



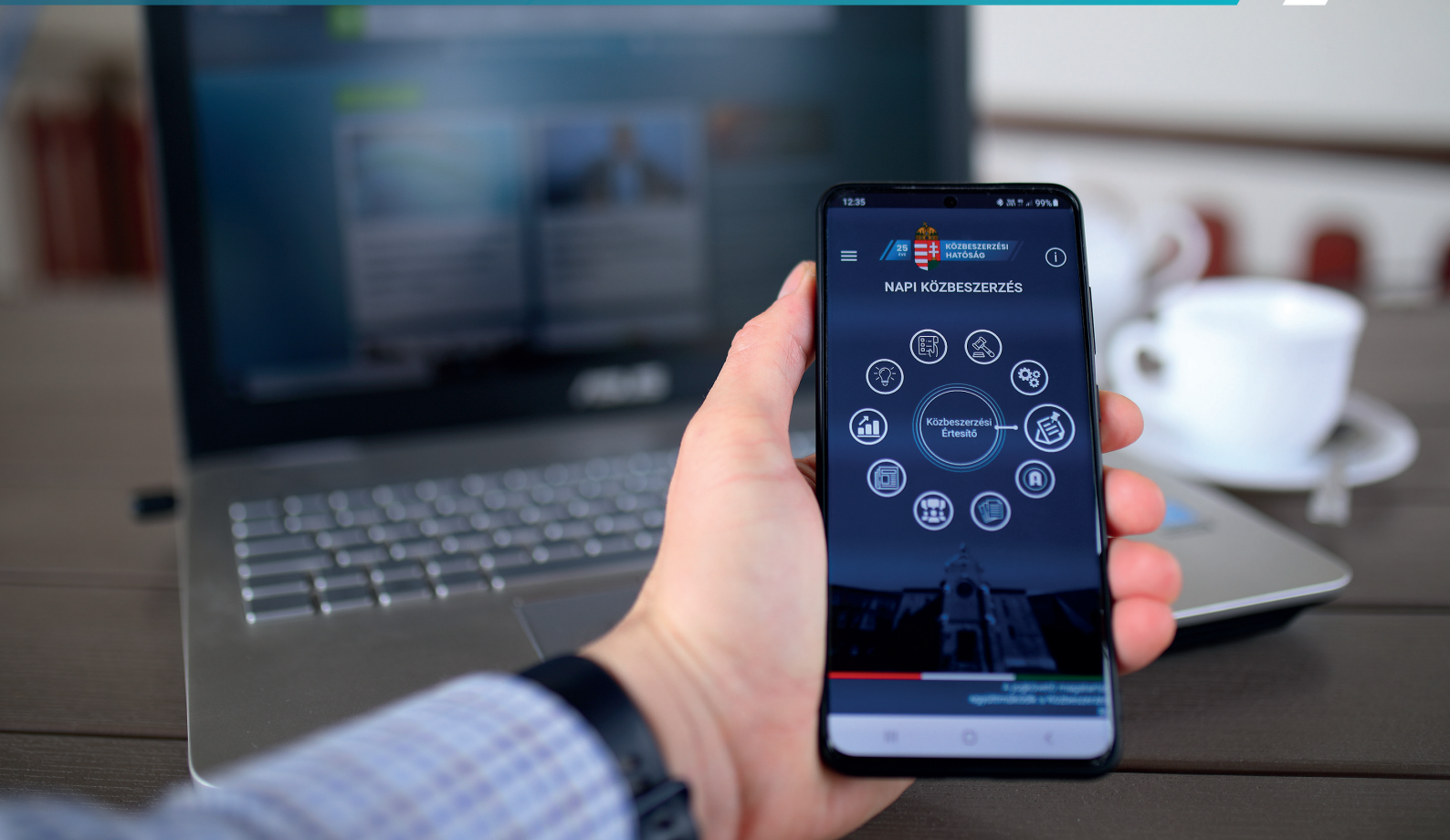
**KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG**

**2021. III. évfolyam 10. szám**

# KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

# KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

## NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ   STATISZTIKÁK   FELHÍVÁSFIGYELŐ   HIRDETMÉNYEK   HATÁROZATOK

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



## 2021. III. évfolyam 10. 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. Varga Zs. András**

*Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar tanszékvezető, egyetemi tanár*

**Dr. Tátrai Tünde**

*Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár*

**Prof. Dr. 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 Wagner Ernővel .....	3
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai (Dr. Toma Barbara) .....	5
Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva).....	16
D.164/19/2021. számú határozat .....	16
D.227/23/2021. számú határozat .....	22
Közbeszerzési iránytű.....	25
A GPA, vagyis a Kormányzati Beszerzési megállapodás (Dr. Kenessey Réka).....	25
Előzetes vitarendezés a gyakorlatban (Dr. Hubai Ágnes).....	33
Statisztika (Varga László)	
A 2020. évi közbeszerzések vizsgálata a részajánlattétel alapján .....	43



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 Közbeszerzési Értesítő Plusz 2021. októberi számának a Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata – egyéb más kérdések mellett – választ kíván adni a közbeszerzési szerződések módosításával összefüggésben felmerült egyes kérdésekre, foglalkozik a Kbt. 81. § (5) bekezdése szerinti fordított bírálat jogintézményével, továbbá az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet szerinti, az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatára vonatkozó szabályozással is.

A Jogorvoslati aktualitások rovatban a Közbeszerzési Döntőbizottság Szerző által ismertetett határozatai elsősorban az iratbetekintés jogintézményével foglalkoznak az ajánlattevő, illetve a kérelmező nézőpontjából. Az iratok megtekintésének lehetősége alapvető garanciális szabály, mely biztosítja mind a közbeszerzési eljárás, mind a jogorvoslati eljárás nyilvánosságát, átláthatóságát, az ügyfelek jogainak gyakorlását. A Kbt. rendelkezéseiben az iratok megtekintése szerepel, ugyanakkor értelemszerűen a betekintési jog nem csak a fizikális értelemben iratnak tekinthető dokumentumokra terjed ki.

A Közbeszerzési iránytű rovat első írása a GPA-val, azaz a Kormányzati Beszerzési megállapodással foglalkozik, ismertetve annak történeti előzményeit, főbb rendelkezéseit, kiemelten vizsgálva a hatállyal kapcsolatos rendelkezéseket. A cikk kitér a GPA viszonylatában a nemzeti elbánás alapelve érvényesülésének egyes kérdéseire is. A második szócikkben a Szerző az előzetes vitarendezés jogintézményével foglalkozik. A vitarendezések során még mindig merülnek fel olyan kérdések, amelyek bizonytalanságot okoznak a gyakorlatban, ezek közül emel ki néhányat a cikk.

A Statisztika rovat a 2020. évi közbeszerzéseket vizsgálja a részekre történő ajánlattétel lehetőségének biztosítása és az ajánlatok száma alapján.

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

# KÖZBESZERZÉSI INTERJÚ

## Interjú Wagner Ernővel, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagjával

DOI: 10.37371/KEP.2021.10.1

**2021. július 15-től a Magyar Építész Kamara és a Magyar Mérnöki Kamara delegáltjaként a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagja. Milyen terveket, elképzeléseket hozott magával, és tanácstagként mire szeretne koncentrálni?**

Az utóbbi időben sokszor találkoztam azzal a tanácsadói állásponttal, hogy hibásak a tervek, és ez megnehezíti az eljárás lefolytatását. Nem vitás, előfordulhat hibás tervezés, azonban 1996-tól, a törvény hatálybalépése óta több mint ezer eljárásban volt szerencsém részt venni, az esetek negyötödében ajánlattevőként, a többiben pedig a közbeszerzési tanácsadó szakmai munkatársaként. Ezért talán mondhatom, hogy ennél kissé árnyaltabb a véleményem. Felteszem, sokak számára ismeretes a taktikai kérdésfeltevések ajánlattevői stratégiája, ami részint az ajánlattételi határidő módosítását célozza meg, másrészt az ellenfelek dezinformálását. Nyilván ez az esetek túlnyomó többségében a tervek minősítésén keresztül valósulhat meg. Álláspontom szerint ez a probléma lényegesen csökkenne, ha az eljárásokban a FAKSZ-ok mellett tényleges szakértelemmel rendelkező, a beszerzés tárgya szerinti szakemberek vennének részt. Határozott véleményem, hogy egy közbeszerzés legalább annyira szakmai kérdés, mint jogi. Ezért alapos indokkal várhatná el az építész és a mérnöki kamara, hogy ezek a szakemberek kamarai szakértői jogosultsággal rendelkezzenek. Biztos vagyok abban, hogy a „tervhibák” száma lényegesen lecsökkenne. Másik fontos terület, hogy a kamaráink álláspontja az, hogy az egyenértékű műszaki megoldások nem involválhatnak szerződmódosítási kötelezettséget. Sajnos a gyakorlat ettől eltér, amely szerintem szakkérdés és nem jogi kérdés. Egy szakkérdésből nem vonható le az a jogi következtetés, hogy szerződmódosítás szükséges, hiszen az egyenértékűség egy-



úttal azonosság is, különben nem egyenértékűség, ez az oximoron megoldásért kiált. A harmadik problémánk kifejezetten mérnöki kérdés.

Álláspontunk szerint egy közbeszerzési eljárásban nem szabadna különbséget tenni a mérnöki- és az építészeti tervezés között. Ez azonban jogszabályi kérdés. Nagyon fontosnak tartanánk még, hogy egyetlen szabályozásban se legyenek olyan kifejezések, mint rövid időn belül, lényeges vagy haladéktalan. A mérnöki jogalkalmazók egzakt kifejezéseket várnak el.

**Okleveles építőmérnökként nem csak neves műszaki szakember, de a gazdasági életben is jelentős tapasztalatot szerzett, több évtizede vezet egy sikeresen működő gazdasági társaságot. Melyek azok a tapasztalatai, amelyekből a Tanácsban végzett munkája során is meríteni tud?**

A kérdés felvezetése zavarba ejtő, köszönöm. Az említett ezres nagyságrendű eljárás révén már sok mindennel volt szerencsém találkozni. Határozott véleményem, hogy az évek során sokat javult a jogalkalmazás és a közbeszerzési eljárások színvonala. Emlékszem olyanra – bár nagyon régen volt már –, amikor két döntőbizottsági eljárásra került sor ugyanazon tanácsnál. Délelőtt született egy döntés, majd délután egy azzal ellentétes. Amikor rákérdeztünk, azt a választ kaptuk: az akkor volt, most pedig most van... Szerencsére ez az idő elmúlt. Ma már azzal sem lehet 500 millió Ft-tal magasabb ajánlattal nyerni, ha a csatornaépítésnél a vállalkozó munkakezdés előtt a nyomvonalnál összegyűjti a békákat, csigákat, és a fajdkakas dürrögési időszakára is figyelemmel lesz az ütemezés során. Az viszont szomorú, hogy nemrég találkoztam egy olyan döntéssel, ahol az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalás miatt kizártak egy ajánlattevőt, holott a szakemberek által készített indokolás megalapozott 370 oldalas dokumentum volt, mindamelllett, hogy az ajánlati ár jelentősen meghaladta a rendelkezésre álló összeget. Véleményem szerint ez a néhány példa jól illusztrálja azon tapasztalatokat, amelyek hasznosak lehetnek a tanácsban.

**Idén júliusban a Magyar Mérnöki Kamara elnökének választották meg. Milyen prioritások és célok mentén kívánja vezetni a köztestületet?**

A közbeszerzési törvény alapelvei itt is zsinórmérték-ként szolgálhatnak. Tekintettel arra, hogy e lapot szakemberek olvassák, nem részletezném a Kbt. 2.§-ában leírtakat.

**Mérnöki és cégvezetői pályafutása alapján milyen aktualitásokat lát a közbeszerzések területén, illetve melyek azok a kérdések, amelyekre véleménye szerint érdemes kiemelt figyelmet fordítani?**

Nagyon figyelemreméltó az a gondolat, hogy átalány-áras szerződés esetén ne kelljen az ajánlattevőknek árazott költségvetést becsatolni, viszont azt is fontosnak tartom, hogy a nyertes ajánlattevő az utólagos költségvetés becsatolásával ne legyen képes az ajánlat gazdasági egyensúlyát saját javára megváltoztatni, ezért a részszámlák benyújtását a mérőföldkő eseményekhez célszerű kötni.

**A Közbeszerzési Hatóság kiemelt feladatának tekinti, hogy a közbeszerzések résztvevőinek figyelmét felhívja a fenntarthatósági szempontok minél szélesebb körű érvényesítésére. Van tapasztalata a zöld, szociális és innovatív közbeszerzésekkel kapcsolatban? Mérnöki szemlélettel megközelítve a fenntarthatóság kérdését, milyen főbb irányvonalakat lát ebben a tárgykörben?**

Elnöki programom egyik alapvetése volt, hogy a mérnöktársadalom, illetve a reálértelmiség álljon a fenntarthatósági kérdéskörrel kapcsolatos tevékenységek élére. E feladat tematizálása a mérnökség dolga. Ha ezt a kötelességünket nem teljesítjük, a romantikus gondolkodásnak teret adva olyan társadalmi csapdába lavírozunk magunkat, mint amilyen a rendszerváltó esztendők „papírtigrise” volt. Meggyőződésem, hogy a fenntarthatóság egy olyan szakkérdés, amelyben a mérnökök szakmai tudására lehet és kell is alapozni. Ha a jogszerűséget a felelős akkreditált közbeszerzési szaknácádó garantálja, akkor a szakszerűséget a kamarai szakértőknek kell biztosítani. Mindamelllett, hogy tisztában vagyunk azzal, hogy mérnöki munka következménye volt Csernobil, de a Tisza-tó is. Ügyelnünk kell arra, hogy az előbbi soha többé ne fordulhasson elő.

# A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

**Dr. Toma Barbara**, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság  
DOI: 10.37371/KEP.2021.10.2

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

*Egy közszolgáltató ajánlatkérő a Kbt. 113. § rendelkezései alapján nyílt közbeszerzési eljárást (az 1. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Eljárás) folytatott le négy rész vonatkozásában az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (a továbbiakban: EKR). Az Eljárás eredményeként négy vállalkozási keretszerződés (az 1. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Szerződések) került megkötésre 2019. április 18. napján, mely Szerződéseket az ajánlatkérő a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X.27) Korm. rendelet (az 1. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Kormányrendelet) 22. § (2) bekezdés b) pontjára hivatkozva kíván módosítani.*

*A kérdés arra irányul, hogy összeegyeztethető-e a Szerződések eredeti 36 hónapos hatályának 24 hónappal történő meghosszabbítása a Kbt. 133. § (1) bekezdésben foglalt szabályozással annak érdekében, hogy a felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva minél kevesebb hátrány érje az ajánlatkérőt?*

## A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Kbt. 133. § (1) bekezdése a szerződés időtartamának eljárást megindító felhívásban való meghatározását illetően tartalmaz szabályokat. Ebből adódóan az ezen rendelkezésnek való megfelelést az ajánlatkérőnek az eljárás előkészítési szakaszában - a felmerült beszerzési igényrel kapcsolatos valamennyi körülményt együttesen figyelembe véve - szükséges mérlegelnie.

Az ajánlatkérő a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva köteles eljárni, ugyanakkor ezen tényező - figyelemmel a Kbt., illetőleg a Kormányrendelet szerződésmódosítási jogalapokra vonatkozó kógens rendelkezéseire - nem kifejezett és elsődleges kritériuma egy szerződés módosíthatóságának.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Szerződések módosítására irányadó - az állásfoglalás kérdésben foglaltak alapján a Kormányrendelet 22. § (2) bekezdés b) pont szerinti - jogszabályi rendelkezéseket szükséges vizsgálat alá vetni, az alábbiak szerint.

## A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

Mindenekelőtt rögzíthető, hogy - a Kbt., illetőleg a Kormányrendelet szerződésmódosításra vonatkozó rendelkezéseit alapul véve - a Szerződések módosításához valamely kógens módon meghatározott szerződésmódosítási jogalap feltételeinek maradéktalan teljesülése szükséges, kizárólag ezen feltételrendszerek valamelyikének megvalósulása esetén van lehetőség jogszerűen - szerződésenkénti vizsgálatot követően - a Szerződések módosítására.

A Kormányrendelet 1. § rendelkezései alapján a Kormányrendelet hatálya a Kbt. szerinti közszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokra terjed ki. A közszolgáltatói szerződések megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokra a Kbt. Első Részében, valamint Ötödik és Hatodik Részében foglal-

tak is alkalmazandóak.

A Kormányrendelet 22. § (1) bekezdése szerint a közszolgáltatói szerződések módosítása során a Kbt. 141. § (4) bekezdés b)-c) pontja nem alkalmazandó. A Kormányrendelet 22. § (2) bekezdésének b) pontja alapján a Kbt. 141. § (2) bekezdésben, valamint (4) bekezdés a) pontjában szabályozott esetek mellett a szerződés – a Kbt. 141. § (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

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

bb) a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét.

A Kormányrendelet 22. § (3) bekezdésével összhangban a Kbt. 141. § (5)–(8) bekezdései megfelelően alkalmazandóak. A Kbt. 141. § (8) bekezdése szerint a szerződés az e §-ban foglalt eseteken kívül csak új közbeszerzési eljárás eredményeként módosítható. Amennyiben a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, a módosítás a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis.

Tekintettel arra, hogy a Kormányrendelet 22. § (2) bekezdésének ba) és bb) pontjában foglalt konjunktív feltételek tartalmukban teljes egyezőséget mutatnak a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) és cb) pontjában foglalt feltételekkel, ezért a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint ezen feltételek fogalmi tisztázásakor, értelmezésekor irányadónak tekinthetők a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) és cb) pontjában foglalt kritériumokra vonatkozó útmutatások is.

Megállapítható, hogy a Kormányrendelet 22. § (2) bekezdés b) pontja szerinti jogalap a kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő által előre nem látható esetekben teszi lehetővé a szerződés módosítását, így többek között például a teljesítési határidő változtatását, illetve egyéb szerződéses feltételek módosítását is, ha a teljesítés során előre nem látható olyan akadály merül fel, amelynek következtében a szerződés szerződésszerű teljesítése lehetetlenné válik, emellett a módosítás nem változtathatja meg a szerződés általános jellegét.

A közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint telje-

sítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatójában (2021.05.06., az 1. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Útmutató) foglaltak alapján általánosságban elmondható, hogy az előre nem láthatóság követelménye alapvetően akkor valósulhat meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem volt tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondossággal mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott. Ugyanakkor mindenkor az adott eset összes körülményének alapos vizsgálata és mérlegelése alapján, esetről esetre történő mérlegeléssel lehet csak eldönteni, hogy az előre nem láthatóság fennáll-e. Ennek megítélését a Kbt. a szerződő felekre (különösen az ajánlatkérőre) bízta, tekintettel arra, hogy a beszerzés körülményeinek ismerete alapvetően a szerződő felektől, és elsősorban az ajánlatkérőtől várható el.

A Döntőbizottság D.172/13/2020. számú határozata, illetve a Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5. számú ítélete alapján a döntőbizottsági és bírósági gyakorlat több esetben is rámutatott arra, hogy az előre nem láthatóság a szerződés megkötésének időpontjára, illetve a szerződést megelőző előkészítési szakaszra vonatkozatható, ezért a szerződésmódosítás jogszerűségének vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során kellő gondosságot tanúsított-e. Ekkor tehát az ajánlatkérőnek a szerződésmódosítás jogszerűsége alátámasztására olyan, az adott kötelezettség teljesítését ténylegesen ellehetetlenítő körülményeket kell igazolnia, amelyeket kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

A rendelkezésre álló hivatalos információk szerint az rögzíthető, hogy a Covid 19 járvány megjelenése legkorábban a 2019. év végére tehető, az állásfoglalás kérelemben foglaltak szerint a Szerződések megkötésére pedig 2019. április 18. napján került sor. Fontos felhívni a figyelmet ugyanakkor arra, hogy nem elegendő a Covid 19 járványra való általános hivatkozás, mint szerződésmódosítást megalapozó, kellő gondossággal mellett sem előre látható körülmény. Mindenképpen szükséges a szerződésmódosítás indokaként részletezett akadályozó tényező és a Szerződésekben foglalt kötelezettség teljesíthetetlensége közötti tényleges ok-okozati összefüggés alátámasztása és megfelelő módon történő igazolása, valamint a szükségesség kritériumának való



megfelelés, emellett figyelemmel kell lenni a szerződés-módosítás során az arányosság követelményére is. Az akadályozó körülmény igazolásához tehát nem elegendő például önmagában a Covid 19 járvánnyal összefüggésben elrendelt veszélyhelyzet megvalósulása, az adott kötelezettség teljesítését ténylegesen ellehetetlenítő körülmények fennállását szükséges e körben igazolni.

Egy szerződés időbeli hatályának hosszabbítása vonatkozásában például, amennyiben a Kormányrendelet 22. § (2) bekezdés b) pontja szerinti jogalap alkalmazhatósága egyebekben fennáll, alapvetően az a kérdés vizsgálendő a meghosszabbított időtartam meghatározásához, hogy a módosítást szükségessé tevő körülmény mennyiben befolyásolja a szerződés teljesíthetőségét, hatályát. Tekintettel arra, hogy a Kormányrendelet 22. § (2) bekezdés b) pontja szerinti jogalap alkalmazhatóságának egyik feltétele, hogy a módosítás a szerződés teljesítéséhez szükséges legyen, az időbeli hatály változása mértékének az akadályozó körülmény terjedelméhez kell igazodnia.

Általánosságban érdemes utalni a Közbeszerzési Döntőbizottság D.467/8/2019. számú határozatában foglaltakra is, mely szerint nem tekinthetők előre nem látható körülményeknek, amelyek az ajánlatkérő mulasztásából, a közbeszerzési eljárás nem elég gondos előkészítéséből vagy a beszerzést befolyásoló körülmények nem megfelelő súlyú értékeléséből erednek. Következetes a döntőbizottsági gyakorlat abban, hogy a módosítást szükségessé tevő, előre nem látható körülménynek az ajánlatkérőn kívül álló objektív körülménynek kell lennie.

A Kormányrendelet 22. § (2) bekezdés b) pontja szerinti szerződésmódosítási jogalap megvalósulásának további feltétele, hogy a módosítás nem változtathatja meg a szerződés általános jellegét. Az Útmutatóban foglaltak szerint a szerződés általános jellegének megváltozását eredményezheti a szerződés fő tárgyának megváltozása, a szerződéses konstrukció (például a szerződés típusának) megváltozása, vagy a szerződéssel létrehozandó eredmény megváltoztatása. Figyelemmel arra, hogy ezen kritériumot érintően a vonatkozó jogszabályi rendelkezések nem tartalmaznak kifejezett definíciót, ezért ezt mindig esetről esetre az ajánlatkérőnek szükséges megítélnie. Ugyanakkor jelen esetben a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint például, ha kizárólag egy szerződés hatálya változik az akadályozó körülmény

terjedelméhez igazodóan, az nem változtatja meg a szerződés általános jellegét, tehát ilyen esetben a Kormányrendelet 22. § (2) bekezdés b) pont bb) alpont szerinti feltétel megvalósul.

## 2. kérdés

*Egy közszolgáltató ajánlatkérő az uniós értékhatárokat elérő, nyílt eljárás során alkalmazhatja-e a gyorsított eljárás módszerét is, amennyiben annak fennállnak a hazai, valamint közösségi jogszabályi környezetben foglalt feltételei? Egy közszolgáltató ajánlatkérő akkor jár-e el a hazai, valamint a közösségi jogszabályi környezetben foglalt releváns jogszabályokban, és az azokban foglalt alapelveknek megfeleltethető módon az uniós értékhatárokat elérő, nyílt, gyorsított eljárás során közzétéendő ajánlati felhívás hirdetésmintájának feladásakor, hogy ha az eljárás során alkalmazandó, közszolgáltatókra vonatkozó hirdetésmintaminta VI. 3.) „További információk” megnevezésű pontjában rögzíti a gyorsított eljárás típusának alkalmazását és annak indokolását, egyéb technikai lehetőség hiányában?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a közszolgáltató ajánlatkérő az uniós értékhatárokat elérő nyílt eljárás során alkalmazhatja a gyorsított eljárás módszerét is, amennyiben annak jogszabályi feltételei fennállnak.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint megfelelő az ajánlatkérő eljárása, ha az uniós értékhatárokat elérő, gyorsított nyílt eljárás során közzétéendő ajánlati felhívás hirdetésmintájának feladásakor - egyéb technikai lehetőség hiányában - az eljárás során alkalmazandó, közszolgáltatókra vonatkozó hirdetésmintaminta VI. 3.) „További információk” megnevezésű pontjában rögzíti a gyorsított eljárás típusának alkalmazását és annak indokolását.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet (a 2. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Kormányrendelet) 1. § (2) bekezdése alapján a közszolgáltatói szerződések megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokra a Kbt. Második Részének szabályait a Kormányrendeletben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kormányrendeletben nincs olyan eltérő

rendelkezés, amely alapján kizárt, vagy korlátozott lenne egy uniós eljárásrendben, a nyílt eljárás szabályai szerint megvalósítani kívánt - közszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló - közbeszerzési eljárás gyorsított módon történő megindítása. Erre való tekintettel a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 81. § rendelkezéseinek gyorsított eljárás alkalmazhatóságára vonatkozó szabályai [Kbt. 81. § (10) bekezdése] az állásfoglalás kérelmében foglalt esetben is irányadóak.

Ha a fentiek szerint megvalósítani kívánt eljárás megindítására szolgáló hirdetmény mintájának felépítése, struktúrája nem teszi lehetővé kifejezetten a sürgősségre vonatkozó adatok jelölését/megjeleníthetőségét, abban az esetben - tekintettel arra, hogy a Kbt. 81. § (10) bekezdése a szükséges információk eljárást megindító hirdetményben történő megadását írja elő, és nem szűkíti, illetőleg határozza meg azt, hogy a hirdetményen belül hol szükséges a gyorsított eljárás alkalmazásának indokát rögzíteni - a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a gyorsított eljárás típusa alkalmazásának ténye, illetőleg ennek indokai rögzíthetőek a hirdetmény minta VI. 3.) „További információk” megnevezésű pontjában.

