a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályoknak való megfeleléséért, míg a beruházás-lebonyolító a teljes beruházás sikerességéért, megvalósításáért felel, melynek egyik kiemelten fontos szakasza a közbeszerzési eljárások lefolytatása. A FAKSZ felelőssége a jogszabály által meghatározott és jól körülhatárolható, míg – a jogszabályi háttérrel ismertető alcím alatt írtak okán, a szakmai szabályozók és a jogosultsági előírás hiányában – a beruházás-lebonyolító esetében a felelősségvállalás mértékét, módját az építetivel kötött szerződés

feltételei és annak mögöttes szabályozójaként a Ptk. határozza meg.

A fentiekből az is kitűnik, hogy a beruházás-lebonyolító akkor lehet sikeres a közbeszerzéssel érintett beruházásokkal kapcsolatos munkájában, ha alapvető közbeszerzési ismeretekkel maga is rendelkezik. Ennek elsajátításában segítséget jelent a Magyar Mérnöki Kamara által szervezett mesteriskola, a szakmai kamarák és szövetségek által szervezett konferenciák, oktatások, vagy épp a különböző közbeszerzési képzések sokasága. Fontos ugyanakkor szem előtt tartani a FAKSZ részéről, hogy a beruházás-lebonyolító – csakúgy, mint az ajánlatkérő –, nem (vagy csak igen ritkán) közbeszerzési szakember, ezért önmagában a jogi szabályozás ismertetése, közbeszerzési jogszabálytár vagy kiollózott szakaszok átadása nem feltétlen célravezető. A beruházás sikere érdekében együttműködésük a kölcsönös nyitottságon, a másik fél szakmai céljainak, prioritásainak megértésén és elfogadásán kell hogy alapuljon, mivel esetenként csak kompromisszumos megoldás és a kockázatok közös mérlegelése vezethet eredményre. A két szereplő együttműködésének hiánya, a felelősség indokolatlan hátrítása végső soron egymás akadályozásában is megnyilvánulhat, amely a projekt érdekeit, ütemezésének tartását veszélyezteti.

A beruházás-lebonyolító a közbeszerzési eljárások tervezésében

Ahogy fentebb arról már szó esett, a beruházás-lebonyolító csak kevés projektben vesz részt annak kezdetétől, megalapozásától. Ha mégis ilyen szerencsés helyzet áll elő, közreműködhet az ajánlatkérő közbeszerzési tervének összeállításában, a projekthez kapcsolódó beszerzési igények megfogalmazásában, és a beszerzési ütemterv projektcélok- és határidőket szolgáló felállításában, optimalizálásában. Ehhez legalább áttekintő jelleggel ismernie kell a közbeszerzési rezsimeket, értékhatárokat és eljárásfajtákra, közbeszerzési tárgyakra vonatkozó alapvető szabályokat, továbbá az egyes eljárásfajtákra irányadó becsülhető átfutási időket. Az egymásra épülő vagy összefüggő (köz)beszerzések ütemezésében, a műszaki és a finanszírozási szakaszok helyes tervezésében fontos szerepe lehet.

A beruházás-lebonyolító a közbeszerzési eljárás előkészítésében

Adott közbeszerzési eljárás előkészítése során a beruházás-lebonyolító a FAKSZ kiváló partnere lehet: együttműködésük az eljárás előkészítését igencsak meggyorsíthatja, és összeadott tudásuk a közbeszerzési eljárás sikerességét is megalapozhatja. A beruházás-lebonyolító piaci ismeretei hozzájárulhatnak a megfelelő eljárásfajta választásához, a becsült érték megalapozásához, műszaki ismeretei a megfelelő szerződéses típus kiválasztásához, a részajánlat-tétel, esetleg alternatív ajánlattétel helyes meghatározásához, adott esetben opciók meghatározásához, továbbá az alkalmassági és értékelési szempontrendszer kialakításához.

A beruházás-lebonyolító a közbeszerzési eljárás során az eljárásba bevont személyek egyike lehet. A Kbt. előírja, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítése, a felhívás és a közbeszerzési dokumentumok elkészítése, valamint az ajánlatok értékelése során és az eljárás más szakaszában az ajánlatkérő nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyeknek és szervezeteknek együttesen rendelkezniük kell a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai, közbeszerzési, jogi és pénzügyi szakértelemmel.⁶ Ajánlatkérő dönthet úgy, hogy a beruházás-lebonyolítóra bízta a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai szakértelem biztosítását az eljárás előkészítése, illetőleg az ajánlatok értékelése szakaszában. Előfordulhat az is, hogy a beruházás-lebonyolító nem rendelkezik a közbeszerzés tárgya szerinti speciális szakértelemmel, ez esetben a beruházás-lebonyolító meghatározza a szükséges szakértelmet, és szükség szerint közreműködhet ezen szakemberek felkérésében. Mindez az eljárás előkészítésével, lefolytatásával kapcsolatos koordinatív feladatait nem befolyásolja.

A közbeszerzési eljárás sikeressége nem önmagában az eljárás eredményességén, és az azt követő szerződéskötésen, hanem a szerződés kívánt eredményekkel történő teljesítésén, teljesíthetőségén múlik. Ennek garanciája a jól előkészített műszaki tartalom és szerződéses feltételrendszer. A megalapozott ajánlattétel, és az összevethető ajánlatok feltétele az egyértelmű, határozott és pontos műszaki tartalom. Beruházás-lebonyolító bevonása esetén ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok teljes körűségének, megfelelő-

⁶ Kbt. 27. § (3).

ségének felülvizsgálatát a beruházás-lebonyolító feladatául rendelheti. Szerencsés esetben a beruházás-lebonyolító képes a leendő ajánlattevők fejével gondolkodni, és átlátja, hogy a közbeszerzési előírások és műszaki tartalom milyen bizonytalanságokat, kérdéseket vehet fel. Előfordulhat, hogy ezen bizonytalanságok nem az ajánlattétel, hanem a teljesítés során jelentkeznek, szerződésmódosítási (tehát közbeszerzési-jogi), illetőleg műszaki, időbeli kockázatot jelentve a megvalósítás során. Cél ezek lehető legnagyobb mértékben történő kiküszöbölése.

A beruházás-lebonyolító meghatározza, megadja azon szakmai szempontokat, amelyek a szerződéstervezet összeállításához nélkülözhetetlenek. Ezek a teljesítési feltételek a műszaki tartalomhoz, szabványokhoz, speciális előírásokhoz, a munkaszervezéshez, pénzügyi és műszaki ütemezéshez, környezetvédelmi és szociális előírásokhoz stb. kapcsolódhatnak. A beruházás-lebonyolítónak ismernie kell a támogatásból megvalósuló projektek támogatási feltételeit, az ehhez kapcsolódó finanszírozási és határidőbeli, továbbá teljesítési szabályokat (mérőföldkövek, pénzügyi, számlázási feltételek, eredménydokumentumok stb.), melyeket a szerződéstervezet összeállítása során figyelembe kell venni. A finanszírozási lehetőségek és korlátok ismeretében meghatározza a kritikus pontokat, és ezekre a közbeszerzés intézményeivel megfeleltethető válaszokat keres (pl. opciók meghatározásával, feltételes közbeszerzéssel), melyhez a FAKSZ iránymutatása illetőleg együttműködésük szintén szükséges.

A versenytisztaság, az egyenlő elbánás és az esélyegyenlőség elvének érvényre juttatása a beruházás-lebonyolító és a FAKSZ közös felelőssége, természetesen az ajánlatkérői döntési jogkör megtartása mellett. Ennek érdekében a jogszerű, a szerződés tárgyára korlátozódó és a szerződés teljesítéséhez valóban szükséges alkalmassági feltételrendszer kialakítása közös feladatuk, csakúgy, mint a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontrendszer felépítése. Szerencsés, ha uniós finanszírozású projektek esetében a FAKSZ a jogszabályi és joggyakorlati lehetőségeken túl ismerteti a minőségellenőrzési gyakorlatot és elvárásokat is.

A beruházás-lebonyolító a közbeszerzési eljárás folyamatában

Ahogy fentebb már említettem, a beruházás-lebonyolító a bírálóbizottság tagjaként részt vehet annak munkájában, de ettől függetlenül is kaphat koordinátori feladatokat a közbeszerzési eljárás lefolytatásában, ekként pl. biztosíthatja az egyes eljárási cselekmények gyors, ütemezett végrehajtását, a felek közti kommunikációt, a projekt ütemtervhez igazodó határidőtartást.

A közbeszerzési szakterületen dolgozók számára ismert, hogy a kiegészítő tájékoztatások, adott esetben szükségessé váló módosítások, az előzetes vitarendezések, jogorvoslatok a közbeszerzési eljárások időütemezésében jelentős csúszásokat eredményezhetnek, nem beszélve egy nem tervezett megismételt eljárás időigényéről. Ezen kockázatok az alapos előkészítéssel javarészt kiküszöbölhetőek, azonban a legjobb szándék ellenére sosem eliminálhatóak, tekintettel a joggyakorlat folyamatos változására-fejlődésére, illetőleg az egyes jogszabályváltozásokat követő értelmezésbeli egyetértés kialakulásának szükségességére.

Függetlenül attól, hogy az előbbi címben ismertetett módon a beruházás-lebonyolító a bírálóbizottság tagjaként, vagy szakmai közreműködőként vesz részt a részvételi jelentkezések / ajánlatok értékelésében, a műszaki-szakmai kérdések megítélésére, ellenőrzésére jellemzően ő is felkérést kap. Az ezekkel kapcsolatos közbeszerzési „finomságokat” ismernie kell, hiszen sok esetben a műszaki gondolkodástól idegen szabályokkal kell működni. Így például ha részt vesz a helyszíni bejárásán, tudnia kell, hogy lényegesen eltérő szabályozás vonatkozik a konzultációs, illetőleg az anélküli helyszíni megtekintésre.⁷ A kiegészítő tájékoztatások egyeztetése, véglegesítése során a FAKSZ megfelelő tájékoztatásából tudnia kell, hogy a kiegészítő tájékoztatások megadása adott esetben felvetheti a felhívás ill. dokumentáció módosításának, adott esetben a felhívás visszavonásának következményét.⁸ Az előzetes vitarendezésben felvetett szakmai jellegű kifogásokra adott válasz körében a FAKSZ és ajánlatkérő képviselőjével közösen szükséges mérlegelniük a helytálló és elfogadható mértékű kockázatot tartalmazó választ.⁹ Az

⁷ Kbt. 56. §.

⁸ Kbt. 55. §, 56. §.

⁹ Kbt. 80. §.

ajánlattevőkkel kapcsolatos műszaki-szakmai alkalmassági feltételek vizsgálata körében szintén minden információt meg kell kapjon a helytálló következtetéshez: referencia körében egészen pontosan mi vizsgálandó, végzettségi követelmény egyenértékűsége milyen feltételekkel fogadható el, stb. Az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások megítélésénél jelentős szakmai segítséget nyújthat, álláspontját azonban a közbeszerzési előírások ismeretében kell megadnia.¹⁰ Tapasztalat, hogy amennyiben a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelmet biztosító bírálóbizottsági tag (vagy az értékelést végző ilyen szakember) nem kap kellően precíz és részletes iránymutatást egy árazott költségvetés, vagy épp a szakmai ajánlat értékeléséhez, a legjobb szakmai tudása szerint, de nem feltétlenül a közbeszerzési dokumentációban szereplő tételes előírások (pl. tételek, mennyiségek változtatásának, kiegészítésének lehetősége, tartalékkeret, nem árazott sorok kérdése stb.) figyelembe vételével fogja vizsgálni azokat.

A beruházás-lebonyolító szerepe a közbeszerzés útján létrejött szerződések teljesítése során

A beruházás-lebonyolító az építető megbízásából, annak javára és érdekében tevékenykedik a beruházás során. Ennek megfelelően, míg a közbeszerzési szakmai közreműködése a szerződéskötés után a szerződésmódosításokra és a teljesítéssel kapcsolatos adatszolgáltatások megtételére korlátozódik, a beruházás-lebonyolító szerepköre e szakaszban megnő. Koordinatív, projektmenedzseri jellegű tevékenységei a szerződés teljesítésének nyomonkövetése, számonkérése, illetőleg az építetői döntések előkészítése, a beruházási szereplők tevékenységének összehangolása, és a kockázatok kezelése irányában nyilvánulnak meg. Közbeszerzési szempontból a legfontosabb ezek közül a szerződésszerű teljesítés ellenőrzése, amelynek körében a Kbt. Ötödik részének szabályrendszere, azon belül is különösen a Kbt. 135. §, a szerződés teljesítésében részt vevők (alvállalkozók, szakemberek, illetőleg azok cseréje vonatkozásában) a Kbt. 138. §, továbbá a

szerződés módosítása tekintetében a 141. § szabályainak ismerete nélkülözhetetlen. Változatlanul hangsúlyozni kell, hogy a beruházás-lebonyolító önmagában nem válik közbeszerzési szakértővé a projekt jelenlegi fázisában sem, ennek megfelelően rögzítendő a felelősségi köre és jelzési kötelezettsége is. Ahhoz azonban, hogy a FAKSZ vagy ajánlatkérő felé jelzési kötelezettségét egyáltalán teljesíteni tudja, azzal is tisztában kell lennie, hogy a felmerülő körülmények arra okot adnak-e. Például rögzíteni kell, hogy egy anyagkiváltás, egy termódosítás, egy pótmunka elrendelés, adott esetben egy akadályközlés elfogadása, a tartalékkeret felhasználása szerződésmódosítási következménnyel járhat vagy sem, avagy tisztában kell lennie azzal, hogy egy alvállalkozói bejelentésben mit ellenőrizzen. Szintén ismernie kell az alkalmassági feltételként, avagy értékelési részszempontra bemutatott szakember, referenciát bemutató szervezet teljesítésben való részvételének, esetleges cseréjének, bevonása elmaradásának feltételeit akkor, amennyiben ennek ellenőrzésére feladatot kap szerződésében.

Különösen érzékeny kérdés a szerződésszerű teljesítéssel kapcsolatos ellenőrzési feladatok felelősének meghatározása ajánlatkérői oldalon a Közbeszerzési Hatóság szerződés-ellenőrző tevékenysége ismeretében.¹¹ A szerződésszerű teljesítés ellenőrzése ugyanis nem pusztán a műszakilag megfelelő teljesítést jelenti, amennyiben a közbeszerzési eljárás során a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempont körében különböző minőségi részszempontok is értékelésre kerültek. Ebben a körben a szociális, környezetvédelmi és innovatív tulajdonságok, készletbiztonsági, forgalmazási stb. feltételek értékelésére is sor kerülhetett, amelyek nemcsak ajánlattételhez kapcsolódó, hanem a szerződés teljesítése során is kötelezően betartandó követelmények. Amennyiben ezek igazolt ellenőrzésére nem kerül sor a szerződés teljesítése során, az ajánlati vállalkások kiüresednek, mely ellentmondásban áll a Kbt. értékelésre vonatkozó szabályrendszerével,¹² és indirekt módon az esélyegyenlőség és a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvével is.

¹⁰ Kbt. 72. §.

¹¹ Lásd: a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának a Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X.27.) Korm. rendelet; <https://bit.ly/3eSy8f6>.

¹² Kbt. 76. § (5) „[...] Az ajánlatkérő nem alkalmazhatja a legalacsonyabb ár szempontját egyedüli értékelési szempontként tervezési, mérnöki és építészeti szolgáltatások, valamint építési beruházások esetében. [...]”.

Összefoglaló

A fentiekben rámutattam azon legfőbb közbeszerzési jogintézményekre, ahol a beruházás-lebonyolító kapcsolódik a közbeszerzési folyamatokhoz, egyúttal találkozik a közbeszerzés tárgya szerinti, valamint a közbeszerzési szakértelem. A közbeszerzési eljárási cselekmények sokaságából szükséges megragadni és rögzíteni a beruházás-lebonyolító és a FAKSZ / közbeszerzési szakértelmet biztosító személy részletes és pontos feladatait. A két funkció – sőt, a beruházási sze-

replők sokasága – közötti precíz feladat- és felelősségkiosztás a jó együttműködés garanciája, egyúttal a sikeres beruházás záloga is lehet. Ez az építető, az ajánlatkérő áttekintését, tudatos projektszervezését igényli. Önmagában azonban a rögzített szabályrendszer mit sem ér, ha a szereplők között a tényleges együttműködés, a proaktív (együtt)gondolkodás nem működik.

