



**KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG**

**2019. 5. szám**

# KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ



# KIHÍVÁSOK A FENNTARTHATÓ KÖZBESZERZÉSEKBE

## NEMZETKÖZI KONFERENCIA



KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG

A nemzetközi környezetvédelmi világnap időpontjára figyelemmel a Közbeszerzési Hatóság kétnapos nemzetközi konferenciát rendez

**2019. június 5-6-án Budapesten,**

melynek fő témája a fenntartható közbeszerzés lesz.

A konferencia szakmai programjában a megnyitó beszédek és előadások után az alábbi témákban kerül sor előadásokra:

közbeszerzések a fenntarthatóság és innováció szolgálatában

zöld megoldások és tapasztalatok

innovációs kihívások a közbeszerzésekben

közbeszerzési jogorvoslat és hatékonyság

stratégiai szempontok a közbeszerzésekben

# KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

2019. 5. szám

## TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő.....	2
Közbeszerzési interjú .....	3
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai.....	6
Jogorvoslati aktualitások .....	19
D.15/17/2019. számú határozat .....	19
D.20/9/2019. számú határozat .....	24
D.22/9/2019. számú határozat .....	31
Közbeszerzési iránymű .....	34
Építési beruházás tárgyú közbeszerzések biztosítási előírásai .....	34
A közszolgáltatói tevékenységek gyakorlását szolgáló tevékenységek lehatárolása .....	39
Az innovációs ökoszisztéma piacépítési programja.....	44
Statisztika .....	51



ISSN 2631-1135

Nyomdai munkák:  
DekoRatio Branding & Design Studio

## IMPRESSZUM

### FELELŐS KIADÓ

**Rigó Csaba Balázs,**  
*Közbeszerzési Hatóság, elnök*

### FELELŐS SZERKESZTŐ

**Dr. Kovács László,**  
*Közbeszerzési Hatóság, főtthár*

### TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

#### **Dr. Harmathy Attila**

*Eötvös Loránd Tudományegyetem  
professor emeritus akadémikus*

#### **Dr. Tátrai Tünde**

*Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi docens*

#### **Dr. habil Boros Anita**

*Nemzeti Közszolgálati Egyetem, egyetemi docens*

#### **Prof. Dr. Herbert Küpper**

*Institute of East European Law, Managing Director*

#### **Prof. Gustavo Piga**

*University of Rome Tor Vergata*

#### **Dr. György László**

*Gazdaságstratégiaért és szabályozásért felelős államtitkár*

## SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:	<b>Dr. Kugler Tibor</b>
Szerkesztők:	<b>Dr. Várhomoki-Molnár Márta</b> <b>Dr. Szeiffert Gabriella</b>
Olvasószerkesztő:	<b>Dr. Kovács Dóra</b>
Szerkesztőségi titkár:	<b>Lónyainé Kaczur Piroska</b>
Tördelő:	<b>Kroneraff Péter</b>
Online megjelenés:	<b>Kovács Judit</b>

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A korábbiakhoz hasonlóan, májusi számunkban is számos, gondosan megírt cikkel kívánjuk támogatni kedves Olvasóink szakmai munkáját.

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovatunkban ezúttal is sok hasznos információt osztunk meg: többek között részletesen kitérünk a közbeszerzési kötelezettség fennállásával kapcsolatos kérdésekre, a részekre bontás tilalmával és a szerződésmódosítás egyes kérdéseivel foglalkozó iránymutatásokra, valamint az alvállalkozó bevonásával és más szervezet kapacitására történő támaszkodással összefüggő problémák tisztázására is.

Mint minden hónapban, ezúttal is jelentkezik Statisztika rovatunk, amelyben a Szerző ezúttal a klasszikus ajánlatkérők közbeszerzéseinek főbb jellemzőit elemzi a 2018-as év tekintetében, különös tekintettel az ajánlatkérők főbb tevékenységére.

Közbeszerzési iránytű rovatunkban Szerzőnk részletesen bemutatja az építési tárgyú közbeszerzések biztosítási előírásaival kapcsolatos tudnivalókat, és remélhetőleg sokak számára jelent majd szakmai segítséget a közszolgáltatói tevékenységek gyakorlását szolgáló tevékenységek lehatárolásával kapcsolatos írás is, amely az uniós és a magyar jogi szabályozás irányából is körbejárja ezt az érdekes jogterületet. Végül a rovat Olvasói az innovációs ökoszisztéma piacépítési programját részleteiben bemutató szakcikkből értesülhetnek erről az aktuális témáról.

Az innováció, a zöld gondolkodás áll a fókuszában a 2019. június 5-én és 6-án megrendezésre kerülő, kétnapos nemzetközi konferenciánknak is. Bízunk benne, hogy a „Kihívások a fenntartható közbeszerzésekben” című rendezvényünk felkelti érdeklődését, és a résztvevők között üdvözölhetjük majd.

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

# KÖZBESZERZÉSI INTERJÚ

## Interjú Szatmári Jánossal, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagjával

**1. 2019. februárja óta vesz részt a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsban, mint az Állami Számvevőszék elnöke által kijelölt személy. Hogyan fogadta a felkérést és milyen célokat szeretne megvalósítani tanácstagként?**

Számomra nagy megtiszteltetést jelent, hogy az Állami Számvevőszék elnöke engem kért fel a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsban az ÁSZ képviselőjére, ezért örömmel mondtam igent a felkérésre.

Miután a közbeszerzések során közpénzek elköltése történik, kiemelten fontos az átláthatóság és az elszámoltathatóság biztosítása és az integritás elveinek érvényesülése a közbeszerzési folyamatban. Ezeknek az elveknek a megvalósításában szeretnék közreműködni a Tanács tagjaként.

Munkámban támaszkodni tudok majd az Állami Számvevőszék széleskörű ellenőrzési tapasztalataira, elemzéseire

**2. Az Állami Számvevőszék elnökének delegáltjaként melyek azok az érdekek, melyeket hangsúlyozni és képviselni kíván a Tanács tagjaként?**

A közbeszerzések jelentős súllyal szerepelnek a hazai közpénzek felhasználásában. A közszféra meghatározó módon ezen a csatornán keresztül jut hozzá a működéséhez szükséges árukhoz és szolgáltatásokhoz. A nemzeti integritás szintje szempontjából tehát döntő jelentőségű a közbeszerzések integritása.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései ezen a területen is segítik az átláthatóságot, és az elszámoltathatóságot, a közpénzekkel és a közvagyonnal való gazdálkodást, ami sok hasznosítható tapasztalatot eredményez.

Fontos kiemelni a szabályszerűségi követelmények érvényesülését a közszféra közbeszerzési



gyakorlatában, ami az átláthatóság mellett hatékonyabb és eredményesebb közpénzfelhasználást eredményez.

A Közbeszerzési Tanács tagjaként végzendő munkámban fontosnak tartom azoknak a jóirányú változásoknak a továbbvitelét, támogatását, amelyek a közbeszerzések integritásának további erősítését szolgálják.

**3. Az Állami Számvevőszék Integritás Projektjének korábbi vezetőjeként mi a véleménye a hazai közbeszerzések integritási helyzetéről, mit tart a legnagyobb kockázatnak?**

A közbeszerzések sajátossága, hogy a közszféra a magánszféra által nyújtható szolgáltatások megrendelőjeként jelenik meg. A köz és a magánszféra találkozása a szakirodalom szerint eredendő korrupciós kockázatot jelent, amely kockázatot a különféle veszélyeztetettséget növelő tényezők - például a közbeszerzési érték nagysága, vagy a közbeszerzési eljárást végző intézmény működési jellemzői, stb - tovább fokozhatnak.

Az ÁSZ integritás felmérései eredményeinek elemzése során arra jutottunk, hogy a közbeszerzés a közszféra olyan tevékenysége, amelyben a nagyobb intézményi mérettel együtt járó magasabb szintű kontroll kiépítettség nem ellensúlyozza a nagyszámú közbeszerzéssel járó kockázatot. Erősebb hatásként jelentkezhet az, hogy hány darab eljárás esik egy intézményre és az, hogy mennyire erős a verseny, mint önmagában az ajánlatkérő intézmény mérete és összetettsége.

A közbeszerzési eljárás során a Közbeszerzési Döntőbizottság által történt elmarasztalásról szóló válaszok előfordulásából kiindulva a közbeszerzések szabályossága tekintetében veszélytényező az egy intézmény által bonyolított eljárások darabszáma.

Felmérési eredményeink felhívják a figyelmet arra, hogy a sok közbeszerzést lefolytató szervezeteknél megtalálható szaktudás nem ellensúlyozza a nagyszámú eljárással járó kockázatot.

Az uniós értékhatárt elérő közbeszerzéseket lefolytató intézményeknél több közbeszerzési elmarasztalásról és megtámadásról szóló válasz fordult elő. A nagyobb, és többet költő intézmények eljárásai elmarasztalásának valószínűségét az uniós eljárások lefolytatásával együttjáró ismeret és gyakorlat tehát nem mérsékli, a megtámadások esélyét pedig minden bizonnyal növeli a magasabb szerződési érték.

Noha a hazai közintézmények közbeszerzéseiben összességében a verseny erőssége általában jónak mondható, a nagyszámú és nagyértékű közbeszerzést folytató intézmények esetében a verseny erősség fokozása tovább csökkentheti az integritás kockázatokat.

#### **4. Az Állami Számvevőszék 2018-ban hetedik alkalommal folytatta le Integritás felmérését azzal a céllal, hogy visszajelzést adjon a közszféra korrupciós veszélyeztetettségéről, valamint a korrupciós kockázatok kezelésére szolgáló kontrollok kiépítettségéről. Melyek voltak a tavalyi év felmérésének a legfontosabb megállapításai, tanulságai?**

Valójában a 2018-ban elvégzett integritás felmérésünk – amelyet már új formában bonyolítottunk le – a sorban már a nyolcadik integritás felmérésünk volt, ennek eredményei hamarosan megjelennek. Azt követően a tanulságokat szívesen megosztom az olvasókkal.

#### **5. Az Állami Számvevőszék 2011 óta végzi Integritás felmérését. Milyen folyamatok, tendenciák rajzolódnak ki a közszféra integritási helyzetét vizsgálva az elmúlt 7 évben?**

Az ÁSZ 2011-ben indította el a közintézmények integritását vizsgáló és fejlesztő kérdőíves kutatását, melynek hétéves felmérési időszaka 2017-ben zárult le. Az integritás kultúrájának meghonosítására, elterjesztésére és erősítésére vonatkozó, elkötelezett számvevőszéki szerepvállalás eredményét jelzi, hogy a felmérésben 2017-ben minden eddigénél több, összesen 3346 szervezet vett részt – azaz a válaszadók száma 2011 óta megháromszorozódott.

A kutatás eredményei bizonyították, hogy a felmérésben való részvétel önmagában is erősíti az integritás tudatosságot; azoknál az intézményeknél, amelyek legalább öt alkalommal részt vettek a kutatásban, a kockázatokat mérséklő kontrollok kiépítettségét jelző mutató több mint 12 százalékponttal magasabb, mint az egyszer résztvevők kontrollszintje. A felmérés igazolta, hogy az integritás kultúrájának megteremtéséért az elmúlt években indított átfogó, számos közintézmény együttműködésével zajló kezdeményezések eredményeként Magyarország ma már nemzetközi összehasonlításban is tudatosnak tekinthető, ha az integritás alapú megközelítésről, az integritásirányítási rendszer kiépítéséről esik szó.