### 3. kérdés

#### 3.1.

*Helyes-e az az értelmezés, mely szerint, amennyiben a hatályos – közbeszerzési eljárás eredményképpen létrejött – szerződések időtartama alatt az ajánlattevő az orvostechnikai eszközökről, a 2001/83/EK irányelvről, a 178/2002/EK rendelet és az 1223/2009/EK rendelet módosításáról, valamint a 90/385/EGK és a 93/42/EGK tanácsi irányelvről hatályon kívül helyezéséről szóló, 2017. április 5-i (EU) 2017/745 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a 3. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: MDR rendelet) rendelkezései szerinti új tanúsítást szerez be, és ezáltal a továbbiakban - a korábbi - az orvostechnikai eszközökről szóló, a Tanács 93/42/EGK irányelve (a 3. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: MDD irányelv) szerinti eszközt nem tudja szállítani, az nem minősül nem teljesítésnek és a szerződés megszegésének.*

#### 3.2.

*Helyes-e továbbá az az értelmezés, mely szerint az MDR rendelet alapján kiállított új tanúsítványok kiállítása következtében a szerződés változatlanul hatályban marad, és a Kbt.*

*141. § szerinti szerződésmódosítás szabályai nem alkalmazandók.*

#### 3.3.

*Helyes-e az az értelmezés, mely szerint, amennyiben a közbeszerzési eljárás során megkötött szerződés tárgyát képező orvostechnikai eszköz a szerződés megkötésekor még MDD irányelvről szerinti tanúsítással rendelkezik, azonban a szerződés teljesítése során a termék új, az MDR rendelet szerinti tanúsítást szerez, úgy az eszköz az új tanúsítás miatt nem minősül új vagy csere terméknek, és az ajánlattevőnek csak bejelentési kötelezettsége keletkezik, azonban a szerződés változatlan módon teljesíthető.*

#### 3.1. - 3.3.

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint egy közbeszerzési szerződésnek – a jogi normák változása okán – az új, MDR rendelet szerinti tanúsítvánnyal ellátott termékekkel történő további teljesítése az előírt szerződéses feltételek és követelmények függvényében jelenthet szerződésmódosítást megalapozó körülményt.

Amennyiben az új MDR rendelet szerinti tanúsítvánnyal ellátott termékek esetében, azok hatályos jogi normák általi minősítése által nem állapítható meg az adott termék rendeltetésszerű használatában, műszaki jellemzőiben bekövetkező változás, az adott termék a fizikai, műszaki paraméterei, rendeltetése tekintetében ugyanaz, mint ami a szerződéses vállalkozások körében előírásra került, és ily módon nem kerül sor – egyenértékű – termékcserére sem, úgy az érintett eszközök vonatkozásában a termékcsera megvalósulása fogalmilag kizárt.

Amennyiben a termékek MDR rendelet szerinti tanúsítvánnyal történő minősítése a fentiekben említett feltételekben bekövetkező változást eredményez, úgy az ajánlatkérőnek – adott esetben – vizsgálnia szükséges, hogy a termékek további beszerzése új beszerzési igénynek minősülhet-e.

#### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

Előzetesen rögzítendő, hogy a feltett kérdésekre tekintettel az állásfoglalás a közbeszerzési szerződés új, MDR rendelet szerinti tanúsítvánnyal rendelkező termékekkel való további teljesítésének kérdéskörére irányul,

azonban az ajánlatot benyújtó gazdasági szereplőknek fel kell mérniük annak kockázatát is, hogy az új szabályozás nyomán – adott esetben – leállhat valamely termék gyártása, vagy az új, hatályos szabályozás alapján kiadott tanúsítvány hiányában egy adott orvostechnikai eszköz átmenetileg nem lesz elérhető.

A gyógyszerek és orvostechnikai eszközök közbeszerzésének sajátos szabályairól szóló 16/2012. (II. 16.) Korm. rendelet (a 3. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Kormányrendelet) 2021. május 26. napjától hatályos szövege kiegészült az MDR rendeletre való utalással.

Ennek megfelelően a Kormányrendelet 2. § 3. a) pontja alapján „[...] orvostechnikai eszköz: az orvostechnikai eszközökről, a 2001/83/EK irányelv, a 178/2002/EK rendelet és az 1223/2009/EK rendelet módosításáról, valamint a 90/385/EGK és a 93/42/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2017. április 5-i (EU) 2017/745 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: MDR) 2. cikk 1. pontjában meghatározott eszköz [...]”.

A Kormányrendelet 9. § (2) bekezdés alapján az orvostechnikai eszköz megfelelőségét [az ajánlattevő] az MDR rendelet, illetve az orvostechnikai eszközökről szóló rendeletben előírt gyártói megfelelőségi nyilatkozattal és - ha az orvostechnikai eszköz forgalomba hozatalához az MDR rendelet, illetve az orvostechnikai eszközökről szóló rendelet alapján szükséges - CE megfelelőség értékelési tanúsítvánnyal köteles igazolni.

Az orvostechnikai eszközökről szóló 4/2009. (III. 17.) EüM rendelet (a 3. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: EüM rendelet) 4. § (1) bekezdés 20. pontja alapján kijelölt szervezet: a külön jogszabály alapján az eszköz megfelelőségének értékelésével és tanúsításával kapcsolatos feladatok ellátására kijelölt és az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság), továbbá az EGT tagállamok felé bejelentett szervezet, valamint egyéb, a megfelelőség értékelési feladatok ellátására kijelölt, a Bizottságnál bejelentésre került, a Bizottság által adott azonosító számmal rendelkező szervezet.

Az EüM rendelet 14. § (1) bekezdés első mondata alapján a kijelölt szervezet indokolt esetben minden olyan tájékoztatást vagy adatot megkövetelhet, amely a választott eljárás vonatkozásában a megfelelőség vizsgálatához, ellenőrzéséhez, tanúsításához és a tanúsítvány

érvényességének fenntartásához szükséges. Az EüM rendelet 14. § (2) bekezdés szerint a kijelölt szervezetnek eszköz esetén a 2., 3., 5. és 6. melléklet, aktív beültethető eszköz esetén a 2., 3. és 5. melléklet szerint kiállított tanúsítványa legfeljebb 5 évig érvényes. A tanúsítvány lejárt előtt - a felek közötti megállapodásban meghatározott időpontban, ennek hiányában a lejárat előtt legalább 3 hónappal benyújtott megkeresésre - további legfeljebb 5 éves időszakokra a tanúsítvány meghosszabbítható.

Az MDR rendelet (99) preambulumbekkezdése alapján az MDR rendelet követelményeit alkalmazni kell minden, az MDR rendelet alkalmazásának kezdő időpontjától kezdődően forgalomba hozott vagy használatba vett eszközre. A zökkenőmentes átállás biztosítása érdekében azonban az említett időpontot követő meghatározott időszak alatt lehetővé kell tenni, hogy a 90/385/EGK irányelv vagy a 93/42/EGK irányelv értelmében kiadott érvényes tanúsítvány alapján eszközöket hozzanak forgalomba vagy vegyenek használatba. Az átmeneti időszakra vonatkozóan a régi, illetve új tanúsítványok alkalmazhatósága tekintetében az MDR rendelet 120. cikkében található átmeneti rendelkezések megfelelően irányadók.

A bemutatott esetben olyan – közbeszerzési eljárások tárgyát képező – orvostechnikai eszközökről van szó, amelyek megfelelőségi tanúsítványa uniós jogszabályváltozás okán meghatározott időponttól érvényét veszti, így az eszközök minősítése tekintetében új, az MDR rendelet szerinti tanúsítványok megléte lesz szükséges, amelyek beszerzésére az MDR rendelet a vonatkozó rendelkezések szerint átmeneti időszakot biztosít. Azon - állásfoglalás kérésben hivatkozott, és az - Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet (a továbbiakban: OGYÉI) honlapjáról idézett - állítás alapján, miszerint „[...] az átmeneti időszak folyamán az irányelvek alapján tanúsított termékek és a rendeletek alapján tanúsított termékek egyidejűleg lesznek a piacon. A kétfajta termék jogállása azonos lesz, és a közbeszerzési eljárásokban e termékek nem eshetnek eltérő elbánás alá [...]”, megállapítható, hogy az átmeneti időszakban – 2024. május 27-ig – valamely orvostechnikai eszköz - akár az MDD irányelv, akár az MDR rendelet alapján rendelkezik érvényes tanúsítvánnyal, úgy - nem eshet eltérő elbánás alá a megfelelőségi kritériumok tekintetében sem, ennek megfelelően

az MDR rendelet szerinti tanúsítvánnyal ellátott termékkel történő teljesítés nem eredményezheti szerződésszegés megvalósulását sem.

A szerződésmódosítás lehetőségének felmerülése kapcsán az állásfoglalás kéréssel érintett esetben elsősorban a szerződéses előírásoknak, követelményeknek van meghatározó szerepe. A közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés tartalmának megváltozása, a megkötött szerződés tartalmától eltérő teljesítés a szerződés módosítása útján lehetséges. Erre a Kbt. 141. §-a szerinti valamely jogalap feltételeinek teljeskörű fennállása esetén, a felek közös megegyezése alapján van lehetőség. A szerződésmódosítás kérdésköre tehát jelen esetben elsősorban annak a függvénye, hogy a közbeszerzési szerződés feltételrendszerében milyen követelmények találhatóak az orvostechikai eszközökre vonatkozó tanúsítványok tekintetében.

Amennyiben például a nyertes ajánlattevő vállalatot tett arra vonatkozóan, hogy a szerződés tárgyára vonatkozó tanúsítvány hatályát a teljesítés során fenntartja, úgy – amennyiben a megfelelési tanúsítványok érvényességi ideje akár a tanúsítvány időtartamának leteltével, akár az uniós normák rendelkezése nyomán a szerződés teljesítése során jár le – az új, MDR rendelet szerinti érvényes tanúsítvány megléte a szerződésszerű teljesítés feltétele lesz, tekintettel arra, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél szerződésszerű teljesítéssel tartozik az ajánlatkérő felé, így a nyertes ajánlattevő az MDD irányelv szerinti tanúsítványok érvényességének lejártát követően is köteles az uniós, illetve hazai normáknak megfelelő orvostechikai termékek szolgáltatására az új szabályozásnak megfelelően.

Abban az esetben, ha például a szerződésben nevesítve szerepel az MDD irányelv szerinti tanúsítvány megléte és az annak érvényességére vonatkozó követelmény, akkor az MDR rendelet szerinti tanúsítvánnyal ellátott termékek szolgáltatása – adott esetben – maga után vonhatja a szerződésmódosítási kötelezettséget is. Ekként, amennyiben a „tanúsítvány hatályának fenntartása a szerződés időbeli hatálya alatt” nem foglalja magában az új tanúsítvány megszerzésének kötelezettségét és így ezzel kiegészülne az ajánlattevő feladata, a változás felveti a szerződésmódosítás szükségességét.

A termékcserevel kapcsolatos megállapításokkal összefüggésben általánosságban elmondható, hogy a telje-

sítés során egy termék kicserélése egy azonos releváns tulajdonságokkal rendelkező másik termékre nem zárja ki a szerződésmódosítás lehetőségét a választott jogalap valamennyi feltételének teljesülése esetén. A szerződésmódosítás szükségessége ugyanakkor egyenértékű termékcsere esetén is felmerül. Azonban – figyelemmel az OGYÉI előzőekben idézett megállapítására is – az állásfoglalás kérésből, illetve az abban hivatkozott jogszabályi környezetből feltételezhető, hogy nem a teljesítés során alkalmazott termékek szolgáltatásáról más termékek szolgáltatására történő áttéréstől van szó, hanem a teljesítés ugyanazon termékekre vonatkozik a régi minősítés lejártá és az új minősítés megszerzése során is, így a termékcsere azon követelménye, hogy a szerződésben szereplő termék helyett a nyertes ajánlattevőként szerződő fél valamely okból kifolyólag másik termékkel tudna csak teljesíteni, feltehetően nem valósul meg, így jelen esetben termékcsereéről sem lehet szó.

Amennyiben tehát a közbeszerzési szerződés szerződésszerű teljesítése során a közbeszerzés tárgyát képező orvostechikai eszközök minősítése akár a tanúsítvány időtartamának lejártá, akár jogszabály erre irányuló kötelezése nyomán meghatározott időpontban érvényességét veszti, melynek következtében a termékeknek az új szabályozás által az MDR rendelet szerinti megfelelési tanúsítványokkal történő ellátása szükséges, és megállapítható, hogy az új tanúsítvánnyal rendelkező termékek szolgáltatása ugyanazon szerződéses tárgy szerinti termékek szolgáltatására irányul, mely által az azokkal történő szerződésszerű teljesítés – a termékek minősítésének hatályos jogszabályokban való megfelelése okán is – a továbbiakban is folytatható, úgy az új minősítéssel ellátott termékkel való teljesítés során termékcsere nem merül fel, továbbá – a régi tanúsítványra vonatkozó esetleges szerződéses előírások hiányában – nem eredményez szerződésmódosítási kötelezettséget sem.

#### 4. kérdés

*Helyes-e az az értelmezés a Kbt. 141. § (4) bekezdésére vonatkozóan, mely szerint a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés módosítása során a szerződés módosítással együttes értéke nem érheti el az uniós eljárásrendre vonatkozó közbeszerzési értékhatárt?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Kbt. nem írja elő kógens módon a Kbt. 141. § (4) bekezdésében foglalt valamely szerződésmódosítási jogalap feltételeinek maradéktalan teljesülése esetén az annak való megfelelést is, hogy az ajánlatkérő nem léphet át olyan értékhatárt a módosítással, amelynek elérésével, vagy meghaladásával a megelőző eljárást más eljárási szabályok szerint kellett volna az ajánlatkérőnek lefolytatnia. Ebből adódóan tehát nem kizárt - ugyanakkor a Közbeszerzési Hatóság által lehetőség szerint nem javasolt - egy ilyen típusú szerződésmódosítás megvalósítása. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint csak szűk körben, rendkívül kivételes esetben, az eset összes körülményét figyelembe véve, gondos vizsgálatot követően kivitelezhető jogszerűen egy ilyen típusú szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdése alapján.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

Nemzeti eljárásrendben, a bírálati szakasz körében irányadó szabály a Kbt. 114. § (8) bekezdése alapján, hogy ha az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevővel történő szerződéskötés esetén a szerződés értéke a becsült értéket meghaladná, és az ajánlatkérő az eljárást olyan szabályok szerint indította meg, amelyek nem lettek volna jogszerűen alkalmazhatóak, ha az ajánlatkérő az eljárás becsült értékeként ezt a szerződéses értéket határozta volna meg, az ajánlatkérő köteles az eljárást eredménytelenné nyilvánítani. Ezen felül a szerződés módosítása körében, a Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti jogalappal összefüggésben a Kbt. előírja, hogy az 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.

A fenti szabályok ugyan kógens módon zárják ki az állásfoglalás kérés szerinti esetkörben az eljárás eredményességét, illetőleg a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti szerződésmódosítás jogszerűségét, azonban ez nem jelenti azt, hogy egyéb helyzetekben - jelen esetben a Kbt. 141. § (4) bekezdése szerinti valamely jogalap alapján történő szerződésmódosításnál - ne lenne szükséges figyelemmel lenni arra a tényre, hogy mennyire releváns, kihatással bíró körülmény lehet az,

ha a közbeszerzési eljárás lezárása után derül ki a szerződéses érték növekedésére/növelésének igényére való tekintettel, hogy a megkötött szerződést megelőzően egy másik - nagyobb nyilvánosságot és szélesebb versenyt biztosító - eljárásrend, eljárástípus alapján lett volna szükséges az érintett eljárást lefolytatni.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti szerződésmódosítási jogalap alkalmazhatóságával összefüggésben feltétel, hogy a szerződés előzetesen, egyértelműen rögzítse a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának (ideértve az opció gyakorlásának) pontos feltételeit és tartalmát. Ehhez azonban főszabály szerint szükséges az is, hogy az ajánlatkérő tisztában legyen a rögzített változásokkal összefüggő, ahhoz kapcsolódó ellenszolgáltatás/díj értékével is. Így például, amennyiben az ajánlatkérő opciót meghatározva rögzíti ennek az időtartamát, mennyiségét, feltételeit, köteles az opció értékét is beleszámítani a becsült értékbe, és ennek megfelelően meghatározni az alkalmazandó eljárásrendet, eljárásfajta. Ebből adódóan tehát a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti jogalap tekintetében az előbbi esetben vélhetően nem lenne megfelelő módon igazolható, illetőleg nem lenne értelmezhető az, ha a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés módosítása során a szerződés módosítással együttes értéke elérné, vagy meghaladná az uniós eljárásrendre vonatkozó közbeszerzési értékhatárt, figyelemmel arra, hogy az ilyen típusú szerződésmódosítás esetén az ajánlatkérőnek már előzetesen tudomással kell bírnia a releváns információkról.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés b) és c) pontjában foglalt szerződésmódosítási jogalap tekintetében, figyelemmel arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdésére vonatkozóan a Kbt. nem tartalmaz a Kbt. 141. § (3) bekezdésében foglaltakhoz hasonló kifejezett tiltó, vagy korlátozó rendelkezést arra az esetre, 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, ebből adódóan az ajánlatkérőnek az eset összes körülményét, illetőleg a Kbt. rendelkezéseit szükséges vizsgálat alá vetnie minden esetben. Figyelemmel a Kbt. 114. § (8)

bekezdés, illetőleg a Kbt. 141. § (3) bekezdés által biztosítani kívánt célokra, a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint kizárólag szűk körben, különösen indokolt és arányos esetben - és a vonatkozó jogalap feltételeinek maradéktalan megvalósulása esetén -, valamint a Kbt. alapelveinek - különösen a joggal való visszaélés, illetőleg a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének - való megfelelés és a módosítás indokának igazoltsága esetén kerülhet sor jogszerűen a Kbt. 141. § (4) bekezdés alapján olyan szerződésmódosításra, amikor egy nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés módosítása révén a szerződés módosítással együttes értéke eléri, vagy meghaladja az uniós eljárásrendre vonatkozó közbeszerzési értékhatárt.

## 5. kérdés

*Egy, a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja alapján ajánlatkérőnek minősülő gazdasági társaság (az 5. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Társaság) egy Önkormányzati Társulás (az 5. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Társulás) által lebonyolított közbeszerzési eljárás nyertese, melynek eredményeképpen hulladékgazdálkodási közszolgáltatást végez a Társulásban részes települések részére. Az ajánlattétel során a Társaság kapacitást biztosító szervezetet vett igénybe, akit a Kbt. 66. § (6) bekezdés b) pontja szerinti nyilatkozatban alvállalkozóként is megnevezett, továbbá a Kbt. 66. § (6) bekezdés a) pontja szerinti nyilatkozatban felsorolta azokat a tevékenységeket, melyekre a szerződés teljesítése során alvállalkozókat kíván igénybe venni. A szerződés teljesítésébe a Kbt. 138. § (3) bekezdés alapján egyéb alvállalkozók bevonására is lehetőség van.*

*Amennyiben a Társaság, mint a közbeszerzési eljárásban nyertes ajánlattevő, a közszolgáltatási szerződés teljesítéséhez alvállalkozót kíván igénybe venni, és az alvállalkozói szerződés(ek) értéke meghaladja a közbeszerzési értékhatárt, mely esetben szükséges az alvállalkozó kiválasztására közbeszerzési eljárást lefolytatni?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben egy közbeszerzési eljárásban nyertes ajánlattevő a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerint a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó ajánlatkérőnek minősül, és nyertes ajánlattevőként vállalt feladatainak elvégzése érdekében a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó olyan beszerzési igénye(i) merül(nek) fel, amely(ek) becsült értéke – a

Kbt. 19. § szerinti rendelkezések figyelembe vétele mellett – eléri, vagy meghaladja az irányadó közbeszerzési értékhatárt, úgy az adott beszerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatása nem mellőzhető.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 4. § (1) bekezdése alapján a Kbt. 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, építési vagy szolgáltatási koncesszió (ideértve a védelmi és biztonsági tárgyú koncessziót is) megkötése érdekében a Kbt. 5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek a Kbt. szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni.

A Kbt. 5. § (1) bekezdése a közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek körét sorolja fel. A Kbt. 9. § és a Kbt. 111. § rendelkezései – és közszolgáltató ajánlatkérők esetén a Kbt. 10. § - 13. § szabályai – a Kbt. tárgyi hatálya alóli kivételi körbe tartozó beszerzésekről rendelkeznek.

A Kbt. nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezéseket, hogy egy ajánlatkérőnek minősülő szervezet nyertes ajánlattevői minőségben ne lenne köteles az ezzel összefüggő beszerzései tekintetében – adott esetben – közbeszerzési eljárás lefolytatására. Ennek megfelelően, amennyiben egy ajánlatkérőnek minősülő nyertes ajánlattevő a szerződés tárgya szerinti tevékenység ellátására további szerződést köt, akkor ilyen esetben önálló ajánlatkérőnek minősül, és beszerzése tekintetében – a Kbt. szerinti feltételek teljesülése esetén – közbeszerzési eljárás lefolytatására lesz köteles, melynek megfelelően az alvállalkozók bevonására is – az egyéb feltételek fennállása mellett – közbeszerzési eljárás lefolytatása útján kerülhet sor. Az ajánlatkérőnek minősülő nyertes ajánlattevőnek ennek ismeretében szükséges a Kbt. 66. § (6) bekezdése szerinti nyilatkozatokat is megtennie.

A Kbt. 66. § (6) bekezdés b) pontja alapján a már ismert alvállalkozók nevezhetők meg az ajánlatban. Ebből kifolyólag, amennyiben az ajánlatkérőnek minősülő ajánlattevő a nyilatkozattételkor már lefolytatott erre irányuló közbeszerzési eljárást, akkor megnevezhető az alvállalkozó, ugyanakkor ellenkező esetben - tehát akkor, ha a Kbt. alapján fennáll a közbeszerzési kötelezettség, de az ajánlatkérő még nem folytatta le ennek megfelelően a szükséges közbeszerzési eljárást - a Kbt. 66. § (6) bekezdése b) pont szerinti nyilatkozatban még

nem nevezhető meg az alvállalkozó. Egyebekben megjegyzendő, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatására irányuló kötelezettséget nem befolyásolja az, hogy a Kbt. 66. § (6) bekezdése, vagy a 138. § (3) bekezdése alapján vonja-e be az alvállalkozót az ajánlatkérőnek minősülő nyertes ajánlattevő.

#### 6. kérdés

*Abban az esetben, ha a Kbt. 81. § (5) bekezdésének alkalmazása esetén az ajánlatkérő valamely értékelési szemponthoz olyan dokumentumot kér be, amely az adott értékelési szempontra megadott számadatot támasztja alá, köteles-e ezen egyéb dokumentum megfelelőségét, annak érvényességét vizsgálni ahhoz, hogy az értékelést elvégezze?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 81. § (5) bekezdésének alkalmazásakor a megajánlás megalapozottságának vizsgálatához feltétlenül szükséges bírálati cselekmények elvégzésére – így akár hiánypótlásra is – lehetőség van már az értékelési szakaszban is.

#### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

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

A Kbt. 76. § (13) bekezdése szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban olyan előírásokat határoz meg, amelyek biztosítják, hogy az ajánlatkérő az ajánlattevők által benyújtott információkat ellenőrizni tudja annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az értékelési szempont-

oknak. Kétség esetén az ajánlatkérőnek meg kell győződnie az ajánlattevő által benyújtott információk helytállóságáról. Ezen jogszabályhely utolsó fordulata teremti meg a jogalapot ahhoz, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 81. § (5) bekezdése szerinti ún. fordított bírálat esetén is – adott esetben kötelező jelleggel – vizsgálhassa az ajánlattevő megajánlását megalapozó dokumentum érvényességét, megalapozottságát. Ezzel összefüggésben a hiánypótlás szabályairól szóló, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által kiadott útmutatóban (2021. július 5.) is szerepel, hogy az ajánlatkérő már az értékelési szakaszban vizsgálhatja bizonyos aspektusokból az ajánlat érvényességét, sőt, köteles a szükséges eljárási cselekmények alkalmazására annak érdekében, hogy meggyőződjön a megajánlás alátámasztottságáról.

#### 7. kérdés

*Helyes-e az az értelmezés, mely szerint a Kbt. 105. § (6) bekezdése a 2021. február 1. napját megelőzően megkötött keretmegállapodások esetében is alkalmazható, abban az esetben, ha a verseny újrainyítása megkezdésének időpontja 2021. február 1. napját követő időpont?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 105. § (6) bekezdése a 2021. február 1. napja után megkezdett, keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött keretmegállapodás(ok) – és az ennek alapján megvalósított verseny újrainyítás(ok) – esetében alkalmazható.

#### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

Általánosságban fontos megjegyezni, hogy a keretmegállapodás egyrészt egy sajátos beszerzési módszernek minősül, melynek megfelelően – a Kbt. 104. § (1) bekezdésével összhangban – az ajánlatkérő közbeszerzését keretmegállapodás útján is megvalósíthatja. Másrészt ugyanakkor a keretmegállapodás egy, a Kbt. 130. § (1) bekezdés szerinti szerződésként is funkcionál, amelyhez köthetően a Kbt. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően a keretmegállapodás második szakaszként közvetlen megrendelésre, vagy – írásbeli konzultáció, illetőleg a verseny újrainyítása által – egyedi szerződés megkötésére is sor kerülhet.

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020.

évi CXXVIII. törvény (a 7. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Mód6. tv.) által került bevezetésre 2021. február 1. napi hatállyal a Kbt. 105. § (6) bekezdése, mely szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban rendelkezhet úgy is, hogy az ajánlatok bírálatát az ajánlatok értékelését követően végzi el. Ebben az esetben csak az értékelési sorrendben legkedvezőbb vagy a legkedvezőbb és az azt követő egy vagy több legkedvezőbb ajánlattevő tekintetében végzi el a bírálatot. A bírálat során biztosítani kell, hogy a nyertes - és ha az összegezésben meg kívánja nevezni, a második legkedvezőbb ajánlatot tett - ajánlattevő ajánlatának érvényességét az eljárást lezáró döntést megelőzően az ajánlatkérő teljeskörűen elbírálja.

Az átmeneti rendelkezéseket rögzítő Kbt. 197. §-ának bekezdései nem tartalmazzak olyan - a Mód6. tv.-ben foglalt módosításokat érintő - speciális hatályba léptető szabály(oka)t, amely a Kbt. 105. § (6) bekezdése alkalmazását érintené, erre való tekintettel az átmeneti rendelkezések között található azon - Kbt. 197. § (14) bekezdés szerinti - általános szabály szerint szükséges eljárni, mely szerint „[...] ha e törvény és az e törvény felhatalmazása alapján alkotott jogszabály eltérően nem rendelkezik, úgy az e törvény és az e törvény felhatalmazása alapján alkotott jogszabály módosítása esetén a módosító törvény vagy jogszabály által megállapított rendelkezéseit a módosító törvény vagy jogszabály hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra, valamint a módosító jogszabály jogorvoslati szervek eljárására vonatkozó rendelkezéseit a hatálybalépését követően kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra kell alkalmazni [...]”.

Fentieket figyelembe véve fontos tisztázni a „megkezdett közbeszerzési eljárás” definícióját. A Kbt. 3. § 23. pontjának megfelelően a „közbeszerzés megkezdése” alatt a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást megindító vagy meghirdető hirdetmény feladásának időpontja, a hirdetmény nélkül induló eljárás esetében pedig az eljárást megindító felhívás vagy a tárgyalási meghívó megküldésének, ennek hiányában a tárgyalás megkezdésének időpontja értendő.

Jelen esetben tehát „közbeszerzés megkezdése” alatt a hirdetmény feladását kell érteni, függetlenül attól, hogy egy közbeszerzési eljárás eredményeként szerződés,

vagy keretmegállapodás megkötésére kerül sor. Ebből fakadóan a Kbt. 105. § (6) bekezdése a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a 2021. február 1. napja után megkezdett közbeszerzési eljárások alapján megkötött keretmegállapodások - és az ezek alapján megvalósított verseny újrainvitások - esetében alkalmazható, amennyiben az ajánlatkérő erről rendelkezett a közbeszerzési dokumentumokban.