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFYELŐ • HIRDETMÉNYEK • HATÁROZATOK

Folyamatosan frissülő applikációnknak már több mint 6000 felhasználója van. Ha praktikus és sokoldalú segítségre van szüksége a közbeszerzések világában, töltse le Ön is a Napi Közbeszerzést!



Mintapéldány a közbeszerzésben Sample in public procurement

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

DOI: 10.37371/KEP.2021.5.5

Címszavak: közbeszerzés, mintapéldány, alkalmasság, szerződés teljesítés, eljárási cselekmények

Absztrakt

A cikk célja annak bemutatása, hogy milyen jogi keretek között kérhető be mintapéldány egy közbeszerzési eljárás során, és hogy a jogi szabályozás milyen feltételeket, következményeket és lehetőségeket határoz meg a választott jogintézménytől függően.

Abstract

The purpose of this article is to present the legal framework within which a sample may be requested in a public procurement procedure and the conditions, consequences and possibilities set out in the legislation, depending on the legal institution chosen.

Bevezető

A cikkben azt mutatjuk be, hogy a Kbt. alapján mely jogintézményeken keresztül, hogyan lehet és szabad bekérni mintapéldányt, milyen jogkövetkezményei vannak ajánlatkérő döntésének a jogintézmény kiválasztását illetően, milyen összefüggések, lehetőségek és korlátok állnak fenn az eljárásban résztvevők cselekményei tekintetében a mintapéldány bekérésére vonatkozó választott jogintézmény szerint.

A cikkben a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.), a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: Alkalmassági rendelet), illetve a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) vonatkozó rendelkezéseit és azok összefüggéseit ismertetjük, utalva a kapcsolódó döntőbizottsági és bírósági álláspontra.

A közbeszerzési irányelvek az elektronikus kommunikáció szabályai között „fizikai vagy méretarányos modell”, az Alkalmassági rendelet „mintapéldány” elnevezést tartalmazza, de a gyakorlatban „termék-minta”, „mintatermék”, „referenciatermék” elnevezésekkel is találkozhatunk, a cikk hátralévő részében a „mintapéldány” kifejezést használjuk.

Általános kérdések

Az ajánlatkérőnek számos tényezőt kell mérlegelnie a mintapéldány előírására vonatkozó döntését megelőzően.

A mintapéldány bekérésének leggyakoribb indoka, hogy az ajánlatkérő a beszerzés céljához, a beszerezni kívánt termék funkciójához szükséges tulajdonságokról közvetlenül, „megnyugtató módon”, a „saját szemével” győződjön meg, miszerint a termék valóban létezik és valóban rendelkezik azokkal a tulajdonságokkal, amelyek a beszerzési igény kielégítéséhez szükségesek. Érvként szokott elhangozni az is, hogy a mintapéldány bekérésével megelőzhető az az időbeli kockázat, hogy egy hosszadalmas közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés nem vagy hibásan teljesül.

A mintapéldány bekérése kapcsán különböző célok és érdekek ütköznek, ahol a mintapéldány bekérésének jogszerű lehetősége találkozik az alapelvek rendszerével.

A mintapéldánnyal szembeni ellenérvként szokott elhangozni, hogy bekérése valójában az adott, beszerezni kívánt termék meglétének követelményét jelenti már az ajánlattételi határidőre, míg egyes több szakaszból álló közbeszerzési eljárások esetében akár a részvételi határidőre (továbbiakban együttesen ajánlattételi határidő), azaz a mintapéldány előírása determinálja a meg-

ajánlott termékek és a potenciális ajánlattevők körét.

A mintapéldány megkövetelése befolyásolja a közbeszerzési eljárás iránt érdeklődők számosságát, a potenciális gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásban való részvételre vonatkozó döntését, mivel a mintapéldány benyújtásának kötelezettsége azt is jelenti, hogy a gazdasági szereplő rendelkezik azzal a gyártási és/vagy kereskedelmi, illetve ezzel együtt finanszírozási kapacitással, ami az ajánlatkérő előírásának megfelelő mintapéldány ajánlattételi határidőre való rendelkezésre állásához szükséges. A mintapéldány különösen a mikro-, kis- és középvállalkozásokat érinteti hátrányosan, mivel esetükben a kisebb raktározási potenciál, a korlátos előfinanszírozási lehetőségek akadályai lehetnek a mintapéldányok benyújtásának.

A mintapéldány összefüggésben van az innovációval is, hiszen ez utóbbi – többek között – egy „új vagy jelentős mértékben továbbfejlesztett termék” beszerzését jelenti (Kbt. 3. § 12. pont), azaz mindenféleképpen egy olyan termék beszerzését, amely az ajánlattétel pillanatában még nem létezik. Ezért ajánlatkérőnek arra tekintettel is mérlegelnie kell a mintapéldány előírását, hogy beszerzésével támogatni kívánja-e az innovációs folyamatokat.

A mintapéldány kézzel fogható terméként adhat egyfajta biztonságérzetet, ugyanakkor a közbeszerzési eljárásban rendelkezésre bocsátott mintapéldány sem garantálja hetekkel, hónapokkal, akár évekkel később a szerződésszerű teljesítést, azaz a ténylegesen leszállított termék megfelelőségét, viszont akadályozhatja az ajánlatok számosságát, és ezáltal a valóban legjobb ár-értékű ajánlat kiválasztását az ajánlatkérő számára.

A mintapéldány benyújtásának szükségessége különösen akkor kérdőjeleződhet meg, ha az ajánlatkérő olyan tulajdonságokat ír elő vagy kíván vizsgálni, amelyek az adott termék jogszerű előállításához és forgalmazásához követelményként „amúgy is szükséges” (pl. CE jelölés megszerzéséhez követelmény), vagy éppen egyéb, „egyszerűbb” módon hitelesen igazolhatóak (pl. gyártói dokumentáció), vagy éppen átlagosnak mondható tömegtermék (pl. írószer) a beszerzés tárgya.

Ugyanakkor vannak olyan ágazatok (pl. egészségügy), ahol az ajánlatkérő felelősségének fokozottabb mértéke miatt elfogadottabb a mintapéldány előírása, hiszen egy szerződés hibás teljesítése súlyosabb következményekkel járhat, ahol a szankcionálás vagy a jótállás,

szavatosság jogintézményei kevésbé alkalmasak a következmények megelőzésére, elhárítására.

Végül még egy mérlegelési körülményt érdemes megemlíteni, ez pedig a környezetvédelmi vonatkozás: a mintapéldány nem a szerződés teljesítését jelenti, nem a végfelhasználás terméke; azzal, hogy valamennyi ajánlattevő részéről kötelező a mintapéldány benyújtása, valójában olyan „felesleges” gyártási, szállítási, vizsgálati, megőrzési és/vagy hulladékkezelési folyamatokat generál, amelyeknek eredményeként „felesleges” termékek keletkeznek, így a mintapéldány valójában környezetterhelési tényezőként is jelentkezik.

A mintapéldány bekérésére a közbeszerzési eljárásban *különböző jogintézmények keretei* között van lehetőség:

1. a beszerzés tárgyára tett ajánlat részeként,
2. műszaki alkalmassági követelményhez kapcsolódóan,
3. értékelési részzemponthoz kapcsolódóan,
4. szerződéses feltételhez kötötten.

A közbeszerzési szabályozás különböző jogintézményként kezeli a beszerzés tárgyához kapcsolódó műszaki leírásra benyújtott szakmai ajánlatot, az alkalmasság vizsgálatát és ennek igazolási módját, illetve az értékelési részzempontra tett vállalás és ennek igazolási módját. De miért lényeges a mintapéldány bekérésére kiválasztott jogintézmény egyértelmű beazonosítása?

A választott jogintézménytől függően a mintapéldány eltérő célt szolgál, különbözőek a jogi követelmények, az igazolási módok, a rendelkezésre álló lehetőségek a hibák, illetve hiányosságok korrigálására, de eltérő kihatással vannak az ajánlati kötöttségi szabályok, más a jogkövetkezmény az ajánlat érvényességére, a szerződésmódosítás jogszerűségére. Így az egyes jogintézmények előnyöket és hátrányokat egyaránt hordoznak magukban.

Ahhoz, hogy a mintapéldányhoz kapcsolódó részletes szabályozás átláthatóvá váljon, először a fenti jogintézményeket határoljuk el.

Ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként köteles műszaki leírást készíteni, amely a beszerzés tárgyára, azaz a szállítandó termékkel szemben támasztott követelményeket tartalmazza. A Kbt. 3. § 37. pontja alapján a beszerzés tárgyára, valamint a műszaki leírásban és a szerződéses feltételekben foglalt ajánlatkérői előírásokra tett ajánlat a szakmai ajánlat. A minta-

példány, mint a szakmai ajánlat része, a beszerzés tárgyával összefüggésben a „mit” és „milyet” kérdésekre válaszol, a mintapéldány maga lesz a szakmai ajánlat vagy a szakmai ajánlat fizikai megtestesülése.

Az alkalmassági követelmény, mint kiválasztási szempont előírása a gazdasági szereplő személyéhez kapcsolódik, a gazdasági szereplő adott szerződés teljesítésére való képességét (azaz alkalmasságát) vizsgálja, az „alkalmas vagyok a szerződés teljesítésére” kérdésre válaszol. A referencia, a szakemberek, gépek/berendezések bizonyítási eszközök között kissé rendszeridegennek tűnhetnek a termékkel kapcsolatos igazolási módok, így a mintapéldány bekérése is. Ugyanakkor az alkalmasság jogintézményén belül a mintapéldány előírása arra irányul, hogy a gazdasági szereplő bebizonyítsa, képes a szerződés teljesítése során olyan termék szállítására, amely megfelel az alkalmassági követelmény vonatkozásában előírt feltételeknek.

A szakmai ajánlattól és az alkalmassági követelménytől különbözik a nyertes ajánlattevő kiválasztására irányuló szempontrendszer kialakításának jogintézménye, amely „vállalok többet”, „milyen többetet vállalok”, „miben vagyok jobb” jellegű kérdésekre válaszol. A mintapéldány valamely értékelési részszemponttra tett vállalás igazolásaként a legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempontokhoz kapcsolódhat, amikor is a minimum követelmények közé nem tartozó, előnyös többlettulajdonságok/többletvállalások megajánlását vagy éppen a megajánlás hiányát igazolja. Ezért nemcsak a szakmai ajánlat – alkalmasság, az alkalmasság – értékelés viszonyában kell ügyelni a jogintézmények különválasztására, hanem a szakmai ajánlat – értékelési szempontrendszer viszonyában is.

A szerződéses feltételként történő előírás alatt a fenti jogintézmények kapcsolatát mutatjuk be a szerződésteljesítési szakaszban, illetve a Ptk. 6:228-229-230. § szerinti megtekintésre vétel, próbára vétel, minta szerinti vétel lehetőségét ismertetjük.

Mintapéldány előírásával szembeni elvárások – előkészítési szakasz

A Kbt. 28. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárását *megfelelő alapossággal* kell előkészítenie, amely során biztosítani kell a gazdasági szereplők számára a műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlat-

adás lehetőségét, és egyúttal a szerződésmódosítások megelőzését.

A megfelelő alaposságú előkészítés részeként az ajánlatkérő részéről szükséges annak körültekintő felmérése és átgondolása, akár piackutatás akár előzetes piaci konzultáció keretei között is, hogy

- a mintapéldány bekérése mennyire lehet akadályozó körülmény a gazdasági szereplők számára a közbeszerzési eljárás során való részvételben (pl. idő, költség), mert adott esetben minőségi ajánlatoktól eshet el ajánlatkérő,
- a mintapéldány valóban létezik, a gazdasági szereplők számára elérhető, az ajánlattételi határidő alatt előállítható, legyártható, beszerezhető és az ajánlatkérő számára leszállítható,
- mintapéldány bekérése valóban szükséges vagy a termék megfelelőségéről való hiteles meggyőződés más módon (pl. címke, egy részletes műszaki dokumentáció, gyártói igazolás, fénykép, prospektus, minőségtanúsítvány) is biztosítható,
- a mintapéldány bekérésével kapcsolatos előnyök meghaladják-e a hátrányokat, azaz összességében valóban indokolt a mintapéldány bekérése.

Az előkészítési szakaszban ajánlatkérőnek a beszerzési igénnyel összhangban javasolt mérlegelni a mintapéldány bekérésének célját, az egyes jogintézmények előnyeit és hátrányait, következményeit a bírálati és a szerződéses szakaszra, lemodellezni a mintapéldánnyal szembeni elvárásokat, az ellenőrzési és dokumentálási folyamatokat. Az előkészítési szakasz során hozott döntések ugyanis befolyással lesznek az ajánlattételi, a bírálati szakaszra, illetve a szerződés teljesítési szakaszára.

Ajánlatkérőnek fokozott gondossággal kell eljárnia a tekintetben is, hogy a gazdasági szereplők számára egyértelmű legyen a választott jogintézmény, a mintapéldánnyal szemben elvárt azon minimumkövetelmények, amelyek az ajánlat érvénytelenségét, az ajánlattevő alkalmatlanságát okozzák, illetve az értékelés során többletértéket jelentő előnyösebb tulajdonságok.

A három jogintézmény célja és tartalma eltérő, ezért a jogintézmények keretében becsatolt mintapéldány célja

és jogi státusza is eltérő. Az egyes jogintézmények előírására eltérő jogi szabályozás vonatkozik. A közbeszerzés tárgyára vonatkozó követelményeket a Kbt. X. fejezete és az Alkalmassági rendelet VII. fejezete, a mintapéldányra mint alkalmassági követelmény igazolási módjára a Kbt. 65. § és az Alkalmassági rendelet IV. fejezet 5. pontja, az értékelési rész-szempontok meghatározására a Kbt. 76. § rendelkezései az irányadóak.

A közbeszerzési szabályozás tartalmaz előírásokat az egyes jogintézmények elkülönítésére (pl. az értékelési részszempont és az alkalmassági követelmény – Kbt. 76. § (6) bekezdés d) pont), de gyakorlatban mégis akkor merül fel a mintapéldány bekérésének problematikája, amikor az ajánlatkérő a különböző jogintézményeket ugyanarra a mintapéldányra alkalmazza, akár oly módon, hogy áthivatkozik a másik jogintézményre, akár úgy, hogy szó szerint megismétli a másik jogintézmény előírásait. Ezért az adott jogintézmény követelményrendszerének meghatározása során javasolt mellőzni olyan kifejezések használatát, amelyek egy másik jogintézményre utalhatnak vagy áthallást eredményezhetnek, mint pl. értékelés esetében a „szakmai ajánlat”, „ajánlat bírálata”, „legyen alkalmas” kifejezések, alkalmasság esetében a „műszaki leírás”, „műszaki ajánlat” kifejezések.

Az előírásokat javasolt abból a szempontból is áttekinteni, hogy ne legyenek félreértelmezhetőek, ne tartalmazzanak gumifogalmakat, többféleképpen értelmezhető kifejezéseket és adott esetben akár definíciós lista készüljön. Gyakori,¹ hogy az ajánlatkérő és az ajánlattevő között a közbeszerzési dokumentumok tartalmára vonatkozó téves értelmezések képezik a jogvita alapját, ahol a kérelmet elbíráló szervezetnek nem is annyira a közbeszerzési jogintézmények alkalmazásának jogszerűségét, hanem az ajánlatkérő által használt fogalmak, kifejezések egyértelműségét kellett vizsgálnia. Még ha végül megállapításra is került, hogy a vitatott fogalom ágazat-szakmai szempontból egyértelmű volt, a jogorvoslati eljárás időtartama késleltette és bizonytalaná tette az ajánlatkérő beszerzési igényének megvalósulását. Szem előtt kell tartani, hogy a

szakmai evidenciának tekintett kifejezéseken is vita lehet az ajánlatkérő és az ajánlattevő között, ha az ajánlat nyertessége a tét.

