



KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG

2021. III. évfolyam 7. szám

# KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

# KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!

MENEDZSER ÉRTEŚITŐ  
STATISZTIKÁK  
FELHÍVÁSFIGYELŐ  
HIRDETMÉNYEK  
HATÁROZATOK



## NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS

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!



KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG



2021. III. évfolyam 7. 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:

**Lónyainé 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
Közbeszerzési interjú Dr. Dezső Attilával.....	3
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai (Dr. Nyerges Éva) .....	5
Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva).....	17
D.71/14/2021. számú határozat .....	17
D.146/34/2021. számú határozat .....	22
Közbeszerzési iránytű. ....	27
„Jövőt venni?” Közbeszerzési ügynökségek, mint zöld, fenntartható közbeszerzők (Kovács László) .....	27
#WEDOSRPP avagy a szociálisan felelős közbeszerzések (Dr. Fáskerty Éva) .....	39
Az alapelvi jogsértés, mint másodlagos vizsgálati szempont a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatában. (Dr. Matécsa Bence) .....	49
Az „in-house” konstrukció szabályozásának irányai az uniós közbeszerzési jogban (Ferge Péter) .....	59
A szerződési szabadság korlátai a közbeszerzési szerződéseknél, különös tekintettel a szerződések módosításának problematikájára (Kovács-Fegyverneki Nelli) .....	70
Statisztika (Káli Gabriella Mária)	
Az építési beruházásokhoz kapcsolódó közbeszerzések tárgya 2020-ban.....	80



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

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

Szerkesztőségi email cím: [ertesitoplusz@kt.hu](mailto:ertesitoplusz@kt.hu)

Nyomdai előkészítés:

**Livepoint Kft.**

Nyomdai munkák:

**Pátria Nyomda Zrt.**

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A szaklap 2021. évi 7. száma a szakcikkek terjedelmét és mennyiségét tekintve hosszabb a megszokottnál, így az valójában duplaszám. Bízom benne, hogy kedvező fogadtatásra talál és újabb hasznos szakmai háttérinformációkkal gazdagodnak majd a segítségével az olvasók.

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2021. júliusi számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata* – egyebek mellett – választ kíván adni a referenciaigazolás alkalmassági követelményeknek való megfelelése tekintetében felmerült egyes kérdésekre, részletesen kitér továbbá a Kbt. 111. § t) és v) pontjai, valamint a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontjában megadott CPV kódoknak megfelelő kutatás-fejlesztési szolgáltatások vonatkozásában meghatározott kivételi esetek alkalmazhatóságával és az ajánlat érvénytelenné nyilvánításával összefüggő egyes kérdésekre is.

A *Jogorvoslati aktualitások rovatban* az ajánlati kötöttség jogintézményével kapcsolatos eseti döntések kerülnek ismertetésre. A jogesetek egyrészt az ajánlatkérő, másrészt az ajánlattevő oldaláról vizsgálják az ajánlati kötöttség megsértését.

A *Közbeszerzési iránytű* rovatban öt írás kerül publikálásra. Az első írás szerzője gyakorlati példák bemutatásával szemlélteti az Európai Unió egyes tagállamainak zöld és a fenntartható közbeszerzésre vonatkozó jó gyakorlatait a zöld műszaki és értékelési szempontot tartalmazó közbeszerzési eljárásokra fókuszálva. A következő írás a szociálisan felelős közbeszerzések témájával foglalkozik, kiemelve a munkalehetőség biztosítását, a tisztességes munka- és munkafeltételek megteremtését, a szociális és kapcsolódó jogok tiszteletben tartását, társadalmi befogadás elősegítését és esélyegyenlőség megteremtését, valamint ezek fenntarthatósági feltételeinek ismertetését a vizsgált közbeszerzési eljárások tekintetében. A harmadik szakcikk szerzője az alapvető jogsértést, mint másodlagos vizsgálati szempontot elemzi a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatában; a legfontosabb kérdés, melyre fókuszál, hogy egyáltalán elválasztható-e egymástól a kizárólag alapelvekre visszavezetett jogsértés, valamint a tételes jogszabályi rendelkezések megsértése. A negyedik cikk az „in-house” konstrukció szabályozásának irányait vizsgálja az uniós közbeszerzési jogban, célja a C-107/18. számú Teckal-ügyben hozott ítélet óta kialakuló szabályozási tendenciák ismertetése, valamint az ítélkezési gyakorlatban jelentkező egyes problémák lehetséges megoldásainak vázolója. Végezetül az ötödik írás szerzője a közbeszerzési szerződések tekintetében a szerződési szabadság korlátait veszi górcső alá, kiemelten foglalkozik a közbeszerzési szerződések módosításának lehetőségeivel, figyelemmel a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatára.

A *Statisztika* rovat az építési beruházásokhoz kapcsolódó közbeszerzéseket vizsgálja a 2020. évre vetítve.

**Dr. Kovács László**  
felelős szerkesztő  
Közbeszerzési Hatóság

# KÖZBESZERZÉSI INTERJÚ

## Interjú Dr. Dezső Attilával

DOI: 10.37371/KEP.2021.7.1

### 1. Mióta tevékenykedik a közbeszerzési jog területén és mi vonzotta erre a jogi területre?

A közbeszerzéssel legelőször 2000-ben kezdtem el foglalkozni, ekkor még a PwC Magyarországgal együttműködésben dolgoztam. Egy oktatási projekt keretében merült fel kérdésként, hogy jogászként mire lehetne/lenne érdemes szakosodni, mely új jogágak jelenthetnek kihívást. Így került fókuszba az ekkor szélesebb körben még szinte ismeretlen jogterület, a közbeszerzés. A témában járatos szakembereket felkérve megállapítottuk, hogy a közbeszerzéssel foglalkozó tanácsadó szakértők 95%-a nem a jogászok köréből került ki. A közbeszerzési szakértők első csoportja ugyanis az építési beruházásokat lebonyolítók környezetéből nőtte ki magát, akik főképp mérnökök, műszaki szakértők voltak. A közbeszerzésekkel foglalkozó jogászok a közbeszerzéseket ekkor leginkább jogorvoslati és nem lebonyolítói szemmel figyelték. Ezen szerettünk volna változtatni, hiszen bebizonyosodott és érezhető is volt, hogy rendszerszinten hiányoznak a lebonyolítói ismeretekkel rendelkező közbeszerzési jogi szakértők. 2004-ben, Magyarország uniós csatlakozásakor a közigazgatás nem volt felkészülve az irányelveknek megfelelően átültetett közbeszerzési jog hazai alkalmazására. Előzőekre reflektálva, mintegy 100 képzési program keretében szerveztünk közbeszerzési jogi ismereteket közvetítő tréningeket elsősorban jogászok számára, a képzések rendkívül sikeresek voltak és hozzájárultak a jogszerű közbeszerzési joggyakorlat megszilárdításához.

### 2. Ön társszerzője a Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához, valamint a Kommentár a közbeszerzési törvényhez című közbeszerzési jogi alpműveknek, és mindkét mű szerkesztője is. Mikor és milyen felkérésre jelentek meg először ezek a közbeszerzési irányelveket, törvényeket és más joganyagokat elemző kötetek?

Az előző válaszban utaltam arra, hogy az ezredforduló óta foglalkozom közbeszerzésekkel, azóta folyamatosan



foglalkoztatott a gondolat, hogy a jogterület mélyére ásva, magát a szabályozási koncepciót lenne szükséges megvizsgálni, ahhoz, hogy megérthessük a közbeszerzés alapjait. Meglepetésemre a közbeszerzési jogterület alapkoncepcióját, magát a gyökereket a hagyományos jogösszehasonlító módszertannal nem lehetett pontosan meghatározni (a német jog például közigazgatási oldalról, az angol jog pedig versenyjogi szempontból közelít a közbeszerzéshez), így váltak a vizsgálat tárgyává a közbeszerzési jog alapját képező irányelvek. Ezen háttérre alapítva, a 2015. évben megjelent *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához* az EU közbeszerzési jogát dolgozza fel, bemutatva az Európai Bíróság esetjogát és a 2014-ben elfogadott új közbeszerzési irányelveket. A jogterületet a kezdetektől vizsgálva megállapítható, hogy a közbeszerzés az EU belsőpiaci jogfejlődésének a „terméke”, azaz tulajdonképpen alkalmazott uniós jog, csak ennek kevesen vannak a tudatában, sokan ugyanis a közbeszerzést a közigazgatási jog egy sajátos területének tekintik. Jól látható, hogy az új irányelvek bevezetésével a hazai jogalkalmazás is

„felfedezte” a közbeszerzési jog uniós alapjait. Mind a Közbeszerzési Döntőbizottság, mind a közbeszerzési ügyekben eljáró Bíróságok ezidőtől egyre gyakrabban hivatkozták az Európai Unió Bíróságainak egyes döntéseit és a közbeszerzési irányelvek vonatkozó cikkeit, preambulumbekzdéseit. Úgy vélem ez egy nagyon helyes irány, hiszen ez a jogterület mélyen beágyazott az uniós jogrendszerbe, tulajdonképpen a belső piaci nyitás által szükségszerűen kialakított normarendszer egységes koncepcióba foglalásával jött létre. Érdekeséggépp említeném meg, hogy az uniós közbeszerzési jog gerincét már az első, 1995-ben elfogadott közbeszerzési törvényünk áttemelte a hazai jogba.

A *Kommentár a közbeszerzési törvényhez* kiadvány 2016-ban jelent meg, mely a 2014. évi irányelveken alapuló 2015. november 1-jén hatályba lépő közbeszerzési törvény rendelkezéseit magyarázza immár a szükséges uniós háttérrel. A két kiadvány alapvető célja volt tehát, hogy egyfajta kapaszkodót adjon a közbeszerzési jogalkalmazók számára a közbeszerzés elméleti alapjait illetően, valamint jogintézmény szintű magyarázattal szolgáljon a jogterület céljait és a közbeszerzés elméleti alapvetéseit illetően, melyekből fajsúlyos gyakorlati problémák megoldásához vezethet az út.

**3. Munkásságával 2020-ban elnyerte a Közbeszerzési Hatóság Pro Procurement-díját, amellyel azokat a személyeket ismeri el a Hatóság, akik a magyarországi közbeszerzések területén folytatott tudományos vagy szakmai tevékenység körében kiemelkedő eredményeket értek el, vagy hosszútávon elkötelezettek a közbeszerzési szakmai munka magas színvonalú gyakorlásában. Hogyan fogadta a munkája elismerését szimbolizáló díjat?**

A Közbeszerzési Hatóság 2020. évben ünnepelte fennállásának 25. évfordulóját. Megtisztelő volt számomra, hogy a jubiláló szervezettől 2020-ban, az első Pro Procurement-díjat én vehettem át.

**4. Önnek nagy gyakorlata van az üzleti szférára jellemző jogügyletek tekintetében, úgymint a vállalati felvásárlások, versenyjog, adójog stb. Melyik az a jogterület, ahol különösen hasznát lehet venni a közbeszerzési jogban való jártasságnak, van-e ilyen? A közbeszerzési jog szorosan kapcsolódik más jogterületekhez, tipikus vonása a jogági kollízió, például a versenyjog, polgári jog, közigazgatási jog, információhoz való hozzáférés joga, üzleti titok joga, állami támogatások jogával összefüggő kapcsolódások és különbözőségek. Nem ismerek még egy jogterületet, amely a közbeszerzési jognál komplexebb lenne.**

**5. Mi a véleménye a fenntarthatósági szempontok elterjesztésének fontosságáról?**

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 11. cikke úgy rendelkezik, hogy a környezetvédelmi előírásokat be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába, különösen a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében. A 2014-ben elfogadott közbeszerzési irányelvek paradigmaváltása volt, hogy pontosította, hogy az ajánlatkérő szervek milyen módon járulhatnak hozzá a környezetvédelemhez és a fenntartható fejlődés előmozdításához és ezeket szabályozási szintre emelte. Véleményem szerint fontos a fenntarthatóság szem előtt tartása, üdvözlendőnek tartanám, ha olyan fenntarthatósággal foglalkozó normatív tartalmú irányelvi szintű szabályok is születnének, amelyek segítenék a fenntartható közbeszerzések gyakorlati alkalmazását.

# A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Nyerges Éva, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság  
DOI: 10.37371/KEP.2021.7.2

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

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

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

## 1. kérdés

*A Kbt. 115. § szerinti eljárásban hogyan kell eljárni abban az esetben, ha a beérkezett ajánlatok között van olyan ajánlat, ami nettó 300 millió Ft alatt van és érvényes, alkalmas,<sup>1</sup> és van olyan ajánlat, ami nettó 300 millió Ft felett van. A nettó 300 millió Ft feletti ajánlat is bevonható a bírálóba?*

*Amennyiben az előző kérdésben ismertetett ajánlat is bevonható a bírálóba, és a legjobb ár-érték arány elérése esetén sem tud vele az ajánlatkérő szerződést kötni (a fedezet mértéke és a jogszabályi korlát miatt, amely szerint ez az eljárásfajta csak nettó 300 millió Ft becsült érték alatt indítható), az ajánlatkérő a Kbt. melyik szakasza alapján érvénytelenítse? A Kbt. 115. § alkalmazásában a nettó 300 millió Ft feletti ajánlatok érvénytelenek a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján?*

## A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 115. § szerinti eljárásban bíráló alá kell vonni a beérkezett ajánlatokat, majd a Kbt. 69. § (2) bekezdés alapján megfelelőnek ítélt ajánlatokat kell az értékelési szempontok szerint értékelni, vagy amennyiben a 114/A. § alkalmazására sor kerül, akkor a 114/A. § (2) bekezdése szerint kell bírálni, majd az érvényes ajánlatokat értékelni, függetlenül attól, hogy az ajánlat nettó 300 millió Ft feletti vagy alatti.

## A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 115. § szerinti eljárást az ajánlatkérőnek abban az esetben van lehetősége választani, ha az építési beruházás becsült értéke nem éri el a nettó 300 millió Ft-ot, arra azonban nincs ráhatása ajánlatkérőnek, hogy milyen értékű ajánlatokat fognak benyújtani erre az eljárásra az ajánlattevők, így valóban előfordulhat, hogy 300 millió Ft-ot elérő vagy a feletti értékű ajánlatok is érkeznek. A Kbt. 114. § (8) bekezdés "...az értékelés alapján legkedvezőbb..." szófordulata alapján, azonban nincs lehetőség arra, hogy ezen ajánlatokat az ajánlatkérő ne vonja bírálóba és ne értékelje.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérőnek el kell végeznie a bírálót és az értékelést, és ha az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlat is eléri vagy meghaladja a Kbt. 115. § szerinti eljárásfajta irányadó nettó 300 millió Ft-os értékhatárt, akkor az ajánlatkérő köteles az eljárást eredménytelenné nyilvánítani. Mind a Kbt. 69. § (2) és (3) bekezdése, mind a 114/A. § (2) bekezdése általánosságban beszél a bírálóról, minden ajánlat tekintetében, majd az érvényesnek ítélt ajánlatok értékeléséről. Ajánlatkérő kizárólag abban az esetben kerülhet olyan helyzetbe, hogy az

<sup>1</sup> A kérdés 2021. február 1. napját megelőzően megindított eljárásra vonatkozott.

értékelést követően tapasztalja, hogy a legkedvezőbb ajánlat is nettó 300 millió Ft vagy a feletti értékű, ha az ajánlatok értékére tekintet nélkül minden ajánlatot bevonnak a bírálatba, majd az érvényes ajánlatokat értékeli. Hiszen ha ajánlatkérő nem értékelné a kérdésben foglalt esetben a nettó 300 millió Ft vagy a feletti értékű ajánlatokat, akkor nem fordulna elő olyan helyzet, amelyre a jogalkotó a Kbt. 114. § (8) bekezdést megalkotta.

A nettó 300 millió forintot elérő vagy meghaladó értékű ajánlatok érvénytelenítésére akkor van lehetőség – önmagában – ezen az alapon, ha ajánlatkérő a Kbt. 77. § (1) bekezdés szerint meghatározott olyan elvárást e tekintetben, amelynél kedvezőtlenebb az adott ajánlati elem nem lehet. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a fentiekre tekintettel a nettó 300 millió Ft feletti ajánlatot is be kell vonni a bírálatba.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint abban az esetben, ha az ajánlatkérő bevonta a nettó 300 millió Ft vagy a feletti értékű ajánlatot is a bírálatba, de volt olyan érvényes és alkalmas ajánlattevő, akinek az ajánlata nettó 300 millió Ft alatt van, és ez az ajánlat a legkedvezőbb, azonban ajánlatkérőnek nincs elegendő fedezete ezzel az utóbbi ajánlattevővel kötendő szerződés megkötéséhez sem, akkor a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja alapján az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja. Ha azonban a legkedvezőbb ajánlat értéke is eléri vagy meghaladja a nettó 300 millió Ft-ot, akkor ajánlatkérőnek az eljárást a Kbt. 114. § (8) bekezdése alapján eredménytelenné kell nyilvánítania. Ez utóbbi esetben nem azért nem tud szerződést kötni vele az ajánlatkérő, mert ezen eljárásfajta csak nettó 300 millió Ft becsült érték alatt indítható, – tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a becsült értéket nettó 300 millió Ft alatti értéken határozta meg – hanem azért, mert ebben az esetben a Kbt. 114. § (8) bekezdése alapján ajánlatkérőnek az eljárást eredménytelenné kell nyilvánítania.

## 2. kérdés

*Alkalmasság körében az ajánlatkérő egy 2021. januárban feladott hirdetésménnyel indult eljárásban legalább 12 hónap folyamatos takarítási szolgáltatást írt elő referenciaként úgy, hogy az időszak tekintetében a 3 évben befejezett, de legfeljebb 6 éven belül megkezdett szolgáltatás bemutatását fogadja el.*

*Az ajánlattevő által bemutatott referencia szerinti szolgáltatásra a felek 2010. évben kötöttek 10 éves szerződést, amely 2020 márciusában járt le. A szolgáltatás folyamatos volt havi teljesítésigazolással és havi elszámolással.*

*Megfelelő-e ez a referencia a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 21/A. § alapján, hiszen a vizsgált 6-3 év időszakban 36 db (minden hónapban) részteljesítés történt, folyamatos szolgáltatásként, azaz a vizsgált időszakon belül megvalósult a 12 hónapos szolgáltatás alkalmassági minimumkövetelmény, függetlenül attól, hogy az alapszerződés jóval a 6 éves időszakon kívül esett?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az említett 2010-2020. közötti szerződés megalapozhatja az ajánlattevő alkalmasságát a Korm. rendelet 21/A. § alapján, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő köteles elfogadni annak igazolását is, ha a referencia követelményben foglalt eredmény vagy tevékenység a szerződés részteljesítéseként valósult meg.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Korm. rendelet 21. § (3) bekezdés a) pontja és (3a)-(3b) bekezdése határozza meg, hogy szolgáltatás megrendelés esetén milyen alkalmassági követelményt írhat elő az ajánlatkérő, és a korábbi teljesítésre vonatkozó alkal-



massági követelmény milyen időszakra vonatkozóan írható elő. A Korm. rendelet 21/A. §-a kiterjed azokra az esetekre is, amikor a szerződés teljesítése több szakaszban, több részteljesítés keretében valósult meg, tehát az ajánlatkérő a teljesítés igazolásaként köteles elfogadni annak igazolását is, ha a referencia követelményben foglalt eredmény vagy tevékenység a szerződés részteljesítéseként valósult meg. Ezzel lehetősége van arra az ajánlattevőknek, hogy olyan részteljesítésekkel igazolják alkalmasságukat, ahol a részteljesítés időszaka megfelel az ajánlatkérő által az alkalmassági követelmények körében előírt vizsgált időszaknak, függetlenül attól, hogy a teljes szerződés időszaka túlnyúlik-e az ajánlatkérő által vizsgált időszakon.

A Korm. rendelet 22. § (4) bekezdése alapján a szerződés részteljesítése alapján kiállított referenciaigazolás esetében teljesítés alatt a részteljesítést, a teljesítés ideje alatt a részteljesítés idejét (kezdő és befejező időpontját) kell érteni. A 22. § (2) és (3) bekezdés szerinti adatokat a szerződés részteljesítése alapján kiállított igazolásban a részteljesítés vonatkozásában kell megadni olyan módon, hogy az ajánlatkérő tájékoztató jelleggel feltünteti a részteljesítéssel érintett szerződés teljes tárgyának megjelölését is.

A fentiek alapján ajánlatkérő köteles elfogadni a részteljesítésre vonatkozó referenciát is, amennyiben a részteljesítésre vonatkozó igazolásban a részteljesítés kezdő és befejező időpontja az ajánlatkérő által vizsgált időszakra esik és az alkalmassági követelmények körében előírt egyéb feltételeknek is megfelel. Az említett 2010-2020. időszakra kötött szerződés folyamatos, havi teljesítéssel valósult meg, tehát minden hónap vonatkozásában rendelkezésre áll teljesítésigazolás, mely a teljesítés megtörténtét igazolja, így lehetőség van a részteljesítések tekintetében is referenciaigazolás kiállítására. Az ajánlatkérő által alkalmassági követelményként előírt teljesítési időszak szerint a 2021. januári hirdetményfeladási időszakra tekintettel a 2015 januárjában megkezdett, de legkésőbb a 2018. január és 2021. január közötti időszakban befejezett szolgáltatások vehetők figyelembe, ezen időszak alatt kell 12 hónap folyamatos teljesítést igazolnia az ajánlattevőknek, tehát a szerződésének a 2015-2020. közötti időszakából.

Fentiekre tekintettel azon körülmény, hogy az alapszerződés a 2015-2021. közötti releváns időszakon részben kívülre is kiterjed, nem képezheti akadályát annak, hogy az alkalmassági követelményekben előírt feltételeknek megfelelő ajánlattevő a szerződés keretében teljesített, a vizsgált időszakba eső részteljesítéssel igazolja az alkalmasságát.

### 3. kérdés

*A Kbt. 111. § t) pont szerinti kivételi körre akkor lehet-e hivatkozni, ha a beszerzési eljárásra védett szervezeteket hívnak meg, és az is elvárt feltétel-e, hogy az így beszerzett összes árunak megváltozott munkaképességű személyek által előállított árunak is kell lennie?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 111. § t) pont szerinti kivételi esetkör – mint az összes kivételi kör – megszorítóan kell értelmezni, és kizárólag abban az esetben alkalmazható, ha az ajánlatkérő védett munkahelyen dolgozó, megváltozott munkaképességű személyek által előállított árut szerez be, illetve ilyen személyek által teljesített szolgáltatást rendel meg. Bármelyik feltétel hiánya esetén a kivételi esetkör alkalmazása nem jogszerű, ezen esetekben az ajánlatkérőnek a Kbt. szabályai szerinti eljárást kell lefolytatnia a beszerzési igénye kielégítésére.

#### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 111. § t) pontja két együttes feltételt tartalmaz (védett munkahely és megváltozott munkaképességű személyek által előállított áru/teljesített szolgáltatás). Kizárólag a fenti két feltétel együttes teljesülése esetén lehet jogszerű a kivételi esetkör alkalmazása.

Amennyiben egy vállalkozás megfelel a Kbt. 3. § 41. pontja szerinti védett munkahely fogalmának, akkor ajánlatkérő a Kbt. 111. § t) pont alapján jogosult ezen vállalkozástól közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül árukat és/vagy szolgáltatásokat beszerezni, feltéve hogy a beszerzésre kerülő áru vagy szolgáltatás a kivételi esetkör további feltételeinek is megfelel. A védett munkahely csak részben, - legalább 30%-ban - kell, hogy

megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztasson a Kbt. 3. § 41. pontjában írottak szerint, így egy védett munkahely esetében is előfordulhat, hogy a beszerzésre kerülő árut vagy szolgáltatást nem megváltozott munkaképességű munkavállalók állítják elő. A kivételi esetkörnek való megfelelés ajánlatkérő felelőssége, így célszerű a fenti feltételek fennállásáról megbizonyosodnia, adott esetben a védett munkahelytől a feltételek fennállására vonatkozó nyilatkozatot kérnie.

A Kbt. 187. § (2) bekezdés u) pontja a Közbeszerzési Hatóság feladatává teszi, hogy a honlapján tájékoztató jelleggel tegye közzé a védett munkahelyek listáját, amely tartalmazza az általuk gyártott vagy forgalmazott termékek, illetve nyújtott szolgáltatások felsorolását. A lista a [www.kozbeszerzes.hu](http://www.kozbeszerzes.hu) weboldalon, az Adatbázisok menüponton belül a Védett munkahelyek címszó alatt található meg.

#### 4. kérdés

*Ha eltérő adatok szerepelnek egy közbeszerzési eljárás során kiadott ajánlati/részvételi felhívásban és az eljárás kapcsán aláírt szerződésben, akkor melyik dokumentum adatait kell a teljesítés során alkalmazni? (Az eltérésre a teljesítés során derült fény.)*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nincs olyan jogszabályi rendelkezés a Kbt.-ben, amely kimondaná a közbeszerzési eljárásban keletkezett dokumentumok közötti „fontossági” sorrendet egy szerződés tartalmával összefüggésben. Azonban a Kbt. 137. § (4) bekezdés értelmében a közbeszerzési szabályok megsértése – ideértve azt az esetet is, amikor a szerződés megkötésére nem az eljárásban közölt végleges feltételek, a szerződéstervezet és az ajánlat tartalmának megfelelően kerül sor – felvetik a szerződés érvénytelenségét, ha a szerződés érvényessége a Kbt. céljaival és alapelveivel összeegyeztethetetlen lenne. Amennyiben a szerződés olyan lényeges módosítása lenne feltétlenül szükséges, amely alapján új közbeszerzési eljárást kell lefolytatni, akkor a Kbt. 143. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő a szerződést felmondhatja vagy attól elállhat.

#### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Ptk. 6:59. § a szerződéses szabadságról rendelkezik, azonban egy közbeszerzési eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés esetében a felek nem dönthetnek szabadon a szerződés tartalmáról és a szerződéses partnerről, hiszen a Kbt. 131. §-a meghatározza a szerződéskötés illetően feltételeit és a Ptk. – a Kbt. 2. § (8) bekezdése alapján – csak abban az esetben lenne irányadó, ha a Kbt. az adott kérdésről nem rendelkezne.

A Kbt. 131. § alapján egy lezárult és eredményes közbeszerzési eljárást követően a szerződést a nyertes ajánlattevővel, – a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően – kell megkötni, különös tekintettel a felek kötöttségére. A Kbt. nem ad lehetőséget arra, hogy a felek a szerződés megkötése kapcsán a Kbt. 131. § (1)-(2) bekezdésétől eltérjenek és a szerződést eltérő tartalommal kössék meg. És arra sem tér ki a Kbt., hogy melyik dokumentum tartalma az „erősebb”, mert a 131. § alapján az összes feltételnek egyszerre teljesülnie kell, és nem térhetnének el a felek a fenti dokumentumoktól szerződéskötéskor sem.

A feltett kérdés kapcsán annak vizsgálata szükséges elsődlegesen, hogy a felek nem rendelkeztek-e a szerződésben a dokumentumok esetleges ellentmondása esetéről, másodsorban azt szükséges vizsgálni, hogy a kérdésben említett helyzet a szerződés semmisségét vagy érvénytelenségét vonja-e maga után vagy a szerződés módosításával kiküszöbölhető-e a probléma, vagy a szerződéstől való elállásnak, felmondásnak van helye.

A szerződésekben - rendszerint a preambulumban vagy egyéb bevezető rendelkezések részben -, a felek rendszeresen szabályozni szokták, hogy a szerződés részét képező, de ahhoz fizikálisan nem csatolt dokumentumok közül, azok esetleges ellentmondása esetén mely dokumentum élvez elsőbbséget, mely iránymutatással szolgálhat a feltett kérdés kapcsán.

Ha a felek nem a Kbt. 131. §-ában foglalt előírások szerint kötik meg a szerződést, akkor az jogszabályba ütközik. Fontos kiemelni, hogy nem minden jogsértés

következménye a szerződés érvénytelensége, csak azon esetekben beszélhetünk érvénytelenségről, ha a szerződés érvényessége a Kbt. céljaival és alapelveivel összeegyeztethetetlen lenne, ilyenkor a jogsértés súlyát és jellegét is mérlegelni kell. A szerződés tartalmi elemeit a Kbt. több esetben is kötelező jelleggel szabályozza, megmondva azt, hogy minek kell a szerződés tartalmában kötelezően megjelennie. Ezen kötelező tartalmi elemek elmaradása, vagy nem az előírás szerinti feltüntetése jogsértést valósít meg. A Kbt. 137. § (4) bekezdése ezekre a kötelező tartalmi elemekre vonatkozó szabályok megsértését kivételként kezeli abban az értelemben, hogy ezen jogsértés esetén akkor nem alkalmazható a szerződés érvénytelensége, ha jogszabály más jogkövetkezményt rendel a jogsértéshez. Az érvénytelenség helyett alkalmazandó jogkövetkezmény lehet, amikor a felek megállapodása helyett a kógens jogszabályi tartalom válik a szerződés részévé. A jogsértés nem minden esetben eredményezi a szerződés érvénytelenségét, szükséges megvizsgálni annak a kérdését is, hogy szerződésmódosítással nem hozható-e összhangba a szerződés a közbeszerzési eljárás során született dokumentumokkal és a jogszabályokkal.

A Kbt. 141. § szabályozza a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések módosításának esetköreit. Nem ismerve a kérdéses eset, illetve a szerződés minden részletét, a Közbeszerzési Hatóság jelen állásfoglalásban csak az egyik szerződésmódosítási esetkörre tér ki részletesen, melyben a Kbt. a nem lényegesnek ítélt módosítások megengedhetőségéről beszél.

A módosítás lényegességét az eset összes körülményét mérlegelve kell ajánlatkérőnek megítélnie, de figyelemmel kell lennie a Kbt. 141. § (6) bekezdésében megadott korlátokra. A jogalkotó néhány lehetőséget kiemelt, melyet minden esetben lényegesnek kell tekinteni, így ezen körülmények fennállása esetén a szerződés módosítása a Kbt.-be ütközik, azonban az adott jogalap alapján minden olyan módosítás megengedett, amely nem lényeges.

A szerződés a Kbt. 141. §-ában felsorolt esetektől eltérő módosítása nem megengedett, ilyen esetekben új közbeszerzési eljárás lefolytatása szükséges. Amennyiben a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, akkor a módosítás a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis.

A jogszerű állapot helyreállításának lehetősége a Kbt. 143. § szerint szerződés felmondása vagy elállás. Amennyiben olyan helyzet áll elő, amikor olyan lényeges szerződésmódosítás lenne feltétlenül szükséges, amely már nem tehető meg jogszerűen, tehát nem módosítható a szerződés a Kbt. 141. §-ával összhangban, és új közbeszerzési eljárást kell lefolytatni, akkor az ajánlatkérőnek lehetősége van a szerződést felmondani vagy attól elállni. A Ptk. 6:213. § (1) bekezdés szerint felmondással vagy elállással az ajánlatkérő a másik félhez intézett jognyilatkozattal szüntetheti meg a szerződést. A szerződés felmondása esetén a szerződés megszüntetésének, elállás esetén a szerződés felbontásának a szabályait kell alkalmazni, azzal, hogy elállásra az ajánlatkérő akkor jogosult, ha az általa kapott szolgáltatás egyidejű visszaadását felajánlja.

## 5. kérdés

*Egy 2018.11.30-án részvételi felhívással megindított dinamikus beszerzési rendszer megvalósítására irányuló közbeszerzési eljárás esetén a későbbi, pl. 2021-es évben megindított ajánlattételi szakaszokban a jelenleg hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően az érintett ajánlattevők igazolhatják-e alkalmasságukat a 2020.01.01. napján hatályba lépett szabályoknak megfelelően, azaz a részvételi jelentkezésük benyújtásának időpontjához viszonyítva?*

## A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 2020. január 1-jén hatályba lépett 107. § (8b) bekezdésének rendelkezéseit a hatálybalépését követően megkezdett közbeszerzési eljárásokra kell alkalmazni, az előírás visszamenőleges alkalmazására nincs lehetőség.

## A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A közbeszerzésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CXX. törvény (továbbiakban: Mód4. tv.) 7. § (2) bekezdése rendelkezett a Kbt. 107. § (8a) és (8b) bekezdéssel történő kiegészítéséről. A Mód4. tv. 20. § (2) bekezdés értelmében a 6-8. §, a 13. §, a 16. §, a 18. § (1) bekezdés 1., 7. és 9. pontja 2020. január 1-jén lép hatályba. A fentiek alapján a Kbt. 107. § (8b) bekezdése 2020. január 1-jétől hatályos.

A Kbt. 197. § (15) bekezdése a Mód4. tv. rendelkezéseit a hatálybalépését – tehát 2020. január 1-jét – követően megkezdett közbeszerzési eljárások esetén rendeli al-

kalmazni, és nem teszi lehetővé az új rendelkezések visszamenőleges alkalmazhatóságát. A Mód4. tv. nem tartalmaz a Kbt. 107. § új (8a) és (8b) bekezdése tekintetében speciális átmeneti rendelkezést.

A dinamikus beszerzési rendszerbe történő felvételre a meghívásos eljárás részvételi szakaszának szabályait kell alkalmazni, a meghívásos eljárás pedig a részvételi felhívással indul. A Kbt. a dinamikus beszerzési rendszer létrehozása kapcsán egyetlen megindító eljárásról beszél részvételi felhívás formájában, így a később csatlakozó gazdasági szereplőkre is ez a részvételi felhívás az irányadó, az abban előírt feltételekkel. Tehát a dinamikus beszerzési rendszer megvalósítására irányuló közbeszerzési eljárás a részvételi felhívás feladásával indul, ez tekinthető a közbeszerzési eljárás megkezdésének, így a részvételi felhívás feladásának időpontjában hatályos Kbt. szerint kell lefolytatni az adott dinamikus beszerzési rendszer fennállása alatt megvalósított összes beszerzést. A Kbt. 107. § (8b) bekezdésének a rendelkezéseit kizárólag a 2020. január 1-jét követően részvételi felhívással megindított eljárások esetén lehet alkalmazni.

## 6. kérdés

*Amennyiben az ajánlattevő az ajánlati biztosítékot pénzügyi intézmény által vállalt garanciával biztosítja, de a biztosíték nyújtásáról szóló dokumentum nem tartalmazza a Kbt. 54. § (4) bekezdése szerinti összes olyan okot, amely az ajánlati biztosíték elvesztésével jár, abban az esetben ezt az igazolást lehet hiánypótlással pótolni vagy úgy kell tekinteni, hogy az ajánlattételi határidő pillanatában nem megfelelő az igazolás tartalma, így hiánypótlás kiadása nélkül érvénytelené kell nyilvánítani az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján, a Kbt. 73. § (6) bekezdés b) pontjára hivatkozással?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 71. § (3a) bekezdésében írott esetekben van lehetőség az ajánlati biztosítékkal kapcsolatban hiánypótlásra. Mivel ezen előírás nem tartalmazza a biztosíték tartalmi hiányosságai pótlásának a lehetőségét, így a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a kérdéses esetben nincs lehetőség hiánypótlásra és az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné kell nyilvánítani.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az ajánlatkérő az ajánlati kötöttség megtartásának biztosítása érdekében saját döntése alapján az eljárásban történő részvételt a Kbt. 54. § (1) bekezdés alapján ajánlati biztosíték adásához kötheti. Ebben az esetben az ajánlatkérőnek az ajánlati biztosítékról – annak mértékéről, a befizetés helyéről, a befizetési számlaszámáról, valamint a befizetés igazolásának módjáról – már a felhívásban rendelkeznie kell, a biztosíték nyújtásával kapcsolatos egyéb előírásokat, formai és tartalmi követelményeket pedig vagy szintén a felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban kell szerepeltetni. Az ajánlattevőnek az ajánlati biztosítékot az ajánlati kötöttség beálltaig kell az ajánlatkérő rendelkezésre bocsátania. A rendelkezésre bocsátás módja ugyanakkor az ajánlattevő választása szerint teljesíthető az előírt pénzügyi összegnek az ajánlatkérő fizetési számlájára történő befizetésével, pénzügyi intézmény vagy biztosító által vállalt garancia vagy készfizető kezesség biztosításával, vagy biztosítási szerződés alapján kiállított – készfizető kezességvállalást tartalmazó – kötelezvényvel.

A Kbt. 71. § (3a) bekezdése 2021. február 1-jétől bizonyos esetekben lehetővé teszi az ajánlati biztosítékra vonatkozó hiánypótlást. Így ha a biztosítéknak a rendelkezésre bocsátása – ajánlatkérő fizetési számlájára történő átutalással – megtörtént, és csak az ezt tanúsító átutalási bizonylat nem került az ajánlathoz csatolásra, vagy nem megfelelő formában került csatolásra, akkor lehetőség van hiánypótlásra. Garancia, kezességvállalás vagy biztosítási szerződésen alapuló készfizető kezesség formájában nyújtott biztosíték esetén pedig a törvény kimondja, hogy a hiánypótlásra olyan esetben van lehetőség, ha a megfelelő dokumentum az ajánlati kötöttség beálltaig kibocsátásra került, viszont ezt az ajánlattevő elmulasztotta benyújtani. E szabály alkalmazható olyan esetben is, amikor a szükséges dokumentum nem megfelelő formában kerül benyújtásra, például, ha csak egyszerű másolat került beadásra, ami nem felel meg a Kbt. 41/A. § (2) bekezdésében előírt elektronikus okirat fogalmának. A fentiek alapján a jogalkotó abban az esetben nem tette lehetővé az ajánlati biztosítékkal kapcsolatos hiánypótlást, ha az tartalmi hibában szenved, tehát amennyiben ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban előírta, hogy bankgaran-

cia nyújtása esetén a bankgarancia szövegezésének a Kbt. 54. § (4) bekezdése szerinti összes fordulatot tartalmaznia kell, és ezt nem tartalmazza teljeskörűen, akkor nincs lehetőség hiánypótlásra.

Amennyiben a Kbt. 71. § (3a) bekezdése értelmében nincs lehetőség hiánypótlásra a biztosíték tekintetében, és a bankgarancia szövegezése nem felel meg az ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentumokban előírt tartalmi követelményeknek, az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné kell nyilvánítani.

A Kbt. 73. § (6) bekezdés b) pontja alapján az ajánlat az ajánlati biztosítéknak az ajánlatkérő által meghatározott határidőre nem vagy nem az előírt összegben történő rendelkezésre bocsátása esetén nyilvánítható érvénytelenné, amelyre tekintettel a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a szóban forgó ügyben erre hivatkozással nem érvényteleníthető az ajánlat, hiszen megfelelő összegben és határidőre benyújtotta ajánlattevő a biztosítékot, csak annak tartalma nem felelt meg az előírásoknak.

Fentieket támasztja alá a Közbeszerzési Döntőbizottság 1/2017. (III.21.) számú összkollégiumi állásfoglalása, melynek 5. pontja kifejezetten rögzíti, hogy milyen esetekben lehet érvénytelenné nyilvánítani az ajánlatot az ajánlati biztosíték nem megfelelő rendelkezésre bocsátására tekintettel. Az állásfoglalás alapján az ajánlat érvénytelen, ha az ajánlati biztosítékot nem az ajánlattevő bocsátotta az ajánlatkérő rendelkezésére, továbbá az ajánlati biztosíték az ajánlati kötöttség beálltáig nem, vagy nem a Kbt. 54. § (4) bekezdésében és a felhívásban meghatározott mértékben és tartalommal állt az ajánlatkérő rendelkezésére.

## 7. kérdés

*Nemzeti Kutatási, Fejlesztés és Innovációs Hivatal által támogatott projekt keretében tervezett kutatásfejlesztési tevékenységhez elengedhetetlen informatikai eszközök (pl. nagy üzemidejű, nagy belső tárhellyel, nagy számítási teljesítménnyel, nagy grafikus teljesítménnyel rendelkező laptopok, prezentációs kellékek, segédeszközök, a laptopokhoz kapcsolódó perifériák) beszerzése szükséges. Fennáll-e a Kbt. 111. § v) pont szerinti kivétel a fenti beszerzések kapcsán és ajánlatkérő miként tudja igazolni a kivételi körbe tartozást az irányító hatóság felé?*

## A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint abban az esetben alkalmazható a kérdésben jelzett, kutatási projektek keretében beszerzésre kerülő informatikai eszközök esetén a Kbt. 111. § v) pont szerinti kivételi kör, amennyiben a beszerezni kívánt eszközök kapcsán megállapítható, hogy azok közvetlenül kutatás-fejlesztési vagy innovációs tevékenység végzéséhez kapcsolódnak, és speciálisan ilyen tevékenység megvalósítását célozzák, továbbá a beszerzés – Kbt. 19. §-ára tekintettel megállapított – becsült értéke nem éri el az uniós értékhatárt.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra is, hogy a kérdésben említett eszközök egy része (pl. prezentációs kellékek, segédeszközök, perifériák, stb.) és egyéb kiegészítők kapcsán különös tekintettel vizsgálandó a fenti feltételek fennállása, mert a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ilyen típusú eszközökre az ajánlatkérő működéséhez általában tipikusan szükség van, így a Kbt. 111. § v) pont szerinti kivétel alkalmazásának nem feltétlenül állnak fenn a feltételei.

A kivételi kör alkalmazhatóságáról az összes körülmény körültekintő mérlegelésével az ajánlatkérőnek kell döntést hoznia. Jelen esetben az informatikai eszközök beszerzése és a kutatási program lefolytatása között megvalósuló közvetlen kapcsolat fennállásának ismertetésével és az állásfoglalás kérdésben is részletezett szakmai szempontok bemutatásával, illetve alátámasztásával tudja igazolni a kivételi körbe tartozást, azonban ezek elfogadása az irányító hatóság, illetve az egyéb ellenőrző szervek felelősségi körébe tartozik.

## A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A rendelkezéshez fűzött indokolás szerint a Kbt. 111. § v) pontjának módosítása a kutatás-fejlesztési tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó, és kifejezetten a kutatás-fejlesztési tevékenység célját szolgáló áruk és szolgáltatások beszerzését mentesíti uniós értékhatárig a közbeszerzési kötelezettség alól. A kivétel célja a kutatás-fejlesztési tevékenység folyamatos végzésének segítése, amely megkönnyíti a kutatás folyamán előre nem látható módon jelentkező beszerzési igények kezelését. A kivétel nem vonatkozik az általános felhasználásra szánt, a kutatás-fejlesztési tevékenységen kívül is az érintett szervezet működéséhez általában szüksé-

ges árukra és szolgáltatásokra, mert ezek tekintetében az ajánlatkérőktől elvárható, hogy a felmerülő beszerzési igényekre a Kbt.-nek megfelelő megoldásokkal rendelkezzenek. A kivétel alkalmazása során különösen uniós forrás felhasználásakor a részekre bontás tilalmának megtartására érdemes kiemelt figyelmet fordítani.

A kivételi köröket mindig megszorítóan kell értelmezni, így kizárólag azokra az esetekre alkalmazhatók, amelyek a Kbt.-ben felsorolt feltételeknek maradéktalanul megfelelnek.

A Kbt. 111. § v) pont szerinti kivételi kör alkalmazhatóságának két konjunktív feltétele van:

- kutatás-fejlesztési vagy innovációs tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó és
- speciálisan az ilyen tevékenység megvalósítását szolgáló áruk és szolgáltatások beszerzése.

A fenti két feltétel együttes teljesülése esetén alkalmazható a kivételi kör, így ezen feltételek fennállásának vizsgálata szükséges a kérdéses esetben. A kérdésben írottak szerint a Nemzeti Kutatási, Fejlesztés és Innovációs Hivatal pályázatán elnyert projektekhez kapcsolódó kutatások megvalósításához szükséges informatikai eszközök beszerzéséről van szó, így feltételezhetően az első feltételnek megfelel a beszerzés, hiszen a beszerzés közvetlenül kapcsolódik kutatási tevékenységhez. A tárgyi ügyben annak további vizsgálata szükséges, hogy a szóban forgó informatikai eszközöket ajánlatkérő kifejezetten az adott kutatás-fejlesztési tevékenység céljára használja fel és nem egyéb, általános tevékenységekhez kötődően. Hiszen ahogy a Kbt. indoklás is fogalmaz, azokra az árukra, informatikai eszközökre, amelyek az ajánlatkérő működéséhez általában szükségesek és általános felhasználási célúak, nem terjed ki a Kbt. 111. § v) pont szerinti kivételi kör, mert ezek tekintetében az ajánlatkérőktől elvárható, hogy a felmerülő beszerzési igényekre a Kbt.-nek megfelelő megoldásokkal rendelkezzenek. Amennyiben a kérdésben szereplő informatikai eszközök mindegyike kifejezetten kutatás-fejlesztési tevékenységhez kerül felhasználásra, és nem általánosságban, például az ajánlatkérő működését támogatja, úgy a tárgyi kivételi kör e beszerzés tekintetében fennállhat.

A kivételi kör minden jogszabályi feltételének fennállását köteles az ajánlatkérő bizonyítani, jelen esetben az informatikai eszközök beszerzése és a kutatási program lefolytatása között megvalósuló közvetlen kapcsolat fennállásának ismertetésével és az állásfoglalás kérésben is részletezett szakmai szempontok bemutatásával, illetve alátámasztásával. Ezt a speciális, kifejezetten kutatás-fejlesztési tevékenységhez kötődő jelleget a fenti tényeket bizonyító dokumentumokkal, valamint a kivételi kör megvizsgálásának tényéről szóló dokumentummal támaszthatja alá ajánlatkérő. Azonban a Közbeszerzési Hatóságnak nincs arra lehetősége, hogy előzetesen meghatározza azon dokumentumok pontos körét, melyeket az illetékes irányító hatóság szükségesnek és elégségesnek fog ítélni majd az ellenőrzés során.

#### 8. kérdés

*Egy ajánlatkérőként eljáró cég (gazdasági társaság) elnevezése a közelmúltban módosult. Erre tekintettel szükséges-e a közbeszerzési eljárások keretében megkötött szerződések módosítása, és ha igen, akkor mely jogszabályi helyre hivatkozva? Illetve szükséges-e a szerződésmódosításról tájékoztató hirdetmény közzététele?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő adataiban (pl. megnevezés, ügyvezető személye, stb.) bekövetkezett változsról a Kbt. 26. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Hatóságot az elektronikus közbeszerzési rendszerben történő adatmódosítással kell értesíteni. Tekintettel arra, hogy az ilyen jellegű adatváltozások nem minősülnek a szerződés tartalmi módosításának, tehát szerződésmódosításnak sem, így erről tájékoztató hirdetmény közzététele sem kötelező.

#### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az ajánlatkérő adatainak megváltozása kapcsán a Kbt. 26. § (1) bekezdése bejelentési kötelezettséget ír elő. Ennek a kötelezettségnek az ajánlatkérő az EKR rendszerben az „ESZJAME – Szervezet adat/Jogutódlás módosítás érvényesítése” eljárási cselekménnyel tud eleget tenni.

A Kbt. 139. § (3) bekezdése szabályozza az ajánlatkérői oldalon történő jogutódlást. Az ajánlatkérő személyét érintő változásra, jogutódlásra sor kerülhet például jogszabály rendelkezése folytán vagy határozatba foglalt alapítói döntés alapján. Elfogadható lehet a Kbt. 139. § (3) bekezdése szerinti ajánlatkérői jogutódlásként a szerződés átruházása, a jogcíme (adásvétel, csere, közgazgatási hatósági aktus stb.) tulajdonképpen ebből a szempontból irreleváns, azonban a jogutódlás nem irányulhat a Kbt. megkerülésére. A kérdéses esetben azonban nem jogutódlás történt, hanem az ajánlatkérő adatainak (elnevezésének) a módosítására került sor, így a Kbt. megkerülés kérdése nem releváns.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy a Kbt. a szerződő felek jogaira és kötelezettségeire, azaz a szerződés tartalmára nézve rögzíti a közbeszerzési eljárást lezáró szerződés módosításának lehetőségét összhangban a Ptk. 6:191. §-ában írottakkal, így a szerződés alanyainak megváltozása (vagy az alanyok adatainak megváltozása) fő szabály szerint nem tartozik a szerződésmódosítás körébe, csak abban az esetben, amennyiben az alanyváltozással a szerződés egyéb tartalmi elemeinek a megváltozása is megvalósul. A szerződés módosítása a Ptk. 6:191. § (1) bekezdése szerint a felek közös megegyezésével történik, azonban az ajánlatkérő névváltoztatása saját diszkrecionális joga, így egyoldalú döntés alapján történik.

A Kbt. 37. § (1) bekezdés j) pontja és a 141. § (7) bekezdése szerint kizárólag a szerződésmódosításról kell tájékoztató hirdetményt közzétenni, a szerződő felek személyének változása vagy az adataiban bekövetkezett változás esetére nem ír elő hirdetmény közzétételi kötelezettséget a Kbt.

## 9. kérdés

*A Kbt. 9. § (8) bekezdés 1) pontjában megadott CPV kódoknak megfelelő kutatás-fejlesztési (továbbiakban: K+F) szolgáltatások esetén nem kell alkalmazni a Kbt.-t, ezzel kapcsolatos kérdésük a „kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja tevékenysége során” fordulatra vonatkozik.*

*Megvalósul-e a kivételi kör, tehát nem áll fenn a közbeszerzési kötelezettség akkor, ha ajánlatkérő (egy egyetem, vagy kutató-intézet) az általa megrendelt K+F szolgáltatás eredményét átadja a K+F projekt egy másik résztvevőjének és az a másik jogi személy is hasznosítja azt tevékenysége során?*

## A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 9. § (8) bekezdés 1) pont szerinti feltételek fennállása (megadott CPV kódok szerinti K+F szolgáltatás megrendelése) esetén, amennyiben a K+F szolgáltatás eredményét egy, az ajánlatkérőtől különböző másik jogi személy is hasznosítja, de az ellenszolgáltatást az ajánlatkérő szerv teljesíti teljes mértékben, akkor megállapítható a beszerzésnek a kivételi körbe tartozása.

## A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Bizonyos esetekben a K+F tárgyú beszerzések tekintetében nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni akkor sem, ha annak becslött értéke eléri az irányadó – nemzeti vagy uniós – közbeszerzési értékhatárt. A Kbt. 9. § (8) bekezdés 1) pontja szerint a Kbt.-t nem kell alkalmazni a 73000000-2-től 73120000-9-ig tartó, valamint a 73300000-5, a 73420000-2 és a 73430000-5 CPV kódok által meghatározott K+F szolgáltatásra, kivéve, ha annak eredményét kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja tevékenysége során, és az ellenszolgáltatást teljes mértékben az ajánlatkérő szerv teljesíti.

A 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelv preambuluma (35) bekezdése az alábbiakat tartalmazza:

„A kutatási és fejlesztési (K+F) programok üzleti forrásokból történő társfinanszírozását ösztönözni kell. Következésképpen egyértelművé kell tenni, hogy ez az irányelv csak akkor alkalmazandó, ha nem kerül sor ilyen társfinanszírozásra, és ha a K+F tevékenységek eredményére az érintett ajánlatkérő szerv jogosult. Mindez nem zárhatja ki annak lehetőségét, hogy a szóban forgó tevékenységeket elvégző szolgáltató az eredményekről szóló beszámolót tegyen közzé, feltéve, hogy továbbra is az ajánlatkérő szerv kizárólagos joga marad a K+F eredményeknek a saját tevékenysége céljaira történő felhasználása. Mindazonáltal a K+F eredmények fiktív megosztása vagy a szolgáltató díjazásához való jelképes hozzájárulás nem akadályozza ezen irányelv alkalmazását.”

Az Irányelv preambuluma (35) bekezdésének, az Irányelv 14. cikkének és a Kbt. 9. § (8) bekezdés 1) pontjának együttes értelmezése szerint, ha az ellenszolgáltatást teljes mértékben az ajánlatkérő teljesíti, és az eredményeket kizárólag ő hasznosítja,

akkor nem sorolható a szerződés ebbe a kivételi körbe.

A Kbt. 9. § (8) bekezdés 1) pontja szerinti alkivételi esetkörök konjunktív feltételek, amelyeknek egyszerre kell fennállniuk ahhoz, hogy a beszerzés annak ellenére, hogy a CPV kódok által meghatározott kutatási és fejlesztési szolgáltatásra irányul, mégse képezzen a Kbt. szerinti kivételt. Ha a Kbt. 9. § (8) bekezdés 1) pontja szerinti kutatási és fejlesztési szolgáltatások eredményét kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja a tevékenysége során, ellenben az ellenszolgáltatást nem teljes mértékben teljesíti az ajánlatkérő szerv, akkor a beszerzés továbbra is a kivételi körbe tartozik. Ugyanígy, ha az ellenszolgáltatást teljes mértékben az ajánlatkérő szerv teljesíti, de a Kbt. 9. § (8) bekezdés 1) pontja szerinti kutatási és fejlesztési szolgáltatások eredményét nem kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja, akkor is a kivételi körbe tartozik a beszerzés.

A kérdéses esetben a fenti alkivételi feltételek teljesülését kell vizsgálni, hiszen amennyiben mindkét alkivételi konjunktív feltétel teljesül, akkor már nem alkalmazható a kivételi kör. A levelében feltett kérdés alapján a Közbeszerzési Hatóság nem vizsgálja annak kérdését, hogy a szóban forgó esetben a Kbt. 9. § (8) bekezdés 1) pont szerinti CPV kódoknak megfelelő K+F szolgáltatások megrendeléséről van-e szó, hanem ezt tényként elfogadja.

Vizsgálat tárgyát képezi tehát az egyik alkivételi feltételként meghatározott azon szempont, hogy kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja-e a szolgáltatás eredményét. Ennek kapcsán szükséges megvizsgálni, hogy a kérdésben említett másik jogi személy csak a projektben jelenik-e meg, mint konzorciumi tag, vagy esetleg már a közbeszerzési eljárás során közös ajánlatkérőként jártak-e el a felek. Ez utóbbi esetben a közös ajánlatkérők hasznosítanak a K+F projekt eredményét, és rajtuk kívülálló szervezet/személy nem.

Fontos kiemelni a kivételi kör alkivételének a másik konjunktív feltétele vizsgálatát is, az ellenszolgáltatás teljesítése tekintetében. Amennyiben kizárólag az ajánlatkérő fizette meg a szolgáltatás ellenértékét, és rajta kívül másik jogi személy nem hasznosítja a K+F tevékenység eredményét, már nem alkalmazható a Kbt. 9. § (8) bekezdés 1) pont szerinti kivételi kör.

Fentiek alapján, ha nem kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja a K+F szolgáltatás eredményét, de az ellenszolgáltatást az ajánlatkérő szerv teljesíti teljes mértékben, akkor megállapítható a beszerzésnek a Kbt. 9. § (8) bekezdés 1) pont szerinti kivételi körbe tartozása.

#### 10. kérdés

*A települést felkereste egy szolgáltató, hogy kicserélné korszerű ledes lámpákra az utcai fényforrásaikat. Ezért a településnek 15 évig kellene éves szinten 3-4 millió forintot fizetni. Ez az összeg várhatóan az éves megtakarítás összegével azonos lesz. Az összeg nem éri el éves szinten a közbeszerzési értékhatárt, de 15 év alatt viszont meghaladja azt. Kérdés, hogy jelen esetben kell-e közbeszerzési eljárást lefolytatni.*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint amennyiben az ajánlatkérő a Kbt. 5. § hatálya alá tartozik (önkormányzat, mint költségvetési szerv a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont hatálya alá tartozik), és a beszerzés tárgya nem tartozik a Kbt. kivételi körébe, valamint a beszerzés Kbt. 16-19. §-i szerint számított becsült értéke eléri vagy meghaladja a vonatkozó nemzeti értékhatárt, akkor az ajánlatkérőnek közbeszerzési eljárás lefolytatási kötelezettsége van.



**A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:**

A közbeszerzési értékhatárokat a Kbt.-ben megadottak szerint egyrészt a költségvetési törvény, másrészt pedig az Európai Bizottság határozza meg. Annak megítélését, hogy egy beszerzés közbeszerzésnek minősül-e, nem csak a fentiekben hivatkozott, klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozó értékhatárok határozzák meg, hanem az is, hogy a beszerzést lebonyolító szervezet ajánlatkérőnek minősül-e, illetve, hogy a beszerzés tárgya a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozik-e, és nem a kivételi körbe, valamint az, hogy visszterhes szerződés megkötésére irányul-e. A Közbeszerzési Hatóság azon feltételezéssel él, hogy a kérdező települési önkormányzat és, mint ilyen költségvetési szervnek, tehát a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerinti ajánlatkérőnek minősül. Továbbá a beszerzés tárgya (közvilágítás korszerűsítése) vélhetően nem tartozik a Kbt. 9. §-ában, illetve 111. §-ában meghatározott kivételek körébe, tehát a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzésről beszélünk, és a kérdésfeltevésből következik, hogy nem ingyenes juttatásról, hanem ellenszolgáltatás fejében végzett tevékenységről van szó, így valószínűsíthető, hogy az adott beszerzés közbeszerzés köteles, de ehhez a beszerzés becsült értékének meghatározása is szükséges.

Egy közbeszerzés becsült értékének meghatározásához először a beszerzés tárgyát szükséges meghatározni, hogy az árubeszerzésnek, szolgáltatás megrendelésnek vagy építési beruházásnak minősül-e. A Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik erre vonatkozóan pontos információkkal a tárgyi eset kapcsán, de a kérdés, illetve a beszerzés tárgya arra enged következtetni, hogy árubeszerzésnek minősíthető a közvilágítás korszerűsítése. Így a Közbeszerzési Hatóság erre a feltételezésre alapítottan adja meg az állásfoglalást az alábbiakban. A települések közvilágítás korszerűsítésének egyik megoldási lehetősége, az úgynevezett ESCO (Energy Saving Cooperation) típusú megvalósítás. Ez esetben a

kivitelező cég előfinanszírozza a teljes beruházást, s a költségei a korszerűsítés következtében az önkormányzatoknál keletkező energiadíj-megtakarításból térülnek meg, melyet az önkormányzatok bérleti díj formájában – hosszabb időn át folyamatosan – fizetnek a kivitelező társaságnak. Tehát ebben az esetben bérleti konstrukcióról és a Kbt. fogalmi szerinti árubeszerzésről beszélhetünk.

A Kbt. 8. § (2) bekezdése árubeszerzésnek minősíti az ingó dolog használatára, hasznosítására vonatkozó jog megszerzését is, így árubeszerzésnek minősül a bérleti konstrukció. A Kbt. 17. § (1) bekezdés a) pontja alapján az egy évnél hosszabb időre kötött, dolog használatára vagy hasznosítására vonatkozó jog megszerzésére irányuló árubeszerzés esetén becsült értéknek a szerződés időtartama alatti ellenszolgáltatás és a maradványérték összességét kell tekinteni. Amennyiben például az önkormányzat 15 éves időtartamra köti a közvilágítás korszerűsítésére vonatkozó bérleti szerződést, akkor a közbeszerzés becsült értéke az ezen időszak alatt kifizetett teljes ellenszolgáltatás összege lesz. A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy amennyiben a fent említett ESCO típusú kivitelezést választja, és a bérleti szerződés futamidejének lejártakor meg kívánja vásárolni a világítótesteket, akkor ezt, mint maradványértéket szintén hozzá kell számítani a beszerzés becsült értékéhez. Amennyiben ezen összeg meghaladja a nemzeti értékhatárt, akkor közbeszerzési eljárást kell lefolytatnia ajánlatkérőnek.

Amennyiben ajánlatkérő nem a fenti bérleti konstrukciót választja, akkor a beszerzés tárgyát szükséges megvizsgálnia és a Kbt. 8. § előírásai, illetve a Kbt. 22-24. § rendelkezései szerint besorolni az árubeszerzés, szolgáltatás megrendelés vagy építési beruházási kategóriákba, és a beszerzési tárgynak megfelelően kell meghatározni az eljárás becsült értékét, majd az adott közbeszerzési értékhatár alapján kell megválasztani a közbeszerzés eljárási rendjét.

**2020**



*Az Országgyűlés Gazdasági bizottsága elfogadta a Közbeszerzési Hatóság 2020. évi beszámolóját*

*A Beszámoló a Közbeszerzési Hatóság honlapján elérhető*

**BESZÁMOLÓ**  
az Országgyűlés részére

**ANNUAL REPORT**  
to the National Assembly

A Közbeszerzési Hatóság 2020. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről  
On the activities of the Public Procurement Authority of Hungary between 1 January 2020 and 31 December 2020

# JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2021.7.3

**A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában az ajánlati kötöttség jogintézményével kapcsolatos eseti döntések kerülnek ismertetésre.**

**A jogesetek egyrészt az ajánlatkérő, másrészt az ajánlattevő oldaláról vizsgálják az ajánlati kötöttség megsértését.**

## D.71/14/2021. számú határozat

**A jogorvoslati ügyvel érintett tárgyak: A Kbt. jelen ügyben irányadó rendelkezései értelmében az ajánlatkérő a bírálatot főszabályként az ajánlati kötöttség időtartama alatt végzi el, az ajánlati kötöttség kiterjesztése pedig nem haladhatja meg az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított hatvan napot.**

### Tényállás

Az ajánlatkérő a Kbt. Második Része szerinti nyílt eljárást indított műhelygépek, szerszámok árubeszerzése tárgyában. A közbeszerzési eljárást megindító felhívás feladására 2019. június 20. napján került sor, amely az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2019. június 24. napján jelent meg. Az eljárás jogalapjaként a 2014/25/EU irányelvet jelölte meg.

A felhívás tartalmazta a kötelező tartalmi elemeket, a szerződés típusát, rövid meghatározását, az 1-7. részekre vonatkozó információkat, melyben ismertette a közbeszerzés tárgyát, az értékelési szempontokat, a teljesítés helyét, a változatok nem elfogadhatóságát.

A felhívás szerint a szerződés időtartama: 1. rész: 5 hónap, a 2. részben: 1 hónap, a 3. részben: 4 hónap, a 4. részben: 4 hónap, az 5. részben: 4 hónap, a 6. részben: 4 hónap, a 7. részben: 12 hónap.

A felhívás szerint a beszerzés nem európai uniós alapkódból finanszírozott.

Az ajánlatkérő a felhívásban rögzítette a kizáró okokat, az alkalmassági feltételeket, a szerződést biztosító mellékkötelezettségeket, a fő finanszírozási és fizetési feltételeket.

A felhívás szerint az ajánlatok benyújtásának határideje 2019. július 22. 10:00 óra.

A felhívás értelmében az ajánlati kötöttség minimális időtartama 1 hónap.

A további információk között az ajánlatkérő jelezte, hogy valamennyi órában megadott határidő helyi idő szerint értendő. Jelen felhívásban feltüntetett 1 hónap alatt 30 naptári nap értendő.

A közbeszerzési dokumentumokban az ajánlatkérő útmutatót, nyilatkozatmintákat, árazatlan költségvetéseket, szerződéstervezetet, műszaki leírást bocsátott az ajánlattevők rendelkezésére.

Az adásvételi szerződéstervezet többek között rögzítette:

### „5. SZÁLLÍTÁSI HATÁRIDŐ

5.1. Eladó a jelen Szerződés mindkét Fél általi aláírását követően - jelen Szerződés 3.1. és 3.2. pontjában írtakra figyelemmel is - kiadott Megrendelés Eladó általi kézhezvétele dátumától számított ..... naptári napon belül köteles az Árukat a Vevő 7.1. pontban meghatározott áruátvételi helyére leszállítani.

5.2. Az előszállítás- és részszállítás csak a Vevő előzetes írásbeli engedélyével lehetséges.

### 6. SZÁLLÍTÁS

6.1. A Szállítás az Eladó költségére és felelőségére történik, e jogcímen külön számlát a Vevő nem fogad el. A Szállítást megelőzően az Eladó köteles megadni a fuvarozást végző jármű forgalmi rendszámát, valamint a járművezető nevét, hogy Vevő a jelen Szerződés 7.1. pontban meghatározott áruátvételi helyére történő beléptetésről gondoskodni tudjon.

### 8. A SZERZŐDÉS IDŐTARTAMA, MEGSZŰNÉSE/MEGSZŰNTETÉSE

8.1. A jelen Szerződés a mindkét Fél általi aláírással jön létre és ezzel egyidejűleg lép hatályba és a Szerződés szabályszerű teljesítésével szűnik meg.

8.2. A Felek megállapodnak abban, hogy a jelen Szerződést – a másik Fél súlyos szerződésszegése esetén – írásban, indokolással ellátva azonnali hatállyal felmondhatják. A Felek megállapodnak abban, hogy súlyos szerződésszegésnek tekintik, ha bármelyik Fél a jelen Szerződésből vagy valamelyik Megrendelésből fakadó lényeges kötelezettségét súlyosan és/vagy ismételten megszegi, kötelezettségei teljesítésével ismételten késedelembe esik vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a további együttműködést kizárja.(...)

8.5. Fentieken túl a Szerződés megszűnésére irányadó a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:249. §-ában foglalt általános elállási jog is. Vevő az elállásra ebben az esetben a teljesítés megkezdése előtt jogosult.

8.6. Jelen Szerződést a Felek jogosultak – 90 napos felmondási idő betartásával – rendes felmondás útján megszüntetni. Felek rögzítik, hogy a jelen Szerződés rendes felmondása esetén Eladó köteles a felmondási idő alatt kiadott Megrendelések teljesítésére is. Eladó tudomásul veszi, hogy Vevő kizárja a felelősségét a rendes felmondása folytán felmerülő valamennyi kár vagy vagyoni hátrány tekintetében.”

Az ajánlattételi határidőre az 1. részben 0, a 2. részben 1, a 3. részben 1, a 4. részben 3, az 5. részben 1, a 6. részben 0, a 7. részben 1 ajánlat érkezett.

Az ajánlatkérő 2019. szeptember 12-én a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerint igazolásokat benyújtására hívta fel az ajánlattevőket.

Az ajánlatkérő 2019. október 9-én hiánypótlási felhívást adott ki a 7. részben.

Az ajánlatkérő 2020. szeptember 16-án az ajánlati kööttség fenntartására hívta fel az ajánlattevőket.

A jelen ismertetés szerint M Kft. 2020. szeptember 21-én nyilatkozott, hogy a 3. és 7. részre vonatkozó ajánlatát 2020. december 31. napjáig fenntartja.

A jelen ismertetés szerint R Kft. 2020. szeptember 28-án nyilatkozott, hogy a 2. részre vonatkozó ajánlatát nem tartja fenn.

Az R Kft. 2020. szeptember 28-án nyilatkozott, hogy a 4. részre vonatkozó ajánlatát további 1 hónapra fenntartja.

Az ajánlatkérő 2020. december 2-án ismét az ajánlati kööttség fenntartására hívta fel az ajánlattevőket azzal, hogy „az ajánlatok értékelése a tervezettnél hosszabb időt vesz igénybe, így azok elbírálására az ajánlati felhívásban meghatározott ajánlati kööttség lejártáig nem kerül sor.” A Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján felkérte az ajánlattevőket, hogy ajánlatuk további 30 nappal - azaz 2020. december hó 15. napjáig - történő fenntartásáról nyilatkozzanak, a mellékelt, cégszerűen aláírt nyilatkozat EKR-en keresztül történő benyújtásával legkésőbb 2020. december hó 4. napján 16:00 óráig. Tájékoztatást adott, hogy amint a közbeszerzési eljárást lezáró döntés ismertté válik, a Kbt. 79. § (1) bekezdésének megfelelően az eljárás eredményéről haladéktalanul, írásban tájékoztatja az ajánlattevőket. Tájékoztatta az ajánlattevőket, hogy az ajánlatkérő minden olyan egyéb, cégszerűen aláírt nyilatkozatot is elfogad, melyből egyértelműen megállapítható, hogy az ajánlattevő az ajánlatát a mellékelt nyilatkozatban megjelölt határidőig fenntartja. Amennyiben az ajánlattevő az ajánlatkérő által megadott határidőig nem nyilatkozik – figyelemmel a Kbt. 70. § (2) bekezdésére –, az ajánlatkérő úgy tekinti, hogy az ajánlattevő az ajánlatát továbbra is fenntartja.

A Bírálóbizottság a 2020. október 1. napján készült jegyzőkönyv szerint javasolta az 1., 2., 3., 5., 6. részek eredménytelenné nyilvánítását, és a 4. részben az R Kft., a 7. részben az M Kft. nyertesként történő kihirdetését.

Az R Kft. 2020. december 4-én nyilatkozott, hogy a 4. részre vonatkozó ajánlatát nem tartja fenn.

Az ajánlatkérő az írásbeli összegezést 2020. december 10-én elkészítette, és 2020. december 11. napján tette közzé az EKR rendszerben.

Az írásbeli összegezés szerint a közbeszerzési eljárás az 1., 2., 3., 5., 6. részekben eredménytelen lett, a nyertes ajánlattevő a 4. részben az R Kft., a 7. rész vonatkozásában az M Kft. lett.

Az írásbeli összegezés VI.1.10) További információk pontja szerint:

Az eljárás 1. és 6. részében nem nyújtottak be ajánlatot. Az eljárás 2. részében ajánlatot nyújtott be az R Kft., de ajánlatát az ajánlati kööttség lejártát követően nem tartotta fenn. Az eljárás 4. részében ajánlatot nyújtott be a nyertes ajánlattevőn kívül további 2 ajánlattevő, de

ajánlatukat az ajánlati kötöttség lejártát követően nem tartották fenn. Az eljárás 5. részében ajánlatát az ajánlati kötöttség lejártát követően nem tartotta fenn.

Az ajánlatkérő és az M Kft. között a 7. részre vonatkozó adásvételi szerződés 2021. január 18-án került megkötésre, nettó 37.570.000.-Ft vételáron.

A szerződés szerint: „Eladó a jelen Szerződés mindkét Fél általi aláírását követően - jelen Szerződés 3.1. és 3.2. pontjában írtakra figyelemmel is - kiadott Megrendelés Eladó általi kézhezvétele dátumától számított 365 naptári napon belül köteles az Árukat a Vevő 7.1. pontban meghatározott áruátvételi helyére leszállítani.”

A közbeszerzési eljárás eredményéről szóló tájékoztató szerint a 7. részben a szerződés odaítélésre került, a nyertes ajánlattevő neve M Kft.

A hirdetmény az alábbiakat is tartalmazta.

„1. rész

Eredménytelenség indoka: Kbt. 75. § (1) a) alapján nem nyújtottak be ajánlatot.

2. rész

Eredménytelenség indoka: Kbt. 75. § (1) c) az eljárásban benyújtott minden ajánlat tekintetében lejárt az ajánlati kötöttség és egyetlen ajánlattevő sem tartja fenn ajánlatát.

3. rész

Eredménytelenség indoka: Kbt. 75. § (2) b) rendelkezésére álló anyagi fedezet összege nem elegendő a szerződés megkötéséhez az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevővel.

4. rész

Eredménytelenség indoka: Kbt. 75. § (2) a) alapján.

5. rész

Eredménytelenség indoka: Kbt. 75. § (1) c) az eljárásban benyújtott minden ajánlat tekintetében lejárt az ajánlati kötöttség és egyetlen ajánlattevő sem tartja fenn ajánlatát.

6. rész

Eredménytelenség indoka: Kbt. 75. § (1) a) alapján nem nyújtottak be ajánlatot.”

### A hivatalbóli kezdeményezés

A Közbeszerzési Hatóság Elnöke nyújtott be hivatalbóli kezdeményezést a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján az ajánlatkérő tárgyi közbeszerzési eljárása ellen.

A Kbt. 149. § (1) bekezdés e) pontjára figyelemmel kérte a Közbeszerzési Döntőbizottságot, hogy vizsgálja meg, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 70. § (1) bekezdés első mondatának megfelelően járt-e el a jelen kezdeményezéssel érintett eljárásában, és – amennyiben annak feltételei fennállnak – a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján állapítsa meg a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdésének a megsértését, és alkalmazza a Kbt. 165. § (3) bekezdés szerinti jogkövetkezményt.

### Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő kérte a jogsértés hiányának a megállapítását.

### A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet) 1. § (2) bekezdése szerint alkalmazandó, a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondatát.

A Döntőbizottság az ajánlatkérőt 1.400.000.-Ft bírság megfizetésére kötelezte.

A határozat indokolása az alábbiakat tartalmazta:

Az ajánlatkérő a 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése alapján a Kbt. Második Része szerinti nyílt eljárását 2019. június 20. napján indította meg, melyre tekintettel a Döntőbizottság az e napon hatályos jogszabályi rendelkezések alapján folytatta le a vizsgálatot.

A Döntőbizottság a kezdeményezés vizsgálata alapján a jogsértést az alábbi indokokra tekintettel megállapította az ajánlatkérővel szemben.

A jelen közbeszerzés vonatkozásában irányadó kógens Kbt. és a 2014/25/EU irányelv rendelkezései alapján, a közszolgáltató ajánlatkérők esetében a cél az eljárások gyorsítása és hatékonyabbá tétele, a verseny mesterségesen nem korlátozható. Ennek megfelelően a Kbt.

előírja, hogy az ajánlatkérő az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül köteles elbírálni. A bírálat időtartama tekintetében a Kbt. 70. § (2) bekezdése szolgál támpontul. E szerint az ajánlatkérő a bírálatot fősabályként az ajánlati kötöttség időtartama alatt végzi el, ha 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.*

A nyílt eljárás tekintetében az ajánlati kötöttségről a Kbt. 81. § (11) bekezdése rendelkezik.

A szerződés megkötésének szabályait a Kbt. 131. §-a rögzíti, amelynek során az ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie a szerződéskötési tilalmi időszakra, e rendelkezések azonban nem érintik az ajánlatkérőnek a Kbt. 70. § (1) bekezdésében rögzített azon kötelezettségét, hogy az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül köteles elbírálni.

Az ajánlatkérő az ajánlattevőket nem hagyhatja bizonytalanságban, az ajánlattevők a kapacitásaiukról, azok lekötéséről a közbeszerzési eljárás kiszámítható feltételei alapján dönthetnek, az ajánlatkérő a bírálatot a Kbt. szabályozásának megfelelően köteles elvégezni.

A közbeszerzési szerződésmódosításokkal kapcsolatos tényállás tekintetében, azonban a közbeszerzési eljárásban a versenyfeltételek biztosítása, a lényeges feltétel-módosítás körében a Kúria a Kfv.VI.38.008/2018/6. számú ítéletében kimondta:

„(47) A módosítással a felek az eredeti szerződéses feltételtől lényegesen eltérő érdemi feltételt határoztak meg, hiszen ha a módosítás szerinti teljesítési véghatáridőt határozta volna meg a felperes közbeszerzési eljárás megindításakor, akkor az eredetileg részt vett ajánlattevőkön kívül más ajánlattevő is részt vehetett volna, illetve a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat is nyerhetett volna.

(48) Az eljárás megnevezésében megjelölt dátum nem tekinthető csupán technikai információnak. Abban nem véletlenül szerepel, a 2016. év éppen azt jelzi, hogy a beszerzési igény 2016-ban merült fel, azt még abban az évben, és nem 2017-ben kell teljesíteni.”

A konkrét esetben az ajánlatkérő az ajánlati kötöttség minimális időtartamáról a felhívásban rendelkezett, amely a Kbt. 81. § (11) bekezdése szerint az ajánlattételi határidő lejártától számított 1 hónapban (30 naptári napban) került meghatározásra.

Az ajánlatkérőnek fősabály szerint tehát ezen időtartam alatt – 2019. július 22. napjától számítottan 1 hónapban belül – a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdése alapján a bírálatot el kellett végezni.

Az ajánlatkérő az ajánlati kötöttséget ugyan meghosszabbíthatta, ennek időtartama azonban az irányadó Kbt. 70. § (2) bekezdése értelmében a bírálat szempontjából az eredeti ajánlati kötöttség lejártának napjától számított hatvan napot nem haladhatta meg.

Az ajánlatkérő a közbeszerzési igényét 2019. évre tervezte, amely azt jelzi, hogy a beszerzési igénye 2019. évben merült fel, melyet ebben az évben, illetve a 7. részben 2020. év első félévében kellett teljesíteni, és nem 2020., valamint 2021. évre kellett az ajánlattevők számára valamennyi rész tekintetében a kapacitásukat lekötöni.

Az ajánlatkérő a jelen közbeszerzési eljárás vonatkozásában tartozik igazolni a kivételes körülmények fennállását. A kógens Kbt. alapján az ajánlatkérőnek a szubjektív kategóriára, a Döntőbizottság eltérő tényállás alapján hozott joggyakorlatára vonatkozó érvelése nem elfogadható.

Az ajánlatkérő az észrevételében általánosságban hivatkozott más ajánlatkérők gyakorlatára, erre vonatkozóan azonban bizonyítékokat nem nyújtott be, továbbá az ajánlatkérőnek a jogorvoslat tárgyát képező közbeszerzési eljárásban kell igazolnia a jogszerű eljárását.

Az ajánlatkérő támogatási szerződésre, a támogatási szerződés módosításának elhúzóására is hivatkozott.

Az ajánlatkérő azonban a támogatási szerződést fél évvel a jelen közbeszerzési eljárás megkezdése előtt, 2018. december 28-án megkötötte, az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás feltételrendszerének meghatározása során a támogatási szerződésből adódó feladatokkal számolhatott.

Ugyancsak a közbeszerzési szerződések módosításának jogszerűségével kapcsolatban, azonban a közbeszerzési eljárás feltételeinek meghatározása kapcsán az ajánlatkérő kockázatával foglalkozik a Kúria a következő ítéletében:

**Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5. számú ítélete:**

„[28] Az ajánlati kötöttség beálltanak időpontja és a szerződéskötés időpontja valóban két egymástól eltérő időpont, amelyek között jelentős időbeli eltérés lehet. Ez azonban nem változtat azon, hogy az ajánlatkérő kockázata körébe tartozik a teljesítési határidő meghatározása. *Az ajánlatkérőt terhelő kellő gondosság a szerződéskötési időpontra is vonatkozik. Közömbös, hogy ezt az ajánlatkérő mely okoknál fogva mérte fel tévesen.*

Szerződésmódosításra ugyanis csak akkor kerülhet sor jogszerűen, ha azt olyan körülmények indokolják, amelyet kellő gondossággal sem lehetett előre látni. Túl azon, hogy a felperes a szerződés későbbi időpontban való megkötésére a szerződésmódosítást indokoló körülmények körében ugyancsak nem hivatkozott, az egyébként sem alapozhatta volna meg a szerződésmódosítás jogszerűségét, mert a szerződéskötés időpontjának kalkulálása is az ajánlatkérő felelőssége. Az ajánlati kötöttség valóban beáll az ajánlatételi határidő lejártával, de ez nem mentesíti a felperest a Kbt. rendelkezéseinek megtartása alól. Ha a felhívásban – a kellő gondosságot nélkülözve – hibásan méri fel a szerződéskötés időpontját, és erre figyelemmel a teljesítési határidőt, akkor annak következményeit viselnie kell, tévedését nem korrigálhatja szerződésmódosítással.”

Az ajánlatkérő a konkrét esetben tévesen mérte fel a szerződéskötés időpontját, amelynek kimentése az ajánlatkérő által nem történt meg, az ajánlatkérő az irányadó Kbt. sérelmével járt el.

A Kbt. jelen közbeszerzési eljárásban irányadó rendelkezéseire tekintettel a Döntőbizottság nem fogadta el az ajánlatkérőnek a Kbt. 2021. február 1-étől hatályos 70. §

(2a) bekezdésére történt hivatkozását sem. Mindazonáltal az ajánlatkérő ajánlati kötöttségének sérelme a Kbt. 2021. február 1-étől hatályos 70. § (2a) bekezdése alapján is fennállna, a száznyolcvan napot meghaladná. A Kbt. 46. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárását – annak előkészítésétől az eljárás alapján kötött szerződés teljesítéséig – írásban köteles dokumentálni, a kommunikációnak a Kbt. 40. § (1) bekezdése szerint az EKR rendszerben meg kell jelennie.

Az előkészítés vonatkozásában a becsült értéken kívüli adatok az EKR rendszerben nem fellelhetők, továbbá az EKR rendszer szerint 2019. október 9. napja és 2020. szeptember 9. napja közötti időszakban semmilyen eljárási cselekmény nem történt, az írásbeli összegezés megküldésére 2020. december 11-én került sor, ezáltal az ajánlati kötöttség kiterjesztése több mint egy évvel meghaladta a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján irányadó időtartamot.

A fentiek alapján a Döntőbizottság a jelen közbeszerzésre irányadó Kbt. kógens szabályozására tekintettel nem fogadta el az ajánlatkérőnek a jogorvoslati eljárásban benyújtott utólagos jogi és ténybeli érvelését, az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondatát.

A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva – a fenti indokokra tekintettel – a hivatalbóli kezdeményezés körében a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján állapította meg a jogsértés megtörténtét, és a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben.

A Döntőbizottság határozata ellen az ajánlatkérő keresetét nyújtott be.

**D.146/34/2021. számú határozat**

**A jogorvoslati ügyel érintett tárgyak: Az ajánlattevő által a jogorvoslati eljárásban felhozott indokok alapján a kérelmezett nem szabadulhatott az ajánlati kötöttségétől.**

**Tényállás**

Az ajánlatkérő (közjogi szervezet) 2020. november 25-én a Kbt. Második Része szerint nyílt eljárást indított. A jogorvoslattal érintett 3. rész kamerák, fényképezőgépek, akkumulátorok beszerzésére vonatkozott.

A jogorvoslattal érintett 3. részre vonatkozó releváns feltételek a felhívásban meghatározták a teljesítés helyét, a közbeszerzés ismertetését, az értékelési szempontokat, a szerződés időtartamát 3 hónapban, a változatok kizárását, a kizáró okokat és az alkalmassági feltételeket, a szerződés teljesítésével kapcsolatos feltételeket.

Az ajánlatkérő dokumentációt is készített, mely tartalmazta az útmutatót, a szerződéstervezetet és a műszaki leírást.

A dokumentáció részeként kiadott műszaki leírás releváns előírásai az alábbiak:

10 db Sony BP-U90 típusú megegyező Li-ion akkumulátor

- Feszültség: 14,5V (+/- 0,5V)

- Kapacitás: legalább 85Wh

- Csatlakozók: BP-U

- Állapotjelzés: legalább 4 szintjelző LED

- kommunikáció az akkumulátor, és a kamera között

Referencia típus: Sony BP-U90

10 db Sony BP-U60 típusú megegyező Li-ion akkumulátor

- Feszültség: 14,5V (+/- 0,5V)

- Kapacitás: legalább 65Wh

- Csatlakozók: BP-U

- Állapotjelzés: legalább 4 szintjelző LED

- csatlakozók: P-Tap / USB

- kommunikáció az akkumulátor és a kamera között

A nyertes ajánlattevőnek garanciát (jótállást) kell vállalnia a leszállított (külön táblázatban megjelölt) eszközökre az átadás átvételtől számított 48 (negyvennyolc) hónapos, vagy amennyiben jogszabály ennél hosszabb időtartamú kötelező alkalmasságot ír elő, vagy az érintett dolog gyártója, eladója hosszabb jótállást vállal, úgy ezen leghosszabb időtartamig. A külön táblázatban megjelölt egyéb eszközök tekintetében a gyártó által az alapárban foglaltak szerinti, vagy amennyiben jogszabály ennél hosszabb időtartamú kötelező alkalmasságot ír elő, úgy ezen leghosszabb időtartamú garanciát (jótállást) kell biztosítani.

Az ajánlatkérő vállalozási szerződéstervezetet is készített.

Az ajánlatok bontásáról készült jegyzőkönyv szerint a 3. részben 4 ajánlattevő nyújtott be ajánlatot, köztük a jelen ismertetés szerint A Kft. (a továbbiakban: kérelmezett).

Az ajánlatkérő 2021. február 17-én elkészítette és megküldte az eljárás eredményét tartalmazó írásbeli összegezt, amelyben a harmadik részben a kérelmezettet nevezte meg a nyertesnek. Az írásbeli összegezt alapján a szerződéskötési moratórium időtartama: Kezdet: 2021.02.17. Lejárata: 2021.03.01.

A nyertes ajánlattevő, egyben a jogorvoslati eljárásban kérelmezett az alábbi ajánlatot tette a 3. rész vonatkozásában, a későbbiekben állítása szerint nem beszerezhető eszközök tekintetében:

10 db Sony BP-U90 típusú megegyező Li-ion akkumulátor esetében 10 db. Sony BP-U90 típusú akkumulátor, 10 db. Sony BP-U60 típusú megegyező Li-ion akkumulátor esetében 10 db. Sony BP-U60 típusú akkumulátor.

A szerződéskötési moratórium időtartama alatt, 2021. február 18-án az ajánlatkérő a kérelmezettnek megküldte a szerződéstervezetet, hogy azt tekintse át és a hiányzó adatok kitöltését követően küldje vissza. Az ajánlattevő az írásos megkeresésre nem reagált, így telefonon vette fel vele a kapcsolatot az ajánlatkérő, amely során az ajánlattevő a szerződés megkötésétől nem zárkozott el.

Tekintettel arra, hogy a nyertes ajánlattevő a szerződéstervezetet nem küldte vissza, az ajánlatkérő 2021. március 10. napján ismételt felhívta nyilatkozat megtételére és egyben tájékoztatta a szerződés meg nem kötésének esetleges jogkövetkezményeiről. Az írásbeli



válasz megküldésének határidejeként 2021. március 16. napját határozta meg.

A 2021. március 10. napján az ajánlatkérő által megküldött nyilatkozattételi felhívásra a kérelmezett válaszolt szintén ezen a napon, amely válaszában az összegzést követően bevezetett szigorú korlátozó intézkedésekre hivatkozott, amelyek megakadályozzák a megajánlott eszközök beszerzését, és az ajánlatát visszavonta.

Ezt követően ismételten felhívta és figyelmeztette a jogkövetkezményekre az ajánlatkérő a kérelmezettet, amire a válasz az ajánlatkérő részére 2021. március 16. napján érkezett, amelyben ismételten a beszerzés ellehetetlenülésére hivatkozva tagadta meg a szerződés megkötését a kérelmezett, amit a fentiekben kifejtett okokra vezetett vissza.

A fentiekre tekintettel az ajánlatkérő a 2. legjobb ajánlatot benyújtó, a jelen ismertetés szerint R Kft.-vel megkötötte a 3. rész vonatkozásában a szerződést.

### A jogorvoslati kérelem

Az ajánlatkérő kérte, hogy a Döntőbizottság állapítsa meg, hogy a kérelmezett a Kbt. 131. § (5) és (9) bekezdésére tekintettel megsértette a Kbt. 131. § (6) bekezdésében foglalt előírásokat, és szabjon ki bírságot a kérelmezettel szemben.

### A kérelmezett észrevétele

Az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását kérte.

### A bizonyítási eljárás

A Döntőbizottság az ügy teljességének feltárása érdekében bizonyítási eljárást folytatott le, aminek keretében felhívással élt a 2. legjobb ajánlatot nyújtó, későbbi nyertes és szerződést kötő gazdasági társaság felé, illetőleg megkereséssel élt a Sony Europe B.V. Magyarországi Fióktelepe felé.

### A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a kérelmező jogorvoslati kérelmének helyt adott, és megállapította, hogy a kérelmezett megsértette a Kbt. 131. § (5) és (9) bekezdésére tekintettel a Kbt. 131. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a kérelmezettel szemben 750.000.-Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása szerint:

Az ajánlatkérő a Kbt. Második Része szerinti nyílt eljárását 2020. november 25. napján indította meg, így a jelen jogorvoslati eljárásra a Kbt. ezen a napon hatályos rendelkezései az irányadók.

Az ajánlatkérő, mint kérelmező annak megállapítását kérte, hogy a kérelmezett a Kbt. 131. § (5) és (9) bekezdésére tekintettel megsértette a Kbt. 131. § (6) bekezdésében foglalt előírásokat.

A Döntőbizottság a rendelkezésére álló bizonyítékok értékelése alapján megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem alapos.

A Kbt. 131. §-a rögzíti a szerződés megkötésére vonatkozó rendelkezéseket.

A Kbt. 131. §-ának jogalkotói indokolása szerint „Továbbra is irányadó, hogy a szerződést a nyertes ajánlattevővel vagy ajánlattevőkkel, a közbeszerzési eljárásban kialakult végleges feltételek szerint kell megkötni, és az értékelés során figyelembe vett ajánlati tartalmi elemeknek mindenképpen a szerződés tartalmává kell válnia, azaz a nyertes ajánlattevő, mint szerződő fél számára szerződéses kötelezettségként is meg kell jelennie.

A szerződéskötési kötelezettség szabálya annyiban módosul, hogy az ajánlatkérőnek vagy nyertes ajánlattevőnek a szerződéskötési kötelezettség alóli mentesüléshez azt kell bizonyítania, hogy az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően beállt, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye. A szerződéskötés alóli mentesülés új szabálya továbbra is szigorúbb a Ptk.-nak a fennálló szerződéskötési kötelezettség alóli mentesülésre vonatkozó általános szabályához képest, ugyanakkor közelebb viszi a Kbt. szabályait a Ptk. rendelkezéseéhez.”

A Kbt. 131. § rendelkezései, és a Kbt. 131. § jogalkotói indokolása alapján az eredményes közbeszerzési eljárás eredményeképpen a szerződést a nyertes ajánlattevővel – közös ajánlattétel esetén a nyertes ajánlattevőkkel – kell írásban megkötni a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően. A nyertes ajánlattevő ajánlati köztöttsége az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezésnek az ajánlattevők részére történt megküldése napjától számított harminc nappal meghosszabbodik.

Az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevővel a szerződést az ajánlati kööttség (5) bekezdés szerinti időtartama alatt köteles megkötni.

A nyertes ajánlattevő a Kbt. 131. § (9) bekezdése alapján abban az esetben szabadul az ajánlati kööttségétől, ha bizonyítani tudja, hogy

1. az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően beállott,
2. ellenőrzési körén kívül eső,
3. és általa előre nem látható körülmény miatt,
4. a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes,
5. vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.

A konkrét esetben a Döntőbizottság a rendelkezésére álló bizonyítékok értékelése alapján megállapította, hogy a jelen közbeszerzési eljárás nyertese a 3. rész tekintetében a kérelmezett lett a 2021. február 17-én kihirdetett eljárást lezáró döntés alapján, melynek alapján a kérelmezettet a Kbt. 131. § (1) bekezdése szerint szerződéskötési kötelezettség terhelte.

A kérelmezett ajánlati kööttsége 2021. március 19. napjáig fennállt (Kbt. 48. § (1) és (3) bekezdése).

A kérelmezett az ajánlatkérővel a közbeszerzési szerződést az ajánlati kööttségének időtartama alatt köteles volt megkötni.

A kérelmezett a Kbt. 131. § (9) bekezdése alapján abban az esetben szabadulhatna az ajánlati kööttségétől, ha bizonyítani tudja a törvényben meghatározott mentesülési körülmények fennállását.

A Döntőbizottság a rendelkezésére álló bizonyítékok – a közbeszerzési eljárásban keletkezett iratok, tények, a kérelmezett nyilatkozatai, a kérelmező által előadottak, és a bizonyítási eljárás eredményének – értékelése alapján megállapította, hogy a kérelmezett esetében a Kbt. 131. § (9) bekezdésében meghatározott mentesülési körülmények nem álltak fenn.

A kérelmezett a jogorvoslati eljárásban nem bizonyította a Kbt. 131. § (9) bekezdésében meghatározott körülmények fennállását, hogy

1. az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően beállott,
2. ellenőrzési körükön kívül eső,
3. és általuk előre nem látható körülmény miatt,
4. a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lennének képesek,
5. vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.

A kérelmezett által felhozott indokok alapján a kérelmezett nem szabadulhatott az ajánlati kööttségétől.

A kérelmezett a Kbt. 131. § (9) bekezdése szerinti, fent felsorolt 1., 2., 3., 4., és 5. pontok körében lényegében az ajánlatkérő magatartására, a koronavírus okozta járványhelyzetre, a Kormány által bevezetett szigorításokra és a külkereskedelem ezen hatások miatti lelassulására, leállítására hivatkozott.