## 8. kérdés

*Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a 8. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Kormányrendelet) 25. §-ának szabályait csak az uniós rezsim szerinti építési beruházások esetén kell-e kötelezően alkalmazni, és a Kbt. 114. § (6a) bekezdése alapján az ajánlatkérő nemzeti rezsimben az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatától - saját döntése alapján - eltekinthet-e?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kormányrendelet 25. §-ának rendelkezéseit a nemzeti eljárásrendbe tartozó építési beruházások esetén is alkalmazni kell.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kormányrendelet 25. §-ával összhangban, amennyiben a rezsioradíj mértéke az eljárásban a Kbt. 76. §-a szerint önállóan értékelésre kerül, aránytalanul alacsony árajánlatnak minősül, ha az ajánlattevő által alkalmazott rezsioradíj alacsonyabb az Építőipari Ágazati Párbeszéd Bizottság ajánlása alapján az építésügyért felelős miniszter rendeletében megállapított minimális építőipari rezsioradíj mértékénél. Az ezen kívüli esetekben az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti indokolás kérése keretében arra vonatkozóan is tájékoztatást kér, hogy az aránytalanul alacsony árat benyújtó ajánlattevő az ajánlatában milyen összegű rezsioradíjjal számolt, és a rezsioradíj kiszámításakor egyes - az Épkiv.-ben meghatározottak szerint az építőipari minimális rezsioradíj elemeit képező - költségeket milyen összeggel és módon vett figyelembe. Ha az ajánlattevő által alkalmazott rezsioradíj alacsonyabb, mint az Építőipari Ágazati Párbeszéd Bizottság ajánlása alapján az építésügyért



felelős miniszter rendeletében megállapított minimális építőipari rezsioradíj mértéke, az ajánlatkérő különös figyelemmel vizsgálja a Kbt. 72. § (4) bekezdése szerinti körülmények fennállását.

A Kbt. 114. § (6a) bekezdése alapján az ajánlatkérő nem köteles az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatára. Az ajánlatkérő a Kbt. 73. § (2) bekezdését nem köteles alkalmazni, annak alapján azonban csak akkor nyilváníthat egy ajánlatot érvénytelennek, ha a Kbt. 72. §-ban foglaltaknak megfelelően járt el.

A Kbt. 114. § (6a) bekezdése azon vizsgálati kötelezettség alól mentesíti az ajánlatkérőt, hogy az ajánlati ár aránytalanul alacsony-e, melyből adódóan a Kbt. 72. §-a szerinti - ezen vizsgálat eredményétől függően kialakuló - indokoláskérési kötelezettség sem állhat fenn. A Kormányrendelet 25. § (1) bekezdése ugyanakkor maga állapítja meg azt, hogy - amennyiben a rezsioradíj mértéke az eljárásban a Kbt. 76. §-a szerint önállóan értékelésre kerül - a miniszteri rendeletben megállapított értéket el nem érő rezsioradíj - az ajánlatkérő erre irányuló vizsgálata nélkül is - aránytalanul alacsony árajánlatnak minősül. Ebben az esetben tehát

az, hogy az árajánlat aránytalanul alacsony, nem az ajánlatkérő vizsgálata, hanem a Kormányrendelet fent idézett rendelkezése alapján kerül megállapításra. Az ajánlat aránytalanul alacsony volta pedig automatikusan a Kbt. 72. §-a szerinti indokoláskérés kötelezettségét vonja maga után.

A Kormányrendelet 25. § (2) bekezdése vonatkozik a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerinti árindokoláskérés általános esetére. Ebben az esetben - mivel a jogalkotó nem határoz meg e körben olyan körülményt, amelynél fogva az ajánlati ár, vagy annak valamely eleme automatikusan aránytalanul alacsonynak minősül - a Kbt. 114. § (6a) bekezdésének előírásai érvényesülnek, tehát az ajánlatkérő nem köteles vizsgálni az aránytalanul alacsony árat és nem köteles ez alapján árindokolást kérni. Természetesen abban az esetben, ha az ajánlatkérő él a Kbt. 114. § (6a) bekezdése alapján is nyitva álló lehetőséggel, és mégis vizsgálja azt, hogy az ajánlati ár aránytalanul alacsony-e, és azt állapítja meg, hogy aránytalanul alacsony, akkor árindokolást szükséges kérnie, és a Kormányrendelet 25. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a rezsioradíjról is köteles tájékoztatást kérni.

# JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2021.10.3

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertetett, a Döntőbizottság által meghozott határozatok alapvetően az iratbetekintés jogintézményével foglalkoznak, méghozzá az ajánlattevő, illetve a kérelmező nézőpontjából.

Az iratok megtekintésének lehetősége alapvető garanciális szabály, mely biztosítja mind a közbeszerzési eljárás, mind a jogorvoslati eljárás nyilvánosságát, átláthatóságát, az ügyfelek jogainak gyakorlását. A Kbt. rendelkezéseiben az iratok megtekintése szerepel, ugyanakkor értelemszerűen a betekintési jog nem csak a fizikális értelemben iratnak, papírnak tekinthető dokumentumokra terjed ki. Az eljárási cselekményeknek elektronikus gyakorlása esetén a megtekintés, illetve másolat kiadásának lehetőségét - a speciális jellegüknek megfelelően - az ilyen típusú dokumentumok vonatkozásában is biztosítani kell. Az iratbetekintési lehetőséget a Kbt. az iratbetekintést kérő személyétől, illetve a megtekinteni kívánt irat tartalmától függően eltérően biztosítja.<sup>1</sup>

A közösségi jog szerint az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el.<sup>2</sup>

## D.164/19/2021. számú határozat

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: A kérelmező a Kbt. 45. § (1) bekezdése szerinti határidőben nyújtotta be az első iratbetekintési kérelmét, amely kiterjedt az utóbb az előzetes vitarendezési eljárás keretében az ajánlattevő által az üzleti titok alól feloldott dokumentumokra is. Ezért a kérelmezőnek olyan helyzetbe kell kerülnie, hogy amennyiben kíván, jogorvoslati kérelmet tudjon benyújtani az iratbetekintés során megismertek alapján.

### Tényállás

Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított három részben, amely eljárás eljárást megindító felhívása 2021. február 4-én került feladásra.

A felhívás szerint a 2. részben az ajánlatkérő általános tisztítószeret - összesen 43.654 termék+25%-ot - kívánt beszerezni a műszaki leírásban ismertetettek szerint.

Az ajánlatkérő közbeszerzési dokumentációt is készített, annak Útmutató szakaszában - egyebek mellett - az alábbiak kerültek rögzítésre:

„Üzleti titok védelme

Az e-Kr. 11. § (4) bekezdése az ajánlat összeállítására vonatkozóan rendelkezik az üzleti titokká nyilvánított dokumentumok elhelyezésének módjáról. Az üzleti titokra /üzleti titokká nyilvánításra vonatkozó előírásokat a Kbt. 44. §-a tartalmazza. Kérjük, amennyiben az ajánlatuk egy részét üzleti titokká kívánják nyilvánítani, különös figyelmet fordítsanak annak Kbt. 44-45. §-a szerinti elhatárolására, az üzleti titok megfelelő indokolásának benyújtására, figyelemmel arra, hogy az üzleti titok Kbt. 44. § (2)-(3) bekezdésében történő elhatárolása, valamint nem megfelelő indokolása az ajánlat Kbt. 73. § (1) bekezdés f) pontja szerinti érvénytelenségét okozhatja.

Tekintettel arra, hogy a rendelet kötelező jelleggel előírja, hogy a gazdasági szereplő az üzleti titkot tartalmazó dokumentum elkülönített elhelyezésére az EKR-ben erre szolgáló funkciót alkalmazza, Ajánlatkérő tájékoztatja a gazdasági szereplőket arról, hogy az üzleti titokká nyilvánított dokumentumok e funkció alkalmazása nélkül történő elhelyezése nem fogadható el.”

<sup>1</sup> A Kbt. 162. §-ához fűzött jogalkotói indokolás szövege.

<sup>2</sup> A közbeszerzés alapelvei. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014. február 26-i 2014/24/EU IRÁNYELVE a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről 18. cikk (1) bekezdés első fordulatának szövege.

Az ajánlattételi határidőre a 2. részre tíz ajánlat érkezett, köztük a kérelmező és a jelen ismertetés szerint B Kft.-é.

A B Kft. ajánlatában üzleti titokká nyilvánította az ártáblázat „ajánlattevő által megajánlott termék megnevezése”, „Nettó egységárak”; „Nettó össz. érték” oszlopát, valamint a termékleírásokat, biztonsági adatlapokat, egyenértékűség igazolásokat. Megadta az üzleti titokká nyilvánítás indokolását is.

Az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást, felvilágosításkérést intézett az ajánlattevőkhöz, amely a B Kft.-t nem érintette.

Az ajánlatkérő írásbeli összegezése szerint a 2. rész tekintetében a B Kft. lett az eljárás nyertese, a kérelmező érvényes ajánlattevőként került feltüntetésre.

A kérelmező az EKR rendszerbe iratbetekintési kérelmet töltött fel. Kérelmében rögzítette, hogy a feltételezett jogsértés: Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pont, f) pont, Kbt. 73. § (2) bekezdés. Előadta továbbá, hogy az „Ajánlatok iratbetekintéssel érintett része: A B Kft. által a kiírás „2. rész: általános eszközök – összesen 43.654 termék+25%” tekintetében tett ajánlatában a megajánlott termékek megjelölése, leírása és árazása, illetve üzleti titokká minősítés esetén annak indoklása. Indoklás: A kiírás szerint az ajánlatkérő az egyenértékűség tekintetében a műszaki leírásban részletesen meghatározott paramétereknek és elvárt funkcionalitásoknak való megfelelést vizsgálja, továbbá az ellenszolgáltatás tartalmazza a szállítási költséget, továbbá tartalmazza a behozattal, forgalomba hozattal kapcsolatban felmerülő összes költséget. Feltételezésünk szerint a B Kft. ajánlattevő fent hivatkozott ajánlata esetében a megajánlott termékek vagy azok egy része nem felel meg a műszaki leírásban részletesen meghatározott paramétereknek és elvárt funkcionalitásoknak. Az összesített ajánlati árszint ugyanis nagyságrendben összeegyeztethetetlen a kiírás szerinti paraméterű és funkcionalitású termékek tekintetében a minden költséget és közterhet tartalmazó reális piaci árakkal.”

Az iratbetekintésre sor került. Az iratbetekintési jegyzőkönyv rögzíti, hogy az ajánlatkérő az „Ajánlattevő képviselői részére bemutatta a B Kft. ajánlattevő 2. részben benyújtott ajánlatának a megajánlott termékek megjelölése, leírása és árazása tekintetében benyújtott dokumentumok egyes részeit az üzleti titoknak minő-

sített dokumentumok kivételével, valamint az üzleti titoknak való minősítés indokolását.”

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, melyben észlelt jogsértésként jelölte meg a Kbt. 44. § (2)-(3) bekezdését, a Kbt. 72. § (1) bekezdését, a Kbt. 73. § (1) bekezdés f) pontját és a Kbt. 73. § (2) bekezdését. Rögzítette, hogy „Jelezni kívánjuk továbbá, hogy amennyiben hiánypótlás keretében a B Kft.-nek lehetősége nyílik a Kbt. tilalmi körbe eső adatok titkosítását megszüntetni, élni kívánunk iratbetekintéssel ezen adatkör tekintetében, amely megtekintésére a jogsértő titkosítás miatt nem volt módunk, így nem tudtunk meggyőződni, hogy valamennyi megajánlott termék megfelel a műszaki leírásban részletesen meghatározott paramétereknek és elvárt funkcionalitásoknak.”

Érdemben előadta, hogy a B Kft. az ajánlatát a Kbt. 44. § (2)-(3) bekezdésébe ütköző módon minősítette üzleti titoknak, „gyakorlatilag teljes egészében”. A kérelmező szerint „A közbeszerzési eljárások során a nyilvánosság biztosítása és az átláthatóság olyan követelmények, amelynek korlátozása az ajánlattevő üzleti titkára hivatkozással csak szűk körben és a Kbt.-ben megfogalmazott feltételek fennállása esetén valósulhat meg.” Az előzetes vitarendezési kérelem foglalkozott továbbá a Kbt. 73. § (2) bekezdésébe ütköző aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás kérdéskörével is.

Az ajánlatkérő hiánypótlást küldött a B Kft.-nek, melyben rögzítésre került, hogy az „Ajánlattevő az ajánlatának egyes részeit a Kbt. 44. § alapján üzleti titoknak minősítette. Az előzetes vitarendezési kérelmet benyújtó kérelmében azt kifogásolta, hogy a benyújtott indoklás nem felel meg a Kbt. 44. § (2) - (3) bek. rendelkezéseiben foglaltaknak”, így ezek alapján kérte, hogy az üzleti titoknak való minősítést oldja fel azon dokumentumok tekintetében is, amelyeket üzleti titoknak minősítettek, vagy adjon olyan indokolást, amely részletesebben alátámasztja a minősítést és részletesebb indokolást ad, ami igazolja, hogy a minősítés megfelel a Kbt. 44. § (2) bek. d) pont utolsó tagmondatának is.

Hiánypótlásában a B Kft. az üzleti titkot feloldotta az ártáblázat „ajánlattevő által megajánlott termék megnevezése”, „Nettó egységárak”; „Nettó össz. érték” oszlopa, valamint a termékleírások vonatkozásában.

Az ajánlatkérő a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére a válaszában - többek között - rögzítette, hogy a B Kft.-t a 2. rész tekintetében hiánypótlásra szólította fel,

amelyre válaszul az ajánlattevő az üzleti titoknak való minősítést a 2. részben a korábban üzleti titoknak minősített dokumentumok tekintetében feloldotta, így ajánlata nem tartalmaz üzleti titkot, vagyis a kérelemben foglaltak ezen tekintetben így okafogyottá váltak. Az ajánlatkérő erre tekintettel nem nyitotta újra a bírálatot, és nem módosította az eljárás eredményét tartalmazó összegezt. Az ajánlatkérő a Kbt. 73. § (2) bekezdése tekintetében az aránytalanul alacsonynak vélt ellenszolgáltatás körében elutasította a vitarendezési kérelemben foglaltakat.

A kérelmező iratbetekintési kérelmet terjesztett elő a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti feltételezett jogsértés miatt a nyertes ajánlattevő ajánlatában a megajánlott termékek megjelölése, leírása és árazása tekintetében.

Az ajánlatkérő válaszában rögzítette, hogy „Ajánlatkérő az iratbetekintést már nem tudja biztosítani az ajánlattevők részére az eljárás jelenlegi szakaszában, tekintettel arra, hogy a Kbt. kógens rendelkezéseket tartalmaz és a Kbt. 45. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az összegezt megküldését követő öt munkanapon belül kérhető iratbetekintés.”

Kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be a jogorvoslati kérelmével érdemben megegyező tartalommal, azt az ajánlatkérő aznap elutasította, érdemben a jogorvoslati eljárásban tett nyilatkozatával megegyező indokolással.

#### *A jogorvoslati kérelem*

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében a Kbt. 45. § (1) bekezdésének a megsértését állította.

#### *Az ajánlatkérő észrevétele*

Az ajánlatkérő kérte a jogorvoslati kérelem elutasítását alaptalanság miatt.

#### *A Döntőbizottság döntése és annak indokai*

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 2. § (1) bekezdésére és a Kbt. 2. § (7) bekezdés második mondatára figyelemmel a Kbt. 45. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérő iratbetekintést elutasító döntéseit, és az azokat követően a jelen közbeszerzési eljárás 2. része tekintetében hozott

valamennyi döntését.

A határozat indokolása az alábbiakat tartalmazta:

Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárását 2021. február 4. napján indította meg, így a jogorvoslati kérelem elbírálására a Kbt. ezen időpontban hatályos rendelkezései az irányadók.

A kérelmező jogorvoslati kérelme alapján a Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő jogszerűen utasította-e el a kérelmező iratbetekintési kérelmét az üzleti titok alól feloldott dokumentumok vonatkozásában.

A Kbt. 45. § (1) bekezdése 2021. február 1-jétől hatályos rendelkezései értelmében az ajánlattevők/részvételre jelentkezők az összegezt megküldését követően legfeljebb öt napon belül kérhetik más ajánlattevők ajánlatába/részvételi jelentkezésébe való iratbetekintést. Az iratbetekintés csak az üzleti titkot nem tartalmazó részek tekintetében valósulhat meg. A Kbt. meghatározza továbbá, hogy milyen tartalmi elemei vannak az iratbetekintési kérelemnek, és azt miként kell biztosítani az ajánlatkérőnek. A Kbt. rögzíti azt is, hogy ajánlat/részvételi jelentkezés teljes körű átvizsgálása a betekintés körében nem lehetséges.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a jelen esetben a kérelmező iratbetekintési kérelmet nyújtott be, majd az iratbetekintésen megtekintett iratokkal kapcsolatosan – részben az üzleti titokká nyilvánítás miatt – előzetes vitarendezést kezdeményezett. Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési eljárás keretein belül hiánypótlási felhívást bocsátott ki az üzleti titokkal összefüggésben, amely felhívásra a nyertes ajánlattevő részben feloldotta az üzleti titkot. A kérelmező az előzetes vitarendezési kérelmében, illetve azt követően is jelezte, hogy amennyiben a nyertes ajánlattevő feloldja az üzleti titkot, akkor be kíván tekinteni a feloldott és a korábbi iratbetekintési kérelemben megjelölt iratokba.

A jelen esetben az a speciális helyzet állt elő, hogy az iratbetekintésre nyitvaálló határidő leteltét követően – az iratbetekintést követő előzetes vitarendezési eljárásban – az iratbetekintéssel érintett, és az iratbetekintést kérő kérelmező által megtekinteni kívánt, üzleti titokká nyilvánított dokumentumok jelentős részét a nyertes ajánlattevő feloldotta az üzleti titok alól.

Azaz egy olyan joghelyzet merült fel a közbeszerzési eljárásban, amely a Kbt. által nem szabályozott.

A jogkérdés eldöntéséhez a Döntőbizottság a Kbt. irányadó rendelkezéseinek komplex – azaz nemcsak nyelvtani, hanem történeti, rendszertani, logikai, teleológiai – vizsgálatát az alábbiak szerint végezte el.

Előjáróban a Döntőbizottság kiemelte, hogy a nyelvtani értelmezés nem válhat kizárólagossá a jogszabály értelmezés kapcsán. „Különösen akkor nem, ha a jogszabályszöveg nyelvtani értelmezése ellentétben áll a jogalkotó által deklarált jogalkotási célokkal, és a szabályozás rendszerével, alapelveivel [...] A Kbt. jelen perben vitatott tartalmú rendelkezése tekintetében is komplex jogértelmezési kötelezettség áll fenn. A jelentéstartalmat ezért nemcsak nyelvtani és kontextuális, hanem logikai és rendszertani jogértelmezési módszerekkel is vizsgálni kell a teleologikus módszer mellett. Ennek során a Kbt. egészére, annak összefüggő rendszerére is figyelemmel kell lenni” (Fővárosi Törvényszék 103.K.704.732/2020/9. [21] bekezdés).

Az Alaptörvény 28. cikkéhez fűzött indokolás szerint „Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok és közvetlen más közhatalmi szervek jogértelmezésére irányadó szabály, amely a jogszabályok értelmezésével kapcsolatosan ad eligazítást, iránymutatást. A törvény - a rendelkezéshez kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlatot [lásd erre vonatkozóan például a 3325/2012. (XI. 12.) AB végzést, 3231/2014. (IX. 22.) AB végzést], valamint a Kúriának a rendelkezéssel kapcsolatos értelmezését [lásd például a Kúria Mfv. 10.272/2015/4. számú döntését] nem érintve - megállapítja, hogy a teleologikus jogértelmezés keretében a bíróságoknak elsősorban a jogalkotó által meghatározott célt kell figyelembe venniük.”

Az Alaptörvény 28. cikke - illetve annak indokolása - alapján a bíróságoknak és más közhatalmi szerveknek, így a Döntőbizottságnak is a jogszabályok szövegét akként kell értelmeznie, hogy az azok céljával összhangban álljon. A jogszabályok céljának megállapításakor a jogszabály preambulát, illetve jogszabályjavaslat indokolását kell figyelembe venni akként, hogy a jogszabályok a józan észnek, közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

A Döntőbizottság rámutatott arra, hogy a Kbt. 2. § (7) bekezdés első mondata valóban rögzíti a Kbt. kógenziáját. Ugyanakkor ezen szakasz második bekezdése kimondja, hogy „E törvény rendelkezéseinek alkalmazásakor, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése,

lefolymatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.”

Azaz maga a Kbt. is utal arra, hogy a Kbt. rendelkezéseinek alkalmazásakor, illetve jogszabályban nem rendezett kérdések esetében a szabályozás céljával összhangban, a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.

A jogkérdés eldöntése érdekében a Döntőbizottság az Alaptörvény 28. cikkére és a Kbt. 2. § (7) bekezdés második mondatára figyelemmel megvizsgálta az iratbetekintéssel, üzleti titokkal kapcsolatos Kbt. rendelkezések célját.

A Kbt. 42-45. §-ához fűzött törvényi indokolás az alábbiakat rögzíti „A törvény a közbeszerzési eljárással kapcsolatos nyilvánosságra vonatkozó szabályok körében helyezi el az üzleti titokra vonatkozó szabályokat. A hatályos törvény sok vitát kiváltó rendelkezéseit a gyakorlati tapasztalatok alapján a törvény újragondolja, és a korábbi szabályozáshoz képest az üzleti titokra való hivatkozás lehetőségét bizonyos mértékben korlátok közé szorítja (a korábbi gyakorlatban sok esetben fordult elő, hogy egyes gazdasági szereplők teljes ajánlatukat vagy részvételi jelentkezésüket üzleti titokká nyilvánították, amely a hatályos törvény alapján is egyértelműen jogsértő gyakorlat volt, azonban a bizonytalan kimenetelű esetleges jogorvoslat okán az ajánlatkérők jobbra elfogadták ezeket az ajánlatokat, illetve részvételi jelentkezéseket is). Itt is utalni kell azonban arra, hogy a másik oldalról viszont az ajánlatokba való betekintést is többletfeltételekhez köti a törvény.

A törvény az üzleti titok definícióját a hatályos törvényhez és a Polgári Törvénykönyv előírásaihoz képest nem változtatja meg, továbbra is úgy rendelkezik, hogy az üzleti titkot tartalmazó irat kizárólag olyan információkat tartalmazhat, amelyek nyilvánosságra hozatala a gazdasági szereplő üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna. [...] a törvény meghatározza azoknak az adatoknak a körét is, amelyeket a közbeszerzési eljárásban egyáltalán nem lehet üzleti titokká nyilvánítani. Ezek azonban a hatályos törvényhez képest sokkal szélesebb kört ölelnek fel. A törvény rögzíti, hogy amennyiben a gazdasági szereplő meghatározott információk, adatok üzleti

titokká nyilvánítása során a 44. § (1)-(3) bekezdésben foglaltakat nem tartotta be, úgy az ajánlatkérő hiánypótlás keretében köteles felhívni az érintett gazdasági szereplőt a megfelelő tartalmú dokumentum benyújtására. Ha az érintett gazdasági szereplő a hiánypótlási felhívásra sem nyújtja be a törvényi előírásoknak megfelelően az üzleti titkot tartalmazó dokumentumot, akkor ajánlata, vagy részvételi jelentkezése a törvény 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen.

Amint az a fentiekben is említésre került, a törvény korlátok közé szorítja a más ajánlattevő ajánlatába, illetve részvételi jelentkezésébe való betekintés szabályait. Ennek indoka szintén a korábbi jogszabályi környezetben kialakult káros gyakorlat, amely szerint a gazdasági szereplők egymás ajánlatait teljes mértékben átvizsgálták és lényegében újra értékelték annak érdekében, hátha találnak valamilyen olyan hibát, amit az ajánlatkérő esetleg nem vett észre, és ezzel a maguk javára fordíthatják a közbeszerzési eljárás eredményét. A törvény ennek a gyakorlatnak kíván gátat vetni, tekintettel arra, hogy a törvény azt az alapvető elvet követi, miszerint az ajánlatok és a részvételi jelentkezések értékelése nem a gazdasági szereplők, hanem az ajánlatkérő feladata. Erre tekintettel a más gazdasági szereplők ajánlatába, vagy részvételi jelentkezésbe való betekintés kapcsán a törvény akként rendelkezik, hogy a gazdasági szereplő a betekintést csak indokolt esetben kérheti, az iratbetekintésre vonatkozó kérelemben pedig köteles megjelölni, hogy milyen feltételezett konkrét jogsértés kapcsán és az ajánlat vagy részvételi jelentkezés mely részébe kíván betekinteni. Minderre azért van szükség, mert az ajánlatkérő a betekintést csak a gazdasági szereplő által megjelölt feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogérvényesítéséhez szükséges mértékben köteles biztosítani. A törvény azt is rögzíti, hogy más gazdasági szereplő ajánlatának vagy részvételi jelentkezésének teljes körű átvizsgálása a betekintés körében nem lehetséges."

A Kbt. vonatkozó szakaszához fűzött törvényi indoklás rögzíti, hogy a Kbt. gátat kíván vetni azon korábbi gyakorlatnak, hogy az ajánlattevők teljesen átvizsgálják a többi ajánlattevő ajánlatát, és gyakorlatilag átvegyék az ajánlatkérő feladat körét. Ennek érdekében korlátok közé szorítja a betekintés szabályait: a betekintést indokolt esetben kérheti az ajánlattevő, egy megjelölt feltételezett jogsértés kapcsán. Az ajánlatkérő ezen feltételezett jogsértéshez kapcsolódóan köteles biztosítani az

iratbetekintést azon körben, amelyet üzleti titok nem érint. Ezen korlátozásoktól függetlenül az iratbetekintés az ajánlattevők jogérvényesítésének, a Kbt. szerinti nyilvánosság és átláthatóság alapelveinek fontos eszköze, az egyik garanciája az ajánlatkérők és az ajánlattevők Kbt. és jogszabályok szerinti eljárásának. Az iratbetekintés során – a feltételezett jogsértéshez kapcsolódóan – az ajánlattevők meggyőződhetnek arról, hogy az ajánlatkérő a Kbt. rendelkezéseivel összhangban járt el, annak megfelelően végezte el az ajánlatok bírálatát, az iratbetekintés a hatékony jogorvoslatához való jog gyakorlásának egyik eszköze.