A közbeszerzési dokumentumokban egyértelműen meg kell határozni a mintapéldánnyal szemben támasztott követelményeket, egyértelműen megjelölve azokat a minimumkövetelményeket, amelyet a mintapéldálynak legalább teljesítenie kell, és amely valamelyikének hiánya az ajánlat érvénytelenségét okozza. A követelményjegyzéket fokozott gondossággal szükséges összeállítani, mivel a közbeszerzési dokumentumokra is beálló ajánlati kötöttség szabályai alapján attól a későbbiek során nem térhet el, se több se kevesebb követelményt nem vizsgálhat a mintapéldány vonatkozásában, a vizsgálat rögzített módjától és folyamatától nem térhet el.² Egyértelműen szerepeltetni szükséges, hogy hány darab mintapéldányt kell benyújtani, és célszerű ismertetni, hogy a több mintapéldány bekérésének mi a mögöttes célja: pl. szűrőpróbaszerű kiválasztás több azonos mintapéldányból, vagy az egyik példány vizsgálati célt szolgál, a másik a megőrzési kötelezettség teljesítését. Amennyiben az ajánlatkérő több mintapéldány bekérésében gondolkodik, minden esetben mérlegelendő annak valódi szükségessége.

Az ajánlatkérő beszerzési igényével összhangban a műszaki leírásnak objektív módon kell tartalmaznia a beszerzés tárgya rendeltetésének ismertetését, ajánlatkérő műszaki elvárásait, mennyiségi és minőségi jellemzőit, a *szakmai ajánlattal szemben* elvárt követelményeket. A műszaki elvárásokat az alapelvekre tekintettel kell megfogalmazni, különös tekintettel a verseny tisztasága, az egyenlő elbánás és az esélyegyenlőség biztosítására. Találhatunk arra vonatkozó jogesetet,³ ahol az ágazati sajátosságokra való tekintettel bizonyos szubjektív körülmények előírása is elfogadott volt, pl. egészségügyi szektor beszerzései, azonban ajánlatkérőnek ez esetben is törekednie kell a lehető legpontosabb megfogalmazásra. Ajánlatkérőnek a közbeszerzési dokumentumok tartalmát azért is szükséges teljeskörűen és megfelelő alaposággal összeállítania,

¹ Kfv.III.37.162/2018/5.

² D.390/17/2019.

³ D.432/11/2019.

mert a gazdasági szereplőkkel nem közölt feltételek jogszerűen nem válhatnak a feltételrendszer részévé.⁴

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.409/18/2018. sz. ügyben az előkészítési szakaszt kifogásolta, amikor is ajánlatkérő nem határozta meg a vizsgálat módszerét, illetve egyes műszaki követelményeket, és hiányos műszaki leírást bocsátott a gazdasági szereplők részére, továbbá nem megfelelőnek ítélte ajánlatkérő azon eljárását, hogy a bírálati szakasz lezárása során ismertette azokat a műszaki jellemzőket, amelyeket vizsgált.

Amennyiben ajánlatkérő a mintapéldányt szakmai ajánlat részeként kéri rendelkezésre bocsátani, de funkcionális, illetve teljesítmény paraméterek helyett konkrét gyártó, gyártmány elnevezést ad meg példaként (ún. referenciaterméket jelöl meg), akkor az Alkalmassági rendelet 46. § (3) bekezdés alapján az általános szabályok szerint szükséges az egyenértékűség vizsgálata, azaz a „vagy azzal egyenértékű” kifejezés megjelenítésén túl az egyenértékűségi vizsgálat alapját képező tulajdonságok megadása is kötelező. A Kúria álláspontja⁵ szerint konkrét gyártó-, gyártmányjelölés hiányában nincs helye az egyenértékűségi vizsgálatnak.

A mintapéldány *műszaki alkalmassági követelmény* igazolási módjaként is előírható.

Az Alkalmassági rendelet 21. § (1) bekezdés h) pontja alapján árubeszerzés esetében az ajánlattevőknek, illetve a részvételre jelentkezőknek *„a szerződés teljesítéséhez szükséges műszaki, illetve szakmai alkalmasságának igazolása - figyelemmel annak jellegére, mennyiségére, rendeltetésére - előírható*

h) a beszerzendő áru leírásával, mintapéldányának, illetve fényképének bemutatásával, amelynek hitelességét az ajánlatkérő felhívására igazolni kell.”

Az Alkalmassági rendelet alapján fő szabály szerint mintapéldány kizárólag árubeszerzés beszerzési tárgy esetén írható elő, ugyanakkor a közbeszerzési szabályozás alapján egyes esetekben (pl. koncessziós beszerzési tárgyak rugalmasabb szabályozása) lehetővé teszi az általános esetkörökön kívüli alkalmassági követelmény előírását, így a mintapéldány más beszerzési tárgyak esetén is előfordulhat. Tekintettel arra,

hogy a jogszabályhely a leírást, a mintapéldányt és a fényképet egymást helyettesítő variációként jeleníti meg, az ajánlatkérőnek egyértelműen jeleznie kell, hogy mintapéldány benyújtását kéri.

Az Alkalmassági rendelet, illetve a 2014/24/EU irányelv XII. mellékletének megfogalmazása okoz értelmezési nehézséget a műszaki alkalmassági követelményre becsatolt mintapéldány jogi státuszát illetően: az Alkalmassági rendelet a „beszerzendő áru”, az irányelv a „szállítandó termék” kifejezést tartalmazza, amely azt sugallja, hogy az alkalmassági követelmény igazolási módjaként valójában a megajánlott termék egy mintapéldányát kell becsatolni. A közbeszerzési szabályozás viszont egyértelmű különbséget tesz a szakmai ajánlat és az alkalmassági követelmény között. A két jogintézmény elhatárolását emelte ki a Közbeszerzési Döntőbizottság is a D.232/18/2018. sz. határozatában, mely szerint *„a szakmai ajánlatot és az alkalmasság feltételrendszerét és annak igazolási módját nem lehet összemosni, azokat egymástól elkülönülő ajánlati elemekként kell az ajánlattevőknek és az ajánlatkérőknek is kezelniük”*.

A Kbt. 65. § (3) bekezdés alapján az alapelvek tiszteletben tartása mellett az ajánlatkérő legfeljebb a szerződés teljesítéséhez tényleges szükséges feltételek mértékéig írhat elő alkalmassági követelményt, amelyet a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia. Azt a műszaki alkalmassági követelményt, amelynek igazolási módja a mintapéldány lesz, az eljárást megindító felhívásban pontosan meg kell jelölni. A műszaki alkalmassági követelmény megjelölése mellett egyúttal meg kell határozni az alkalmassági minősítés feltételrendszerét: a mintapéldánnyal összefüggésben milyen tulajdonságok, milyen körülmények megléte, illetve hiánya vagy ezek milyen mértékű fogyatékosága zárja ki, hogy a gazdasági szereplő a szerződés teljesítésére alkalmasnak minősüljön.

A Kbt. 65. § (7) bekezdése alapján mintapéldány esetében is lehetőség nyílik kapacitást biztosító szervezet/személy igénybevételére, gyakran a termék gyártója bocsátja a gazdasági szereplő rendelkezésére a mintapéldányt.

⁴ D.382/19/2018.

⁵ Kfv.III.37.162/2018/5.

Az *odaítélési szempontok* kialakítása során előírás, hogy a szerződés tárgyához kapcsolódó értékelési részszerzőpontokat határozzon meg ajánlatkérő, az értékelési részszerzőpontok valamilyen mennyiségi vagy szakmai szerzőpontokon alapuló objektív értékelést biztosítsanak és megfeleljenek az alapelveknek (Kbt. 76. § (6) bekezdés). Az értékelési részszerzőponttal összefüggésben bekért mintapéldány esetén egyértelműen el kell határolni a minimumkövetelményeket, illetve azokat a tulajdonságokat, amelyek előnyt jelentenek az értékelés során, ez esetben az előnyt jelentő tulajdonságok valamelyikének hiánya majd nem okozza az ajánlat érvénytelenségét, csak az értékelés során kisebb vagy 0 pontszámot eredményez. Ezenkívül meg kell határozni az értékelés szabályait: mit és hogyan pontoz az ajánlatkérő, milyen súlyszámokkal. Amennyiben az ajánlatkérő több mintapéldányt kér be az értékelési részszerzőpontokhoz kapcsolódóan, akkor az értékelés részszerzőszabályai között arra is ki kell térni, hogy a pontszámok milyen módszertannal oszlanak meg a mintapéldányok között, (pl. alszerzőpontok meghatározásával vagy a pontszámok átlagolásával).

Összességében bármelyik jogintézményt választja ajánlatkérő, az alkalmazott jogintézménynek pontosan körülhatároltnak, a követelményrendszernek szakmailag indokolhatónak, objektívnek, átláthatónak, egyértelműnek, teljesíthetőnek és ellenőrizhetőnek kell lennie.

A mintapéldánnyal szemben támasztott követelményeken túl az ellenőrzés folyamatát is szabályozni szükséges, amelyet a lentiekben ismertetünk.

A mintapéldány *rendelkezésre bocsátásának módja* attól függ, hogy a mintapéldány elektronikus úton továbbítható-e. Amennyiben a mintapéldány elektronikus úton nem továbbítható, akkor a mintapéldány benyújtása során nem kötelező az elektronikus kommunikáció, illetve az EKR alkalmazása, azonban az ajánlatkérőnek ennek okát majd az ajánlatok elbírálásáról készített összegezésben fel kell tüntetnie (Kbt. 41/C. § (1) bekezdés d) pont, (2) bekezdés). Fontos kiemelni, hogy az elektronikus kommunikáció mellőzése kizárólag a mintapéldány rendelkezésre bocsátására vonatkozik, a közbeszerzési eljárásban az elektronikus kommunikáció teljeskörűen nem mellőzhető csak arra való hivatkozással, hogy mintapéldányt kell benyújtani.

Ezzel összefüggésben az ajánlatkérőnek a közbeszerzési dokumentumokban azt is meg kell határoznia, hogy az elektronikus kommunikáció mellőzése esetén milyen kommunikációs módot fogad el. A Kbt. 50. § (2) bekezdése alapján, ha a mintapéldány benyújtása során nem kötelező az elektronikus kommunikáció, illetve az EKR alkalmazása, a közbeszerzési eljárást megindító felhívás kötelező tartalmi elemét képezi az ajánlatok/részvételi jelentkezések felbontása idejének és helyének, az ajánlatok felbontásán jelenlétre jogosultaknak pontos meghatározása, illetve a közbeszerzési dokumentumokban meg kell határozni a mintapéldány rendelkezésre bocsátásának módját és határidejét, összhangban az elektronikus közbeszerzéssel összefüggő szabályozással.

Ajánlattétel, bírálat és értékelés problematikája

Az ajánlattételi szakaszban az ajánlattevőnek a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott előírások szerint kell elkészítenie az ajánlatát (Kbt. 66. § (1) bekezdés), amely értelemszerűen a mintapéldánnyal szemben támasztott követelményekre is vonatkozik.

Az ajánlattétel szakaszában a gazdasági szereplőktől elvárható kötelezettség, hogy a mintapéldányra vonatkozó előírásokat a közbeszerzési jogszabályokkal összhangban értelmezzék: átlássák, hogy az ajánlatkérő mely jogintézmény keretei között kéri benyújtani és ez hogyan befolyásolja cselekvési lehetőségeiket. Javasolt gazdasági szereplők számára annak gondos mérlegelése is, hogy az ajánlatkérő által megfogalmazott valamennyi követelmény, a vizsgálati folyamat valamennyi mozzanata valóban egyértelmű-e számukra, és szükség esetén inkább *kiegészítő tájékoztatást* kérjenek az egységes értelmezésről való meggyőződés érdekében. A gazdasági szereplőknek nemcsak a közbeszerzési jogintézmények helyes alkalmazására kell figyelemmel lenniük, hanem a beszerzési igény ágazat-szakmai jellegére is, és adott esetben szükséges ágazat-szakmai szakértelem bevonásával értelmezni az ajánlatkérő által előírt követelményeket.

A kiegészítő tájékoztatás-kérés fontos szerepet játszik, mivel az ajánlati kötöttség beálltát követően az ajánlatkérő a saját feltételrendszeréhez, az ajánlattevő a saját ajánlatához kötve van, a közbeszerzési dokumentumok, illetve az ajánlat elkészítése során hozott hibás vagy elmulasztott döntések, illetve cselekmények a közbeszerzési eljárás bírálati szakaszában korlátok

között korrigálhatóak, és a bírálati szakasz végén egy esetleges érvénytelenítő döntéssel szemben a közbeszerzési dokumentumok jogszerűsége, félreérthetősége már nem lesz vitatható az ajánlattevő részéről.⁶ A kiegészítő tájékoztatás-kérés egy olyan mérőföldkő, ahol a pontosítást vagy magyarázatot igénylő tartalom egyértelműsíthető a későbbi jogviták megelőzése érdekében, ennek elmaradása a gazdasági szereplő terhére esik.⁷

Az ajánlattételi szakaszban felmerülhet a *közbeszerzési dokumentumok módosításának igénye*, amely esetben a Kbt. 55. § (6) bekezdésében foglalt korlátozásokra tekintettel kell lenni: mivel a mintapéldány rendelkezésre bocsátási kötelezettsége jellemzően jelentős döntési tényező a közbeszerzési eljárásban való részvételre, nagy valószínűséggel a mintapéldányra vonatkozó kötelezettség bármely irányú megváltoztatása jelentős módosulásnak fog minősülni.

Ha a mintapéldány fizikai vagy méretarányos modelljének leadása szükséges, akkor az ajánlattételi szakaszban a gazdasági szereplőt terheli annak felelőssége és a következmények viselése, hogy a mintapéldány az ajánlatkérő által előírt helyszínen az előírt határidőig átadásra kerüljön akár személyes leadással, akár postai úton vagy futárszolgálat igénybevételével.

A mintapéldány ajánlatkérő részére történő fizikai rendelkezésre bocsátásának határideje attól függ, hogy az ajánlatkérő mely jogintézmény részeként kéri benyújtani, illetve melyik eljárási típus melyik szakaszához kötődik. E tekintetben nincs különbség az általános szabályoktól. A beszerzés tárgyára tett szakmai ajánlat részeként, illetve értékelési részszerponthoz kapcsolódó igazolási módként a mintapéldányt a (végleges) ajánlattételi határidőre kell benyújtani. Tárgyalás tartása esetén lehetséges kizárólag a végleges ajánlattételi határidőhöz kötődően vagy amennyiben olyan minimális tartalom igazolására szolgál, amelynél az ajánlatkérő kizárta a tárgyalás lehetőségét, akkor az alap ajánlattételi határidőre kérni. Ha a mintapéldány kizárólag az alkalmassági követelménynek való megfelelés igazolására szolgál, főszabály szerint az ún. kétlépcsős bírálat esetén a bírálat második szakaszában (Kbt. 69. § (4) bekezdés), a kétlépcsős bírálat mellőzése esetén (pl. Kbt. 114/A. §) az ajánlattételi határidőre kell

benyújtani, vagy egyedi esetben ettől eltérően (pl. Kbt. 69. § (7) bekezdés). Kétszakaszos eljárásban pedig a körülményektől függően vagy a részvételi (pl. Kbt. 69. § (8) bekezdés, Kbt. 82. § (5) bekezdés) vagy az ajánlattételi szakaszhoz (pl. Kbt. 84. § (1) bekezdés d) pont) kapcsolódóan kell benyújtani.

A *bírálati szakasz* megkezdését követően a Kbt. 69. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlat/részvételi jelentkezés (továbbiakban együtt: ajánlat) megfelel-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, és szükség esetén alkalmaznia kell a Kbt. 71. § szerinti hiánypótlás, felvilágosításkérés jogintézményét.