A Döntőbizottság által beszerzett bizonyítékok alapján, a jogorvoslattal érintett tárgyi közbeszerzés 3. részében szereplő eszközök közül a kérelmezett a Sony BP-U60, valamint a Sony BP-U90 típusú áruk beszerzésével kapcsolatban nyilatkozott úgy, hogy azok a fentebb említett okok miatt váltak beszerezhetetlenné, az ajánlatukban szereplő további eszközök beszerezhetők maradtak.

A Döntőbizottság megállapította, hogy mind a felhívásban, mind az egyéb közbeszerzési dokumentumokban nem konkrétan határozta meg az ajánlatkérő azt, hogy az ajánlatot a Sony BP-U60 és Sony BP-U90 típusú eszközökkel kell megtenni, csupán a Sony BP-U60 szerepelt referenciaként, egyebekben az ezzel műszakilag egyenértékű eszközökkel is lehet ajánlatot tenni, ahogyan azt tette a kérelmezetten kívüli más gazdasági szereplő is.

A Döntőbizottság rögzítette a kérelmezett ajánlatában szereplő termékekkel kapcsolatban, hogy a Sony, mint

gyártó válasza alapján a Sony BP-U60 típusú eszköz megszűnt 2020. július-augusztus hónapban, míg a Sony BP-U90 típusú eszköz 2020. november-december hónapban szűnt meg, a felhívásban szereplő 2021. január 13. napon lejáró ajánlattételi határidő előtt.

Azt sem a kérelmezett, sem a kérelmező nem vitatta, hogy a megszűnést követően egy ideig ezen eszközök a piaci helyzetre tekintettel még beszerezhetőek voltak, mint ahogyan általában minden kifutó termék az, az elérhetőségük idejét a piaci kereslet határozza meg.

A Döntőbizottság álláspontja alapján azonban azt valamennyi ajánlatot tenni kívánó gazdasági szereplőnek az ajánlata összeállításakor mérlegelnie kell, hogy milyen eszközzel teszi meg ajánlatát, olyannal, amely még az ajánlattétel idején elérhető a piacon, azonban gyártása megszűnt, vagy olyannal, amelynek gyártása folyamatos, így az bármikor elérhető.

A kérelmezett ajánlatának összeállítása és benyújtása során úgy határozott, hogy részben azon eszközökkel tesz ajánlatot, amelyek gyártása már megszűnt, ezen döntést saját elhatározása alapján hozta meg, ebben sem az ajánlatkérő, sem más nem befolyásolta. Így amennyiben esetleges nyertessége esetén nem tudná beszerezni ezen eszközöket a gyártás leállása miatt, az nem az ajánlatkérő és nem más hibája, hanem önhibának tekintendő, amelyet gondatlan magatartása okoz.

A kérelmezettnek kellő gondosság esetén előre kellett látnia azt a tényt, hogy azon eszközök beszerzését, amelyek gyártása az ajánlattételt megelőzően – a Sony BP-U60 típusú eszköz tekintetében több hónapja, míg a Sony BP-U90 típusú eszköz esetében legalább egy hónapja – megszűnt, nem lesz képes teljesíteni, és így nem lesz képes nyertesként megfelelően szállítani.

A Döntőbizottság határozata szerint az előreláthatóság fogalmát a Kbt. nem rögzíti, azt a polgári jog munkálta ki, azonban a Kbt. 2. § (8) bekezdése szerint a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazni kell a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezéseit. Eszerint a Ptk. magyarázata alapján a közbeszerzési helyzetre lefordítva az előreláthatóságot az ajánlattevő szemszö-

géből kell elsődlegesen vizsgálni, hiszen ez van összhangban az előreláthatósági klauzula mögött meghúzódó kockázatelosztás-központú felelősség modellel. A magyarázat szerint az előreláthatóságot egyaránt megalapozza, ha az utóbb bekövetkezett esemény lehetősége akár a konkrét ajánlattevő számára volt (ténylegesen) előre látható (tényleges előreláthatóság), akár egy hasonló helyzetben lévő ideáltipikus személy számára lenne, lett volna az (elvárható előreláthatóság). Ha a kérelmezett szemszögéből tehát – akár ténylegesen, akár elvárhatóan – fennáll az előreláthatóság, akkor nem hivatkozhat ennek hiányára a közbeszerzési eljárás egyik szakaszában sem.

A fentiek alapján a kérelmezett nem hivatkozhat arra, hogy nem látta előre azt a körülményt, amely miatt a kérdéses eszközöket beszerezni nem tudta, és emiatt a szerződést sem kötötte meg. Nem hivatkozhat rá okkal, mivel ezen körülmény, vagyis a gyártás leállításáról és ebből fakadóan az eszközök beszerezhetőségének megszűnéséről az összegzés megküldését megelőzően tudnia kellett.

A Döntőbizottság a fentiek alapján bizonyítottan látta, hogy a kérelmezett nem az előreláthatóság szabályainak megfelelően tette meg ajánlatát és ezt a gondatlanságából származó önhiba okozta.

A kérelmezett megsértette az ajánlati kötöttségét, esetében a Kbt. 131. § (9) bekezdése szerinti mentesítési okok nem álltak fenn. A kérelmezett a jogsértő magatartása jogkövetkezményeit viselni tartozik.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmezett megsértette a Kbt. 131. § (5) és (9) bekezdésére tekintettel a Kbt. 131. § (1) bekezdését, a kérelmezett esetében az ajánlati kötöttség mentesítésének törvényi feltételei nem álltak fenn.

A Döntőbizottság a fenti indokokra tekintettel – a jogorvoslati kérelem körében a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét, ezért a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján bírságot szabott ki a kérelmezettel szemben.

A határozat ellen keresetet nem nyújtottak be.

# KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!

## NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFYGYELŐ • 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!



# KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

„Jövőt venni?”

Közbeszerzési ügynökségek, mint zöld, fenntartható közbeszerzők

„To buy a future?”

Public procurement agencies as green, sustainable public procurers

Kovács László, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kara

DOI: 10.37371/KEP.2021.7.4

Címszavak: közbeszerzés, fenntarthatóság, zöld közbeszerzés, értékelési szempont, közbeszerzési ügynökségek

## Absztrakt

Az 1970-es évek óta a környezetvédelem, a klímaváltozás és a biztonság Európa és a fejlett világ egyik leghangsúlyosabb mind közéleti, mind pedig társadalmi kérdése, így az Európai Unió 2019-ben életre hívta az „európai zöld megállapodást”, amelynek keretében a globális klímaváltozással összefüggő kihívásokat kívánja kezelni. A 2050-re tervezett klímasegélyes kontinens elérésének egyik eszköze a zöld közbeszerzési gyakorlat előmozdítása mind az árubeszerzés, szolgáltatás megrendelés és az építési beruházások területén. Az Európai Unió tagállamaiban láthatóak jó példák a zöld műszaki vagy értékelési szempontokra, amelyek adaptált módon Magyarországon is alkalmazhatóak.

## Abstract

Since the 1970s, environmental protection, climate change and security have been one of the most poshest public and social issues in Europe and the developed world, therefore in 2019 the European Union founded the "European Green Deal" to manage the related challenges of the global climate change. One way to reach the climate neutral continent, which is planned for 2050, is to promote the practice of green public procurement both in the field of supplies, services and works. The good examples of green technical specifications and evaluation criteria, which were seen in the member states of the European Union, can be adapted in Hungary.

## Bevezetés

*„Az újítást, még ha jó és szükséges is, sokan ellenzik. De újítás nélkül nem lehet építkezni.”*

*Kazinczy Ferenc*

Változó világunkban a nyugodt és fenntartható jövő alapköve az új típusú kihívások hatékony kezelése, amelybe beleértendő a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése is. A társadalom elvárásai folyamatosan változnak és eme változások közepette az állam is változni kényszerül. Gordon E. Moore az Intel Corporation egyik alapítójának híres megállapítása szerint az integrált áramkörök összetettsége körülbelül 18 hónaponta megduplázódik, amely tökéletesen szimbolizálja nem csak az informatika rohamos fejlődését, de a mai világunkét is.

A közbeszerzési jog és gyakorlatának változása, így annak fejlődése magától értetődő. A zöld, fenntartható közbeszerzést tekinthetjük így akár az emberiség vagy az állam által adott válasznak a környezetvédelmi kihívásokra, a társadalmi és gazdasági fejlődés fenntartására az egyre korlátozottabban rendelkezésre álló erőforrások tényének ismeretében. Jelen munkám során gyakorlati példák bemutatásával szemléltetem, hogy az Európai Unió tagállamai milyen jó gyakorlatokkal rendelkeznek a zöld és a fenntartható típusú közbeszerzés területén. Ezen vizsgálatot zöld műszaki és értékelési szempontot alkalmazott eljárások bemutatásával teszem meg a magyar központi közbeszerzés három meghatározó, a téma szerint potenciális jogalkalmazó és mára már megkerülhetetlen ügynökség illetékességi területén keresztül.

## Közbeszerzési Ügynökségek

Az utóbbi évtizedekben az ügynökségek vagy kormányzati-ügynökségek létrehozásával és átalakításával kapcsolatos reformok a közmenedzsment egyik legellentmondásosabb tárgykörének számítanak. Ezek az ellentmondások gyakorlati és elméleti síkon is megjelennek, mégpedig főleg az adott szervezet stabilitásában, változékonyságában és az ezt meghatározó tárgykörének a szerepében.

Noha az „ügynökség” definiálása önmagában is elég komplex feladat, a kifejezés determinált jelentéssel rendelkezik, amely szerint valaki más helyett tevékenkedő vagy mást képviselő szervezetről van szó. Lényegében a kifejezés további jellemzővel nem rendelkezik, így a hagyományos értelemben nem köthető közvetlenül állami szervezethez vagy tevékenységhez. Chris Hanretty terminológiájában az állami szervezetrendszert hat csoportra osztja fel, és ebben a hat csoportból három típus estében beszélhetünk ügynökségről. Ebben a három típusban az első egy félig autonóm szervezet, amely pénzügyileg és jogilag nem különül el az irányítói szerepben lévő minisztériumtól, Kormánytól. Az első típusban azonban az ügynökség típusú szervezet rendelkezik egy bizonyos fokú vezetői autonómiával. A második típusban a minisztériumokkal és a Kormánnyal szembeni függetlenségét az ügynökség típusú szervezetnek jogszabály rögzíti, így sokkal nagyobb autonómiával rendelkeznek mind pénzügyi, mind pedig a személyzeti és vezetési kérdésekben. Végül a harmadik ügynökség típusú szervezet, amelybe lényegében állami vállalatok, alapítványok tartoznak és működésüket a magánjogra vonatkozó szabályok alapozzák meg és tevékenységüket jellemzően piaci körülmények között végzik.<sup>1,2</sup>

### A Védelmi Beszerzési Ügynökség Zrt.

A Magyar Honvédség Alaptörvényben lefektetett feladata Magyarország és annak területi integritásának védelme. Ahhoz, hogy feladatát hatékonyan képes legyen ellátni, megfelelő infrastrukturális adottságokkal és megfelelő eszközállománnyal szükséges rendelkeznie. A honvédelem minden ország Kormánya számára

potenciális kérdés, így a fegyveres erők, a hadsereg kiemelt és egyben speciális ajánlatkérő szervezetnek tekinthető tevékenységéből adódóan a közbeszerzésekben.

A 2019 decemberében létrehozott Védelmi Beszerzési Ügynökség (a továbbiakban: VBÜ), - amelynek felállítását az új biztonságpolitikai kihívások tették indokolttá - mint központi beszerző szervezet feladata a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő beszerzések engedélyezési és végrehajtási tevékenységének ellátása a vonatkozó, a központi beszerző szerv kijelöléséről, a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő beszerzések körének meghatározásáról és a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő beszerzések központosított rendszeréről szóló 329/2019. (XII. 20.) Kormányrendelet (a továbbiakban: 329/2019 Korm. rendelet) alapján. A VBÜ a magyar állam 100%-os tulajdonában áll és az államot megillető tulajdonosi jogok összességét a nemzeti védelmi ipari és védelmi célú fejlesztésekért, valamint a haderő-modernizáció koordinálásáért felelős kormánybiztos gyakorolja.<sup>3</sup>

A védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő beszerzések körét a 329/2019 Korm. rendelet 1. § (6) bekezdés f) pontja határozza meg. A VBÜ illetékessége alá tartozó szervezetek köre így ténylegesen nincs jogszabály által meghatározva, hiszen a VBÜ a beszerzési tárgyára, céljára, annak jellemzőin keresztül koncentrálna. Az érintett szervezetek köre ugyan egyszerűen behatárolható (pl.: Honvédelmi Minisztérium, Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat), azonban ezen szervezetek nem kerülnek minden egyes beszerzési, közbeszerzési eljárás során a VBÜ-vel kapcsolatba.

### A Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program

*„Fizetni fogunk azért még ma, hogy csökkentsük az üveg-házhatású gázok kibocsátását, és valamiféle gazdasági csapást kell majd elviselnünk. Vagy pedig később, katonai értelemben fogunk érte megfizetni.”*

*Anthony Zinni tábornok*

<sup>1</sup> Hajnal György- VIDA Sarolta: Az ügynökség- típusú közigazgatási szervezetek populációs dinamikája. In. Politikatudományi szemle 2017/3 25-30. o.

<sup>2</sup> Kovács László: Láthatatlan kéz – Ügynökségek a közbeszerzés területén (In. Szabó Andrea – Zágon Csaba Közös kihívások egykor és most) Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat Budapest 2020. 145-147. o.

<sup>3</sup> 1/2018. (VI. 25.) NVTNM rendelet 4. melléklet 4. pont.

Az Egyesült Államok Központi Parancsnokságának (CENTCOM), korábbi parancsnokának szavai jól tükrözik, hogy a világ védelmi szervezeteinek működését és azok környezetterhelését is szükséges áttekintenünk a kibocsátás-csökkentési célok elérése érdekében. Számos erre vonatkozó törekvés indult meg a 2010-es éveket követően, mikor a NATO felismerte, hogy a globális katonai szervezeteknek is szükséges hozzájárulniuk az éghajlatváltozás és a károsanyagkibocsátás elleni közdelemhez. A NATO tagállamok védelmi szervezetei első sorban arra koncentráltak, hogy saját szerveztük működése legyen fenntarthatóbb vagy tisztán környezetbarát, így megindultak az ilyen jellegű beruházások.<sup>4,5</sup> A NATO ezen törekvések szellemében mutat példát környezetbarát brüsszeli központjával is, amely a geotermikus energiát és az esővizet is felhasználja a mindennapi működéséhez.<sup>6</sup>

Magyarországon a 2017 januárjában indult Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program (a továbbiakban: Program) a Magyar Honvédség elmúlt harminc évének legátfogóbb és legkomplexebb védelmi fejlesztési programja.<sup>7,8</sup> A honvédség modernizációja és fejlesztése hazánk biztonsága szempontjából is új kihívásokat és lehetőségeket eredményez, amelyben a hazai védelmi ipar kulcsszerepet játszik, hiszen a Washingtoni Szerződés III. cikkelye rögzíti, hogy minden országnak szükséges olyan védelmi képességet fenntartani, melyek képessé teszik arra, hogy tagja legyen a szövetségi rendszernek.<sup>9</sup> A Program megvalósítására vonatkozó kormányhatározat 2017 júniusában született meg,<sup>10</sup> miszerint a Program tíz éve alatt a folyamatosan növekvő költségvetési forrás fogja biztosítani a fejlesztésekre a fedezetet, így 2024-re a GDP két százalékának megfelelő összegű honvédelmi költségvetés elérésre kerül. A GDP két százalékos költségvetési ráfordítás azért is fontos, mert 2006-ban megállapodtak a NATO védelmi miniszterei, hogy a GDP legalább két

százalékát védelmi kiadásokra fordítják. Ez az úgynevezett 2% -os védelmi beruházási irányelv.

A Zrínyi 2026 program alapvetően honvédelmi és haderőfejlesztési ágra oszlik meg. A honvédelmi fejlesztés biztosítja a tartalékot és az utánpótlást. Középpontjában a katona maga és a körülötte lévő körülmények állnak. A honvédelmi ág három pilléren nyugszik úgy, mint a megfelelően kiképzett és felkészült katonák biztosítása, a megfelelő lakhatási környezet biztosítása – laktanya felújítások, kollégiumok építése –, végül pedig az egészségkárosult rendszer kialakítása, továbbfejlesztése a katonai szolgálatra már egészségügyileg alkalmatlan, volt honvédek számára. A haderőfejlesztésen belül a rendelkezésre álló haditechnika kerül modernizálásra, amelynek keretében a hazai hadiipar lehetőségeinek kiaknázása biztosít alapot. A tíz éves haderőfejlesztési program minden fegyvernemet érinteni fog.<sup>11</sup>

#### *A dán fenntartható laktanyák*

Dánia egyik legnagyobb állami foglalkoztatója, a fegyveres erők is vállalták a felelősséget az éghajlatra és a környezetre gyakorolt hatások csökkentéséért, így a szervezet ambiciózus stratégiákkal lépett fel az energiafogyasztása, a CO<sup>2</sup>-kibocsátása és az élelmiszer-pazarlásának csökkentése érdekében. A fegyveres erők egyértelmű célja a környezetbarát és energiabarát beszerzések, közbeszerzések előmozdítása, az úgynevezett környezeti profilok felhasználásával. A cél az volt, hogy a zöld beszerzésre, közbeszerzésre való áttérés mind a szervezetet, mind pedig a beszállítókat érintse. Kihívást jelentettek azonban a fegyveres erők gyakran nagyon speciális igényeivel szemben támasztott követelmények. A dán Védelmi Minisztérium – (Forsvarsministeriet) 2012-ben elindította a „Dánia zöld védelme” (Danmarks grønne forsvar) projektjét, amely a következő fókuszterületeket jelölte ki: környezet- és energiabarát beszerzés, közbeszerzés, az ivóvízkészle-

<sup>4</sup> NATO egyre zöldebb egyenruhák <https://bit.ly/3i8Qc4H> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>5</sup> A NATO zöld jövője és a környezetbarát védelmi termékek beszerzése <https://bit.ly/2T8RWmh> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>6</sup> A NATO megkezdte új otthonába lépésének utolsó szakaszát <https://bit.ly/2TaPY4Q> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>7</sup> Budavári Krisztina „A Zrínyi 2026 program. Korlátozott lehetőségek a magyar védelmi ipar fejlesztésére „Hadtudományi Szemle 2019/3. 142. o.

<sup>8</sup> Zrínyi 2026 program (2016) <https://bit.ly/3wCvXBK> (Letöltés dátum: 2021.04.27.)

<sup>9</sup> Az Észak-Atlanti Szerződés 3. cikk <https://bit.ly/3i9N0FY> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>10</sup> 1298/2017. (VI. 2.) Korm. határozat.

<sup>11</sup> Benkő Tibor „A Magyar Honvédség jelene és jövője” A Magyar Hadtudományi Társaság és az MTA Hadtudományi Bizottság folyóirata 2019/1–2. 149-155. oldal.

tek védelme, hulladékgazdálkodás, illetve a zajcsökkentés és környezetgazdálkodás.<sup>12</sup>

A projekt keretében a katonai létesítmények üzemeltetéséből származó Co<sup>2</sup> kibocsátás csökkentést vizsgálták két különböző megközelítésen keresztül a bornholmi Aalborg és az Almegaard laktanya esetében. A bornholmoni laktanya felújítás során zöldebb laktanyát hoztak létre energiaüveggel, víztakarékos berendezésekkel, időzített zuhanyzókkal, esővízgyűjtőkkel, intelligens fény- és hőszabályzókkal, LED-es lámpákkal, aktív és passzív napvédelemmel, ökocímkés szigeteléssel, valamint karbantartás nélküli és újrahasznosítható építőanyagok felhasználásával. Az Aalborg laktanya specialitása a mobilitás volt, így itt ezen szempont mentén kellett a fejlesztéseket végrehajtani. Ezért mozgatható napelemek, szennyvíztisztítók és egy úgynevezett biofueldigestek – amelyek a szerves hulladékot hővé, villamos energiává és műtrágyává alakíthatja – kerültek beépítésre a laktanya eszközparkjába. A két laktanya felújítása 2017-ben készült el.<sup>13</sup>

A sikerességet nem is szemlélteti más jobban, hogy egy újabb projekt került létrehozásra a 2016-2020-as időszakra, amelyben az üzemeltető társaságok és a sarkvidék került a fókuszba. Fő cél a fegyveres szervezetek károsanyag kibocsátásának és fenntartási költségeinek csökkentése.<sup>14,15</sup>

### *A francia zöld katonai egyenruhák*

Más nemzetközi példát is találhatunk, amelyben a fegyveres erők környezetbarát és fenntartható működési törekvései mutatkoznak meg, akár a közbeszerzési értékelési szempontokon keresztül. Franciaországban a Honvédelmi Minisztérium – Ministère Des Armées – a ruházati, textil gazdasági ágazatban jelentős felvásárlóként van jelen. A Minisztérium így lehetőséget látott – korlátozottan – a fegyveres erők egyenruhájára készített közbeszerzési eljárásban zöld értékelési szempontok beemelésére.<sup>16</sup>

Az értékelési szempontként az alábbiak kerültek megjelölésre (3 db):

- 1) Ár
- 2) Műszaki minőség

*A veszélyes anyag a végtermékben nem lehet több, mint az alábbi küszöbérték:*

- Aromás aminok azo színezékekben 0<30 ppm
- Azo festékek 0<1000 ppm
- Kadmium (polimer bevonatban) 0<100 ppm
- Formaldehid (eset: 50-00-0) 0<75 ppm

<sup>12</sup> Fegyveres Erők 2012–2015 közötti időszakra vonatkozó éghajlat- és energiasztratégiája <https://bit.ly/3i1cCF8> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>13</sup> Fegyveres Erők 2012–2015 közötti időszakra vonatkozó éghajlat- és energiasztratégiája <https://bit.ly/3i1cCF8> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>14</sup> Fegyveres Erők 2016–2020 közötti időszakra vonatkozó éghajlat- és energiasztratégiája <https://bit.ly/2T7yF4y> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>15</sup> A honvédelmi miniszter a nagy védelmi területeket akarja zöldebbé tenni <https://bit.ly/2VG557d> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>16</sup> Fenntartható egyenruhák a francia haditengerészet számára <https://bit.ly/3xQ7sCo> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)



A textiltermékek színezése során az emberi szervezetre veszélyes kémiai szerkezetű vegyületeket használnak fel, amelyről sajnálatos módon az ajánlatkérő, az egyenruha viselői sok esetben nem kapnak megfelelő tájékoztatást. Ezen veszélyes vegyületek meglétét, koncentrációját csak mintavételezést követő, laboratóriumi vizsgálatok képesek kimutatni. A textilstínek kémiai vegyületük alapján történő csoportosítása során az azoszínezékek képezik a legszükségesebb csoportot, amelyek bomlásterméke az aromás aminok. Az ebbe a csoportba sorolt vegyületek rákkeltő hatásúak.<sup>17,18</sup> A kadmium nyújtható, puha nehézfém és Magyarországon ma már ugyanezen érték került meghatározásra a kész termékek csomagolóanyagára vonatkozóan.<sup>19,20</sup> A formaldehid szobahőmérsékleten gáz halmazállapotú, színtelen, szúrós szagú anyag, a természetben is megtalálható. A textiliparban fertőtlenítőszerként alkalmazták. Ajánlatkérő a műszaki minőségi kritériumok keretében elfogadta az EU ököcímkével rendelkező terméket, amelyre a maximális pontot adta.<sup>21,22</sup>

### 3) Fenntarthatósági kritérium

- a termelésben felhasznált anyagok ellenőrzése

A „Fenntarthatósági kritérium” keretében ajánlatkérő a mérgező és veszélyes anyagok felhasználását ellenőrizte az alapanyagra vonatkozóan, hiszen a nem organikus pamut előállítása intenzív mezőgazdasági folyamat és rengeteg növényvédőszer szükséges felhasználni a talaj termőképességének fenntartása érdekében. Az értékelési szempont alátámasztásaként ajánlattevőknek igazolniuk kellett, hogy a megajánlott termékeik organikus pamutból készültek. Az organikus pamut genetikailag nem módosított pamut, amelynek a termeléséhez szintetikus műtrágya helyett organikus trágyát használnak és a különböző növényvédőszer helyett a természetben is előforduló kártevőkkel védekeznek és a vetőföldet ugaroltatják meghatározott időközönként.

Az eljárásban alkalmazott értékelési szempontok vizsgálhatók a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény (a továbbiakban: Vbt.) vonatkozásában, ami alapján az alábbi megállapítások tehetők:

#### A Vbt. 61. § (2) bekezdés b) pontja szerinti összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztási részszerzőpontjai a Vbt. 61. § (4) bekezdése által támasztott követelményekre figyelemmel

Vbt. 61. § (4) bekezdése c) pontja	Ajánlatkérő által előírt zöld értékelési szempontok megfelelnek a Vbt. által támasztott követelményeknek, hiszen a szerződés tárgyához kapcsolódnak és ahhoz a szerződés teljesítése során is szorosan kapcsolódnak.
Vbt. 61. § (4) bekezdése c) pontja	Ajánlatkérő által előírt zöld értékelési szempontok megfelelnek a Vbt. által támasztott követelményeknek, hiszen azok alapját mérhető, objektív, szakmai tények szolgáltatják.
Vbt. 61. § (4) bekezdése a) pontja	Ajánlatkérő által előírt zöld értékelési szempontok megfelelnek a Vbt. által támasztott követelményeknek tekintettel arra, hogy az értékelési szempontok keretében nem az ajánlattevő alkalmassága, szerződésteljesítési képessége kerül értékelésre.
Vbt. 61. § (4) bekezdése c) és d) pontja	Ajánlatkérő által előírt zöld értékelési szempontok megfelelnek a Vbt. által támasztott követelményeknek tekintettel arra, hogy az értékelési szempontok egymástól jól elkülönült minőségi „tulajdonságot”, „adottságot” vizsgálnak a szerződés tárgyára vonatkozóan, így nem kerül ugyanazon ajánlati elem többször értékelésre.

<sup>17</sup> Új szabvány a textíliákban előforduló káros azoszínezékek meghatározására <https://bit.ly/3AXW75m> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>18</sup> Azofestékek <https://bit.ly/36w4aIP> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>19</sup> 442/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet 3. § (1) bek.

<sup>20</sup> Kadmium <https://bit.ly/3B00VqT> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>21</sup> Európai öko - címke a textil termékek számára. <https://bit.ly/3wFEUdD> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>22</sup> 2014/350 Bizottsági határozat.

### **A Beruházási, Műszaki Fejlesztési, Sportüzemeltetési és Közbeszerzési Zrt.**

2019. január elsejével a Beruházási, Műszaki Fejlesztési, Sportüzemeltetési és Közbeszerzési Zrt. (a továbbiakban: BMSK) megkezdte a működését és az alapító 299/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet alapján a kizárólagos jogosulja az állami magasépítési beruházások előkészítésének, közbeszerzési és tervellenőri, műszaki ellenőri feladatok ellátásának. A BMSK így egymaga összefogja a hazai építési beruházásokat, hiszen ez a szervezet valósítja meg:

- a kormányzati magasépítéseket, ahol a kivitelezési becsült érték meghaladja a 700 millió forintot,
- az önkormányzatok központi költségvetésből kapott támogatás felhasználásával történő magasépítési beruházásait, amelyek becsült értéke meghaladja a 700 millió forintot,
- értékhatártól függetlenül a Kormány által programszerűen megvalósítandó kormányzati magasépítési beruházásokat.<sup>23</sup>

### **A zöld építési beruházások**

A világ kutatói, tudósai és építészei számtalan megoldásokat fejlesztettek ki, amelyekkel a környezet védelme, az építkezések és épületek fenntartása hatékonyabban valósulhat meg. A környezettudatos építkezés palettája ma már rendkívül széles lehetőségekkel és eszközrendszerrel rendelkezik, így a környezettudatosság alapvetően egy szemléletmód, amely építészeti stílustól függetlenül alapvetően az alkotó – akár csak a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő – hozzáállásában jelenik meg.<sup>24</sup>

### **A német újrahasznosított beton**

A környezettudatos építkezés első példájának közép-pontjában a bontott beton felhasználása áll az új épületek építése esetén. A különböző építéstechnológiai irányzatok a bontott anyagok elszállítására és környezetbarát megsemmisítésére koncentrálnak, ezért azt szükséges szemügyre venni, hogy magának a bontott

beton újrahasználatának milyen lehetőségei vannak, hiszen az EU-ban az évente keletkező hulladék legfőbb forrása az építőipar.<sup>25</sup> 2013-ban Berlinben egy kísérleti projekt keretében foglalkoztak a bontott beton újrahasznosításának témájával. A projekt célja az újrahasznosított beton építéskor történő felhasználása elleni előítéletek legyőzése és az újrahasznosított beton iránti kereslet ösztönzése az építőanyagok piacán. A Berlini Orvosi Rendszerek Intézete<sup>26</sup> csúcstechnológiájú laboratóriumai és rugalmas munkaterei ma már 25 kutatócsoportnak adnak otthont. A szerkezet összes tartó-eleme beleértve a falakat, mennyezeteket, oszlopokat és az alagsort újrahasznosított betonból készült. Az építési munkálatok 2015 februárjában kezdődtek, a beton-szerkezet építése 2016 decemberében fejeződött be, és maga az épület 2018-ban készült el.<sup>27</sup> Az alábbi műszaki előírás került meghatározásra:

*„A C30 / 37 beton szilárdsági osztályáig a helyszínen öntött betonnak tartalmaznia kell a zúzott betonból származó újrahasznosított adalékanyagot, amely megfelel a DIN EN 12620: 2008-07 konkrét szabványok összesítésének és a Német Bizottság útmutatásainak szerkezeti betonhoz újrahasznosított adalékanyagok felhasználásával.”*

Az újrahasznosított adalékanyagokra vonatkozó követelményeket a következőképpen határozták meg:

- Szállítási típus (betonlap) a DIN EN 12620: 2008-07 5.8. szakasza szerint
- Környezeti kompatibilitás: LAGA osztály: Z1.2  
Újrahasznosított beton:
- Szemcsecsoport: 2 / 8mm és / vagy 8 / 16mm
- A szemcse térfogatsűrűsége: 2350 kg / m<sup>3</sup>
- Tömeges frakció RC injekció: max. 45% a képlet szerint (XC 2 esetén)

A Szövetségi/állami hulladék-munkacsoport<sup>28</sup> (a továbbiakban: LAGA) feladata a környezetvédelmi kérdésekben, különös tekintettel az építési és felújítási intézkedésekben nyilvánul meg. Állásfoglalásainak középpontjában a hulladék újrafeldolgozásának köve-

<sup>23</sup> 299/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet 2. § (1)-(4) bekezdés.

<sup>24</sup> Environmentally Conscious Construction in the Defence Area <https://bit.ly/3ARYhn0> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>25</sup> Megöl minket a beton, de csak azért sem használjuk újra <https://bit.ly/3hzMMZW> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>26</sup> Berlini Orvosi Rendszerek Intézete <https://bit.ly/3wxuTPC> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>27</sup> Using recycled concrete in the construction of new buildings <https://bit.ly/3keD0hn> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>28</sup> LAGA honlapja <https://bit.ly/2TaT5d2>

telményei, vagyis a lebontott épületekből származó törmelésekre, törött téglára vagy betonra és azok újrafeldolgozására vonatkozó műszaki szabályok készítése áll. Az adott anyagot környezetterhelő tulajdonságai mentén osztályokba sorolják és ezek az osztályok képezik a további felhasználás lehetőségeinek alapját, így megkülönböztetünk Z0, Z1, Z2, Z3, Z4 és Z5 osztályt, ahol Z0 a legkisebb terhelésű építési hulladék.<sup>29</sup>

Az újrahasznosított beton képes arra, hogy lezárja az építőanyagok körét, és „köresebb” életciklust hozzon létre az építési beruházásokban. Eszközt biztosít a bányászattal járó környezeti hatások elkerülésére, csökkenti az újrahasznosított adalékanyagok szállításával és gyártásával járó környezeti hatásokat, különösen, ha olyan építési törmelékot használnak, amely egy új építkezés közelében vagy azon adott helyen található. Nem utolsó sorban az egyre dráguló építési alapanyagokkal járó árfelhajtó hatást is képes kiküszöbölni, mérsekélni a közbeszerzési eljárásokban.

Magyarországon a MSZ 4798:2016/1M:2017 szabvány már foglalkozott az újrahasznosított betonnal. A szabványleírás szerint újrahasznosított betonról beszélhetünk, ha újrahasznosított adalékanyagot – az építési folyamatban már előzőleg felhasznált szervesetlen anyagok feldolgozásával – vagy az adalékanyag-mennyiségre vonatkoztatva több mint 5 tömegszázalék visszanyert adalékanyagot – mosott adalékanyag, amelyet a friss betonból mosás révén nyernek ki vagy tört adalékanyag a még fel nem használt megszilárdult beton töreése révén – tartalmaz. A bontott beton adalékanyagként történő újrahasznosítására így ez a szabvány már korlátozottan ugyan, de lehetőséget biztosít. Az újrahasznosított betonról az a kép alakult ki, hogy rosszabb képességekkel, tulajdonságokkal rendelkezik, mint a „szokványos” beton. A káros hatások megfelelő körültekintéssel azonban orvosolhatóak a szakirodalom szerint is.<sup>30</sup>

### A finn passzív önkormányzati lakások

Finnországban nagy hagyománya van az önkormányzati bérlakás rendszernek, amely jól szemlélteti a gondoskodó állam berendezkedését. Délnyugat-Finnországban Naantali városa 2010 januárjában 31 lakó épület tervezésére és kivitelezésére írt ki közbeszerzési eljárást. A finn Technológiai és Innovációs Finanszírozási Ügynökség – TEKES – is hozzájárult annak finanszírozásához és a közbeszerzési eljárás így a Fenntartható Közösségek Program<sup>31</sup> keretében valósulhatott meg.<sup>32</sup> Dr. Wolfgang Feist, a Passzívház Intézet – Passivhaus Institut – vezetője szerint „A passzívház egy olyan épület, amelyben a termikus komfortérzet (ISO 7730) egyedül azon friss levegő-térfogatáram utánfűtésével vagy utánhűtésével biztosítható, mely a kielégítő levegőminőség eléréséhez szükséges további egyéb levegő felhasználása nélkül.”<sup>33</sup> Lényegében egy olyan lakóépület, melyben a belső klíma – mind nyáron, mind pedig télen – kellemes, külön fűtési és hűtési rendszer alkalmazása nélkül.

A közbeszerzés tárgya „Épületépítés, kapcsolódó rendszerek és energetikai megoldások szállítása” volt. A főbb zöld értékelési szempontokként az alábbiak kerültek meghatározásra:

- „Fűtési energiaigény  $0 \leq 20 \text{ kWh} / \text{m}^2 / \text{v}$ ”
- „Teljes primerenergia-szükséglet  $0 \leq 130 \text{ kWh} / \text{m}^2 / \text{v}$ ”
- „Levegőszivárgási sebesség  $n_{50} \leq 0,6 \text{ l} / \text{h}$ ”

Rendkívül magas energiahatékonyságuk miatt a passzív házak fűtési igénye – jellemzően legfeljebb  $15 \text{ kWh} / (\text{m}^2 / \text{év})$  – elhanyagolható a hagyományos épületekben felhasznált energiának, csupán körülbelül 10% -a. A fűtésre szánt passzívház  $15 \text{ kWh} / (\text{m}^2 / \text{év})$  küszöbértéke tipikusan közép-európai éghajlati terhelésre vonatkozik, amely a különböző éghajlati viszonyoktól függően – Stockholmban egy  $10 \text{ W} / \text{m}^2$  fűtési terhelésű ház több mint  $20 \text{ kWh} / (\text{m}^2 / \text{év})$  lehet; Rómában ez akár  $10 \text{ kWh} / (\text{m}^2 / \text{év})$  is lehet – változik.

<sup>29</sup> LAGA osztályok <https://bit.ly/3yRLjnw> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>30</sup> Magyar Szabványügyi Testület MSZ 4798:2016/1M:2017

<sup>31</sup> Biztonságos és fenntartható városok és közösségek biztosítása <https://bit.ly/3yVn0oC> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>32</sup> Finn passzív házak beszerzése <https://bit.ly/3yVa2qY> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>33</sup> Mitől passzívház a passzívház? <https://bit.ly/3wA9qWd> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

Ennek a kritériumnak való megfelelés érdekében a passzív háznak az éghajlati tulajdonságoktól, épület fekvésétől függően különböző vastagságú szigetelésre lesz szüksége, így több Stockholmban, kevesebb Rómában.<sup>34</sup> Ezt az értéket a ház tervdokumentációjában számítással szükséges alátámasztani. Az épületek energetikai tanúsítása során lényeges jellemző a fajlagos primer energiafogyasztás, amely a megújuló és nem megújuló - nem esett át semminemű átalakításon vagy

feldolgozási eljáráson - energiaforrásból származó energiafelhasználást szemlélteti.<sup>35</sup> Míg végül a levegőszivárgási sebessége megmutatja, hogy egy óra alatt hányszor cserélődik ki az épület teljes levegő mennyisége. A légtömörséget ún. blower-door teszttel ellenőrzik.<sup>36 37</sup>

A finn közbeszerzési eljárásban alkalmazott értékelési szempontok vizsgálhatók a Kbt. vonatkozásában, ami alapján az alábbi megállapítások tehetők:

**A Kbt. 76. § (3) bekezdés a) pontja szerinti minőségi értékelési szempontok a Kbt. 76. § (6) bekezdése által támasztott követelményekre**

Kbt. 76. § (6) bekezdés a) pontja	Ajánlatkérő által előírt zöld értékelési szempontok megfelelnek a Kbt. által támasztott követelményeknek, hiszen a szerződés tárgyához kapcsolódnak és ahhoz a szerződés teljesítése során is szorosan kapcsolódnak.
Kbt. 76. § (6) bekezdés b) pontja	Ajánlatkérő által előírt zöld értékelési szempontok megfelelnek a Kbt. által támasztott követelményeknek, hiszen nem eredményeznek a Döntéshozó számára önkényes döntési lehetőséget továbbá az értékelési szempontok alapját mérhető, objektív, szakmai tények szolgáltatják. (Blower-door teszt)
Kbt. 76. § (6) bekezdés c) pontja	Ajánlatkérő által előírt zöld értékelési szempontok megfelelnek a Kbt. által támasztott követelményeknek tekintettel arra, hogy az értékelési szempontok biztosítják a Kbt. 2. § (1)-(5) bekezdésében foglalt alapelvek érvényesülését és betartását.
Kbt. 76. § (6) bekezdés d) pontja	Ajánlatkérő által előírt zöld értékelési szempontok megfelelnek a Kbt. által támasztott követelményeknek tekintettel arra, hogy az értékelési szempontok keretében nem az ajánlattevő szerződésteljesítési képessége kerül értékelésre.
Kbt. 76. § (6) bekezdés e) pontja	Ajánlatkérő által előírt zöld értékelési szempontok megfelelnek a Kbt. által támasztott követelményeknek tekintettel arra, hogy az értékelési szempontok egymástól jól elkülönült minőségi „tulajdonságot”, „adottságot” vizsgálnak a szerződés tárgyára vonatkozóan, így nem kerül ugyanazon ajánlati elem többször értékelésre.

<sup>34</sup> Heating load in Passive Houses <https://bit.ly/3i4OqSq> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>35</sup> 7/2006. (V. 24.) TNM rendelet 2. § 9. pont.

<sup>36</sup> Légtömörség mérés - Blower-door teszt. <https://bit.ly/3r9OkNy> (Letöltés dátum: 2021.04.27.)

<sup>37</sup> A passzív házakra vonatkozó közbeszerzési eljárásra teljes joganyag, dokumentáció itt érhető el <https://bit.ly/3xD3f4Z> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

**A Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.**

„A Kormány célja, hogy a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek, (...) olyan beszerzéseket, illetve beruházásokat folytassanak le, amelyek összhangban állnak a kormányzati informatikai célokkal.”<sup>38</sup> A Digitális Kormányzati Ügynökség (a továbbiakban: DKÜ) 2019. január 1-jével kezdte meg működését a fenti cél megvalósítása érdekében. Illetékessége mindazon fejlesztési tervre, informatikai beszerzésre, közbeszerzésre, rendkívüli beszerzési, közbeszerzési igényre és az üzemszerű működéshez szükséges informatikai beszerzésre, közbeszerzésre kiterjed, amelyre a Kormány egyedi döntése nem ad mentesítést.<sup>39</sup>

A DKÜ a központi beszerző szervi jelleget illetően a VBÜ számára kijelölt tevékenységtől nem sokban különbözik, mivel központosított beszerzéseket és közbeszerzéseket folytathat le meghatározott tárgykörben járulékos közbeszerzési szolgáltatás keretében.

**Svédország – az újratölthető akkumulátor élettartama**

A jó laptop akkumulátor könnyű, megbízható és sokáig működteti elektromos hálózati áram nélkül a hordozható számítógépet. Az akkumulátor egy energiatároló berendezés, mely az áramfelvétel során kémiaiilag megváltoztatja belső összetételét. A teljes feltöltést és lemerítést töltési ciklusnak nevezzük. A svédek alkalmazott értékelési szempont célja a hosszabb élettartamú

akkumulátorok megajánlásának ösztönzése. Az akkumulátorok újratölthetőségének szempontja az akkumulátor nehézfém tartalmával kerül együtt előírásra a legtöbb esetben. Ez csökkenti az új elemek gyártásával járó környezeti hatásokat, és meghosszabbíthatja az akkumulátorral működő termékek élettartamát. Ajánlatkérő az értékelési szempont keretében az 500 ciklust meghaladó – maximum 1000 ciklus – akkumulátor-élettartamért (az eredeti kapacitás 80 százalékaival) járó pontokat adja. Az értékelési szempont alátámasztására ajánlattevőnek szükséges bemutatnia egy tesztjelentést az akkumulátorcellákról vagy az akkumulátor-csomagokról, amelyekből kitűnik, hogy azok megfelelnek az IEC EN 61960 szerinti ciklus-vizsgálatnak. További lehetőség még ajánlatkérő számára az uniós öko címkével, vagy egy másik irányadó, I. típusú öko címkével rendelkező akkumulátor elfogadása. Az uniós öko címkével rendelkező akkumulátor estében megkülönböztetjük a szerszámok használata nélkül cserélhető vagy a szerszámok használata nélkül nem cserélhetőket. A szerszámok használata nélkül cserélhető akkumulátornak 750 töltési ciklus után a bejelentett minimális kezdeti kapacitásának 80%-ával kell rendelkeznie, addig szerszámok használata nélkül nem cserélhető akkumulátornak 1 000 töltési ciklus után a bejelentett minimális kezdeti kapacitásának 80%-ával kell rendelkeznie.<sup>40</sup> Ezen értékelési szempont az EU által is külön javasolt.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Digitális Kormányzati Ügynökség <https://dkuzrt.hu/>

<sup>39</sup> 301/2018. (XII. 27.) 1. § (2a) bekezdés.

<sup>40</sup> Újratölthető akkumulátor élettartama <https://bit.ly/3yRoJLO> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>41</sup> EU green public procurement criteria for computers, monitors, tablets and smartphones <https://bit.ly/2VFuWfB> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

Az EU által ajánlott értékelési szempontok vizsgálata a Kbt. vonatkozásában:

A Kbt. 76. § (3) bekezdés a) pontja szerinti minőségi értékelési szempontok a Kbt. 76. § (6) bekezdése által támasztott követelmények tükrében	
Kbt. 76. § (6) bekezdés a) pontja	Ajánlatkérő által előírható zöld értékelési szempontok megfelelnek a Kbt. által támasztott követelményeknek, hiszen a szerződés tárgyához kapcsolódnak és ahhoz a szerződés teljesítése során is szorosan kapcsolódnak.
Kbt. 76. § (6) bekezdés b) pontja	Ajánlatkérő által előírható zöld értékelési szempontok megfelelnek a Kbt. által támasztott követelményeknek, mert nem eredményeznek a Döntéshozó számára önkényes döntési lehetőséget, az értékelési szempontok alapját mérhető, objektív, szakmai tények szolgáltatják.
Kbt. 76. § (6) bekezdés c) pontja	Ajánlatkérő által előírható zöld értékelési szempontok megfelelnek a Kbt. által támasztott követelményeknek tekintettel arra, hogy az értékelési szempontok biztosítják a Kbt. 2. § (1)-(5) bekezdésében foglalt alapelvek érvényesülését és betartását.
Kbt. 76. § (6) bekezdés d) pontja	Ajánlatkérő által előírható zöld értékelési szempontok megfelelnek a Kbt. által támasztott követelményeknek tekintettel arra, hogy az értékelési szempontok keretében nem az ajánlattevő szerződésteljesítési képessége kerül értékelésre.
Kbt. 76. § (6) bekezdés e) pontja	Ajánlatkérő által előírható zöld értékelési szempontok megfelelnek a Kbt. által támasztott követelményeknek tekintettel arra, hogy az értékelési szempontok egymástól jól elkülönült minőségi „tulajdonságot”, „adottságot” vizsgálnak, így nem kerül ugyanazon ajánlati elem többször értékelésre.

## The European Green Deal

„The European Green Deal is Europe’s new growth strategy. We have to act now.”