Helytállóan mutatott rá az ajánlatkérő, hogy az iratbetekintésnek az üzleti titok korlátját képezi, ugyanakkor nem képezheti olyan titok az iratbetekintésnek az akadályát, amely nem a Kbt. 44. §-ában foglaltaknak megfelelően került üzleti titokká nyilvánításra.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy az előzetes vitarendezési eljárás, mint a jogorvoslati eljárást megelőző eljárás az esetleges ajánlatkérői mulasztások ajánlatkérői hatáskörben való orvoslására szolgál. A jogintézmény, mint „alternatív jogorvoslati kérelem” uniós irányelvi rendelkezések alapján magyar jogba történő átültetésére annak érdekében került sor, hogy az ajánlattevők először az ajánlatkérőtől kérjenek jogorvoslatot, és ezáltal csökkenjen a döntőbizottsági eljárások száma (Izd. a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2008. évi CVIII. törvény 39-40. §-hoz fűzött indokolása). Az ajánlatkérőnek az előzetes vitarendezési eljárás keretein belül lehetősége van bizonyos jogintézmények alkalmazására, és ezáltal az esetleges eljárási hibák saját hatáskörben való kiküszöbölésére: a Kbt. 80. § (4) bekezdése első mondata szerint „Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelem megérkezésétől számított három munkanapon belül akkor is jogosult egy alkalommal az ajánlattevőket vagy a részvételre jelentkezőket három munkanapos határidővel hiánypótlás [71. §], felvilágosítás [71. §] vagy indoklás [72. §] benyújtására felhívni, ha az eljárás szabályai szerint erre már nem lenne lehetőség, ha az eljárásban történt törvénytértés ezen eljárási cselekmények útján orvosolható."

A jelen esetben az előzetes vitarendezési eljárás keretein belül az ajánlatkérő felhívta a nyertes ajánlattevőt hiánypótlás benyújtására, aki hiánypótlás keretében a korábban üzleti titoknak minősített adatok kapcsán az üzleti titkot részben feloldotta.

A Döntőbizottság utalt arra, hogy a Kbt. 44. §-a rögzíti, hogy miként nyilvánítható az ajánlat üzleti titoknak. E körben – nem taxatív – felsorolja azt is, hogy mely dokumentumok, adatok nem tartozhatnak az üzleti titok körébe. A Kbt. 44. § (2) bekezdés d) pontja szerint az ajánlattevő nem nyilváníthatja üzleti titoknak az ajánlatban meghatározott áruk, építési beruházások, szolgáltatások leírását, kivéve a leírásnak azt a jól meghatározható elemét, amely tekintetében a nyilvánosságra hozatal a gazdasági szereplő szempontjából aránytalan sérelmet okozna és ezek a feltételek az ajánlattevő által igazoltan fennállnak. A Döntőbizottság D.489/18/2020. sz. határozatában rögzítette, hogy „önmagában az, hogy egy ajánlattevő nem kívánja a versenytársak tudomására hozni, hogy mely konkrét terméket ajánlotta meg, még nem alapozza meg a termékek képét és összetevőit tartalmazó fotók üzleti titokkörbe tartozását. A közbeszerzési eljárások során a nyilvánosság biztosítása és az átláthatóság olyan követelmények, amelynek korlátozása az ajánlattevő üzleti titkára hivatkozással csak szűk körben és a Kbt.-ben megfogalmazott feltételek fennállása esetén valósulhat meg.”

A Döntőbizottság megjegyezte, hogy álláspontja szerint az ajánlatkérő helyállón jár el, amikor – ugyan nem hivatkozva, de ténylegesen – a Kbt. 44. § (4) bekezdésére figyelemmel az előzetes vitarendezési eljárás keretein belül hiánypótlási felhívást bocsátott ki a nyertes ajánlattevő felé az ajánlata üzleti titkot tartalmazó részével kapcsolatosan.

A Döntőbizottság álláspontja szerint nem lehet eltekinteni attól a tényről, hogy az előzetes vitarendezési eljárás keretein belül az üzleti titkot – részben – feloldotta a nyertes ajánlattevő. Ez egy olyan jelentős, új – és az ajánlatkérő előzetes vitarendezési eljárásban orvosolt mulasztására visszavezethető – körülménynek minősül, hogy a nyilvánosság és átláthatóság alapelveire, és az iratbetekintés jogintézménye törvényi rendeltetésére figyelemmel az ajánlatkérő nem tagadhatta volna meg az iratbetekintést a kérelmezőtől. A jelen esetben a kérelmezőt a Kbt. 45. § (1) bekezdése szerinti határidőben kért teljes körű iratbetekintés elől az üzleti titokká nyilvánított dokumentumok tekintetében az zárta el, hogy az ajánlatkérő csak az előzetes vitarendezési eljárásban hívta fel a nyertes ajánlattevőt az

üzleti titok körében hiánypótlásra, és csak az előzetes vitarendezési eljárás keretében oldotta fel az üzleti titokká minősítést.

A Döntőbizottság – egyetértve a felek álláspontjával – rögzítette, hogy nincs akadálya annak, hogy az ajánlattevő akár több alkalommal is iratbetekintést végezzen. Ugyanakkor a jelen esetben a Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmező által benyújtott iratbetekintési kérelmeket nem lehet elkülönülten kezelni. A kérelmező – az ajánlatkérő által sem vitatottan – a Kbt. 45. § (1) bekezdése szerinti határidőben nyújtotta be az első iratbetekintési kérelmét, amely kiterjedt az utóbb üzleti titok alól feloldott dokumentumokra is. Ezért a kérelmezőnek olyan helyzetbe kell kerülnie – a Kbt. 148. § (7) bekezdés c) pontjának rendelkezéseire is figyelemmel –, hogy amennyiben kíván, jogorvoslati kérelmet tudjon benyújtani.

A Döntőbizottság megjegyezte, hogy ez a követelmény megjelenik a Kbt. 45. § (1) bekezdésében is, ahol a jogalkotó előírta, hogy az ajánlatkérő a betekintést „a feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogérvényesítéséhez szükséges mértékben köteles biztosítani”. A Kbt. ezen kitétele az a követelményt is támasztja az ajánlatkérőkkel szemben, hogy az iratbetekintést – a nyilvánosság, átláthatóság alapelvei követelményére is figyelemmel – akként biztosítsák, hogy az ajánlattevők jogorvoslati jogukkal – akár az ajánlatkérőnél előzetes vitarendezési eljárás keretében, akár a Döntőbizottságnál jogorvoslati kérelem keretében – élhessenek.

A fentiekben kifejtettek szerint a Kbt. 45. § (1) bekezdésének komplex értelmezése alapján – figyelemmel a jogalkotó által deklarált jogalkotási célokra, és a Kbt.-ben rögzített nyilvánosság és átláthatóság alapelveire, a kapcsolódó szabályozás rendszerére, történetére is – a Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlatkérő akkor járt volna el jogszerűen, ha a kérelmező iratbetekintését – az első iratbetekintési kérelemre hivatkozással – engedélyezi.

A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 2. § (1) bekezdésére és a 2. § (7) bekezdés második mondatára figyelemmel a Kbt. 45. § (1) bekezdését.

A határozat végleges, ellene keresetet nem nyújtottak be.

**D.227/23/2021. számú határozat**

**A jogorvoslati ügyel érintett tárgyak:** A Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 45. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő akkor járt volna el jogszerűen, ha újabb kérelem előterjesztése nélkül, a kérelmező számára az előterjesztett iratbetekintési kérelemben foglaltakra tekintettel az üzleti titokká minősítés alól utólag feloldott nyertes árindokolásba iratbetekintést engedélyez.

*Tényállás*

Az ajánlatkérő a 2020. november 18-án feladott hirdetményrel a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított Logisztikai díszlettároló eszközök árubeszerzés tárgyában.

Az ajánlati felhívás rögzítette a kötelező tartalmi elemeket, köztük a közbeszerzés ismertetését, az értékelési szempontokat.

A módosított közbeszerzési dokumentumokban az ajánlatkérő meghatározta az ajánlatok tartalmi és formai követelményeit.

A közbeszerzési dokumentumok „Üzleti titok védelme” fejezetében rögzítette, hogy „Az üzleti titkot tartalmazó irat kizárólag olyan információkat tartalmazhat, amelyek nyilvánosságra hozatala a gazdasági szereplő üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna. A gazdasági szereplő az üzleti titkot tartalmazó, elkülönített irathoz indokolást köteles csatolni, amelyben részletesen alátámasztja, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna számára aránytalan sérelmet. A gazdasági szereplő által adott indokolás nem megfelelő, amennyiben az általánosság szintjén kerül megfogalmazásra.”

A közbeszerzési dokumentumok „Iratbetekintés” fejezetében az ajánlatkérő meghatározta, hogy „Az ajánlattevő az ajánlatok elbírálásáról készített összegezés megküldését követően legfeljebb tíz napon belül kérheti, hogy más gazdasági szereplő ajánlatának – ideértve a hiánypótlást, felvilágosítást, valamint a 72. § szerinti indokolást is – üzleti titkot nem tartalmazó részébe betekinthesse. Az iratbetekintésre vonatkozó kérelemben a gazdasági szereplő köteles megjelölni, hogy milyen feltételezett jogsértés kapcsán, az ajánlat

mely részébe kíván betekinteni.”

A műszaki leírásban az ajánlatkérő részletesen meghatározta a tervezendő, gyártandó és leszállítandó árukra vonatkozó igényelt paramétereket, rajzokkal, képekkel illusztrálva.

Az ajánlattételi határidőre három ajánlat került benyújtásra, a kérelmező és a jelen ismertetés szerint A Kft. (a továbbiakban: egyéb érdekelt I.) és a jelen ismertetés szerint M Kft. (a továbbiakban: egyéb érdekelt II.) ajánlata.

Az ajánlatkérő hiánypótlást követően közbenső döntést hozott, amelyben mindhárom ajánlattevő ajánlata esetében megállapította, hogy azok érvényesek.

Az elektronikus árlejtést követően az ajánlattevők által adott ajánlati árak nem változtak.

Az ajánlatkérő az elektronikus árlejtést követően árindokolás kéréssel fordult az egyéb érdekelt I. felé a Kbt. 72. § (1)-(2), és a Kbt. 73. § (4) bekezdéseire hivatkozva.

Az egyéb érdekelt I. megküldte az árindokolását, amelyhez csatolta az üzleti titokról szóló nyilatkozatát.

Az ajánlatkérő közbenső döntést hozott, amelyben mindhárom ajánlattevő ajánlata esetében megállapította, hogy azok érvényesek.

Az írásbeli összegezés szerint az eljárás eredményes, a nyertes ajánlattevő az egyéb érdekelt I. lett.

A kérelmező iratbetekintési kérelemmel fordult az ajánlatkérőhöz, amelyben az egyéb érdekelt I. műszaki szakmai ajánlatát, illetve a benyújtott árindokolását kívánta megtekinteni.

Az ajánlatkérő az iratbetekintési kérelemre jelezte, hogy azt biztosítja a kért időpontban az egyéb érdekelt I. szakmai ajánlata tekintetében, azonban az árindokolás esetében ez nem lehetséges az üzleti titokká minősítés miatt.

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, amelyben megállapította, hogy az egyéb érdekelt I. ajánlata nem tartalmazott semmilyen műszaki iratot, nem tartalmazott szakmai ajánlatot, ezért az egyéb érdekelt I. nem tett érvényes ajánlatot. Megállapította



továbbá, hogy az üzleti titok indokolása általános jellege miatt nem volt megfelelő, arra az ajánlatkérőnek hiánypótlási felhívást kellett volna küldenie.

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére hivatkozva az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást küldött az egyéb érdekelt I. részére. Az egyéb érdekelt I. nyilatkozott arról, hogy az üzleti titokká minősítést valamennyi benyújtott dokumentum esetében feloldja.

Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelemre tájékoztatta a kérelmezőt, hogy a közbeszerzési eljárásban nem írta elő szakmai ajánlat beadását, valamint, hogy az egyéb érdekelt I. a hiánypótlási felhívást követően visszavonta az üzleti titokká minősítést, ezért a kérelmező által ismertetett ajánlatkérői jogsértés nem áll fenn. Az előzetes vitarendezési kérelmet minden elemében elutasította.

A kérelmező iratbetekintési kérelmet terjesztett elő az egyéb érdekelt I. áringokolásába, melyet az ajánlatkérő elutasított.

#### *A jogorvoslati kérelem*

Az 1. kérelmi elem szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseit, mivel a bírálatot nem megfelelően végezte el a szakmai ajánlat tekintetében, valamint a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontját, mert nem nyilvánította érvénytelenné az egyéb érdekelt I. ajánlatát.

A 2. kérelmi elem szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 45. § (1) bekezdését, tekintettel arra, hogy olyan üzleti titok indokolást fogadott el az eljárás bírálati szakaszában, melynek nem lett volna helye a Kbt. kógens rendelkezései alapján.

#### *Az ajánlatkérő észrevétele*

Az ajánlatkérő kérte a jogorvoslati kérelem elutasítását alaptalanság miatt.

#### *A Döntőbizottság döntése és annak indokai*

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő a 2. kérelmi elem tekintetében megsértette a Kbt. 45. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 2. § (2) és (3) bekezdését. A Döntőbizottság az 1. kérelmi elemet elutasította. A Döntőbizottság a 3. kérelmi elem

tekintetében a jogorvoslati eljárást megszüntetette. A határozat indokolása az alábbiakat tartalmazta:

Az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzési eljárását 2020. november 18-án indította, így e jogorvoslati eljárásra a Kbt. e napon hatályos rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Döntőbizottság a kérelmező által megjelölt két kérelmi elemtől eltérően a Kbt. 3. § 16. pontja alapján három kérelmi elemet azonosított, amelyeket az alábbiak szerint vizsgált és ebből az alábbi döntést hozta.

A Döntőbizottságnak az 1. kérelmi elem tekintetében abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő jogszerűen fogadta-e el az egyéb érdekelt I. (nyertes ajánlattevő) által tett ajánlatot annak ellenére, hogy az nem tartalmazott szakmai ajánlatot, valamint műszaki tartalmat, így ezen okból nem kellett volna-e érvénytelenné nyilvánítania azt.

A Döntőbizottság megállapította, hogy jelen esetben az ajánlati kötöttség olyan ajánlatadási feltételek mellett állt be, amelyek alapján az ajánlatkérő nem követelte meg az ajánlattevőktől a szakmai ajánlat, a konkrét megoldás specifikálását. Ezen ajánlatadási feltételrendszer a kérelmező is elfogadta, előzetes vitarendezést, jogorvoslati eljárást senki sem kezdeményezett. Az ajánlati kötöttségre tekintettel az ajánlattevőknek az előírtak szerint kellett az ajánlatukat megtenniük, az ajánlatkérő pedig a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban foglalt feltételeknek való megfelelést volt köteles ellenőrizni. Hiba, hiány, érvénytelenség utólag olyan indokra jogszerűen nem alapítható, amelyet az ajánlatkérő az ajánlati kötöttséggel terhelt feltételek között nem írt elő, illetőleg kifejezett jogszabályi előírás kötelező tartalmi elemként nem határozott meg. Ilyen, jogszabály által kötelezően előírt tartalmi hiányra sem hivatkozott a kérelmező.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő jogszerűen fogadta el érvényesnek a nyertes ajánlatot, a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenség megállapításának jogalapja nem állt fenn.

A 2. kérelmi elem vonatkozásában a Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő jogszerűen utasította-e el a kérelmező irat-

betekintési kérelmét az üzleti titok alól feloldott dokumentumok tekintetében.<sup>3</sup>

A Döntőbizottság a határozatában részletesen rögzített jogi és ténybeli indokok alapján megállapította, hogy a Kbt. 45. § (1) bekezdésének komplex értelmezése alapján – figyelemmel a jogalkotó által deklarált jogalkotási célokra, és a Kbt.-ben rögzített nyilvánosság és átláthatóság alapelveire, a kapcsolódó szabályozás rendszerére, történetére is – az ajánlatkérő akkor járt volna el jogszerűen, ha újabb kérelem előterjesztése nélkül, a kérelmező számára az előterjesztett iratbetekintési kérelemben foglaltakra tekintettel az üzleti titokká minősítés alól utólag feloldott nyertes árindokolásra – új időpont megjelölésével lényegében folytatólagosan, további iratbetekintést engedélyez. Az ajánlatkérő a jóhiszemű joggyakorlás alapelvébe ütközően eljárva, az esélyegyenlőséghez és egyenlő bánásmóddhoz fűződő alapelvi kötelezettséget megsértve zárta el a kérelmezőt az iratbetekintés lehetőségétől a már üzleti titoknak nem minősített árindokolásba, az ismételt előterjesztett iratbetekintési kérelem elkeszttségére hivatkozva, tekintettel arra, hogy pusztán az üzleti titok feloldása nem eredményezte új összegezés kiadását, így nyilvánvalóan esélye sem volt a kérelmezőnek a Kbt. 45. § (1) bekezdése szerinti újabb kérelem előterjesztésére.

A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértően járt el.

A 3. kérelmi elem vonatkozásában a Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő azzal, hogy a nyertes ajánlattevő esetében az

ajánlatában üzleti titoknak minősített adatot részletes indokolás nélkül elfogadta, megsértette-e a Kbt. 44. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a kérelmező nem ismerhette meg azt, hogy pontosan miért, milyen okból minősítette az ajánlattevő üzleti titokká azon adatokat, amelyek e körbe estek. Erre pedig azért nem volt lehetősége, mert az ajánlatkérő elutasította az iratbetekintési kérelmét a kérelmezőnek, amely során a már az üzleti titok alól feloldott adatok birtokába jutott volna, amely miatt a Döntőbizottság a 2. kérelmi elem vonatkozásában a jogsértést bizonyítottnak tekintette és megállapította az ajánlatkérői jogsértést.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező a jogorvoslati eljárás során nem tekintette meg azokat a dokumentumokat, amelyek alapján a kérelmében a vélt jogsértést alá tudta volna támasztani.

Jelen esetben a kérelmező a 2. kérelmi elem vonatkozásában írtak szerint nem ismerhette meg a vitatott, korábban üzleti titoknak minősített iratokat, amikor azonban számára megnyílt az iratbetekintés lehetősége, azzal nem élt, és nem terjesztette elő a kérelmi elem vonatkozásában kérelme bizonyítékait, így a jogorvoslati kérelem 3. kérelmi elemének, mint kellékhányosnak az érdemi vizsgálatára nem kerülhetett sor, ezért e kérelmi elem vonatkozásában a Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást megszüntette az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja alapján az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontja szerinti ok miatt.

A határozat végleges, ellene keresetet nem nyújtottak be.

<sup>3</sup> A Döntőbizottság e döntése és annak indokolása a hasonló ténybeli és jogi alapra tekintettel megfelelt a D.164/19/2021. számú határozatának.

# KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

## A GPA, vagyis a Kormányzati Beszerzési megállapodás The GPA, i.e. the Agreement on Government Procurement

Dr. Kenessey Réka, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2021.10.4

Címszavak: GPA, Kormányzati Beszerzési megállapodás, közbeszerzési megállapodás, nemzeti elbánás, egyenlő bánásmód

Keywords: GPA, Agreement on Government Procurement, national treatment, non-discrimination

### Absztrakt

A cikk a GPA-val foglalkozik, ismertetve annak történeti előzményeit, főbb rendelkezéseit, kiemelten vizsgálva a hatállyal kapcsolatos rendelkezéseket. A cikk kitér a GPA viszonylatában a nemzeti elbánás alapelve érvényesülésének egyes kérdéseire is.

### Abstract

The article deals with the GPA, describing its historical background, its main provisions, with a special focus on the provisions related to the scope. The article also addresses some issues related to the application of the principle of national treatment in relation to the GPA.

Az uniós eljárásrend szerinti közbeszerzési eljárásokban alkalmazandó hirdetményminták jelentős részében<sup>1</sup> az ajánlatkérőknek nyilatkozniuk kell arról, hogy az adott közbeszerzési szerződés a közbeszerzési megállapodás, a GPA hatálya alá tartozik-e. Jelen cikk tárgyát a közbeszerzési (kormányzati beszerzési) megállapodás, illetve annak a kérdésnek a vizsgálata képezi, hogy mit is takar, amikor az ajánlatkérő a hirdetményekben arról nyilatkozik, hogy az adott szerződés a GPA hatálya alá tartozik.

A GPA (Agreement on Government Procurement, azaz közbeszerzési megállapodás, vagy Megállapodás a kormánybeszerzésekről) a WTO (World Trade Organisation, azaz Kereskedelmi Világszervezet) égisze alatt létrejött plurilaterális megállapodás, amely áruk és szolgáltatások beszerzését szabályozza a nyitottság, átláthatóság és diszkriminációmentesség alapelveinek megfelelően. Célja a közbeszerzési szerződésekkel

összefüggő, kiegyensúlyozott jogok és kötelezettségek multilaterális keretének a létrehozása a világkereskedelem liberalizálása és bővítése érdekében.<sup>2</sup>

Az, hogy a GPA plurilaterális (többoldalú) megállapodás azt jelenti, hogy nem minden WTO tagállam részese, hanem csak azok, amelyek azt elfogadták. A GPA-nak jelenleg 21 tagja van: az EU vonatkozásában annak 27 tagállama, Örményország, Ausztrália, Kanada, Tajvan, Hong Kong (Kína), Izland, Izrael, Japán, Liechtenstein, Montenegró, Moldova, Norvégia, Új-Zéland, Dél-Korea, Szingapúr, Svájc, Ukrajna, Egyesült Királyság, Egyesült Államok, és Hollandia Aruba vonatkozásában.

A megállapodást<sup>3</sup> eredendően 1979-ben hozták létre az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény keretei között, majd azt 1994-ben újratárgyalták, és 1996. január 1-jén lépett hatályba a GPA. A GPA megállapodás 2012-ben jelentősen felülvizsgálatra került. A felülvizsgált

<sup>1</sup> A Bizottság A közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetményminták létrehozásáról és a 842/2011/EK végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2015/1986 Végrehajtási Rendeletben szereplő felhívásra, (időszakos) előzetes tájékoztatóra, tervpályázati kiírásra, koncessziós hirdetményre, illetve az ezekkel kapcsolatos eredményekre vonatkozó hirdetményminták (I-VI., XII., XXI., XXII. mellékletek) IV.I.8. pontjában kell az ajánlatkérőknek megadniuk a közbeszerzési megállapodásra (GPA) vonatkozó információk körében azt, hogy a szerződés a GPA hatálya alá tartozik-e.

<sup>2</sup> Lsd. 2014/24/EU irányelv (17) preambulumbekkezdés.

<sup>3</sup> Lsd. Code on Government Procurement, azaz Kormányzati Beszerzési Kódex

GPA, Jegyzőkönyv a Kormányzati Beszerzési Megállapodás módosításáról 2014. július 6-ától hatályos, 2021. január 1-jétől valamennyi elfogadó tag vonatkozásában hatályba lépett.

Hazánkban Az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről szóló 1998. évi IX. törvény hirdette ki a WTO-t létrehozó egyezményt, amely Magyarország vonatkozásában 1995. január 1. napjától hatályos. Ezen egyezménynek a 4. mellékletében került rögzítésre a Megállapodás kormánybeszerzésekről c. dokumentum (GPA), amelyet ugyanakkor a Magyar Köztársaság nem fogadott el, így a Marrakesh-i Egyezmény II. cikk 3. pontja alapján az a Magyar Köztársaság számára sem jogot, sem kötelezettséget nem teremtett.

A hivatkozott, WTO-t létrehozó egyezményt, és az Európai Közösség által elfogadott, és ezáltal az Európai Közösség számára - a WTO egyezmény II. cikk 3. pontja alapján - kötelező Kormányzati Beszerzési Megállapodás című dokumentumot tartalmazó 4. mellékletet a Tanács 1994. december 22-i, 94/800/EK határozata hirdette ki. Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozásával, 2004. május 1. napjával a GPA megállapodás is a magyar jogrendszer részévé vált.

### **A magyar és az uniós jogszabályok GPA-val való összhangja**

A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény általános indokolása I. fejezetében „A hatályos közbeszerzési szabályok felülvizsgálatának, az új törvény kidolgozásának célja és szempontjai” cím alatt rögzítésre kerültek a következők: „1. A hatályos közbeszerzési szabályozás a közbeszerzésekről szóló - többször módosított - 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban: Kbt.) nagymértékben, de nem teljesen felel meg az európai közösségi jog követelményeinek. Az Európai Unióhoz történő csatlakozásig - a csatlakozási tárgyalásokon vállalt kötelezettségeinkkel összhangban -, illetőleg

2004. január 1-jéig meg kell teremteni az európai közösségi közbeszerzési joggal teljesen összeegyeztethető magyar szabályozást. A magyar közbeszerzési szabályozásnak egyben eleget kell tennie a WTO Kormánybeszerzési Megállapodásában (GPA) foglaltaknak is. E nemzetközi szerződéshez való csatlakozás követelmény az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggésben. A GPA követelményei ugyanakkor a közösségi közbeszerzési irányelvekbe is beépítésre kerültek, így az irányelvek szerinti jogharmonizáció egyben a GPA-hoz való csatlakozás feltételeinek megteremtését is jelenti. A közbeszerzésekről szóló új törvény megalkotását a fentiek alapján elsősorban a közbeszerzésre vonatkozó közösségi irányelvek rendelkezéseinek magyar jogrendszerbe történő átültetése indokolja; célja, hogy a magyar közbeszerzési szabályozás a közösségi joggal teljes mértékben összhangban álljon”.

A fentiek szerint már a 2003. évi Kbt. megalkotásának is az egyik célja az volt, hogy a magyar közbeszerzési jogi szabályozás megfeleljen a közösségi szabályozásnak, és ekként a GPA-nak is, különös tekintettel arra, hogy a GPA-hoz való csatlakozás az Unióhoz való csatlakozás feltételét is képezte.

A GPA követelményei a közösségi közbeszerzési irányelvekbe is beépítésre kerültek, az irányelvek szerinti jogharmonizáció egyben a GPA feltételeinek is eleget tesz.

Az Európai Parlament és a Tanács jelenleg hatályos 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: 2014/24/EU irányelv) (17) preambulumbekzdése<sup>4</sup> kifejezetten hivatkozik a GPA-ra, rögzítve azon követelményt, hogy az irányelv rendelkezései alkalmazandóak a GPA aláíró feleinek minősülő harmadik országok gazdasági szereplőire a GPA 1., 2., 4. és 5. melléklete valamint az Európai Unióhoz szóló általános megjegyzések I. függelékének hatálya alá tartozó szerződések esetében.

<sup>4</sup> (17) Az 1994. december 22-i 94/800/EK tanácsi határozattal a Tanács jóváhagyta különösen a Kereskedelmi Világszervezet közbeszerzéséről szóló megállapodását (a továbbiakban: a közbeszerzésről szóló megállapodás). A közbeszerzésről szóló megállapodás célja a közbeszerzési szerződésekkel összefüggő, kiegyensúlyozott jogok és kötelezettségek multilaterális keretének a létrehozása a világgereskedelem liberalizálása és bővítése céljából. A közbeszerzésről szóló megállapodás 1., 2., 4. és 5. melléklete és az Európai Unióhoz szóló általános megjegyzések I. függelékének, továbbá az Európai Uniót kötelező egyéb vonatkozó nemzetközi megállapodások hatálya alá tartozó szerződések esetében az ajánlatkérőknek úgy kell teljesíteniük az említett megállapodások alapján fennálló kötelezettségeiket, hogy ezt az irányelvet alkalmazzák azon harmadik országok gazdasági szereplőire, amelyek a megállapodások aláíró felei.