A bírálati szakaszban az ajánlatkérő köteles megvizsgálni, hogy a mintapéldány:

- szakmai ajánlat részeként történt benyújtás esetén megfelel-e a közbeszerzési dokumentumokban előírt követelményeknek, egyenértékűség igazolása esetén az egyenértékűségi paramétereknek,
- műszaki alkalmassági követelmény igazolási módjaként igazolja-e az előírt követelményeknek való megfelelést,
- értékelési részszerponthoz összefüggésben pedig alátámasztja-e az ajánlattevő vállalását.

A bírálati szakasz központi kérdése, ami egyúttal a legtöbb jogvitát okozza, hogy a mintapéldány hiánya, hiányossága milyen viszonyban áll az ajánlati kötöttség, a hiánypótlási lehetőség és az érvénytelenség kérdéskörével. A mintapéldánnyal összefüggésben legtöbbször kérdésként az is felmerül, hogy a határidőre nem beadott, azaz teljes mértékben hiányzó vagy határidőre beadott, de valamilyen hiányosságban vagy ellentmondásokban szenvedő mintapéldány a Kbt. 71. § szerinti hiánypótlással, illetve felvilágosításkéréssel orvosolható-e.

Az ajánlat átvizsgálására vonatkozó megállapítástól függően a Kbt. 71. §-ban foglaltak alkalmazásának lehetőségét és egyben kötelezettségét kell megvizsgálni, különös tekintettel a Kbt. 71. § (8) bekezdés a) és b) pontja szerinti korlátozásokra.

⁶ D.144/9/2018., D.301/23/2018.

⁷ D.271/15/2018., Kfv.III.37.162/2018/5

A Kbt. 71. § (1) bekezdés alapján az ajánlatkérő köteles biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, illetve valamely nem egyértelmű kijelentés tisztázása érdekében köteles felvilágosítást kérni (továbbiakban a két jogintézmény együttesen: hiánypótlás). Ezt az eljárási cselekményt korlátozza a Kbt. 71. § (8) bekezdése, amely alapján: a *hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása:*

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

b) annak során az ajánlatban a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében csak olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható,”

A Kbt. 71. § alkalmazásának lehetősége, kötelezettsége és tartalma attól függ, hogy mely jogintézmény részeként kéri az ajánlatkérő a mintapéldányt becsatolni⁸ és az ajánlati kötöttség megsértésével jár-e a hiány/hiányosság pótlása. A Kbt. 71. § (8) bekezdés megfogalmazásából kitűnik, hogy a hiánypótlási és felvilágosításkérési korlát a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum esetében áll fenn, amely megfogalmazás a szakmai ajánlat fogalmának kvázi megismétlése. Ennélfogva a korlátozások kifejezetten a szakmai ajánlattal összefüggésben állnak fenn.⁹

Így amennyiben a mintapéldány a *szakmai ajánlat* részeként jelenik meg, akkor az ajánlat egészének tartalma alapján kell döntenet. Elsődlegesen a Kbt. 71. § (8) bekezdés a) és b) pontja szerinti korlátozásokra tekintettel a mintapéldány teljes hiánya, valamint jelentős/érdemi hibája/hiányossága nem hiánypótlható, a mintapéldány nem cserélhető le, nem javítható ki, mivel az az ajánlati kötöttség megsértését jelenti. A jelentős, érdemi hiba mindig a követelményektől és a hiba jellegétől függ, így minden esetben egyedileg kell megítélni, azaz az ajánlatkérőnek mérlegelnie kell, hogy a mintapéldány hibája összességében mekkora jelentőséggel bír. Ugyanakkor amennyiben az ajánlatban csatolt egyéb dokumentumokból (pl. gyártó/gyárt-

mány/típus megnevezése, műszaki ajánlat, fénykép, prospektus, gyártói dokumentum alapján) egyértelműen megállapítható a megajánlás pontos tartalma és műszaki jellemzői, akkor a hiányzó vagy hiányos mintapéldány hiánypótlását biztosítani lehet.¹⁰

A C-131/16. sz. ügyben az Európai Bíróság a szakmai ajánlat hiánypótlásának jogintézményét többlettartalommal töltötte meg, amikor abból a szempontból közelítette meg a kérdéskört, hogy a nem megfelelő ajánlatról való tájékoztatás-kérés olyan bizalmas tárgyalásnak minősül, amely sérti az egyenlő bánásmód elvét, és valamely hiba kijavítása csak annyiban jogszerű, ha nem eredményezi az ajánlat lényeges módosítását. A hiánypótlás tekintetében irányadóak az Európai Bíróság C-336/12., C-599/10. sz. ítéletei is, amelyek lényege, hogy egyedi esetben a nyilvánvaló hibák és tárgyi tévedések javíthatóak, egyszerű pontosítások tehetőek, azonban a hiánypótlás nem eredményezheti azt, hogy az ajánlattevő új ajánlatot tesz.

A mintapéldány *műszaki alkalmassági követelmény* igazolási módjaként hiánypótlható, akár hibában, hiányosságban szenved, akár teljes mértékben hiányzik, továbbá az új kapacitást nyújtó személy/szervezet bevonására is az általános szabályok az irányadóak.

A Kúria a Kfv.III.37.245/2015/4. sz. ítéletében megerősítette, hogy ha a mintapéldányt az alkalmasság jogintézmény körében kell becsatolni, és nem a szakmai ajánlat részeként, akkor a mintapéldány vonatkozásában helye van hiánypótlásnak. A Kúria helybenhagyta a másodfokú bíróság ítéletét,¹¹ mely kimondta, hogy az adott közbeszerzési eljárásban a benyújtott mintapéldány hibája kizárólag az alkalmasság igazolása körében volt értékelhető, ezért az ajánlatkérőnek biztosítania kellett volna a hiánypótlást az ajánlat érvénytelenné nyilvánítása előtt.

A gyakorlatban sok esetben az ajánlatkérők úgy határozzák meg az alkalmassági követelmény minimum feltételeit, hogy áthivatkoznak a műszaki leírásra és egyszerűsítő megoldásként a „műszaki leírásnak való teljes megfelelést” írják elő a mintapéldányra alkalmassági követelményként, vagy szó szerint megismétlik a követelményeket. Ezt a megoldást javasolt

⁸ Kf.IV.37.286/2019/3., Kfv.III.37.245/2015/4.

⁹ D.174/27/2018.

¹⁰ D.196/10/2020.

¹¹ 12.K.33.162/2014/12.

elkerülni, mert ezzel összezsúszik az alkalmasság és a szakmai ajánlat jogintézménye, ami itt a bírálati szakaszban kérdéseket vet fel. Vajon a műszaki leírásnak nem megfelelő, de alkalmassági követelményként becsatolt mintapéldány hiánypótolható-e? Vajon az alkalmassági követelmény igazolásaként becsatolt mintapéldányt szakmai ajánlatnak kell tekinteni?

Találhatunk olyan jogesetet,¹² amikor ajánlatkérő azért nyilvánította érvénytelennek az ajánlatot, mert az alkalmassági követelmény a műszaki leírásra hivatkozással került meghatározásra, és a mintapéldány hiába volt az alkalmassági követelménynek való megfelelés igazolása, ezáltal nem felelt meg a műszaki leírásnak. Mind a bíróság, mind a Kúria azt az álláspontot képviselte, hogy amennyiben az alkalmassági előírás egyben az ajánlat műszaki tartalmát jelenti, a hibás mintapéldány már csak bizonyos korlátok között korrigálható hiánypótlással. Így amennyiben az alkalmassági követelmény nem választható szét élesen a műszaki szakmai ajánlattól, úgy a mintapéldány kénytelen osztani a szakmai ajánlat jogi sorsát, ami az ajánlati kötöttséget, a hiánypótlást és az ajánlat érvényességét illeti. Az alkalmassági követelmény igazolásaként becsatolt mintapéldány esetén az Alkalmassági rendelet és az irányelv szóhasználata („beszerzendő/szállítandó áru mintapéldánya”) is az irányba tereli az értelmezést, hogy alkalmassági követelményként is a beszerzés tárgyának mintapéldányát, azaz a szakmai ajánlatot kell vizsgálni. Ez azonban alapvető problémákat vethet fel. Az alkalmassági követelmények igazolási módjai esetében a gazdasági szereplők részére a hiánypótlás a Kbt. által biztosított. Azzal, hogy ajánlatkérő az alkalmassági követelményeket összefüggésbe hozza a műszaki leírással és így a szakmai ajánlattal, gyakorlatilag a gazdasági szereplőt megillető hiánypótlási jogosultság vész el, mindamelllett, hogy az alkalmasság-vizsgálat jogintézményét, annak célját alakítja át. Fontos kiemelni, hogy a mintapéldány alkalmassági követelményként való megjelenése élesen különbözik a szakmai ajánlatként való megjelenéstől, amely a hiánypótlathatóság lehetőségében mutatkozik meg a legjobban. A mintapéldány megkövetelése problematikus lehet, ha nem kerül sor az alkalmasság és a

szakmai ajánlat elkülönítésére, mivel vitathatóvá válik, hogy mi tekinthető az alkalmassági igazolásnak és mi a szakmai ajánlat részének, ezzel pedig vitathatóvá válik a hiánypótlás alkalmazhatóságának köre és az ajánlat érvényességére vonatkozó döntés. A közbeszerzési szabályozás élesen elhatárolja a két jogintézményt, ezért a közbeszerzési dokumentumokkal szemben is elvárás az elkülönítés és az egyértelmű feltételrendszer megfogalmazása. Ajánlatkérőnek ezért szét kell választania, el kell különítenie az alkalmasság igazolásaként, valamint a szakmai ajánlat részeként megkövetelt mintapéldányokat és az azokra vonatkozóan előírt követelményeket, vagy a jogintézmények közül csak az egyiket alkalmazni. Ezáltal beazonosíthatóvá válik az, hogy az alkalmasság körében mi tartozhat a hiánypótlathatóság körébe, illetve a műszaki leírás tekintetében mi tartozhat hiánypótlási korlátok közé az ajánlati kötöttségre tekintettel.

Értékelési szempont esetében a hiánypótlás biztosítható,¹³ ugyanakkor a mintapéldány hiányának megítélése attól is függ, hogy tett-e vállalat az ajánlattevő. Abban az esetben, ha az ajánlattevő nem vállalta semmilyen többletkövetelmény teljesítését, azaz a mintapéldányhoz kapcsolódó értékelési szempont(ok)ra pl. „0” értéket ajánlott, akkor a mintapéldány hiánya egyáltalán nem tekinthető hibának, így a hiánypótlás jogintézménye nem releváns. Amennyiben viszont az ajánlattevő a mintapéldányt a vállalatának igazolására nem csatolta be, vagy a mintapéldány a vállalatot nem támasztja alá, illetve azzal ellentmondásban áll, akkor a hiánypótlás jogszerűen alkalmazható.

Izgalmas kérdés, hogy amennyiben az ajánlatkérő két azonos mintapéldányt kért, és a gazdasági szereplő két különböző mintapéldányt adott be, vagy ha az ajánlatban szerepel szakmai ajánlat pl. leírás/fénykép formájában, de a becsatolt mintapéldányt azt nem támasztja alá, akkor vajon hol a határ az alternatív ajánlattétel vagy a pótolható hiba között. A joggyakorlatnak megfelelően ez esetben is az ajánlat teljes egészét kell vizsgálni. Ha az ajánlat egészéből egyértelműen megállapítható, hogy mi a megajánlás

¹² Kfv.IV.37.095/2014/6.

¹³ D. 174/27/2018.

tényleges tartalma, akkor a hibás mintapéldány kicserélhetővé válik.¹⁴

A hiánypótlásra becsatolt mintapéldány vonatkozásában az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlati kötöttség sérül-e, azaz az ajánlat módosításának esete fennáll-e. Ez jellemzően a szakmai ajánlatként, illetve értékelési szempontra becsatolt mintapéldány esetében fordulhat elő.

Összességében tehát a hiánypótlás alkalmazásának jogszerűsége és kötelezettsége a választott jogintézménytől, illetve különösen az ajánlat teljes tartalmának értelmezésétől függ.

A mintapéldányra vonatkozó hiánypótlási felhívás esetén az ajánlatkérőnek fokozottan ügyelnie kell a hiánypótlási határidő meghatározására, az alapelvekre tekintettel a mintapéldány pótlására elegendő időtartamot kell biztosítani.

A mintapéldánnyal összefüggésben a Kbt. 71. § (10) bekezdés alapján az ajánlatkérőnek a hiánypótlás határidőben történő teljesítése követelményén túl arról is meg kell győződnie, hogy a hiánypótlási korlátok és így az ajánlati kötöttség nem sérült, az ajánlattevő a hiánypótlási kötelezettségét teljeskörűen és megfelelően teljesítette, ellenkező esetben az „eredeti” példányt kell figyelembe venni a bírálat és az értékelés során a „hiánypótlott” példány helyett.

A mintapéldányhoz különböző *érvénytelenségi okok* kapcsolódhatnak a választott jogintézménytől függően.

Amennyiben a mintapéldány az alkalmassági minimumkövetelménynek való megfelelést nem támasztja alá, az ajánlattevő alkalmatlannak minősül, és az ajánlat a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pont szerint lesz érvénytelen.

Ezzel szemben, ha a mintapéldány a szakmai ajánlat keretében került csatolásra és szakmai ajánlat részeként nem felel meg az előírt követelményeknek, akkor az ajánlat a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pont szerint válik érvénytelenné.

Értékelési részszerzőpontra tett vállalat alátámasztására becsatolt mintapéldány vonatkozásában az érvényesség megítélésénél több szempontot kell mérlegelni.

Ha a becsatolt mintapéldány nem teljesíti az adott értékelési szempontra vonatkozóan előírt követelményeket, mert az ajánlattevő nem vállalt „többlettu-

lajdonság” teljesítését, azaz a mintapéldány nem rendelkezik azoknak a „többlettulajdonságoknak”, „előnyös(ebb) tulajdonságoknak” valamelyikével vagy egyikével sem, amelyeknek vállalását az ajánlatkérő értékelni kívánja, akkor ezen *többlettulajdonságok* „nem teljesülése” alacsonyabb értékelési pontszámokban jelenik meg, a *többlettulajdonságok* „hiánya” az ajánlat érvényességét e körben nem érinti. Szemben a szakmai ajánlattal, ahol az ajánlatkérő által előírt követelményeknek mint „*minimum*” követelményeknek való „nem megfelelés” az ajánlat érvénytelenségét fogja eredményezni. Többek között ezért is szükséges elhatárolni a két jogintézményt, az ajánlatkérő által a beszerzés tárgyára elvárt minimumkövetelményeket az értékelni kívánt előnyösebb tulajdonságoktól.

Más a megítélés akkor, ha az értékelési részszerzőpontra becsatolt mintapéldány – adott esetben a hiánypótlást követően – nem támasztja alá az értékelési részszerzőpontra tett vállalatot, azaz a mintapéldány nem igazolja az ajánlattevő által vállalt többlettulajdonságot, mert ekkor az ajánlat a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pont szerint érvénytelen.

A mintapéldány kapcsán érdemes szót ejteni a formai hibáról. A Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján nem lehet az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítani, ha az ajánlat nem felel meg az ajánlatkérő által előírt formai követelményeknek. Ajánlatkérő a mintapéldánnyal kapcsolatban is előírhat formai követelményeket, azonban fokozott gondossággal kell megítélni, hogy hol a határ a formai hiba és a tartalmi hiányosság között.