Az általános trendek azt mutatják, hogy a 15 vizsgált intézménycsoport átlagában a kiinduló helyzethez képest az eredendő korrupciós kockázatok szintje 6 százalékponttal, a veszélyeztetettséget növelő tényezők mértéke pedig 7 százalékponttal csökkent, míg a kontrollok szintje egy százalékkal emelkedett. A kockázati és kontrollindexek alakulására hatással voltak az intézményrendszert érintő változások (strukturális átalakítások, jogállásváltozás, feladatkör bővülés/csökkenés). Ugyanakkor a két kockázati index nagyobb mértékben csökkent, mint amennyire az a felmérésbe belépő intézmények hatásával magyarázható lenne. Az indexek változása tehát azt mutatja, hogy a hazai közintézmények integritás kockázatainak trendszerű, tartós csökkenése mellett, a kontrollkiépítettség átlagos szintje nem csökkent, így mérséklődött a kontrollal le nem fedett kockázatok aránya, vagyis rendszerszinten javult az integritás szintje.

Az Állami Számvevőszék által végzett Integritás felmérések eredményei azt mutatják, hogy az integritás alapú gondolkodás, és az annak való megfelelés igénye a közszféra intézményeinek széles körében megjelent. A szemlélet elterjedését érzékelteti az integritás fogalmának megtestesülése országgyűlési és kormányhatározatokban, illetve jogszabályokban.

Ugyanakkor látni kell azt is, hogy, bár az integritás szemlélet megszilárdult, az integritás szemlélet terjedése közintézményenként, szektoronként változó képet mutat. Vannak olyan területek, ahol szükség van a fejlődésre. Az integritás ugyanis nem korlátozódhat csupán a kormányzati szervezetekre. A nemzeti integritás és a közbizalom szempontjából meghatározó

szerepe van a közszolgáltatást nyújtó közintézményeknek. Jelentős nemzeti vagyon fölötte diszponálnak a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok is. Ez utóbbi szervezetek integritását az Integritás Projekt 2016 óta méri fel.

#### **6. Álláspontja szerint mely területeken lehetne még lépéseket tenni a hazai integritási helyzet erősítése érdekében?**

A pozitív folyamatok mellett természetesen egy sor területen tere van még az integritás kockázatok további csökkentésének és még inkább a kontrollok (köztük a „lágy”, jogszabály által nem kötelezően előírt kontrollok) alkalmazásának.

Ezek közül két területet röviden be is mutatnék. Az egyik a közszolgáltatások nyújtása, a másik pedig külső szakértők alkalmazása.

A közszolgáltatások integritás szempontú elemzése a közbizalom szempontjából is kiemelten fontos. A közszolgáltatások kapcsán jelentős korrupciós veszélyek jelenhetnek meg, mivel az állampolgárok érdekeltek abban, hogy ezeket a szolgáltatásokat a legjobb feltételekkel tudják igénybe venni.

A hatósági jogkörrel rendelkező szervezeteknél a korrupciós kockázatok vonatkozásában elsősorban az egyedi mérlegelésen alapuló döntési jogkör és méltányosság gyakorlása igényel figyelmet. További kockázat, ha a hatósági tevékenység körében engedélyezési, ellenőrzési, szabálysértési jogkört, illetve szakhatósági véleményezést gyakorolnak.

Egy sor integritás kontroll segítségével csökkenthetők ezek a kockázatok, ezek közül csak kettőt említenék itt meg: az egyik a méltányossági jogkör gyakorlása kritériumainak nyilvánosságra hozása, a másik példám az ajándékok, meghívások, utazások elfogadására vonatkozó szabályzat létrehozása, amely szintén csökkentheti a korrupciós kockázatokat.

A szakértői munka esetében kockázatot jelent, hogy nehezen ellenőrizhető a szakértő bevonásának indokoltága, az ellenszolgáltatás érdemi tartalma, és gyakran a szakértői tevékenység piaci ára sem határozható meg egyértelműen. A felmérések eredményei alapján kutatásunk ezért vizsgálta a szakértők alkalmazásának, valamint a szakértők alkalmazására vonatkozó szabályzat, mint kontrolleszköz elterjedtségét. Az integritás

felmérés eredményei szerint a közintézmények körében – a rend- és honvédelem intézményei kivételével – egyik területen sem jellemző, hogy a szakértők igénybevételével arányosan rendelkezzenek a szakértők alkalmazására vonatkozó szabályzattal. A közszféra intézményei között tehát intenzíven elterjedt gyakorlat a külső szakértők megbízása, ugyanakkor az ezzel járó kockázat tudatosításában, illetve a veszélyeztetettség mérséklésében majdnem mindenhol jelentős a lemaradás.

#### **7. Nem csak hazai szakemberként elismert, hanem korábban külszolgálatban, Magyarország athéni nagykövetségén is dolgozott. Mire emlékszik vissza legszívesebben a szakdiplomataként töltött időszakból?**

Az athéni magyar kereskedelmi szolgálatot vezettem diplomataként, és a kint töltött öt év alatt sikerült a Görögországba irányuló magyar exportot megháromszorozni. Miután a két ország közötti gazdasági kapcsolatok erősítése volt a legfontosabb feladat, ezt emelném ki.

Emellett részt vehettem olyan Magyarország szempontjából fontos diplomáciai esemény lebonyolításában is, mint hazánk Európai Unióhoz való csatlakozási szerződésének aláírása Athénban a görög uniós elnökség alatt.

De örömmel emlékszem vissza arra is, hogy megválasztottak az athéni Gazdasági Diplomata Klubja elnökének, illetve arra is, hogy közreműködhettem az athéni olimpián a magyar sportolók számára nyújtott szervezési munkákban.

#### **8. Számos nyelven, olaszul, angolul, görögül, oroszul és németül is beszél. Amikor nem szakmai kérdésekkel foglalkozik, mivel tölti még szívesen szabadidejét a nyelvtanulás mellett?**

Jelenleg az általam beszélt nyelvek „erősorrendje” a következő: legerősebb az angol, majd következik a görög, orosz, német és olasz.

Ennyi nyelvet persze szinte képtelenség szinten tartani, ezért igyekszem minden nap legalább olvasni valamit – főként híreket – idegennyelven.

Emellett rendszeresen sportolok valamit, persze csak hobbi szinten, és szívesen utazok, illetve veszek részt túrákon.

# A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

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

Alábbiakban a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban 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

*Fennáll-e a saját jogán ajánlatkérőnek nem minősülő és a Kbt. 5. § (2) bekezdés hatálya alá sem tartozó gazdasági szereplő számára a beszerzése vonatkozásában a közbeszerzési kötelezettség, ha a beszerzését kutatás-fejlesztési és innovációs célú támogatásból valósítja meg?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint, a kutatásfejlesztésre és innovációra irányuló pályázatból megvalósuló beszerzés esetén a Kbt. 5. § (3) bekezdésének d) pontja abban az esetben alkalmazható, ha a támogatás (támogatási jogcím) kutatás-fejlesztési és innovációs célú, vagyis elsősorban a támogatás jogcímét kell vizsgálni a kivétel megállapításához, és nem kell a beszerzési tételek mindegyike esetén külön-külön vizsgálni a beszerzés célját.

A Kbt. 5. § (3) bekezdése alkalmazásában építési beruházások, árubeszerzések és szolgáltatás megrendelések

vonatkozásában a jogalkotó a támogatás összegéhez köti a közbeszerzési kötelezettséget. Amennyiben a támogatott szervezet vagy személy árubeszerzését vagy szolgáltatás megrendelését az (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet az adott beszerzésre irányadó uniós közbeszerzési értékhatárt elérő összegben, vagy építési beruházását legalább háromszázmillió forint összegben közvetlenül támogatja, abban az esetben kell vizsgálni a Kbt. 5. § (3) bekezdés a)-f) pontjai szerinti kivételeket.

A 2014-2020 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról szóló 255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 255/2014. Korm. rendelet) 6. § 5. pontja szerint a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program előirányzatából nyújtható állami támogatásnak minősülő jogcímnek minősül a kutatás-fejlesztési és innovációs aktivitás növelése a tudás- és technológia-intenzív vállalkozások körében.

Jelen esetben a rendeletben szereplő fenti jogcím egyben támogatási célt is jelent, tekintettel arra, hogy a 255/2014. Korm. rendelet 7. § 7. pontja szerint, ha a 6. § szerinti célra nyújtott támogatás állami támogatásnak minősül, a 6. § 4-6. és 20-22. pontja alapján kutatás-fejlesztési projekthez nyújtott támogatás nyújtható.

A 255/2014. Korm. rendelet idézett szakasza alapján megállapítható, hogy a jogszabály 6. § 5. pontja szerinti jogcímre, mint támogatási célra utal. Amennyiben a támogatás nem a fenti jogcím szerint GINOP előirányzatból történik, meg kell vizsgálni, hogy az adott támogatásra vonatkozó jogszabályban a támogatás célja miként került meghatározásra. Ha a jogszabályok alapján megállapítható, hogy a támogatás kutatás-fejlesztési és innovációs célú, az eddig leírtakkal egyezően nem kell vizsgálni külön-külön a beszerzési tételek célját.



## 2. kérdés

*Ajánlatkérő egy általános iskola építésére és felújítására támogatást nyert. Az oktatásra szolgáló épülettel azonos helyrajzi számon lévő ebédlő felújítását és az oktatási épület felújítását, valamint az ahhoz kapcsolódó új épületrész építését részekre lehet-e bontani?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint abban az esetben, ha az oktatási épület és az ebédlő összefüggő épületnek, épületkomplexumnak minősül, úgy az azok felújítására és az új épületrész építésére vonatkozó építési beruházás becsült értékét nem lehet jogszerűen részekre bontani. Amennyiben az oktatási épület és az ebédlő nem minősül összefüggő épületnek, épületkomplexumnak, úgy a felújítások műszaki tartalma mentén lehet megállapítani, hogy a részekre bontás jogszerű-e. Amennyiben a felújítások műszaki tartalma azonos, azok becsült értékét nem lehet jogszerűen részekre bontani, ahogy az azonos épületet érintő felújítás és az épülethez csatlakozó új épületrész építésének becsült értékét sem.

A Közbeszerzések Tanácsának a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában KÉ 2017. évi 95. számon 2017. június 9. napján kiadott útmutatója (a továbbiakban: Útmutató) szerint épület, építmény építésére vonatkozóan a becsült érték részekre bontásának tilalmát megalapozó műszaki-gazdasági funkcionális egységet az adott épület (építmény) vélhetően önmagában megvalósítja. A becsült érték meghatározásával kapcsolatban az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 13. § (2) bekezdése ugyanazon építési beruházásnak minősíti az egy építési engedélyben több megvalósulási szakaszra bontott építési beruházást. Ez a szabály további segítséget nyújt az ugyanazon építési beruházás megítéléséhez azzal, hogy az egy építési engedély is a beruházás egységét mutatja. Amennyiben a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállása megállapítható, több engedély természetesen nem zárja ki az egy egységes építési beruházás megvalósulását.

Az Útmutató szerint összefüggő épület, építmény, épületkomplexum építése esetében az egység adott

esetben az adott épületkomplexum szintjén valósulhat meg. Az egy beruházás fennállásának megítélése szempontjából azt kell vizsgálni, hogy az épületek egy beruházás keretében épülnek-e, egységesen az adott épületkomplexum részét képezik-e. Ebben az esetben szintén segítséget nyújthat az, ha az épületkomplexum építése egy építési engedély alapján történik.