A 2014/24/EU irányelv GPA-val összefüggő rendelkezései körében kiemelés érdemelnek a közbeszerzési értékhatárokkal kapcsolatos rendelkezések. A (18) preambulumbekzdés<sup>5</sup> előírja - rögzítve, hogy a GPA csak bizonyos, általa meghatározott, különleges lehívási jogként (SDR) megjelenő értékhatár feletti szerződésekre vonatkozik -, hogy az irányelvben szereplő értékhatárokat össze kell hangolni annak biztosítása érdekében, hogy megfeleljenek a GPA-ban szereplő értékhatárok euróban kifejezett értékeinek. Ehhez kapcsolódóan a 2014/24/EU irányelv 6. cikke rendelkezik arról, hogy a Bizottság két évente megvizsgálja, hogy az uniós közbeszerzési értékhatárok megfelelnek-e a közbeszerzési megállapodásban foglaltaknak, és szükség esetén azokat felülvizsgálja. A 6. cikk a számítás módszerére is iránymutatást ad.<sup>6</sup>

A fentiek szerinti felülvizsgálati eljárás célja, hogy az irányelv szerinti értékhatárok hasonlóak és ne magasabbak legyenek, mint a GPA szerinti értékhatárok. Ezáltal biztosítható, hogy az uniós közbeszerzések esetén harmadik államoknak nincs kedvezőbb jogi hozzáférése az Unió piacához, mint maguknak az Uniót alkotó államoknak.<sup>7</sup>

### A GPA hatálya és főbb rendelkezései

A fentiekben rögzítésre került, hogy az eredeti GPA megállapodás 2012-ben felülvizsgálatra került, a jelenleg hatályos szöveget a Jegyzőkönyv a Kormányzati Beszerzési Megállapodás módosításáról elnevezésű dokumentum<sup>8</sup> tartalmazza. A megállapodás a fogalom meghatározásokon és alapelveken túl rögzíti a hivatkozott célkitűzések megvalósítása érdekében a hatálya

alá tartozó beszerzési eljárásokra vonatkozó szabályokat és kötelezettségeket, amelyek a fentiekben rögzítettek szerint az uniós irányelvekbe és a Kbt. rendelkezéseibe beépítésre kerültek.

A GPA megállapodás az abban részes felekre vonatkozóan tiltja a belföldi ajánlattevők, áruk, szolgáltatások védelemben részesítését, a külföldi ajánlattevők, áruk és szolgáltatások közötti hátrányos megkülönböztetést. Követelményként fogalmazza meg az átláthatóságot, a pártatlanságot, az összeférhetetlenség és a korrupt gyakorlatok elkerülését, továbbá szorgalmazza az elektronikus eszközök használatát.

A GPA - többek között - a hirdetményekre, részvételi feltételekre, minősítési eljárásokra, műszaki leírásra, dokumentációra, határidőkre, a szerződés odaítélésére vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket hangsúlyozva a megkülönböztetésmentesség, átláthatóság alapelveinek érvényesülését. Az esetleges jogvitákat a hazai jogorvoslati lehetőségek keretei között rendeli orvosolni.

A GPA kapcsán az egyik legfontosabb kérdés, hogy mikor minősül egy közbeszerzés a hatálya alá tartozónak, így a jelen cikk ezen kérdéskört kívánja részletezni, elemezni.

A gyakorta hallható állásponttal ellentétesen a GPA nem alkalmazandó automatikusan valamennyi uniós értékhatárt elérő közbeszerzés esetén. A GPA hatálya olyan kormányzati célú beszerzésekre terjed ki, amelyek során meghatározott beszerzők, meghatározott árukat, szolgáltatásokat (amelyek az un. építési

<sup>5</sup> (18) A közbeszerzésről szóló megállapodás bizonyos, az abban meghatározott, különleges lehívási jogként megjelenő értékhatár feletti szerződésekre vonatkozik. Az ezen irányelvben megállapított értékhatárokat össze kell hangolni annak biztosítása érdekében, hogy megfeleljenek a közbeszerzésről szóló megállapodásban szereplő értékhatárok euróban kifejezett értékeinek. Rendelkezni kell továbbá az euróban kifejezett értékhatárok rendszeres felülvizsgálatáról, hogy azokat tisztán matematikai műveletek útján az euro e különleges lehívási jogokhoz viszonyított árfolyamának lehetséges mozgásához lehessen igazítani. A közbeszerzésről szóló megállapodásra vonatkozó tárgyalások következő fordulója során meg kell vizsgálni, hogy e rendszeres matematikai kiigazítások mellett szükséges-e a megállapodásban foglalt értékhatárok növelése is.

<sup>6</sup> (1) A Bizottság 2013. június 30-tól kezdődően két évente megvizsgálja, hogy a 4. cikk a), b) és c) pontjában foglalt értékhatárok megfelelnek-e a Kereskedelmi Világszervezet közbeszerzéséről szóló megállapodásában (a továbbiakban: a közbeszerzésről szóló megállapodás) megállapított értékhatároknak, és szükség esetén e cikknek megfelelően felülvizsgálja azokat. A közbeszerzésről szóló megállapodásban megállapított számítási módszernek megfelelően a Bizottság kiszámítja ezeket az értékhatárokat az eurónak a január 1-jétől hatályos felülvizsgálatot megelőző augusztus 31-én véget érő huszonnégy hónapos időszakra számított, különleges lehívási jogban (SDR) kifejezett átlagos napi értéke alapján. Az ilyen módon felülvizsgált értékhatárokat szükség esetén lefelé kell kerekíteni a legközelebbi ezer euróra, a közbeszerzésről szóló megállapodásban előírt, hatályos, SDR-ben kifejezett értékhatárok tiszteletben tartása érdekében.

<sup>7</sup> Arrowsmith, Sue: *The Law of Public and Utilities Procurement* (Sweet&Maxwell, London, 2014) 6-86.

<sup>8</sup> <https://bit.ly/3EjGuw>, letöltve: 2021. szeptember 28.

szolgáltatásokat is magukba foglalják főszabály szerint) szereznek be bizonyos értékhatár felett. A GPA megállapodásban részes feleknek lehetőségük van arra is, hogy egyes beszerzéseket a megállapodás alkalmazási köréből kizárjanak.

A megállapodás hatályát a részes felek szerint sorolják fel a megállapodáshoz fűzött függelékek, melyek mellékletekre tagozódnak. A megállapodásban részes felekre vonatkozóan külön-külön az 1-3. mellékletek rögzítik a megállapodás hatálya alá tartozó ajánlatkérőket, és az irányadó értékhatárokat is. Főszabály szerint a GPA hatálya valamennyi árura kiterjed, míg a 4. és 5. mellékletben található a GPA hatálya alá tartozó szolgáltatások és építési szolgáltatások (beruházások). Az egyes mellékletekhez fűzött megjegyzések és általános megjegyzések tovább pontosítják az adott részes fél vonatkozásában a GPA hatályát.

#### A GPA alanyi hatálya

A megállapodás I. cikk o) pontjában foglalt fogalom-meghatározás szerint beszerzést végző szervnek minősül valamelyik félnek a megállapodás I. függelékének 1., 2. vagy 3. mellékletében szereplő szerve.

Az Európai Unió kötelezettségvállalásait tartalmazó I. függelék 1. mellékletben tájékoztató jelleggel a központi kormányzati szervek körében hazánk vonatkozásában a minisztériumok és a Központi Szolgáltatási Főigazgatóság került felsorolásra.<sup>9</sup>

A 2. melléklet a központi szint alatti szerveket tartalmazza. Ezen szervek a 2. melléklet rendelkezései szerint az Unió vonatkozásában egyrészt magukban foglalják valamennyi regionális és helyi ajánlatkérő szervet, továbbá az irányelvek alapján közjogi intézménynek minősülő valamennyi ajánlatkérőt is. A 2. melléklet hatálya kiterjed Az Európai Parlament és a Tanács a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 1059/2003/EK rendelet (az un. NUTS-rendelet) szerinti közigazgatási egységek valamennyi ajánlatkérő szervére akként, hogy a regionális ajánlatkérő szervek a NUTS-rendelet értelmében a NUTS 1 és NUTS 2 alá tartozó közigazgatási egységek ajánlatkérő szerveit, míg a helyi ajánlatkérő szervek a NUTS 3 alá tartozó közigazgatási egységek és az

azoknál kisebb közigazgatási egységek ajánlatkérő szerveit jelentik. A 2. melléklet tartalmazza a „közjogi intézmény” fogalmát is a következőképpen: minden olyan intézmény, amely kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű; amely jogi személyiséggel rendelkezik, valamint amelyet többségi részben az állam, vagy a területi vagy a települési önkormányzat vagy egyéb közjogi intézmény finanszíroz, vagy amelynek irányítása ezen intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki. Ez utóbbi intézmények indikatív listájában Magyarország vonatkozásában az alábbiak szerepelnek:

- Egyes költségvetési szervek (certain budgetary organs)
- Az elkülönített állami pénzalapok kezelője (managing bodies of the separate state funds)
- A közalapítványok (public foundations)
- A Magyar Nemzeti Bank
- A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.
- A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaság
- A Magyar Távirati Iroda Részvénytársaság
- A közszolgálati műsorszolgáltatók (public service broadcasters)
- Azok a közműsor-szolgáltatók, amelyek működését többségi részben állami, illetve önkormányzati költségvetésből finanszírozzák (public broadcasters financed, for the most part, from public budget)
- Az Országos Rádió és Televízió Testület

Ezen listában az alábbi kategóriák is felsorolásra kerültek:

- Olyan, közérdekű szükségletek kielégítésére létrehozott, nem ipari vagy kereskedelmi jellegű szervezetek, amelyek közjogi szervezetek ellenőrzése állnak vagy amelyeket többségi

<sup>9</sup> Megjegyzést érdemel, hogy a vonatkozó tárgyalások 2011. decemberében lezárultak, így az Európai Unió tagállamai vonatkozásában megadott listák nem a jelenlegi állapotot tükrözik függetlenül attól, hogy az 1. melléklet értelmében a megadott lista csupán tájékoztató jelleggel bír.

részben közjogi szervezetek finanszíroznak (közforrásokból);

- Közfeladataikat és működésüket meghatározó jogszabállyal létrehozott olyan szervezetek, amelyek közjogi szervezetek ellenőrzése alatt állnak vagy amelyeket többségi részben közjogi szervezetek finanszíroznak (közforrásokból);
- Közjogi szervezetek által alaptevékenységük egyes részeinek elvégzésére létrehozott, a közjogi szervezet ellenőrzése alatt álló szervezetek.

Kiemelést érdemel, hogy a 2. melléklet számos kivételt is rögzít, amely beszerzések esetében nem kell alkalmazni a megállapodást. Például a 2. mellékletre fűzött megjegyzés alapján nem tartozik a GPA hatálya alá a 2. melléklet szerinti beszerzést végző szerv részéről történő beszerzés az Egyesült Államok szállítói, szolgáltatásai és szolgáltatói tekintetében, azaz az Egyesült Államokból származó szereplők és szolgáltatások esetében nem kell nemzeti elbánást biztosítani a GPA alapján.

A 3. melléklet a „közüzemekre”, azaz a közszolgáltatókra vonatkozik. A megállapodás hatálya alá tartozik „Minden olyan ajánlatkérő, amelynek beszerzései az EU közüzemi irányelvnek hatálya alá esnek, és amelyek ajánlatkérő szervnek (vagyis az 1. melléklet és a 2. melléklet hatálya alá tartozó szervnek) vagy közvállalkozásnak minősülnek, és amelyek valamely tevékenysége az alábbiak közé tartozik, illetve azok kombinációja:

- a) olyan rögzített hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése, amelyek rendeltetése a fogyasztók számára szolgáltatás teljesítése az ivóvíz előállítása, szállítása vagy elosztása terén, vagy ivóvíz szállítása ilyen hálózatok számára;
- b) olyan rögzített hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése, amelyek rendeltetése a fogyasztók számára szolgáltatás teljesítése a villamos energia előállítása, szállítása vagy elosztása terén; vagy villamos energia szállítása ilyen hálózatok számára;
- c) repülőtér vagy más terminállétesítmények rendelkezésre bocsátása légi fuvarozók részére;
- d) tengeri vagy belvízi kikötő vagy más terminállétesítmények rendelkezésre bocsátása tengeri vagy belvízi fuvarozók részére;

e) a lakosság számára városi vasúton, automatizált rendszerekkel, villamossal, trolibuszal, autóbuszal vagy drótkötélpályán történő közlekedés terén szolgáltatást nyújtó hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése.

f) a lakosság számára a vasúton történő közlekedés terén szolgáltatást nyújtó hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése.”

Az indikatív, példálózó jellegű listában Magyarország vonatkozásában az ivóvíz, villamosenergia-előállítás, -szállítást vagy -elosztást végző szervezetek, a repülőterek (kiemelve a Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér), kikötők, a menetrend szerinti helyi és távolsági lakossági személyfuvarozási szolgáltatást nyújtó szervezetek, az országos vasúti személyfuvarozási szolgáltatást nyújtó szervezetek, kiadott engedély alapján vasúti szolgáltatásokat nyújtó szervezetek (kiemelve a Magyar Államvasutak). A 3. melléklet számos kivételt is rögzít, amely beszerzések esetében nem kell alkalmazni a megállapodást.

Kiemelést érdemel, hogy az Európai Parlament és a Tanács A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelvtől, illetve a Kbt.-től eltérően nem tartozik a GPA hatálya alá az olyan közszolgáltató ajánlatkérő, amely csak kizárólagos joga miatt minősül ajánlatkérőnek, illetve amely gáz, hő, kőolaj, földgáz, szén és más szilárd tüzelőanyag feltárása ágazatban végez tevékenységet.

#### **A GPA tárgyi hatálya**

A 4. melléklet szerint a GPA hatálya alá tartozik minden egyes, az 1-3. mellékletben szereplő szervezetek által beszerzett áru, illetve egyes, a védelmi minisztériumok, védelmi és biztonsági ügynökségek által beszerzett meghatározott áruk.

Az 5. melléklet tartalmazza azon szolgáltatásokat, amelyekre kiterjed a megállapodás hatálya.

A 6. melléklet pedig a megállapodás hatályát képező, az építési beruházások, és építési koncessziók felsorolását tartalmazza.

A közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően az ajánlatkérőknek ellenőrizniük szükséges, hogy az általuk beszerezni kívánt szolgáltatás, építési beruházás a GPA mellékleteiben felsorolásra került-e azzal, hogy a

GPA hatálya alá tartozó ajánlatkérők árubeszerzéseire a GPA hatálya főszabály szerint kiterjed.

#### A GPA alkalmazásának küszöbértéke

Az 1-3. mellékletek - ugyancsak részes felenként külön-külön - tartalmazzák azt a küszöbértéket is, amelynek elérése esetén a GPA alkalmazandó. A GPA alkalmazási kötelezettsége akkor áll fenn, ha a becsült érték egyenlő vagy meghaladja a megadott értékhatárt azzal, hogy a becsült érték vizsgálatát a hirdetmény közzétételének időpontjában kell elvégezni (II. cikk 2. c) pont). A GPA iránymutatást ad a becsült érték meghatározására is. Ekörben rögzíti a részbeszerzésekre bontás tilalmát, a maximális összesített - a jutalékokat, kamatokat, opció ellenértékét is tartalmazó - érték figyelembevételi kötelezettségét. Rendelkezik továbbá egyszerre több szerződés odaítélésének, illetve megújítható szerződések, összértéket nem tartalmazó szerződések esetére is a becsült érték megállapítása módjáról.

Az Európai Unió vonatkozásában az 1. melléklet szerinti, a központi kormányzati szervek esetén mind áruk, mind pedig szolgáltatások kapcsán 130.000 SDR (special drawing rights, azaz speciális lehívási jog), építési szolgáltatások kapcsán pedig 5.000.000 SDR a küszöbérték. Központi szint alatti szervek esetében (2. melléklet) mind áruk, mind pedig szolgáltatások kapcsán 200.000 SDR, építési beruházások kapcsán 5.000.000 SDR a küszöbérték. A 3. mellékletben szereplő közüzemek esetében áruk és szolgáltatások esetén 400.000 SDR, építési beruházások kapcsán pedig ugyancsak 5.000.000 SDR a küszöbérték.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-b) pont szerinti központi ajánlatkérők árubeszerzése és szolgáltatásmegrendelése esetén uniós eljárásrendben 139.000 EUR az értékhatár, amely 44.279.840 Ft-nak felel meg.<sup>10</sup> A GPA szerinti központi kormányzati szervek árubeszerzése és szolgáltatásmegrendelése esetén irányadó 130.000 SDR 2020. január 1. és 2021. december 31. közötti időszak vonatkozásában 44.279.840 Ft-ban került rögzítésre.<sup>11</sup>

A Kbt. 5. §-a szerinti egyéb ajánlatkérők esetén árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelések kapcsán irányadó 214.000 EUR uniós értékhatár 68.171.840 Ft-nak felel meg. A GPA 2. mellékletében ezen tárgyak esetén irányadó 200.000 SDR 68.171.840 Ft-ban került meghatározásra a 2020. január 1. és 2021. december 31. közötti időszak vonatkozásában.<sup>12</sup>

A közszolgáltatók kapcsán árubeszerzések és (Kbt. 3. mellékletében szereplő szolgáltatásmegrendeléseken kívüli) szolgáltatásmegrendelések esetén irányadó 428.000 EUR értékhatár 136.343.680 HUF-nak felel meg, és a 400.000 SDR is 136.343.680 Ft-ban került meghatározásra 2021. december 31-ig.<sup>13</sup>

Az építési beruházások esetén irányadó 5.350.000 EUR uniós közbeszerzési értékhatár 1.704.296.000 HUF-nak felel meg. 2021. december 31-ig az 5.000.000 SDR 1.704.296.000 Ft-ban került meghatározásra.<sup>14</sup>

A fentiek alapján a GPA szerinti küszöbértékek és az uniós közbeszerzési értékhatárok egybeesnek, azaz jelenleg minden uniós eljárásrend szerint lefolytatandó közbeszerzési eljárás a GPA hatálya alá tartozik, ha egyébként a GPA alanyi és tárgyi hatálya fennáll.

#### A GPA és a nemzeti elbánás kötelezettsége

A 2014/24/EU irányelv 25. cikkében, a közbeszerzésről szóló megállapodással és az egyéb nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos feltételek körében rögzítésre került, hogy „Amennyiben vonatkozik rájuk a közbeszerzésről szóló megállapodás 1., 2., 4. és 5. melléklete, valamint az Európai Uniónak szóló általános megjegyzések I. függeléke, továbbá vonatkoznak rájuk az Uniót kötelező egyéb nemzetközi szerződések, az ajánlatkérő szervek e közbeszerzésről szóló megállapodások aláírójának építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit nem részesíthetik kevésbé kedvező bánásmódban, mint az Unió építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit”. Az Iránymutatás a harmadik országbeli ajánlattevők és áruk uniós közbeszerzési piacon való részvételéről szóló Bizottsági

<sup>10</sup> Lsd. A Bizottság Közleményét a 2014/23/EU, a 2014/24/EU, a 2014/25/EU és a 2009/81/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben megállapított értékhatároknak megfelelő értékekről, illetve A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatóját a 2021. január 1-jétől irányadó közbeszerzési értékhatárokról (KÉ 2020. évi 254. szám, 2020. 12. 31.).

<sup>11</sup> <https://bit.ly/3DBIwBi>, letöltés időpontja: 2021. szeptember 28.

<sup>12</sup> Lsd. 10., illetve 11. lábjegyzet.

<sup>13</sup> Lsd. 10., illetve 11. lábjegyzet.

<sup>14</sup> Lsd. 10., illetve 11. lábjegyzet.



közlemény (2019/C 271/02) rögzíti, hogy a „GPA jelenlegi szövege alapján a 25. cikkben említett melléletek száma most az 1., 2., 4. 5., 6. és 7. mellékletnek felel meg”.<sup>15</sup>

Az irányelvi rendelkezések alapján a nemzeti elbánás alapelve érvényesül a GPA megállapodást aláírók építési beruházásai, áruai, szolgáltatásai és gazdasági szereplői vonatkozásában. A nemzeti elbánás alapelve a GPA vonatkozásában azt jelenti, hogy az uniós tagállamok a GPA-ban részes felek részére – a GPA-ban meghatározott specifikumokkal – ugyanazokat a jogokat biztosítják, mint az uniós építési beruházások, áruk, szolgáltatások és gazdasági szereplők kapcsán. A GPA-ban részes felek kapcsán ugyanaz – se nem kedvezőtlenebb, se nem kedvezőbb – elbírálás érvényesül, mint az uniós piaci szereplők kapcsán.

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 2. § (5) bekezdése értelmében „Az Európai Unióban letelepedett gazdasági szereplők és a közösségi származású áruk számára a közbeszerzési eljárásban nemzeti elbánást kell nyújtani. Az Európai Uniót kívül letelepedett gazdasági szereplők és a nem közösségi származású áruk számára a közbeszerzési eljárásban nemzeti elbánást Magyarországnak és az Európai Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nyújtani.”<sup>16</sup>

Összhangban a fent hivatkozott irányelvi rendelkezésekkel, a GPA hatálya alá tartozó beszerzések esetén a Kbt. 2. § (5) bekezdése alkalmazandó, és ekként a Kbt. alapján is nemzeti elbánást kell biztosítani a GPA részes felei gazdasági szereplői, áruai, szolgáltatásai és építési beruházásai kapcsán. Tehát amennyiben az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárása során a GPA szabályait

figyelembe kellett vennie, akkor érvényesülnie kell a nemzeti bánásmód Kbt.-ben rögzített alapelvi követelményének is a GPA részes felei tekintetében.

A nemzeti elbánás követelményéhez kapcsolódik a Kbt. 74. § (2) bekezdése, amely alapján kizárható az eljárásból az az ajánlattevő/részvételre jelentkező, amely számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani, és az az ajánlattevő is, aki az ajánlatában olyan származású árut<sup>17</sup> ajánl, amely számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani.<sup>18</sup>

A fentiek alapján, amennyiben a Kbt. 2. § (5) bekezdése értelmében nemzeti elbánást nem kell biztosítani valamely ajánlattevőre/részvételre jelentkezőre, árura, a Kbt. 74. § (2) bekezdése alkalmazásának helye van. A 2. § (2) bekezdésében rögzített egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség alapelve, illetve a 2. § (5) bekezdés szerinti nemzeti elbánás alapelve viszonylatában a „lex specialis derogat legi generali” elve érvényesül. Ezen alapelvek nem egyszerre kell, hogy érvényre jussanak, a nemzeti elbánás követelménye lerontja az egyenlő bánásmód követelményét. Azon áruk vonatkozásában, ahol a nemzeti elbánást nem kell biztosítani, az egyenlő bánásmód alapelve nem kell, hogy érvényesüljön, és a Kbt. 74. §-a szerinti kizárás alkalmazásának helye van. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény alapelvekhez kapcsolódó indokolása rögzítette, hogy a törvény 1. §-ának (2) (amely tartalmazza a Kbt. 2. § (2) bekezdése szerinti alapelveket) és (3) bekezdése (amely a Kbt. 2. § (5) bekezdése szerinti nemzeti elbánás alapelvét rögzítette) az általános és a különös szabály viszonyában áll egymással: ha az adott ajánlattevő számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani, az egyenlő

<sup>15</sup>A GPA 3. melléklet szerinti közüzemekre Az Európai Parlament és a Tanács a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU Irányelve (2014. február 26.) vonatkozik.

<sup>16</sup>Ehhez kapcsolódóan lásd: A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója Magyarországnak és az Európai Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi szerződéseiről (KÉ 2020. évi 254. szám; 2020. 12. 31.).

<sup>17</sup>A Kbt. 74. § (3) bekezdésére is figyelemmel az áru származásának megállapítása körében az Uniós Vámkódex létrehozásáról szóló, 2013. október 9-i 952/2013/EU parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott származási szabályokat kell alkalmazni.

<sup>18</sup>A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése értelmében az eljárásból az az ajánlattevő is kizárható, aki árubeszerzés esetében ajánlatában - az áruk összértéke tekintetében - 50%-ot meghaladóan olyan származású árut ajánl, amely számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani. A hivatkozott Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése szerint árubeszerzés esetében, ha az értékelési szempont szerinti értékelés során több ajánlat azonos, az ajánlatkérő köteles előnyben részesíteni azt az ajánlatot, amely – az áruk összértéke tekintetében – 50%-ot elérően vagy meghaladóan olyan származású árut ajánl, amely számára nemzeti elbánást kell nyújtani.

bánásmód biztosítása sem követelmény, és az ajánlatkérő kizárhatja a közbeszerzési eljárásból.<sup>19</sup>

Tehát amennyiben a közbeszerzés nem tartozik a GPA hatálya alá és/vagy olyan gazdasági szereplőkről, beszerzési tárgyokról van szó, amelyek a GPA hatálya alá nem tartoznak, a GPA-ra figyelemmel a nemzeti elbánás követelménye sem érvényesül.

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény – a Kbt. jelenleg hatályos 74. § (2) bekezdésével tartalmilag azonos – 75. § (2) bekezdéshez fűzött indokolása a következőket rögzítette: „Az eljárásból - anélkül, hogy a felhívásban azt ajánlatkérő előzetes jelezte volna - ki lehet zárni azt az ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt, aki számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani, valamint azt az ajánlattevőt, aki ajánlatában olyan származású árut ajánl, amely számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani”. Ezzel kapcsolatosan A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a kizáró okok tekintetében benyújtandó igazolásokról, nyilatkozatokról, nyilvántartásokról és adatokról a Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők vonatkozásában (2021.05.06.) rögzíti, hogy „A régi Kbt.-hez fűzött jogalkotói indokolás szerint – mely irányadó lehet a tárgyi szabályozás változatlanságára tekintettel

– a 74. § (2) bekezdésében foglalt kizáró okot ajánlatkérő alkalmazhatja anélkül, hogy a felhívásban azt előzetesen jelezte volna. A Közbeszerzési Hatóság a Kbt. alapelveinek, így különösen az esélyegyenlőség maradtalan érvényesülése érdekében javasolja, hogy az ajánlatkérők a közbeszerzési dokumentumokban jelezzék, amennyiben a Kbt. 74. § (2) bekezdését alkalmazni kívánják.”

### Összegezés

A cikk áttekintette a GPA legjelentősebb rendelkezéseit, amelyek iránymutatásul szolgálhatnak az ajánlatkérőknek akörben, hogy egy adott közbeszerzési eljárás GPA hatálya alá tartozását megítélhessék.

A fentieket összegezve javasoljuk, hogy az ajánlatkérők fokozott körültekintéssel járjanak el abban az esetben, ha egy uniós eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárást nem a GPA hatálya alá tartozóként jelölnék meg, és ugyanez a fokozott körültekintés indokolt akkor is, ha a Kbt. 74. § (2) bekezdését alkalmazni kívánják, különösen akkor, ha valamely, a GPA-ban részes fél ajánlattevőjét, vagy áruját kívánják kizárni az eljárásból, arra hivatkozással, hogy az nem tartozik a megállapodás hatálya alá.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Ugyanígy rendelkezik a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény indokolása is.