Szerződéses szakasz

Ajánlatkérőnek a jogintézmény kiválasztása során azt is mérlegelnie kell, hogy a választott jogintézménytől függ a közbeszerzési eljárás bírálati szakaszában megfelelőnek ítélt mintapéldány szállítására vonatkozó *kikényszeríthetőség*. A Kbt. 131. § (1) bekezdése alapján a szakmai ajánlat részeként becsatolt mintapéldány, illetve az értékelési részszerzőpontra tett vállalat a szerződés részévé válik, azaz a szerződés teljesítési szakaszában számonkérhető az ajánlattevőn a mintapéldánynak megfelelő termék szállítása a polgárjogi és közbeszerzési jogkövetkezmények segítségével. Az alkalmassági követelmény azonban más jellegű jogintézmény: mivel az ajánlattevő szerződés teljesítésére

¹⁴ D. 174/27/2018.

való képességét vizsgálja, a jogi szabályozás az alkalmasság alátámasztására becsatolt igazolási módnak nem biztosít szerepet a szerződéses szakaszban. A jogi szabályozás a szerződéses szakaszban legfeljebb a teljesítési képesség megtartására koncentrál (lásd Kbt. 138. § (2) bekezdés). Érdemes megjegyezni a Kbt. 138. § (2) és (4) bekezdését. Bár a mintapéldány vonatkozásában nehéz elképzelni ezen rendelkezések alkalmazását, ugyanakkor mind ajánlattevőnek, mind ajánlatkérőnek szem előtt kell tartania, hogy amennyiben az ajánlattevő a mintapéldányt kapacitást biztosító szervezet bevonásával bocsátotta rendelkezésre, vagy az értékelés során a mintapéldánnyal összefüggésben „meghatározó” személy/szervezet megnevezésére került sor, akkor a szerződés teljesítésében való kötelező részvétel, valamint mellőzésükre vonatkozó szabályok ez esetben is irányadóak.

A szerződésmódosítás lehetséges esetkörei között a mintapéldány akkor kaphat szerepet, ha a szakmai ajánlattal összefüggésben vagy értékelési részszempont igazolási módjaként került becsatolásra. Ezekben az esetekben a mintapéldány az ajánlattevő által tett vállalatot jelenti. Amennyiben szerződő felek a tényleges teljesítés során szerződésmódosítással eltérnek a mintapéldány által igazolt követelmény teljesítésétől, akkor felmerülhet egyrészt a lényeges szerződésmódosítási tilalomba ütközés, másrészt a Kbt. 142. § (2)-(3) bekezdésben foglalt alapvető sérelem, illetve szerződésmódosítás semmisségi esete. Ezért az előkészítési szakasz részeként ebből a szempontból is szükséges alaposan átgondolni a mintapéldányra vonatkozó követelményeket is.

A mintapéldány a szerződéses feltételek között is szerepet kaphat, bár az esetkörök klasszikus előfordulása nem gyakori. A Ptk. 6:228-229-230. § szerint megtekintésre vétel, próbára vétel, minta szerinti vétel esetköröket érdemes megemlíteni.

A megtekintésre vétel esetén az ajánlatkérő az adásvételi szerződést úgy köti meg, hogy a szerződés tárgyát képező dolgot előzetesen nem tekintette meg, hanem felek abban állapodnak meg, hogy miután az ajánlatkérő a szerződés tárgyát képező dolgot megtekintti, ezt követően nyilatkozik a szerződés hatálybalépéséről.

A próbára vétel esetén a szerződéskötő felek arról rendelkeznek a szerződésben, hogy az ajánlatkérő a

szerződés tárgyát képező dolog kipróbálása alapján nyilatkozik a szerződés hatályáról, amennyiben adott időn belül ezt nem teszi, az adásvételi szerződés hatályban marad.

A minta szerinti vétel esetén a szerződéskötő felek a szerződés tárgyát képező dolog valamely tulajdonságát egy mintára hivatkozással határozzák meg, a nyertes ajánlattevő a minta ezen hivatkozott tulajdonságának megfelelő dolgot köteles szolgáltatni.

Azt, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban szakmai ajánlat részeként, illetve értékelési részszemponthoz kapcsolódóan kéri mintapéldány becsatolását, megtekintti, kipróbálja, vizsgálat alá veti annak megfelelőségét, kvázi megfeleltethető ezeknek a jogintézményeknek.

Ugyanakkor, mivel a Kbt. mintapéldányról kifejezetten csak az alkalmasság igazolási módjaként tesz említést és a szerződés ezen esetköreit nem szabályozza, a Kbt. 2. § (7) bekezdése alapján akár az a megoldás is elképzelhető, hogy a mintapéldány nem a közbeszerzési eljárás keretei között jelenik meg, hanem a szerződéses szakaszban a polgári jogi jogintézmények keretei között. Ebben az esetben viszont a közbeszerzési dokumentumoknak, különösen a szerződéstervezetnek kell rendkívül részletesnek, átláthatónak, nyomon követhetőnek és ellenőrizhetőnek lennie.

Ellenőrzés és dokumentálás

A mintapéldány bekérése során az *alapelvek érvényesülésének biztosítása* érdekében, különös tekintettel az átláthatóság, egyenlő elbánás, esélyegyenlőség alapelvekre, a közbeszerzési dokumentumokban az ajánlatkérőnek minél pontosabban, minél részletesebben szükséges megadnia nemcsak a jogintézményt, hanem a mintapéldányra vonatkozó elvárásait, a mintapéldány vizsgálatának, az előírt követelményeknek való megfelelés ellenőrzésének folyamatát és módszerét, figyelemmel a mintapéldány jellegére. Az ajánlatkérőnek a vizsgálati folyamatot és módszert úgy szükséges kialakítania, amely biztosítja az alapelvek érvényesülését.

Ennek érdekében a mintapéldány vizsgálata kapcsán a közbeszerzési dokumentumokban javasolt előre pontosan rögzíteni, hogy ajánlatkérő:

- hol, mikor és hogyan veszi át a mintapéldányokat,

- milyen követelményeknek kell megfelelnie a mintapéldánynak,
- mit és hogyan vizsgál, azaz az ellenőrzés folyamatát és módszerét (pl. a gazdasági szereplő anonimitását megőrizve, egyszerű megtekintés vagy kipróbálás, szűrőpróbaszerű kiválasztás több mintapéldányból, a kipróbálás éles helyzetben vagy imitált helyzetben történik),
- kivel és hol végzi a vizsgálatot (pl. több szakértőből álló bizottság, egymástól függetlenül vagy együtt végzik, ajánlatkérő vagy független laboratórium),
- hogyan dokumentálja a vizsgálat folyamatát (pl. jegyzőkönyv és/vagy képi rögzítés).

A jogszerűség biztosítása érdekében a közbeszerzési ellenőrzést végző szervezetek is adnak iránymutatást az ajánlatkérők részére. A Miniszterelnökségi Útmutató 3.7.14. pontja alapján „a közbeszerzési dokumentumoknak részletesen tartalmaznia kell a mintapéldányok vizsgálatának leírását, ennek dokumentálását (jegyzőkönyvezés), külön kitérve arra, hogy a vizsgálatot végző személy(ek) előtt a vizsgálat időpontjában nem lehet ismert, hogy épp mely ajánlattevő mintapéldányát vizsgálják”, „a mintapéldány vizsgálatának folyamatát – mint minden eljárási cselekményt dokumentálni (jegyzőkönyvben rögzíteni) szükséges”.

Az ellenőrzési és dokumentálási folyamat előre átgondolása, a szabályok előzetes rögzítése és következetes betartása különösen akkor válik fontossá, ha a vizsgálat során a minta megsemmisül vagy átalakul, azaz olyan változáson megy keresztül, amelynek eredményeként az eredeti („beadáskori”) állapot már nem rekonstruálható.

A Közbeszerzési Döntőbizottság több esetben¹⁵ megállapította, hogy az ajánlatkérő helyesen járt el, amikor a közbeszerzési dokumentumokban részletesen meghatározta a mintapéldányok benyújtására, a vizsgálatra és a vizsgálat dokumentálására vonatkozó szabályokat, a vizsgálat során jegyzőkönyvet készített, amelyben a vizsgálat eredményét is rögzítette, az előírások valamennyi ajánlattevő számára ismertek, világosak és pontosan meghatározottak voltak.

A vizsgálatot illetően felmerülhet a kérdés, az ajánlattevőknek lehetővé kell-e tenni vagy kötelező-e bizto-

sítani, hogy a vizsgálat során jelen legyenek. Amennyiben a mintapéldány az ajánlattételi határidőre kerül beadásra, az ajánlatok bontásán jelen lehetnek a Kbt. 68. § (3) bekezdés alapján, azonban a közbeszerzési szabályozás nem tartalmaz ilyen jellegű lehetőséget és/vagy kötelezettséget a bírálat és értékelés szakaszára, azaz a mintapéldány vizsgálatának folyamatára. Ezért is kiemelten fontos, hogy az ajánlatkérő minél részletesebben, minél alaposabban dokumentálja a vizsgálati folyamatot és annak megállapításait.

A vizsgálati folyamatot illetően azt is át kell gondolnia ajánlatkérőnek, hogy a mintapéldány jellegétől függően a vizsgálat körülményei is lényegesek lehetnek (ideértve a környezeti tényezőket mint pl. hőmérséklet, időtényezőket mint pl. vizsgálat hossza), ez esetben valamennyi ajánlattevő által benyújtott valamennyi mintapéldány vizsgálata során azonos módon szükséges biztosítani ezeket a körülményeket. Szem előtt kell tartani azt is, hogy ajánlatkérő számára hiába evidensek a mintapéldány követelményei, a vizsgálat egy-egy mozzanata, ha a közbeszerzési dokumentumokban nem írta le, hogy mit vizsgál, a mintapéldányoknak pontosan milyen tulajdonságoknak kell megfelelnie, a vizsgálatot hogyan végzi, a kötöttségi szabályokra való tekintettel a későbbiekben nem tud változtatni.

A mintapéldányra vonatkozó követelmények, valamint a vizsgálat szabályainak egyértelmű meghatározásán túl ajánlatkérőnek a megfelelő dokumentálási folyamatot is ki kell alakítania.

A dokumentálási kötelezettséget egyrészt általános szabályok írják elő, amely alapján ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárását, az előkészítési szakasztól a szerződés teljesítéséig írásban köteles dokumentálni (Kbt. 46. § (1) bekezdés). Ugyanakkor, amennyiben az ajánlatkérő a mintapéldányt az értékelés során figyelembeveszi pl. szakmai ajánlatként, értékelési részszemponttal összefüggésben vagy a szerződés teljesítési szakaszához más módon kapcsolódik, akkor nemcsak az általános dokumentálási szabályok alapján, hanem a Kbt. 142. § alapján is, a szerződés teljesítésének szakaszában is úgy kell kialakítania a folyamatokat, hogy dokumentálni és ellenőrizni tudja a mintapéldánnyal

¹⁵ D.359/18/2018., D.111/23/2019., D.432/11/2019.

összefüggő szerződéses kötelezettségek teljesítését vagy az attól eltérő teljesítést.

A dokumentálás módjának és folyamatának alkalmasnak kell lennie arra, hogy egyértelműen megállapítható legyen minimálisan

- a mintapéldány ajánlatkérő rendelkezésére bocsátásának időpontja,
- a mintapéldány eredeti („beadáskori”) állapota,
- a vizsgálat folyamata, megállapításai és eredménye,
- a vizsgálat ideje, helyszíne, módja, a vizsgálatot végzők személye, illetve, hogy
- a közbeszerzési dokumentumokban foglalt valamennyi követelmény vizsgálatára sor került.

A dokumentálás leggyakoribb módja a jegyzőkönyvkészítés, de javasolt képi formában is rögzíteni (fénykép, video) az egyes cselekményeket.

A dokumentálási kötelezettség részeként az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése alapján a bírálat és értékelés körében keletkezett dokumentumokat vagy azok egyszerű elektronikus másolatát az adott eljárás dokumentumai közé az EKR-be is fel kell tölteni. Ennek megfelelően a mintapéldánnyal összefüggésben keletkezett dokumentumokat, így pl. az ajánlatkérő részére való átadás jegyzőkönyvét, a vizsgálati jegyzőkönyvet, képi rögzítés anyagait legalább rögzíteni szükséges az EKR-ben.

A mintapéldány speciális jellege miatt az *iratmegőrzés problematikájáról* is érdemes pár szót ejteni. Az egyértelmű, hogy a mintapéldánnyal kapcsolatban készült jegyzőkönyvekre, írásos dokumentumokra, képi rögzítés adathordozóira vonatkoznak az általános iratmegőrzési szabályok (Kbt. 46. § (2) bekezdés), ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy a fizikai vagy méretarányos modellek megőrzésére milyen szabályok vonatkoznak. A Kbt. 46. § (2) bekezdés „irat”-ról rendelkezik, ugyanakkor az értelmező rendelkezések között annak fogalmi meghatározását nem, csak az „írásbeli”, illetve „írásban” kifejezések értelmezését találhatjuk.

Találhatunk arra példát a gyakorlatban, hogy az ajánlatkérő azért kért a mintapéldányból kettő példányt benyújtani, hogy az egyiket az eljárás iratanyagai között megőrizhesse, míg a másikat a vizsgálati folyamatok során használta fel.¹⁶ Arra is találhatunk példát, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás lezárását követően a mintapéldány visszaszolgáltatását jelzi, de arra is, hogy veszélyes hulladékként kezeli.

A mintapéldány megőrzésével összefüggésben számos kérdés merül fel: egyáltalán tárolható-e a mintapéldány (pl. nagysága miatt), vonatkozik-e rá speciális ágazati jogszabály (pl. veszélyes hulladéknak számít), az előírt időtartam során egyáltalán képes-e megőrizni eredeti állapotát (pl. megromlik), elvárható-e több mintapéldány benyújtása a gazdasági szereplők részéről (pl. magas költségek).

Így az általános elvekből kiindulva, miszerint a közbeszerzési eljárás történéseinek dokumentálnak kell lennie, a mintapéldány megőrzésére javasolt törekedni, amennyiben valamely objektív tényező ezt nem gátolja, ez utóbbi esetben pedig a minél részletesebb írásos és képi dokumentálás az elvárt jogszerű magatartás.

Záró gondolatok

A mintapéldány bekérésére több közbeszerzési jogintézmény keretein belül nyílik lehetőség, az ajánlatkérő döntése determinálja, hogy a közbeszerzési szereplőknek a közbeszerzési eljárás egyes szakaszaiban, illetve a szerződés teljesítése során milyen jogaik és kötelezettségeik vannak, milyen eljárási cselekmények végzése megengedett számukra vagy milyen korlátozások érvényesülnek az eljárási cselekményeket illetően, milyen jogkövetkezményekkel szembesülnek, milyen korrigálási lehetőségekkel élhetnek.

Bármelyik jogintézményt választja az ajánlatkérő, alapvető elvárás, hogy a választott jogintézmény, a mintapéldányra vonatkozó követelmények, azok a tulajdonságok, amelyeket a mintapéldánynak teljesítenie kell, vagy amelyek az értékelés során előnyt hoznak, továbbá a vizsgálat folyamata és eredménye egyértelműen beazonosíthatóak, meghatározottak, dokumentáltak és szakmailag indokolhatóak legyenek.

¹⁶ D 174/27/2018.

STATISZTIKA

Az egészségügy területén lefolytatott közbeszerzések 2020-ban

Káli Gabriella Mária, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2021.5.6

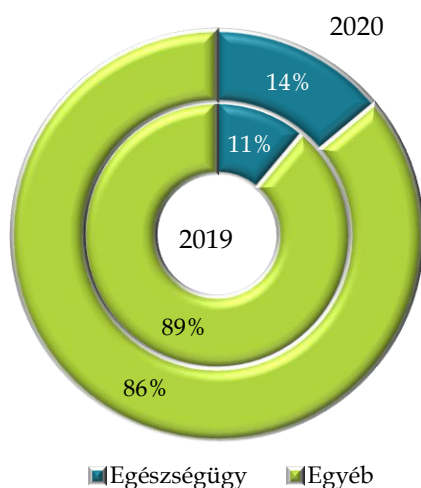
Címszavak: közbeszerzés, statisztika, pandémia, COVID-19, egészségügy

A 2020-as évre úgy emlékszünk vissza, mint a COVID járvány évére, ezért helyénvaló az a kérdés, mennyiben befolyásolta a járvány az egészségügy területén kiírt közbeszerzéseket. Az elemzés elkészítéséhez módszer-tanilag egészségügynek tekintettem a kórházak, klinikák, orvosi egyetemek, szakorvosi, fogorvosi és háziorvosi rendelők, illetve ezek fenntartói által kiírt közbeszerzéseket. Szintén figyelembe vettem az országos hatáskörű egészségügyi intézmények, mint a Nemzeti Népegészségügyi Központ, az Országos Mentőszolgálat, az Állami Egészségügyi Ellátó Központ stb. eljárásait.¹ Az így összeállított adatbázis 1035 eredményes, keretmegállapodás nélküli közbeszerzési eljárás adatait tartalmazza, melyek az egészségügy

területéhez sorolhatók. Ez számarányát tekintve a 2020-as eljárások 14 százaléka volt. A megkötött szerződések összesített értéke 275,1 milliárd forint volt, amely az összes közbeszerzési eljárás értékének 8 százaléka.