Amennyiben a beszerzés tárgya valamely, a Kbt. 1. számú melléklete szerinti építési/műszaki tevékenység, de az nem épület, építmény építésre irányul, az adott tevékenység szakmai tartalmát kell vizsgálni.

Annak vizsgálatát, hogy a különböző épületekkel kapcsolatos felújítást és egyúttal új épületrész építését is tartalmazó beruházások értékét részekre lehet-e bontani, az Útmutató szerint a konkrét tevékenységeket minden esetben a beszerzési igény egységességéből kiindulva kell az ajánlatkérőnek vizsgálnia. A különböző tevékenységeket magukban foglaló összetett munkák esetében azok egységes célját és felhasználását alátámasztó szempontokat kell az ajánlatkérőnek vizsgálnia. Így ha a felújítást és építést is magában foglaló tevékenységek közvetlen célja egy adott épülethez (összefüggő épülethez, épületkomplexumhoz) köthető, az egység a konkrét épület (összefüggő épület, épületkomplexum) szintjén is megállapítható. Megjegyzendő, hogy az építési munkákhoz nyújtott támogatás, amennyiben ahhoz kapcsolódóan egységes célként jelenik meg az adott épületkomplexum felújítása és bővítése, illetve az egységes tervezés és pénzügyi kezelés révén szintén az említett építési munkák egysége felé mutatnak.

## 3. kérdés

*Egy óvoda rendeltetésű épület építési munkáira vonatkozó beruházás a Kbt. 5. § (2) bekezdés b) pontjának hatálya alá tartozik-e? Kérjük továbbá a Kbt. 5. § (2) bekezdés b) pontja és a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 7. § (1) bekezdés b)-i) pontja szerinti „iskola” fogalmának tisztázását.*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint a támogatásból megvalósuló óvodaépület kivitelezésére irányuló szerződés nem tartozik a Kbt. 5. § (2) bekezdés b) pontjának hatálya alá, amennyiben azt nem ún. klasszikus, a Kbt. 5. § (1)

bekezdésének hatálya alá tartozó ajánlatkérő köti meg, valamint ha a beszerzés nem tartozik a Kbt. 5. § (3) bekezdésének hatálya alá.

Sem a Kbt., sem az Európai Parlamentnek és Tanácsnak a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelv (továbbiakban: 2014/24/EU irányelv) nem határozza meg sem az óvoda, sem az iskola fogalmát. Ebből következően a magyar jogrendszerre általánosan irányadó fogalom-meghatározásokat kell figyelembe venni. A nemzeti köznevelésről 2011. évi CXCV. törvény 8. § (1) bekezdésének első mondata szerint az óvoda a gyermek hároméves korától a tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 9. § (1) bekezdése szerint pedig a tanulók rendszeres nevelés-oktatása, az érettségi vizsgára, a szakképzésről szóló törvényben meghatározott kivétellel a szakmai vizsgára, valamint a művészeti alapvizsgára történő felkészítése az iskola feladata. Ezek a törvényi meghatározások intézményi és szakmai oldalról közelítik meg az óvoda és iskola fogalmát, nem nyújtanak iránymutatást a tekintetben, hogy mik a kritériumai egy óvoda- és egy iskolaépületnek. Ezért a kérdésben nem irányadó önmagában a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 7. § (1) bekezdés a)-m) pontja sem. A Kbt. 5. § (2) bekezdés b) pontjában ugyanis nem iskolai köznevelés, hanem iskolaépület építése szerepel. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény sem tisztázza az iskolaépület vagy óvodaépület fogalmát. Az ajánlatkérőnek tehát azt kell szem előtt tartania, hogy az építési beruházás tárgyát képező épületben a nemzeti köznevelésről 2011. évi CXCV. törvény 8. § (1) bekezdése szerinti óvoda, vagy a 9. § (1) bekezdése szerinti iskola nyer majd elhelyezést. Amennyiben az épületben a nemzeti köznevelésről 2011. évi CXCV. törvény 8. § (1) bekezdése szerinti óvoda fog működni, akkor az épülettel kapcsolatos építési beruházás nem tartozik a Kbt. 5. § (2) bekezdés b) pontjának a hatálya alá.

#### 4. kérdés

*Ajánlatkérő a nyílt eljárása ajánlati felhívásában rögzítette a szerződés teljesítési határidejét. Az egyik ajánlattevő ajánlatában a Kbt. 66. § (2) bekezdése szerint csatolt nyilatkozatában kifejezetten megerősítette, hogy elfogadja – többek között – az ajánlati felhívás feltételeit, ugyanakkor az ajánlatában önként csatolt nyilatkozata szerint a felhívásban foglaltaktól eltérő teljesítési határidővel vállalja a szerződés teljesítését. Figyelemmel a Kbt. 71. § (1) és (3) bekezdésben foglaltakra, van-e arra mód, hogy az ajánlatkérő az ajánlatban fennálló ellentmondásra tekintettel, felvilágosítás kérés keretében kérje – a benyújtott nyilatkozatok tartalmának tisztázása érdekében – nevezett ajánlattevő megerősítését a teljesítési határidőről szóló nyilatkozat figyelembevételével, vagy éppen figyelmen kívül hagyásával és a Kbt. 66. § (2) bekezdés szerinti nyilatkozattal kapcsolatban? Amennyiben az ajánlatkérőnek felvilágosítás kérésre nincs lehetősége, úgy a benyújtott ajánlat érvénytelennek minősíthető-e a fentiekre tekintettel?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint felvilágosítás kérése szükséges az ajánlatban található ellentmondásra tekintettel, a hivatkozott esetben ugyanis az érintett ajánlatban nem egyértelmű kijelentéseket tartalmazó, illetve egymással ellentmondó nyilatkozatok kerültek benyújtásra.

A Kbt. 66. § (2) bekezdése kimondja, hogy az ajánlatnak tartalmaznia kell különösen az ajánlattevő kifejezett nyilatkozatát az ajánlati vagy ajánlattételi felhívás feltételeire, a szerződés megkötésére és teljesítésére, valamint a kért ellenszolgáltatásra vonatkozóan.

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

A Kbt. 71. § alapján az ajánlatkérőnek kötelessége felvilágosítás-kérés keretében tisztázni az ajánlattevő nem egyértelmű, ellentmondásos kijelentését, ám annak ajánlattevő általi megadása nem járhat a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjában foglalt előírások megsértésével. Vagyis amennyiben az ajánlatkérő felvilágosítás-kérésére az ajánlattevő úgy nyilatkozik, hogy az önként

becsatolt, az ajánlati nyilatkozattal a teljesítési határidő vonatkozásában ellentétes tartalmú nyilatkozatot tartja fenn, az ajánlata érvénytelenné nyilvánítható a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján. Ha azonban az ajánlattevő úgy nyilatkozik, hogy a Kbt. 66. § (2) bekezdése szerinti nyilatkozatban foglaltakat tekinti irányadónak, az egyrészt nem jár alapelvi sérelemmel, másrészt ezzel sem az ajánlati ár, sem sorrend nem változik, hiszen az adott esetben nem esett értékelés alá az érintett feltétel.

## 5. kérdés

*A Kbt. 115. § szerinti nyílt eljárásban jogszerűen alkalmazható-e a Kbt. 81. § (5) bekezdése?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint abban az esetben, ha az ajánlatkérő a nyílt eljárás nemzeti eljárásrendben irányadó szabályait a 115. §-ban foglalt eltérésekkel alkalmazza, lehetősége van a Kbt. 81. § (5) bekezdésében foglalt fordított bírálat jogszerű alkalmazására.

A Kbt. 115. § (1) bekezdésének első mondata szerint abban az esetben, ha az építési beruházás becsült értéke nem éri el a háromszázmillió forintot, az ajánlatkérő - választása szerint - a közbeszerzési eljárást lefolytathatja a nyílt vagy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás nemzeti eljárásrendben irányadó szabályainak a jelen §-ban foglalt eltérésekkel történő alkalmazásával is, kivéve, ha a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott és Magyarország országhatárán átnyúló projekttel kapcsolatos.

A fentiek alapján a Kbt. 115. § szerint a nyílt eljárás nemzeti eljárásrendben irányadó szabályainak megfelelően kell eljárni, a Kbt. 115. §-ban foglalt eltérésekkel.

A Kbt. 115. § (1) bekezdésének negyedik mondata értelmében a nyílt eljárás szabályainak alkalmazása esetén a (2)-(4) és (6)-(7) bekezdésben foglaltak szerint kell eljárni.

A Kbt. 115. § (2)-(4) és (6)-(7) bekezdése nem utal vissza a Kbt. 81. § (5) bekezdésére, ezért a nyílt eljárás nemzeti eljárásrendben irányadó szabályait (Kbt. 112-114. §) kell megvizsgálni.

A Kbt. 112. § (1) bekezdés a) pontja szerint az ajánlatkérő szabadon kialakított eljárást folytathat le,

vagy a b) pontja szerint abban az esetben, ha az ajánlatkérő nemzeti eljárásrendben nem szabadon kialakított eljárást folytat le, a Kbt. Második Részében meghatározott szabályok szerint jár el a Kbt. 113-116. §-ban foglalt eltérésekkel. A Kbt. 112. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározottak alapján a Kbt. 117. §-ában meghatározott módon lefolytatott eljárás esetében az ajánlatkérő szabadon dönthet olyan rendelkezések rögzítéséről, amelyek alapján a Második Rész rendelkezéseit, és ezzel a Kbt. 81. § (5) bekezdését alkalmazhatja. Abban az esetben, ha a közbeszerzés megvalósítására a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontját választja az ajánlatkérő, úgy azt kell megvizsgálnia, hogy a Kbt. 113-116. § tartalmaz-e a bírálatra vonatkozóan olyan rendelkezéseket, amelyek a fordított bírálat alkalmazását kizárják.

Álláspontunk szerint a nemzeti eljárásrend eljárási szabályai nem zárják ki a Kbt. 81. § (5) bekezdésének alkalmazását nyílt eljárás esetében. Tekintettel arra, hogy a Kbt. 81. § (5) bekezdésének alkalmazását sem a Kbt. 115. §-a, sem a Kbt. 112-114. §-a nem zárja ki azzal, hogy nem tartalmaz eltérő rendelkezéseket, tehát, abban az esetben, ha az ajánlatkérő nyílt eljárás nemzeti eljárásrendben irányadó szabályait a Kbt. 115. §-ban foglalt eltérésekkel alkalmazza, lehetősége van a Kbt. 81. § (5) bekezdésében foglalt fordított bírálat jogszerű alkalmazására.

## 6. kérdés

*Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: Társaság) mint a Kbt. 29. § (1) bekezdése szerinti meghatalmazott ajánlatkérő által lebonyolított közbeszerzési eljárás közbeszerzési dokumentumaiban az építési beruházás finanszírozási módja tévesen nem a projekt Támogatási Szerződésének megfelelően, szállítói finanszírozásként került megjelölésre, hanem utófinanszírozásként. Az elírást mind a meghatalmazó ajánlatkérő, mind a Társaság az eljárás összegezésének megküldését követően, az összegezés módosítására nyitva álló törvényi határidő eltelte után észlelte. Helyes-e a Társaság, valamint az ajánlatkérő azon eljárása, hogy a tárgyi eljárás eredményeként létrejövő szerződés megkötésre kerül utófinanszírozási formával, majd a szerződő felek a megkötött szerződést annak megkötését követően, a szerződés megkötésének napján a finanszírozási forma tekintetében, valamint a szerződés releváns rendelkezéseit a szállítói finanszírozás szabályainak megfelelően módosítják?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint az állásfoglalás kérésében hivatkozott szerződés jogszerű módosítására – feltéve, hogy az eredeti szerződéses feltételrendszer nem tartalmazott az alábbiak szerint a szállítói finanszírozás esetével az ajánlattevők számára azonosan kedvező feltételeket – nincs lehetőség.