Ursula von der Leyen

Ursula von der Leyen az Európai Bizottság elnöke 2019. július hónap 16. napján terjesztette elő politikai iránymutatásként szolgáló programját<sup>42</sup> a 2019-2024 közötti időszakra terjedően.<sup>43</sup> Az éghajlatváltozás, a környeze-

tünkre káros üvegházhatású gázok kibocsátásának veszélyét az Európai Unió (a továbbiakban: EU) is felismerte és célul tűzte ki az európai zöld megállapodás - The European Green Deal -, keretében, hogy mi európaiak eredményesen kezeljük az ezzel összefüggő kihívásokat. Az európai zöld megállapodás az Európai Bizottság politikai kezdeményezéseinek összessége, amelynek legvégső célja a klímasemleges kontinens megteremtése 2050-re. Az EU tagállamai ez idő alatt a

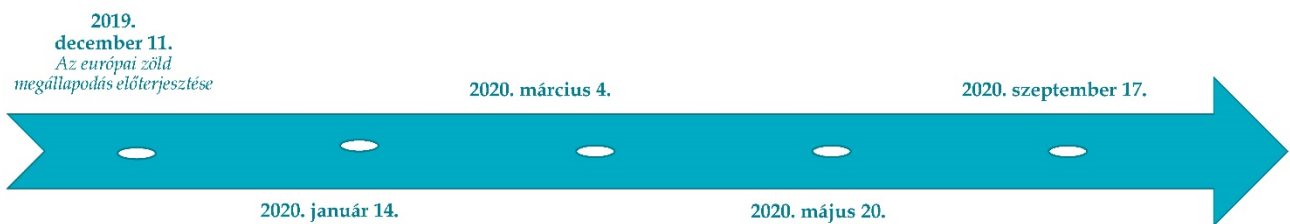
<sup>42</sup> Ursula von der Leyen elnök politikai iránymutatása <https://bit.ly/3kgD1Sf> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>43</sup> Az Európai Bizottság hat prioritása (2019-2024) <https://bit.ly/3AVrei5> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

gazdaságukat modern, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdasággá alakítják át. A Párizsi Megállapodás értelmében az EU 40%-os kibocsátás csökkentést tűzött ki célul 2030-ig az 1990-es kibocsátási szinthez képest, azonban az akkor vállalt cselekvéseknél többre lesz szükség a klímasemlegesség 2050-re történő eléréséhez.<sup>44</sup>

2019. december hónap 11. napja, azaz az európai zöld megállapodás előterjesztése óta számos lényeges előrelépés történt a Bizottság által kitűzött célok megvalósítása érdekében. 2020. január 14-én előterjesztésre került az európai zöld megállapodáshoz kapcsolódó beruházási terv és a méltányos átállási mechanizmus, amely az európai zöld megállapodáshoz kapcsolódó gazdasági átállás társadalmi és gazdasági hatásainak enyhítése céljából biztosított források méltányos elosztásának az alapja.<sup>45</sup> 2020. március 4-én benyújtásra került az európai klímarendeletről tett javaslat, amely jogszabályba foglalja azt a célt, hogy az EU 2050-re

klímasemlegessé váljon.<sup>46</sup> 2020. május 20-án a „termelőtől a fogyasztóig” stratégia – avagy az élelmiszerrendszer fenntarthatóságának fokozása – előterjesztése történt meg, amely egyben az európai zöld megállapodás egyik alappillére is.<sup>47</sup> 2020. szeptember hónap 17. napján bemutatásra került a 2030-as éghajlatváltozási terv, amely az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának legalább 55% -kal történő csökkentésére irányuló bizottsági javaslat. Ez jelentős növekedés a meglévő - legalább 40%-os - célkitűzéshez képest, amelynek teljesítésével a 2050-re tervezett klímasemleges kontinens víziója elérhetővé válik. 2020. december hónap 18. napján pedig a Tanács az EU és a tagállamok nevében benyújtotta a nemzetileg meghatározott hozzájárulásokra vonatkozó beadványát.



<sup>44</sup> A COP23 előkészületei tekintetében meghatározott uniós klímaügyi prioritások <https://bit.ly/3wEO6Pi> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>45</sup> A zöld gazdaságra való átállás finanszírozása: az európai zöld megállapodáshoz kapcsolódó beruházási terv és a méltányos átállási mechanizmus <https://bit.ly/3yUFmWT> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>46</sup> A klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról <https://bit.ly/3B2amGj> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

<sup>47</sup> A termelőtől a fogyasztóig <https://bit.ly/36wm1iK> (Letöltés dátuma: 2021.04.27.)

## Zárószó

A European Green Deal által az EU vezető szerepet tölt be ebben a globális küzdelemben. Olyan éghajlati válsággal nézünk szembe, amelynek megoldásához mindenre, minden eszközre szükségünk van. A zöld, fenntartható közbeszerzés is egy eszköze az EU-nak arra, hogy elérjék az európai kontinens 2050-re történő klímasemlegességét. Magyarország az EU tagja, az általa képviselt új irány kötelezettje és előnyeinek élvezője is egyben, így a megállapodás által képviselt felértékelik a jövőben a zöld közbeszerzési értékelési szempontokat, műszaki leírásokat, továbbá az ilyen jellegű ismereteket.

A VBÜ esetében megfontolandó a francia katonai egyenruhák zöld értékelési szempontjaihoz hasonlóak alkalmazása a jövőbeni eljárások során, valamint az ön-

fenntartó laktanyák koncepciójának beépítése a Zrínyi 2026 program honvédelmi, haderőfejlesztési fejlesztési ágába.

Megfontolandó a jövőbeni építési beruházásokban alkalmazni a németek újrahasznosított beton alapú építkezésének példáját, valamint a finn passzív ház program keretében alkalmazott szempontokat a BMSK által – akár Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program keretében épülő kollégiumépítések esetében – lefolytatott eljárásokban.

Az informatikai tárgyú fejlesztések és közbeszerzésekért felelős DKÜ számára megfontolandó a COVID-19 vírus által nagy lendületet kapott hordozható számítógépek elterjedése miatt is az újratölthető akkumulátor élettartamának értékelési szempontként történő alkalmazása.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Köszönöm Tirsi Hajnal ezredes asszonynak, a HM Honvédelmi Államtitkárság Titkárságának titkárságvezető helyettesének a jelen cikk alapját képező pályázati munkám megvalósításában nyújtott szakmai segítségét.



## #WEDOSRPP avagy a szociálisan felelős közbeszerzések <sup>1</sup>

„Az olyasféle dolgok esetében is, melyeknek még a valódi létezése is megkérdőjelezhető, a velük való foglalkozás közelebb visz érvényesülésük lehetőségéhez.”<sup>2</sup>

### #WEDOSRPP as socially responsible public procurement

Dr. Fáskerty Éva, ügyvéd, közbeszerzési szakjogász

DOI: 10.37371/KEP.2021.7.5

Címszavak: közbeszerzés, fenntarthatóság, szociális szempontok, szociális és egészségügyi jogok

#### Absztrakt

Az SRPP alkalmazásával a gyakorlatban az ajánlatkérőknek több nehézsége is akad, tekintettel arra, hogy a nettó ajánlati ár értékelési szempontja mellett a fenntarthatóság jegyében a szociális és környezetvédelmi szempontoknak minél nagyobb teret kíván engedni mind a Közbeszerzési Hatóság és a Miniszterelnökség, mind a támogató szervezetek. Előfordul azonban, hogy az ajánlatkérők nem minden esetben tudják értékelni sem a szociális, sem a környezetvédelmi és innovatív szempontokat.

Mindezek mellett a horizontális klauzula megjelenésével a közbeszerzési eljárások egészében az ajánlatkérőknek következetesen meg kell tenniük a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy teljesüljenek mindazok a környezetvédelmi, szociális és munkajogi kötelezettségek, amelyek a nemzeti, az uniós, illetve a nemzetközi jog alapján irányadóak.

A környezetvédelmi szempontok fokozottabb beépülése miatt az ajánlatkérő szervek számára lehetővé kell tenni, hogy a közbeszerzési szerződés tárgyát képező építési beruházásokkal, árukkal vagy szolgáltatásokkal kapcsolatban a termék bármely életciklusához kapcsolódóan meghatározassanak odaítélési szempontokat. A környezetvédelmi értékelési szempontokat illetően a vállalat típusú szempontok során konkrét mérhetőseget is meg kell követelni, mivel ennek hiányában nem jelent előnyt, illetve az előny nem határozható meg adekvát módon a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztása körében.

Az új Kbt.-vel összhangban Magyarországon több gyakorlati példát is láthatunk a hirdetményekben a fenntarthatósági kritériumok meghatározására így például a megvalósuló épület energia felhasználása vonatkozásában, a kivitelezés során alkalmazott gépek CO<sub>2</sub> kibocsátása vonatkozásában, a teljesítés során a bontott anyagok újra-felhasználásának aránya szerint vagy például a környezetterhelési érték (összesített CO<sub>2</sub> érték), a napelemtábla határfokára vagy a napelemtábla évenkénti teljesítményvesztésére vonatkozó paraméterek szerint. Értekezésemben az irányadó szabályozás hátterét, okait és a lehetséges irányokat tekintem át.

#### Abstract

In practice, the application of the SRPP poses a number of difficulties for contracting authorities, given that, in addition to assessing the net tender price, both the Public Procurement Authority and the Prime Minister's Office, as well as the supporting organizations, want to give as much space as possible to sustainability. However, contracting authorities may not always be able to assess social, environmental and innovative aspects.

<sup>1</sup> Jelen szócikk egy kivonat a Közbeszerzési Kiválósági Díj – 2020 „A fenntarthatósági szempontok alkalmazása a közbeszerzési eljárásokban” témakörben benyújtott és második helyezést elért #WEDOSRPP - avagy a szociálisan felelős közbeszerzések és egy szociálisan felelős szerv a Magyar Paralimpiai Bizottság működése c. pályaműből, melynek létrejöttéhez Dr. Szilágyi Zoltán segítségét ezúton is köszönöm.

<sup>2</sup> KARDOS Gábor: Üres a kagylóhéj? A Szociális jogok nemzetközi védelmének egyes kérdései <https://bit.ly/3r4NNMx> (Letöltve:2020. szeptember 21.).

In addition, with the introduction of the horizontal clause, contracting authorities must consistently take the necessary steps throughout public procurement procedures to comply with all environmental, social and labor obligations under national, EU and international law.

Due to the increased integration of environmental considerations, contracting authorities should be able to define award criteria for any works, supplies or services covered by a public contract in relation to any of the life cycles of the product. With regard to environmental assessment criteria, specific measurability should also be required in the case of commitment-type criteria, as in the absence of this it does not constitute an advantage or the advantage cannot be adequately determined in the selection of the most economically advantageous tender.

In accordance with the new Public Procurement Act, we can see several practical examples in Hungary in the announcements for defining sustainability criteria, such as the energy use of the building, the CO2 emissions of the machines used during construction, the rate of reuse of decomposed materials or according to the parameters of the environmental load (total CO2 value), the efficiency of the solar panel or the annual loss of power of the solar panel. In my dissertation I review the background, reasons and possible directions of the governing regulation.

The main line of my dissertation is the presentation of socially responsible public procurement (SRPP), in which I plan to get to know socially based procurement procedures. In this context, the provision of employment opportunities, the creation of fair working and working conditions, the respect of social and related rights, the promotion of social inclusion and the creation of equal opportunities, as well as the description of their sustainability conditions will be given a key role in the procedures.

In my opinion, this is an unfamiliar topic for many people, so they are afraid to take advantage of the system's opportunities in the field of public procurement, so my goal is to bring inexperienced contracting authorities - bidders closer to the topic, I describe and summarize the justification of its development. I consider it important to strengthen social responsibility and create equal opportunities in order to promote the more direct integration of people with disabilities, and to develop the relevant legal framework as soon as possible, in the light of practical experience.

## Bevezetés

Közismert a mondás, hogy egy társadalom fejlettségét nagyon jól tükrözi, hogy az miként kezeli a megváltozott munkaképességű és fogyatékkal élő személyeket.

A szociális és egészségügyi jogok védelme, azok szabályozása és a kialakult gyakorlat tovább fejlesztése hosszú idő óta világszerte a legfontosabb társadalmi célok egyike, mely terület az egészségügyön kívül nagyon sok más társadalmi és gazdasági szektor közreműködését is igényli. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy álláspontom szerint az egészségügyi és szociális területen való cselekvés szükségessége nem kizárólag a világ összes államának, kormányának a feladata, hanem az egészségügyi intézmények, szervezetek és dolgozók, valamint az emberiség közösségei számára is rengeteg felelősséget és feladatot jelentenek, annak érdekében, hogy ebben a tárgyban a folyamatos fejlődés fenntartható legyen. Bár felmerül a kérdés, hogy mennyire fenntartható a fejlődés a szociális jogok biztosításának a területén, tekintettel arra, hogy a különböző

államok, eltérő (gazdasági) erőforrásokkal rendelkeznek. Ahogy az az Európai Szociális Kartában is megjelenik, a szociális jogok nem, mint emberi jogok/ alanyi jogok léteznek, hanem nagyban függenek az egyes államok szociális és gazdasági fejlettségétől és erőforrásaiktól, a politikai cselekvésprogramoktól. Ugyanis nem elég a szabály- és intézményrendszert megalkotni, ki kell alakítani az egészség- és szociálpolitika céljait szolgáló finanszírozási, fejlesztési és információs rendszert, valamint az egészségügyi szolgáltatások szakmai feltételrendszerének meghatározásán túl, biztosítani kell annak gyakorlati alkalmazásának lehetőségét és a megfelelő működés ellenőrzését.

Értekezésem fő vonalát a szociálisan felelős (socially responsible public procurement – SRPP) közbeszerzések bemutatása adja, amiben terveim szerint megismerhetővé válnának a szociális alapú beszerzési eljárások. Ekörben kiemelt szerepet kap az eljárásokban a munkalehetőség biztosítása, a tisztességes munka- és munkafeltételek megteremtése, a szociális és kapcso-

lódó jogok tiszteletben tartása, társadalmi befogadás elősegítése és esélyegyenlőség megteremtése, valamint ezek fenntarthatósági feltételeinek ismertetése.

Álláspontom szerint ez egy idegen téma sokak számára, ezért félnék, tartanak a rendszer adta lehetőségeket kihasználni a közbeszerzések terén, így célom közelebb hozni a témában kevésbé jártas ajánlatkérőket – ajánlattevőket is a témához, kézzel foghatóvá téve azt azáltal, hogy az alapjait, előzményeit azok fejlődését, fejlesztésének indokoltságát ismertetem és összefoglalom. Fontosnak tartom a társadalmi szerepvállalás erősítését és az esélyegyenlőség megteremtését a megváltozott munkaképességű személyek közvetlenebb integrálásának előmozdítása érdekében, valamint a vonatkozó jogszabályi háttér mielőbbi fejlesztését, a gyakorlati tapasztalatok tükrében.

### A szociális kötelezettségvállalás alapjai

#### „Elméleti jogok”

A szociális jogokat a vonatkozó szakirodalom ritkán tekinti valódi emberi jogoknak, az első generációs emberi, polgári és politikai jogokhoz és a második generációs gazdasági, szociális és kulturális jogokhoz viszonyítva. Felmerül a kérdés, hogy valódi jogoknak tekinthetőek-e és ha nem, mi az indoka ennek. Több tanulmány is ugyanarra a következtetésre jut, miszerint a polgári és politikai jogok biztosítása azonnali állami feladat, míg a szociális jogok megvalósítása nagyban függ az adott állam teljesítőképességétől, az állampólóktól és a rendelkezésre álló erőforrásoktól.

A nemzetközi egyezmények – mind az univerzális és a regionális megállapodások – több szociális jogot tartalmaznak. Az egyezmények általában jogként fogalmazzák meg a szociális jogokat, de a részes államok vállalásai jellemzően az „elismerik” vagy „fokozatosan biztosítják” kifejezéseket használják. A joggyakorlatban a szociális jogok biztosítását az adott államot jellemző fejlettség határozza meg, de így is vannak bizonyos – és nem feltétlenül anyagi juttatási-szolgáltatásra irányuló – minimum standardok, amelyeket adott államnak

biztosítania kell annak érdekében, hogy a nemzetközi kötelezettségének eleget tegyen.<sup>3</sup>

Ezt az állam a megfelelő szabályalkotással és annak kikényszerítésével tudja megtenni. Az, hogy adott szociális jog a nemzeti jogon belül érvényesíthető-e közvetlenül, a belső jogi szabályozáson, annak nemzetközi kikényszeríthetősége pedig a regionális nemzetközi mechanizmusokon és a nemzeti jogalkotón múlik.<sup>4</sup>

#### A nemzetközi jogforrások

A második generációs alapjognak számító szociális jogok az egyes alapjogi tárgyú nemzetközi egyezményekben is megjelentek. A nemzetközi szociális igazgatás egy többszintű rendszert képez.

Az első szintet az egyetemes egyezmények jelentik, amelyeket alapvetően az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), valamint annak szakosított szervei alkotnak meg. A második körbe tartoznak a regionális egyezmények. A harmadik csoportba a kétoldalú szociálpolitikai egyezmények sorolhatók.<sup>5</sup>

A szociális jogok nemzetközi szabályozási alapját az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében kialakult egyetemes egyezmények jelentik. Elsőként a soft law keretébe sorolható 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát szükséges megemlíteni. Az ENSZ-nek a szociális jogokat érintően de már jogilag is kötelező egyezményét az 1966-ban elfogadott, Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya jelenti, amelyet Magyarországon az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet hirdetett ki.

Az Egyezségokmány általános jellegéből fakadóan a szociális jogok általános védelmi szintje és jogvédelmi rendszere más, a regionális egyezményekhez képest – melyek már jóval részletesebben tartalmazzák az egyes jogokat és azok garanciáit – alacsonyabb.<sup>6</sup>

Az általános jellegű egyezményeken túl az ENSZ keretében több olyan egyezményt is elfogadtak, amely egy-egy különleges védelmet igénylő csoport sajátos jogait foglalja össze. Ilyen egyezmény a gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt

<sup>3</sup> DRINÓCZI Tímea: A szociális jogok: nemzetközi kitekintés, nemzeti gyakorlat és alapjogi jelleg. MTA Law Working Papers 2018/4. <https://bit.ly/2U3lmCz> (etöltve: 2020. október 04.) (Továbbiakban: Drinóczi T. 2018.)

<sup>4</sup> DRINÓCZI T. 2018.

<sup>5</sup> HOFFMANN István: Bevezetés a szociális jogba. Elte Eötvös Kiadó. Budapest, 2015. 45.o

<sup>6</sup> FAZEKAS Marianna: A szociális igazgatás. In FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre: Közigazgatási jog. Különös rész. Budapest, 2005. 306.o.

egyezmény, melyet hazánkban az 1991. évi LXIV. törvény hirdetett ki, valamint a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló, New Yorkban, 2006. december 13-án kelt Egyezmény, amelyet a 2007. évi XCII. törvény hirdetett ki. Ezen egyezmények az emberi jogok biztosítása mellett a szociális jogok érvényesítését a tagállamok teherbíró képességéhez igazodó állami kötelezettségként írják elő.

Szükséges megemlíteni az ENSZ szakosított szerveként működő Nemzetközi Munkaügyi Szervezetét (a továbbiakban: ILO). Az ILO-t még az első világháborút követően, a Népszövetség szerveként hozták létre. Működése során meghatározó szerepet töltött be a munkaviszonyra, a munkavállalók jogaira és a társadalombiztosításra vonatkozó nemzetközi szabályozásban. Többek között ma is a szervezet működése során megalkotott egyezmények határozzák meg például a társadalombiztosítás minimálisan kötelező ellátásait (102. ILO-egyezmény). Ezen normák nem kizárólag a részes államok belső szabályozását befolyásolják, hanem a regionális egyezmények normáit is.<sup>7</sup>

A strasbourgi székhelyű Európa Tanácsot - amelyet az Európai Unió, illetőleg annak jogelőd szervezetei létrejötte előtt alakítottak meg, és az Európai Uniótól független, önálló nemzetközi szervezet - 1949. május 5-én tíz ország hozta létre. Magyarország a rendszerváltást követően, 1990-ben csatlakozott.<sup>8</sup>

Az Európa Tanács 1949. május 5-én aláírt Alapszabályának 3. cikke a tagállamok kötelezettségévé teszi az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását. E kötelezettség teljesítésének szükségességét az 1950. novemberében, Rómában aláírt, az Emberi Jogok Európai Egyezménye néven ismertté vált regionális dokumentumban, és a kiegészítő jegyzőkönyvekben is megfogalmazták.

Az Emberi jogok európai egyezménye megteremtette a szociális jogok biztosításának lehetőségeit, melyet 1961-ben, Torinóban kelt külön dokumentum, az Európai Szociális Karta fogalmazta meg.

Magyarország az 1961-ben aláírt eredeti Kartát, - továbbá négy további dokumentumot - így az 1988-as Kiegészítő Jegyzőkönyvet, és az 1991- es Módosító Jegyzőkönyvet is 1999-ben hirdette ki.

[A Kiegészítő Jegyzőkönyv (Strasbourg, 1988. május 5.) a Karta rendelkezéseinek bővítését és modernizálását szolgálta, a Karta ellenőrző mechanizmusának hatékonyabbá tételét szolgáló Módosító jegyzőkönyv (Torino, 1991. október 21.), a Kollektív panaszok rendszerének biztosításáról szóló kiegészítő jegyzőkönyv (Strasbourg, 1995. november 9.), ami szintén a Karta ellenőrzési mechanizmusának hatékonyabbá tétele érdekében született, valamint a Módosított Európai Szociális Karta (Strasbourg, 1996. május 3.), mely tartalmazza a Karta és az 1988. évi Kiegészítő Jegyzőkönyv mindegyik, összesen 23 cikkét, valamint további gazdasági, illetve szociális jogot határoz meg. A fenti öt elem alkotja az úgynevezett „Karta-csomagot”.]

Az Amszterdami Szerződéssel módosított Európai Közösséget létrehozó szerződés 136. cikke az Európai Unió tagállamai számára előírja a Kartában meghatározott szociális jogok figyelembe vételét. Így az Európai Szociális Karta összeköti az Európa Tanácsot és az Európai Uniót. 1996-ban az eredeti Karta felülvizsgálata került, mely a Módosított Európai Szociális Karta létrejöttét eredményezte, mely Magyarországon 2009-ben került kihirdetésére.<sup>9</sup>

A nemzetközi szabályozás legalsó szintjét jelentik a kétoldalú egyezmények, a részes tagállamok jelen téma szempontjából jelentős egyezményei a társadalombiztosítási ellátásokra, az egészségügyi szolgáltatásokra és a gyermektámogatásokra terjednek ki, valamint az egyes országok kétoldalú megállapodásokkal rendezik néhány országgal a sürgősségi egészségügyi ellátások kölcsönös biztosítását.

### *A szociális biztonsághoz kapcsolódó jogok*

Gyakran felvetett probléma, hogy a szociális ellátások rendszere nagyban függ az állam, a nemzetgazdaság mindenkor teherbíró képességétől és a munkaképes korú lakosság számától, valamint a születési és halálo-

<sup>7</sup> u.o. 307.o.

<sup>8</sup> KOZMÁNÉ Szigeti Andrea: A szociális jogok európai egyezménye és magyarországi végrehajtása. <https://bit.ly/3AVzAGj> (Letöltve: 2020. szeptember 11.) 94.o.

<sup>9</sup> KOZMÁNÉ Szigeti Andrea: A szociális jogok európai egyezménye és magyarországi végrehajtása. <https://bit.ly/3AVzAGj> (Letöltve: 2020. október 11.) 95. p.

zási folyamatoktól. A népességfogyás jelensége az egész szociális ellátórendszer alakulását befolyásolja, - ez a téma gyakran kerül napjainkban előtérbe a bevándorlási politikák kapcsán is - nemcsak Magyarországon, de egész Európában is.<sup>10</sup>

A szociális biztonsághoz kapcsolódó jogok, így a társadalombiztosítás és szociális ellátás is a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában kerül megfogalmazásra, mely szerint a „szociális biztonság” (*social security*) kifejezés magában foglalja mindazon kockázatokat és az ellenük való védekezést, amikor az egyén a létfenntartási eszközeit akaratán kívül elveszti.

Az egyes nemzetek vonatkozásában a szociális biztonsághoz való jog előfeltételezi a társadalombiztosítási rendszer kialakítását az adott területen élők feltehető igényeinek megfelelően, megköveteli a rendszer fenntartását és szükség szerinti továbbfejlesztését. A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogosultságként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti többek között, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez mérten olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez és a megfelelő egészségügyi intézmények létesítéséhez. Mivel az állam a kötelezett a szociális biztonsághoz kapcsolódó rendszer megalkotására és annak biztosítására, főszabály szerint a szociális biztonságra vonatkozó kiadások aránytalanul nem csökkenthetőek, máskülönben az állam nem látja el az alaptörvényből (alkotmányból) eredő kötelezettségét.<sup>11</sup>

Az állami felelősségvállalás kapcsán felmerül a kérdés, hogy a szóban forgó alkotmányos követelményből milyen konkrét kötelezettségek hárulnak az államra és ezekből melyek és milyen formában valósulnak meg a gyakorlatban, mit jelent az orvosi ellátás megszervezése és mely kötelezettségek kapcsolódnak az egészségügyi

intézmények fenntartásához, röviden az egészségügyi ellátás biztosításának a kötelezettségéhez.<sup>12</sup>

### 2014/24/EU irányelv

Jelen értekezés szempontjából hangsúlyos, hogy a 2014/24/EU irányelv második preambulumbekzdése kimondja, hogy a közbeszerzés kulcsszerepet játszik az intelligens és fenntartható növekedésben és hozzájárul az Európa 2020 stratégia kialakításához.

Tekintettel arra, hogy 2014-es irányelvek jelentős változásokat hoztak, a korábban elfogadott és alkalmazott közbeszerzési szabályokat felül kellett vizsgálni így különösen:

- a közkiadások hatékonyságának növelése miatt, így segítve a kis- és középvállalkozások közbeszerzésben való részvételét, valamint
- az Európai Unió Bírósága irányadó állandó ítélezési gyakorlatának egységesítése érdekében azok irányelvbe foglalása végett.

Az új irányelvek 2014. március 28-án jelentek meg az Európai Unió Hivatalos Lapjában, az irányelvek között kettő - a klasszikus ajánlatkérők közbeszerzéseiről szóló 2014/24/EU irányelv és a közszolgáltatók közbeszerzéseiről szóló 2014/25/EU irányelv - a korábbi két közbeszerzési irányelv helyébe lépett, a 2014/23/EU irányelv azonban nem a régié helyébe lépett, hanem új uniós jogszabályként először foglalkozott a koncessziós szerződések odaítélésének szabályaival. Az irányelvekben rögzítésre került szabályok túlnyomó részben illeszkednek a korábbi közbeszerzési irányelvek szerinti, az európai bírósági ítéletek által kialakított joggyakorlathoz és azok egységes rendszerbe foglalását jelentik. Összességében elmondható, hogy a korábban a joggyakorlat által kimunkált szabályok uniós jogszabályba foglalásra kerültek, továbbá az irányelvvel összhangban a cél az állami megrendelések felhasználása a környezetvédelmi, szociális célok eszközeként. A kodifikációs terv értelmében a környezetvédelmi és szociális szempontok előtérbe kerülése kedvezően hat-

<sup>10</sup> POKOL Béla: Európa végnapjai. A demográfiai összeroppanás következményei. Kairosz Kiadó, Budapest, 2011. in.: Téglási András: A szociális állam „erodálása” vagy megmentése? - avagy a szociális biztonság az új Alaptörvényben. <https://bit.ly/3hBAPTE> (Letöltve: 2020.október 04.).

<sup>11</sup> 56/1995. (IX. 15.) AB határozat. (Indokolás III. 3.) Az alkotmány biztosítja a nemzetközi kötelezettségvállalások érvényesülését a belső jogi rendben.

<sup>12</sup> KILÉNYI Géza (szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve (Szerk.-lektor: Dr. Kilényi Géza) Complex Kiadó, Budapest 2008.(Oldal: 1281.) (Továbbiakban: Kilényi Géza 2008).

nak az európai versenyképesség növelésére is, tekintettel arra, hogy az ilyen követelményeknek, a fejlett gazdasági szereplők könnyebben meg tudnak felelni, valamint az ilyen előírások elősegítik az európai környezetkímélő technológiák iránti igény növekedését is.<sup>13</sup>

### Horizontális klauzula

A 2014/24/EU irányelve 18. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok hozzanak megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződés teljesítése során be tudják tartani a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi előírásokat, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve az irányelv mellékletében felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések állapítanak meg.

A fentiekben írt intézkedéseknek megfelelően az irányelv 37. preambulumbekzdése szerint a környezeti, szociális és munkaügyi követelményeknek a közbeszerzési eljárásokba való megfelelő beépítése érdekében különösen jelentős az, hogy a tagállamok és az ajánlatkérő szervek megtegyék a megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy teljesüljenek a már sokszor említett környezeti, szociális és munkajogi kötelezettségek, amelyek a nemzeti és az uniós jog törvényi, rendeleti, határozati és szabályozási előírásai, valamint a kollektív szerződések rendelkezései szerint az építési beruházások megvalósításának vagy a teljesítés helyén alkalmazandók, abban az esetben ha a szabályok és azok alkalmazási kerete összhangban van az uniós joggal.<sup>14</sup>

Az irányelv rendelkezéseiből egyértelműen látszik, hogy az az álláspont ami az egyes közbeszerzési eljárásokban előtérbe helyezi meghatározott gazdasági szereplők csoportját; mindössze akkor eredményezné a versenyük korlátozását és az uniós szabadságok megsértését, ha a nemzeti szabályozáson kívül marad-

na, tehát indokolatlanul akadályozná - más tagállamok gazdasági szereplőinek piacra jutását.<sup>15</sup>

Az Irányelv 40. preambulumbekzdése szerint a már sokszor említett környezeti, szociális és munkajogi rendelkezései teljesülésének ellenőrzését a közbeszerzési eljárás minden szakaszában el kell végezni, így a közbeszerzési eljárásban résztvevők kiválasztása, a szerződés odaítélésére vonatkozó szabályok alkalmazásakor, a kizárási kritériumok meghatározásakor, végezetül a kirívóan alacsony ajánlatokra vonatkozó rendelkezések alkalmazásakor.

Az irányelv ezekre az eljárási szakaszokra is tartalmaz rendelkezést, így az érvényesülésük érdekében tett ellenőrzés során az irányelv vonatkozó rendelkezéseivel, a bizonyítási eszközök és a nyilatkozatok vonatkozásában készült szabályozással összhangban kell eljárni.<sup>16</sup>

A horizontális klauzula lényege, hogy „A tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve a mellékletben felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő.” (2014/24/EU irányelv 18. cikk (2) bekezdése)<sup>17</sup>

Védett műhelyekkel kapcsolatos - melynek konkrét fogalmát a következő fejezetben ismertetem - közbeszerzési eljárásokban való részvétel lehetőségét az egyes államok fenntarthatják az olyan gazdasági szereplők számára, akiknek fő célja a megváltozott munkaképességű, fogyatékossgal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációjának elősegítése, továbbá rendelkezhetnek úgy is, hogy a szerződések a védett munkahelyteremtési programok keretében kell teljesíteni, azzal a feltétellel, hogy az ilyen műhelyek, gazdasági szereplők vagy programok alkalmazottainak legalább 30 %-a fogyatékossgal élő vagy hátrányos helyzetű munkavállaló. A korábbi szabá-

<sup>13</sup> BUKODI Gábor: Az új közbeszerzési és koncessziós irányelvek rövid áttekintése. Jogtudományi Intézet Társadalomtudományi Kutatóközpont Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, 2015. <https://bit.ly/3ed8O2r> (Letöltve: 2020.12.05.)

<sup>14</sup> SZILÁGYI Norbert: A szociális szempontú közbeszerzések az új közbeszerzési törvény (2015. évi CXLIII. tv.) és az új Európai Unió irányelvek keretei között. JOGI FÓRUM, 2016. (továbbiakban: Szilágyi Norbert) <https://bit.ly/3k6TGaI> (Letöltve: 2020. 11. 30.)

<sup>15</sup> u.o. Szilágyi Norbert.

<sup>16</sup> GYULAI-SCHMIDT Andrea: Az európai esetjog legfontosabb üzenetei a szociális szempontok támogatására a közbeszerzésben.

<sup>17</sup> u.o. Szilágyi Norbert.

lyozással ellentétben az új irányelv könnyítést alkalmazott, mivel ez az arány korábban 50% volt.

Az irányelvben tehát megjelenik a védett munkahely fogalma, ami egy akkreditált munkáltató általi foglalkoztatást jelent, ha a munkáltató biztosít tranzit- vagy tartós foglalkoztatást, és a munkavállalóinak legalább a 30%-a a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló törvény alapján megváltozott munkaképességű személynek minősül, valamint az olyan munkáltató, amely működésének fő célja hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatása.

Annak érdekében, hogy a szociális célok közvetlenebb módon épüljenek be a közbeszerzésbe, a szerződések teljesítésének célja lehet feltételként a nők és a férfiak közötti munkahelyi esélyegyenlőség előmozdítása, a nők munkaerő-piaci fokozott bevonása a munkahelyi és a magánélet egyensúlyának megteremtése mellett, valamint a jogszabályban meghatározottnál több hátrányos helyzetű személy alkalmazása.

A fentiek eredményeképpen a jogalkotásért felelős Miniszterelnökség előkészítette az új közbeszerzési törvényt, amelyet az Országgyűlés 2015. szeptember 22. napján fogadott el. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény a Magyar Közlöny 142. számában 2015. október 2-án jelent meg.

Az új törvény hézagmentesen átveszi az összes uniós irányelvi fenntarthatósági szempontot. Az új Kbt. preambulumban rögzítésre kerül, hogy Magyarország Országgyűlése a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával - összhangban a közbeszerzések terén Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel - alkotta meg az új törvényt.

### **A szociális és fenntartható beszerzés ismérvei és jelentősége**

A 19. században került először terítékre a közbeszerzés szociálpolitikai témájának ügye. Mint az köztudott, először Európában és Észak-Amerikában szenteltek nagyobb figyelmet a munkaügyi előírások betartásának, a munkanélküliség felszámolásának (Egyesült Államok: munkanap szabályainak rögzítése a kormányzati szerződések teljesítése során, Egyesült Királyság: tisztességes bérezés a kormányzati szervek szerződesei során), majd fogalma egyre szélesebb jelentést kapott, így a hátrányos helyzetű munkavállalók integrálása, diszkrimináció tilalma is szerepet kapott. A szociális beszerzések több formában is megjelennek a klasszikus tárgyú közbeszerzési eljárásokban, de kiváltképp az építési beruházások és az egyéb szolgáltatások megrendelése körében nagyobb a lehetőség ezek alkalmazására (méltányos, etikus kereskedelemről származó termékek, szociális tanúsítvánnyal minősített termékek).

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) arra hívta fel az államok figyelmét, hogy méltányos bérszabályokat és egyéb szociális intézkedéseket vegyenek bele a beszerzési eljárásaikba (1949). A Szervezet alapvető egyezményei, így a 29-es és a 105-ös egyezmények tiltják a kényszermunkát és a 138-as számú és 182-es számú egyezmény a gyermekmunkát, az egyezményekben megtalálható továbbá az egyesülési szabadsághoz és a kollektív tárgyalásokhoz való jog, illetve a foglalkoztatásban az egyenlő bánásmódhoz való jog. Fentiek adják a Szervezet részéről a minimum követelményeket a munkaügyi normák jogi háttérét tekintve, melyeket az unió minden tagállama ratifikált.

Növekvő trendet mutatott számos európai országban a kormányokra nehezedő nyomás miatt, a közkiadások csökkentése érdekében a közfunkciók kiszervezése. A közfunkciók kiszervezése során is érvényesíthetők szociális szempontok, melynek oka legtöbbször a költségcsökkentés. A felelős beszerzés ebben jelent paradigmaváltást, ugyanis a kiszervezéseket megtestesítő közbeszerzési szerződésekben szerepelhetnek a munkakörülményekre, munkavállalókra vonatkozó standardok.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> KUN Attila: Az állami beszerzések szerepe a felelős foglalkoztatásban – szociálisan felelős közbeszerzés és munkajog. ESÉLY 2013/4. 3-7.o.

Az Európai Bizottság 2011. december 20-án kiadott „Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszeréről” című közleménye a szociális szolgáltatást részben gazdasági, részben nem gazdasági tevékenységként határozza meg, melynek fontos szerepe van az Unió növekedési és foglalkoztatási programjában. A Bizottság elnöke 2009-ben fontosnak tartotta a társadalmi kohéziót elősegítő szolgáltatási szektor korszerűsítését, és megállapította a szociális és egészségügyi szolgáltatások ágazatának általános fejlesztésének szükségességét.<sup>19</sup>

Az Európa 2020 stratégiája célul tűzte ki a magas foglalkoztatottság és termelékenység elősegítését, valamint a társadalmi kohézió erősödését. Az EU öt nagy-szabású célt tűzött ki maga elé a foglalkoztatás, az innováció, az oktatás, a társadalmi befogadás és az éghajlat/energiapolitika területén, amelyeket 2020-ig kíván megvalósítani, melynek során a közbeszerzést olyan piaci eszköznek tekinti, amelyet a fenti célok eléréséhez alkalmazni kell, és előírja, hogy a közbeszerzési politikát a közeljövőben úgy kell alakítani, hogy az

1. javítsa a vállalkozások innovációs keretfeltételeit a keresletoldali politikák teljes körű alkalmazásával,
2. támogassa az elmozdulást egy erőforrás-hatékonny és alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaság felé (pl. a zöld közbeszerzés szélesebb körben való alkalmazásának ösztönzésével),
3. javítsa az üzleti környezetet, különösen az innovatív kis- és középvállalkozások számára.

Az uniós közbeszerzési szabályozás felülvizsgálatának egyik kiemelt célkitűzése a fenntarthatósági szempontok fokozott érvényesítésének biztosítása volt. Az új irányelvek olyan szabályokat tartalmaznak, melyek más uniós célkitűzések érvényesítését szolgálják, de továbbra sem írják elő kötelező jelleggel a zöld, illetve szociális szempontok alkalmazását a közbeszerzésekben. Ezen felhatalmazó megközelítés fényében az új

irányelvek az ajánlatkérők számára biztosítják az eszközöket, amelyek segítségével támogathatják az innovációt, hozzájárulhatnak a környezetvédelemhez és az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez, illetve a kedvezőbb szociális, foglalkoztatási feltételekhez.

Meghatározásra kerülhet továbbá az életciklus költségszámítás mint értékelési szempont, valamint az ajánlatkérők maguk határozhatják meg, hogy a műszaki leírásban illetve a bírálati szempontokban rögzítenek zöld, illetve szociális szempontokat, e körben a gyártási folyamathoz közvetlenül kapcsolódó összes tényezőre utalhatnak, feltéve, hogy a termelési folyamat olyan aspektusaira utalnak, amelyek szorosan kapcsolódnak a közbeszerzés tárgyához, továbbá az ajánlatkérők már nem kizárólag a különböző ökcímek által tanúsított leírásokat használhatják fel, hanem azt is előírhatják, hogy az általuk kért áru vagy szolgáltatás meghatározott címkével rendelkezzen.

Mindezek mellett a kizáró okok köre bővül, nevesítve az új irányelvekben a kötelező szociális, munkaügyi és környezetvédelmi jogszabályok megsértése miatti kizárás előírásának lehetőségét. A jövőben az ajánlatkérők kötelesek lesznek elutasítani az ajánlatokat, melynek kapcsán megállapításra kerül, hogy azért tartalmaznak kirívóan alacsony ellenszolgáltatást, mert az ajánlattevő megsértette az Unió szociális, munkaügyi vagy környezetvédelmi jogszabályait.<sup>20</sup>

Összességében a fenntartható fejlődés magában foglalja a környezet minőségének védelmét és javítását, amely egyrészt a Föld azon kapacitásainak védelmét jelenti, hogy az életet annak sokféleségében megőrizze, másrészt a bolygó természetes erőforrásai korlátainak tiszteletben tartását. A fenntartható fejlődés csak a kormányzat minden szintjének bevonásával, a környezetvédelmi szempontok valamennyi politikai területbe történő integrálásával valósítható meg, melynek fontos részét képezi a környezetbarát közbeszerzési politika is.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> GYULAI-SCHMIDT Andrea: A szociális szolgáltatások ellátása és állami támogatása az Európai Unióban. in.: szerk.: GYULAI-SCHMIDT Andrea: Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában. PÁZMÁNY PRESS, 2015. 122-123.o.

<sup>20</sup> LUKÁCS Tibor: A Közbeszerzési Hatóság előtt álló fenntarthatósági kihívások az európai unió új közbeszerzési irányelvei alapján. in.: szerk.: GYULAI-SCHMIDT Andrea: Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában. PÁZMÁNY PRESS, 2015. 87-90.o.

<sup>21</sup> BARNA Orsolya: Fenntarthatósági kezdeményezések a magyar jogi környezetben. in.: szerk.: GYULAI-SCHMIDT Andrea: Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában. PÁZMÁNY PRESS, 2015. 99-100.o.



**Társadalmi szempontból felelős közbeszerzés**

Szükségesnek tartom ismertetni a társadalmi szempontból felelős beszerzés fogalmát, mivel jelentős kölcsönhatással bírnak egymásra a szociálpolitika, gazdaság és társadalom vonatkozásában.

Társadalmi szempontból felelős közbeszerzés (SRPP-socially responsible public procurement) fogalma: Azon közbeszerzés, amely az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) és a közbeszerzési irányelvekben foglalt elvek betartása mellett szolgálja a társadalmi befogadást, etikus kereskedelem, tisztességes munka, esélyegyenlőség, munkalehetőségek, a szociális és munkajogok tiszteletben tartása, hozzáférhetőség stb. célkitűzések megvalósulását.<sup>22</sup>

Célja a példamutatás és a piac befolyásolása, az SRPP széles körű alkalmazásával az állami szervek valódi ösztönzőket nyújthatnak a vállalkozások számára a társadalmi szempontból felelős vezetés kialakításához. Az állami szervek ezen beszerzési eljárás során elősegíthetik az elhelyezkedést, a tisztességes munkához jutást, a társadalmi befogadást, a hozzáférhetőséget, a minden felhasználó számára alkalmas kialakítást és az etikus kereskedelmet, továbbá törekedhetnek arra, hogy biztosítsák a társadalmi normáknak való szélesebb körű megfelelést.

A közbeszerzési irányelvek az Európai Unióról szóló Szerződésben rögzített elveken alapulnak, különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvén, továbbá az ezekből levezethető olyan elveken, mint az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elve. A közbeszerzési irányelvek rendelkezéseit az említett szabályokkal és elvekkel, valamint a Szerződésben rögzített egyéb szabályokkal összhangban kell értelmezni.

Az államok szociális politikáinak elősegítésére az ajánlatkérők többféleképpen alkalmazhatnak szociális kritériumokat a közbeszerzési eljárás során, mely szempontok a közbeszerzési irányelvekben és az Európai Unió működéséről szóló szerződésben foglaltak tiszte-

letben tartása mellett alkalmazandóak. Tekintettel arra, hogy ezen kritériumok merőben eltérőek, előfordulhat, hogy azok csak a közbeszerzési eljárás egyes részei során érvényesíthetőek.

A közbeszerzési eljárásokban jelentősége van szociális szempontként a munkalehetőségek javításának (fiatalok, nők, munkanélküli aktív korúak, fogyatékos személyek, nemzetiségi vagy egyéb társadalmi csoporthoz tartozó személyek foglalkoztatása), a tisztességes munkához jutás elősegítésének (emberi méltóság és egyéb szabadságjogok feltételeinek biztosítása, tisztességes bér, munkaügyi szabályok betartása, továbbképzés), fontos a szociális és munkajogok tiszteletben tartása, a társadalom minden csoportjának a hozzáférés biztosítása, fogyatékkal élők támogatása.

Fontos szempont továbbá a hozzáférhetőség biztosítása (fogyatékkal élő személyek részére a közszolgáltatások szervezése és a középületek, tömegközlekedés, infokommunikáció hozzáférhetővé tétele), az etikus kereskedelem biztosítása, törekedni kell a vállalatok szerepének erősítésére a társadalmi felelősségvállalásban, védelem nyújtása az emberi jogok vonatkozásában. A kis- és középvállalkozások SRPP hajlandóságát növelhetik az olyan szabályok, amelyek az ilyen pályázatokon való részvétel költségeit, terheit csökkentik a KKV-k számára. Az előbbieken felsorolt szociálpolitikai célok eltérnek a megvalósítást tekintve az unió egyes tagállamaiban és uniós szinten is.<sup>23</sup>

Az állami szervezetek azzal tudják érvényesíteni a szociális szempontokat a közbeszerzésben, ha etikus termékeket és szolgáltatásokat vásárolnak, és a közbeszerzési pályázatokat is felhasználják arra, hogy a fogyatékosokkal élők és a hátrányos helyzetűek számára munkalehetőségeket, tisztességes munkát, jobb feltételeket teremtsenek, valamint társadalmilag és szakmailag integrálják őket.

Az etikus, felelősségteljes közbeszerzés a vállalkozókat is ösztönözheti arra, hogy felelősségteljes, fenntartható eljárásokat kövessenek a termelés és a munkavállalók alkalmazása terén. A társadalmi szempontból felelős közbeszerzés ezzel stratégiai eszközzé válik, amely

<sup>22</sup> Szociális beszerzés Útmutató a szociális szempontok figyelembevételéhez a közbeszerzések során. Az Európai Bizottság kiadványa. <https://bit.ly/3kbe6za> (Letöltve: 2020. november 03.)

<sup>23</sup> Szociális beszerzés Útmutató a szociális szempontok figyelembevételéhez a közbeszerzések során. Az Európai Bizottság kiadványa. <https://bit.ly/3kbe6za> (Letöltve: 2020. november 03.).

hatékonyan segíti a szociálpolitikai és munkaerőpolitikai célok megvalósítását.

Az Európai Bizottság arra törekszik, hogy a szociális szempontok a lehető legjobban érvényre jussanak a közbeszerzésben az Európai Unió teljes területén. Ennek érdekében műhelytalálkozókat szervez a szociális záradékok alkalmazásáról, és frissíti a társadalmi szemléletű közbeszerzéshez készített útmutatót.<sup>24</sup>

### Zárszó

Összegzésként levonhatjuk azt a következtetést, hogy a szociális közbeszerzések területén óriási út áll még a nemzetek előtt, már azt tekintve is, hogy azok különböző fejlettségi szinten állnak, így eltérő mértékben tudják érvényesíteni a közbeszerzési eljárásaik során a szociális szempontokat.