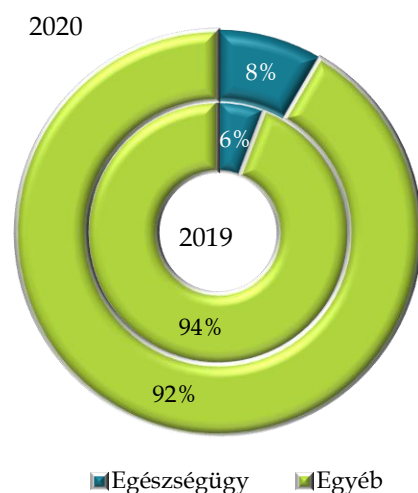
Ha összehasonlítjuk az azt megelőző év adataival, azt láthatjuk, hogy az eljárások száma arányaiban 3 százalékponttal emelkedett, azonban ez az eljárások számát tekintve csökkenés, mert 2019-ben 1091 közbeszerzési eljárás tartozott ebbe a körbe, ami 56-tal több, mint 2020-ban. Értékét tekintve az egészségügyre fordított összeg 2019-hez képest 38,5 százalékkal nőtt, 198,6 milliárd forintról 275,1 milliárd forintra emelkedett. Arányait tekintve 2 százalékponttal emelkedett az éves közbeszerzéseken belül (1-2 ábra).

1. ábra Az egészségügyi közbeszerzések számának aránya az összes eredményes közbeszerzéshez viszonyítva (%), 2019-2020



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2. ábra Az egészségügyi közbeszerzések értékének aránya az összes eredményes közbeszerzéshez viszonyítva (%), 2019-2020



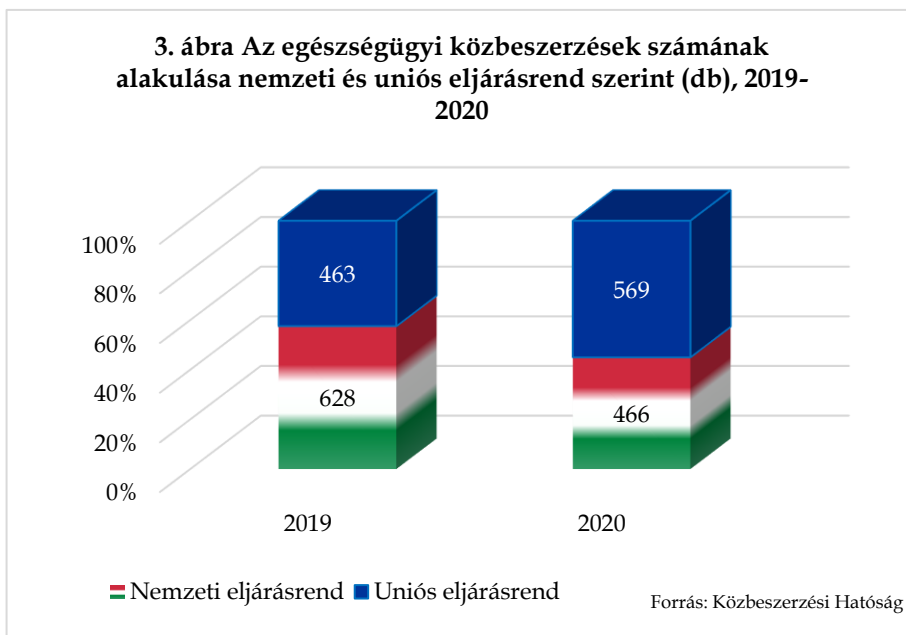
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

¹ Azonos módszertani elvek alapján válogattam szét a 2019. év adatait is.

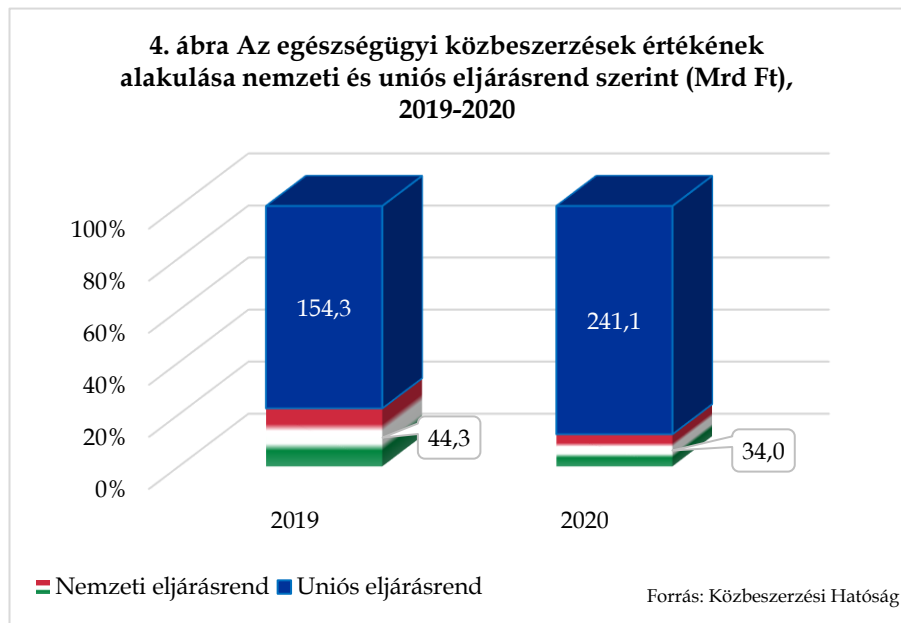
Ha az eljárásrend szerint vizsgáljuk az adatokat, a 3. és 4. ábrából látható, hogy mind számát, mind értékét tekintve megnőtt az uniós eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések aránya.

2019-ben az eljárások számát tekintve a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések voltak többségben (628 db, 58%), míg ez az arány 2020-ban megfordult és az uniós eljárások kerültek többségbe (569 db, 55%). Az értéket tekintve 2019-ben is az uniós eljárásrendben lefolytatott eljárások voltak a jellemzőek (154,3 Mrd Ft, 78%), de az arányuk 2020-ra tovább nőtt (241,1 Mrd Ft, 88%).

3. ábra Az egészségügyi közbeszerzések számának alakulása nemzeti és uniós eljárásrend szerint (db), 2019-2020



4. ábra Az egészségügyi közbeszerzések értékének alakulása nemzeti és uniós eljárásrend szerint (Mrd Ft), 2019-2020



Az első táblázat mutatja, hogy az uniós eljárásrendű közbeszerzések 93 százaléka nyílt vagy gyorsított nyílt eljárás volt. 1-1 százalékot tett ki a meghívásos, illetve tárgyalásos eljárások aránya. A fennmaradó 5 százalékot hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások tették ki.

Értékét tekintve az eljárások 82 százaléka a nyílt vagy gyorsított nyílt eljárások, 10 százaléka tárgyalásos, 1 százaléka meghívásos, 6 százaléka hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás közé tartozott.

A második táblázatból látható, hogy nemzeti eljárásrendben is a nyílt eljárások adták legnagyobb hányadát a közbeszerzéseknek. Számarányát tekintve a Kbt. 113. §² szerinti nyílt eljárás 30, a Kbt. 115. § szerinti, a nyílt eljárás szabályai szerint lefolytatott eljárás 22, a nyílt eljárás 39 százalékot tett ki. Értékét tekintve ez a következőképpen alakult: a Kbt. 113. § szerinti nyílt eljárás 18 százalék, a Kbt. 115. § szerinti, a nyílt eljárás szabályai

szerint lefolytatott eljárás 32 százalék, a nyílt eljárás 42 százalék. A Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti eljárás mind számarányában, mind értékarányában 7 százalékban szerepel. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások nem haladják meg az 1 százalékot sem szám - sem értékarány tekintetében.

² A statisztika a 2020-ban befejezett eljárásokról készült eredménytájékoztatókból készült. A Kbt. 113. § szerinti eljárásfajták alkalmazásának lehetősége 2020. február 1. napjával hatályon kívül helyezésre került. A táblázatban szereplő eljárások az előző években elkezdődött, de 2020-ban eredményesen zárult eljárások adatait mutatja.

1. táblázat: Az uniós eljárásrendű egészségügyi közbeszerzések az eljárások típusa szerint, 2020-ban

Uniós eljárásrend	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)
Gyorsított nyílt eljárás	17	16,0
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	30	14
Meghívásos eljárás	5	3,2
Nyílt eljárás	513	182,5
Tárgyalásos eljárás	4	25,4
Összesen	569	241,1

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2. táblázat: A nemzeti eljárásrendű egészségügyi közbeszerzések az eljárások típusa szerint, 2020-ban

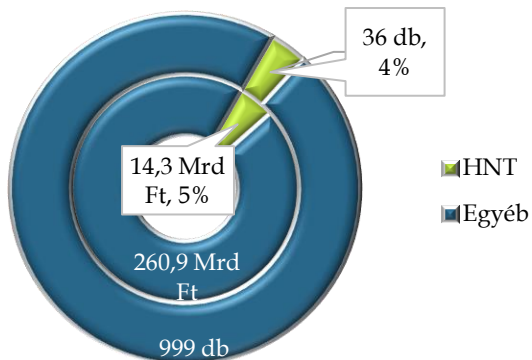
Nemzeti eljárásrend	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)
A Kbt. 113. § szerinti nyílt eljárás	140	6,2
A Kbt. 113. § szerinti tárgyalásos eljárás	1	0,1
Kbt. 115. § szerinti eljárás (hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályai szerint)	2	0,1
Kbt. 115. § szerinti eljárás (nyílt eljárás szabályai szerint)	102	10,8
A Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti eljárás	33	2,4
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	6	0,2
Nyílt eljárás	182	14,2
Összesen	466	34

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások összességében, ha a számarányát nézzük 4, ha értékarányát 5 százalékát tették ki az egészségügyi területen lefolytatott közbeszerzéseknek. Ha ezeket az eljárásokat kö-

zelebbről megvizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy a 36 eljárásból 16 olyan eljárást találunk, amelyek szellemi tulajdont érintettek. Ezek jellemzően szoftverekhez és tudományos adatbázisokhoz kapcsolódó jogok voltak.

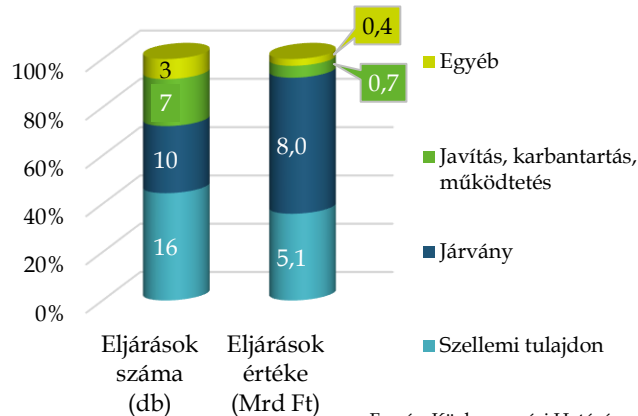
5. ábra A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások aránya az egészségügy területén, 2020



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A járványhoz kapcsolódó hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások jelentős része a járvány kitörése utáni hetekben lebonyolított, olyan közbeszerzéseket jelentett, melyben PCR teszteseteket, lélegeztető gépeket, fertőtlenítő szereket, védőruhákat, maszkokat szereztek be. A javítás, karbantartás, működtetés csoport korábban megvásárolt, bérelt gépek karbantartásához szükséges alkatrészek, illetve a működtetéshez szükséges fogyóanyagok beszerzését takarta. Az egyéb kategóriában nagyon vegyes a kép, tartozik ide például orvosi

6. ábra A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások a beszerzés tárgya szerint az egészségügy területén, 2020

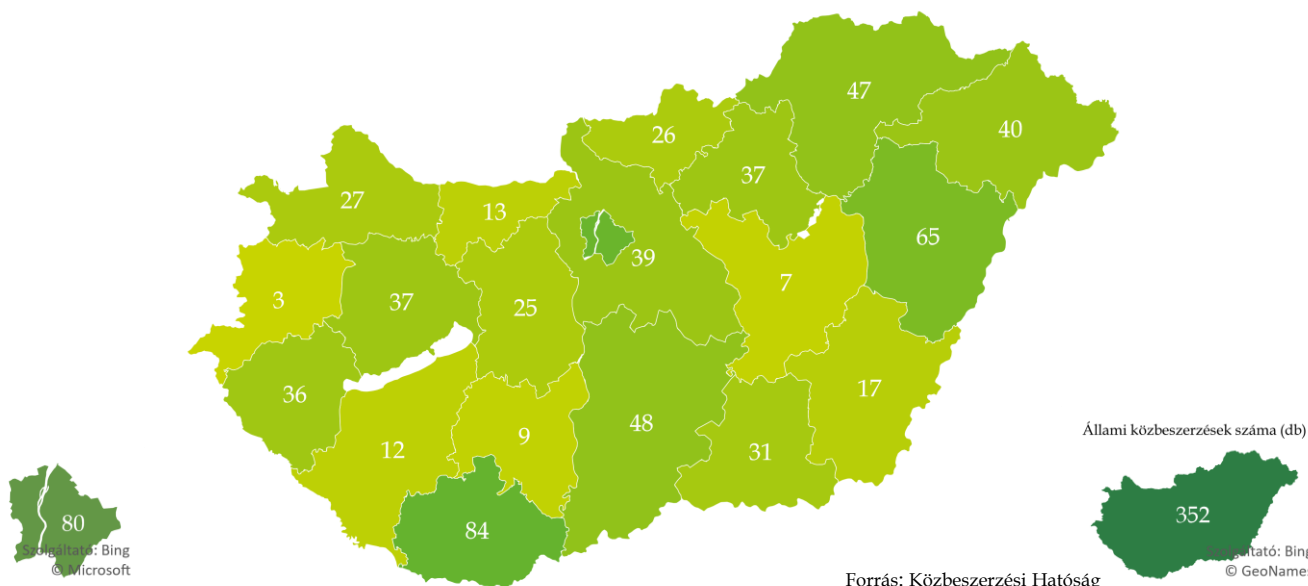


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

ügyelet ellátására kötött szerződés, takarítás.

A 7-8. ábrán az látható, hogy az egészségügyi eljárások, hogyan oszlanak meg megyénként.³ A térképen külön ábrán láthatóak Budapest helyi önkormányzatai által lebonyolított eljárások, és a kis Magyarország térképen azok, melyeket olyan budapesti székhelyű, jellemzően az államigazgatásba tartozó ajánlatkérők hirdettek meg, amelyek nem valamelyik budapesti önkormányzathoz kötődnek, és a teljesítés helye az ország különböző helyén található.