A közbeszerzési szerződés módosítása akkor jogszerű, ha az megfelel a Kbt. 141. §-ában rögzített jogalapok valamelyikének.

A Kbt. 141. § (2) bekezdése szerint a szerződés – a (4) vagy (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, ha a módosítás eredményeként az ellenérték növekedése – vagy több módosítás esetén azok nettó összértéke – nem éri el az alábbi értékek egyikét sem a) az uniós értékhatárt elérő értékű eredeti szerződés esetén az uniós értékhatárt; b) szolgáltatás, árubeszerzés és építési vagy szolgáltatási koncesszió esetén az eredeti szerződés értékének 10%-át, építési beruházás esetén az eredeti szerződéses érték 15%-át; valamint a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és illeszkedik az eredeti szerződés jellegéhez.

A Kbt. 141. § (2) bekezdését olyan szerződésmódosításra lehet alkalmazni, amely a szerződés értékének változásával jár. Jelen esetben a tervezett szerződésmódosítással a szerződés értéke nem módosulna, azaz a Kbt. 141. § (2) bekezdése alapján nem módosítható a szerződés.

A Kbt. 141. § (4) bekezdése a) pontja szerint a (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés – a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat, ha a szerződés minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, egyértelműen rögzíti a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának (ideértve az opció gyakorlásának) pontos feltételeit és tartalmát. Az ilyen szerződéses feltételek azonban nem rendelkezhetnek olyan módosításokról, amelyek megváltoztatnák a szerződés általános jellegét.

Jelen esetben a szerződés nem rögzítette a tervezett módosítás feltételeit és tartalmát, azaz a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja alapján nem módosítható a szerződés.

A Kbt. 141. § (4) bekezdése b) pontja szerint a (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés – a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat, ha az eredeti szerződő féltől további építési munkák, szolgáltatás vagy áruk beszerzése szükséges, amelyek nem szerepeltek az eredeti szerződésben, amennyiben a szerződő fél személyének változása ba) nem megvalósítható gazdasági vagy műszaki okból, különösen az eredeti szerződéssel beszerzett, meglévő berendezésekkel, szolgáltatásokkal vagy létesítményekkel való felcserélhetőség vagy együttműködés miatt; és bb) az ajánlatkérő számára jelentős hátránnyal vagy a költségek megsokszorozódásával járna. Az ellenérték növekedése – vagy több módosítás esetén azok együttes nettó értéke – azonban nem haladhatja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át.

Jelen esetben a szerződés módosítása keretében az ajánlatkérő nem rendel meg további építési munkákat, azaz a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja alapján nem módosítható a szerződés.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerint a (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés – a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat a következő feltételek együttes teljesülése esetén: ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre; cb) a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét; cc) az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ha egymást követően több olyan módosításra kerül sor, amelyek a ca) alpont szerinti több, egymással nem összefüggő körülmény miatt merültek fel, ez a korlátozás az egyes módosítások nettó értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják e rendelkezés megkerülését.

Tekintettel arra, hogy a fenti rendelkezések konjunktívak, abban az esetben, ha azok közül bármelyik nem teljesül, a jogalap nem alkalmazható a módosítási szándék vonatkozásában.

Jelen esetben a szerződés módosításának szükségességét nem olyan körülmény tette szükségessé, amelyet az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott

előre, azaz a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján nem módosítható a szerződés.

A Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint a (2) és (4) bekezdésben szabályozott eseteken kívül, a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha a) olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna; b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.

Jelen esetben a közbeszerzési dokumentumokban eredetileg szereplő utófinanszírozást szállítói finanszírozásra módosítaná az ajánlatkérő.

A Kbt. 135. § (9) bekezdése alapján a (7) bekezdéstől eltérően támogatásból megvalósuló közbeszerzés esetén szállítói kifizetés (szállítói finanszírozás) során az ajánlatkérő köteles a szerződés – tartalékkeret és általános forgalmi adó nélkül számított – elszámolható összege 30%-ának megfelelő mértékű előleg igénybevételenek lehetőségét biztosítani. Ebben az esetben az ajánlatkérő által kikötött biztosíték mértéke nem haladhatja meg a szerződés – tartalékkeret és általános forgalmi adó nélkül számított – elszámolható összegének 10%-a és az igényelt szállítói előleg különbözetének mértékét.

A fentiekre tekintettel a szállítói finanszírozás az ajánlattevő számára a Kbt. 135. § (7) bekezdésében foglalt 5 %-nál magasabb mértékű előleg igénybevételenek lehetőségét biztosítja, azaz az ajánlattevő számára kedvezőbb finanszírozási feltételeket határoz meg. A szállítói finanszírozás emellett az ajánlatkérői oldalról magasabb mértékű előleg biztosításának kötelezettségét is jelenti.

Jelen esetben nem állapítható meg, hogy az ajánlatkérő a tévesen rögzített utófinanszírozás megjelölése mellett

a Kbt. 135. § (7) bekezdése szerinti kötelezően biztosítandó előleg mértékét meghaladóan határozta-e meg az előleg mértékét, és ha igen, mekkora mértékben. Amennyiben a felhívásban kikötött előleg mértéke nem érte el a szerződés elszámolható összege 30 %-át, akkor megállapítható, hogy az előleg tekintetében az ajánlattevők számára kedvezőtlenebb finanszírozási feltételeket tartalmazott, amely alapján nem lehet kizárni és egyben feltételezhető is, hogy az utófinanszírozás helyett a szállítói finanszírozás rögzítése az eljárásban eredetileg részt vett ajánlattevőkön kívül más ajánlattevők részvételét lehetővé tette volna, azaz a módosítás lényegesnek tekinthető a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontja alapján.

Amennyiben a módosítás a szerződésben foglaltaknál magasabb mértékű előleg rögzítését eredményezné, úgy megállapítható, hogy az a szerződés gazdasági egyensúlyát is megváltoztatná a nyertes ajánlattevő javára, azaz a módosítás nem jogszerű, mert lényeges a Kbt. 141. § (6) bekezdés b) pontja alapján. A Közbeszerzési Döntőbizottság több határozatában is megerősítette a gazdasági egyensúly megváltoztatására irányuló szerződésmódosítás semmisségét (D.362/8/2018, D.356/11/2018 és D.357/8/2018).

Ugyanezen jogszabályhely alapján nem lehet jogszerűen módosítani a szerződést, ha a módosítás során az előleg mértéke nem módosul, de a módosítás a jogok és kötelezettségek rendszerét (például a kifizetés határidejét) olyan módon érinti, amely – a nyertes ajánlattevő javára – kihatással lehet a gazdasági egyensúlyra.

## 7. kérdés

*Egyszakaszos eljárásban az igazolási szakban hiánypótlás során van-e lehetősége ajánlattevőnek más szervezet kapacitásaira támaszkodni akkor, ha az alkalmassági követelményeknek való megfelelésről akként nyilatkozott korábban, hogy nem kíván igénybe venni más szervezetet? Fordított esetben, ajánlattevő eltekinthet-e a kapacitást nyújtó szervezet bevonásától és megfelelhet-e saját maga az alkalmassági követelményeknek az igazolási szakban, ha egyebekben korábban akként nyilatkozott, hogy alkalmasságának igazolására más szervezetet vesz igénybe? Amennyiben előzőekre a válasz igen, úgy milyen eljárási cselekmények elvégzése szükséges az ajánlatkérő részéről? Amennyiben nem, úgy megállapítható-e az ajánlat érvénytelensége külön eljárási cselekmény nélkül?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint egyszakaszos eljárásban ajánlattevőnek a nem megfelelő, hiányos igazolás miatt kibocsátott hiánypótlás keretében lehetősége van arra, hogy más szervezet kapacitásaira támaszkodjon akkor is, ha az alkalmassági követelményeknek való megfelelésről akként nyilatkozott korábban, hogy nem kíván igénybe venni más szervezetet, illetve eltekinthet e hiánypótlás során a korábban megjelölt alkalmasságot igazoló más szervezet igénybevitelétől, és saját maga is igazolhatja alkalmasságát.

A Kbt. 69. § (5) bekezdés alapján az ajánlatkérő akkor hagyhatja figyelmen kívül az ajánlattevő ajánlatát, ha az az esetleges hiánypótlást, felvilágosítás kérést követően sem nyújtja be megfelelően az igazolásokat. E hiánypótlás keretében az ajánlattevőnek lehetősége van a Kbt. 71. § (6) bekezdés alapján új gazdasági szereplőt bevonni az alkalmasság igazolására, azaz egyszakaszos eljárásban hiánypótlás során az igazolási szakban megjelölhet kapacitást nyújtó szervezetet akkor is, ha korábban úgy nyilatkozott, hogy nem vesz igénybe más szervezetet alkalmasságának igazolására.

Azt a lehetőséget illetően, hogy ajánlattevő eltekintsen más szervezet kapacitásainak igénybevitelétől és saját maga igazolja alkalmasságát (úgy, hogy korábban akként nyilatkozott, hogy alkalmasságának igazolására más szervezet kapacitásaira támaszkodik), meg kell vizsgálni a Kbt. 71. § (8) bekezdés szerinti hiánypótlási korlátokat.

Jelen esetben a Kbt. 71. § (8) bekezdés a) pontja szerinti alapelvek sérelme nem merül fel, ugyanis az alkalmasság igazolható ajánlattevő, illetve más szervezet által is, fentiek alapján akár új gazdasági szereplő hiánypótlás keretében történő bevonásával.

A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjának sérelme sem jelenthető ki, mivel önmagában az alkalmasságot igazoló személyének a módosítása nem jár a teljes ajánlati ár vagy annak értékelés alá eső részösszege változásával, illetve nem befolyásolja az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet.

A fenti esetekben nincs szükség további felvilágosításkérésre, az alkalmasságot igazoló más szervezet tekintetében azonban természetesen be kell nyújtani a vonatkozó dokumentumokat.

## 8. kérdés

*Ajánlattevő ajánlatában nem jelezte, hogy alvállalkozót kíván bevonni. A szerződés is ennek megfelelően került megkötésre, vagyis az alvállalkozó bevonására nem került sor. Amennyiben a szerződés teljesítése során szükség lesz alvállalkozó bevonására, elegendő-e a szokásos bejelentési és nyilatkoztatási kötelezettség teljesítése a megrendelő felé vagy szükséges alakszerű szerződés módosítás is, tekintettel arra, hogy az eredeti szerződéshez képest módosul a tartalom?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Az, hogy az ajánlattevő az ajánlatában a Kbt. 66. § (6) bekezdése szerint úgy nyilatkozott, hogy nincs a közbeszerzésnek olyan része, mellyel összefüggésben alvállalkozót vesz igénybe, nem akadályozza annak, hogy a szerződés teljesítése során alvállalkozót vegyen igénybe.