Mindig is nyitott kérdés marad, hogy az esély valóban

egyenlő-e, mennyire éri a megváltozott munkaképességű vagy fogyatékos személyeket hátrányos megkülönböztetés, hogy valójában tényleg jó indokkal vonjuk be őket, vagy a munkájukat a közbeszerzési eljárásokba. Vallom, hogy a legjobb stratégia ebben a rohanó világban, hogy a fontos témaköröket és tartalmakat nem a megszokott módon tálaljuk a társadalomnak, ugyanis hajlamosak könnyelműen elsiklani felettük, ezen ok indított arra, hogy jelen értekezés címének egy viszonylag új írásbeli kommunikációs formát a # hashtag-et válasszam. Úgy gondolom, hogy a célközönséget már a lehető legkorábban a szociális érzékenység felé kell terelni, a figyelmet mihamarabb felkelteni, az ő nyelvükön szólni hozzájuk, hogy a jövőben egyszerűbb legyen a diszkrimináció mentes együttélés az élet, a gazdaság, a munkahelyek és a tudomány minden területén.

---

<sup>24</sup> <https://bit.ly/3yMeMiE> (Letöltve: 2020. november 15.).

## Az alapelvi jogsértés, mint másodlagos vizsgálati szempont a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatában

### Violation of fundamental principles as secondary assessment criterion in the practice of the Arbitration Board of the Public Procurement Authority of Hungary

Dr. Matécsa Bence, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

DOI: 10.37371/KEP.2021.7.6

Címszavak: közbeszerzés, jogorvoslat, Közbeszerzési Döntőbizottság, alapelvek, jogsértés

#### Absztrakt

A cikk a közbeszerzés alapelveit kívánja gyakorlati megvilágításba helyezni. A legfontosabb kérdés, amelyre fókuszál, hogy egyáltalán elválasztható-e egymástól a kizárólag alapelvekre visszavezetett jogsértés, valamint a tételes jogszabályi rendelkezések megsértése: a közbeszerzések során az alapelveknek elsősorban hézgapótló jellege érvényesül, vagy a konkrét egyedi jogviszonyokat figyelembe véve az alapelvek önálló szerepet kaphatnak, és alkalmasak lehetnek-e egy-egy jogvita eldöntésére?

#### Abstract

The article intends to offer a practical perspective of the fundamental principles of public procurement. The most relevant question it focuses on is that whether the violation traced back only to fundamental principles could even be distinguished from the breach of the provisions of specific legal acts: in case of public procurement procedures, does the 'gap filler' nature of the fundamental principles take precedence primarily, or may the fundamental principles gain an independent role with taking the specific legal relationships into account, and may such principles be suitable for deciding particular legal disputes?

A közbeszerzésekkel összefüggésben megállapított jogsértések több különböző formája között tudunk különbséget tenni. A jogsértések egyik tipikus esete, amikor a konkrét jogviszonyban a felek konkrét magatartása valamely tételes, a törvényben egzaktan meghatározott, egyértelműen körülírt jogi rendelkezés sérelmével jár. Ez a jogsértés kétféle lehet. Az egyik megjelenési formája, amikor a jogsértés minden kétséget kizáróan egyértelmű, például amikor egy konkrét jogszabályi határidő elmulasztásáról van szó, például az előzetes vitarendezési kérelem határidőn túl történő megválaszolása, vagy az eljárás eredményéről szóló értesítés elkésztésége esetén. Vannak ugyanakkor nem egyértelmű helyzetek, amikor a felek között konkrét rendelkezések jogértelmezési kérdésében áll fent jogvita, például a hiánypótlás szabályai tekintetében. Itt már az alapelvek érvényesüléséről is beszélhetünk, azonban azok szerepe elsősorban a jogszabály értelmezésére szorítkozik.

A jogsértések egy másik típusa az úgynevezett alapelvi jogsértés. Alapelvi jogsértésről akkor beszélünk, ha a

felek magatartásával kapcsolatban nem tudunk olyan konkrét, tételes jogszabályi rendelkezést megjelölni, amelyet az nyilvánvalóan megsértene, azonban ennek ellenére a kifejtett tevékenység jellegéből adódóan megállapítható, hogy az nincs összhangban az alapelvekkel.

A fenti két fő eseten kívül azonban található emellett egy harmadik típust is, amely tulajdonképpen a fentiek keveréke, további két altípussal. Az egyik ezek közül az az eset, amikor bár az is megállapítható, hogy a felek magatartása a törvényben lefektetett konkrét jogszabályi rendelkezés(ek)be ütközik, emellett a kérdéses magatartás az alapelvekkel való összhangja sem állapítható meg (például a szerződéstől eltérő teljesítés során). A másik megjelenési formájának pedig azt az esetet tekinthetjük, amikor a törvényben tételesen megjelenő szabály tulajdonképpen az alapelvek egyértelmű leképződésének tekinthető (például az értékelési szempontok és alkalmassági követelmények meghatározása esetén).

### Az alapelvek önálló hivatkozási alapként történő elfogadásának közbeszerzési gyakorlata

Az alapelvek megsértésekre vonatkozó irányadó gyakorlat alapja a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.197/2008/6. számú ítélete, mely körülírja azokat az eseteket, amikor lehetőség van tisztán alapelvekre vonatkozóan a jogsértés megtörténtének megállapítására: *Joghézag* fennállása esetén, amikor nincsenek olyan tételes jogszabályi rendelkezések, amelyek alapjául szolgálhatnának a jogsértés megállapításának.<sup>1</sup> A felülvizsgálat tárgyát képező esetben az ajánlatkérő egy tájékoztató hirdetmény közzétételét mulasztotta el, mely kapcsán ezen mulasztásáért, valamint a nyilvánosság és az egyenlő bánásmód alapelvének, tehát az alapelvek megsértéséért is elmarasztalta a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) az ajánlatkérőt. A bírósági felülvizsgálat során eljáró Fővárosi Bíróság azonban felülbírált a Döntőbizottságot. A jogsértés tényét kizárólag a konkrét tételes jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan állapította meg, mely álláspontot a Legfelsőbb Bíróság szintén osztott. Az indoklás szerint az alapelvek megsértését kizárólag a konkrét esetre és a konkrét eljárásra irányadó speciális jogszabályi rendelkezések hiányában lehet számon kérni. „(...) a közbeszerzési eljárás alapelveinek érvényesülését elsősorban az egyes tételes jogi rendelkezések biztosítják. Az alapelvek sérelem vizsgálatakor tehát nem lehet megkerülni a konkrét eljárásra irányuló speciális rendelkezéseket. Az alapelvek önmagukban csak akkor válhatnak a jogszerű eljárás fokmérőivé, ha valamely magatartás a tételes rendelkezések szerint nem ítéltető meg.”<sup>2</sup>

A fentiekkel összhangban számos határozat született, melyek szerint az alapelvek megsértésének megállapítására csak abban az esetben van lehetőség, amennyiben a jogorvoslati kérelemben kifogásolt magatartásokat a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) vagy valamely kapcsolódó jogszabály tételesen nem szabályozza. A Döntőbizottság alapesetben tehát a tételes jogszabályi rendel-

kezések megsértését vizsgálja, és kizárólag annak hiányában állapít meg alapelvek megsértését. Ezen utóbbi követelménye, hogy annak feltételei a konkrét esetben és az előadott érvek és bizonyítékok alapján megállapíthatóak legyenek,<sup>3</sup> mivel az alapelveknek nem az a fő rendeltetésük, hogy önállóan hivatkozhatóak legyenek, bár ezen utóbbi tény nincs kizárva.

Tényként ugyanakkor azt is megállapíthatjuk, hogy a közbeszerzés egész rendszerét tekintve a tételes jogi előírások megsértése szükségképpen magában foglalja az alapelvek megsértését is,<sup>4</sup> tehát a konkrét jogszabályi rendelkezések tulajdonképpen az alapelvek egyfajta leképeződéseinek tekinthetőek.<sup>5</sup> Az egyes speciális, tételes jogszabályi rendelkezések igazodnak az általános alapelvek rendelkezéséhez, valamint az alapelvek önmagukban is, és a tételes szabályok mellett is alkalmasak lehetnek egy jogvita eldöntésére, és a helyes jogi út megtalálására. Ennek megfelelően, ha a közbeszerzési eljárás során tanúsított valamilyen magatartás - amely egyébként a Kbt. által szabályozott közbeszerzési eljárási rend része, tehát találhatunk rá vonatkozható rendelkezést - a tételes rendelkezéseknek megfelelően ugyan, de elégtelen arra, hogy valamely alapelvek megsértését érvényre juttassa, úgy alapelvek megsértésének megállapítására kerülhet sor.<sup>6</sup>

Ugyanakkor ezzel élesen ellentétes álláspontot is találhatunk a joggyakorlatban, hiszen a Döntőbizottság ettől eltérően is foglalt már állást. Ezen érvelés szerint nincs lehetősége ugyanis arra, hogyha egy adott ajánlatkérői magatartás, mulasztás a tételes jogszabályi előírásoknak megfelel, ugyanezen magatartással, mulasztással összefüggésben egyúttal alapelvek megsértését is megállapítson.<sup>7</sup> A Döntőbizottság ezen megállapítása ugyanakkor nyilvánvalóan tágabb értelmezést igényel. Mint látni fogjuk, sok olyan esetre találhatunk gyakorlati példát, ahol az ajánlatkérő magatartása megfelelt a tételes jogszabályi rendelkezéseknek, ennek ellenére az mégis alapelvek megsértéséhez vezetett.

<sup>1</sup> Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.068/2017/19. sz. ítélete.

<sup>2</sup> Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.197/2008/6. sz. ítélete.

<sup>3</sup> D.442/2019. sz. ügy.

<sup>4</sup> D.59/2019. sz. ügy.

<sup>5</sup> D.295/2018. sz. ügy.

<sup>6</sup> D.411/2018. sz. ügy.

<sup>7</sup> D.341/2019. sz. ügy.

A fenti ellentmondás feloldására a Döntőbizottság egy másik határozatából következtethetünk. Eszerint ugyanazon magatartás kapcsán tételes jogszabálysértés hiánya mellett alapvető jogsértés kizárólag többtelelem rendelkezésre állása esetén állapítható meg. Ez azt jelenti, hogy maga a kérelem az alapvető jogsérelem megállapíthatósága vonatkozásában a konkrétan hivatkozott jogszabályi rendelkezés megsértésére vonatkozó körülmények előadásán túl valamilyen *többtelemyállási elemet* is tartalmaz. Ilyen többtelemyállási elem előadása hiányában a Döntőbizottság az alapvető jogsértés lehetőségét rendszerint nem is vizsgálja.<sup>8</sup>

Mint azt a Fővárosi Ítéltábla egy döntéséből is megtudhatjuk, a Kbt. tételes rendelkezéseinek való megfelelés nem zárja ki az alapvető sérelmet, ha az a tételes jog betartását jelentő, jogkövető magatartáshoz képest jelenik meg. Az alapvetők ekként önmagukban (tételes rendelkezés sérelmének megállapítása nélkül) is lehetnek fokmérői a jogszerű eljárásnak. Ha a közbeszerzési eljárás során tanúsított valamilyen magatartás - amely egyébként a Kbt. által szabályozott közbeszerzési eljárási rend része - a tételes rendelkezéseknek megfelel, de elégtelen arra, hogy valamely alapvető rendelkezést érvényre juttassa, úgy az alapvető sérelem megállapítására kerülhet sor.<sup>9</sup>

De mit is jelent az alapvető jogsérelem megállapításához szükséges, és többször is hivatkozott többtelemyállási elem fogalma? A Döntőbizottság a D.295/2018. számú eset kapcsán született döntésében ezt úgy fogalmazta meg, hogy az egy olyan sérelmezett magatartás, amely „a tételes szabályokon túlmenően olyan többlet tényállást is megvalósít, amely kizárólag a tételes rendelkezések alkalmazásával nem bírálható el.”<sup>10</sup>

### Az alapvetők jogalkalmazásban nyújtott szerepei

Az alapvetők úgynevezett generálklausulák, amelyhez kettős szerep párosul. Egyrésztől meghatározzák és körülírják a törvény által elérni kívánt legfontosabb célokat, amelyek mentén megítélendő a konkrét jogviszony (ez az alapvetők értelmezési funkciója, amely a közbeszerzési eljárásban leginkább a tételes jogszabályi

rendelkezések értelmezésekor kerül előtérbe). Másrészt pedig szubszidiárius jelleggel bírnak, hiszen vonatkozó jogszabályi normák hiányában a felek közötti konkrét egyedi jogviszonyt az alapvetők figyelembevétele mentén, valamint a szabályozás céljának alapulvételével kell megítélni. A szabályozás célját pedig szintén leginkább az alapvetők határolják be. Ez az alapvetők hégagpótló funkciója, ami a közbeszerzési eljárásban tulajdonképpen legszorosabban a vizsgálat tárgyát képező alapvető jogsértés megállapításához kapcsolódik. Az alapvetők hégagpótló funkciójának alkalmazásakor a közbeszerzési eljárások tekintetében kiemelt figyelemmel szükséges eljárni, hiszen a közbeszerzési törvényt tekintve alapjaiban kógens jogszabályról beszélhetünk, ahol a törvény ellentétben a magánjogi jogviszonyban általánosan érvényesülő diszpozitivitás elvével a konkrét jogszabályi rendelkezéstől való eltérést - felhatalmazás hiányában - kifejezetten megtiltja. Jelen cikk célja elsősorban az alapvetők hégagpótló funkciójához kapcsolódó operatív jellegének bemutatása, mely azt jelenti, hogy a konkrét egyedi jogviták eldöntésére az adott körülmények között önmagukban az alapvetők is alkalmasak lehetnek.<sup>11</sup>

Kiemelendő, hogy bár a közbeszerzésekre vonatkozó, az uniós irányelvekben foglalt szabályok - így az alapvetők - alkalmazása a tagállamokat elsődlegesen kizárólag az uniós értékhatárokat elérő értékű szerződések megkötése esetén kötelezi, ennek ellenére az Európai Bíróság gyakorlata szerint az alapvetőket nem csak ezekben az esetekben kell tiszteletben tartani. Azokra az ezen értékhatárokat el nem érő beszerzések esetén is figyelemmel kell lenni.<sup>12</sup>

### Az alapvetők megjelenése a Döntőbizottság határozataiban a közbeszerzések néhány fontos állomásánál

#### Az összeférhetlenségi szabályok megsértése

A becsült értéket és az ajánlati árat alátámasztó dokumentumok között fennálló nagyfokú megfeleltethetőséget a Döntőbizottság több esetben is a verseny tisztaságának sérelmével járó körülményként értékelte,

<sup>8</sup> D.357/2018. sz. ügy.

<sup>9</sup> Fővárosi Ítéltábla Kfv.27111/2011/4. sz. ítélete.

<sup>10</sup> D.295/2018. sz. ügy.

<sup>11</sup> Bíró György - Lenkócs Barnabás: Általános tanok, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért Miskolc, (2013.) 69. o.

<sup>12</sup> C-412/04. sz. ügy.

holott e tekintetben nem találunk tételes rendelkezéseket. Az ilyen egyezőséget az ajánlat bírálata során vizsgálnia kell, mely során a szükséges intézkedések megtételével fel kell tárni ennek okait, annak érdekében, hogy a verseny tisztaságának elve érvényre juthasson.<sup>13</sup> Bár ezek a tények a Kbt. valamely konkrét szabályát nem sértik, azonban az a körülmény, hogy az ajánlatkérő ennek okait egyáltalán nem vizsgálja, a kialakult joggyakorlat szerint olyan többletmagatartás, amely nem egyeztethető össze a verseny tisztaságának alapelveivel. Ebben az esetben az ajánlatkérőnek felvilágosítást vagy hiánypótlást kell kérnie, és meg kell állapítania, hogy történt-e összeférhetlenségi körülmény, mivel csak ez alapján biztosítható a verseny tisztaságának érvényesülése.<sup>14</sup>

Ugyanakkor megfelelően alátámasztható indoklással, akár a felvilágosítás kérés hiányában sincs kizárva a jogszerű eljárás lehetősége.<sup>15</sup> A verseny tisztaságát sértő összeférhetlenségi szabályok érvényesülését ugyanis minden esetben egyedileg szükséges vizsgálni, hiszen minden eset körülményei mások.<sup>16</sup> Az ajánlatkérőnek az adott helyzetben kell döntenie arról, hogy milyen intézkedésekkel lehetséges a jogsértő helyzetet, sérelmet elhárítani. Akár az ajánlatkérő és valamely gazdasági szereplő között fennálló nyilvánvaló összeférhetlenségi körülmény mellett is, megfelelő intézkedések megtételével – mely dokumentálásra került – az összeférhetlenségi helyzet elkerülhető, nem sérülnek a verseny tisztaságára vonatkozó szabályok.<sup>17</sup>

A összeférhetlenségi körülmények vizsgálata azonban nem csak az ajánlatkérő és az ajánlattevő, hanem az egyes ajánlattevők egymáshoz való viszonyában is vizsgálandó. E tekintetben alapelvi jogsértés megállapítására nem csak az ajánlatkérő, hanem az ajánlattevők tekintetében is lehetőség nyílik. Az alapelveket ugyanis nem kizárólag az ajánlatkérőnek, hanem a közbeszerzési eljárás valamennyi résztvevőjének tiszteletben kell tartania. Ha viszont a rendelkezésre álló adatokból

egyértelműen megállapítható, hogy az érintett gazdasági szereplők az ajánlataikat egymással összehangoltan készítik el, ezen kötelezettségüknek nem tesznek eleget, mely esetben az alapelvi sérelem az ajánlattevő oldalán is megállapítható.<sup>18</sup>

#### *Alkalmassági követelmények meghatározása*

A Kbt.-ben a közbeszerzésekre vonatkozó egyik legfontosabb garanciális alapelv, az arányosság elve bár tételesen nem jelenik meg, annak megnyilvánulása szembetűnő az alkalmassági követelmények körében. A Kbt. ugyanis fikciót alkalmazva megállapítja valamely gazdasági szereplő alkalmasságát a gazdasági, pénzügyi alkalmassági követelmények esetén az ajánlattevőtől megkövetelt árbevételi adatokra vonatkozó minimumkövetelmények, valamint a műszaki, szakmai alkalmassági követelmények során a referenciakövetelmények kapcsán.<sup>19</sup> Ezek olyan garanciális szabályok, amelyek a Kbt. kógenciájából fakadóan abszolút korlátot jelentenek, tehát, ha az ajánlatkérő egy alkalmassági követelményt a tényszerűen meghatározott mértéknél magasabb összegben határoz meg, úgy ezen előírás szükségtelenül versenykorlátozóknak minősül.<sup>20</sup>

Az arányosság elve tehát tulajdonképpen az alkalmassági követelmények körében tételes szabályként is realizálódik, hiszen meghatározásra került egy olyan objektív határ, amely – sem a pénzügyi, gazdasági alkalmassági követelmények, sem pedig a műszaki szakmai alkalmassági követelmények körében – nem léphető át. Jogsértően korlátozza tehát az ajánlatkérő, ha a beszerzés tárgyát, valamint a műszaki-szakmai alkalmassági követelmény körében referenciaként kért korábbi teljesítés igazolását azonos mennyiségben követeli meg.<sup>21</sup>

A számszerűen meghatározott mérték át nem lépése ugyanakkor nem zárja ki az alapelvek sérelmét. Az alkalmassági követelményekre vonatkozó szabályok körében ugyanis a Kbt. 65. § (5) bekezdése, valamint a

<sup>13</sup> D.415/2018. sz. ügy.

<sup>14</sup> D.494/2019. sz. ügy.

<sup>15</sup> D.330/2020. sz. ügy.

<sup>16</sup> D.50/2020. sz. ügy.

<sup>17</sup> D.50/2020. sz. ügy.

<sup>18</sup> D.344/2019. sz. ügy.

<sup>19</sup> Kbt. 65. § (5) bekezdés.

<sup>20</sup> D.358/2018. sz. ügy.

<sup>21</sup> D.358/2018. sz. ügy.

Kbt. 65. § (3) bekezdése a Döntőbizottság szerint a lex specialis és lex generalis viszonyában állnak egymással. Ez azt jelenti, hogy az alkalmassági követelmények meghatározása során elsődlegesen az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra, és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek maradéktalan érvényesülésére kell tekintettel lenni. Emiatt nem elégséges önmagában azt igazolni, hogy az alkalmassági minimumkövetelményként meghatározott közbeszerzés tárgyára vonatkozó árbevételi követelmény vagy referencia értéke nem haladja meg a hivatkozott 75 %-os (vagy teljes nettó árbevétel vizsgálata esetén a 100 %-os) mértéket, hanem a beszerzés specifikumait figyelembe véve azt kell az ajánlatkérőnek megvizsgálnia, hogy sérülhetnek-e az alapelvek.<sup>22</sup> A hivatkozott ügyben a beszerzés tárgyának speciális körülményeit figyelembe véve a Döntőbizottság arra jutott, hogy az ajánlatkérő előírása nem indokolt, amely így nem biztosítja az egyenlő esélyű, megfelelő ajánlattételt. Mindezt annak ellenére, hogy az ajánlatkérő által a referenciák körében előírt mérték nem érte el a beszerzés tárgyának 75%-át. Gyakorlati problémát okoz ugyanakkor, hogy a Kbt.-ben ennek ellenére mégis miért szerepel tételes jogszabályi rendelkezés az előírható mértékre vonatkozóan. A gyakorlatban ez a szabály az ajánlatkérő részére – különösen figyelembe véve kisebb ajánlatkérők, mint a helyi önkormányzatok beszerzéseit – az egyetlen zsinórmértékül szolgál az alkalmassági követelmény megfelelő előírása szempontjából.

Szintén az indoklási kötelezettség hiánya került megállapításra abban az esetben,<sup>23</sup> amikor az ajánlatkérő az alkalmasság igazolásához több szakembert kért bemutatni, azonban a szakemberek közötti átfedés lehetőségét kizárta. A Döntőbizottság szerint az ajánlatkérőnek az időbeli párhuzamosságot, az időbeli összeütközést kellett volna igazolnia, melyből következtethetett volna, hogy a több különböző szakembernek több különböző helyen kell-e teljesítenie a szerződést. Ezzel szemben a nyertes ajánlattevő feladataiból nem volt levonható az a következtetés, hogy e nélkül a

szerződés szerű és megfelelő színvonalú teljesítés meghiúsulna.

Az alkalmassági követelmények kapcsán az érem másik oldala azok igazolási módjának meghatározása, mely igazolás főbb pontjait külön jogszabály is rögzíti. Felvetődik az a kérdés, hogy mi a helyzet abban az esetben, ha az ajánlatkérő az alkalmassági követelmények jogszabályban meghatározott igazolási módjaitól eltér. A Döntőbizottság szerint a jogszabályban egzaktan meghatározott igazolási módok figyelmen kívül hagyása nem csak a tételes szabályokat sérti, hanem az alapelvi sérelem megállapításához szükséges többlettényállási elem is megvalósul. Az ilyen előírás az ajánlatok egyenlőtlen értékelését, az egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség sérelmét eredményezi, figyelemmel arra, hogy a gazdasági szereplők nem tudják eldönteni, hogy hogyan tudnak az alkalmassági követelménynek megfelelni. Figyelembe vehetik az ajánlatkérő előírásait, vagy a törvényben és a vonatkozó jogszabályokban egyértelműen rögzített, alkalmassági követelményekre és igazolási módokra vonatkozó szabályokat. A Döntőbizottság szerint az ilyen előírás a verseny alapelvét is sérti, hiszen az ajánlatkérő indokolatlanul és felhatalmazás nélkül olyan módon kéri a gazdasági szereplőktől az alkalmasság igazolását, amelyet a jogszabályok alapján nem tehetett volna meg.<sup>24</sup>

Jogszabályi előírás hiányában ezen igazolási módok meghatározása azonban az ajánlatkérő felelőssége, mely részletszabályok meghatározásának elmulasztása szintén a verseny tisztaságának és az esélyegyenlőség sérelmével jár, hiszen ebben az esetben ez az előírás nem kellően egzakt és egyértelmű, amely az ajánlatkérő részéről szubjektív megítélésre és kiszámíthatatlan döntéshozatalra ad lehetőséget.<sup>25</sup>

#### *Értékelési szempontok meghatározása*

Az értékelési szempontok, valamint az alapelvek kapcsolata speciális, hiszen az értékelési szempontok kapcsán megfogalmazott konkrét törvényi tényállás szerint azoknak minden esetben biztosítaniuk kell az alapelvek érvényesülését.<sup>26</sup> A vizsgált esetekben így a Kbt. 76. § (6)

<sup>22</sup> D.370/2020. sz. ügy.

<sup>23</sup> D.303/2019. sz. ügy.

<sup>24</sup> D.434/2019. sz. ügy.

<sup>25</sup> D.216/2020. sz. ügy.

<sup>26</sup> Kbt. 76. § (6) bekezdés c) pont.

bekezdésének c) pontja képezi a vizsgálat tárgyát, viszont tulajdonképpen alapelvi jogsértés vizsgálatáról beszélhetünk, mivel alapelvek érvényesülését szolgáló tételes jogszabályi rendelkezésről van szó.<sup>27</sup>

Az értékelési szempontok meghatározása számos ponton az alapelvek sérelmével járhat: okozhatja ezt maga az értékelés tárgya, a rá vonatkozó szabályok, vagy akár maga az értékelési mód vagy pontszámítás.

Az esélyegyenlőség alapelveinek sérelméhez vezet az a körülmény, ha az ajánlatkérő olyan értékelési szempontrendszer alkot, amely közvetve vagy közvetlenül célzottan hoz hátrányba valamely érdekelt gazdasági szereplőt.<sup>28</sup>

Több szakaszból álló eljárás esetén az egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség követelményének az a meghatározás felel meg, amely már az eljárás megindításakor teljes egészében bemutatja azokat a szempontokat, amelyek alapján az ajánlatkérő értékelni kívánja a benyújtott ajánlatokat. A gazdasági szereplők így megismerhetik az értékelés rendszerét, valamint annak teljes módszerét. Amennyiben ezek meghatározására utólag, a részvételi szakaszt követően, az ajánlattételi szakasz során kerül sor, az az egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség sérelmével jár.<sup>29</sup>

Az értékelési tárgy meghatározásának elmulasztása szintén az alapelvek sérelmével jár, mivel az önkényes értékelést tesz lehetővé, az alapelvek betartását nem biztosítja, valamint ugyanazon ajánlati tartalmi elem többszöri értékeléséhez vezethet.<sup>30</sup> Ugyanez az álláspont kerül megerősítésre egy másik esetben,<sup>31</sup> amikor az ajánlatkérő bár meghatározta az értékelési szempont tárgyát, annak fogalmát nem adta meg, holott az nem vitatottan egymástól eltérő jogi fogalmakat takarhatott. A Döntőbizottság szerint ugyanis a Kbt. alapelveinek érvényesülése érdekében garanciális szabály, hogy a közbeszerzési eljárásra vonatkozó előírások egyértelműek legyenek.

Az is az alapelvek sérelmével jár, hogyha az ajánlatkérő az értékelési szempontokra vonatkozó részletszabályokat a különböző közbeszerzési dokumentumokban egymástól ellentétes módon határozza meg.<sup>32</sup> A gazdasági szereplők ugyanis kizárólag az egyértelmű előírások alapján kerülnek abba a helyzetbe, hogy egyenlő eséllyel tudnak ajánlatot tenni.

Önmagában az értékelés során alkalmazott pontkiosztási módszer is vezethet alapelvi sérelemhez. Árral kapcsolatos szempont esetén olyan értékelési módszer előírása, amely alapján az az ajánlat kapja a magasabb pontszámot, amelynek az ajánlati ára magasabb (egyenes arányosítás módszere), nem felel meg a közpénzek felhasználásának hatékony és felelős gazdálkodás elvének. Ez esetben az az ajánlattevő kapna magasabb pontszámot, amely ajánlata magasabb ajánlati árat tartalmaz, amely így arra ösztönzi az ajánlattevőket, hogyha kedvezőbb ajánlatot akarnak tenni, azaz magasabb pontszámot érjenek el, drágább ajánlatot adjanak. Az ajánlatkérő ezzel az előírással a magasabb ajánlati árat tartalmazó ajánlatokat magasabb pontszámmal értékeli.<sup>33</sup>

#### *Kiegészítő tájékoztatás nyújtása*

A Döntőbizottság szerint a kiegészítő tájékoztatás lényege abban áll, hogy biztosítsa a megfelelő ajánlat vagy részvételi jelentkezés benyújtásának lehetőségét. A gazdasági szereplők a jogintézmény alkalmazásával rámutathatnak a nem egyértelmű előírásokra, ellentmondásokra és a hiányzó – az ajánlattételhez szükséges – információkra, lehetőséget adva az ajánlatkérőnek arra, hogy szükség esetén módosítsa az érintett dokumentumokat, vagy választ nyújtva segítse a gazdasági szereplőket a megfelelő ajánlat, illetve részvételi jelentkezés elkészítésében.<sup>34</sup> Emiatt az ajánlatkérő kötelezettsége nem merül ki a Kbt. szerinti határidőben<sup>35</sup> benyújtott kiegészítő tájékoztatások megválaszolásában, minden esetben vizsgálnia kell, hogy egyébként terheli-

<sup>27</sup> D.87/2020. sz. ügy.

<sup>28</sup> Fővárosi Ítéltábla Kf.27111/2011/4. sz. ítélete.

<sup>29</sup> D.419/2016. sz. ügy.

<sup>30</sup> D.87/2020. sz. ügy.

<sup>31</sup> D.34/2019. sz. ügy.

<sup>32</sup> D.406/2019. sz. ügy.

<sup>33</sup> D.562/2019. sz. ügy.

<sup>34</sup> D.207/2020. sz. ügy.

<sup>35</sup> Kbt. 56. § (2) bekezdés.



e öt válaszadási kötelezettség. A Döntőbizottság szerint ugyanis téves az az álláspont, mely szerint a határidőn túl beérkezett kiegészítő tájékoztatás kérés nem keletkeztethet válaszadási kötelezettséget az ajánlatkérőnek. Azzal, ha az ajánlatkérő a megfelelő ajánlattételhez szükséges információk megadását mulasztja el, nem biztosított az egyenlő esélyű megfelelő ajánlat benyújtásának lehetősége, mely emiatt olyan többletmagatartás, amely az esélyegyenlőség sérelmével jár.<sup>36</sup>

### *Előzetes vitarendezés*

Az előzetes vitarendezési eljárással kapcsolatban nem szabályozott kérdés, hogy az ajánlatkérőt mennyiben köti az előzetes vitarendezési eljárás körében kiadott válasza. Bár a Kbt. valóban nem rendelkezik arról, hogy hogyan járjon el az ajánlatkérő, hogyha az előzetes vitarendezési kérelemre adott válaszában ellenére mégsem kíván vagy tud eleget tenni, viszont figyelemmel kell lenni az alapelvekre. Az átláthatóság követelményéből ered azon kötelezettség, mely alapján az ajánlatkérő által meghozott döntéseknek kiszámíthatónak és racionálisnak kell lenniük, melynek az egész közbeszerzési eljárás során érvényesülnie kell. Ha a korábbi álláspontjától az ajánlatkérő eltér, vagy annak nem tesz eleget, az átláthatóság és nyilvánosság elve sérülhet.<sup>37</sup>

### *Hiánypótlás*

A hiánypótlás szabályainak speciális kapcsolata van az alapelvekkel, hiszen a Kbt. 71. § (8) bekezdésének a) pontja alapján a Kbt. eleve kizárja a hiánypótlás lehetőségét abban az esetben, hogyha annak megadása a verseny tisztasága, az átláthatóság, a nyilvánosság, az esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód, jóhiszeműség és tisztesség, joggal való visszaélés vagy nemzeti elbánás sérelmével járna. Ugyanakkor, mint a Döntőbizottság több határozatában is rámutatott, a kérdéses szabály elsősorban nem a hiánypótlási felhívás kibocsátásának

lehetőségét tiltja meg, hanem az az alapján nyújtott hiánypótlás elfogadását.<sup>38</sup>

A hiánypótlás korlátját elsősorban ugyanakkor a Kbt. 71. § (8) bekezdésének b) pontjában foglaltak jelenítik meg. Az itt megfogalmazott részletszabályok szorosan kötődnek az alapelvekhez. Arról van tulajdonképpen szó, hogy az ajánlat lényeges tartalmi elemére vonatkozó hiánypótlási lehetőség biztosításával az alapelvek nem érvényesülnek, emiatt annak lehetőségét a Kbt. eleve kizárja. Ezen korlátozás körébe tartoznak az esetek, amikor jellemzően az ajánlattevő által benyújtott szakmai ajánlat az ajánlati kötöttség beálltát követően nem a teljes beszerzési tárgy, a teljes műszaki tartalomra vonatkozik,<sup>39</sup> amikor a közbeszerzési eljárás tárgyára vonatkozó lényeges adat az ajánlatból hiányzik,<sup>40</sup> esetleg a teljesítés tárgya az ajánlati kötöttség beálltát követően módosításra kerül.<sup>41</sup> Ugyanezen szakasz szabályozza a beszerzés tárgyára vonatkozó árazott költségvetés hiánypótlhatóságának szabályait is. A hiánypótlás lényegességének kérdésköre a Döntőbizottság előtt gyakran megjelenik, főszabályként ebben az esetben az az általános kijelentés tehető, hogy mindig a konkrét eset egyedi körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni a kérdést.

A hiánypótlás lehetősége kapcsán ugyanakkor az alapelvek is ugyanúgy vizsgálandók, ugyanis a hiánypótlás elfogadása az alapelveket is sértheti. Az egyenlő bánásmódra és esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó alapelvek alapján a nem hiányos, hanem az ajánlatkérő műszaki specifikációjának nem megfelelő termékminta kicserélését az ajánlatkérő nem teheti lehetővé hiánypótlás útján, a hiánypótlás megadása ebben az esetben az alapelvekbe ütközne.<sup>42</sup> Ugyancsak az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód alapelvének sérelmével jár, ha az ajánlatkérő ugyanazon hiányosság vagy ellentmondás tekintetében az ajánlattevőkkel nem azonos módon jár el. A benyújtott ajánlatokat ebben az esetben ugyanis nem egyenlő mércével bírálja el.<sup>43</sup>

<sup>36</sup> D.207/2020. sz. ügy.

<sup>37</sup> D.382/2019. sz. ügy.

<sup>38</sup> Lásd például D.99/12/2019. vagy D.437/2019. sz. ügyben hozott határozatokat.

<sup>39</sup> D.168/2020. sz. ügy.

<sup>40</sup> D.343/2018. sz. ügy.

<sup>41</sup> D.111/2019. sz. ügy.

<sup>42</sup> D.111/2019. sz. ügy.

<sup>43</sup> D.303/2018. sz. ügy.

Ugyanakkor az alapelvek értelmezésével a hiánypótlási kötelezettség megállapítására is lehetőség van. Az egyenlő bánásmód alapelveinek figyelembevételével levezethető, hogy az igazolások benyújtására felhívott ajánlattevőnek mi lehet a szándéka a közbeszerzési eljárás e szakaszában. Folytatni kívánja-e még és meg kívánja-e kötni a közbeszerzési szerződést, vagy pedig vissza akar lépni tőle. A Döntőbizottság szerint nyilvánvaló, hogy ha az ajánlattevő a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívás alapján annak valamely pontjának már eleget tett, azaz legalább egy igazolást már benyújtott, akkor már kifejezte azt a szándékát, hogy a közbeszerzési eljárás nyertese kíván lenni. Ez utóbbi szándék hiányában az ajánlattevőnek már nem állna érdekében egy igazolást sem benyújtani.<sup>44</sup> Az egyenlő bánásmód követelményéből adódóan tehát ebben az esetben az elmulasztott igazolások benyújtása vonatkozásában az ajánlatkérőt hiánypótlási felhívás kiküldésének kötelezettsége terheli, amely kötelezettség alól kizárólag abban az esetben mentesül, ha az ajánlattevő a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívásra egyáltalán nem nyújt be semmilyen igazolást.

#### *Az ajánlat érvényességével kapcsolatos döntés*

Az érvényesség kérdéskörével kapcsolatban felmerült a közbeszerzések egy kevészer hivatkozott alapelve is: a nemzeti elbánás elve, amely tulajdonképpen az egyenlő bánásmód követelményéhez képest fogalmaz meg speciális alapelvi rendelkezést. A nemzeti elbánás megsértése szükségképpen jár az egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség megsértésével. Viszont amikor a nemzeti elbánás biztosításának kötelezettsége nem áll fent, az egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség alapelve sem sérül. Az egyenlő bánásmód követelménye és a nemzeti elbánás követelménye tehát *lex specialis derogat legi generali* viszonyban vannak egymással. Ezen alapelvek nem egyszerre érvényesülnek, hanem a nemzeti elbánás követelménye lerontja az egyenlő bánásmód követelményét.<sup>45</sup>

A nemzeti elbánás elvéhez egy kizárási lehetőség<sup>46</sup> kapcsolódik, mellyel kapcsolatban kérdésként merül fel,

hogy az ajánlatkérő milyen esetben jogosult ennek alkalmazására. A Döntőbizottság szerint a Kbt. ezen fordulatának alkalmazásához – vagyis a nemzeti elbánás alapelveinek alkalmazásához – bármilyen előzetes jelzés e tekintetben nem szükséges, mivel ezt a kötelezettséget a Kbt. nem írja elő.<sup>47</sup> Figyelemmel kell lenni ugyanakkor arra, hogy a konkrét beszerzés a Közbeszerzési Megállapodás (GPA) hatálya alá tartozik-e. Amennyiben e tekintetben az eljárást megindító felhívás nem a megfelelő tartalommal kerül közlésre, azon ajánlattevőket, illetve az általuk megajánlott árukat, amelyekre a Közbeszerzési Megállapodás alapján nemzeti elbánást kellett volna biztosítani, az ajánlatkérő figyelmen kívül hagyja. Ez nem biztosítja az eljárásban az egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség alapelveinek érvényesülését, valamint az ajánlattevők közötti versenyt. A nemzeti elbánás alapelveinek figyelmen kívül hagyásával szűkíti a versenyt, továbbá az érvényességgel kapcsolatos döntésre is kihat.<sup>48</sup>

Az érvényesség kérdéskörével kapcsolatban ugyanakkor kiemelten beszélnünk kell két további alapelv, az egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség elvének érvényesüléséről. Amennyiben az ajánlatkérő az egyik ajánlattevő ajánlatának érvénytelenségéről dönt, ugyanakkor a közbeszerzési eljárás egyik másik ajánlattevőjét ugyanazon okból nem nyilvánítja érvénytelennek – a vizsgált eset szerint abban az esetben is, ha az ajánlat egyébként egyéb okból egyébként is érvénytelen – az ajánlatkérő alapelvi jogsértést valósít meg, hiszen megsérti az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód alapelvét, mivel a benyújtott ajánlatokat nem egyenlő mércével bírálja el.<sup>49</sup> Ha az ajánlatkérő egymást követő lépései során nem állapítható meg egyértelműen, hogy mely ajánlatot fogadja el érvényesnek vagy érvénytelennek, szintén az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód sérelméhez vezet. Az ellentétes tartalmú nyilatkozatok eredményeként rendezetlenné válik ugyanis az ajánlat jogi helyzete. Ugyanez az ajánlatkérői magatartás egyben a verseny átláthatóságának és nyilvánosságának alapelveit is sérti, hiszen az eredményesség körében meghozott döntést az összegezés, mint a közbeszerzési

<sup>44</sup> D.83/2020. sz. ügy.

<sup>45</sup> D.540/2013. sz. ügy.

<sup>46</sup> Kbt. 74. § (2) bekezdés.

<sup>47</sup> D.540/2013. sz. ügy.

<sup>48</sup> D.274/2017. sz. ügy.

<sup>49</sup> D.303/2018. sz. ügy.

eljárás nyilvános dokumentuma is tartalmazza. Annak pedig lényegi eleme, hogy érvényesnek vagy érvénytelennek bírálta-e el a benyújtott ajánlatokat az ajánlatkérő. Mivel ilyen esetben ezen kötelezettségének az ajánlatkérő kizárólag utólag, vagy egyáltalán nem tehetett volna eleget, ez a magatartás szintén nincs összhangban az alapelvekkel.<sup>50</sup>

Ugyancsak az esélyegyenlőség sérelmével, továbbá a jóhiszeműség és tisztesség alapelvének megsértésével jár az a magatartás, ha az ajánlatkérő a jogsértő döntését, valamint az alapján az ajánlattevők részére megküldött írásbeli összegezést nem módosítja, holott erre kötelezettsége lenne.<sup>51</sup>

### Összefoglaló

Az alapelvek megsértése jellemzően nem önálló hivatkozási alapként szerepel, hanem valamely konkrét, tételes jogszabályi rendelkezés mellett kerül hivatkozásra, többnyire kiegészítő szempontként. Ez többéves közbeszerzési gyakorlat, hiszen ez a tendencia már a jelenlegi Kbt. megalkotásakor is élt, mint ez a törvényhez fűzött egyik kommentárban kifejtésre került a „hivatkozzunk minden alapelvre” joggyakorlat kapcsán.<sup>52</sup>

Az alapelvi jogsértés megítélése a magyar közbeszerzési joggyakorlatban viszont ettől merőben más. Az alapelvek minden esetben a vizsgálat tárgyát képezik, kizárólag az alkalmazási mód változik a konkrét eset függvényében. A közbeszerzési jogszabályokban foglalt valamennyi, tételes jogszabályi rendelkezés visszavezethető a közbeszerzés valamely alapelvére. Amennyiben tételes jogszabályi rendelkezés hivatkozása lehetséges, az alapelvek megsértésére hivatkozni okafogyottá válik, mivel ebben az esetben ezen konkrét jogszabályok sérelme kerül – vagy nem kerül – megállapításra, az alapelvek tekintetében további vizsgálat nem zajlik (lásd például a D.357/2018. számú esetet). Emiatt konkrét jogszabályi rendelkezés megsértése mellett ugyanazon tényállás kapcsán nincs értelme az alapelvekre is külön hivatkozni. Ugyanazokra az indokokra tekintettel a Döntőbizottság nem fogja elvégezni az alapelvi vizsgálatot és nem fogja megállapítani az alapelvi

jogsérelmet, ha ugyanazon tényállás értékelése tekintetében már egyszer arra a megállapításra jutott, hogy az a konkrét rá vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelel (lásd például a D.341/2019. számú ügyet).

Jogorvoslati eljárás kezdeményezése esetén érdemes lenne alapelvi jogsérelem hivatkozása esetén részletes tényállásismertetést bemutatni, mely során az előadott tényállás összekapcsolásra kerül a közbeszerzés egy (vagy több) alapelvével. Ennek hiánya ugyanis az alapelvi jogsértés megállapításának elmaradásához vezethet. Megfelelő indokolás mellett viszont a Döntőbizottság számos esetben megállapította már a többlettényállási elemek fennállását, és a jogvitát tisztán az alapelvek értelmezésével döntötte el. (Lásd például az alábbi jogorvoslati eljárásokban született döntéseket: D.415/2018; D.434/2019; D.562/2019; D.207/2020; D.382/2019; D.274/2017.) Ezek a gyakorlati jogértelmezések a jogfejlődéshez is hozzájárulhatnak, hiszen a jogalkotó ezeket a döntéseket is figyelembe véve, valamint az abban foglaltakat értelmezve később dönthet az esetleges jogszabályi korrigálásokról, kiegészítésekről és módosításokról.

Külön szót érdemelnek ugyanakkor azok az esetek, amikor szemmel láthatóan alapelvi jogsérelem megtörténtéről beszélhetünk, azonban a Kbt. rendszerét tekintve tényszerűen mégis konkrét jogszabályi rendelkezés sérelme kerül megállapításra. Ilyenek többek között az összeférhetetlenségi szabályok, az értékelési szempontokra és alkalmassági követelményekre vonatkozó szabályok, a műszaki leírás szabályai, valamint a hiánypótlás szabályai. Ezekben az esetekben ugyanis a törvény külön tartalmat állapít meg az alapelvek megsértésére vonatkozóan, így hivatkozási alapként bár az alapelvek megsértését szükséges hivatkozni és bizonyítani akár az ajánlatkérő, akár a gazdasági szereplők, akár a jogorvoslati fórumok előtt, a feltételezett jogsértés megtörténtének ténye mégis konkrét törvényi tényállásra fog vonatkozni. Az alapelvek ezekben az esetekben a törvényben tételes szabályként is szerepelnek, így a tételes szabály megsértésével együtt szükségképpen az alapelvek sérelme, és így alapelvi jogsértés is megállapítása kerül.

<sup>50</sup> D.206/2020. sz. ügy.

<sup>51</sup> D.31/2013. sz. ügy.

<sup>52</sup> Dezső Attila (szerk.): Kommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez, Wolters Kluwer, Budapest (2016.) 6-7. o.

A Döntőbizottsági gyakorlat ezen esetek tekintetében azonban nem egységes: a jogsértés megállapításra kerülhet közvetlen alapelvi hivatkozással, kereszthivatkozással (például a tételes jogszabályi rendelkezésben foglaltakra tekintettel megállapításra kerül az alapelvek megsértése). Ilyen tartalmú döntés szerepel például az alábbi jogorvoslati eljárásokban született döntésekben: D.414/2017; D.416/2016; D.562/2019; D.151/2019; D.90/2020.

A másik eset az, amikor kizárólag a konkrét vonatkozó jogszabályi tényállás sérelme kerül megállapításra, ennek ellenére az alapelvek tételes szabályokban történő megjelenése miatt itt is az alapelvek megsértésén van a hangsúly. Azonban azok konkrétan a megsértett jogszabályhelyek között nem jelennek meg. Ilyen tartalmú döntés szerepel például az alábbi jogorvoslati eljárásokban született döntésekben: D.370/2020; D.66/2019; D.345/2017; D.314/2018; D.406/2019; D.374/2018.