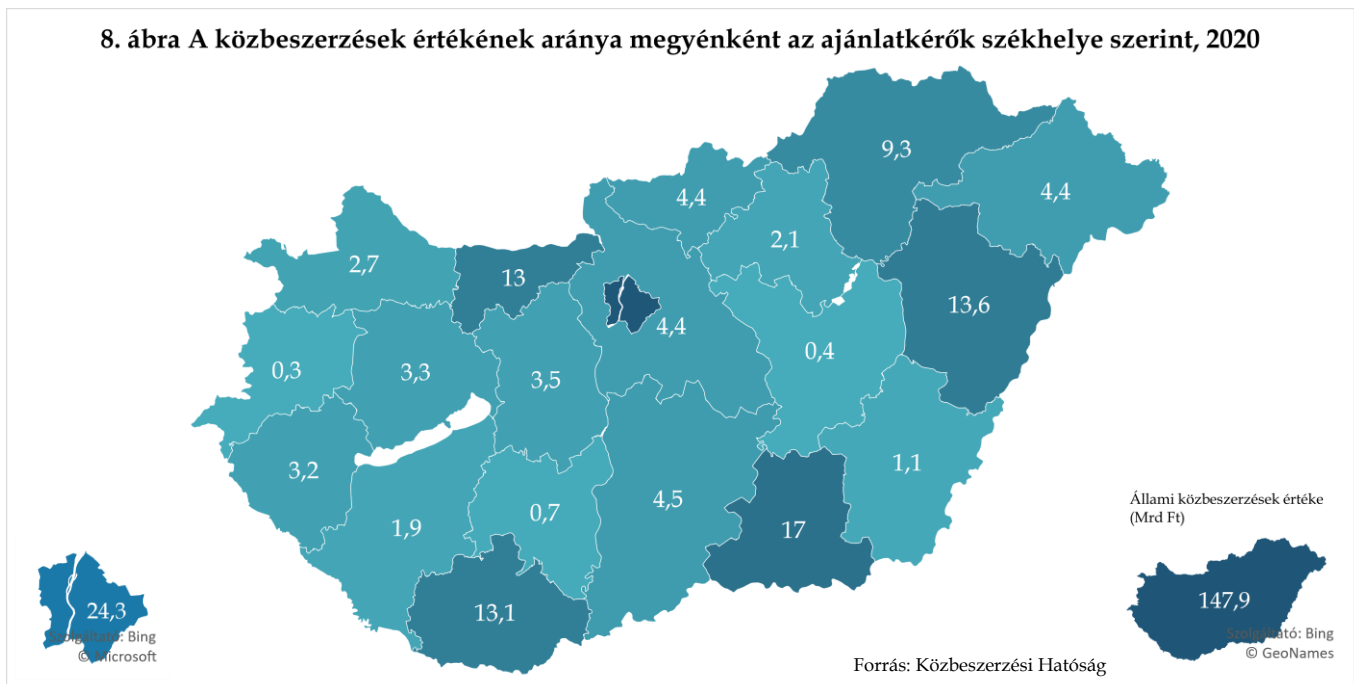
7. ábra Az egészségügyi közbeszerzések száma megyénként az ajánlatkérők székhelye szerint (db), 2020



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

³ Az ajánlatkérők székhelye szerint.

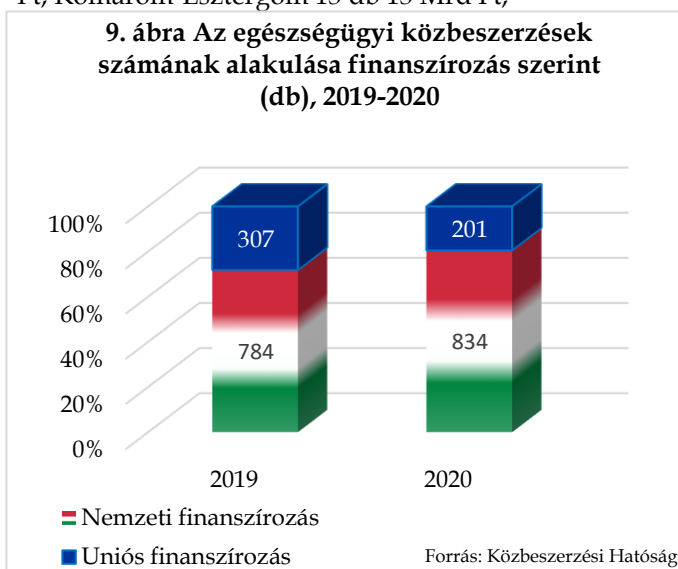
8. ábra A közbeszerzések értékének aránya megyénként az ajánlatkérők székhelye szerint, 2020



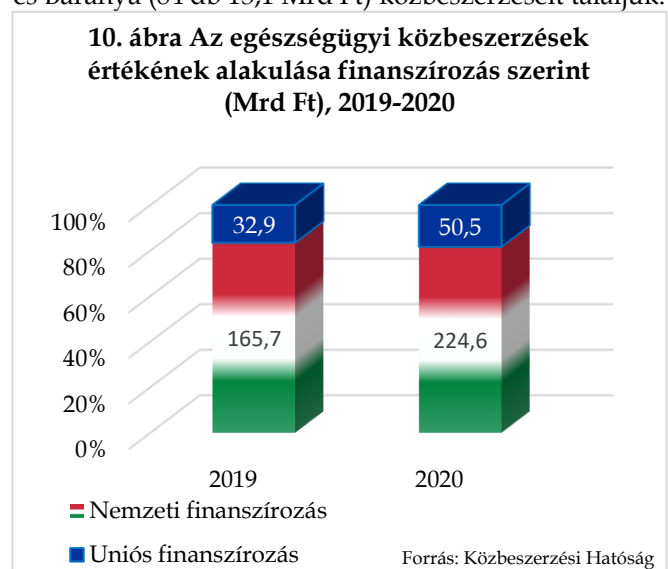
Az ábrából látható, hogy az egészségügy körébe tartozó közbeszerzések számarányát tekintve 34, értékarányát tekintve 54 százaléka állami közbeszerzésnek⁴ tekinthető. Számát tekintve nagy különbségeket figyelhetünk meg az országon belül. Három megyében nem éri el a 10-et sem a lefolytatott eredményes egészségügyi eljárások száma, és értéke sem éri el az 1 milliárd forintot (Vas 3 db 0,3 Mrd Ft, Jász-Nagykun-Szolnok 7 db 0,4 Mrd Ft, Tolna 9 db 0,7 Mrd Ft). 10-20 eljárás között szintén három megyét találunk (Somogy 12 db 1,9 Mrd Ft, Komárom-Esztergom 13 db 13 Mrd Ft,

Békés 17 db 1,1 Mrd Ft), ahogy 20 és 30 között is (Fejér 25 db 3,5 Mrd Ft, Nógrád 26 db 4,4 Mrd Ft, Győr-Moson-Sopron 27 db 2,7 Mrd Ft). 30-40 között öt megyét találunk (Csongrád-Csanád 31 db 17 Mrd Ft, Zala 36 db 3,2 Mrd Ft, Heves 37 db 2,1 Mrd Ft, Veszprém 37 db 3,3 Mrd Ft, Pest 39 db 4,4 Mrd Ft). Három megye került 40-50 közötti csoportba (Szabolcs-Szatmár-Bereg 40 db 4,4 Mrd Ft, Borsod-Abaúj-Zemplén 47 db 9,3 Mrd Ft, Bács-Kiskun 48 db 4,5 Mrd Ft). Az első három helyen Hajdú-Bihar (65 db 13,6 Mrd Ft), Budapest (80 db 24,3 Mrd Ft) és Baranya (84 db 13,1 Mrd Ft) közbeszerzéseit találjuk.

9. ábra Az egészségügyi közbeszerzések számának alakulása finanszírozás szerint (db), 2019-2020

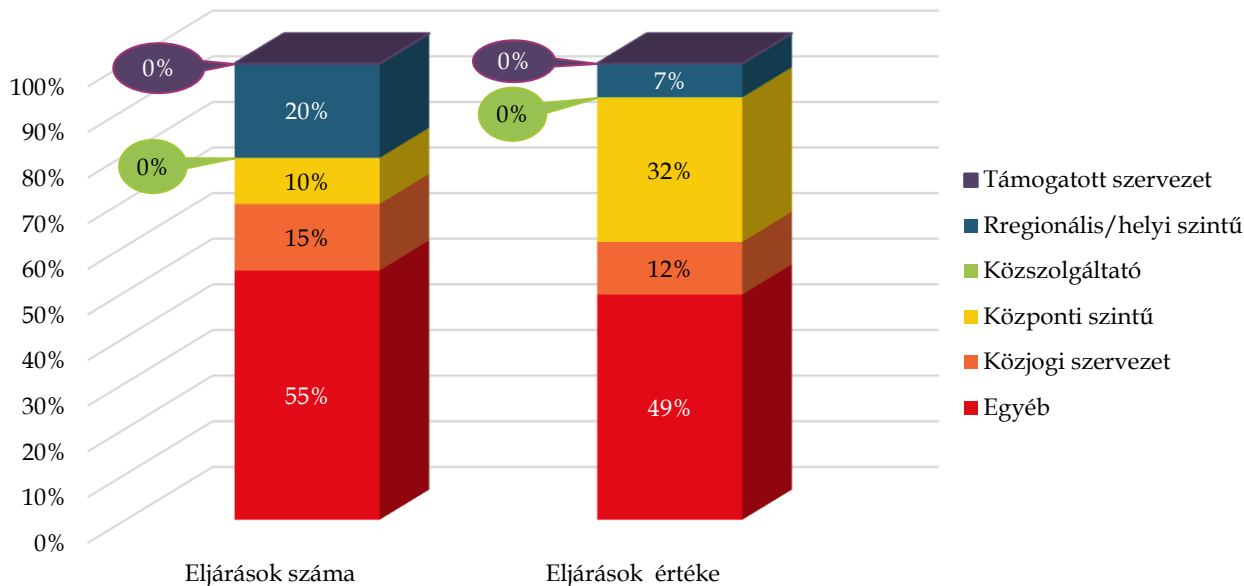


10. ábra Az egészségügyi közbeszerzések értékének alakulása finanszírozás szerint (Mrd Ft), 2019-2020



⁴ Állami közbeszerzésnek tekintetem azokat a budapesti székhelyű ajánlatkérőket, amelyek nem valamelyik budapesti önkormányzathoz kötődik, és jellemzően a teljesítés helye az ország különböző helyén található.

11. ábra Az eljárások számának és értékének aránya (%) az egészségügyi közbeszerzések körében az ajánlatkérő típusa szerint, 2020

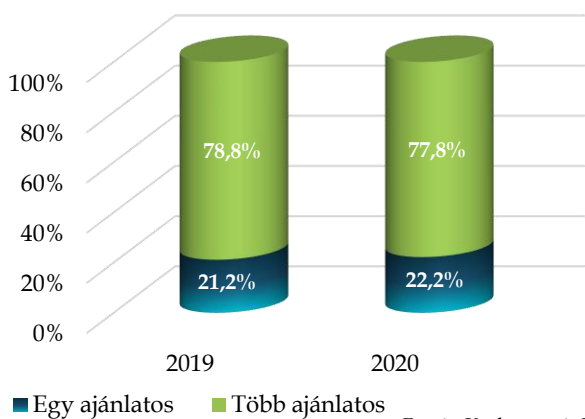


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A finanszírozás tekintetében, ahogy ez a 9. és a 10. ábrán megfigyelhető, az egészségügyben csökkent az uniós finanszírozású eljárások aránya. A 2019-ben lefolytatott 307 eljárás helyett 2020-ban csupán 201 olyan közbeszerzés volt, amely uniós finanszírozásból valósult meg, így a korábbi 28 százalékos arány 19 százalékra csökkent. Bár értékben 32,9 milliárd forintról 50,5 milliárdra emelkedett az összeg, ez arányaiban 1 százalékpontos csökkenést jelentett.

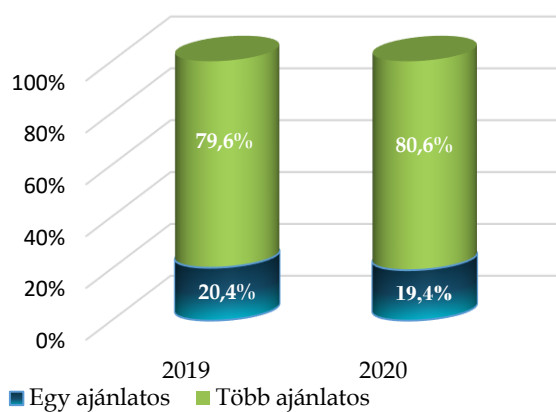
A 11. ábra mutatja, hogy az eljárások 55 százalékát az egyéb kategóriába tartozó ajánlatkérők alkotják. Ez a csoport értékét tekintve is megközelíti az egészségügyre fordított összeg felét (49%). Ennek az az oka, hogy ezt a csoportot szinte kivétel nélkül kórházak, orvosi rendelők, egészségügyi intézmények alkotják. Azonban ilyen intézmények a központi szintű, a közjogi szervezet és a regionális és helyi szervezetek között is

12. ábra Az egyajánlatos eljárások számának aránya az egészségügy területén, 2019-2020



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

13. ábra Az egyajánlatos eljárások értékének aránya az egészségügy területén, 2019-2020



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

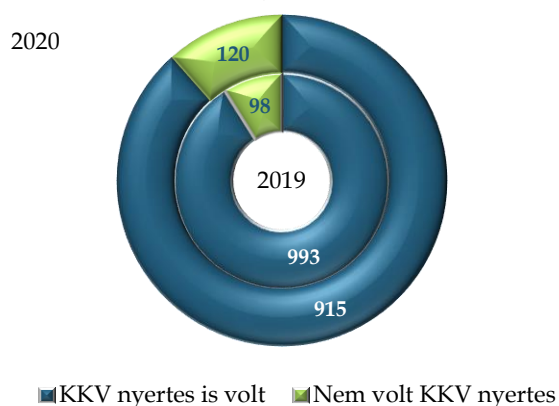
vannak.⁵ Második legnagyobb csoportot a helyi és regionális szervezetek alkotják, számarányát tekintve 20, értékarányát tekintve 7 százalék tartozik ide. Ide legnagyobb részben a helyi önkormányzatok közbeszerzései tartoznak. Közjogi szervezetek számarányát tekintve 15, értékarányát tekintve 12 százalékot képviselnek. A központi szintű ajánlatkérők 104 eljárást bonyolítottak le (10%) 86,8 Mrd Ft értékben (32%).

Az egyajánlatos eljárások számának aránya 1 százalékponttal emelkedett, míg értékének aránya ugyanennyivel csökkent. A számok mögött 99 ajánlatkérő közbeszerzései találhatók. Az ebbe a körbe tartozó eljárások során 149 vállalkozással kötöttek szerződést.

2020-ban az 1035 eredményes, egészségügy körébe tartozó közbeszerzés során 795 különböző gazdasági szervezet pályázott sikeresen a meghirdetett eljárásokra. A gazdálkodási forma szerint vizsgálva legnagyobb részük korlátolt felelősségű társaság volt (626 db). Második helyen a részvénytársaságok állnak (86 db), ezt követik a betéti társaságok (33 db), az egyéni vállalkozók (23 db), a civil szervezetek (14 db), a közkereseti társaságok (2). Ezekon túl 12 külföldi vállalkozás is sikeresen vett részt a közbeszerzéseken.