Az új alvállalkozó Kbt. 138. § (3) bekezdése szerinti bevonása nem minősül a szerződés módosításának. A szerződés módosítása a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:191. § (1) bekezdése szerint a felek közös megegyezésével történik, míg az új alvállalkozó Kbt. 138. § (3) bekezdése szerinti bevonása az ajánlattevő egyoldalú aktusa alapján történik. Az alvállalkozó bevonása akkor jelentheti mégis a szerződés módosítását, ha például a szerződés részévé tették az alvállalkozói közreműködés területét és a bevonással együtt ez is módosul, vagy akár magát az alvállalkozót nevesítették a szerződésben és

módosul a személye, mivel ilyenkor a felek közös megegyezése az alvállalkozó személyére nézve fennáll, ilyen esetben azonban – szerződés-módosításról lévén szó – a Kbt. 141. §-ának szabályai is alkalmazandóak.

A Kbt. 138. (3) bekezdése értelmében az ajánlatkérő nem korlátozhatja az ajánlattevő jogosultságát alvállalkozó bevonására, csak akkor, ha az eljárás során a 65. § (10) bekezdése szerinti lehetőséggel élt. A nyertes ajánlattevő a szerződés megkötésének időpontjában, majd – a később bevont alvállalkozók tekintetében – a szerződés teljesítésének időtartama alatt köteles előzetesen az ajánlatkérőnek valamennyi olyan alvállalkozót bejelenteni, amely részt vesz a szerződés teljesítésében, és – ha a megelőző közbeszerzési eljárásban az adott alvállalkozót még nem nevezte meg – a bejelentéssel együtt nyilatkozni vagy az érintett alvállalkozó nyilatkozatát benyújtani arról is, hogy az általa igénybe venni kívánt alvállalkozó nem áll a megelőző közbeszerzési eljárásban előírt kizáró okok hatálya alatt.

A Közbeszerzések Tanácsának KÉ. 2017. évi 81. számon, 2017. május 19. napján megjelent, a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatója szerint a Kbt. 139. § (1)-(2) bekezdései kizárólag a nyertes ajánlattevő(k) személyében bekövetkező változást rögzítik, az alvállalkozók, szakember személye a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdése szerint változhatnak.

Egyebekben a Kbt. 138. § (3) bekezdésének első mondata szerint az ajánlatkérő nem korlátozhatja az ajánlattevő jogosultságát alvállalkozó bevonására, csak akkor, ha az eljárás során a 65. § (10) bekezdése szerinti lehetőséggel élt.

Felhívjuk a figyelmet, hogy a Kbt. 65. § (10) bekezdés értelmében építési beruházásra vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés, valamint árubeszerzésre irányuló szerződéssel kapcsolatos beállítási vagy üzembehelyezési művelet esetén az ajánlatkérő előírhatja, hogy bizonyos alapvető fontosságú feladatokat maga az ajánlattevő vagy – közös ajánlattétel esetén – a közös ajánlattevők egyike végezzen el. Ebben az esetben az e feladatokra vonatkozó, a (9) bekezdés szerinti alkalmassági feltételek igazolásához a (7) bekezdéstől eltérően nem támaszkodhat az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező más szervezet kapacitására, és a teljesítés során e feladatokat nem végezheti alvállalkozó. Kiemel-

endő tehát, hogy a Kbt. 65. § (10) bekezdése csak a ténylegesen alapvető fontosságú – az Irányelv 63. cikk (2) bekezdése szerinti szóhasználatnál élve kritikus – feladatokra vonatkozhat, és annak alkalmazása nem vezethet a verseny indokolatlan korlátozásához.

A Kbt. 66. § (6) bekezdése értelmében az ajánlatkérőnek lehetősége van előírni az eljárást megindító felhívásban az alvállalkozó megjelölését, viszont ajánlatkérői előírás hiányában nem kell az alvállalkozói közreműködést – fentiek szerint – megjelölni az ajánlatban, de a Kbt. 138. § (3) bekezdés alapján a szerződéskötéskor a nyertes ajánlattevőnek be kell jelentenie a szerződés teljesítésében részt vevő összes alvállalkozót és nyilatkozni kell tekintetükben a kizáró okokról. A később ismertté váló alvállalkozókat a teljesítés időtartama alatt legkésőbb a teljesítésbe való tényleges bevonásukat közvetlenül megelőzően kell az előbbieknél megfelelően bejelenteni és ezzel egyidejűleg megtenni a kizáró okok hiányáról szóló nyilatkozatot.

Megjegyzendő, hogy az ajánlatban – vagy több szakaszból álló eljárás esetén a részvételi jelentkezésben – be kell nyújtani az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező arra vonatkozó nyilatkozatát, hogy nem vesz igénybe a szerződés teljesítéséhez a 62. §, valamint, ha az adott közbeszerzési eljárásban előírásra került, a 63. § szerinti kizáró okok hatálya alá eső alvállalkozót. A nyilatkozatot akkor is be kell nyújtani, ha az ajánlatkérő az eljárásban nem írta elő a már ismert alvállalkozók megnevezését a Kbt. 67. § (4) bekezdés alapján. A Közbeszerzési Döntőbizottság több határozatában is foglalkozott a nyertes ajánlattevőként szerződők azon kettős kötelezettségével, hogy egyrészt bejelentsék az ajánlatkérő részére az ajánlatban meg nem nevezett, újonnan bevonni kívánt alvállalkozókat, másrészt nyilatkozzanak arról, hogy ezek az újonnan bevonni kívánt alvállalkozók nem állnak kizáró okok hatálya alatt. A Kbt. nem tartalmaz formai előírásokat arról, hogy az alvállalkozók bejelentésének, és a kizáró okokról szóló nyilatkozatnak milyennek kell lennie, a Kbt.-ből megállapíthatónak tűnik, hogy a bejelentésnek és a kizáró okokról szóló nyilatkozatnak írásbelinek, egyértelműnek, haladéktalannak és megfelelően dokumentálnak kell lennie.

Az alvállalkozó kizáró okok hatálya alatt nem állásáról való nyilatkozási kötelezettség az ajánlatban meg nem nevezett alvállalkozó esetében azt jelenti, hogy bár a

kizáró okok hiányára vonatkozó általános jellegű nyilatkozat szerepel az ajánlatban, a teljesítésbe történő bevonásra vonatkozó bejelentéssel együtt a bejelentett konkrét alvállalkozóra vonatkozóan ismét nyilatkozni kell arról is, hogy az igénybe venni kívánt alvállalkozó nem áll a közbeszerzési eljárásban érvényesített kizáró okok hatálya alatt.

## 9. kérdés

*A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mód3. tv.) hatályba lépését megelőzően megkötött keretmegállapodás alapján történő írásbeli konzultáció esetében alkalmazhatóak-e a Kbt. 138. § (1) bekezdésének a Mód3. tv. 48. §-ával módosított rendelkezései?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint a kérdésben ismertetett keretmegállapodás alapján történő írásbeli konzultáció alapján megkötött egyedi szerződés vonatkozásában a Kbt. 138. § (1) bekezdésének a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzés megkezdése időpontjában hatályos rendelkezései az irányadóak.

A Kbt. átmeneti rendelkezéseit rögzítő 197. §-a nem tartalmaz a Kbt. 138. § (1) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos, a Mód3. tv. rendelkezéseit érintő speciális hatályba léptető rendelkezéseket.

A Kbt. 197. § (10) bekezdése szerint a Kbt.-nek a Mód3. tv. által megállapított rendelkezéseit – a (11)-(13) bekezdésben foglaltak kivételével – a Mód3. tv. hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra, valamint a Mód3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra kell alkalmazni. A Kbt. 3. § 23. pontja szerint a közbeszerzés megkezdése 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.

A fentiekre tekintettel a közbeszerzés megkezdése alatt a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárás meg-

kezdését kell érteni, függetlenül attól, hogy az eljárás eredményeként szerződés vagy keretmegállapodás kerül megkötésre.

Ebből fakadóan a Kbt. módosult 138. § (1) bekezdését a 2018. november 29. napjától feladott hirdetménnyel indított közbeszerzési eljárások alapján megkötött keretmegállapodásokra (is) kell alkalmazni.

## 10. kérdés

*Amennyiben egy önkormányzat valamely közintézménye épületének felújítására közbeszerzési eljárást kíván lefolytatni, megfelel-e a Kbt. előírásainak, ha kifejezetten közhasználatú épületen végzett felújítási munkák bemutatását írja elő a referenciaigazolásban?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint közintézmény épületének felújítása esetén főszabály szerint általános épületfelújítási munkák követelhetők meg referenciaként.

Az alkalmassági feltételekre a Kbt. 65. § (3) bekezdés, az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 23. § (1)-(2) bekezdése, valamint a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 21. § (2) bekezdése tartalmaz rendelkezéseket.

Építési beruházás esetén az építmény jellegét tekintve hasonló műszaki tartalmú és használatú létesítményre vonatkozó korábbi építési beruházás megvalósítását a felhívásban előírtakkal műszaki szempontból egyenértékűnek kell tekinteni.

Ebben az esetben az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban meghatározza a bemutatni kért építési tevékenységeknek azokat a mérhető, az adott építészeti munkálatra jellemző mérőszámait, amelyek tekintetében az egyenértékűséget vizsgálni fogja.

Amennyiben az adott közbeszerzés tárgya, annak speciális – elsősorban műszaki – jellemzői indokolják, referenciakövetelményként az általános – adott esetben – építési (felújítási) munkálatokon túl további – műszakilag indokolt – előírások határozhatók meg az



alkalmasság igazolására, azzal, hogy ajánlatkérő – az általa megadott paraméterek mentén – köteles a műszakilag egyenértékű korábbi teljesítést is elfogadni.

Ezt támasztja alá a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárságának Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya által kiadott Minőségellenőrzési Útmutató 3.16.1. pontja, mely szerint a magasépítés esetén a különböző rendeltetésű épületek (pl. iskola, bíróság, kórház) között a kivitelezés szempontjából jellemzően nem indokolt különbséget tenni.

A közhasználatú építmény fogalmát az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2. § 9. pontja adja meg. Ebbe a kategóriába sorolható többek között az alap-, közép-, felsőfokú oktatási, egészségvédelmi, gyógyító, szociális, kulturális, művelődési, sport, pénzügyi, kereskedelmi, biztosítási, szolgáltatási célú építmények mindenki által használható részei.

Minden esetben vizsgálандó, hogy a közhasználatú intézményekhez kapcsolódó felújítási munkálatokat illetően szükséges-e olyan, elsősorban speciális műszaki megoldást, szervezést igénylő építési (felújítási) tevékenység, amely többlettartalmat hordozna egy általános épületfelújítási munkához képest, így általánosságban az a megállapítás tehető, hogy közhasználatú intézmény felújítása esetén is általános épületfelújítási munkák bemutatása írható elő referenciaként.

## 11. kérdés

*A Kbt. 134. § (4) bekezdésének utolsó fordulatóban foglaltakra tekintettel – amely „bármely egyéb célból kikötött biztosítékra” hivatkozik – jól értelmezi-e az ajánlatkérő, hogy a közbeszerzési szerződésekben kikötött biztosítékok köre nem zárt, azaz az ajánlatkérő a Kbt. által nevesített biztosítéki formákon kívül egyéb, például a szerződés késedelmes teljesítésével kapcsolatos igényei tekintetében is köthet ki biztosítékot?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

A közbeszerzési szerződésekben kikötött biztosítékok köre nem zárt. Ezt erősíti meg a Kbt. 134. § (1) bekezdése is, amely szerint a Kbt. 134. § (2)-(8) bekezdéseiben foglalt szabályok nem vonatkoznak a Ptk. Hatodik Könyvének XXVI. fejezetében szabályozott, a szerző-

dést megerősítő biztosítékokra, azaz a foglalóra, a kötbérre és a jogvesztés kikötésére.