Összefoglalva tehát az alapelvek gyakorlati megközelítése koránt sem olyan egyszerű, hogy azt a megállapítást tegyem, hogy azok a közbeszerzési joggyakorlatban

kizárólag másodlagos szempontot képviselnek. A másodlagos jellegük elsősorban abból következik, hogy a vizsgálat tárgyát rendszerint elsősorban nem az alapelvek, hanem a közbeszerzés részletszabályai képezik, az alapelvek pedig ezen szempontok mögött, értelmezési funkciójukat betöltve jelennek meg. Mint azt a Döntőbizottság is megfogalmazta egy esetben, „az alapelvek funkciójukat tekintve jogértelmező szerepet is ellátnak, így a tételes jogszabályi előírások értelmezését az alapelveken keresztül kell vizsgálni. Ebből következően a tételes jogi előírás megsértése szükségképpen magában foglalja az alapelvi jogsértést is.”<sup>53</sup> Ha egy kérelmi elem vonatkozásában tételes jogszabályi rendelkezések megsértésére hivatkoznak, ezen utóbbiak tekintetében kerül a tényállás vizsgálatra. Ha a tételes előírások körében előadott jogsértésen felül többlettényállási elemek nem kerülnek előadásra, ami, mint láthattuk feltétele lenne az alapelvi jogsértés önálló megállapíthatóságának, azok önálló, tételes jogszabályi vizsgálaton felüli, külön kérelmi elemkénti vizsgálatára nem lesz lehetőség.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> D.498/2017. sz. ügy.

<sup>54</sup> D.498/2017. sz. ügy.

## Az „in-house” konstrukció szabályozásának irányai az uniós közbeszerzési jogban

### The directions of the „in-house” regulation in the EU public procurement law

Ferge Péter, joghallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

DOI: 10.37371/KEP.2021.7.7

Címszavak: közbeszerzés, in-house, joggyakorlat, in-house konstrukció, jogértelmezés

#### Absztrakt

Az „in-house” konstrukció az 1999-es C-107/18. sz. Teckal-ügyben hozott ítélettől kezdődően a 2014-es irányelvi kodifikáción keresztül 2021-ig, sőt minden bizonnyal azt követően is állandó változásban van. Az eddigi ítélkezési gyakorlat és a C-285/18. sz. Irgita-ügyben hozott ítélet arra enged következtetni, hogy az Európai Unió Bíróságának a korábbi, „in-house” esetköröket tágító ítélkezési gyakorlata megváltozni látszik. A változó ítélkezési – és tagállami – gyakorlatot követve célszerű lehet kifejezetten megjeleníteni az alkalmazhatóság objektív szükségszerűségét is mint kritériumot a hatályos irányelvi feltételrendszerben.

#### Abstract

The “in-house” transaction since the 1999 C-107/18. Teckal Case, through the codification of the procurement directives 2014 to 2021, and certainly still after that, is in a constant state of change. The case-law so far and the C-285/18. Irgita Case suggests that the case-law of the Court of Justice of the European Union, which has broadened the scope of the “in-house” transactions, appears to have changed. Based on the changing case-law and the legal practice of the member states, it could be appropriate to explicitly refer to the objective necessity of the applicability as a criterion in the existing system of conditions in the procurement directives.

#### Bevezetés

Az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) jogfejlesztő szerepe meghatározó jelentőséggel bír a közbeszerzési jog alakításában. Ez különösen igaz egy olyan jogintézmény esetén, mint az „in-house” közbeszerzés, mivel annak az uniós jogban való megjelenése is egy EUB ítélethez köthető. A 2014-es irányelvi kodifikáció kiterjedt e konstrukció kodifikálására is,<sup>1</sup> ez azonban nem jelentette az EUB jogfejlesztő tevékenységének a lezárultát, sőt az EUB ítélkezési gyakorlatában még 2019 végén is találhatók alapvető jelentőségű ítéletek.<sup>2</sup> Az „in-house” konstrukció uniós joggal összhangban történő alkalmazásához nem kerülhető el

a 2014-es irányelvi rendelkezéseket követő ítélkezési gyakorlat számbavétele sem. A 2014 óta változatlan irányelvi rendelkezéseken felül a joggyakorlat egyre komplexebb alkalmazási kereteket dolgozott ki az „in-house” konstrukció alkalmazásához.

A cikk célja az 1999-es C-107/18. sz. Teckal-ügyben hozott ítélet óta kialakuló szabályozási tendenciák ismertetése, valamint az ítélkezési gyakorlatban jelentkező egyes problémák lehetséges megoldásainak vázolása. A cikk elsődlegesen az „in-house” konstrukció alkalmazhatóságának feltételeivel általánosságban foglalkozik, nem tér ki arra a problémakörre, amely az „in-house” tényállások közbeszerzési irányelvekben való elhelyezkedésével kapcsolatos, vagyis arra, hogy a

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről EGT-vonatkozású szöveg, OJ L 94, 28.3.2014, p. 65–242, ELI: <https://bit.ly/3xDqQCF> (a továbbiakban: 2014/24/EU irányelv). Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről EGT-vonatkozású szöveg OJ L 94, 28.3.2014, p. 243–374, ELI: <https://bit.ly/3wuHgfj> (a továbbiakban: 2014/25/EU irányelv). Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről EGT-vonatkozású szöveg, OJ L 94, 28.3.2014, p. 1–64, ELI: <https://bit.ly/3xA8kuR> (a továbbiakban: 2014/23/EU irányelv).

<sup>2</sup> Lásd pl. Európai Unió Bírósága C-285/18., Kauno miesto savivaldybė, Kauno miesto savivaldybės administracija, UAB Irgita, UAB Kauno švara ítélet, ECLI:EU:C:2019:829.

hatályos irányelvek a Kivételek című fejezetben tárgyalja az „in-house” tényállásokat, nem pedig a hatályra vonatkozó rendelkezések között.

A cikk alapjául egyrészt az EUB elmúlt 20 évben születő „in-house” konstrukcióra vonatkozó ügyei szolgáltak, másrészt az uniós kodifikáció és az annak eredményeként létrejövő, már az „in-house” konstrukciót is magában foglaló 2014/24/EU irányelv releváns rendelkezései.

Az ítélkezési gyakorlat számos speciális alkalmazási területet érint, amelyek vizsgálata azonban meghaladja a jelen cikk kereteit. Az ítélkezési gyakorlatból jól kitűnik, hogy a közbeszerzési jog kölcsönhatásban van számos más jogterülettel. Ezek a kapcsolatok azonban nem gyakorolnak közvetlen hatást az „in-house” konstrukció alkalmazhatóságára. A cikk, a céljával összhangban az „in-house” konstrukció alkalmazhatóságának témakörére koncentrálni, a kifejezetten az „in-house” konstrukcióra vonatkozó uniós döntéseket veszi alapul.

A cikk, mielőtt rátérne az uniós ítélkezési gyakorlat összefoglalására, bemutatja az „in-house” konstrukciót, pontosabban annak az esetköreit. Az azt követő fejezetben pedig áttekintést ad az elmúlt 20 évben lezajló jogfejlődésről, ennek keretében kiemeli a jelentősebb ügyeket és a 2014/24/EU irányelv 12. cikkét. A joganyag összefoglalását követően a cikk kihangsúlyozza az „in-house” konstrukció alkalmazhatóságának körülményeit, valamint az ítélkezési gyakorlatból kiindulva javaslatot tesz – a jogbiztonság érvényesülését elősegítendő – az „in-house” konstrukció alkalmazási feltételeinek bővítésére, egyben a közbeszerzési irányelvek hatályának kiegészítésére.

### **Az „in-house” konstrukció tekintettel az uniós ítélkezési gyakorlatra, valamint a 2014-es irányelvi kodifikációra**

#### *Az „in-house” konstrukció esetköreinek kialakulása*

Egy közbeszerzési eljárás lefolytatása – vagy éppen csak annak eldöntése, hogy szükséges-e a közbeszerzési eljárás igénybevétele – egy igen összetett folyamat, amelynek szinte minden állomásán merülhetnek fel koncepcionális kérdések, amelyek megválaszolása a mindenkor jogalkalmazó feladata.

A következő bekezdések részben az „in-house” konstrukció esetkörei szerint, részben kronologikus sorrendben vázolják fel az EUB 1999 óta fejlődő ítélkezési gyakorlatát és ennek a megjelenését a 2014-es irányelvi kodifikációban. A hivatkozott ügyekben kibontakozó EUB álláspontok terjedelme nem teszi lehetővé azok részletes bemutatását, továbbá félrevezető lehet az ítéletek lényegi érveinek általános kiemelése az ügyek kontextusából. Így az alábbi bekezdésekben az ítélkezési gyakorlatban kialakuló tendenciák bemutatásán túl a cikk csupán az EUB által vizsgált témakörök és lényeges kérdések felvázolására törekszik.

A két alapvető jelentőségű ügy – a C-107/98. sz. Teckal és a C-480/06. sz. Hamburg-ügy –, valamint az azokra épülő ítélkezési gyakorlat felvázolása előtt ki kell térni az „in-house” konstrukció szerepére, tekintettel a cikk későbbi részeiben kifejtett problémafelvetésre, valamint az „in-house” terminológia használatára.

A következő részek alapvetően az „in-house” konstrukció alkalmazhatóságához kapcsolódnak, így meg kell említeni annak két lehetséges megközelítését. Az „in-house” konstrukció alkalmazásának kérdése már a 2014-es kodifikáció során is kiemelt figyelmet kapott, egyrészt a közbeszerzési irányelvek „in-house” tényállásait tartalmazó cikkei, másrészt pedig az irányelvek hatályának a vonatkozásában.<sup>3</sup> A kodifikáció eredményeként a közbeszerzési irányelvek hatálya végül nem teljesen terjed ki a közbeszerzések azon szakaszára, amely során a potenciális ajánlatkérő dönt a saját eszközökkel történő feladatellátás vagy a közbeszerzési eljárás igénybevétele mellett.

Az „in-house” esetkörök ismertetése előtt szólni kell arról, hogy a cikk témája a tág értelemben vett „in-house” beszerzés. A szűk értelemben használt – a hétköznapi szóhasználatnak jobban megfelelő – „in-house” beszerzés esetén a jogalany a saját szervezeti felépítésébe tartozó egységet bízta meg az adott feladat ellátásával. Ez a módszer közbeszerzési jogi szempontból úgy értékelendő, mintha a jogalany saját maga látná el a feladatát – ez az esetkör a gyakorlatban kevésbé vitatott. A tág értelemben használt „in-house” beszerzés esetén az ellátandó feladatot egy, az ajánlatkérő „hatóságtól” elkülönülő szervezet valósítja meg. A vitatott kérdések tipikusan ennek az elkülönülésnek a

<sup>3</sup> Részletesen lásd: Ginter, Carri – Härginen, Kadri – Sorm, Mario: In-house transactions: lost in translation? In: Public Procurement Law Review, 2020/3., 124. o.

látszólagosságával, a szervezetek tényleges függetlenségének hiányával kapcsolatban merülnek fel.<sup>4</sup>

Az EUB az 1999-es C-107/98. sz. Teckal-ügyben hozott ítéletében<sup>5</sup> mondta ki először, hogy az ajánlatkérő „hatóság” és az általa létrehozott ajánlattevő szervezet közötti strukturális és gazdasági kapcsolat megalapozhatja a közbeszerzési eljárás jogszerű mellőzhetőségét. Az EUB az ítélet 50. pontjában általánosságban is meghatározta azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén jogszerűen mellőzhetőek a közbeszerzési eljárás garanciális szabályai. A strukturális, hasonló ellenőrzést előíró feltétel szerint az ajánlatkérőnek az ajánlattevő felett olyan ellenőrzést kell gyakorolnia, mint amilyet a saját szervei felett gyakorol. A gazdasági, tevékenységi kritérium szerint az ajánlattevőnek a tevékenységét lényegében az őt fenntartó ajánlatkérővel vagy ajánlatkérőkkel együtt kell végeznie. A Teckal-ügyben megjelenő két elemből álló feltételrendszert a későbbi ítélkezési gyakorlat tovább cizellálta és bővítette.

A hatályos jogban is érvényesülő harmadik feltételt a C-26/03. Stadt Halle-ügyben hozott ítéletben<sup>6</sup> fogalmazta meg az EUB. Ebben az ügyben az EUB egyrészt kiemelte a közfeladat-ellátás szabadságát az „in-house” konstrukció vonatkozásában, azaz az ajánlatkérő „hatóságok” dönthetnek úgy, hogy a szükséges feladatokat a saját erőforrásaik igénybevételével valósítják meg. Mivel nem jön létre visszterhes szerződés, ez az esetkör nem tartozhat a közbeszerzési jog hatálya alá.<sup>7</sup> Másrészt pedig az EUB tovább pontosította a C-107/98. sz. Teckal-ügyben hozott ítéletet azzal, hogy rendezte a magántőke részvételének kérdését, pontosabban megtiltotta a magántőke részvételét az „in-house” konstrukcióban.<sup>8</sup> E tilalom a későbbi joggyakorlatban mint a klasszikus „in-house” konstrukció alkalmazhatóságának harmadik feltétele értelmezhető.

Az „in-house” konstrukció esetköreinek száma az ítélkezési gyakorlat bővülésével folyamatosan nőtt. A klasszikus „in-house” esetkör mellett, a feltételeinek fennállása esetén azt fordított irányban is lehet alkalmazni, vagyis az ajánlattevő is közbeszerzési kötelezettség nélkül valósíthatja meg beszerzéseit az ajánlatkérő „hatósággal”. A következő esetkör szerint az ún. nem intézményesített „in-house” kapcsolat két kontrollált jogi személy között, horizontálisan is létrejöhet, feltéve, hogy felettük ugyanaz a jogi személy gyakorol befolyást. Külön esetkörként kezelendő az a konstrukció is, amelyben a kontrollt több ajánlatkérő közösen gyakorolja.

A Teckal-kritériumok kialakulásának felvázolását követően ki kell térni az ún. Hamburg-modellre is. A fent hivatkozott ítéletek, esetkörök egy kontrollt gyakorló ajánlatkérő „hatóság” és egy általa kontrollált jogi személy közötti kapcsolatra épülnek. Az ún. Hamburg-modell esetében azonban az EUB a két vagy több ajánlatkérő „hatóság” közötti horizontális együttműködést elemezte, amely során a létrejövő szerződésnek – a fentebb tárgyalt esetkörökkel ellenben – szükségképpen közfeladat-ellátásra kell irányulnia. Az EUB – bár a C-107/98. sz. Teckal-ügyben hozott ítélet-höz képest kevésbé egyértelmű módon – meghatározta azokat a kritériumokat, amelyek teljesülése lehetővé teszi az „in-house” konstrukció ezen esetköreinek alkalmazását. Egyrészt – ahogy már fentebb szerepelt – az így létrejövő szerződésnek közfeladat-ellátásra kell irányulnia, másrészt pedig az ajánlatkérő „hatóságok” között megállapodásnak, együttműködésnek kell fennállnia, amely alapja szükségképpen a közös stratégia.<sup>9</sup> Ehelyütt ki kell hangsúlyozni, ennek az esetkörnek a létezését az indokolja, hogy az a körülmény, miszerint az ajánlattevő is ajánlatkérőnek minősül, önmagában nem mentesít a közbeszerzési eljárás lefolytatása alól.

<sup>4</sup> Bozzay Erika: In-house beszerzés. In: Dezső Attila (szerk.): Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához. Budapest, Wolters Kluwer, 2015, 379. o.

<sup>5</sup> Az Európai Unió Bírósága C-107/98., Teckal Srl kontra Comune di Viano és Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia (a továbbiakban: Teckal-ügy) ügyben 1999. november 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:1999:562.

<sup>6</sup> Az Európai Unió Bírósága C-26/03., Stadt Halle és RPL Recyclingpark Lochau GmbH kontra Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna ügyben (a továbbiakban: Hamburg-ügy) 2005. január 11-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2005:5.

<sup>7</sup> Uo. 48. pont.

<sup>8</sup> Uo. 50. és 51. pontok.

<sup>9</sup> Az Európai Unió Bírósága C-429/19., Remondis GmbH kontra Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel ügyben 2020. június 4-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2020:436, 34. pont.

Az EUB a Hamburg-ügyben kifejezetten ügyspecifikusan végezte az értékelését, ez azonban nem gátolta a jogalkalmazókat az ún. Hamburg-modell terjesztésében és további fejlesztésében. Sőt a későbbi ítélkezési gyakorlatra és a lentebb ismertetett irányelvi kodifikációra tekintettel ehelyütt ki kell térni arra, hogy ennek az esetkörnek a jogi kidolgozottsága elérte azt a szintet, amelyen a 2020-as C-796/18. sz. Köln-ügyben ismertetett főtanácsnoki indítvány eljut arra a következtetésre, hogy a 2014-es irányelvi kodifikáció eredményeként megalkotott, „in-house” konstrukciókat megjelenítő cikk<sup>10</sup> valójában két elkülönülő „helyzetet” foglal magában, azaz az ajánlatkérő „hatóságok” közötti horizontális együttműködést nem az „in-house” konstrukció egy esetkörének kell tekinteni.<sup>11</sup>

### Az „in-house” tényállások kodifikációja

Az uniós joganyag kodifikálása önmagában is egy igen komplex folyamat – nem szólva arról, ha már a kodifikálás tárgyát képező jogterület is állandó viták tárgyát képezi. Az „in-house” konstrukció 1999-es megjelenéséhez képest később, csak 2014-ben került sor a jogintézmény kodifikálására. A kodifikációra való igény már a 2004-es irányelvi kodifikációt megelőzően is jelentkezett, azonban a kompromisszumos szöveg nem születhetett meg az érdekeiket érvényesíteni nem tudó tagállamok ellenállása miatt. A 2004 előtt tapasztalt érdekellentétek, pontosabban azoknak a jogfejlődést hátráltató hatásai nem szűntek meg 2014-re sem, sőt mind a mai napig tapasztalhatók.<sup>12</sup>

A nyitott és versenyképes közbeszerzési piac megteremtésére irányuló célkitűzéseken felül a 2014-es irányelvekben nagyobb hangsúlyt kapott a bürokrácia csökkentése és a közbeszerzés hatékonyságának növelése is.<sup>13</sup>

Az „in-house” konstrukció alkalmazhatóságával kapcsolatban a klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozó 2014/24/EU irányelv, a közszolgáltatókra vonatkozó 2014/25/EU irányelv és a koncessziós, azaz a 2014/23/EU irányelv emelhető ki. A hivatkozott irány-

elvekben megjelenő egységes szabályozás miatt nem indokolt az irányelvekre külön-külön kitérni, így a következő bekezdések a 2014/24/EU irányelv 12. cikkére térnek ki részletesebben.

Általánosságban megállapítható, hogy a kodifikáció eredményeként az addigi ítélkezési gyakorlat került megszövegezésre. A kodifikáció nem jelentette az ítélkezési gyakorlat szó szerinti átvételét; több eltérés figyelhető meg az ítélkezési gyakorlat és az irányelv között – a továbbiakban ezek, az ítélkezési gyakorlathoz képest változást jelentő rendelkezések kerülnek kiemelésre.

A Teckal-ügy szerinti klasszikus „in-house” kapcsolatot a 2014/24/EU irányelv 12. cikk (1) bekezdésében jelenik meg. A saját szervezeti egységei feletti kontrollhoz hasonló kontroll – C-458/03. sz. Parking Brixen-ügyben<sup>14</sup> pontosított – fogalma az irányelvi rendelkezések között is megjelenik. Az irányelv jelentős változást – pontosítást – hozott a gazdasági kritériumot illetően. A kontrollált jogi személy tevékenységeinek több mint 80%-át a kontrollt gyakorló ajánlatkérő szerv által vagy az ajánlatkérő szerv kontrollja alatt működő más jogi személyek által rábízott feladatok teljesítésének kell kitennie.

A magántőke részvételének kizártságát az EUB már 2005-ben, a C-26/03. sz. Stadt Halle-ügyben kimondta. A 2014-es kodifikáció, pontosabban a 2014/24/EU irányelv 12. cikk (1) bekezdés c) pontja szerint az olyan nem kontrolláló és nem blokkoló jellegű magántőkerészesedés, amely a nemzeti jogszabályi előírások teljesítésére szolgál az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződéssel összhangban, és amely nem jár befolyással a kontrollált jogi személy felett jelen lehet a kontrollált jogi személyben. Tehát főszabály szerint a közvetlen magántőke nem lehet jelen az „in-house” szervezetekben.

Az irányelv 12. cikk (2) bekezdése alapvetően nem tér el a korábbi ítélkezési gyakorlattól. Meg kell jegyezni ehelyütt, hogy az „in-house” konstrukció közszolgál-

<sup>10</sup> 2014/24/EU irányelv 12. cikk.

<sup>11</sup> Az Európai Unió Bírósága C-796/18., Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (ISE) mbH v Stadt Köln ügyben 2020. január 29-én ismertetett főtanácsnoki indítványa, ECLI:EU:C:2020:47, 44. pont.

<sup>12</sup> Bozzay, 2015, 377. o.

<sup>13</sup> Ld. részletesebben: <https://bit.ly/3hzO9rC> (Letöltve: 2019.11.20.).

<sup>14</sup> Az Európai Unió Bírósága C-231/03., Consorzio Aziende Metano (Coname) kontra Comune di Cingia de' Botti ügyben 2005. július 21-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2005:487 65. pont.



tatás ellátására irányultságának követelménye nem került be az irányelvi szabályozásba.

A több ajánlatkérő általi közös kontroll a 2014/24/EU irányelv 12. cikk (3) bekezdésében található. E bekezdés vonatkozásában is elsősorban a korábbi ítélkezési gyakorlatot – a C-324/07. sz. Coditel Brabant-ügyet<sup>15</sup>, valamint a C-573/07. sz. Sea-ügyet<sup>16</sup> – vette alapul az uniós jogalkotó. A fentebb bemutatott ún. Hamburg-modellt a 2014/24/EU irányelv 12. cikk (4) bekezdésében kodifikálták. Az irányelv itt határozza meg azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a kizárólag két vagy több ajánlatkérő szervezet által kötött szerződés kikerül az irányelv hatálya alól.

A 12. cikk utolsó bekezdése pedig tovább pontosítja a tevékenységek százalékos aránya megállapításának módszerét.

#### A 2014-es kodifikációt követő ítélkezési gyakorlat

Az „in-house” tényállások evolúciója a kodifikációt követően sem zárult le. Először is a C-51/15. sz. Remondis-ügyben hozott ítéletre<sup>17</sup> kell felhívni a figyelmet. Az EUB ebben az ítéletében nem jutott el ténylegesen az „in-house” konstrukció elemzéséig, ez az ügy azonban jól demonstrálja, hogy az „in-house” konstrukció hatékony alkalmazhatóságához elkerülhetetlen az ajánlatkérő „hatóságok” közötti horizontális együttműködésre vonatkozó ítélkezési gyakorlat figyelembevétel. Az EUB a tényállás szerinti, rendszerint az „in-house” konstrukció alá besorolható ügyletet hatáskör-átruházásnak ítélte, a közbeszerzési szerződés hiányának megállapítása mellett.<sup>18</sup> A hatáskör-átruházás mint egy újabb feladatellátási módszer elhárítása a közbeszerzési szerződéstől nem hagyható

figyelman kívül az „in-house” konstrukció alkalmazásáról való döntés során sem.

A C-567/15. sz. „LitSpecMet”-ügyben hozott ítéletben<sup>19</sup> az EUB – többek között – a kontrollált „in-house” szervezetek közbeszerzési kötelezettségével foglalkozott. Ebben az ítéletben az alap problémát az jelentette, hogy az uniós szabályozás szerint az „in-house” vállalat önmagában nem minősül közbeszerzésre kötelezett szervezetnek. Ennek a jelentősége abban áll, hogy így lehetőség nyílik a közbeszerzési kötelezettség alóli kibúvára.<sup>20</sup> Az EUB a közjogi szervezet fogalmával, pontosabban a közérdekűség fogalmának tág továbbértelmezésével<sup>21</sup> oldotta fel az ügyben felmerült problémát.

Harmadikként pedig a C-285/15. Irgita-ügyben hozott ítéletet<sup>22</sup> kell megemlíteni. Az ítélet „in-house” szabályozás kiterjesztésével kapcsolatos megállapításai emelhetők ki. Az EUB egyrésztől megállapította, hogy nem ellentétes az uniós irányelvi szabályozással egy olyan nemzeti rendelkezés, amely szerint valamely tagállam egy „in-house” ügylet megkötését további feltételektől teszi függővé – feltéve, hogy a nemzeti rendelkezés nem ellentétes az Unió alapvető elveivel.<sup>23</sup> Másrésztől – ennek az ügynek a részletesebb bemutatását is indokolva – ki kell emelni az ítélet 62. pontját, pontosabban azt, hogy az EUB a 2014/24/EU irányelv (31) preambulumbekendését hivatkozva. Eszerint az „in-house” konstrukció alkalmazása mellett is biztosítani kell, hogy az ne eredményezze a verseny torzulását a magánszféra gazdasági szereplői viszonylatában. Ehhez kapcsolódóan továbbá ki kell emelni az ítélet 64. pontját is, amelyben az EUB kifejezetten megerősíti, hogy a 2014/24/EU irányelv 12. cikk (1) bekezdés a)–b)

<sup>15</sup> Az Európai Unió Bírósága C-324/07., Coditel Brabant SA kontra Commune d’Uccle és Région de Bruxelles-Capitale ügyben 2008. november 13-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2008:621.

<sup>16</sup> Az Európai Unió Bírósága C-573/07., Sea Srl kontra Comune di Ponte Nossa ügyben 2009. szeptember 10-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2009:53.

<sup>17</sup> Az Európai Unió Bírósága C-51/15., Remondis GmbH & Co. KG Region Nord kontra Region Hannover ügyben 2016. december 21-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2016:985.

<sup>18</sup> Lásd pl. C-51/15. sz. Remondis-ügyben hozott ítélet 45., 49. valamint 53. pontjai.

<sup>19</sup> Az Európai Unió Bírósága C-567/15., UAB „LitSpecMet” kontra UAB Vilniaus lokomotyvų remonto depas ügyben 2017. október 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:736.

<sup>20</sup> Ki kell hangsúlyozni ennek a kérdéskörnek az uniós jog specifikus jellegét. Vö. a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 5. § (1) bekezdés d) pontjával.

<sup>21</sup> Németh Anita: Közbeszerzési ajánlatkérők, közjogi szervezetek – I. In: Közbeszerzési jog, 2019/1. sz., 11. o.

<sup>22</sup> Európai Unió Bírósága C-285/18., Kauno miesto savivaldybė, Kauno miesto savivaldybės administracija, UAB Irgita, UAB Kauno švara ítélet, ECLI:EU:C:2019:829.

<sup>23</sup> C-285/18. Irgita-ügyben hozott ítélet 48. pont.

pontjaiban foglalt feltételek teljesülése önmagában nem eredményezi az ügylet uniós joggal való összhangját.

A fent kiemelt három ügyön felül az EUB foglalkozott a kettő vagy több ajánlatkérő „hatóság” közötti horizontális együttműködés alapjával és tárgyával,<sup>24</sup> továbbá egyik központi elemével, az „együttműködés” fogalmával<sup>25</sup> is. Végül pedig megemlíthető a C-328/19. sz. Porin kaupunki-ügyben hozott ítélet.<sup>26</sup> Ebből a hatáskör-átruházásra, pontosabban az ennek következtében feljogosított szervezetek ajánlatkérői minőségére és az „in-house” konstrukció alkalmazhatóságára vonatkozó megállapítások emelhetők ki.<sup>27</sup>

Már csak a felvázolt kérdéskörök alapján is egyértelműen megállapítható, hogy az „in-house” konstrukció fejlődése nem záródott le, az ajánlatkérő „hatóságok” egyre cizelláltabb, összetettebb konstrukciók kialakítását igénylik a közfeladataik hatékonyabb ellátása érdekében.

### Közbenső megjegyzések, problémafelvetés

A közbeszerzési jog garanciális szabályai mellőzhetőségének egyre nagyobb teret engedő, az EUB elmúlt két évtizedes ítélkezési gyakorlata változni látszik.

Az „in-house” esetkörök száma folyamatosan gyarapodott, annak ellenére, hogy megvalósult a konstrukció mint kivételi kategória szűk értelmezése. Sőt az ítélkezési gyakorlatban egyéb, az „in-house” tényálláson kívüli módszerek is kialakultak, amelyek szintén lehetővé teszik a közbeszerzési jog garanciális szabályainak elkerülését.<sup>28</sup>

Az ajánlatkérő „hatóságok” ezt a szabályozási környezetet kihasználva választhatnak a számos „in-house” esetkör közül – vagy egyéb módszereket alkalmaz-

hatnak. Akármelyik megoldást is válasszák az ajánlatkérő „hatóságok”, az mindenképpen megállapítható, hogy az EUB ítélkezési gyakorlata 2019-2020-ra már túl nagy lyukat ütött a közbeszerzési jog garanciális szabályain. Ennek jelentőségét támasztja alá az is, hogy a 2014-es kodifikáció során nem sikerült egyensúlyba hozni a piaci szereplők és a tagállami „hatóságok” érdekei közötti különbségeket.<sup>29</sup>

Az ítélkezési gyakorlatból ismertté vált legitim célok érvényesülése kétségek nélkül megköveteli egy, az „in-house” konstrukcióhoz hasonló, cizellált szabályozó létezését. Megkérdőjelezhető azonban az „in-house” konstrukció alkalmazásáról szóló döntés körülményeire vonatkozó szabályozás teljessége. Az állam saját vállalatain keresztül közfeladat-ellátást bizonyos minőségi, illetve elérhetőségi indokok legitimálhatják, azonban az „in-house” konstrukció alkalmazása melletti döntési folyamat, azaz az ún. make-or-buy decision során is garantálni kell, hogy az ajánlatkérő „hatóságok” ne alkalmazzanak szükségtelen eszközöket, ne befolyásolják a szükségesnél jobban a piaci versenyt és az egyéni érdekeket.

A fenti problémafelvetéssel kapcsolatban ki kell emelni a 2019. október 13-i C-285/18. sz. Irgita-ügyet. Az ítélet 62. pontja alapján az EUB látszólag a magánszféra gazdasági szereplőit, a korábbi gyakorlathoz viszonyítva, jobban védő irányt vett fel. 2019 végére úgy tűnhet, hogy az EUB, a közbeszerzési jog garanciális szabályai alóli kivételi kört tágító ítélkezési gyakorlata helyett, a korábbival kiváltképp ellentétes, új irányba mozdult el. Ez az elmozdulás nem egyedülálló, a nemzeti jogokban már jóval korábban is megfigyelhető tendenciák jelennek meg az uniós jogban is.<sup>30</sup>

<sup>24</sup> Az Európai Unió Bírósága C-796/18., Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (ISE) mbH kontra Stadt Köln ügyben 2020. május 28-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2020:395.

<sup>25</sup> Az Európai Unió Bírósága C-429/19., Remondis GmbH kontra Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel ügyben 2020. június 4-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2020:436.

<sup>26</sup> Az Európai Unió Bírósága C-328/19., a Porin kaupunki által indított, a Porin Linjat Oy, a Lyttylän Liikenne Oy részvételével folyamatban lévő ügyben 2020. június 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2020:483.

<sup>27</sup> Uo. 77. pont.

<sup>28</sup> Ld. például a hatáskör-átruházás intézményének alkalmazását az Európai Unió Bírósága C-51/15., Remondis GmbH & Co. KG Region Nord kontra Region Hannover ügyben 2016. december 21-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2016:985 vonatkozásában.

<sup>29</sup> Janssen, Willem A.: Regulating the Pre-procurement Phase: Context and Perspectives. In: Thai, K.V. (szerk.): International Public Procurement – Innovation and Knowledge Sharing, Springer, 2015, 224. o.

<sup>30</sup> Perin, Roberto Cavallo – Casalini, Dario: Organisation vs. Market in Purchasing Arrangements among Public Entities: The European Perspective” In: Part 10. Legal Issues in Public Procurement, 2014, Dublin, <https://bit.ly/3r4z9ou> (Letöltve: 2020.09.07.).

A közbeszerzési kötelezettséget előíró szabályok kiterjesztése véleményem szerint megoldást kínálhat a korábban felvázolt problémára. A szabályok kiterjesztése alatt a 2014/24/EU irányelv 12. cikkére gondolok, pontosabban arra, hogy célszerű lehet további alkalmazási feltételként megkövetelni azt, hogy a tárgyi beszerzés „in-house” konstrukcióban való bonyolítása objektíve szükségszerű legyen<sup>31</sup> – továbbá kifejezetten azt, hogy a tényállás alkalmazása számításokkal, nyilvánosan hozzáférhető adatokkal legyen alátámasztva. Egy, az objektív szükségszerűséget értékelő feltétel vizsgálata célszerűen megelőzné a három másik feltétel vizsgálatát – amelyek fennállását a jogalanyok előzetesen befolyásolhatják. E feltétel vizsgálatára az ún. make-or-buy decision szakaszában kerülne sor, így közvetetten megvalósulna az irányelv hatályának kiterjesztése, vagy legalábbis kiegészítése, az „in-house” konstrukció alkalmazása melletti döntési folyamatra is.

Az eddigi ítélkezési gyakorlat, valamint az irányelvi szabályozás körvonalazását követően javaslatot teszek az „in-house” konstrukció jövőbeli fejlesztésének lehetséges irányára.

### **Az „in-house” konstrukció szabályozásának lehetséges irányai**

Az „in-house” konstrukció fejlődésének lehetséges irányait – közöttük a hatálykiterjesztést is – több oldalról lehet megközelíteni, az eddigi tendenciák alapján azonban arra a következtetésre lehet jutni, hogy ezek ugyanazon célba tartanak. Az egyik oldalon a tiszta verseny elve áll, azaz a verseny által biztosított gazdasági előnyök realizálásának kívánalma, a másik oldalon pedig az uniós ítélkezési gyakorlat és az irányelvek, sőt a tagállami jogalkotás is ide sorolható.

A piaci szereplők jogi védelme megköveteli, hogy az „in-house” beszerzések csak akkor legyenek alkalmazhatóak, amennyiben azok nem torzítják szükségtelenül a piaci viszonyokat. A piaci szereplők jogi védelme főszabály szerint megvalósul, mivel az ajánlatkérőket közbeszerzési kötelezettség terheli, amely, többek

között, biztosítja a tiszta versenyt, valamint azt, hogy az ajánlatkérők a piaci szereplők teljesítését vegyék igénybe.<sup>32</sup> Az egyenlő esélyekkel versenyző vállalkozások azonban nem csak az egyéni érdekek védelme miatt bírnak jelentőséggel, a verseny által biztosított gazdasági előnyök a közérdek hatékony érvényesülését is elősegítik. A hatályos szabályozás, vagyis éppen annak hiánya lehetőséget biztosít ennek az ideális beszerzési folyamatnak a mellőzésére, mivel az ajánlatkérő „hatóság” dönthet az „in-house” konstrukció alkalmazása mellett is. A 2014/24/EU irányelv 12. cikkében található kritériumok azonban nem szabnak gátat annak, hogy az ajánlatkérők saját diszkrecionalitásuk alapján – szubjektíven – dönthessenek e feltételek teljesítése mellett. Az ajánlatkérő szervezetek a külső körülményektől függetlenül előre eltervezetten hozhatnak létre olyan jogi struktúrákat, amelyek teljesítik az irányelvben foglalt feltételeket.

Az így létrehozott „in-house” szervezetek, mintha az ajánlatkérő saját szervei lennének, saját eszközeik útján látják el a közfeladatokat, e tevékenységük során a közfeladat-ellátás szabadságának elve érvényesül.<sup>33</sup> Az „in-house” konstrukcióból jelenleg hiányzik egy objektív, az ajánlatkérők által nem befolyásolható alkalmazási feltétel. Az alapvető rendelkezésekből – és az EUB egyes megállapításaiából – eddig is levezethető volt e szabályozó, de természetéből adódóan nem tudott hatékonyan érvényesülni, az értelmezési különbségek teljesen más eredményekre vezethetnek. A közfeladat-ellátás szabadságára hivatkozva az ajánlatkérők – az EUB korábbi gyakorlatával összhangban – sikeresen elkerülhették a piaci szereplőket a beszerzési ügyleteikkel kapcsolatban. Ez a piaci verseny torzulását eredményezi, de a közbeszerzési jog, pontosabban az „in-house” szabályozás funkciója is meghiúsul.<sup>34</sup> Kizárólagosan sem az „in-house” konstrukció alkalmazása, sem a piacról történő beszerzés nem garantálja az említett célok elérését. A köz érdekében speciális szabályozást igénylő, kivételes beszerzési ügyletek megkövetelhetik, hogy bizonyos körülmények között az állam, vagyis az ajánlatkérő „hatóság” lássa ezeket el. Ahhoz, hogy az

<sup>31</sup> Az objektív szükségszerűségről, mint alkalmazási feltételről ld.: C-285/18. Irgita-ügyben hozott ítélet 21. pontja.

<sup>32</sup> Janssen, Willem A. – Bouwman, Gerrieke: Legislating societal value into Dutch public procurement law: symbolism or substance? In: Public Procurement Law Review, 2020/2. sz., 6. o.

<sup>33</sup> C-26/03. Stadt Halle-ügyben hozott ítélet.

<sup>34</sup> Böwer, Uwe: State-Owned Enterprises in Emerging Europe: The Good, the Bad, and the Ugly. Working Paper No. 17/221., International Monetary Fund, 2017. október 30., <https://bit.ly/3i5aBYs>. (Letöltve: 2020.10.06.) 8. o.

ajánlatkérő „hatóságok” optimálisan működhessenek, elengedhetetlen egy, a kivételességet és a szükségszerűséget biztosító kritérium, amely képes összehangolni a piaci és a saját eszközök igénybevételével történő közfeladat-ellátást a közbeszerzési jogon belül. Ez az „összehangolás” kétségkívül korlátozza a tagállamok diszkrecionalitását, és a mérleget a piaci szereplők javára billenti.

Az EUB 2009-ben, a C-480/06. sz. Hamburg-ügyben hozott ítéletben, többek között, megerősítette a közfeladat-ellátás szabadságát,<sup>35</sup> azonban e szabadság, valamint az „in-house” konstrukció alkalmazhatóságát annak objektív szükségszerűségéhez kötő kritérium bevezetése közötti ellentmondás csupán látszólagos. Annak ellenére, hogy ezt külön nem tartalmazza, a közfeladat-ellátás szabadságának elvét az uniós jogrend alapelveivel, funkciójával összhangban kell értelmezni. Az uniós jog egységes struktúrát alkot, amelynek egyik elemét sem lehet felhasználni egy másik elemnek a megkerülésére. A közfeladat-ellátás szabadsága sem korlátlan. A tagállamok nem hivatkozhatnak egy uniós alapelvre abból a célból, hogy kibúvót találjanak az Unióba való belépéssel vállaltak alól.

Az előbbi gondolatmenetet követve véleményem szerint az „in-house” konstrukció alkalmazásának objektív szükségszerűségét megkövetelő kritérium előírása a hatályos uniós jogot értelmezve is fellelhető, sőt a nemzeti jogokra is igaz ez az alapvető megközelítés. Például Magyarország esetében a hatékony és felelős közpénzfelhasználás elvéből<sup>36</sup> lehetne levezetni e követelményt. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy az uniós alapelvek alkalmazása nem elég hatékony.<sup>37</sup> A jogintézmények gyakorlati érvényesüléséhez elengedhetetlen

az elméleti kategóriák kifejezett megjelenítése a tételes jogban.

Az „in-house” konstrukció tagállami részletszabályai hatást gyakorolnak nemcsak az uniós kodifikációra, hanem az EUB ítélkezési gyakorlatára is, az „in-house” konstrukció uniós szabályozásának áttekintéséhez elengedhetetlen röviden kitérni a tagállami gyakorlatokra is.

2014-ben a tagállamok alapvetően ragaszkodtak az általuk követett korábbi gyakorlathoz, annak szabályozását csak kompromisszumok árán engedték át az Uniónak. A korábbi tiltakozások ellenére 2020-ra egyre több olyan tendencia figyelhető meg, amely ezekkel ellentétes irányba mutat. Az „in-house” feltételek meghatározása, illetve irányelvi elhelyezése már a 2014-es kodifikációt megelőzően is vita tárgyát képezte. Ahogy Perin és Casalini már 2014-ben kiemeli, a dán, az angol és az olasz jogok az irányelvek végleges szövegénél is korlátozóbb rendelkezéseket tartalmaztak.<sup>38</sup> A helyzet 2020-ra sem változott meg, sőt egyre korlátozóbb nemzeti szabályozások születtek.<sup>39</sup> A tagállamok cizelláltabb közpénzfelhasználási mechanizmusokat hoznak létre, amelyek a közbeszerzési szabályozásra is hatással vannak. Egyre gyakrabban visszatérnek az államháztartás kiterjedését tágító vállalat-, azaz a potenciális „in-house” szervezetalakítási gyakorlatot vitató nézetek. A közbeszerzési jog belső dogmatikai hiányosságai és az EUB gyakorlata önmagukban sem elég egyértelműek, így szinte ellehetetlenítik a tagállami gyakorlatok leendő hatásainak egyértelmű felmérését.<sup>40</sup> Az említett nehézségek ellenére viszont megállapítható, hogy a tagállamok sokkal részletesebb és kifinomultabb szabályozásra törekednek.<sup>41</sup>

<sup>35</sup> C-480/06. Hamburg-ügyben hozott ítélet 45. pont.

<sup>36</sup> Kbt. 2. § (4) bek.

<sup>37</sup> Kellerbauer, Manuel – Klamert, Marcus – Tomkin, Jonathan: *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford University Press, Oxford, 2019, 27. o.

<sup>38</sup> Perin – Casalini, 2014.

<sup>39</sup> A nemzeti jogrendszerek tendenciáiról ld. Janssen, Willem A.: *Swimming Against the Tide*. In: *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* 2019/3. sz., 145–155. o.

<sup>40</sup> Weltzien, Kurt: *Avoiding the Procurement Rules by Awarding Contracts to an In-House Entity: The Scope of the Procurement Directives in the Classical Sector*. In: *Public Procurement Law Review* 2005/5. sz., 255. o.

<sup>41</sup> Finnországban például az in-house esetköröket már értéküktől függően különböző kategóriákba sorolják. A finn jogról ld. Halonen, Kirsi-Maria: *The attempt to create flexibility and minimum regulation - transposition of Directive 2014/24 in Finland*. In: *Public Procurement Law Review*, 2019/5. sz., 218. o.

## Záró gondolatok

Az EUB ítélkezési gyakorlatának elmúlt két évtizedében az „in-house” konstrukciót, a kivételi köröket tágító tendencia uralkodott, azonban 2020-ra ezzel ellentétes gyakorlat is kezd kirajzolódni.

Az uniós jog hiányosságainak pótlásában az alapszerződések értelmezésére monopóliummal rendelkező EUB jogértelmezése meghatározó jelentőséggel bír. Az EUB biztosítja az uniós jog tiszteletben tartását,<sup>42</sup> továbbá döntéseinek összhangban kell állniuk az alapszerződésekkel.<sup>43</sup> Az alapszerződések által szabott korlátok között mégis az az általános tendencia figyelhető meg, hogy az EUB az eljárásai során az uniós elveket tágítja<sup>44</sup> – nem csak az „in-house” konstrukció vonatkozásában. A 2019-es C-285/18. sz. Irgita-ügyben hozott ítélet egyes részei azonban már az „in-house” esetkörök szűkítését hangsúlyozzák, míg a tíz évvel korábbi C-480/06. sz. Hamburg-ügyben hozott ítéletben a tágító tendencia, valamint a közfeladat-ellátás szabadságának megerősítése figyelhető meg. A hatáskör-átruházás kivételi körbe sorolásával<sup>45</sup> viszont az EUB tovább bővítette az ajánlatkérők lehetőségeit a közbeszerzési kötelezettség elkerülésére. Egy ítélet önmagában még nem elegendő egy tendencia megfordításához, de nem hanyagolható el, hogy az EUB 2019-es megjegyzése összhangban áll a fentebb kifejtett elméleti megközelítésekkel.

Az „in-house” tényállások alkalmazása, azaz a közszférán belüli beszerzések uniós joggal összhangban történő lefolytatása a hatályos szabályok szerint szükségessé teszi a 2014/24/EU irányelv 12. cikkének (vagy az egyéb közbeszerzési irányelvek releváns rendelkezéseinek), a 2014/24/EU irányelv (31)–(33) preambulum bekezdéseinek, valamint a fentebbi fejezetekben érintett EUB ítélkezési gyakorlatnak nemcsak az ismeretét, hanem azok együttes értelmezését is. 2019-re egyértelműen megfogalmazódott az igény az „in-house” konstrukció alkalmazási feltételeinek egységes megjelenítésére,<sup>46</sup> valamint a 2014/24/EU irányelv releváns cikkeinek módosítására. Az „in-house” tényállások alkalmazhatóságára vonatkozó feltételrendszer átlátható és relatíve egyszerű kidolgozása és kodifikációja a közbeszerzési irányelvekben nagymértékben növelhetné a közszférán belüli beszerzések hatékonyságát. Egyúttal – az Unió céljaira is tekintettel – lehetőség nyílna a jogalkotó számára, hogy egy, a jogbiztonság szempontjából is előnyös, világos és egyértelmű feltételrendszert biztosítsanak a jogalkalmazóknak.

<sup>42</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, OJ C 326, 26. 10. 2012., p. 13–390 (HU), ELI: <https://bit.ly/3xDuFrv>, (a továbbiakban: EUSZ), 19. cikk (1) bek.

<sup>43</sup> EUSZ 19. cikk (3) bek.

<sup>44</sup> Kellerbauer et al., 2019, 5. o.

<sup>45</sup> A hatáskör-átruházással kapcsolatban ld. C-386/11. sz. Piepenbrock-ügyben és C-51/15. Remondis-ügyben hozott ítélet.

<sup>46</sup> C-796/18. Köln-ügyben hozott ítélet 70. pont.

## Irodalomjegyzék

Bozzay Erika: In-house beszerzés. In: Dezső Attila (szerk.): Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához. Budapest, Wolters Kluwer, 2015, 373–397. o.

Böwer, Uwe: State-Owned Enterprises in Emerging Europe: The Good, the Bad, and the Ugly. Working Paper No. 17/221., International Monetary Fund, 2017. október 30., <https://bit.ly/3i5aBYs>.

(Letöltve: 2020.10.06.)

Ginter, Carri – Härginen, Kadri – Sorm, Mario: In-house transactions: lost in translation? In: Public Procurement Law Review, 2020/3. sz., 117–130. o.

Halonen, Kirsi-Maria: The attempt to create flexibility and minimum regulation - transposition of Directive 2014/24 in Finland. In: Public Procurement Law Review, 2019/5. sz., 214–228. o.