<sup>20</sup> A témához lásd még:

<https://bit.ly/3lCt1CP> (letöltés időpontja: 2021. augusztus 31.)

Arrowsmith, Sue: The Law of Public and Utilities Procurement (Sweet&Maxwell, London, 2014)

Dr. Varga Ágnes: A megújult GPA (in: Közbeszerzési Szemle 2014/5.).

## Előzetes vitarendezés a gyakorlatban Preliminary dispute settlement in practice

Dr. Hubai Ágnes, ügyvéd, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

DOI: 10.37371/KEP.2021.10.5

Címszavak: közbeszerzés, közbeszerzési eljárás, jogsértés, előzetes vitarendezés, reparáció

### Absztrakt

Az előzetes vitarendezés, mint alternatív jogorvoslat, 2010-ben került bevezetésre. Célja, hogy az ajánlatkérő rövid időn belül, saját hatáskörben orvosolja a jogsértést, és a felek állami jogorvoslat igénybevétele nélkül rendezzék egymás között a jogvitáikat. A jogintézményre vonatkozó előírások az elmúlt több, mint 10 évben a jogalkalmazói igények alapján módosultak, és számos döntőbizottsági és bírósági döntés is segíti a megfelelő alkalmazást. A vitarendezések során azonban még mindig merülnek fel kérdések, amelyek bizonytalanságot okoznak a gyakorlatban. Ezek közül emel ki néhányat a cikk

### Abstract

The preliminary dispute settlement, as an alternative legal remedy, was introduced in 2010 with the aim of providing means for the contracting authority to quickly remedy its own infringement, without the parties having to involve the state courts to settle their dispute. The provisions have been amended from time to time in the last 10 years to meet the demands of practitioners, and several decisions of the Arbitration Board and courts serve as precedent for its application. However, there are still unanswered questions that come up during these preliminary dispute settlements that cause uncertainty in practice. This article aims to highlight some of these uncertainties.

Az előzetes vitarendezési kérelmet a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényt módosító 2008. évi CVIII. törvény vezette be és 2010. január elseje óta alkalmazzuk. Az új előírások előzménye, hogy 2008. januárjában az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében módosította a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelveket.<sup>1</sup> A módosítást követően mindkét, jogorvoslatot szabályozó irányelvbe bekerült,<sup>2</sup> hogy a tagállamok előírhatják, a jogsértéssel érintett személy először az ajánlatkérőhöz forduljon jogorvoslatért. A 2008. évi CVIII. törvény jogalkotói indokolása szerint „Az előzetes vitarendezési eljárást a hatályos Kbt. nem ismeri, ugyanakkor gyakorlati hasz-

na, és a KDB előtti eljárások számának csökkenésére gyakorolt várható hatása miatt átültetésre kerül olyan módon, hogy az előzetes vitarendezési eljárás időtartama, illetve az általa keletkeztetett szerződéskötési tilalom a jogorvoslati határidőhöz, valamint a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályozáshoz illeszkedik.”

Az előzetes vitarendezés (a továbbiakban „vitarendezés”) alkalmazása gyorsan elterjedt, a viták rövid időn belül történő lezárási lehetőségének és a költségmértéknek köszönhetően. Ajánlatkérők számára a jogintézmény azért előnyös, mert csökkentheti a jogorvoslati eljárások számát és a szerződések megkötése sem húzódik el jelentősen. A vitarendezési szabályokat két törvény módosította jelentősen. A 2010. évi LXXXVIII. törvény 2010. szeptember 15-től, illetve a 2011. évi XXIX.

<sup>1</sup> A Tanács 89/665/EGK Irányelve az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, és a Tanács 1992. február 25-i 92/13/EGK Irányelve a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról.

<sup>2</sup> 89/665/EGK irányelv 1. cikk (5) bekezdése, 92/13/EGK irányelv 1. cikk (5) bekezdés.

törvény 2011. április elsejétől változtatott az előírásokon. A jogintézmény alkalmazásával és értelmezésével kapcsolatban a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban „Döntőbizottság”) és a bíróságok is számos döntést hoztak. A több, mint 10 éves jogszabályi előírások alkalmazása azonban napjainkban sem problémamentes, a cikkben a felmerülő kérdések egy részével foglalkozom. A gyakorlat bemutatásához közbeszerzéssel foglalkozó kollégákat is megkérdeztem, negyvenketten válaszoltak a kérdéseimre.

### Az előzetes vitarendezés kezdeményezése

A vitarendezési eljárás bevezetésekor csak az eljárás eredménye volt ezzel a jogintézménnyel támadható, 2010. szeptember 15. óta azonban az ajánlatkérő bármely más jogsértőnek tartott eljárási cselekménye vagy az eljárás dokumentuma ellen is benyújtható kérelem. A törvénymódosítás lehetővé tette azt is, hogy ne csak az ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők (a továbbiakban együtt „ajánlattevők”) indítsanak ilyen eljárást, hanem a felhívással vagy a dokumentációval, illetve ezek módosításával szemben a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviseleti szervezet is.

A D. 70/21/2021 sz. határozatban a Döntőbizottság rögzítette, hogy a „Kbt. nem korlátozza a közbeszerzési eljárásokban a vitarendezések kezdeményezési jogát, nem korlátozza a benyújtható összes vitarendezési kérelmek számát. Az ajánlatkérő bármely, jogsértőnek vélt eljárási cselekménye, döntése, mulasztása miatt az ajánlattevők vitarendezést kezdeményezhetnek.”

A vitarendezést bevezető szabályok kötelezővé tették az ajánlattevők számára, hogy a jogorvoslati eljárás megindítása előtt vitarendezési eljárást kezdeményezzenek. Ezt az előírást a hatályos Kbt.<sup>3</sup> már nem tartalmazza. A válaszoló kollégák 2/3-a gondolja úgy (és közülük szinte mindegyik ajánlattevő is), hogy ezt a kötelezettséget ismét be kellene vezetni, legalább az eljárás eredményére vonatkozóan. Egy kolléga pedig azt javasolta, hogy vitarendezési kérelmet – a jogorvoslati eljárásokhoz hasonlóan – csak olyan ajánlattevő nyújthasson be, akinek van „ügyfélképessége” – pl. érvénytelen ajánlatot tevő ne támadhassa a nyertes ajánlatot, ha saját érvénytelenségét sem vitatja.

A közbeszerzési törvények sokáig előírták, hogy a vitarendezés miatt módosított, illetőleg kijavított írásbeli összegezés tartalmára vonatkozóan vitarendezési kérelmet nem lehet benyújtani. Ez a szabály már nem szerepel a hatályos rendelkezések között, a Kbt. nem korlátozza a vitarendezések kezdeményezési jogát. Munkám során azonban többször találkoztam olyan esettel, amikor a harmadik helyen álló ajánlattevő az eredmény módosítását követően második helyre kerülve támadta meg az „új” nyertes ajánlatát, amely az eljárás elhúzódását eredményezte.

A megkérdezett kollégák közül szinte mindenki hasznosnak tartja a vitarendezést, akinek ellenvéleménye volt, az is főképp a rövid határidőkre hivatkozott. A jogintézmény megszüntetésére egy kolléga tett javaslatot.

Nem vállalkoznék annak megítélésére, hogy a vitarendezések közül mennyi indul azért, mert az ajánlattevő az iratbetekintés vagy az összegezés alapján valóban úgy gondolja, jogsértés történt, és mennyi kérelemnek a célja az eljárás elhúzása, a gyors szerződéskötés megakadályozása. Ezt egyébként az ajánlatkérők és az ajánlattevők is másként ítélik meg. Dolgoztam azonban olyan ajánlattevőkkel is, akik azért nem indítottak vitarendezést, mert nem akarták „veszélyeztetni” a korábban megnyert szerződések teljesítése során az ajánlatkérővel kialakult jó és folyamatos munkakapcsolatot.

Sajnos nem találtam sehol sem statisztikát arra vonatkozóan, milyen arányban kezdeményeznek az eljárásokban vitarendezést. Átnéztem az EKR-ben az idei első negyedévben megindított eljárások nagyjából egyharmadát, és azt tapasztaltam, hogy a vitarendezéssel érintett eljárások száma ebben az időszakban nem volt jelentős. A legtöbb eljárásban egy kérelmet nyújtottak be, de volt, ahol hatot. A vitarendezések többsége az eljárás eredményét érintette, nagyobb volumenű, nagy ajánlatkérők által indított eljárásokban találkoztam a felhívást vagy egyéb döntést (pl. hiánypótlási felhívás) megtámadó kérelemmel. Olyan eljárást, amelyet kamara vagy érdekképviseleti szervezet indított, nem találtam (ismereteim szerint ilyenre nagyon kevés példa van). Természetesen a fentiek alapján nem lehet általános megállapításokat tenni. Önmagában a kérelmek

<sup>3</sup> 2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről.

száma alapján egyébként sem lehetne megítélni a jogintézmény működését, realisabb képet annak hatékonyságáról az elutasított kérelmek alapján kezdeményezett jogorvoslati eljárások száma és azok eredményének ismerete alapján kaphatnánk.

### **A vitarendezési kérelem és az ajánlatkérői válasz tartalma**

A Kbt. 80. § (2) bekezdése meghatározza, hogy mit kell a vitarendezési kérelemnek tartalmaznia. A szabályok a jogintézményt bevezető előírásokhoz képest lényegében nem változtak – meg kell adni a jogsértőnek tartott elemet, a kérelmező javaslatát, észrevételét, az álláspontját alátámasztó adatokat, tényeket, és hivatkozni kell az azt alátámasztó dokumentumokra. A D. 453/17/2012. sz. (a 2011. évi CVIII. törvény alapján született, de tartalmában irányadó) határozatban a Döntőbizottság is kiemelte, hogy az „előzetes vitarendezési eljárás célja a jogorvoslati út elkerülése, melynek előfeltétele, hogy a kérelmező a vélelmezett jogsértést alátámasztó valamennyi indokot, érvet ismertessen ajánlatkérővel, aki ennek alapján kerül abba a helyzetbe, hogy azokra érdemben válaszolhat.” A kérelem tartalma és határidőben történő előterjesztése a jogorvoslat szempontjából is fontos. A határozatban a Döntőbizottság kiemelte, hogy „Azon indokok, amelyekre nem hivatkozott kérelmező az előzetes vitarendezési eljárás során, nem képezték az előzetes vitarendezés tárgyát, a jogsértés tudomásra jutásának időpontja az eljárást lezáró döntés megismerése, az iratokba betekintés időpontja.”

A kollégák visszajelzése alapján a vitarendezési kérelmek színvonala eltérő, a válaszolók fele tartotta megfelelőnek azok tartalmát. Hibaként jelezték, hogy a kérelmek egy része idő előtti, vagy az ajánlattevő olyan döntés meghozatalát javasolja, amely abban az eljárási szakaszban nem lehetséges (pl. a felhívás támadása az összegezés kiküldése után). Sokszor nem érthető, mit is kér az ajánlattevő. A Kbt. azonban ilyen esetben nem ad lehetőséget arra, hogy ajánlatkérő pontosítást, esetleg a kérelem kiegészítését kérje – és nem is lenne rá idő –, ezért ez is eredményezheti a nem megfelelő ajánlatkérői választ. A kérelmek nem mindig hivatkoznak konkrét közbeszerzési jogsértésre, és van, hogy a kérelmező mindent beleír, ami a „szívét nyomja”, nem csak azt, ami a vélelmezett jogsértéshez kapcsolódik. A kollégák válaszai alapján általánosnak mondható az a gyakorlat, hogy tartalmi hiány vagy nem megfelelő elemek miatt

az ajánlatkérők nem utasítják el a kérelmeket, azokat nem hagyják válasz nélkül. Ezt az ajánlattevőként válaszoló kollégák többsége is megerősítette. Valószínűleg ez az oka annak, hogy a Döntőbizottság határozatai között kevesebb olyant találtam, amely a kérelem nem megfelelő tartalma miatti elutasítással és így a kérelemmel szemben támasztott elvárásokkal foglalkozott. A kollégák visszajelzése alapján a problémát leginkább az okozza, hogy bár határidőben érkeznek a kérelmek és azokban fellelhetők a Kbt. által előírt elemek, azok gyakran nem egyértelműek, nem jogszerűek, és az indoklások sem szakszerűek. Ez megnehezíti a megfelelő válaszadást. Természetesen vannak nagyon jól összeállított, tömör, a lényegre tartalmazó kérelmek is, én azt tapasztaltam, ezek vannak többségben.

Az EKR bevezetése óta - fő szabályként - a vitarendezési kérelmeket is az elektronikus rendszerben kell megküldeni az ajánlatkérőnek. Sajnos még most is előfordul, hogy az ajánlattevők nem a megfelelő eljárási cselekményt alkalmazzák a kérelem benyújtására (jellemzően „Egyéb kommunikáció (AT)” eljárási cselekményt használnak). Erre vonatkozóan azonban már kialakult a gyakorlat, az ajánlatkérők a tartalmuk alapján vizsgálják ezeket a dokumentumokat is.

A vitarendezési kérelemre adandó ajánlatkérői válaszal szemben támasztott követelményeket a Kbt. nem szabályozza, azt a Döntőbizottsági gyakorlat alakította ki. A jogorvoslati szerv a D. 471/22/2020. sz. határozatban rögzítette, hogy sem a „Kbt. 80. § (3) bekezdése, sem más közbeszerzési anyagi jogi rendelkezés nem tartalmaz feltételt a vitarendezés során adandó ajánlatkérői válasz tartalmi részletezettségére vonatkozóan...Egyéb eljárási jogi jogkövetkezmények, jogorvoslati határidők kizárólag a válaszadás tényéhez fűződnek.” A D. 218/16/2020. sz. határozatban azonban kiemelte, hogy „A jogintézmény abban az esetben tölti be rendeltetését, amennyiben az ajánlatkérő a rendelkezésére álló adatok alapján teljes körű, részletes választ ad az előzetes vitarendezési kérelemre. .... Az ajánlatkérőnek az előzetes vitarendezési kérelemre olyan tartalommal kell megadnia a válaszát, hogy azzal a vitarendezési eljárást kezdeményező ajánlattevőt olyan helyzetbe hozza, hogy a jogorvoslati út választásáról megalapozottan dönthessen.” Hasonló megállapításokat tartalmaz a D. 360/12/2018. sz. határozat is: „A jogalkotó kötelezettségévé teszi, nem csak az ajánlat-

tevőnek, de az ajánlatkérőnek is, hogy a vitarendezésben érintett valamennyi kérdés kapcsán kifejtse álláspontját, és az azt alátámasztó tényeket, adatokat közölje.” A jogorvoslati szerv kiemelte, hogy ha a felek a jogvita kérdésekre választ kapnak a vitarendezés során, nem fordulnak a Döntőbizottsághoz. A D. 203/10/2017. sz. ügyben az ajánlatkérői választ a Döntőbizottság érdeminek minősítette, mivel az egyértelműen megadta, hogy az ajánlatkérő milyen további eljárási cselekmény alapján benyújtott milyen dokumentumra alapította az álláspontját. „A Kbt.-ből nem vezethető le az a kérelmezői jogi álláspont, mely szerint az árindokolás, a kiegészítő indokolás alapján megadott ajánlatkérői tájékoztatás kizárólag akkor lenne elfogadható, ha az ajánlatkérő tételesen és részletesen beszámolna a kérelmező és a többi ajánlattevő részére az egyéb érdekelt árképzését megalapozó adatokról, információkról.”

A D. 114/25/2020. sz. ügyben az ajánlatkérő a vitarendezési kérelemre adott válaszában minősítette érvénytelennek a nyertes ajánlatát. Az érvénytelenség jogcímét, a Kbt. vonatkozó szakaszát, amire tekintettel az ajánlatot érvénytelenné nyilvánította, nem nevezte meg, és annak indokait is nagyon szűkszavúan adta meg. A Döntőbizottság kiemelte, hogy „A Kbt. nem ad arra lehetőséget, hogy az ajánlatkérő egy érvényesnek és az eljárás nyertesének kihirdetett ajánlat érvényességére vonatkozó döntését ilyen formában változtathassa meg és közölje az ajánlattevőkkel.” A jogsértés csak módosított összegezés megküldésével orvosolható. A Döntőbizottság arra is felhívta a figyelmet, az is bizonytalanságot okoz, hogy az ilyen közléshez milyen joghatások kapcsolódnak. Hasonló döntés született a D. 206/22/2020. számú ügyben is.

A Kbt. nem szabályozza, ezért kérdésként merül fel, lehet-e módosítani vagy visszavonni a vitarendezésre adott választ. A D. 382/19/2019. sz. eljárásban az ajánlatkérő az ismételten benyújtott előzetes vitarendezési kérelemre azt válaszolta, hogy a korábbi válasza adminisztrációs hibából kifolyólag téves tartalommal került megküldésre, és a korábban megküldött válaszával szemben mégsem kívánja törölni a kifogásolt előírást. A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy a Kbt. nem szabályozza, mit tehet a kérelmező, ha az ajánlatkérő megváltoztatja a döntését, és mégsem módosít az ígéretének megfelelően. A jogorvoslati szerv a Kbt. 80. §-ába ütköző jogsértés helyett alapelvi

jogsértést állapított meg: „ebben az esetben kell az alapelveket segítségül hívni, és a verseny tisztaságát és átláthatóságát biztosítani, valamint a jóhiszeműség elve alapján eljárni”. A D. 514/10/2016. sz. határozatban pedig a Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy a törvény „nem tartalmaz olyan megengedő szabályt, amely szerint az ajánlatkérő az utóbb jogszerűtlennek vélt előzetes vitarendezési kérelemre adott tájékoztatást visszavonhatja.”

A fent bemutatott Döntőbizottsági határozatok alapján – és az ajánlattevőként válaszoló kollégák is hivatkoztak rá – az is megállapítható, hogy az ajánlatkérői válaszok és intézkedések sem felelnek meg minden esetben a jogintézménnyel elérni kívánt célnak és a jogorvoslati szerv által meghatározott követelményeknek. Ajánlatkérő gyakran az elutasítást egyáltalán nem, vagy „semmitmondó” módon indokolja, a kérelemnek csak egy részére válaszol, és akkor sem teszi meg a szükséges intézkedéseket, ha az valóban indokolt lenne. Ajánlattevők ezért úgy érezhetik, hogy az ajánlatkérő nem foglalkozott érdemben a kérelmükkel, a vitarendezés indítását „nem is vette jó néven.” Annak megítélése, hogy az ajánlatkérő válasza megfelelő-e (hasonlóan a kérelem tartalmához), sok esetben szubjektív. Az az ajánlattevő, aki meg van győződve az igazáról, valószínűleg egy alapos indokolással ellátott elutasítást sem fogad el.

Nem csak a kérelmek, hanem a válaszok esetében is fontos a törvényi határidők betartása. A D.66/24/2020. sz. határozatban a Döntőbizottság kiemelte, „amennyiben az ajánlatkérő elmulasztja határidőben megadni a válaszát az előzetes vitarendezési kérelemre, kiüresíti magát az előzetes vitarendezés jogintézményét, nem tudja azt a célt betölteni, amiért a jogalkotó megalkotta.”

Megítélésem szerint a Kbt. előírásainak és a jogintézmény céljának megfelelő kérelmek és ajánlatkérői válaszok számának növelése csak részben lenne megoldható a Kbt. módosításával, az előírások pontosításával. A jogintézmény csak akkor tölti be a funkcióját, ha mind a kérelmezők, mint pedig az ajánlatkérők rendeltetésszerűen gyakorolják a jogukat és a kötelezettségüket, és a vitarendezés célját figyelembe véve járnak el.

#### **A vitarendezési kérelem és az arra adott válasz közlése**

A Kbt. 43. § (2) bekezdésének b) pontja szerint az ajánlatkérő a vitarendezési kérelem kézhezvételét követően

haladéktalanul köteles az EKR-ben közzétenni az előzetes vitarendezéssel kapcsolatos, a Kbt. 80. § (2) bekezdése szerinti adatokat. Korábban ezeket az információkat a Közbeszerzési Adatbázisban, illetve ha ez nem volt lehetséges, ajánlatkérőnek a saját vagy fenntartója honlapján kellett megjelentetnie.

Az EKR-ben az előírt adatok közzétételére nincs külön eljárási cselekmény. Az ajánlatkérők vagy a „Dokumentumkezelés” vagy pedig az „Előzetes vitarendezés megválaszolása” eljárási cselekményt alkalmazzák (ez utóbbi így viszont félrevezető). A legtöbb ajánlatkérő magát a kérelmet teszi közzé, de vannak, akik csak az előírt adatokat tartalmazó, külön szerkesztett dokumentumot csatolják. Az ajánlatkérők egy része azonban – ahogy ezt a választ adó kollégák is megerősítették – nem szokta ezeket az adatokat a kérelem kézhezvételekor közzétenni, csak a válasszal együtt. Az általam átnézett eljárásoknak is csak kb. a negyedénél kerültek a Kbt. 80. § (2) bekezdése szerinti adatok a kérelem beérkezését követően közzétételre. Többen jelezték, hogy a „haladéktalanul”, előírás nem tartható (illetve nem egyértelmű), különösen, ha munkaidő után, vagy hétvége előtt érkezik be a kérelem. Ezért a közzétételi kötelezettségüknek a következő munkanapon tesznek eleget, amely véleményem szerint megfelel a „késedelem nélküli” elvárásnak.

A közzététel elmaradásának tapasztalatom szerint az az oka, hogy a kérelem beérkezését követően az ajánlatkérők a rövid határidőkre tekintettel a válaszra koncentrálnak, hiszen a válaszadási határidők megsértése komolyabb jogkövetkezésménnyel jár.

A Kbt. 43. § (2) bekezdésének b) pontja az átláthatóságot, a verseny tisztaságát szolgálja. Véleményem szerint azonban a nyilvánosságot leginkább az ajánlatkérő válasza és egyéb intézkedése érdekelné, amelyet azonban a törvényi előírások alapján a kérelmezőn kívül ajánlatkérőnek csak az általa ismert ajánlattevők számára kell megküldenie. Az EKR-ben az általam megnézett vitarendezési kérelmekre adott válaszok többségét az ajánlatkérő nem is tette közzé az EKR nyilvános felületén, csak az „Előzetes vitarendezési kérelem megválaszolása” űrlap került automatikusan publikálásra. A válasz csatolt dokumentumként került feltöltésre, de azt ajánlatkérő – mivel nem kötelező – nem állította publikusra. Így több olyan esettel találkoztam, amikor a nyilvános felületen csak az az

információ volt elérhető, hogy beérkezett egy kérelem, amelyre az ajánlatkérő válaszolt, de a Kbt. 80. § (2) bekezdésében foglalt adatok közzétételének hiányában ténylegesen semmilyen adat sem volt elérhető a vitarendezés érdemi részéről. Célszerű lenne felülvizsgálni ezeket a közzétételi előírásokat, és oly módon megváltoztatni, hogy érvényesülni tudjon a nyilvánosság alapelve, de csökkenjen az ajánlatkérői adminisztratív kötelezettség is. Megoldás lehet például, hogy a válasz kiküldésével egyidejűleg kellene csak közzétenni a Kbt. 80. § (2) bekezdése szerinti adatokat, ezek azonban kiegészülnének az ajánlatkérő válaszával és intézkedéseivel.

Az általam vizsgált ajánlatkérői válaszok és közzétett kérelmek vegyes képet mutattak abban a tekintetben, hogy azokban megjelent-e a kérelmező neve. A Kbt. sehol sem írja elő, hogy a kérelmet benyújtó személye nem hozható nyilvánosságra. A választ adó kollégák többsége arra hivatkozott, hogy a kiegészítő tájékoztatáshoz hasonlóan az eljárásban az esetleges összejátszások elkerülése végett nem nevezik meg a kérelmezőt, de az összegezés megküldését követően már nem látnak indokot erre. Többen utaltak az alapelvekre, arra, hogy ez nem kötelező adat, illetve hogy ezen a téren is bizonytalanság van. Egy elgondolkodtató válasz szerint, ha a kérelmező neve megjelenne, következtetéseket lehetne levonni egyes gazdasági szereplők "gyenge pontjai" vonatkozásában. Ha valaki pl. egy referenciával kapcsolatosan tesz fel kérdést, nyilván nem rendelkezik a megfelelővel. Sokan írták azt, hogy a kérelmező személye nem fontos a vitarendezés elbírálása szempontjából.

Az általam vizsgált eljárások nagy részében az eredményt támadó kérelmekre adott válaszokban sem szerepelt a kérelmező neve. Volt olyan ajánlatkérő, akinél az eredményhirdetés előtt beérkezett kérelmek egy része névvel, más része kifestett névvel került feltöltésre, az eredményt támadó kérelmező neve viszont nem volt megismerhető.

Egyetértve a kollégákkal én is úgy gondolom, hogy a verseny tisztasága, az összejátszások elkerülése végett szükséges, hogy az eljárások meghatározott szakaszában a kérelmező ne legyen megismerhető. Miután azonban ismertté válnak a szereplők, a nyilvánosság és átláthatóság alapelve alapján megítélésem szerint már nincs akadálya annak, hogy a kérelmező neve publikus

legyen, hasonlóan a jogorvoslati eljárásokhoz. Érdemes lenne ezt a kérdést - akár jogszabályi szinten is - rendezni.

#### **A vitarendezéshez kapcsolódó határidők**

A vitarendezési eljárás bevezetésekor a kérelmet faxon vagy elektronikus úton kellett megküldeni az eredményhirdetéstől számított 5 napon belül az ajánlatkérő részére, aki a kérelemmel kapcsolatos álláspontjáról az ajánlattevőt az eredményhirdetést követő naptól számított nyolcadik napig a benyújtási módnak megfelelő módon tájékoztatta. A válaszadási határidő rövid időn belül 3 napra csökkent, amely egy pénteken vagy többnapos munkaszünet során megküldött kérelem esetében komoly problémát jelentett az ajánlatkérők számára. A 2010. szeptember 15-i törvénymódosítással mind a kérelem benyújtására nyitva álló, mind a válaszadási határidő 3 munkanapra változott. Az EKR bevezetésével pedig a vitarendezési eljárás - fő szabályként - az EKR-en keresztül történik.

A Kbt. 80. § (4) bekezdésében foglalt lehetőségek 2011. április elseje óta alkalmazhatók, az akkor bevezetett határidők azóta sem módosultak.

A válaszoló kollégák 2/3-a, köztük az ajánlattevőként válaszolók többsége megfelelőnek tartja a határidőket. Akik nem, azok főleg arra hivatkoztak, hogy bonyolultabb kérelmek esetében, ha külsős szakértővel történő egyeztetés szükséges, ha a bírálóbizottságot össze kell hívni, vagy ha új döntésre van szükség, nehéz a válaszadási határidőt tartani. Ezért megoldásként néha ajánlatkérők akkor is élnek a Kbt. 80. § (4) bekezdésében meghatározott eljárási cselekményekkel, ha azok ténylegesen nem szükségesek - így ugyanis több idő áll a rendelkezésükre a megfelelő válasz összeállítására, a döntés alaposabb átgondolására.