A Kbt. 134. §-a a szerződést biztosító mellékkötelezettségekkel kapcsolatban ad a közbeszerzési szerződések-nél, építési és szolgáltatási koncesszióknál érvényesítendő sajátos szabályokat. A szerződés biztosítékairól a Ptk.-ban foglaltaknak megfelelően, azonban kizárólag a Kbt.-ben meghatározott korlátok szerint jogosultak a felek rendelkezni. Álláspontunk szerint az ajánlatkérő a szerződés késedelmes teljesítésével kapcsolatos igényei tekintetében is kiköthet biztosítékot.

## 12. kérdés

*Amennyiben a Kbt. által nevesített biztosítékon kívül egyéb biztosíték is kiköthető, jól értelmezi-e az ajánlatkérő, hogy ezen egyéb célból kikötött biztosítékok tekintetében nem alkalmazandó a Kbt. 134. § (2) és (3) bekezdésében rögzített értékbeli korlát?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint a Kbt. 134. § (2)-(3) bekezdésben nevesített – a teljesítés elmaradásával és a hibás teljesítéssel kapcsolatos – szerződési biztosítékok vonatkozásában áll fenn a – legfeljebb a szerződés szerinti, tartalékkeret és általános forgalmi adó nélkül számított ellenszolgáltatás alapján figyelembe veendő – 5-5%-os korlát.

A szerződéses biztosítékok mértékével kapcsolatos, a Kbt. 134. § (2) és (3) bekezdésében foglalt korlátozás kizárólag a Kbt.-ben meghatározott időpontban az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátandó biztosítékok vonatkozásában értelmezhető, azaz nem terjed ki a teljesítési készséget fokozó, szankciós jellegű biztosítékokra, tipikusan pl. a kötbér egyes változataira.

## 13. kérdés

*Amennyiben a Kbt. által nevesített biztosítékon kívül egyéb biztosíték is kiköthető, jól értelmezi-e az ajánlatkérő, hogy ezeknek a biztosítékoknak az érvényesítésére nem vonatkoznak a Kbt. 135. § (6) bekezdésében foglaltak?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint a Kbt. 135. § (6) bekezdésének hatálya a Kbt. 134. § (1) bekezdése alapján a Ptk.

Hatodik Könyvének XXVI. fejezetében szabályozott, a szerződést megerősítő biztosítékokra is kiterjed.

A Kbt. 134. § (1) bekezdése a Ptk. Hatodik Könyvének XXVI. fejezetében szabályozott, a szerződést megerősítő biztosítékok esetében csak a Kbt. 134. § (2)-(8) bekezdés rendelkezéseinek alkalmazását zárja ki. A beszámítási szabályok álláspontunk szerint valamennyi, közbeszerzési szerződéseknél alkalmazható biztosíték érvényesítése tekintetében irányadóak. A beszámítás lehetőségének korlátozása ugyanis általában nem csak a biztosítékok, hanem bármely, a közbeszerzési szerződés alapján fennálló követelés kapcsán alkalmazandó szabály.

#### 14. kérdés

*A Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok fennállásának feltétele a súlyos szerződésszegés és az annak alapján alkalmazott szankció, azaz a szerződésszegés ajánlattevő általi elismerése vagy nem vitatása nem feltétele a tárgyi kizáró ok fennállásának?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok – függetlenül a szerződésszegés vitatásától – fennáll, ha a gazdasági szereplő súlyos szerződésszegést követett el és ez a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontjában szereplő jogkövetkezményhez, szankcióhoz vezetett. Azaz a tárgyi kizáró ok fennállásának nem feltétele a szerződésszegés ajánlattevő általi elismerése.

A 2014/24/EU irányelv 57. cikk (4) bekezdés g) pontja akként rendelkezik, hogy az ajánlatkérő szerv kizárhat gazdasági szereplőt a közbeszerzési eljárásban való részvételtől, illetve a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő szervet a gazdasági szereplő kizárására, ha a gazdasági szereplő részéről jelentős mértékű vagy tartós meg nem felelés volt tapasztalható valamely korábbi közbeszerzési szerződésből vagy egy ajánlatkérő szervvel kötött korábbi szerződésből vagy korábbi koncessziós szerződésből eredő lényeges követelmény teljesítésében és ez az említett korábbi szerződés lejárat előtti megszüntetéséhez, kártérítési követeléshez vagy egyéb hasonló szankciókhoz vezetett.

Fentieknek megfelelően a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerint az ajánlatkérő az eljárást megindító felhí-

vásban előírhatja, hogy az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, illetve nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki korábbi közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás alapján vállalt szerződéses kötelezettségét az elmúlt három évben súlyosan megszegte és ez az említett korábbi szerződés felmondásához vagy elálláshoz, kártérítés követeléséhez vagy a szerződés alapján alkalmazható egyéb szankció érvényesítéséhez vezetett, vagy ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél olyan magatartása, amelyért felelős részben vagy egészben a szerződés lehetetlenülését okozta.

Az ajánlatkérő köteles a Közbeszerzési Hatóságnak bejelenteni, ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél szerződéses kötelezettségét súlyosan megszegte és ez a szerződés felmondásához vagy elálláshoz, kártérítés követeléséhez vagy a szerződés alapján alkalmazható egyéb jogkövetkezmény érvényesítéséhez vezetett, valamint ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél olyan magatartásával, amelyért felelős, részben vagy egészben a szerződés lehetetlenülését okozta. A bejelentésnek tartalmaznia kell a szerződésszegés leírását, az annak alapján alkalmazott jogkövetkezményt, valamint azon dokumentumokat, amelyek alapján megállapítható, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél a szerződésszegést nem vitatta, vagy, hogy sor került-e a szerződésszegés vonatkozásában perindításra. Perindítás esetén az ajánlatkérő köteles a Közbeszerzési Hatóságnak megküldeni a pert lezáró jogerős határozatot [Kbt. 142. § (5) bekezdés]. Megjegyzendő, ajánlatkérő Kbt. 142. § (5) bekezdés szerinti bejelentési kötelezettségét nem érinti, ha a gazdasági szereplő vitatja ugyan a szerződésszegést, de nem indít peres eljárást, ajánlatkérőnek e bejelentést mindig meg kell tennie, ha úgy ítéli meg, hogy a gazdasági szereplő szerződésszegése súlyos volt és ez a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti jogkövetkezményekhez, szankcióhoz vezetett.

A Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pont szerinti kizáró ok fennállásának feltétele a súlyos szerződésszegés elkövetése és a tárgyi kizáró okban szereplő jogkövetkezmény, szankció alkalmazása e súlyos szerződésszegés következtében.

A szerződésszegés nem vitatása/vitatása peres eljárás keretében a Kbt. 187. § (2) bekezdés a) pont ae) alpont szerinti nyilvántartás-vezetés szempontjából relevanci-

ával bír, az említett nyilvántartásban ugyanis feltűntetésre kerül, ha a szerződéses kötelezettség megszegését jogerős bírósági határozat megállapította. Megjegyzendő, ettől függetlenül – tekintettel arra, hogy a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pont nem rögzíti kifejezetten a tárgyi kizáró ok fennállását és így időtartamát illetően a szerződésszegés miatti bírósági eljárás esetét – a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontjában szereplő 3 év peres eljárás esetén is a szankció, jogkövetkezmény alkalmazásától számítandó.

Meg kell azonban jegyezni, hogy az említett kizáró ok alkalmazásának jogszerűségét egy esetleges jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérőnek kell tudnia bizonyítani. Az erre vonatkozó döntőbizottsági gyakorlat szerint pedig mindig az adott eset körülményei szerint kell megítélni, hogy mi jelent megfelelő alátámasztást a kizáráshoz. Abban az esetben, ha a szerződésszegés tárgyában polgári per van folyamatban, a kizáró ok jogszerű alkalmazásának alátámasztására a szerződésszegés tárgyában született jogerős bírósági döntés fogadható el (D.112/30/2018).

## 15. kérdés

*A Közbeszerzési Hatóságnak a Kbt. 187. § (2) bekezdés ae) pont szerinti nyilvántartásában szereplés hiányában van mód öntisztázásra?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pont szerinti kizáró ok fennállása ellenére az ajánlattevő igazolhatja a megbízhatóságát akkor is, ha nem szerepel a Közbeszerzési Hatóság tárgyi nyilvántartásában.

A Kbt. 64. § (1) bekezdés szerint a 62. § (1) bekezdés b) és f) pontjában említett kizáró okok kivételével bármely egyéb kizáró ok fennállása ellenére az ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó vagy alkalmasság igazolásában részt vevő gazdasági szereplő nem zárható ki a közbeszerzési eljárásból, amennyiben a Közbeszerzési Hatóság a 188. § (4) bekezdése szerinti véglegessé vált határozata, vagy annak megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság 188. § (5) bekezdése szerinti jogerős határozata kimondta, hogy az érintett gazdasági szereplő az ajánlat vagy részvételi jelentkezés benyújtását megelőzően olyan intézke-

déseket hozott, amelyek a kizáró ok fennállásának ellenére kellőképpen igazolják a megbízhatóságát.

Tekintettel arra, hogy a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pont szerinti kizáró ok a Közbeszerzési Hatóság vonatkozó nyilvántartásában való szereplés hiányában is fennállhat és a Kbt. 64. § (1) bekezdés nem zárja ki az öntisztázás lehetőségét e kizáró ok kapcsán, az ajánlattevő a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pont szerinti kizáró ok fennállása ellenére is igazolhatja megbízhatóságát.

## 16. kérdés

*Amennyiben egy önkormányzati ajánlatkérő esetében a közbeszerzési eljárások indításáról és azok eredményéről szóló döntés meghozatala a Képviselő-testület, vagy annak egy bizottsága hatáskörébe tartozik, közbeszerzési tárgyú előterjesztéseket a testületi szervek minden esetben zárt ülésen kell-e tárgyalnia?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő önkormányzat akkor jár el megfelelően, ha az eljárást megindító felhívás feltételrendszerének testületi tárgyalása, illetve az eljárást lezáró döntési javaslatok testületi tárgyalása során – a megfelelő indokolás mellett – zárt ülést tart. Ez ugyanakkor nem érinti a Kbt.-ben előírt adatok nyilvánosságára és a meghozott döntések közlésére vonatkozó rendelkezések érvényesülését, amit az ajánlatkérőnek természetesen biztosítani kell.

A Kbt. 27. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő kötelessége akként meghatározni a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyek, szervezetek felelősségi körét, hogy a Kbt. alapelveinek érvényesülését, így többek között a verseny tisztaságát, a gazdasági szereplőkkel szembeni egyenlő bánásmódot, valamint a hatékony és felelős közpénzfelhasználás elvét biztosítsa. A döntéshozatali rend és a felelősségi körök meghatározása kapcsán az ajánlatkérőnek biztosítania kell, hogy az eljárás előkészítése és lefolytatása során elkerülje a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását. Ezt a célt szolgálják többek között a Kbt.-nek az összeférhetlenségre vonatkozó szabályai, az eljárásba,

illetve annak előkészítésébe bevont személyek által aláírt titoktartási nyilatkozat, az ajánlatkérő intézkedési kötelezettsége a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek észlelése esetén.