Janssen, Willem A. – Bouwman, Gerrieke: Legislating societal value into Dutch public procurement law: symbolism or substance? In: Public Procurement Law Review, 2020/2. sz., 91–102. o.

Janssen, Willem A.: Regulating the Pre-procurement Phase: Context and Perspectives. In: Thai, K.V. (szerk.):

International Public Procurement – Innovation and Knowledge Sharing, Springer, 2015, 221–235. o.

Janssen, Willem A.: Swimming Against the Tide. In: European Procurement & Public Private Partnership Law Review 2019/3. sz., 145–155. o.

Kellerbauer, Manuel – Klamert, Marcus – Tomkin, Jonathan: The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary. Oxford University Press, Oxford, 2019

Németh Anita: Közbeszerzési ajánlatkérők, közjogi szervezetek – I. In: Közbeszerzési jog, 2019/1. sz., 3–11. o.

Perin, Roberto Cavallo – Casalini, Dario: Organisation vs. Market in Purchasing Arrangements among Public Entities: The European Perspective” In: Part 10. Legal Issues in Public Procurement, 2014, Dublin, <https://bit.ly/3r4z9ou> (Letöltve: 2020.09.07.)

Weltzien, Kurt: Avoiding the Procurement Rules by Awarding Contracts to an In-House Entity: The Scope of the Procurement Directives in the Classical Sector. In: Public Procurement Law Review 2005/5. sz., 237–255. o.



KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG

# KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG

TESZÜNK ÉRTE, HOGY TISZTÁN LÁSSON

## A szerződési szabadság korlátai a közbeszerzési szerződéseknél, különös tekintettel a szerződések módosításának problematikájára

„Nincs szabály kivétel nélkül”

(Anton Pavlovics Csehov)

## Restrictions on freedom of contract in public procurement contracts, in particular regard to the problem of amending contracts

There are no rules without exception.

(Anton Pavlovics Csehov)

**Kovács-Fegyverneki Nelli**

DOI: 10.37371/KEP.2021.7.8

Címszavak: közbeszerzés, szerződéskötés, szerződési szabadság, szerződésmódosítás, közbeszerzési szerződés

### Absztrakt

A felek autonómiája a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés esetében, a polgári jogi szerződéshez képest korlátokkal érvényesül. Ez mind a szerződés megkötése, mind annak módosítása során érvényre jut. A közpénzek felelős felhasználása, és a verseny tisztaságának megőrzése érdekében a közbeszerzési törvény olyan normákat rendel alkalmazni, melyek elősegítik, hogy a versenyztetés szabályai ne legyenek megkerülhetőek, valamint a közpénzek felhasználói ne mentesüljenek az eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól. Jelen írás témája a szerződési szabadság korlátai a közbeszerzési szerződéseknél, kiemelten foglalkozom a közbeszerzési szerződések módosításának lehetőségeivel, figyelemmel a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatára.

### Abstract

The autonomy of the parties applies in the case of a contract concluded as a result of a public procurement procedure, with restrictions compared to a civil law contract. This applies both when the contract is concluded and when it is amended. In order to use public funds responsibly and to maintain fair competition, the Public Procurement Act provides for the application of standards that help ensure that tendering rules are not circumvented and that users of public funds are not exempted from the obligation to conduct the public procurement procedure. The topic of this paper is the limitations of contractual freedom in public contracts, I focus on the possibilities of amending public contracts, taking into account the practice of the Public Procurement Arbitration Committee.

### Bevezetés

A dolgozatomban a közbeszerzési jog, valamint a szerződések jogának, mint két halmaznak a közösen megalkotott metszetével foglalkozom. Ez a metszet a közbeszerzési szerződés.

### A közbeszerzési szerződés

*A szerződés fogalmának meghatározása*

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:58. § szerint: „a szerződés a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére.”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ptk. 6:58. §.



A közbeszerzési szerződés uniós jogi fogalma a 2014/24 EU irányelv (a továbbiakban: Irányelv) 2. cikk (1) bekezdés 5. pontban található: „egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya építési beruházás kivitelezése, áru szállítása vagy szolgáltatás nyújtása”.<sup>2</sup>

A 2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről (a továbbiakban: Kbt.), a 3. § 24. pontban definiálja a közbeszerzési szerződés fogalmát: „ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszterhes szerződés”.<sup>3</sup>

A közbeszerzési szerződés a közbeszerzési eljárás eredményeképpen kötött visszterhes polgári jogi szerződés.

#### ***A közbeszerzési szerződés besorolása a szerződések rendszerébe***

A jogrendszer Ulpianusi klasszikus felosztását tekintve a közbeszerzési jog sem a közjog, sem a magánjog területébe nem sorolható be. Keresztülfekvő jogág, mivel a közbeszerzési eljárás közjogi jellegű, a szerződésekre vonatkozó anyagi jogi normák azonban főként polgári jogi jellegűek.

A Ptk. nem tartalmazza a nevesített szerződések között a közbeszerzési szerződéseket, a szabályozásra a Kbt. előírásai az irányadók. A közbeszerzési szerződés egyes szerződésnek tekinthető, tekintettel a Kbt. 2. § (8) bekezdésben foglaltakra.

#### **Szerződéskötés**

A polgári jogi szerződésre a felek magánautonómiája jellemző, a Ptk. a szerződésekre alapvetően diszpozitív szabályokat tartalmaz, ha a Ptk. az eltérést nem tiltja. A Kbt. ezzel szemben számos kógens rendelkezést tartalmaz a szerződés tartalmával és megkötésével kapcsolatban. A közbeszerzési szerződés sajátossága a szerződéskötést megelőző versenyeztetési eljárás, így itt a Ptk. szerződéskötési szabadság alapelve csak korlátozottan érvényesül. A szerződés egyik alanya, jogosultja az állam, a közpénzekkel való gazdálkodás okán, míg vele szemben a kötelezett az a személy, aki a

megelőző versenyeztetési eljárás során, mint nyertes ajánlattevő kihirdetésre került.

A szerződéskötés, versenyeztetési eljárás eredményeképpen jön létre, melyet a Ptk. is szabályoz (Hatodik könyv, V. cím XIV. Fejezet). A közbeszerzési eljárás azonban a Ptk. hatálya alá nem tartozó eljárás, mivel ez a Kbt. által kógens módon szabályozott, sajátos versenyeztetési eljárás. Ebben az esetben a lex specialis a Kbt., a Ptk., a lex generalis, ami mögöttes szabályként érvényesül. A törvény hatálya alá tartozó közpénzekkel gazdálkodó alanyok számára az eljárás alkalmazása kötelező, annak jogtalan mellőzésével kötött szerződés semmis. A Ptk. szerinti versenyeztetési eljárás, a Kbt. hatálya alá nem tartozó személyeknek ad lehetőséget, hogy saját gazdasági tevékenységük során pályázattal válasszák ki a szerződő partnerüket.

A Kbt. alapvető célja a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése. A Kbt. tételes szabályain felül ennek alapvető szintű követelményét is tartalmazza. Bár a közbeszerzési eljárási szakasz lezárultával a folyamat egy alapvetően polgári jogi meghatározottságú szakaszba lép, azonban a közbeszerzések szerződéses szakaszában sem érvényesül a polgári jog diszpozitivitása. Az ajánlatkérő beszerzési igényét nem alakíthatja ki úgy, hogy indokolatlanul kizárja a verseny lehetőségét.

#### **A szerződési szabadság korlátai**

A szerződés tartalma a felek jogait és kötelezettségeit foglalja magába, ezekhez a szerződéses jogviszonyokhoz joghatás járul. A szerződés megkötésével, kötelmi jogi igény keletkezik a szolgáltatás teljesítésére, valamint annak követelésére.

A közbeszerzési szerződések esetében, a Ptk.-ban lefektetett szerződési alapelvek tekintetében a Kbt. differenciál, a nyertes ajánlattevővel való szerződéskötési kötelezettség, a közpénzek ésszerű és átlátható felhasználása, valamint a széles körű nyilvános ellenőrizhetőség megteremtése érdekében.

<sup>2</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/24/EU IRÁNYELVE, (2014. február 26.), a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg) (EUR-Lex - 32014L0024 - EN - EUR-Lex (europa.eu)) letöltés ideje: 2019.08.01.

<sup>3</sup> Kbt, 3. § 24. pont.

A közbeszerzési eljárás során az ajánlatkérő a beérkezett ajánlatokat elbírálja, és az ajánlati felhívásban közölt szempontrendszer alapján kiválasztja az összességében legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevőt, akit nyertesként kihirdet, majd a közbeszerzési szerződést írásban megkötöti. Ez a mozzanat a versenyeztetési eljárás célja és eredménye, és egyben a Ptk. szerinti szerződési szabadság egyik Kbt. szerinti speciális korlátozása, mert az ajánlatkérő, a jogosult, nem jelölheti ki szabadon a másik szerződő felet. Az ajánlatkérő, csak arra jogosult, hogy meghatározza a nyertes kiválasztásának jogi, gazdasági és pénzügyi, valamint műszaki szempontjait.<sup>4</sup> Az ajánlattevő szabadon dönthet arról, hogy kíván-e az ajánlatkérő által megadott feltételek és szempontok szerint versenyezni.

Az eljárásban való részvétel szerződéskötési kötelezettséget keletkeztet mindkét fél részére. Ugyanakkor a Kbt. szűk körben feloldja ezt a kötelezettséget.

A Kbt. nem rendelkezik arról, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeképpen létrejövő szerződést mikor kell megkötöni, csupán arról, hogy mikor nem lehet. Ez a moratórium időszaka, a közbeszerzési szerződések egyik sajátossága.

A szerződés típusát az ajánlatkérő határozza meg; ajánlattevő ebben az esetben is csak annyiban mérlegelhet, hogy elfogadja-e ezt, pályázik, vagy sem.

A közbeszerzési szerződés tartalmát tekintve sem érvényesül a felek autonómiája. A Kbt. hatálya alá tartozó ajánlatkérő számára a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó jogszabályok számos kógens rendelkezést tartalmaznak. Az ajánlattevő köteles elfogadni a szerződéses feltételeket, ajánlati kötöttsége az ajánlattételi határidő lejártával kezdődik. A Kbt. 131. § (9) bekezdésben meghatározott kivételektől eltekintve, az ajánlat érvénytelenségét vonja maga után a benyújtott ajánlattól való eltérés. Az ajánlattevő a szerződés tartalmának meghatározása során semmilyen szerephez nem jut.

A konszenzus elve a közbeszerzési szerződés esetében úgy érvényesül, hogy a felhívás, és a dokumentáció, valamint a nyertes ajánlattevő ajánlatának tartalma összhangban van, tekintettel arra, hogy a szerződési szabadság elve ebben az esetben is korlátozott.

### A közbeszerzési eljárás eredményeképpen kötött szerződés sajátosságai

A közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötendő szerződés sajátos formája a gazdasági életben használatos szerződéseknek; egyik jellemzője a korlátozott szerződési szabadság, míg másik meghatározó ismérve, hogy a közbeszerzési eljárás egy közjogi jellegű cselekmény, míg az ez alapján megkötött szerződés, a szerződők szempontjából magánjogi jogviszonynak tekinthető. A szerződés ezért atipikus jellemzőkkel bír.

A szerződés teljesítése szempontjából a Ptk. és a Kbt. eltérő rendelkezéseket tartalmaz. Azon előírásokat rögzíti a Kbt. az Ötödik rész, XX. fejezetben, amelyeket a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános előírásokhoz képest eltérően szabályoz. A Kbt.-ben található meg azok a rendelkezések, amelyek a szerződések bizonyos tartalmi elemeit kógens jelleggel meghatározzák, így korlátozva a szerződési szabadságot a tartalomra vonatkozóan.

### A szerződés módosítása

A szerződésmódosítás általánosságban egy olyan jogi aktus, ahol a szerződő felek egybehangzó nyilatkozata alapján, a szerződés egyes részei módosulnak, míg a szerződés többi része változatlanul marad hatályban.<sup>5</sup>

A Ptk. és Kbt., lex generalis - lex specialis sajátos viszonya miatt a szerződésmódosítás általános szabályai a közbeszerzési szerződéseknel korlátozott szabadsággal alkalmazhatóak.

A módosítás a szerződés bármely elemére kiterjedhet egy polgári jogi szerződés esetében. A Kbt. vonatkozó részében nem találunk rendelkezéseket arra az esetre, ha szerződő felek személye változik, ez a Kbt. szerint nem szerződésmódosítási kérdés. A nyertes ajánlattevőként szerződő fél megváltoztatására szigorú kritériumokat állít fel a Kbt. 139. § (1) bekezdése, ezen kívül csak új közbeszerzési eljárás eredményeként változhat. A jogviszony egyéb elemeinek, a jogviszony tartalmának változására a Kbt. 141. § rendelkezéseit kell alkalmazni. Az ajánlatkérőként szerződő fél személyében

<sup>4</sup> Kbt. 131. §.

<sup>5</sup> Dr. Boros Anita – Dr. Juhász Péter – Dr. Lantos Ottó – Dr. Tátrai Tünde: A közbeszerzés alapjai, Complex, 2013, 202-203.o.

bekövetkező jogutódlás nem irányulhat a Kbt. alkalmazásának megkerülésére.<sup>6,7</sup>

A szerződő felek személyén túl, a közbeszerzési szerződésben ugyanúgy módosulhat a szerződés értéke, időtartama, azonban ezek változásának szükséges, de nem elégséges feltétele a felek konszenzusa. Elengedhetetlen, hogy ezen változások megfeleljenek a Kbt.-ben lefektetett feltételeknek.

#### *A szerződésmódosítás általános szabályai<sup>8</sup>*

A szerződő felek törekednek arra, hogy a megállapodás eredeti tartalmával alkalmas legyen a teljesítés teljes tartamára, de előfordulhat a feleken kívül álló, vagy a köztük fennálló viszonyban olyan változás, mely megalapozza a kontraktus feltételeinek változását. Így beszélhetünk a szerződés módosulásáról, vagy módosításáról. A felek egyező akaratából létrejövő változás a szerződés módosítása, míg a szerződés akkor módosul, ha azt a felek akaratán kívül álló, külső körülmények eredményezik. Ezek olyan jogi tények, amelyek automatikusan, a szerződést, annak valamely lényeges elemében megváltoztatják. Ezesetben ajánlatkérő már a közbeszerzési eljárás során a szerződésbe illesztette azt a feltételrendszert, amely rögzíti, hogy a jövőben bekövetkező esemény beálltakor a szerződés érintett rendelkezései miként változnak.

A Ptk. értelmében a szerződés egyrészt a felek akaratából, másrészt bíróság által módosítható. A szerződő felek lényegében a szerződés bármely tartalmi elemét megváltoztathatják közös megegyezéssel, még a felek személyét is.

#### *A szerződésmódosítás Kbt. szerinti speciális szabályai*

A közbeszerzési jog a szerződési szabadság korlátai mellett, versenyhelyzetet teremt, az eljárás tárgyának

megfelelő releváns piacon, beépítve az állam általi jogszabályi garanciákat. A jogalkotó feladata a versenyhelyzet és az esélyegyenlőség megteremtése mellett a piaci viszonyok, a pénzügyi viszonyok, a közpénzfelhasználás hatékonyságának figyelembevétele a szabályozás során.

A szerződések módosítását a Kbt. Ötödik Részében, a szerződésekkel kapcsolatos rendelkezések körében szabályozza a jogalkotó. A Kbt. 141. §-a tartalmazza a közbeszerzési szerződések módosítására vonatkozó előírásokat, azonban a Kbt. 2. § (8) bekezdésre figyelemmel a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni a közbeszerzési szerződésekre is, a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel. Ebben az esetben is elengedhetetlen a felek konszenzusa, azonban a felek általi szerződésmódosítás törvényi korlátokba ütközhet. Ilyen, hogy létezik-e olyan körülmény, amely okán új közbeszerzési eljárás megindítására vonatkozó kötelezettség keletkezik.<sup>9,10</sup>

A közbeszerzési szerződés is kizárólag a szerződés időbeli hatályának fennállása alatt módosítható, a megszűnt, vagy hatályát veszett szerződés nem módosítható.<sup>11</sup> Ez alól a szavatossági, jótállási és kártérítési kérdések jelentenek kivételt.

A szerződés a Kbt. 141. §-ában foglalt eseteken kívül csak új közbeszerzési eljárás eredményeként módosítható. A Kbt. nem a szerződésmódosítás korlátait rögzíti, hanem azokat az eseteket tartalmazza, amelyek fennállásakor a szerződés jogszerűen módosítható. Amennyiben a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, a módosítás a 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis. Ezek közül elegendő, ha a módosítás jogszerűsége egy jogalap feltételeinek megfelel, azonban ezzel ellentétes KDB határozat is született.<sup>12,13</sup>

<sup>6</sup> dr. Bana-Nagy Adrienn – dr. Magyar Zsuzsanna: A szerződési szabadság korlátai a közbeszerzési szerződéseknél, különös tekintettel a szerződések módosítására (<https://bit.ly/36xS5m9>) letöltés ideje: 2020.09.04., 16-31. o.

<sup>7</sup> Kbt. 139. §.

<sup>8</sup> Ptk. 6:191-6:192. §.

<sup>9</sup> Kbt. ÖTÖDIK RÉSZ

<sup>10</sup> A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG ÚTMUTATÓJA

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről (KÉ. 2019. évi 106. szám; 2019. június 4.).

<sup>11</sup> Példa: Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: KDB) D.146/11/2010. és D.260/6/2013. számú határozata.

<sup>12</sup> Kommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez, Szerkesztette: Dezső Attila (jogtár)

<sup>13</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/24/EU IRÁNYELVE, (2014. február 26.), a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg) (EUR-Lex - 32014L0024 - EN - EUR-Lex (europa.eu)) letöltés ideje: 2019.08.01.

A szerződésmódosítás jogalapjai három nagy csoportba sorolhatóak:

1. „de minimis” szabály
2. meghatározott körülmények fennállása
3. nem lényeges módosítás

„de minimis” szabály

A Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti feltételek teljesülése esetén a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható. Ez a „de minimis” szabály, amely az értékbeni változások vizsgálatát írja elő. A felsorolt feltételek konjunktív kapcsolatban állnak, bármelyik törvényi feltétel hiánya önmagában megalapozza a jogsértést. A szerződésmódosítás ellenérték csökkenés miatt is bekövetkezhet.

Ezt a lehetőséget arra a szerződésmódosításra lehet alkalmazni, amely

- a szerződés értékének változásával jár,
- a szerződéses jogviszony több elemét érintő módosítás esetén a módosítás azon elemeire, amelyek az érték változásával összefüggnek.

Ez a szabály nem alkalmazható a szerződésmódosításra akkor, ha a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő olyan szabályok szerint indította meg, amelyek nem lettek volna jogszerűen alkalmazhatóak, ha az ajánlatkérő az eljárás becsült értékét a szerződésmódosítást követő értékét figyelembe véve határozta volna meg. Több módosítás esetén azok összértékét kell figyelembe venni.

Az Irányelv szerint, a szerződés általános jellegét megváltoztatja, ha a megvalósítandó, illetve beszerzendő építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat valami mással helyettesítik, vagy alapvetően megváltoztatják a beszerzés fajtáját.

A Kbt. ezzel a rendelkezéssel teremti meg a piaci szereplők közbeszerzési eljárásokban biztosítandó esélyegyenlőségét, a tisztességes piaci verseny elvének érvényesítését, mert kizárja az olyan szerződésmódosításokat, amelyek azt eredményeznék, hogy az eljárásban más nyertes ajánlattevő kiválasztására került volna sor, az eredeti pályázati feltételek, az utóbbi

szerződésmódosítás miatt bekövetkező megváltoztatása esetén.<sup>14</sup>

*Meghatározott körülmények fennállása*

A Kbt. 141. § (4) bekezdése értelmében a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat; a hangsúly, az adott jogalapban meghatározott körülmények vizsgálatán van.

*141. § (4) bekezdés a) pont*

A Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjában szereplő eset a szerződés módosulása, mert az előre jelzett körülmények bekövetkezésekor a szerződés, az előre rögzített módon automatikusan módosul.

Erre megfelelő példa egy tartalékkerettel rendelkező szerződés. Az ezen túli „áremelkedés” esetén a szerződés módosítása válik szükségessé, amely csak a Kbt. 141. §-ának egyéb jogalapja fennállásakor lehet jogszerű.

*141. § (4) bekezdés b) pont*

A Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontban szereplő feltételek konjunktív kapcsolatban állnak. Az eredeti szerződő féltől, a nyertes ajánlattevőtől további építési munkák, szolgáltatás vagy áruk beszerzése szükséges, amelyek nem szerepeltek az eredeti szerződésben, amennyiben a szerződő fél személyének változása nem megvalósítható gazdasági vagy műszaki okból, különösen az eredeti szerződéssel beszerzett, meglévő berendezésekkel, szolgáltatásokkal vagy létesítményekkel való felcserélhetőség vagy együttműködés miatt, és az ajánlatkérő számára jelentős hátránnyal vagy a költségek megsokszorozódásával járna. Az ellenérték növekedése (több módosítás esetén azok együttes nettó értéke) nem haladhatja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ebben az esetben nem követelmény az előreláthatóság.<sup>15</sup>

Van egy olyan momentum a két jogeset tekintetében, amelyben látható a Döntőbizottság gyakorlatának változása. A KDB D.283/30/2017. számú határozatában leszögezte, hogy az Irányelvben meghatározott bármely esetben, ha azok közül bármelyik fennáll, a felek szabadon módosíthatják a közbeszerzési szerződést új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül. Ugyanez

<sup>14</sup> Példa: KDB D.283/30/2017., és a D.62/14/2017. számú határozata.

<sup>15</sup> Példa: KDB D.19/8/2015., és a D.25/7/2017. számú határozata.

szerepel a Közbeszerzési Hatóság Útmutatójában is. A Kbt.-ben meghatározott jogalapok fennállta ténykérdés, az nem függ attól, hogy az ajánlatkérő azt helyesen állapítja-e meg. Ugyanezt az álláspontot követi a KDB D.223/19/2018. számú határozata is.

Ezzel szemben a KDB D.25/7/2017. számú határozatában másként vélekedik. Leszögezte, hogy ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja alapján módosította a szerződést, így a Döntőbizottság csak azt vizsgálhatta, hogy az ajánlatkérő a hivatkozásban meghatározott feltételek teljesülésével, jogszerűen módosította-e a szerződést, és a hivatalbóli kezdeményező kezdeményezése is erre irányult. A Döntőbizottság vizsgálata arra nem terjedhetett ki, hogy a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának megfelelt-e, hiszen az ajánlatkérő nem ezen jogszabályhely alapján módosította a szerződést, még akkor sem, ha a Döntőbizottsághoz intézett beadványában, már kifejtette azon álláspontját, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának megfelelt a szerződésmódosítás.

A KDB D.561/17/2017. számú határozatában e körben rögzítette továbbá, hogy a módosítási feltétel és a tényállás egybevetése az ajánlatkérő feladata. A jogorvoslati eljárás keretében ugyan a Döntőbizottságnak tényállás tisztázási kötelezettsége van, de ez nem jelenti azt, hogy a felek hivatkozása hiányában az összes szerződéses feltételt hivatalból vizsgálnia kellene. Azon szerződés módosítási feltétel esetén, melynek fennálltára a felek maguk sem hivatkoznak, annak fennálltát vizsgálni nem kell, hisz a felek nyilatkozatának hiányában az akként értékelendő, hogy az nem vitatottan nem áll fenn.

A KDB határozataiban megfogalmazott jogalkalmazói jogértelmezései, csak az adott ügyre vonatkozó kötelező döntést tartalmazzák, a Döntőbizottság az ügyre vonatkoztatott jogértelmezését. Ezek a gyakorlat számára fontos iránymutatásként szolgálhatnak.

#### 141. § (4) bekezdés c) pont

A Kbt. miniszteri indokolása a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját emeli ki, mint a pótmunka új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, szerződésmódosítás útján történő megrendelésének lehetséges módját. A Ptk.

6:244. § definiálja a többletmunkát, valamint a pótmunkát.

Ezesetben, már követelmény az előreláthatóság vizsgálata. A szerződés módosítása akkor megengedhető, ha az azt indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem volt tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondossággal mellett, a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott. A módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét, valamint az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. A szerződés általános jellegének megváltozását eredményezheti, ha a szerződés fő tárgya megváltozik például kivitelezés helyett kivitelezés és tervezés, vagy a szerződéses konstrukció megváltozik például szerződés típusa átalánydíjas helyett tételes elszámolású, nem utolsó sorban, ha a szerződéssel létrehozandó eredmény megváltozik. Ezek konjunktív feltételek. Ezen pont szerint lehet továbbá módosítani a szerződéses határidőt is.<sup>16</sup>

Építési beruházás esetében gyakran nehéz elkülöníteni egymástól a többletmunka, és a pótmunka megrendelését, illetve a műszaki megoldás változását, ugyanis a műszaki megoldás változása gyakran együtt jár többletmunka vagy pótmunka megrendeléssel is. Eddigi tapasztalatom szerint, a gyakorlatban legtöbbször a műszaki megoldás változását is szerződésmódosítás keretében kezelik. A műszaki megoldás változásáról akkor beszélünk, amikor egy, a szerződésben szereplő feladatot a felek másképpen, más módszerrel kívánnak megvalósítani, azonban a feladat végeredménye, végcélja tekintetében nincs változás. A műszaki megoldás változása esetén mindig azt kell mérlegelni, hogy az nem valósít-e meg mégis újabb beszerzési igényt.

A D.277/15/2010. számú határozatban szereplő jogeset egy érdekes gyakorlati problémát illusztrál. Az építési beruházások esetében sokszor előfordul, hogy egymásra épülő, egymást kiegészítő projektek, időben nem a megfelelő ütemezéssel készülnek el. Ez az esetek nagy részében nem feltétlenül az ajánlatkérők hibája. A tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek vagy a tulajdonosok a beszerzési igényüket egy időben határozzák meg, de több közbeszerzési eljárást folytatnak le, az elkészült művek pedig kiegészítik egymást, vagy egymásra épülnek. Optimális esetben. Ha a körülmények nem

<sup>16</sup> Példa: KDB D.590/7/2009., D.181/12/2014., D.71/8/2017., D.228/9/2008., D.130/12/2010., D.277/15/2010., D.561/17/2017. és a D.282/15/2010. számú határozata.

optimálisak, egyik-másik eljárás megakad, például eredménytelenül zárul. Jobb esetben csak elhúzódik, mert például több kiegészítő tájékoztatást kérnek ajánlattevők, esetleg az ajánlattevők kérdései nyomán derül fény egy-egy tervezési hibára, vagy nem jól funkcionáló részre, amelyet az ajánlattételi határidőt megelőzően orvosolni kell; vagy jogorvoslati kérelmek miatt húzódik el a szerződéskötés, esetleg más okok miatt. Itt a biztosítóberendezési projekt volt „lemeradva” a „pálya” mögött. A vasút veszélyes üzem, működését szigorú utasítások szabályozzák, megfelelően kiépített biztosítóberendezés nélkül a vasúti pálya csak csökkentett paraméterekkel (sebesség, állomástávolságú vonatkövetés, stb.) használható. Gazdaságilag, sok pénz és sok idő ráfordítása után, veszteség keletkezik, mert nem használhatja az utazóközönség, a bevétel elmarad, a mű amortizálódik. A KDB sem vitatta, hogy műszakilag szükséges volt elvégezni a birtokbavétel és a biztonságos használat érdekében egy elégséges szintű biztosítóberendezési átalakítást, de ezzel a kérelmezett megsértette a szerződésmódosításra vonatkozó rendelkezéseket. Ebben az esetben mi lehet a jó megoldás? Ami jogszerű eljárás a kérelmezett részéről, ami időben sem befolyásolja a munkák átadását? Hiszen ez a körülmény a vállalkozónak is előre nem látható volt, ő nem szerződött ezen munkák elvégzésére, joggal számíthatott rá, hogy a kérdéses projekt is elkészül. A biztosítóberendezés átalakítása a projekt valamelyik szakaszában megakadt, a kapcsolódó projekt közben befejeződött, egy kiegészítő közbeszerzési eljárás időbe telik, a vállalkozó pedig rajta kívül álló okok miatt nem tudja átadni a munkáját, a késedelembe esés jogkövetkezményével kell számolnia... Elgondolkodtató.

A szerződés általános jellegének megváltozására ad példát a KDB D.32/6/2017. számú határozata.

#### *Nem lényeges módosítás*

A Kbt. 141. § (6) bekezdésben szabályozott esetben, a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges.

A Kbt. tételesen határozza meg, mi tekinthető lényeges módosításnak. A feltételek kapcsolata nem konjunktív, azok bármelyikének fennállása esetén a szerződés módosítása lényeges, az előre nem láthatóság vizsgálata nem szükséges.

A szabályozás lényege, hogy ne legyen indokolatlan akadálya az olyan módosításoknak, amelyek nem érintik az ajánlattevők közötti versenyt, másrészt, hogy ne kerülhessen sor a szerződés lényeges elemeinek módosítására, és az eredeti szerződésben nem szereplő feladat megvalósítására.

Minden olyan módosítást, amely a szerződés megkötését célzó közbeszerzési eljárás kimenetelét, mint a potenciális ajánlattevői kör kibővülését, a nyertes személyének megváltozását, a szerződés fő tárgyának mennyiségi kibővítését, a szerződés gazdasági egyensúlyának változását jelentős mértékben befolyásolhatja, olyan, a körülményekben beállt változásnak kell tekinteni, amelyek lényeges szerződésmódosításnak minősülnek. Egy szerződés gazdasági egyensúlyán a felek jogainak és kötelezettségeinek egyensúlyát kell érteni. A szerződés gazdasági egyensúlyának megváltoztatását mindig a szerződéskötés kori állapothoz kell viszonyítani.

#### *141. § (6) bekezdés a) pont*

A Kbt. 141. § (6) bekezdés a) ponttal az olyan jellegű szerződésmódosítás ellentétes, amely a szerződés egyéb elemeinek változatlanul hagyása mellett a szerződés időbeli hatályát terjeszti ki, mivel ez más árkalkulációt indokolhatott volna ajánlattevők részéről, így esetlegesen más ajánlattevők is tehettek volna ajánlatot, azon eljárástípusoknál, ahol nem az ajánlatkérő felkérésére nyújtanak a kiválasztott ajánlattevők ajánlatot. A szerződés módosítása akkor is jelentős, ha annak következtében a szerződés átalánydíjasból tételes elszámolásúvá, illetve tételes elszámolásúból átalánydíjassá válik.<sup>17</sup>

#### *141. § (6) bekezdés b) pont*

A Kbt. 141. § (6) bekezdés b) pontja tekintetében az Európai Bíróság szerint a szerződés gazdasági egyensúlyának a nyertes ajánlattevő javára történő megváltoztatása a szerződésmódosítás lehetőségét kizáró lényeges szerződésmódosításnak minősül, ha azt az eredeti szerződésben nem kötötték ki. Az ajánlati ár emelkedése, ha ahhoz tényleges szolgáltatás is kapcsolódik nem minősül a szerződés gazdasági egyensúlya nyertes ajánlattevő javára történő megváltoztatásának, ugyanúgy, ha a műszaki tartalom csökkenéséhez az

<sup>17</sup> Példa: KDB D.219/10/2014., D.223/19/2018. és a D.235/10/2015. számú határozata.

ellenszolgáltatás arányos módosítása is kapcsolódik nem változik meg a gazdasági egyensúly.

A KDB D.361/10/2014. számú határozatában részletesen kifejtette, hogyan értelmezendő a gazdasági egyensúlyra vonatkozó rendelkezés. A gazdasági egyensúly azt jelenti, hogy a szolgáltatásért megfelelő arányú ellenszolgáltatás jár. Ide tartozik az áron kívül, a szerződéshez kapcsolódó valamennyi mellékkötelezettség, továbbá költség, díj, járulék, illeték. A gazdasági egyensúlyhoz valamennyi tényező együttes arányos egyensúlya szükséges. Amennyiben ezen tényezők közül bármelyik indokolatlanul az ajánlattevő számára kedvező irányba tér el és a szerződés szerint kikötött szolgáltatásért a módosítás alapján magasabb ellenszolgáltatás jár, vagy az ajánlatkérő valamely más tényezőt csökkent, elenged, átvállal, akkor fennáll a lehetőség a szerződés gazdasági egyensúlyának a torzítására.<sup>18</sup>

#### 141. § (6) bekezdés c) pont

A Kbt. 141. § (6) bekezdésének c) pontja alapján lényeges az a szerződésmódosítás, amely a szerződés tárgyát az eredeti szerződéses szolgáltatáshoz képest jelentős, új elemre terjeszti ki, mert ebben az esetben olyan lényeges szerződésmódosításról beszélhetünk, amely új közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettségét jelenti.

Amennyiben a közbeszerzési eljárás feltételrendszerében, a közbeszerzési dokumentumokban egyáltalán nem szerepelt az eredeti kötelezettségekhez képest új, időközben szükségessé váló beszerzés, akkor új elemről kell beszélni.<sup>19</sup>

#### Szóbeli megállapodások

A szerződésmódosítás megítélése tartalmi kérdés, tehát függetlenül attól, hogy a felek hogyan nevezik, amennyiben a dokumentum a szerződéses feltételeket módosítja, pontosítja, azt szerződésmódosításnak kell tekinteni.

A kötelemények és módosításuk létrejöttéhez polgári jogi értelemben a felek közötti konszenzus szükséges, ez pedig megvalósul akkor, ha a felek a műszaki tartalom

változásában ténylegesen megállapodnak. Ebben az esetben ugyanakkor a felek a szerződést is módosítják, függetlenül attól, hogy a formakényszert megtartották-e. Ez látható a D.24/22/2017., D.356/11/2018., D.357/8/2018., D.362/8/2018. és D.371/19/2018. számú határozatokból.

A KDB több esetben kifejtett álláspontja, hogy a Döntőbizottság tartalmilag szerződésmódosításként értékelte azokat az eseteket, ahol a szerződés külön, írásbeli módosítása nem történt meg, de a szerződő felek akarategységben eltértek a szerződésben foglaltaktól, és az ügylet teljesezésbe ment.

#### Folyamatosan fennálló beszerzési igény

Külön kiemelendők azok az esetek, ahol folyamatosan fennálló beszerzési igénnyel rendelkező ajánlatkérők, az alapszerződések esetében eszközölt szerződésmódosításainak indokaként az elhúzó vagy eredménytelen közbeszerzési eljárásokra hivatkoznak.

A KDB álláspontja szerint a feladatellátás folyamatosságának biztosítása érdekében indított új közbeszerzési eljárás esetleges eredménytelenségével az ajánlatkérőnek kellő körültekintés mellett számolnia kell, nem tekinthető előre nem látható körülménynek, ha a folyamatos szolgáltatás nyújtására irányuló határozott idejű közbeszerzési szerződés lejártát követően indított újabb közbeszerzési eljárás elhúzó vagy eredménytelenül zárult. Azonban ezzel ellentétes döntés is született, mint a D.185/11/2017. számú határozat esete.<sup>20</sup>

#### Semmisség

A Ptk. 6:95. § tartalmazza, hogy a jogszabályba ütköző szerződés semmis.<sup>21</sup>

A szerződés, a Kbt. 141. § (8) bekezdés értelmében, csak új közbeszerzési eljárás eredményeként módosítható. A Kbt. 137. § (1) bekezdés a-c) pont alapján a közbeszerzés jogtalan mellőzésével kötött szerződések, a szerződéskötési moratórium megsértésével kötött megállapodások, valamint a jogellenesen alkalmazott hirdetmény

<sup>18</sup> Példa: KDB D.185/11/2017., D.24/22/2017., D.356/11/2018., D.357/8/2018. és a D.362/8/2018. számú határozata.

<sup>19</sup> Példa: KDB D.282/15/2010., D.86/9/2017., D.180/9/2013., D.45/9/2013., és a D.277/15/2010. számú határozat.

<sup>20</sup> Példa: D.996/2/2016., D.553/8/2019. és D.260/6/2013. számú határozat.

<sup>21</sup> Ptk. HATODIK KÖNYV, MÁSODIK RÉSZ, VI. CÍM, XIX. Fejezet.

nélküli tárgyalásos eljárások eredményeképpen megkötött szerződések semmiesek. <sup>22,23,24,25,26</sup>

A Kbt. 142. § (3) bekezdés alapján semmis a szerződés módosítása, ha arra irányul, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő felet mentesítsék az olyan szerződésszegés és annak jogkövetkezményei (ide nem értve a felmondás vagy elállás jogának gyakorlását) alkalmazása alól, amelyért felelős, vagy amely arra irányul, hogy az ajánlatkérő átvállaljon a nyertes ajánlattevőt terhelő többletmunkaköltségeket vagy indokolatlanul egyéb, a szerződés alapján a nyertes ajánlattevőt terhelő kockázatokat. De a Kbt. 137. § (2) bekezdése tartalmaz egy kivételes, szűk körben alkalmazható engedményt a semmisség vonatkozásában. <sup>27,28,29,30,31</sup>

Lényeges, hogy a Kbt. 143. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az ajánlatkérő a szerződést felmondhatja, vagy a Ptk.-ban foglaltak szerint a szerződéstől elállhat, ha feltétlenül szükséges a szerződés olyan lényeges módosítása, amely esetében a 141. § alapján új közbeszerzési eljárást kell lefolytatni.

A Kbt. 137. § (4) bekezdése leszögezi, hogy a Kbt. rendelkezései nem zárják ki a Ptk. 6:95. §-ának alkalmazását a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési el-

járással kapcsolatos jogszabályokba ütköző módon megkötött szerződés semmisségének megállapítására. A Kbt. 137. § (1) bekezdésben meghatározott eseteken kívül a közbeszerzési eljárás szabályainak megsértése abban az esetben eredményezi a szerződés érvénytelenségét, amennyiben az adott jogsértés súlyára és jellegére tekintettel a szerződés érvényessége a Kbt. céljaival és alapelveivel összeegyeztethetetlen (kivéve a szerződés tartalmi elemeit szabályozó rendelkezések). A bíróság hatásköre annak eldöntése, hogy a közbeszerzési eljárás során elkövetett közbeszerzési jogsértés a megkötött közbeszerzési szerződés semmisségét eredményezi vagy sem. <sup>32,33,34,35</sup>

Mindezeket túl, a közbeszerzési szerződésekre is vonatkoznak a Ptk.-ban meghatározott, az akarat, a jognyilatkozat, valamint a célzott joghatás hibája miatti érvénytelenségi okok.

Jelen esetben kérdés az, hogy az eljárás alatt elkövetett közbeszerzési jogsértés a közbeszerzési szerződés semmisségét eredményezheti-e? Erre nincs a joggyakorlatban egzakt válasz.

A BH2001.234, és BH2001.384. jogértelmezése szerint a pályázati eljárásokban elkövetett jogsértés nem hathat

<sup>22</sup> Kbt. ÖTÖDIK RÉSZ.

<sup>23</sup> A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG ÚTMUTATÓJA

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről (KÉ. 2019. évi 106. szám; 2019. június 4.).

<sup>24</sup> Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez.

<sup>25</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/24/EU IRÁNYELVE, (2014. február 26.), a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg) (EUR-Lex - 32014L0024 - EN - EUR-Lex (europa.eu)) letöltés ideje: 2019.08.01.

<sup>26</sup> Cser-Palkovics Tamás: A Kbt. és az új Ptk. viszonyrendszere (<https://bit.ly/3r2GSUa>) letöltés ideje: 2019.08.01.

<sup>27</sup> Kbt. ÖTÖDIK RÉSZ.

<sup>28</sup> A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG ÚTMUTATÓJA

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről (KÉ. 2019. évi 106. szám; 2019. június 4.).

<sup>29</sup> Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez.

<sup>30</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/24/EU IRÁNYELVE, (2014. február 26.), a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg) (EUR-Lex - 32014L0024 - EN - EUR-Lex (europa.eu)) letöltés ideje: 2019.08.01.

<sup>31</sup> Cser-Palkovics Tamás: A Kbt. és az új Ptk. viszonyrendszere (<https://bit.ly/3r2GSUa>) letöltés ideje: 2019.08.01.

<sup>32</sup> Kbt. ÖTÖDIK RÉSZ.

<sup>33</sup> A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG ÚTMUTATÓJA

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről (KÉ. 2019. évi 106. szám; 2019. június 4.).

<sup>34</sup> Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez.

<sup>35</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/24/EU IRÁNYELVE, (2014. február 26.), a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg) (EUR-Lex - 32014L0024 - EN - EUR-Lex (europa.eu)) letöltés ideje: 2019.08.01.



ki az annak eredményeképpen létrejövő szerződés érvényességére. Másik álláspontot követ a Szegedi Ítéltábla Gf.I.30.008/2009/4. ítélete; a bíróság a közbeszerzési eljárásban elkövetett jogsértés súlyától, jellegétől és természetétől tette függővé a közbeszerzési szerződés érvénytelenségét. De a közbeszerzési eljárásban elkövetett jogsértésre figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság Pfv. IX.21.222/2009/6. számú ítéletében megállapította a szerződés érvénytelenségét.

„A Kúria azt fejtette ki, hogy nincsen jogszabályi alapja annak, hogy a bíróság a szerződés semmisségének a megállapíthatóságát a közbeszerzési eljárásban elkövetett jogsértés jellegétől, súlyától tegye függővé. A bíróságnak mérlegelési jogköre nincs, kógensen le kell vonnia a polgári jogi jogkövetkezményt abban az esetben, ha a közbeszerzési eljárás során jogszabálysértés történt.”<sup>36</sup>

#### *Lehetetlen szolgáltatás*

A polgári jog szerint, ha a szerződés lehetetlen szolgáltatásra irányul, akkor semmis, viszont a Ptk. 6:111. § alkalmazásával visszamenő hatállyal érvényessé válhat, a felek konszenzusával. Ezt a joghatást a felek a szerződés megfelelő módosításával érhetik el.

A közbeszerzési szerződések körében sincs kizárva ez a lehetőség; a lehetetlen szolgáltatást tartalmazó közbeszerzési szerződés utólagos érvényessé tételéhez a Ptk.

szabályain túl, figyelemmel kell lenni a Kbt. 141. §-ába foglalt szerződésmódosításra vonatkozó előírásokra, és a módosítás nem ütközhet a Kbt. 142. § (3) bekezdésébe. Ténylegesen azonban a szerződés érvényessé tétele a Kbt. 141. § (6) bekezdés irányából közelíthető meg, ugyanis a szerződésmódosítás nem lehet lényeges.<sup>37</sup>

#### **Záró gondolatok**

Legfontosabb konklúzió a *lex specialis derogat legi generali* jogelv alkalmazásban rejlik. A dolgozat elején olvasható Csehov idézet szemléletesen tükrözi, a két norma egymáshoz való viszonyát. A közbeszerzési törvény szabályainak elsődleges alkalmazása mellett a polgári jogi kódex előírásai mögöttes, kiegészítő jelleggel kerülnek alkalmazásra, de ezt éppen fordítva is megfogalmazhatjuk. „*Nincs szabály kivétel nélkül*”. A közbeszerzési normák jelentik esetünkben a kivételt.

A felek autonómiája a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés esetében, a polgári jogi szerződéshez képest korlátokkal érvényesül. Ez mind a szerződés megkötése, mind annak módosítása során érvényre jut. A közpénzek felelős felhasználása, és a verseny tisztaságának megőrzése érdekében a közbeszerzési törvény olyan normákat rendel alkalmazni, melyek elősegítik, hogy a versenyztetés szabályait ne lehessen megkerülni, és az eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól ne lehessen mentesülni.

<sup>36</sup> Kúria, 2015.El.II.JGY.E.1.1. szám „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykörre felállított Joggyakorlat-elemző Csoport által készített Összefoglaló vélemény, (<https://bit.ly/2K2jEwg>), letöltés ideje: 2020.11.11., 152. oldal.

<sup>37</sup> Példa: KDB D.401/19/2013. számú határozata.