A Kbt. 80. § (4) bekezdésében foglalt bírálati cselekmények alkalmazása során a felhívások kiküldésére és az ajánlattevői válasza maximum 3-3 munkanap, az ajánlatkérői válasza pedig a maximum idők alkalmazása esetén 1 munkanap áll rendelkezésre. Ez az 1 munkanap a gyakorlatban szinte semmire sem elegendő. Ezért ezekben az esetekben az ajánlatkérők igyekeznek az első 3 munkanap helyett rövidebb idő alatt döntést hozni arról, szükséges-e bármilyen bírálati cselekmény elvégzése, mert így több idejük marad a beérkező dokumentumok vizsgálatára, a kérelem megválaszolására. De nem csak az ajánlatkérők, hanem az

ajánlattevők is gyakran küzdenek az újabb bírálati cselekmények elvégzése esetén a számukra biztosított 3 munkanappal. Egy számítási hiba javítása vélhetően ennyi idő alatt könnyen teljesíthető, de egy esetleges új referencia beszerzése, áringoklás kiegészítése, stb. már okozhat problémát.

Az eljárások gyors befejezése, a szerződések minél előbb történő megkötése fontos érdek. De a vitarendezés rendeltetésére tekintettel az is lényeges, hogy ajánlatkérőnek - és az előírtak teljesítésére az érintett ajánlattevőnek is - megfelelő idő álljon a rendelkezésére egy alapos, mindenre kiterjedő válasz elkészítésére, mert csak ez alapján tud a kérelmező megalapozottan dönteni, érdemes-e jogorvoslati eljárást indítania. Javaslatként érkezett ezért a határidők legalább 1-2 munkanappal történő meghosszabbítása, illetve az is, hogy a vitarendezésben kifogásolt cselekmények száma, jellege, a hozzá kapcsolható eljárási idők alapján valamilyen módon mérlegelhesse ajánlatkérő a szükséges időtartamot (ebben az esetben mindenképpen szükséges lenne egy maximum idő meghatározása). Érdemes lenne a 10 éve alkalmazott határidőket felülvizsgálni, különös tekintettel a megváltozott bírálati szabályokra.

A vitarendezési eljáráshoz kapcsolódó kérdés, hogy ilyen eljárás után van-e lehetőség az előírt 20 napos törvényi korlát elteltével az összegezés módosítására. A válaszoló kollégák közel fele találkozott már olyan esettel, amikor a Kbt. 79. § (4) bekezdésében meghatározott határidő letelt, és az összegezés módosítására erre tekintettel nem került sor, akkor sem, ha az a kérelem alapján indokolt lett volna (Tapasztalatom szerint ez különösen abban az időszakban volt jellemző, amikor a törvény még nem szabályozta az iratbetekintés határidejét). A vitarendezések elutasítási indokai között is gyakran szerepel a határidő leteltére történő hivatkozás, amely miatt ajánlatkérő nem tudja módosítani a korábbi döntését. A válaszoló kollégák nagy többsége szükségesnek tartja, hogy vitarendezés esetében az előírt 20 napon túl is meg lehessen változtatni az ajánlatkérői döntést, hogy jogszerű eredmény születessen, és javasolták a Kbt. módosítását.

A Kbt. 79. § (4) bekezdése alapján az ajánlatkérő az írásbeli összegezést az ajánlattevők részére történő megküldésétől számított huszadik napig jogosult módosítani, ha az eredmény megküldését követően észleli, hogy az eredmény jogszabálysértő volt és a módosítás a



jogszabálysértést orvosolja. A D. 70/21/2021 sz. ügyben az ajánlatkérő a 20 napos törvényi határidőre hivatkozva elutasította a vitarendezési kérelmet, „mivel az abban foglaltak okafogyottá váltak, tekintettel arra, hogy – a Kbt. 80. § (4) bekezdésében rögzített – eljárási cselekmények végrehajtására már nincs kellő idő, melynek következtében az összegezés módosítható lenne az eljárás nyertes ajánlattevőjének személyére irányulóan”. A Döntőbizottság azonban megállapította, hogy az ajánlatkérő tévesen értelmezte a Kbt. 80. § (4) bekezdésének és a jogsértő ajánlatkérői döntés saját hatáskörben történő módosítása feltételeinek összefüggéseit. Felhívta a figyelmet arra, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 80. § (4) bekezdésben foglaltaknak megfelelően a vitarendezés keretében újra végezhet eljárási cselekményeket, újra nyithatja az érvényességi vizsgálatot. „A Kbt. nem tartalmaz tilalmat az írásbeli összegezés módosítására a Kbt. 79. § (4) bekezdésben meghatározott időtartamot meghaladóan, amennyiben az előzetes vitarendezés keretében, a közbeszerzési eljárás jogszerű lezárásához szükséges... Figyelemmel a többlépcsős döntéshozatali mechanizmusra és a bírálati cselekmények időigényességére, valamint arra a tényre, hogy az előzetes vitarendezésre a Kbt. 80. §-a speciális szabályrendszert tartalmaz, a Kbt. 79. § (4) bekezdésében előírtak nem állíthatók az írásbeli összegezésnek az előzetes vitarendezés keretében történő módosításának jogi korlátjaként.” Ugyanezt az álláspontot képviselte a jogorvoslati szerv a D. 206/22/2020. sz. határozatban is. Abban az eljárásban egy érvényes, de nem nyertes ajánlatot nyilvánított a vitarendezési válaszban érvénytelennek az ajánlatkérő, de az összegezést a 20 nap eltelte miatt nem módosította. A jogorvoslati szerv a fent már kifejtettek szerint hivatkozott arra, hogy a Kbt. 79. § (4) bekezdésében előírtak nem korlátozhatják az összegezésnek a módosítását vitarendezési eljárás keretében.

A Döntőbizottság határozatai alapján tehát van lehetőség arra, hogy ha ajánlatkérő a Kbt. 80. § (4) bekezdése alapján bírálati cselekményeket végez, és erre tekintettel szükséges módosítani az összegezést, akkor azt a Kbt. által korlátként felállított 20 napon túl is megtegye. Ezek a döntések azonban a válaszok alapján vagy nem mindenki által ismertek, vagy ismertek ugyan, de alkalmazásuk a Kbt. kógens jellegére tekintettel bizonytalanságot okozna. Megítélésem szerint minden jogalkalmazó számára egyértelműbb helyzetet és na-

gyobb biztonságot jelentene, ha ezt a lehetőséget a Kbt. kifejezetten tartalmazná.

#### **A Kbt. 80. § (4) bekezdése szerinti cselekmények**

A vitarendezési kérelem bevezetésekor a törvény még nem adott lehetőséget azoknak a bírálati cselekményeknek az elvégzésére, amelyekre a Kbt. 80. § (4) bekezdése alapján ajánlatkérő már jogosult. Ezeket az előírásokat a 2011. évi XXIX. törvény vezette be, a rendelkezések 2011. április elsején léptek hatályba. A hiánypótlás, felvilágosítás és árandokolás kérés mellett 2021. február elsejétől az ajánlatkérő a számítási hiba javítására is felhívhatja az ajánlattevőket. A Döntőbizottság a D. 366/14/2020 sz. határozatában kiemelte, hogy „A Kbt. 80. § (4) bekezdésben rögzítettek az ajánlatkérő számára egy kivételes lehetőséget biztosítanak.” A bírálati cselekményeket akkor lehet elvégezni, ha ezeket az eljárás bírálati szakaszában az ajánlatkérő elmulasztotta, és ha ezzel a vitarendezési kérelemben megjelölt feltételezett törvénysértés orvosolható. A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy ez nem egy szabadon, feltételektől függetlenül alkalmazható lehetőség, célja csak a jogsértések korrigálása, a megalapozott eljárást lezáró döntés meghozatal lehet csak. „Ezen célnak, szándéknak a hiányában a Kbt. 80. § (4) bekezdése szerinti jogintézmény nem alkalmazható.” A jogeset azért érdekes, mert az ügyben az ajánlatkérő elutasította a vitarendezési kérelmet, majd 2 nap múlva árandokolást kért a nyertes ajánlattevőtől. Ajánlatkérő kérte, „hogy szíveskedjenek az alábbi hiánypótlást teljesítve az előzetes vitarendezési kérelem által megalapozatlanul kifogásoltakat teljesíteni, hangsúlyozva, hogy Ajánlatkérő álláspontja szerint ajánlatuk érvényes, azonban esetleges későbbi jogviták elkerülése érdekében kéri a hiánypótlás teljesítését.” A jogesetet azért ismertetem, mert a gyakorlatban is többször előfordul – és ezt a választ adó kollégák közel 2/3-a is megerősítette – hogy a bírálati cselekményekkel ajánlatkérők a „biztonság kedvéért élnek”. A fentiekhez hasonlóan úgy gondolják, nagy valószínűséggel nem fogják megváltoztatni a döntést, de tartva attól, hogy a jogorvoslati eljárásban a Döntőbizottság a bírálati cselekmény hiányát felrója a számukra, inkább kiküldik a felhívásokat.

A D. 70/21/2021. sz. határozatban a Döntőbizottság felhívta a figyelmet arra, hogy „A felhívott kógens rendelkezések együttes értelmezéséből az következik,

hogy az ajánlatkérőnek nincs választási lehetősége, köteles elvégezni a Kbt. 80. § (4) bekezdése szerinti további eljárási cselekményeket, amennyiben az eljárásban történt törvénysértés ezen eljárási cselekmények útján orvosolható. Ez esetben a Kbt. 80. § (4) bekezdésében alkalmazott „az ajánlatkérő akkor is jogosult” fordulat helyes értelmezése nem vezethet arra, hogy az ajánlatkérő önkényesen válassza ki, mely ajánlattevő számára biztosítja a hiánypótlás, az ajánlat érvényessé tételének lehetőségét, és mely ajánlattevőnek nem.” A D. 211/16/2021. sz. határozatban pedig a jogorvoslati szerv rögzítette azon álláspontját, mely szerint ajánlatkérőnek nem kell választania a felsorolt jogintézmények közül, és nem csak egyet alkalmazhat a vitarendezési kérelem benyújtását követően. „A törvényhely azt sem írja elő, hogy amennyiben az előzetes vitarendezési kérelem előterjesztője aránytalanul alacsony ár vélelmét fogalmazza meg az ajánlatkérő kizárólag a Kbt. 72. § által szabályozott árandokolás-kérés jogintézményét alkalmazhatja.” Az ajánlatkérő tehát nincs kötve a vitarendezési kérelemben foglaltakhoz. Ezt már a D. 519/15/2014. sz. határozat is tartalmazta. A Döntőbizottság ebben az ügyben kiemelte, hogy a vitarendezés céljának „pedig az az értelmezés felel meg, ha az ajánlatkérő nem kizárólag abban a körben jogosult hiánypótlási felhívást kibocsátani, felvilágosítást, illetve indokolást kérni, amelyre a vitarendezési kérelem irányult.” A jogorvoslati szerv kihangsúlyozta, hogy a jogintézmény céljával ellentétes lenne, ha az ajánlatkérő hiába észlelné egyéb jogsértést, azt nem tudná orvosolni. „A Döntőbizottság álláspontja szerint a felvilágosítás, indokoláskérés, hiánypótlás alkalmazásának jogszabályi feltételei fennállását minden ajánlat és minden egyes tétel esetében külön-külön kell megvizsgálni.”

A Kbt. 80. § (4) bekezdésében foglalt lehetőséggel számos ajánlatkérő él, a bírálat újrainításának a lehetősége pozitív változást hozott a vitarendezés szabályozásában. Tapasztalatom szerint azonban arra ritkán kerül sor, hogy ajánlatkérő eltérjen a kérelemben foglaltaktól.

Fontos megjegyezni, hogy ha egy kérelem több elemet is tartalmaz, akkor azon elemekre, amelyek a Kbt. 80. § (4) bekezdése szerinti eljárási cselekményekkel nem érintettek, a 3 munkanapos határidő az irányadó (D. 15/16/2020. sz. határozat). A válaszoló ajánlattevő kollégák közül többen jelezték, hogy ebben a tekintetben nem egységes az ajánlatkérők eljárása.

A Közbeszerzési Hatóság a Közbeszerzési Értesítő Plusz 2021. évi májusi számában adott válaszában<sup>4</sup> a bírálat és az ajánlati kötöttség megszűnésével is foglalkozott. Az ajánlatkérő az ajánlati kötöttség vége felé küldte ki az összegezését, és az azt támadó vitarendezési kérelem alapján bírálati cselekményt kellett végeznie. A kérdés arra irányult, hogy ezt megteheti-e olyan ajánlattevők esetében, akik ajánlati kötöttsége már lejárt, és szükséges-e a kötöttséget meghosszabbítani. A Hatóság válasza szerint a Kbt. 80. § (4) bekezdésében meghatározott cselekmények elvégzésére az ajánlatkérő akkor is jogosult, ha az eljárás szabályai szerint erre már nem lenne lehetőség. „Ebbe beletartozik az is, hogy a nyertesén kívül a többi ajánlattevő ajánlati kötöttsége már főszabály szerint nem állna fenn, ez a rendelkezés lehetővé teszi a hiánypótlásra, felvilágosításra, számítási hiba javításra, indokolásra történő felhívásukat, illetve azt, hogy ezeket ők jogszerűen teljesíthessék.”

Az új bírálati rendszer bevezetése óta a gyakorlatban többször kerül ajánlatkérő abba a helyzetbe, hogy a vitarendezési eljárásban érvénytelenné nyilvánítja a nyertes ajánlatot, viszont a második helyen álló ajánlattevőtől korábban nem kérte be az igazolásokat. A Kbt. 69. § (4) bekezdésében szabályozott, az igazolások benyújtására való felhívást a Kbt. 80. § (4) bekezdése azonban nem tartalmazza. Azt, hogy ilyen felkérésre ajánlatkérőnek nincs lehetősége, a Közbeszerzési Hatóságnak a fent már hivatkozott Közbeszerzési Értesítő Pluszban<sup>5</sup> adott válasza is megerősíti. A Hatóság a Kbt. 80. § (4) bekezdésével kapcsolatban kiemelte, hogy „Fontos korlátja ennek a rendelkezésnek, hogy az ajánlatkérő ilyen cselekményeket csak azon ajánlattevők tekintetében végezhet, amelyek korábban a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolása-

<sup>4</sup> Közbeszerzési Értesítő Plusz 2021. III. évfolyam 5. szám, A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai, 6. kérdésre adott válasz.

<sup>5</sup> Közbeszerzési Értesítő Plusz 2021. III. évfolyam 5. szám, A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai, 6. kérdésre adott válasz.

ikat benyújtották. A Kbt. 69. § (4) bekezdésére ugyanis a Kbt. 80. § (4) bekezdése nem hivatkozik, holott egy olyan ajánlatkérőnek, amelyet nyertesnek kíván az ajánlatkérő kihirdetni, a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolásainak is rendelkezésre kell állnia. Ezért ilyenkor a Kbt. 71. § szerinti hiánypótlás, felvilágosítás, számításihiba-javítás, Kbt. 72. §-a szerinti indokolás útján nem orvosolható a jogsértés, tehát ezek alkalmazására nincs mód.” A választ adó kollégák  $\frac{3}{4}$ -e tartotta szükségesnek, hogy ezt a helyzetet a Kbt. valamilyen módon kezelje, és tegye lehetővé az igazolások utólagos bekérését a vitarendezési eljárásban.

### A tudomásra jutás időpontja

A jogorvoslati irányelvi rendelkezések szerint, ha a tagállam előírja, hogy a jogvitával érintett ajánlattevőnek először az ajánlatkérőhöz kell fordulnia, biztosítania kell, hogy a kérelem benyújtása a szerződés lehetséges megkötésére azonnali és automatikus felfüggesztő hatállyal bírjon. A felfüggesztésnek – az ajánlatkérői válasz elküldésének módjától függően – legalább tíz vagy tizenöt naptári napig fenn kell állnia. A jogorvoslati irányelveket módosító 2007/66/EK irányelv (11) Premabulumbekezdése azt is rögzítette, hogy ha egy tagállam előírja, hogy az érintett személy először az ajánlatkérőhöz forduljon jogorvoslatért, úgy alapvető fontosságú, hogy ésszerű minimális határidő álljon e személy rendelkezésére ahhoz, hogy a szerződés megkötése előtt az illetékes jogorvoslati szervhez fordulhasson, ha jogorvoslattal kíván élni az ajánlatkérő válasza vagy annak hiánya miatt. A fentieknek megfelelően már a vitarendezési eljárást bevezető előírások között is szerepelt, hogy ajánlatkérő a kérelem benyújtásától a válaszána megküldését követő tizedik napig nem kötheti meg a szerződést. Ez az előírás jelenleg is hatályos.

A jogorvoslati eljárás megindítására nyitva álló időszak tekintetében a tudomásra jutás időpontjának nagy jelentősége van. A Döntőbizottság számos határozatában, a bíróságok pedig több ítéletben foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy a válasz tartalma és a megtett ajánlatkérői intézkedés figyelembevételével a 10 napos határidőt honnan kell számolni, azaz mi a tudomásra jutás napja. A Kbt. többször módosult ebben a tekintetben. A hatályos szabályokat a Kbt. 148. § (7) bekezdés d) pontja tartalmazza, amely két vélelmen alapuló tudomásszerzési időpontot határoz meg. A D. 15/16/2020. sz. ügyben a Döntőbizottság felhívta a figyelmet, hogy

„E tudomásszerzési vélelemre alapított jogorvoslati határidők megtartottságának megállapításához tehát nem elegendő pusztán a vitarendezési kérelmet tartalmazó formális dokumentum benyújtási időpontjának vizsgálata. A kérelmezőnek azt kell igazolnia, hogy kifejezetten a jogorvoslati kérelemben állított jogsértéssel összefüggésben kérelmezett joghatályosan előzetes vitarendezést, és a jogorvoslati kérelmet a Kbt. 148. § (7) bekezdés d) pontja szerint meghatározott megfelelő határidőben terjesztette elő.”

A Kbt. 80. § (1) bekezdés a) pontja szerint az ajánlattevő a jogsértő eseményről való tudomásszerzést követő három munkanapon belül köteles az ajánlatkérőhöz fordulni. A jogszabályi előírásban hivatkozott tudomásszerzésre a Kbt. 148. § (7) bekezdésének előírásai nem vonatkoznak, arra az általános szabályok az irányadók. A D. 203/10/2017. sz. határozatban a Döntőbizottság kiemelte, hogy „A tudomásra jutás alatt a jogsértő tényeknek a kérelmező tudomására hozását kell érteni”.

A megkérdezett kollégák számára a Kbt. 80. § (1) bekezdés a) pontjában hivatkozott tudomásra jutás időpontjának a meghatározása a gyakorlatban általában nem okoz gondot, csak néhányan jelezték, hogy ez nem mindig egyértelmű. Volt azonban arra példa, hogy a vitarendező fél a tudomásra jutás időpontjának azt a napot tekintette, amikor az összegezést megnyitotta az EKR-ben, és nem azt, amikor az kiküldésre került. A D. 277/13/2020. sz. eljárásban az ajánlattevő a 3 munkanapos határidőn túl nyújtotta be a vitarendezési kérelmet. Arra hivatkozott, hogy az EKR értesítés a vitatott ajánlatkérői cselekményről „nem normál munkarend szerinti munkanapon, hanem a nyári szabadságolások közepén, egy vasárnapi napon és délután érkezett” egy központi e-mail címre, amelynek megnyitására csak később került sor. A Döntőbizottság kiemelte, hogy „A jogalkalmazói gyakorlat következetes abban is, hogy a határidőket és azok megtartását nem érinti a gazdasági szereplő azon szubjektív döntése, hogy a rendelkezésére bocsátott információkat mikor kívánja megismerni. Az eljárási cselekmények a hozzáférhetővé válás időpontjától kezdődően közöltnek („kézbesítettnek”) tekinthetők, a tudomásszerzés időpontja nem függ és nem is függhet attól, hogy a gazdasági szereplő a hozzáférhetővé és megismerhetővé tett információt mikor tekinti meg.” Ezeknek a megállapításoknak különösen az EKR alkalmazására tekintettel van jelentősége.

Az előzetes vitarendezés megítélése és gyakorlati alkalmazása eltérő, de tapasztalataim szerint a legtöbb esetben betölti a funkcióját. A Kbt. előírásai alapvetően megfelelően szabályozzák, célszerű lenne azonban ezeket a rendelkezéseket felülvizsgálni, az elmúlt 10 évben kialakult joggyakorlatot beépíteni, és a megvál-

tozott bírálati rendszerhez igazítani a törvényi rendelkezéseket.

Végül szeretném megköszönni minden kollégának, aki válaszával segítette a cikk megírását.

## KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!



### NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS

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



# STATISZTIKA

## A 2020. évi közbeszerzések vizsgálata a részajánlattétel alapján

Varga László, statisztikai osztályvezető, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2021.10.6

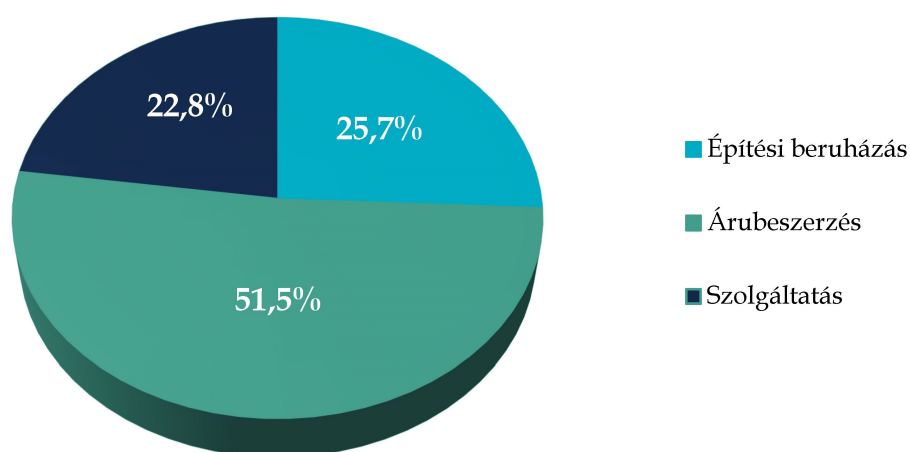
Címszavak: közbeszerzés, statisztika, részajánlat, részekre történő ajánlattétel, ajánlatok száma

A tavalyi év a közbeszerzések szempontjából is rendhagyónak bizonyult a koronavírus-járvány gazdaságra kifejtett kedvezőtlen hatásai végett, ugyanakkor a közbeszerzések versenyhelyzetét szemléltető mutatókban ennek ellenére nem következett be negatív fordulat, így elmondható, hogy az előnytelen külső hatások mellett is a hazai közbeszerzési piacon a verseny továbbra is biztosított. A 2020. évi közbeszerzési eljárások<sup>1</sup> már több szempontból is alapos vizsgálatra kerültek, az alábbi cikk pedig – a versenyhelyzet alapmutatóin túlmenően – elsősorban a közbeszerzések során benyújtott ajánlatok számára, és az eljárásokhoz tartozó részek elemzésére helyezi a hangsúlyt, figyelembe véve azt a tényt, hogy e két mutató bizonyos mértékben

függhet egymástól (ugyanis minél több részből áll egy közbeszerzési eljárás, annál több ajánlat tartozhat hozzá).

A fenti vizsgálathoz először érdemes áttekinteni azon statisztikai kimutatásokat, amelyek az adott évi közbeszerzések részeinek számára vonatkoznak, pontosabban azok megoszlását és arányait fejezik ki. Az 1. ábra a 2020. évi közbeszerzésekhez kapcsolódóan a beszerzés tárgya szerint szemlélteti az eljárásokhoz tartozó részek megoszlását, amely alapján jól látható, hogy az adott évi összes közbeszerzési rész kb. fele (51,5%) az árubeszerzésekhez tartozott, miközben az építési beruházásokhoz (25,7%) és szolgáltatásokhoz (22,8%) megközelítőleg egynegyedestársult:

1. ábra: A közbeszerzési eljárásokhoz tartozó részek megoszlása (%) a beszerzés tárgya szerint, 2020-ban



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

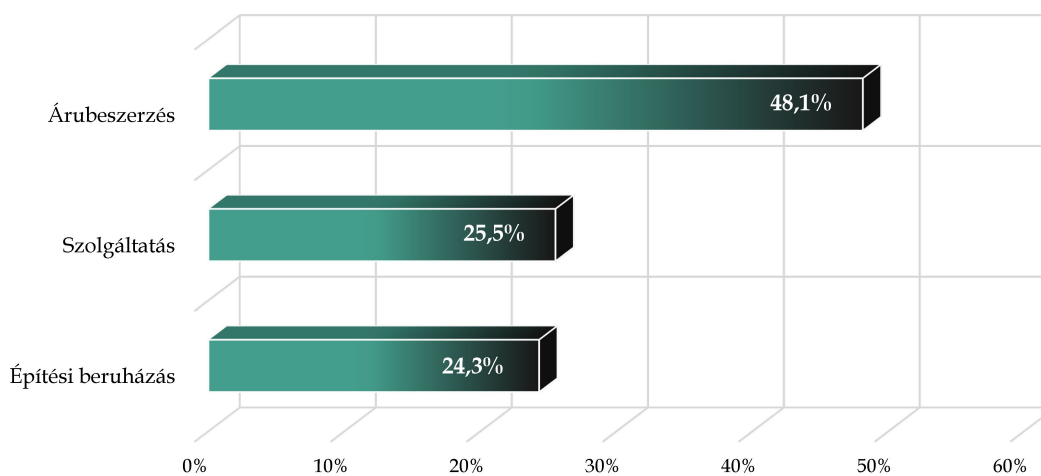
<sup>1</sup> A cikkben szereplő adatok és statisztikai kimutatások az eredményes közbeszerzési eljárásokra vonatkoznak, amelyek nem irányultak keretmegállapodás megkötésére.

Az iménti statisztikai kimutatásból levonható következtetéseket támasztja alá a 2. ábrán feltüntetett számítások eredménye is, amely a többrészes közbeszerzési eljárások arányait fejezi ki az egyes beszerzési tárgyakon belül. Ez alapján 2020-ban az árubeszerzésekhez tartozott a legtöbb olyan közbeszerzési eljárás (48,1%), amely több részből állt, miközben az építési beruházások (24,3%) és szolgáltatások (25,5%) hányada közel azonos mértékű volt, mint az összes közbeszerzési rész megoszlása esetén. Érdemes ezzel kapcsolatban megjegyezni, hogy a többrészes eljárások és a közbeszerzések részeinek száma között értelemszerűen fennáll egy kapcsolat, ugyanakkor erre irányuló elemzések nélkül nem teljesen nyilvánvaló, hogy pl. azon beszerzési tárgyakhoz tartozhat-e a legtöbb közbeszerzési rész, ahol

a többrészes eljárások fordulnak elő a leggyakrabban, hiszen egy eljárás állhat 2 db vagy 12 db részből is, így annak ellenére, hogy mindkettő a többrészes kategóriát jelenti, a részek számát eltérő mértékben befolyásolhatja.