Ezen követelmények megfelelő érvényesülését biztosítja az önkormányzati ajánlatkérők testületi döntéshozatala esetén a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 46. § (2) bekezdésének rendelkezése, miszerint „a képviselő-testület zárt ülést rendelhet el a vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené”.

Az ajánlatkérőnek ugyanis alapvető érdeke a felelős és hatékony közpénzfelhasználás, az eljárás eredményeként létrejövő szerződés minél kedvezőbb feltételek szerinti megkötése. Álláspontunk szerint az ajánlatkérő önkormányzat akkor jár el megfelelően, ha az eljárást megindító felhívás feltétel-rendszerének testületi tárgyalása, illetve az eljárást lezáró döntési javaslatok testületi tárgyalása során – a megfelelő indokolás mellett – zárt ülést tart. Ez ugyanakkor nem érinti a Kbt.-ben előírt adatok nyilvánosságára és a meghozott döntések közzétételére vonatkozó rendelkezések érvényesülését, amit az ajánlatkérőnek természetesen biztosítani kell.

Összeállította:

**Dr. Bodnár Enikő**

*jogi tanácsadó*

Közbeszerzési Hatóság

Közszolgálati és Támogató Főosztály

# JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

## D.15/17/2019. számú határozat

**A határozattal érintett tárgyak:** A kérelmező a jogorvoslati kérelmében az eljárást lezáró döntés jogszerűségét vitatta, a tudomásszerzése e konkrét döntéshez köthető. A megajánlott termék műszaki leírásnak való megfeleléségének (egyenértékűségének) vizsgálati szempontjai.

### Tényállás

Az ajánlatkérő (kórház) 2018. július 20. napján adta fel a hirdetményét, mellyel a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított gőz sterilizálású dializátorok és gamma irradiációjú dializátorok áruk beszerzésére.

A közbeszerzés több részből állt. A jogorvoslat szempontjából releváns 3. rész tekintetében a felhívás II.2.4) pontja tartalmazta a közbeszerzés ismertetését. Az ajánlatkérő közölte, hogy a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X.30) Korm. rendelet (továbbiakban: 321/2015.(X.30) Korm. rendelet) 46. § (3) bekezdésében írtakra tekintettel a közbeszerzés tárgyának egyértelmű megjelölése érdekében kizárólag azzal a céllal hivatkozik meghatározott gyártmányú termékekre, hogy a szerződés tárgya kellő pontossággal és érthetően kerüljön leírásra.

A felhívás III.1.3) Műszaki, illetve szakmai alkalmasság 2) Az alkalmasság igazolása pontja az alábbiakat tartalmazta:

- b) Ajánlattevőnek a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerint ajánlatkérői felhívásra csatolni kell a 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdésének i) pontja alapján a megajánlott dializátor vonatkozásában az orvostechikai eszközökről szóló 16/2012. (II.16.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdése szerinti CE megfeleléség értékelési tanúsítványt.

Az alkalmasság igazolása tekintetében irányadóak a Kbt. 65. § (6)-(7) és (9) és (11) bekezdései, a

321/2015.(X.30.) Korm. rendelet 24. § (1) bekezdése és a 424/2017. (XII.19.) Korm. rendelet 12. § (2) bekezdése is.

Az alkalmasság minimumkövetelményei:

- b) Alkalmatlan az ajánlattevő, ha a megajánlott dializátor nem rendelkezik az orvostechikai eszközökről szóló 16/2012. (II.16.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdése szerinti CE megfeleléség értékelési tanúsítvánnyal.

A felhívás VI.3.) További információk pontja az alábbi előírást is tartalmazta:

Részletes szakmai ajánlat tartalmazza:

1. Az ajánlattevőnek az ajánlatban meg kell jelölnie valamennyi megajánlott rész vonatkozásában a megajánlott termék gyártóját és típusszámát.
2. Az ajánlattevőnek az ajánlatához csatolnia kell továbbá a megajánlott termékek vonatkozásában a 16/2012. (II. 16.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdésében előírt gyártói megfeleléségi nyilatkozatot.
3. Ajánlattevő a szakmai ajánlatához csatolja a megajánlott dializátorok termékleírását, melyből a specifikációban (műszaki leírásban) megadott paramétereknek, tulajdonságoknak megállapíthatóknak kell lenniük.
4. Részletes árajánlatot.

A Közbeszerzési Műszaki leírás II. Műszaki követelmények a dializátorok vonatkozásában pontja az alábbi releváns követelményeket tartalmazta:

« Dializátorok III:

Sterilizálási mód:

etilén oxid (ETO) nem megfelelő

gamma irradiáció: megfelelő

Standard in vitro körülmények (EN 1283, ISO 8637) között, 37°C, 300 ml/perces véráramlás (QB) és 500 ml/perces dializáló folyadék áramlás (QD) esetén az alább megjelölt felület mellett az elvárt clearance legalább annyi vagy nagyobb legyen, mint a feltüntetett érték:

Megnevezés	Felület (m2)	Membrán	Mennyiség db	UF képesség	Sterilizálási mód	urea clearance (ml/perc)	B12 vitamin clearance (ml/perc)
Asahi Leoced 21 N	2,1	polysulfone	1000	low flux	gamma	263	133

Nyertes ajánlattevő feladata a fent megadott mennyiségű gamma irradiációjú dializátorok szállítása. »

Az ajánlattételi határidőig a 3. rész vonatkozásában ajánlatot nyújtott be a kérelmező, valamint a jelen ismertetés szerint H Kft.

A H Kft. ajánlatának részletes árajánlat része az alábbi információkat tartalmazta:

Megnevezés	felület (m2)	Membrán típus	UF-képesség
Elisio 21H	2,1	Polynephron	high flux

A H Kft. ajánlatának részletes szakmai ajánlat része az alábbi adatokat rögzítette:

#### NIPRO ELISIO 210H

Tényleges membrán felület (m2)	2,1
Priming Térfogat (ml)	130
Tényleges hossz (mm)	290
Belső átmérő (µm)	200
Membrán vastagság (µm)	40
Maximum TMP (mmHg)	500
Membrán:	Polynephron
Sterilizálási mód:	Száraz Gamma

Az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást küldött a H Kft. részére, melyben felhívta a felhívás VI.3.) pontjára figyelemmel, hogy csatolja a megajánlott termékek vonatkozásában a 16/2012. (II.16.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdése szerinti gyártói megfeleléségi nyilatkozatot.

A H Kft. hiánypótlás keretében benyújtott angol nyelvű, majd újabb hiánypótlás körében benyújtott felelős fordítás szerinti megfeleléségi nyilatkozata releváns része szerint:

„EC tanúsítvány száma, érvényessége: G1 13 01 80998 002 érvényes 2018.03.17.”

Az ajánlatkérő felkérte a 3. rész tekintetében a H Kft.-t, hogy a kizáró okok és alkalmassági követelmények meglétét igazolja.

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, melyben feltételezte, hogy a H Kft. által megajánlott dializátorok nem felelnek meg a műszaki leírásnak.

Az ajánlatkérő a Kbt. 80. § (4) bekezdése alapján hiánypótlási felhívást bocsátott ki a H Kft. részére, melyben előírta, hogy a megajánlott termék tekintetében csatoljon olyan termékleírást, melyben a megajánlott dializátor vonatkozásában annak műszaki leírásában előírt paramétereit igazolja.

A H Kft. benyújtotta a hiánypótlását.

Az ajánlatkérő elutasította a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmét.

Az ajánlatkérő újabb hiánypótlási felhívást bocsátott ki a H Kft. részére, melyben előírta, hogy hiánypótlás keretében ajánlattevő csatoljon olyan tartalmú CE megfeleléségi értékelési tanúsítványt, amely igazolja a felhívásban előírtaknak megfelelően, hogy az ajánlattevő megfelel a felhívás III.1.3) b) pontjában előírt alkalmassági követelménynek és amely olvasható.

A H Kft. megküldött hiánypótlásában csatolta az EC tanúsítványt angol nyelven. A tanúsítvány 2023. március 17. napjáig érvényes.

Az ajánlatkérő az eljárás eredményéről szóló összegzését 2019. január 2-én küldte meg az ajánlattevőknek. A 3. részben a H Kft. ajánlatát érvénytelenné nyilvánította.

A H Kft. előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő az ajánlata érvénytelenségével kapcsolatosan, mellyel összefüggésben az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást küldött a H Kft. részére.

A H Kft. megküldte a 2018. december 6. napi EC tanúsítvány felelős fordítását.

Az ajánlatkérő helyt adott az előzetes vitarendezési kérelemnek, mely alapján 2019. január 17-én az ajánlatkérő megküldte a módosított összegeztést, mely szerint mindkét ajánlattevő ajánlata érvényes lett, nyertes ajánlattevőként a H Kft.-t hirdette ki.

## A kérelmező jogorvoslati kérelme

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében három kérelmi elemet terjesztett elő, melyekben a nyertes ajánlattevőként kihirdetett H Kft. ajánlatának az érvénytelenségére hivatkozott az előírt alkalmassági feltételnek, illetve a műszaki leírásnak való nem megfelelés miatt.

## Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő az észrevételében kérte a második kérelmi elem tekintetében elkészttség miatt az eljárás megszüntetését, érdemi nyilatkozatában a kérelem elutasítását indítványozta alaptalanság miatt.

## A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem alaptalan.

A határozat indokolása a következőket tartalmazta:

A Döntőbizottság megállapította, hogy tárgyi közbeszerzési eljárás 2018. július 20. napján kezdődött, így az ezen a napon hatályos Kbt. rendelkezései alapján hozta meg a döntését.

Elsődlegesen az ajánlatkérő elkészttségi kifogása nyomán abban kellett a Döntőbizottságnak állást foglalnia, hogy a kérelmi elemek érdemi vizsgálatának eljárásjogi akadálya fennáll-e.

A Kbt. releváns rendelkezései szerint:

Kbt. 148. § (1) A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul. Az eljárás megindítására irányuló kérelem és a hivatalbóli eljárást kezdeményező irat kizárólag írásban - a 145. § (1a) bekezdés a) pontjában foglaltak szerint -, a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt terjeszthető elő.

(2) Kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe

ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. Az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának, valamint a 113. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatás jogsértő volta miatt kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdek-képviselői szervezet is. (E bekezdésben foglaltak a továbbiakban együtt: kérelmező.)

(3) A kérelem - a (4)-(5) bekezdés szerinti eltéréssel - a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított tizenöt napon belül, a közbeszerzési eljárást lezáró jogsértő döntés esetében pedig a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított tíz napon belül nyújtható be. A jogsértés megtörténtétől számított kilencven napon túl kérelmet előterjeszteni nem lehet.