# STATISZTIKA

## Az építési beruházásokhoz kapcsolódó közbeszerzések tárgya 2020-ban

Káli Gabriella Mária, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2021.7.9

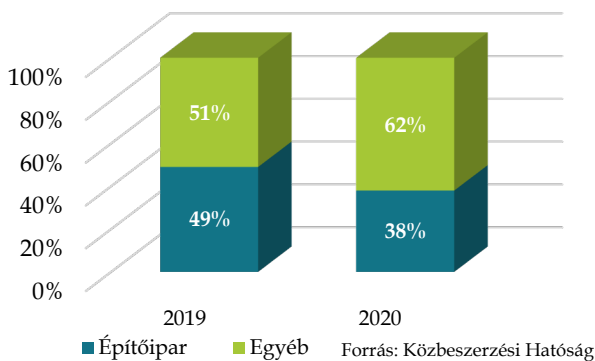
Címszavak: közbeszerzés, statisztika, építési beruházás, eredményes közbeszerzés, tendencia

Az építési beruházások területén lefolytatott eredményes közbeszerzések<sup>1</sup> száma 2020 folyamán jelentősen visszaesett, a 2019-es 4784 eljárásról 2811 eljárásra csökkent, ami több, mint 41 százalékos csökkenés. Értékét tekintve kisebb volt a visszaesés, mindössze 13 százalék, a 2019-es 1943 milliárd forintról 1683 milliárd forintra változott. Ha a változást az összes eljáráshoz viszonyítjuk látható, hogy az építőipari közbeszerzések számának 49 százalékos részaránya 38 százalékra csökkent, és

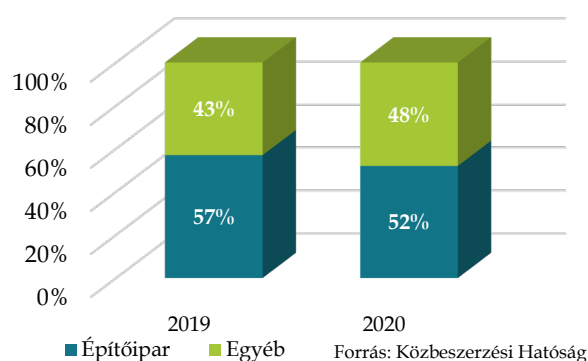
5 százalékpontos csökkenés figyelhető meg az érték arányának tekintetében. (1-2 ábra)

Az eljárásrend tekintetében mind értékét, mind számát tekintve nőtt az uniós eljárásrendű eljárások aránya. Míg 2019-ben az uniós eljárások száma 7 százalékot tett ki, ez 2020-ra 11 százalékra nőtt. A közbeszerzések értékének tekintetében 67 százalékról 74 százalékra emelkedett. (3. és 4. ábra)

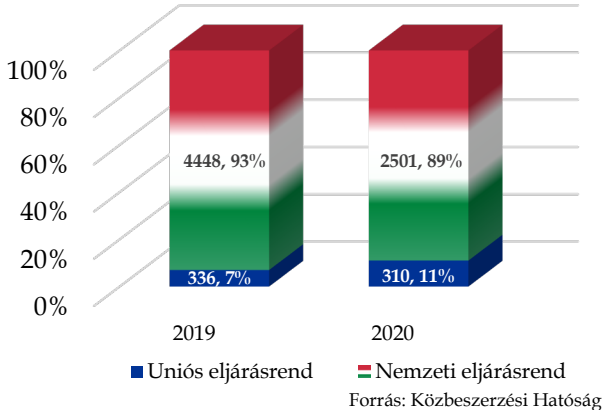
1. ábra Az építési beruházások számának aránya, 2019-2020



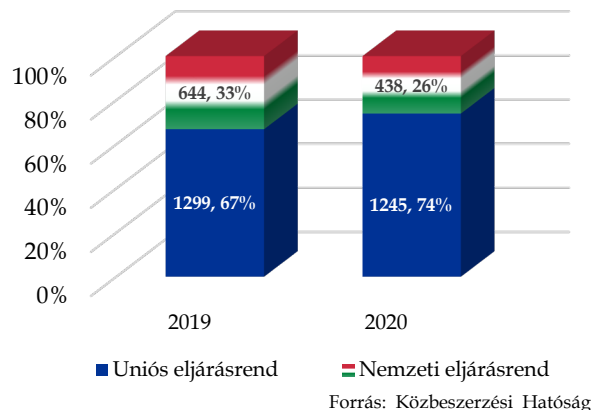
2. ábra Az építési beruházások értékének aránya, 2019-2020



3. ábra Az építési beruházások számának (db) megoszlása eljárásrend szerint, 2019-2020



4. ábra Az építési beruházások értékének (Mrd Ft) megoszlása eljárásrend szerint, 2019-2020



<sup>1</sup> Eredményes közbeszerzések a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárások nélkül.

Az első táblázat azt mutatja, hogy az építőipar területén az uniós eljárásrend szerinti eljárások között a nyílt eljárás szabályai szerint lefolytatott közbeszerzések száma 277 db volt (89 %), ezek az eljárások értékben 1034 milliárd forintot (83 %) jelentettek. A számát tekintve második helyen a 16 db tárgyalásos eljárás állt (5 %), ez

értékben 46 milliárd forintot (4 %) jelentett. A harmadik a sorban a meghívásos eljárás, amelyből 5 darabot bonyolítottak le 152 milliárd forint értékben (12 %). A többi eljárás sem számban, sem értékben nem haladta meg az összes eljárások 1 százalékát.

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

Uniós eljárásrend	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)
Nyílt eljárás	277	1034
Meghívásos eljárás	5	152
Tárgyalásos eljárás	16	46
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	3	6
Gyorsított nyílt eljárás	4	4
Gyorsított meghívásos eljárás	4	0
Gyorsított tárgyalásos eljárás	1	3
<b>Végösszeg</b>	<b>310</b>	<b>1245</b>

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A második táblázatban látható, hogy az építőipar területén a nemzeti eljárásrend szerinti eljárások között a nyílt eljárás szabályai szerint lebonyolított Kbt. 115. § szerinti eljárás volt a legjelentősebb, 1825 db eljárás (73 %) 202 milliárd forint értékben (46 %). A második legtöbb a nyílt eljárás volt, 328 db (13%) 128 milliárd forint értékben (29%). Ezt követi a 169 db (7%) Kbt. 113. §<sup>2</sup> sze-

rinti nyílt eljárás, melynek értéke 49 milliárd forint volt. 118 db Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti eljárásban hirdettek eredményt építési beruházásokhoz kapcsolódóan (5%), ezek értéke összesen 45 milliárd forint volt (10%). A további eljárások száma és értéke itt sem érte el az 1 százalékot.

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

Nemzeti eljárásrend	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)
Nyílt eljárás	328	128
Meghívásos eljárás	1	1
Tárgyalásos eljárás	10	6
A Kbt. 113. § szerinti tárgyalásos eljárás	3	1
A Kbt. 113. § szerinti nyílt eljárás	169	49
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	1	1
Kbt. 115. § szerinti eljárás (nyílt eljárás szabályai szerint)	1825	202
Kbt. 115. § szerinti eljárás (hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályai szerint)	46	5
A Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti eljárás	118	45
<b>Végösszeg</b>	<b>2501</b>	<b>438</b>

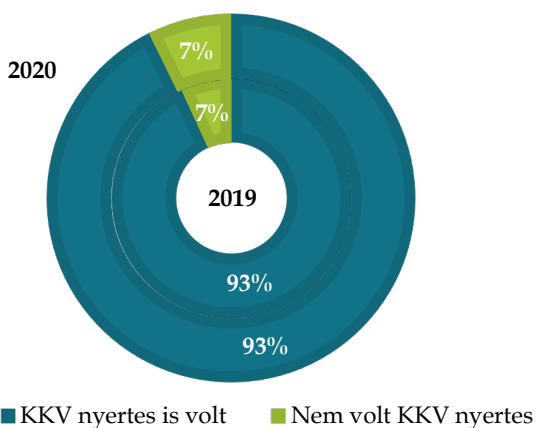
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

<sup>2</sup> 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.

A kis- és középvállalkozások szerepe az elnyert közbeszerzések körében számát tekintve nem változott, 2019-ben és 2020-ban is 93 százalék maradt. Értékarányát

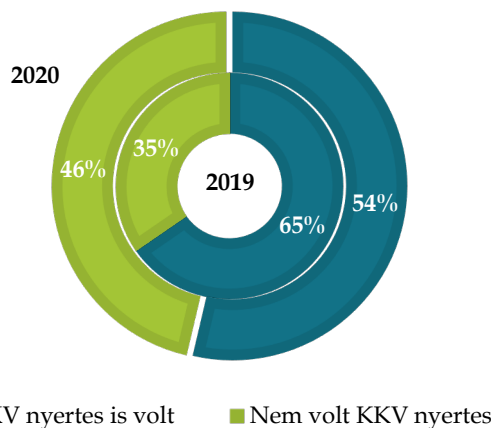
tekintve azonban némileg kevesebb pénz jutott 2020-ban (54%) az építési beruházásokból mint, 2019-ben (65%). (5. és 6. ábra)

5. ábra A KKV nyertest is tartalmazó eljárások számának aránya az építőipar területén, 2019-2020



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

6. ábra A KKV nyertest is tartalmazó eljárások értékének aránya az építőipar területén, 2019-2020

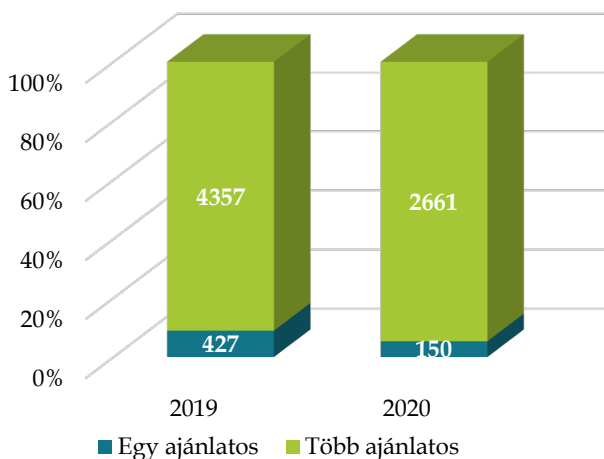


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 7-8. ábra azt mutatja, hogy az egyajánlatos eljárások számának aránya 2019-ről 2020-ra 8,9 százalékról 5,3

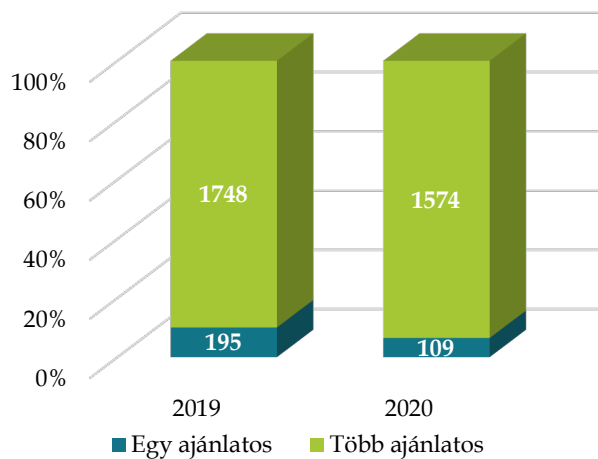
százalékra, értékének aránya 10 százalékról 6,5 százalékra csökkent.

7. ábra Az egyajánlatos eljárások száma (db) az építőipar területén, 2019-2020



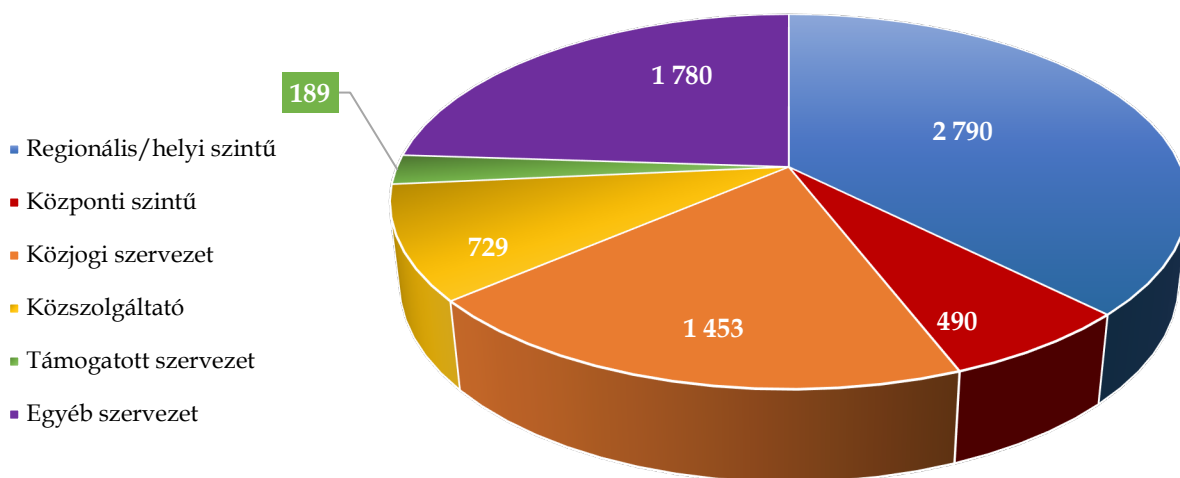
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

8. ábra Az egyajánlatos eljárások értéke (Mrd Ft) az építőipar területén, 2019-2020



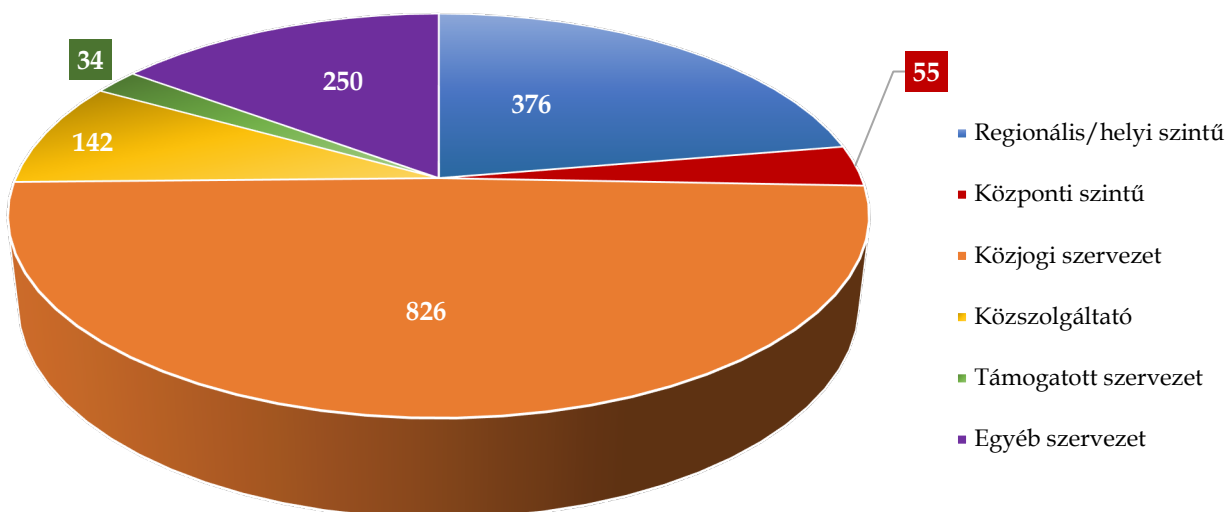
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

9. ábra Az eljárások száma (db) az építőipari közbeszerzések körében az ajánlatkérő típusa szerint, 2020)



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

10. ábra Az eljárások értéke (Mrd Ft) építőipari közbeszerzések körében az ajánlatkérő típusa szerint, 2020)



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

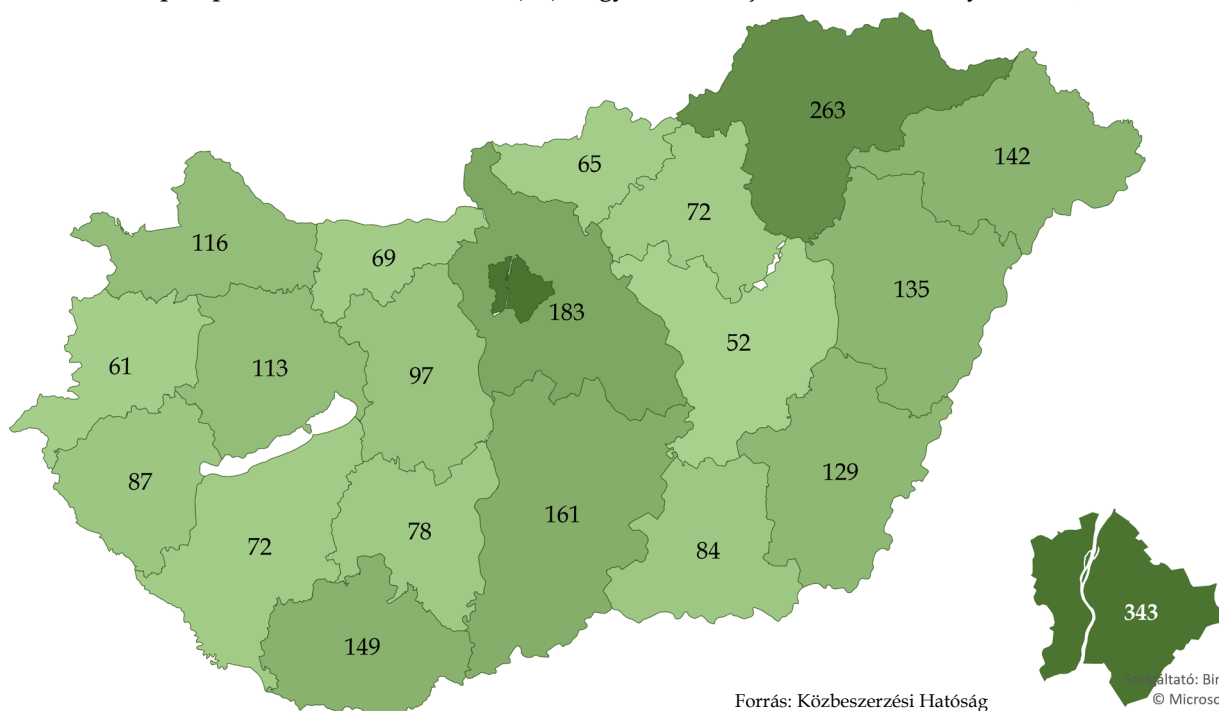
2020-ban a legtöbb közbeszerzést a regionális és helyi ajánlatkérők bonyolították le az építési beruházásokhoz kapcsolódóan, 2790 eljárást (37%) 376 milliárd forint értékben (16%). A magukat egyéb kategóriába sorolt ajánlatkérők körében az eredményes közbeszerzések száma 1780 darab (24%) volt, melyhez 250 milliárd forint (23%) tartozott. A közjogi szervezetekhez 1453 eljárás tartozott (19,6%), ami 826 milliárd forintot

jelentett (34%). A közszolgáltatók eljárásainak száma 729 (10%), értéke 142 milliárd forint volt. A központi szervezetek 490 esetben (7%) folytattak le eredményes közbeszerzést 55 milliárd forint értékben (9%). A támogatott szervezetek építési beruházásai mind számban mind értékben a közbeszerzések 2 százalékát tették ki (189 db, 34 Mrd Ft). (9-10 ábra)

Az 11-12. ábrából<sup>3</sup> látható, hogy az ajánlatkérők székhelye<sup>4</sup> szerint a legtöbb építőipari beruházás Budapesthez köthető (343 db, 268 Mrd Ft). Második helyen Borsod-Abaúj-Zemplén megyét találjuk, ahol 263 db eljárásához 85 milliárd forint tartozott. Az eljárások számát tekintve a harmadik Pest megye 183 eredményes közbeszerzéssel 34 milliárd forint értékben. A további megyék sorrendje a közbeszerzések számát figyelembevéve Bács-Kiskun megye (161 db, 27 Mrd Ft), Baranya megye (149 db, 35 Mrd Ft), Szabolcs-Szatmár-Bereg megye (142 db, 25 Mrd Ft), Hajdú-Bihar megye

(135 db, 56 Mrd Ft), Békés megye (129 db, 42 Mrd Ft), Győr-Moson-Sopron megye (116 db, 56 Mrd Ft), Veszprém megye (113 db, 37 Mrd Ft), Fejér megye (97 db, 28 Mrd Ft), Zala megye (87 db, 25 Mrd Ft), Csongrád-Csanád megye (84 db, 38 Mrd Ft), Tolna megye (78 db, 38 Mrd Ft), Heves megye (72 db, 25 Mrd Ft), Somogy megye (72 db, 12 Mrd Ft), Komárom-Esztergom megye (69 db, 30 Mrd Ft), Nógrád megye (65 db, 22 Mrd Ft), Vas megye (61 db, 10 Mrd Ft), Jász-Nagykun-Szolnok megye (52 db, 10 Mrd Ft).

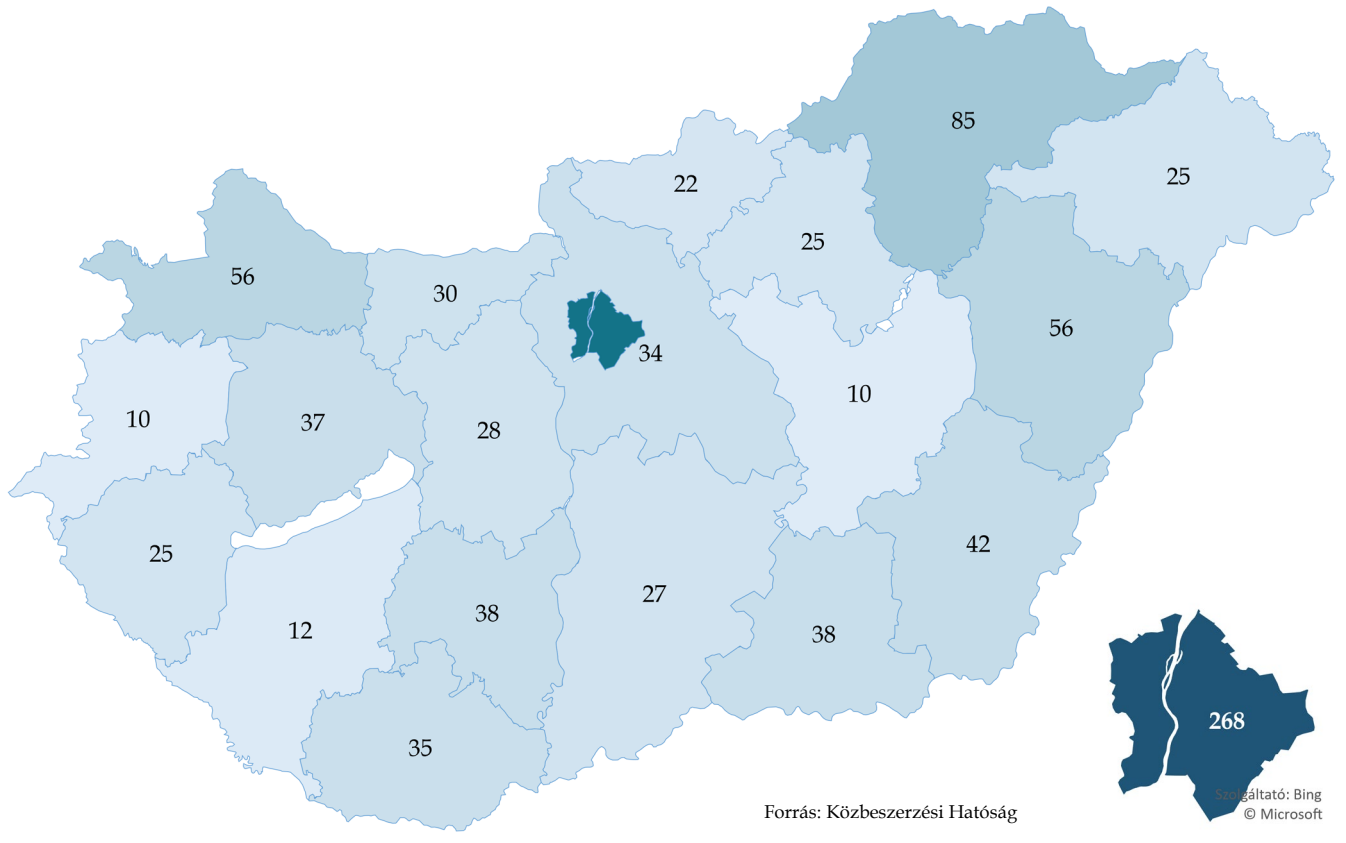
11. ábra Az építőipari közbeszerzések száma (db) megyénként az ajánlatkérők székhelye szerint, 2020



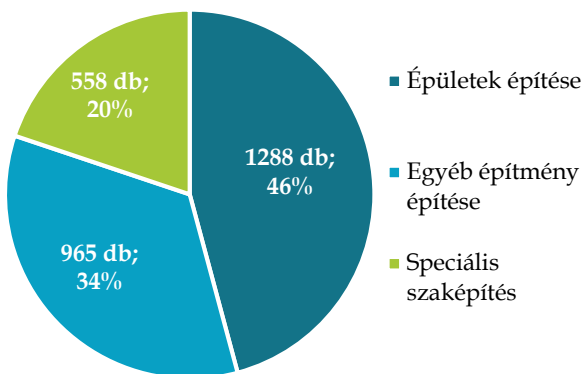
<sup>3</sup> A 11-12. ábrán csak a fővárosi és a kerületi önkormányzatokhoz köthető közbeszerzések jelennek meg budapesti adatként. A budapesti székhelyű ajánlatkérők esetében a teljes adat 683 eljárás, melyhez 1048 milliárd forint tartozik.

<sup>4</sup> A közbeszerzési eljárások (építési beruházások) teljesítésének helye nem minden esetben egyezik meg az ajánlatkérők régiójával, így a térképes ábrákon szereplő adatok a magyarországi régiókban lebonyolított eljárásokra vonatkoznak.

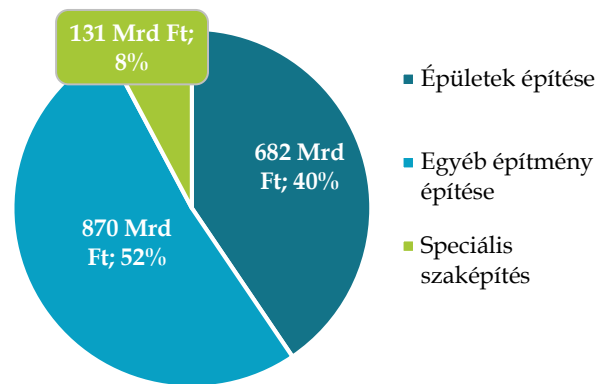
12. ábra Az építőipari közbeszerzések értéke (Mrd Ft) megyénként az ajánlatkérők székhelye szerint, 2020



13. ábra Az építőipari közbeszerzések száma (db) az építés jellege szerint, 2020



14. ábra Az építőipari közbeszerzések értéke (Mrd Ft) az építés jellege szerint, 2020



A 13-14. ábrán az építőipar különböző ágazataiba<sup>5</sup> tartozó közbeszerzéseket vettem figyelembe. Az ábrákból látható, hogy darabszámát tekintve a közbeszerzések közel felét (1288 db, 46%) az épületek építése tette ki. Az ehhez tartozó érték 682 milliárd forint volt. Értékét tekintve az egyéb építmények építése meghaladta az összes építőipari beruházásra fordított összeg felét (870 Mrd Ft, 965 db). 558 közbeszerzés tartozott a speciális szaképítés csoportjába, melyre 131 milliárd forintot fordítottak.

A 3. táblázat bemutatja, hogyan alakult az építőipari eljárások száma és értéke a különböző értéksávokban. A legtöbb eljárást (48%) az 50-200 millió Ft közötti értéktartományban folytatták le. Az egy eljárásra jutó érték 105 millió forint volt. A legtöbb eljárás épületek építéséhez volt köthető (627 db, 68 Mrd Ft). Ezt követte az egyéb építmények építése (470 db, 48 Mrd Ft), majd a speciális szaképítés (261 db, 27 Mrd Ft). A 200 millió

és 1 milliárd Ft közötti csoportban az egy eljárásra jutó érték 301 millió forint volt. Itt is az épületek építése körében folytatták le a legtöbb eredményes eljárást (282 db, 86 Mrd Ft), második az egyéb építmények építése (192 db, 56 Mrd Ft), végül a speciális szaképítés (98 db, 30 Mrd Ft) következett. Az 50 millió forint alatti közbeszerzések esetében az egy eljárásra jutó érték 29 millió forint volt. Ebben a körben is épületek építése esetén volt a legtöbb eljárás (192 db, 6 Mrd Ft), utána az egyéb építmények építése (178 db, 5 Mrd Ft), ezt követi a speciális szaképítés (146 db, 4 Mrd Ft). A legnagyobb értékű közbeszerzések között sem alakult másként a sorrend. Az első helyen itt is épületek építése (187 db, 522 Mrd Ft), második az egyéb építmények építése (125 db, 761 Mrd Ft), harmadikon a speciális szaképítés (53 db, 70 Mrd Ft) található. Az egy eljárásra jutó érték 3,7 milliárd forint volt.

3. táblázat Az építőipari közbeszerzések az építés jellege szerint, 2020-ban

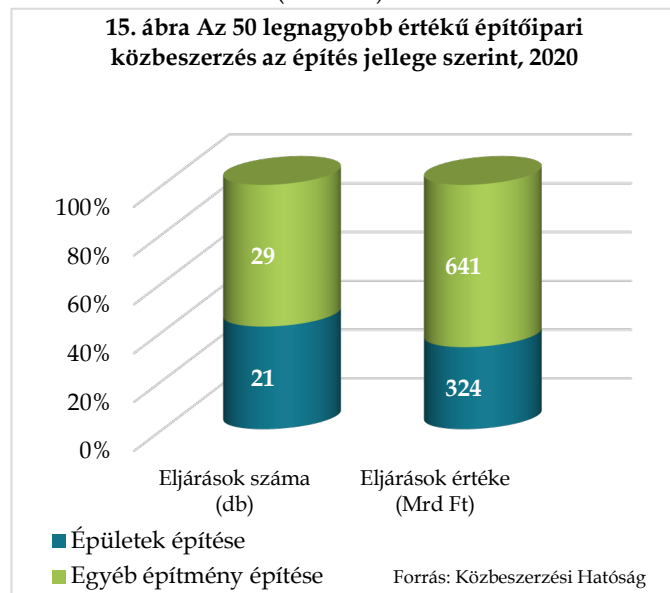
Építőipari eljárások	50 millió Ft alatt		50-200 millió Ft között		200 millió és 1 milliárd között		1 milliárd és a felett	
	száma, db	értéke, Mrd Ft	száma, db	értéke, Mrd Ft	száma, db	értéke, Mrd Ft	száma, db	értéke, Mrd Ft
Speciális szaképítés	146	4	261	27	98	30	53	70
Épületek építése	192	6	627	68	282	86	187	522
Egyéb építmény építése	178	5	470	48	192	56	125	761
<b>Végösszeg</b>	<b>516</b>	<b>15</b>	<b>1358</b>	<b>143</b>	<b>572</b>	<b>172</b>	<b>365</b>	<b>1353</b>

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

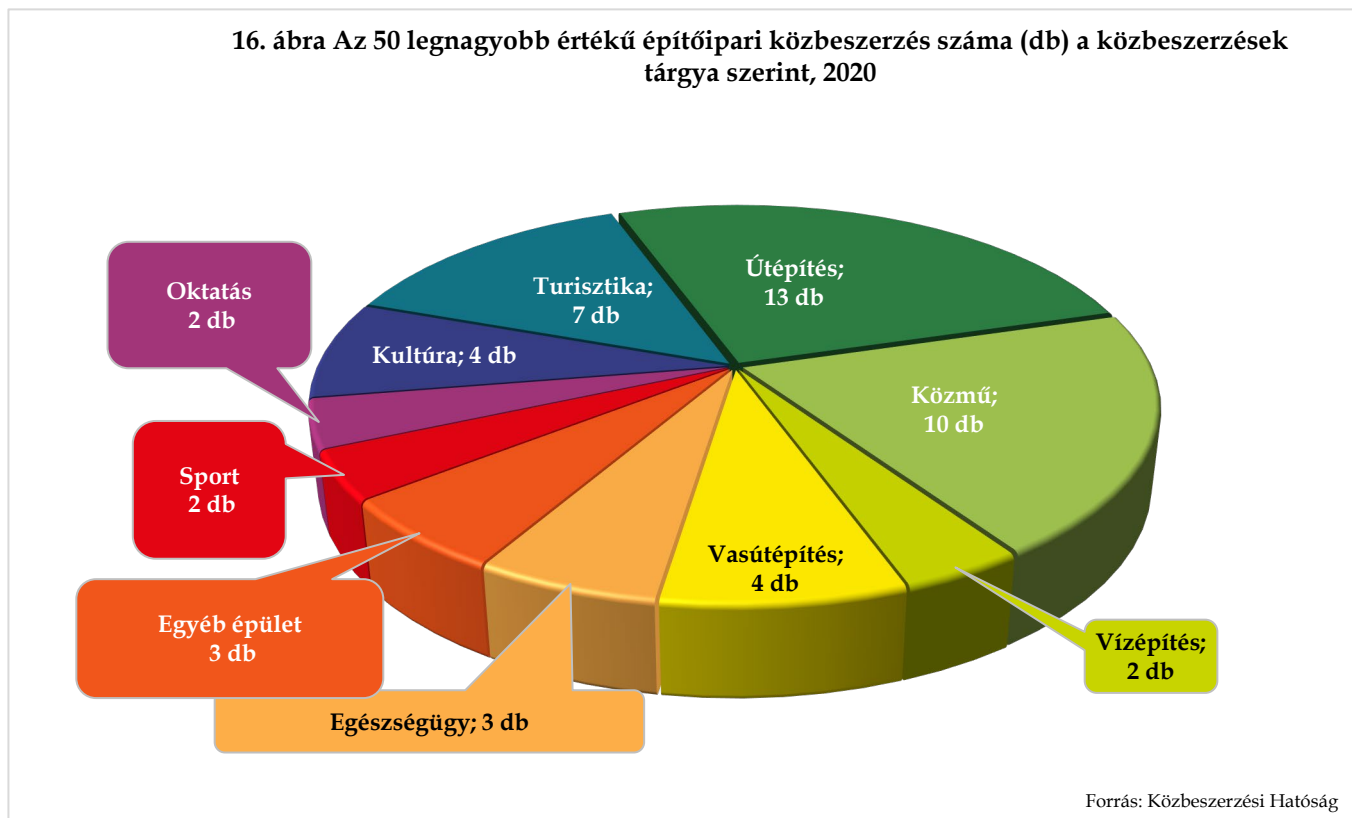
<sup>5</sup> A vizsgálat során az építőiparnak három területét különböztettük meg a statisztikában használt csoportosítás szerint. Az első csoport az épületek építése (TEÁOR 41), amit korábban magasépítésnek is neveztek. A második csoport az egyéb építmények építése (TEÁOR 42), ezt egykor mélyépítésnek tekintették. A harmadik csoport a speciális szaképítés (TEÁOR 43). Az első két csoportba összetett munkák tartoznak, egy épület, egy híd megépítése, felújítása. A harmadikba azok munkája, akik az építkezésnek csak egy kis területét végzik (elkészítik a tetőt, kifestik a szobát). A tevékenységek besorolásához elsősorban a beszerzés tárgyaként megfogalmazott szöveget vettük figyelembe.



Az 50 legnagyobb építőipari közbeszerzés nagyobb részben az egyéb építmények építéséhez kapcsolódott (29 db, 48%), és értékben is ez volt a legnagyobb összeg (641 Mrd Ft). Épületek építésére 21 eljárásához 324 milliárd forint társult. (15. ábra)

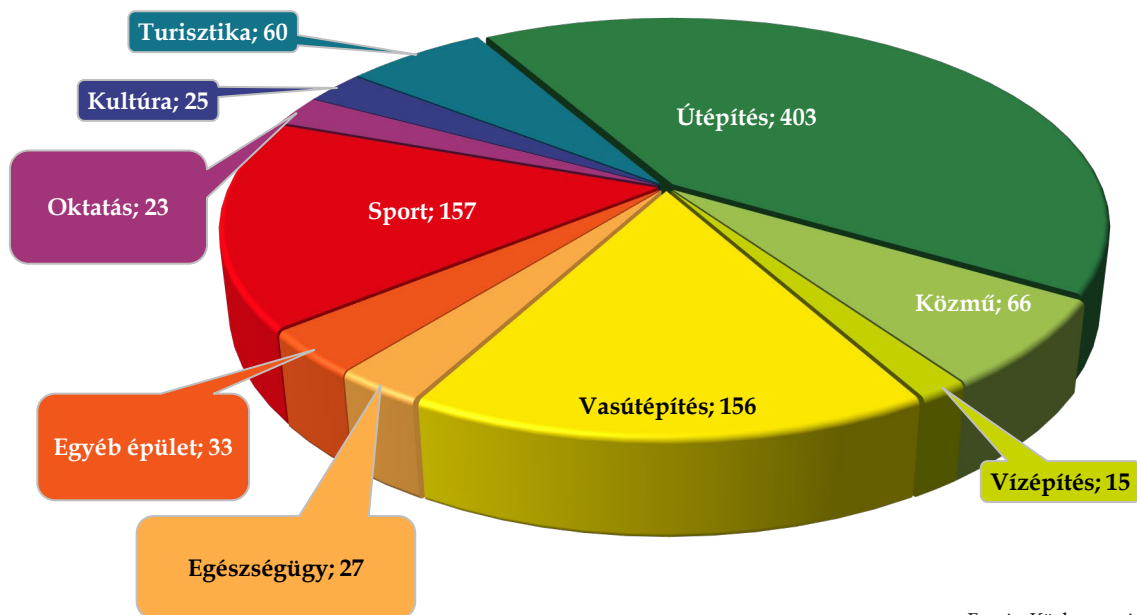


A 16-17. ábra bemutatja, hogy az építési beruházásokhoz kapcsolódóan mire fordították a 2020-ban. Közismert, hogy a legnagyobb értékű közbeszerzés 2020-ban a Nemzeti Atlétikai Stadion építéséhez kötődött a Csepel-sziget északi részén. Miután a köztudatban ez épületként jelenik meg, a statisztikában is az épületek közé soroltuk. Azonban ez egy rendkívül összetett közbeszerzés, amely többek között gátépítést, hídépítést és vasútépítést is tartalmaz, ami az egyéb építmények közé tartozik, és statisztikai szempontból egy nyitott stadion besorolása is inkább ide tartozna.<sup>6</sup> Ennek az értéke teszi ki a sport célú közbeszerzések legnagyobb részét. Az ábrákból látható, hogy az 50 legnagyobb közbeszerzés között a legtöbb eljárás számban és értékben az útépítések közé tartozott (13 db, 403 Mrd Ft). Számban 10 eljárással a közmű beruházások következtek, melyek értéke 66 milliárd forint volt. Az épületek között a legtöbb közbeszerzés turisztikai célt szolgált (7 db, 60 Mrd Ft). Az egyéb építmények építése között vasútépítésre 4, vízépítésre 2 eljárásban folytattak le eredményes közbeszerzést (156 ill. 15 Mrd Ft).



<sup>6</sup> Az épület kiviteli terve határozza meg a helyét a statisztikai osztályozásokban.

17. ábra Az 50 legnagyobb értékű építőipari közbeszerzés értéke (Mrd Ft) a közbeszerzések tárgya szerint, 2020

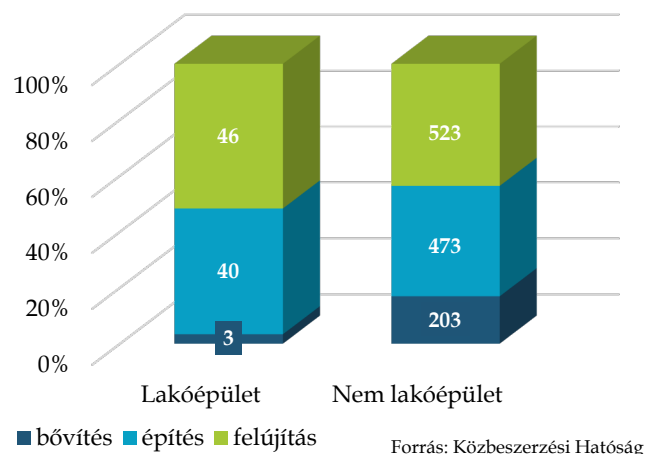


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az épületek körében kulturális (4 db 25 Mrd Ft), egészségügyi (3 db 27 Mrd Ft), oktatási (2 db 23 Mrd Ft), és egyéb (3 db 33 Mrd Ft) célra épített épületeket találunk.

Az épületek építése esetében a közbeszerzések 93 százaléka nem lakóépület építéséhez kapcsolódott. A nem lakóépületeken belül az eljárások 44 százalékát (523 db) épületek felújítására,<sup>7</sup> 39 százalékát (473 db) új épületek építésére, 17 százalékát (203 db) épületek bővítésére<sup>8</sup> folytatták le. Lakóépület esetében új építést 40 (45%), felújítást 46 (52%), bővítést 3 (3%) esetben végeztek. Értékét tekintve lakóépületek esetében új építésre 6,9, felújításra 6,6, bővítésre 0,5 milliárd forintot fordítottak. A nem lakóépületek esetében ez az érték új építésnél 434, felújításnál 164, bővítésnél 70 milliárd forintot tett ki. Az épületek esetében a felújítások között 158 közbeszerzés 25 milliárd forint értékben energetikai korszerűsítéseket jelentett. (18-19. ábra)

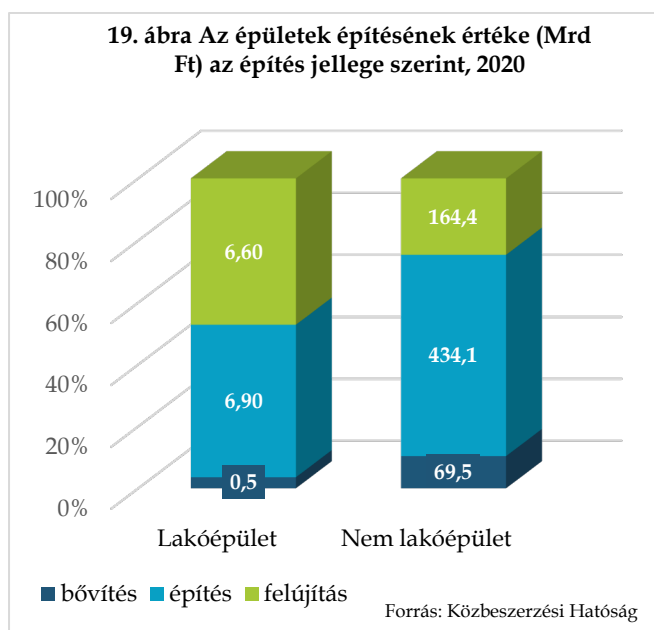
18. ábra Az épületek építésének száma (db) az építés jellege szerint, 2020



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

<sup>7</sup> A felújítás olyan tevékenység, ahol a speciális szaképítés több szakágát érinti a feladat.

<sup>8</sup> A bővítés olyan felújítás, amelynek keretében korábbi funkció megváltozik, vagy új területtel bővül.

**19. ábra Az épületek építésének értéke (Mrd Ft) az építés jellege szerint, 2020**


A 4. táblázat azt mutatja, hogyan alakultak az egyéb építmények építésének területén a 2020-as adatok. A legnagyobb része mind számban, mind értékben az útépitésekre elnyert pályázat volt (524 db, 504,6 Mrd Ft),

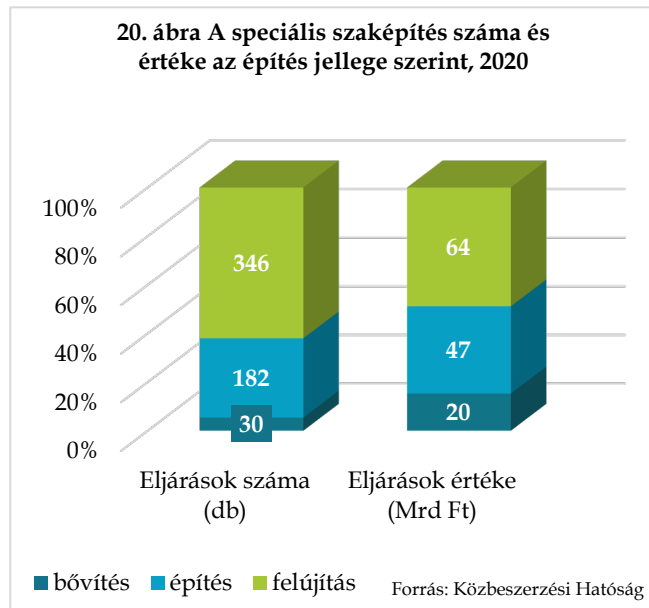
amelyből 128 esetben, 30 milliárd forint értékben kerékpárutat építettek. Az útépitésen belül új utak építésére 297, utak felújítására 227 eljárást bonyolítottak le, 435,1 illetve 69,5 milliárd forint értékben. Közműépítésre 246 pályázat zárult eredményesen, melynek értéke 145,8 milliárd forint volt. Ezen belül az új építés tette ki az eljárások legnagyobb részét (167 db, 106,9 Mrd Ft), 75 esetben közmű felújításról (38,5 Mrd Ft), 4 esetben a meglévő közműhálózat bővítéséről (0,4 Mrd Ft) volt szó. Jelentős értéket képviselt még a vasútépités (22 db, 168,8 Mrd Ft), melynek felét új építésre 52,3 Mrd Ft értékben, másik felét pedig felújításra 116,5 Mrd Ft értékben fordították. A táblázatban szereplő csapadékvíz elvezetés (82 db, 22,3 Mrd Ft) az utak melletti árkok, illetve a csapadékvíz csatornák építését jelentette. A vízépítés (42 db, 18,7 Mrd Ft) mögött kikötők, víztározók, gátak építése rejtett. Szabadidőhöz kapcsolódó eljárások (27 db, 3,6 Mrd Ft) esetén szabadtéri strandok, uszodák és kiránduló helyek építésére került sor. Sport beruházások (22 db, 6,5 Mrd Ft) esetén a közbeszerzés szabadtéri sportokhoz kapcsolódott.

**4. táblázat Az egyéb építmények építése az építés jellege szerint, 2020-ban**

	bővítés		építés		felújítás		Összesen	
	száma, db	értéke, Mrd Ft	száma, db	értéke, Mrd Ft	száma, db	értéke, Mrd Ft	száma, db	értéke, Mrd Ft
Csapadékvíz elvezetés			79	21,9	3	0,4	82	22,3
Közműépítés	4	0,4	167	106,9	75	38,5	246	145,8
Sport			16	5,2	6	1,3	22	6,5
Szabadidő	4	0,4	20	2,5	3	0,7	27	3,6
Útépités			297	435,1	227	69,5	524	504,6
Vasútépités			11	52,3	11	116,5	22	168,8
Vízépítés			39	18,3	3	0,4	42	18,7
<b>Összesen</b>	<b>8</b>	<b>0,8</b>	<b>629</b>	<b>642,2</b>	<b>328</b>	<b>227,3</b>	<b>965</b>	<b>870,3</b>

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A speciális szaképítésbe olyan tevékenységek tartoznak, amelyek jellemzően egy szakágat érintenek, mint például az ácsok, kőművesek, villanyszerelők stb. munkája. Összesen ehhez a területhez 558 eredményes közbeszerzés tartozott 131 milliárd forint értékben. Ebbe a területbe soroltam be a parképítést is, bár ez statisztikai szempontból nem az építőiparba, hanem a zöldterület kezelésbe tartozik (98 db, 19 Mrd Ft). Az építés csoport (182 db, 47 Mrd Ft) elnevezése valójában megtévesztő, mert csak kisebb részben tartozik hozzá újjépítésű épületen végzett munka. Ide került a parképítés háromnegyede, és olyan egyéb befejezett munkák, amelyeket nem lehetett sem felújításnak, sem bővítésnek tekinteni, például a régészeti feltárás, a bontás, a földmunkák. Épületek felújításához<sup>9</sup> 346 eljárás tartozott 64 milliárd forint értékben, míg a bővítéshez 30 közbeszerzés 20 milliárd forint összegben (20. ábra).



<sup>9</sup> Az építmények felújítási munkái az egyéb építmények építésébe tartozik.