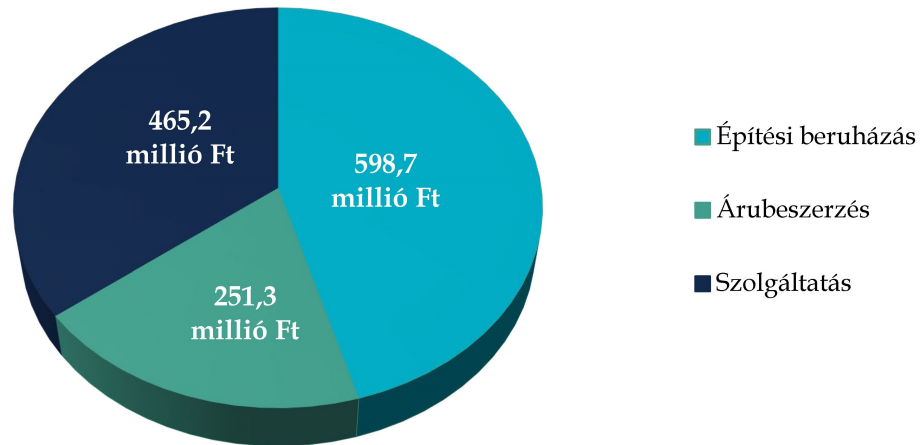
Az 1. és 2. ábrán feltüntetett kimutatásokból megállapítható, hogy a közbeszerzési eljárásokhoz tartozó részek alapján az árubeszerzés kategóriája a 2020. évben nagy jelentőséggel bírt, ugyanakkor az egyes beszerzési tárgyak fontosságát több szempontból is érdemes megvizsgálni, amelyhez jó összehasonlítást nyújtanak a 3. és 4. ábra adatai, tekintettel az egy közbeszerzési eljárásra, valamint az egy közbeszerzési részre jutó átlagos értékek statisztikáira.

2. ábra: A többrészes eljárások aránya (%) a beszerzési tárgyakon belül, 2020-ban



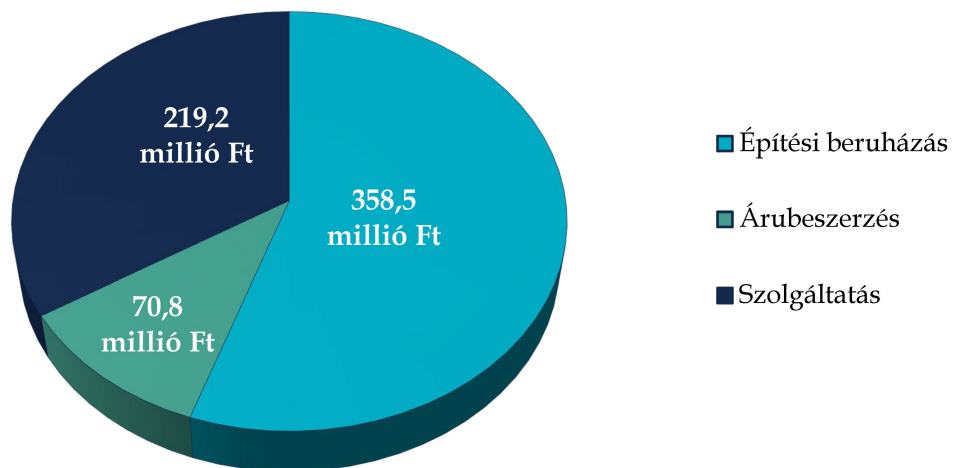
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**3. ábra: Egy közbeszerzési eljárásra jutó átlagos érték (millió Ft) a beszerzés tárgya szerint, 2020-ban**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**4. ábra: Egy közbeszerzési részre jutó átlagos érték (millió Ft) a beszerzés tárgya szerint, 2020-ban**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A fenti ábrák adataiból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az egyes beszerzési tárgyakon belül a 2020. évben egyértelműen az építési beruházás volt az a kategória, amely a közbeszerzések értéke alapján a

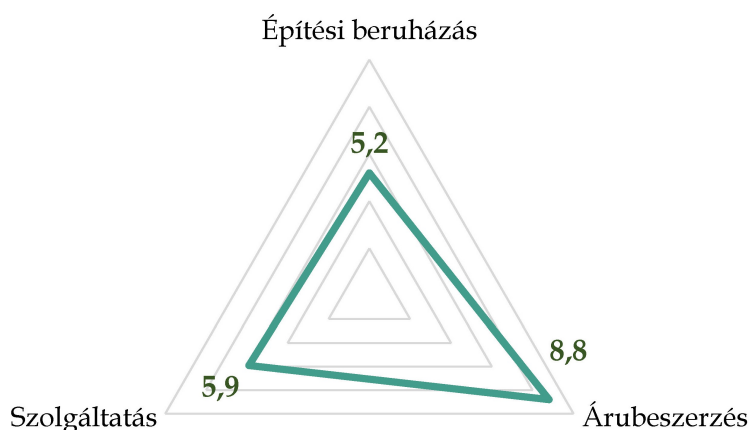
legjelentősebbnek bizonyult, ami abból a szempontból is érdekes, hogy a közbeszerzési részek számának meglehetősen alacsony hányada tartozott ehhez a kategóriához (a többihez képest), így valójában az építési

beruházásokat a viszonylag kevés, de annál nagyobb értékű közbeszerzési részek jellemzik. Hasonló a helyzet a szolgáltatások terén is, ugyanakkor az egy közbeszerzési részre jutó átlagos érték jóval alacsonyabb, mindössze kb. kétharmad akkora volt (219,2 mFt), mint az építési beruházások esetén (358,5 mFt). Az árubeszerzések viszont a részajánlattétel lehetőségének elterjedt alkalmazása ellenére csekély jelentőséggel bírtak a közbeszerzések értékének szempontjából, hiszen az egy közbeszerzési részre jutó átlagos érték mindössze kb. harmad annyi volt (70,8 mFt), mint a szolgáltatások esetén, és megközelítőleg csak ötödét tették ki az építési beruházások ezen adatához viszonyítva, ami azt jelenti, hogy az árubeszerzések esetén kimondottan sok, ám alacsony értékű közbeszerzési rész tartozott az eljárásokhoz 2020-ban. Amennyiben az egy eljárásra jutó átlagos értéket vizsgáljuk, szintén arra a következtetésre jutunk, hogy az építési beruházások (598,7 mFt) illetve a szolgáltatások (465,2 mFt) alkották a legjelentősebb kategóriát, miközben az árubeszerzések e szempontból is a legalacsonyabb értékkel rendelkeztek (251,3 mFt) a tavalyi évben. Összegezve az imént leírtakat megállapítható, hogy a közbeszerzési eljárások során a részajánlattétel lehetőségének alkalmazása és az

eljárások végleges összértéke nem feltétlenül függenek össze egymással.

Továbbhaladva a közbeszerzési eljárások illetve részek statisztikai elemzésén, az átlagos értékek számításait követően a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó ajánlatok száma képezi a vizsgálat tárgyát, amelynek eredményeit az 5. és 6. ábra foglalja össze. 2020-ban az egy közbeszerzési eljárásra jutó ajánlatok átlagos száma a beszerzések tárgya szerinti kimutatásban hasonló megoszlásra enged következtetni, mint amit a részek számának arányai alapján készített statisztikák szemléltetnek, ugyanis az árubeszerzésekhez a legtöbb, átlagosan 8,8 db ajánlat került benyújtásra, miközben az építési beruházásokhoz (5,2 db) valamint a szolgáltatásokhoz (5,9 db) hasonló mértékű, ám némileg kevesebb számú átlagos ajánlat volt köthető. Megjegyzésként érdemes hozzáfűzni, hogy egy közbeszerzési eljárásban feltételezhetően annál több ajánlat szerepel, minél több részből áll az eljárás, ugyanakkor teljesen ez sem magától értetődő, hiszen léteznek eredménytelen részek is, továbbá előfordulhat, hogy pl. 3 db részre csak 6 db ajánlat érkezik, miközben más eljárásban egyetlen részhez tartozik ugyanennyi ajánlat.

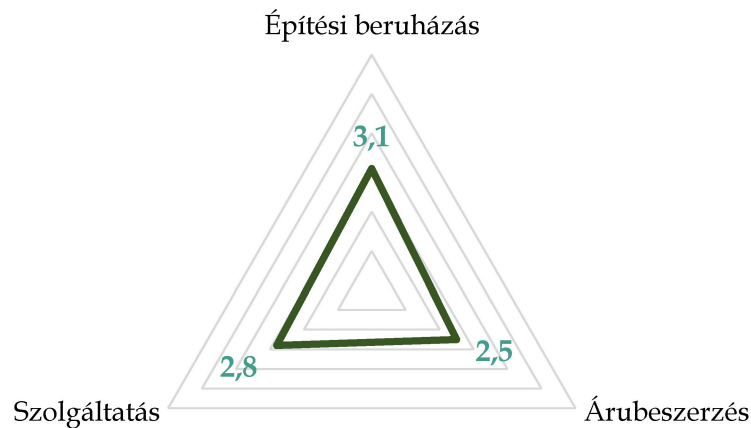
**5. ábra: Egy közbeszerzési eljárásra jutó ajánlatok átlagos száma (db) a beszerzés tárgya szerint, 2020-ban**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság



**6. ábra: Egy közbeszerzési részre jutó ajánlatok átlagos száma (db) a beszerzés tárgya szerint, 2020-ban**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az egy közbeszerzési részre jutó ajánlatok átlagos száma alapján jól látható (6. ábra), hogy a közbeszerzési piacon a versenyhelyzet e tekintetben fennáll attól függetlenül, hogy a teljes közbeszerzési eljárásokat, vagy azoknak a részeit vesszük alapul a kimutatások elkészítésekor, hiszen beszerzési tárgytól függetlenül átlagosan kb. 3 db ajánlat érkezett be egy-egy közbeszerzési részre a 2020. évben.

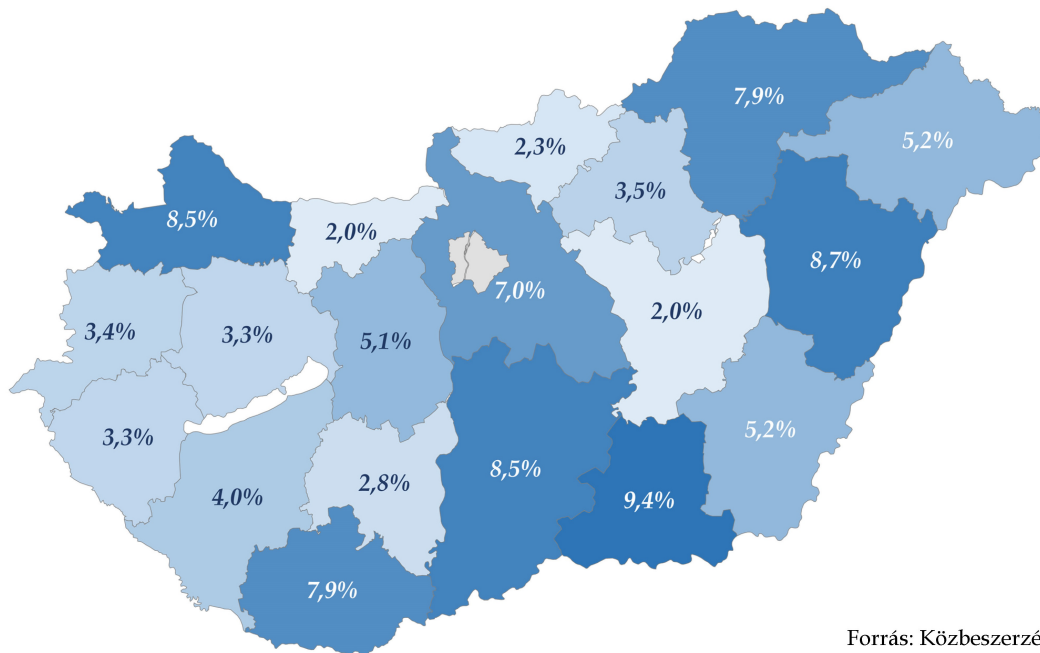
A közbeszerzési eljárásokhoz tartozó részek és ajánlatok további elemzése regionális megközelítésben történik,<sup>1</sup> elsősorban Magyarország megyéire helyezve a hangsúlyt, amelyeket a 7., 8., és 9. ábra szemléltet. 2020-ban a fővároson kívül (amennyiben Budapest adatait nem vesszük figyelembe a kimutatásban) a legnagyobb arányban Csongrád (9,4%), Hajdú-Bihar (8,7%), Győr-

Moson-Sopron (8,5%), Bács-Kiskun (8,5%), Baranya (7,9%), Borsod-Abaúj-Zemplén (7,9%), és Pest (7%) megyéhez tartoztak közbeszerzési részek, más szóval ezekben a megyékben vették igénybe legtöbbször a részajánlattétel lehetőségét.

Az egy közbeszerzési eljárásra jutó ajánlatok átlagos száma szintén Csongrád megyében volt a legmagasabb (11,5 db), miközben Bács-Kiskun (8,3 db), Baranya (7,8 db), Békés (7,2 db), Vas (7 db), és Fejér (7 db) megye is átlagon felüli számmal rendelkezett, ahogy azt a 8. ábra is szemlélteti. Magyarország megyéit tekintve ugyanakkor elmondható, hogy 2020-ban sehol sem volt kirívóan alacsony az egy eljárásra jutó ajánlatok átlagos száma, ami a hazai közbeszerzési piacon tapasztalható versenyhelyzet egyenletes eloszlására utal.

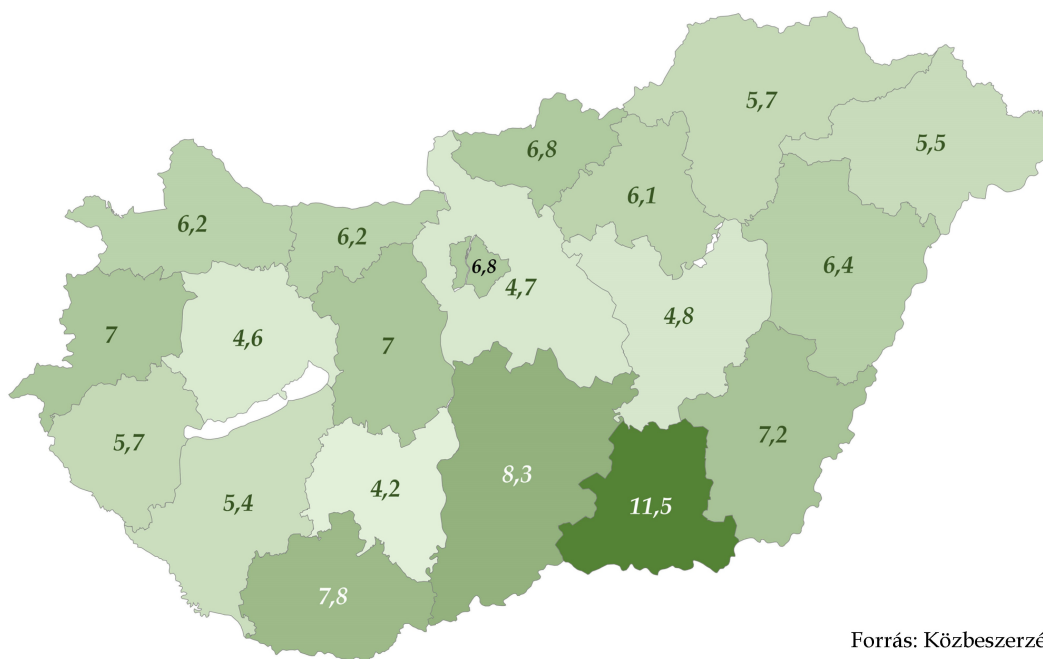
<sup>1</sup> A közbeszerzési eljárások teljesítésének helye nem minden esetben egyezik meg az ajánlatkérők régiójával, így a 7., 8., és 9. ábrán szereplő statisztikai kimutatások a magyarországi megyékben lebonyolított eljárásokra vonatkoznak. A térképes ábrák nem foglalják magukba azon közbeszerzési eljárások adatait, amelyeknél több ajánlatkérő szerepelt, továbbá a 7. ábra csak a fővároson kívüli adatokat tartalmazza.

7. ábra: A közbeszerzési eljárásokhoz tartozó részek megoszlása (%)  
Magyarország megyéi szerint, 2020-ban



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

8. ábra: Az egy közbeszerzési eljárásra jutó ajánlatok átlagos száma (db)  
Magyarország megyéi szerint, 2020-ban

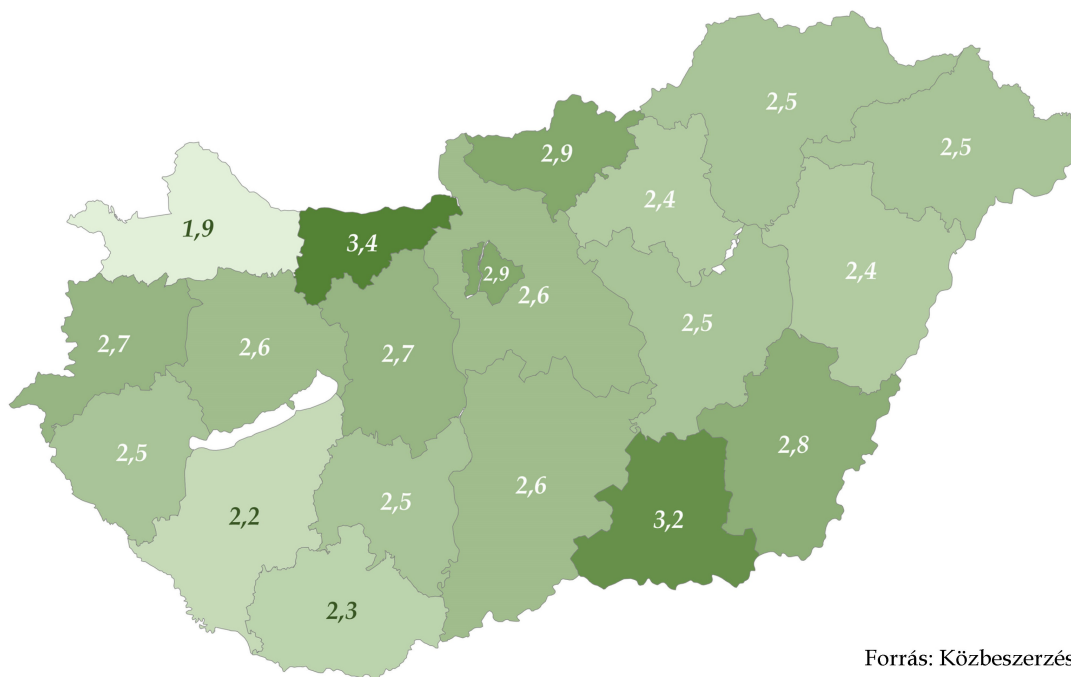


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

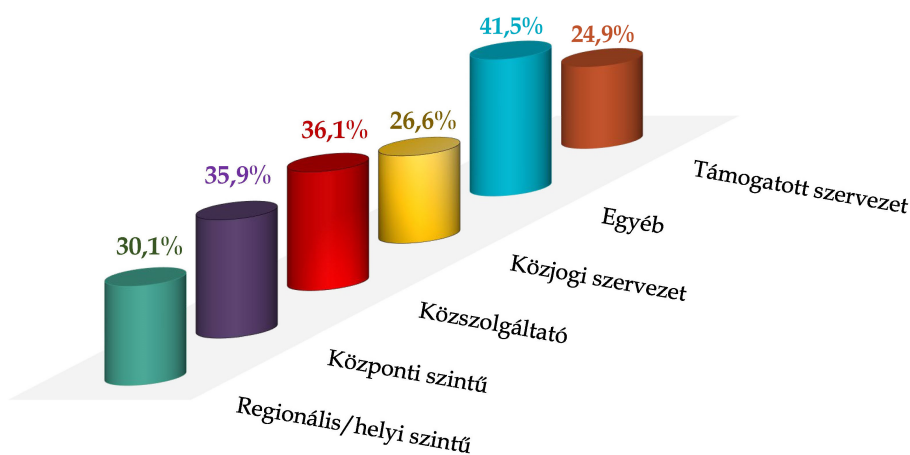
Az iménti következtetéseket támasztja alá az a vizsgálat, amely az egy közbeszerzési részre jutó ajánlatok átlagos számára irányul a magyarországi megyék vonatkozásában (9. ábra). 2020-ban Komárom-Esztergom (3,4 db), Csongrád (3,2 db), Budapest (2,9 db), Nógrád (2,9 db),

Békés (2,8 db), Vas (2,7 db), és Fejér (2,7 db) megyében volt a legnagyobb az egy közbeszerzési részre jutó ajánlatok átlagos száma, miközben Magyarország többi megyéjében is hasonló adatok voltak megfigyelhetők.

9. ábra: Az egy közbeszerzési részre jutó ajánlatok átlagos száma (db) Magyarország megyéi szerint, 2020-ban



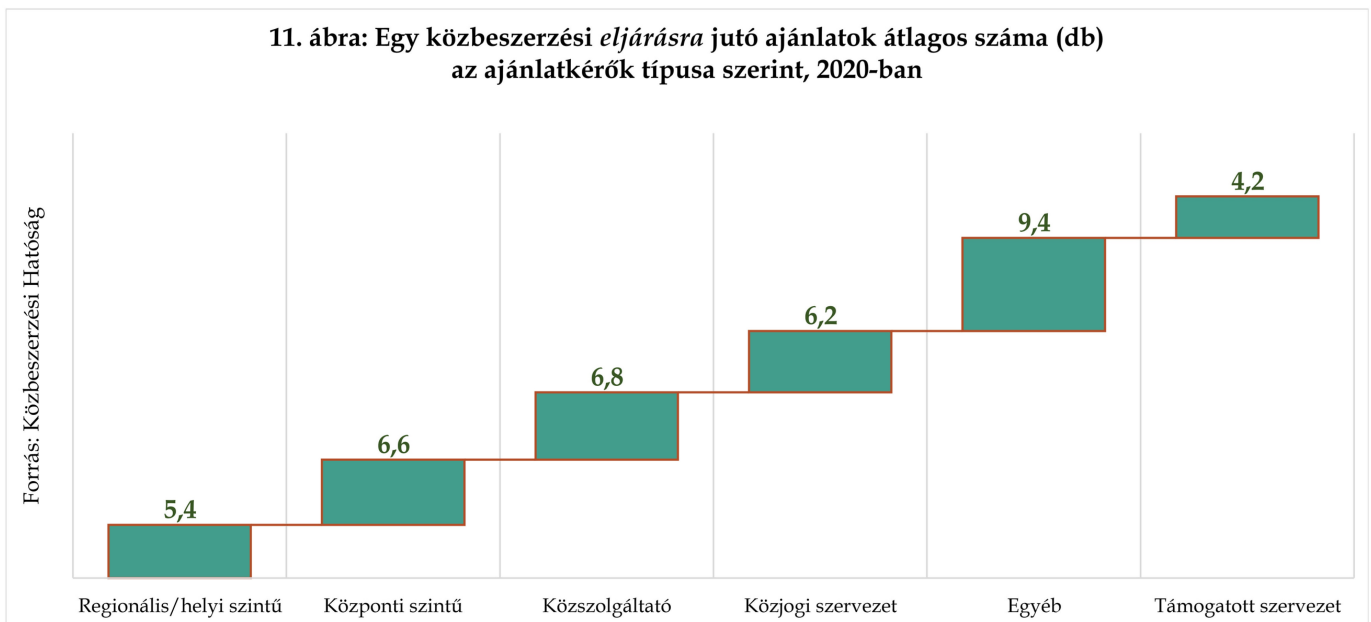
10. ábra: A többrészes eljárások aránya (%) az egyes ajánlatkérői típusokhoz köthető közbeszerzéseken belül, 2020-ban



A beszerzés tárgya szerinti, valamint a regionális eloszlást követően a vizsgálat az ajánlatkérők típusa alapján vett statisztikai kimutatásokra helyezi a hangsúlyt, tekintettel a közbeszerzésekhez tartozó részekre, illetve az ajánlatok számára. 2020-ban a többrészes közbeszerzési eljárások aránya az egyéb ajánlatkérőkhöz kapcsolódóan volt a legmagasabb (41,5%), miközben a közszolgáltatók (36,1%) és a központi szintű ajánlatkérők (35,9%) esetén is viszonylag nagy számban fordultak elő ezen eljárásfajták (10. ábra). Az egyes ajánlatkérői csoportok eltérő arányban vették igénybe a részajánlattétel lehetőségét az általuk lebonyolított közbeszerzési eljárásaik során, ugyanakkor a legmagasabb és legalacsonyabb hányad közötti eltérés is mindössze 16,6 százalékpontot jelentett 2020-ban.

Az egy közbeszerzési eljárásra jutó ajánlatok átlagos száma az ajánlatkérők típusa szerint viszonylag egyenletesen oszlott meg 2020-ban, és az ehhez kapcsolódó statisztikai kimutatás arra enged következtetni (11. ábra), hogy a többrészes eljárások aránya valamint az egy eljárásra jutó ajánlatok száma között jelentős, pozitív irányú kapcsolat áll fenn (lásd korábban a 2. és az 5. ábrát, ahol a beszerzési tárgyak szerinti vizsgálatok hasonló eredményekre vezettek). Az egy eljárásra jutó ajánlatok átlagos száma 2020-ban szintén az egyéb ajánlatkérők esetén volt a legmagasabb (9,4 db), amelyet a közszolgáltatók (6,8 db) és a központi szintű ajánlatkérők (6,6 db) követtek

11. ábra: Egy közbeszerzési eljárásra jutó ajánlatok átlagos száma (db) az ajánlatkérők típusa szerint, 2020-ban



Az egy közbeszerzési részre jutó ajánlatok átlagos száma a 2020. évi adatokon egyenletes eloszlást fejez ki a különféle ajánlatkérői csoportok között hasonlóan, mint a beszerzési tárgyak vagy a megyék esetén elvégzett vizsgálatok eredményeinél, miközben – alátámasztva a korábbi következtetéseket – a hazai közbeszerzési piacon fennálló versenyhelyzetet jelzik, függetlenül attól, hogy a teljes közbeszerzési eljárásokat, vagy azok részeit vesszük alapul a statisztikai kimutatásokban (12. ábra).

A jelen cikkben bemutatott statisztikák és rövid elemzések több szempontból igyekeztek körüljárni olyan megközelítéseket a hazai közbeszerzésekkel kapcsolatban, amelyek rávilágítanak – vagy adott esetben megerősítik – a korábbi statisztikai kimutatások által levonható főbb következtetéseket, azok háttérébe is mélyebb betekintést adva, miközben az itt felvázolt vizsgálatok újfajta viszonyítások mentén esetleg további irányvonalakat jelölhetnek ki a későbbi részletes elemzések alapjaihoz.

12. ábra: Egy közbeszerzési részre jutó ajánlatok átlagos száma (db) az ajánlatkérők típusa szerint, 2020-ban