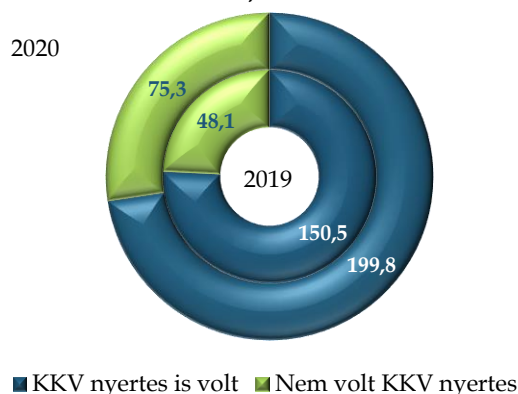
A 14-15. ábra a KKV nyerteseket tartalmazó eljárások alakulását mutatja a 2019-es és 2020-as évben. Számarányát tekintve 91 százalékról 88,4 százalékra,

14. ábra A KKV nyertest is tartalmazó eljárások száma (db) az egészségügy területén, 2019-2020



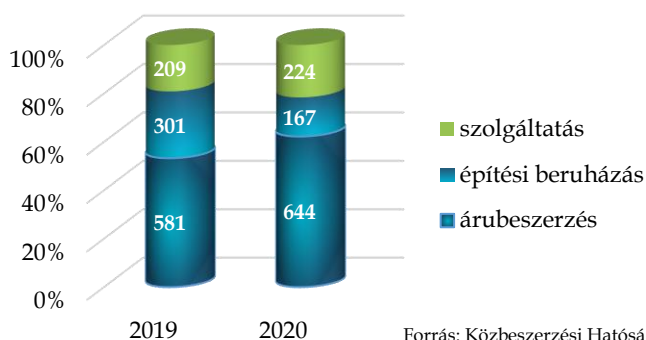
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

15. ábra A KKV nyertest is tartalmazó eljárások értéke (Mrd Ft) az egészségügy területén, 2019-2020



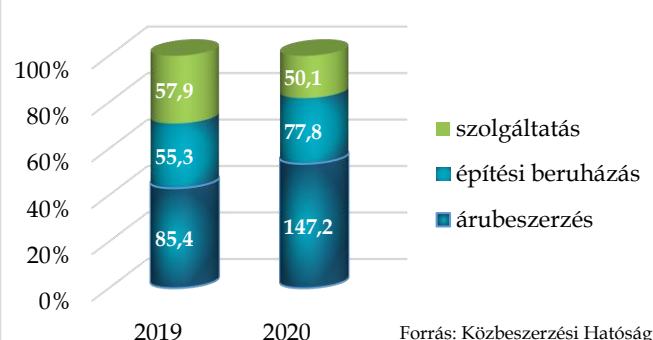
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

16. ábra Az egészségügyi közbeszerzési eljárások száma (db) a szerződés típusa szerint, 2019-2020



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

17. ábra Az egészségügyi közbeszerzési eljárások értéke (Mrd Ft) a szerződés típusa szerint, 2019-2020



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

⁵ A statisztikai elemzést az eredménytájékoztatóban az ajánlatkérők által rögzített adatok alapján készítettem el.

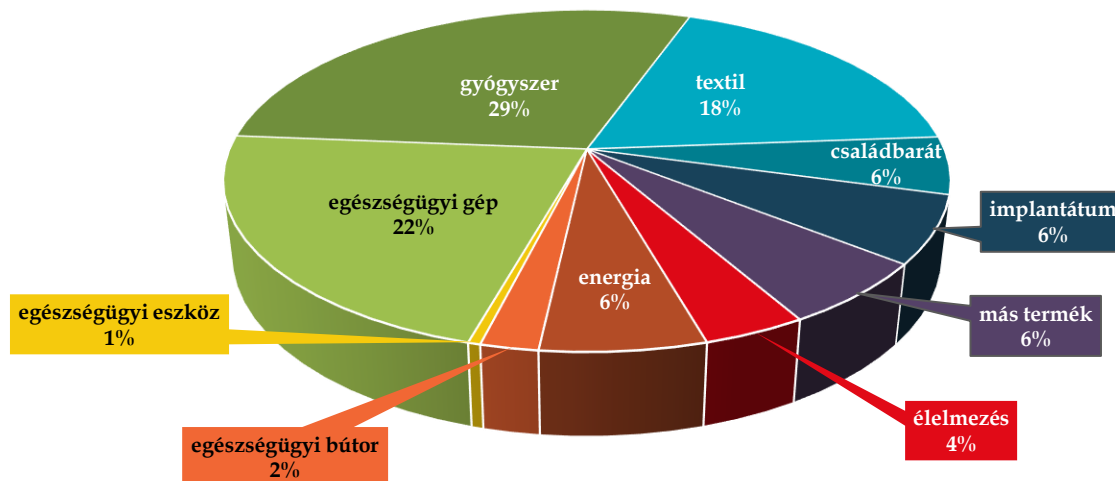
értékarányát tekintve 75,8 százalékról 72,6 százalékra csökkent a KKV nyerteseket tartalmazó eljárások száma az egészségügy területén.

A szerződések típusa esetében jelentősen nőtt az árubeszerzések aránya az egészségügyi közbeszerzések területén, ez számarányát tekintve 53-ról 62 százalékra, míg értékarányát tekintve 43-ról 54 százalékra emelkedett. Az építési beruházások aránya számát tekintve jelentősen csökkent 28 százalékról 16 száza-

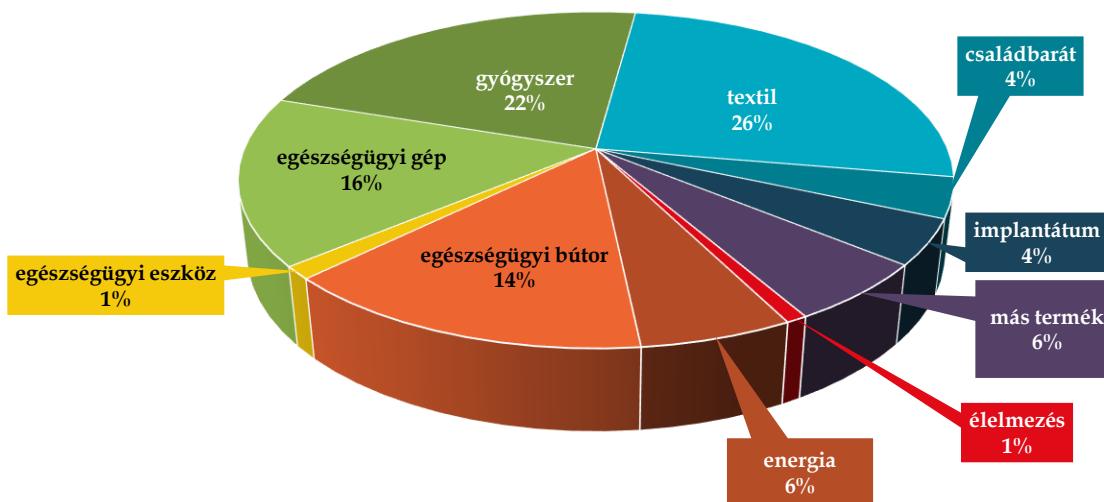
lékra, értékarányát tekintve azonban nem változott (28 százalék). A szolgáltatások esetében a számarányát tekintve növekedést figyelhettünk meg (19-ről 22 százalékra), értékét tekintve azonban az így elnyert arány 29 százalékról 18 százalékra csökkent.

Az árubeszerzések körében az eljárások legnagyobb része gyógyszerbeszerzésre vonatkozott (188 eljárás 32,4 Mrd Ft értékben). Ezt követte az egészségügyi gépek, berendezések és alkatrészeik beszerzése

18. ábra Az árubeszerzés körébe tartozó eljárások számának aránya az egészségügy területén, 2020



19. ábra Az árubeszerzés körébe tartozó eljárások értékének aránya az egészségügy területén, 2020



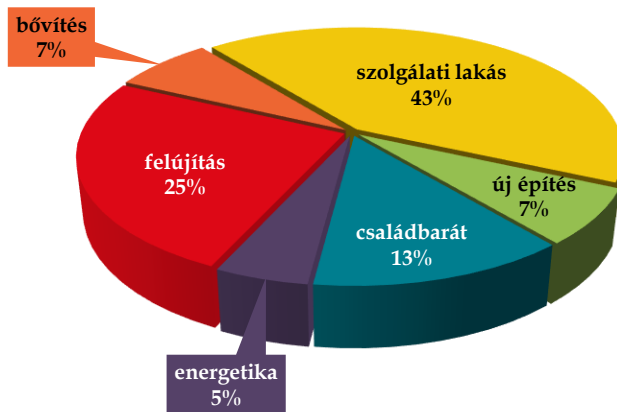
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

(141 eljárás 23,8 Mrd Ft értékben), majd ezt utána az egészségügyi textíliák beszerzése (118 eljárás 37,6 Mrd Ft értékben), ebbe a körbe tartoznak a kötszerek, védőruhák, maszkok is. A műtétekhez szükséges implantátumok, protézisek beszerzéséhez 41 eljárás köthető, ami 8,6 milliárd forintot tett ki. Energiabeszerzésről 40 eljárás szólt 8,6 milliárd forint értékben. A Családbarát szülészeti program keretében 35 eljárást folytattak le 5,7 milliárd forint összegben az árubeszerzések körében.⁶ Az egészségügyi intézmények élelmiszerellátásának

biztosítására 25 közbeszerzés zárult eredményesen 1,2 milliárd forint értékben. Bútorokra 14 eljárás keretében 21,2 milliárd forintot fordítottak. Egyéb gyógyításhoz szükséges eszköz megvásárlására 3 közbeszerzés során 1,8 milliárd forintra kötöttek szerződést. Egyéb, különböző termékekre vonatkozó beszerzések száma 39 volt, melynek értéke 8,5 milliárd forintot ért el.

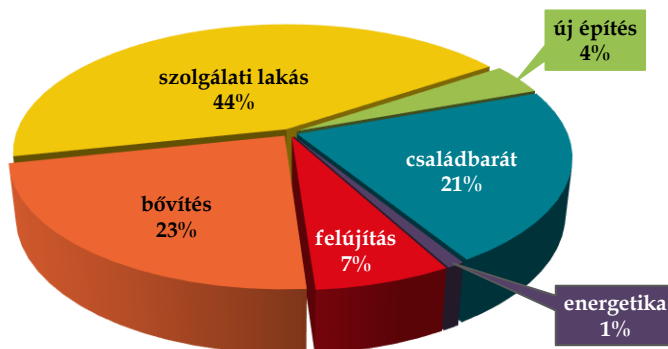
Az építőipar körében lefolytatott eljárások több mint a fele két program köré csoportosítható. Az eljárások 43 százalékának keretében (71 eljárás) az önkormányzatok

20. ábra Az építőipar körébe tartozó eljárások számának aránya az egészségügy területén, 2020



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

21. ábra Az építőipar körébe tartozó eljárások értékének aránya az egészségügy területén, 2020

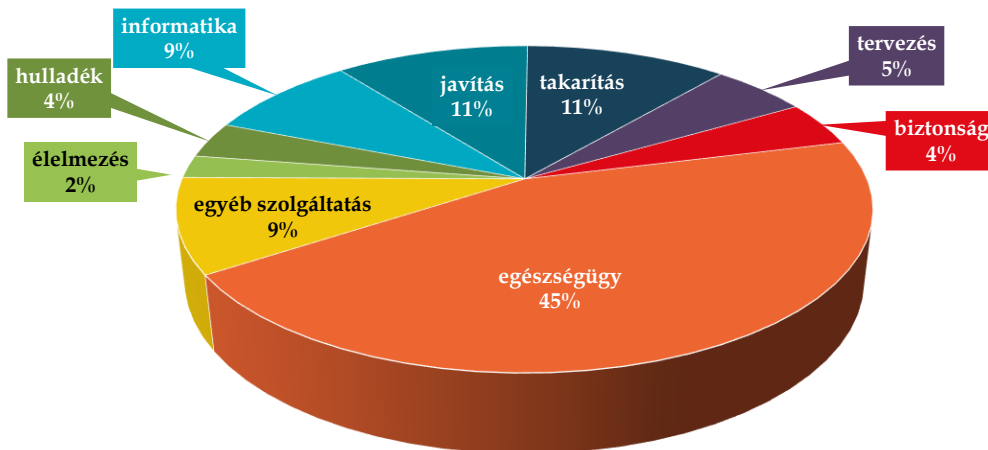


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

szolgálati lakást építettek, értékben ez az eljárások 44 százaléka (34,2 Mrd Ft) volt. A másik kiemelt terület a családbarát szülészeti kialakítása, amihez nemcsak árubeszerzéseket, hanem építési munkálatokat is megrendeltek. Ezekhez 22 eljárás kapcsolható 16,9 milliárd forint értékben, így összességében ennek a célnak az érdekében 57 eredményes közbeszerzést bonyolítottak le 22,6 milliárd forint értékben. Új egészségügyi létesítmények építésére 12 esetben, 3 milliárd forint értékben írtak ki eljárásokat. A 20-21. ábrán látható bővítés csoport, olyan eljárásokat tartalmaz, ahol a felújításon, energetikai korszerűsítésen túl a korábbi területet növelték, illetve új funkciókkal látták el (12 db, 17,7 Mrd Ft). A felújítások közé azok az esetek kerültek, ahol nemcsak környezetvédelmi szempontokat figyelembe vevő felújításokat végeztek, hanem festést, burkolást, villanszerelést is (42 db, 5,3 Mrd Ft). Az utolsó csoportban azok az eljárások szerepelnek, ahol

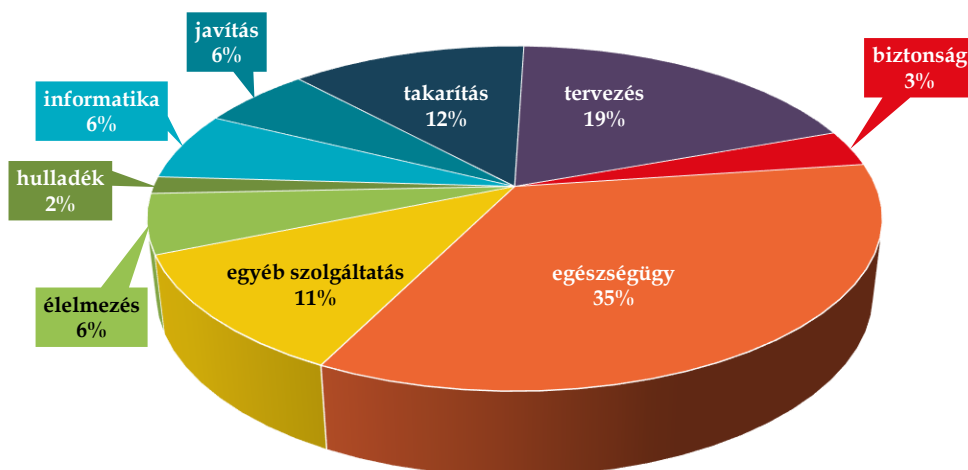
⁶ Csak azokat a szülészeti körébe tartozó beszerzéseket vettem figyelembe, ahol nevesítették a Családbarát programot.

22. ábra A szolgáltatások körébe tartozó eljárások számának aránya az egészségügy területén, 2020



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

23. ábra A szolgáltatások körébe tartozó eljárások értékének aránya az egészségügy területén, 2020



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

kizárólag energetikai korszerűsítést tartalmaz a közbeszerzés (8 db, 0,7 Mrd Ft).

A 22-23. ábra a szolgáltatások alakulását mutatja be. Legnagyobb részt számban és értékben is az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele teszi ki. A számok mögött itt azonban nem az állami egészségügyi intézmények által nyújtott szolgáltatásokat találjuk, hanem zömében olyanokat, ahol körzeti orvosi praxisok betöltésére írták ki a közbeszerzést (100 db, 17,3 Mrd Ft). Számát tekintve kicsi, de jelentős értéket képvisel az új egészségügyi intézmények tervezésére fordított összeg (12 db, 9,5 Mrd Ft). Az intézmények takarítására 25

eljárás zárult eredményesen, az erre fordított összeg 6,2 milliárd forint volt. Hasonlóan jelentős az orvosi be rendezések javítására, karbantartására megkötött szerződések száma (24 db), melynek értéke 2,9 milliárd forint volt. Informatikai programok karbantartására, telepítésére 19 eljárás során 3,2 milliárd forintra szerződtek. Ezeket követik az egészségügyi intézmények őrzésére (10 db, 1,7 Mrd Ft), a kórházi hulladék elszállítására (8 db, 0,7 Mrd Ft), étkeztetésre (5 db, 0,8 Mrd Ft) lefolytatott közbeszerzések. A szolgáltatások esetében 21 olyan eljárás volt, amelyet nem lehet az előbbi csoportokba besorolni, értékük 5,7 milliárd forint.