A kérelmező jogorvoslati kérelmet az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésével szemben terjesztett elő, mert álláspontja szerint az több okból is jogsértő volt. Ez azért releváns ténymegállapítás, mert az eljárást lezáró döntés meghozatala azon ajánlatkérői magatartás, melyet sérelmezett a kérelmező. E körben nincs jelentősége annak, hogy korábban, feltételezésekre alapítottn a kérelmező már állította előzetes vitarendezés körében, hogy a H Kft. ajánlata érvénytelen, hisz végső soron nem az ajánlattétel a jogsértő, hanem - a kérelmező hivatkozása szerint - az, hogy egy érvénytelen ajánlatot érvényesnek minősített az ajánlatkérő. A Döntőbizottság álláspontja szerint fogalmilag kizárt az, hogy az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésével okozott jogsértés tudomásszerzésének időpontja korábbi legyen, mint a döntése meghozatala. A tudomásszerzés a konkrét döntéshez köthető. Fentiek alapján megállapítható, hogy a jogorvoslati kérelem mindhárom eleme határidőben került előterjesztésre, s a jogorvoslati kérelem érdemi vizsgálatának eljárásjogi akadálya nem volt.

Az ügy érdeme szempontjából leglényegesebb jogszabályok az alábbiak:

Kbt. 3. § E törvény alkalmazásában:

30. műszaki egyenértékűség: létesítmény, termék vagy szolgáltatás olyan meghatározó műszaki paramétere, amely mérhető, és amelynek előírt mérőszámát több létesítmény, termék vagy szolgáltatás is teljesítheti;

Kbt. 58. § (1) Az ajánlatkérő köteles megadni a közbeszerzés tárgyát és mennyiségét - adott esetben opcionális rész megadásával - az eljárást megindító

felhívásban, valamint előzetes tájékoztatóval meghirdetett eljárás esetén az előzetes tájékoztatóban is.

(2) Az ajánlatkérő köteles megadni az eljárást megindító felhívásban vagy a további közbeszerzési dokumentumokban a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást. A műszaki leírás azoknak az előírásoknak az összessége, amelyek meghatározzák azokat a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, amelyek alapján a közbeszerzés tárgya olyan módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. (...)

(3) A műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során.

A 321/2015.(X.30) Korm. rendelet.

46. § (2) A műszaki leírás tartalmazhatja különösen a környezetre és éghajlatra gyakorolt hatások szintjét, a valamennyi követelménynek - így különösen a fogyasztó emberek számára a szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés szempontjának - megfelelő kialakításra, a teljesítményre, a biztonságra, és méretekre vonatkozó jellemzők meghatározását, ideértve a közbeszerzés tárgyára alkalmazandó, a terminológiára, a jelekre, a vizsgálatra és vizsgálati módszerekre, a csomagolásra, a jelölésre, a címkézésre, a használati utasításra, az áru, szolgáltatás vagy építmény teljes életciklusának egyes szakaszaiban alkalmazott gyártási folyamatokra és módszerekre vonatkozó követelményeket.

(2) A közbeszerzési műszaki leírást - az Európai Unió jogával összeegyeztethető kötelező műszaki szabályok sérelme nélkül - az ajánlatkérő választása szerint a következő módok valamelyikén kell meghatározni:

- a) teljesítmény-, illetve funkcionális követelmények megadásával, ideértve a környezetvédelmi jellemzőket is,
- b) építési beruházási munkák tervezése, számítása és kivitelezése, valamint a termék alkalmazása tekintetében az európai szabványokat, európai műszaki engedélyt, közös műszaki előírásokat, nemzetközi szabványokat, az európai szabványügyi szervezetek által létrehozott egyéb műszaki ajánlásokat átültető nemzeti szabványokra, vagy ezek

hiányában nemzeti szabványokra, nemzeti műszaki engedélyre, illetve nemzeti műszaki előírásokra történő hivatkozással; vagy

- c) az a) pont szerinti követelmények alapján, az e követelményeknek való megfelelés véelmét biztosító, a b) pontban meghatározottakra történő hivatkozással; vagy
- d) egyes jellemzők tekintetében a b) pontban meghatározottakra, más jellemzők tekintetében pedig az a) pontban meghatározott követelményekre történő hivatkozással.

(3) A szerződés tárgya által indokolt vagy jogszabályban meghatározott esetek kivételével a műszaki leírás nem hivatkozhat meghatározott gyártmányú vagy eredetű dologra, illetve konkrét eljárásra, amely egy adott gazdasági szereplő termékeit vagy az általa nyújtott szolgáltatásokat jellemzi, vagy védjegyre, szabadalomra, tevékenységre, személyre, típusra vagy adott származásra vagy gyártási folyamatra, ha az egyes gazdasági szereplők vagy termékek előnyben részesítéséhez vagy kizorításához vezetne. Az ilyen hivatkozás csak kivételes esetekben engedhető meg, ha nem lehetséges a szerződés tárgyának (2) bekezdés szerinti, kellően pontos és érthető leírása. Az ilyen megnevezés mellett a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést kell szerepeltetni.

(4) A (2) bekezdés a) pontjára való hivatkozás esetén a követelményeket úgy kell meghatározni, hogy ezek kellően pontosak legyenek ahhoz, hogy lehetővé tegyék az ajánlattevők számára a szerződés tárgyának megállapítását, az ajánlatkérők számára pedig a szerződés odaítélését. Az említett pontra való hivatkozás esetén nem nyilvánítható érvénytelennek az ajánlat, amely megfelel valamely európai szabványt, európai műszaki engedélyt, közös műszaki előírásokat, nemzetközi szabványokat vagy valamely európai szabványügyi szervezet által létrehozott egyéb műszaki ajánlásokat átültető nemzeti szabványnak, ha ezek a leírások az ajánlatkérő által megállapított teljesítményre, illetve funkcionális követelményekre vonatkoznak. Az ajánlattevő ajánlatában megfelelő módon, bármely megfelelő eszközzel köteles bizonyítani, hogy a szabványnak megfelelő termék, szolgáltatás vagy építési beruházás megfelel az ajánlatkérő által meghatározott teljesítmény-, illetve funkcionális követelményeknek.



Az első kérelmi elem tekintetében a jogorvoslati kérelem alaptalan. A H Kft. hiánypótlás keretében megküldött EC tanúsítványa 2023. március 17. napjáig érvényes. Így az ajánlatkérő jogszerűen állapította meg, hogy a H Kft. a hivatkozott alkalmassági követelménynek megfelel. A kérelmező által a jogorvoslati eljárás során előadott azon hivatkozásának érdemi vizsgálatát, mely szerint az iratbetekintés során más tanúsítvány került bemutatásra, a Döntőbizottság mellőzte, hisz a jogorvoslati kérelme érdeme szempontjából relevanciával nem rendelkezett.

A jogorvoslati kérelem második eleme tekintetében abban kellett a Döntőbizottságnak állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. érvénytelenségre vonatkozó szabályozását akkor, mikor a H Kft. által megajánlott dializátor eltérő membrán típusa miatt az ajánlat érvényessége mellett döntött. A jogorvoslati kérelem vizsgálatának alapkérdése, hogy a Döntőbizottság megvizsgálja, hogy mi a beszerzés tárgya. A beszerzés tárgyának meghatározásában az ajánlatkérőnek – a beszerzési igény meghatározásának szabadságából következően – döntési szabadsága van. A beszerzés tárgyának meghatározását követően, ehhez képest kell a Kbt. előírásainak megfelelően azt kategorizálnia és a beszerzési tárgyra vonatkozó előírások betartása mellett a kiírás feltételeit meghatároznia (Kfv.11.37.054/2013/4.). A felül nem vizsgálható beszerzési igénnyel elválaszthatatlan kapcsolatban áll a közbeszerzés tárgya, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérőnek a beszerzési igényének megfelelően kell a felhívásban meghatározni a beszerzés tárgyát. A közbeszerzés tárgya, mint az ajánlatkérő beszerzési igényét leíró komplexitás az egyes tételekhez szabályozottan más-más tartalmat hordoz. A közbeszerzés tárgyának legrészletesebb leírását a műszaki leírás tartalmazza, mely törvényi meghatározás szerint is azon előírások összessége, melyek meghatározzák a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, mely alapján a tárgy oly módon írható le, mely megfelel az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. A rendeltetés azon funkció, mely kielégítésére merült fel a beszerzési igény. A műszaki leírás ennek megfelelően a közbeszerzés tárgyának egy részletező leírása.

Mindez azért releváns kérdés, mert annak eldöntéséhez, hogy az ajánlattevők által megajánlott termékek megfelelnek-e a beszerzési igénynek, azt kell megvizsgálni,

hogy a műszaki leírásban meghatározott feltételeknek megfelel-e a megajánlott dializátor. Az ajánlatkérői kööttségből következik ugyanakkor az is, hogy a műszaki leírásban meghatározott feltételekhez az ajánlatkérő is kötve van, így utólag az ott meghatározott feltételektől nem térhet el. Jelen tényállási helyzetben az ajánlatkérő a 321/2015.(X.30) Korm. rendelet 46. § (3) bekezdésének megtartásával meghatározott gyártmányú dializátort adott meg (Asahi Leocceed 21 N), mely tekintetében meghatározott néhány követelményt is. Ezen követelmények a felület, membrán típus, UF képesség, sterilizálási mód, illetve az elvárt clearance értékek. A műszaki leírás szöveges része meghatározta, hogy a gamma irradiációjú dializátorok vonatkozásában a megjelölt felület mellett mi az elvárt clearance. A közbeszerzési dokumentumok, valamint az ajánlatkérő jogorvoslati eljárás során tett beszerzési igényére vonatkozó nyilatkozatai figyelembevételével, a Döntőbizottság akként értelmezte, hogy a műszaki leírásban ez az a teljesítmény követelmény, mely meghatározza, hogy a megajánlott termék a műszaki leírásban foglalt feltételeknek megfelel-e vagy sem. Ennek megfelelően ez az az egyenértékűségi követelmény, figyelembe véve a Kbt. műszaki egyenértékűség fogalmát is, mely szempontból vizsgálható, hogy a membrán típusára meghatározott műszaki követelmény teljesíti-e a műszaki leírást.

Ebből kifolyólag a kérelmező szerves kémiai szempontú, valamint eltérő kémiai szerkezetre stb. épülő jogorvoslati érvelése alaptalan, hisz a műszaki leírás szempontjából döntő műszaki egyenértékűség tekintetében az elvárt clearance érték a meghatározó mérhető műszaki paraméter (mint teljesítményadat). E tekintetben pedig a megajánlott termék a műszaki leírásban meghatározottakkal egyenértékűnek minősül.

Fentiek alapján a Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem második elemét is elutasította.

A jogorvoslati kérelem harmadik eleme tekintetében a második kérelmi elem vonatkozásában a műszaki leírásra, és a műszaki egyenértékűségre vonatkozó érvelést ezen kérelmi elemnél is irányadónak tekintette a Döntőbizottság.

A Döntőbizottság álláspontja szerint a „high-flux” UF szűrőképesség hatékonyabb, erősebb szűrőképességgel bír, ami értelemszerűen teljesíti és meg is haladja a műszaki követelmények között szereplő clearance

értéket, így ennek megfelelően az egyenértékűség fennáll. Ennek megfelelően az ajánlatkérő jogszerűen döntött az ajánlat érvényességéről, s a megajánlott termék a műszaki leírásban meghatározott követelményeknek megfelel.

Fentiek alapján a Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem harmadik elemét is elutasította.

## D.20/9/2019. számú határozat

**A határozattal érintett tárgyak: Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elem - az ajánlati ár - tartalmát megalapozó adat vonatkozásában kért indokolást a kérelmezőtől. Az ajánlattevő a Kbt. 72. § (3) bekezdésében rögzített indokolásadási kötelezettségének nem tett eleget, az ajánlata érvénytelen. A Kbt. 71. § (5) bekezdésében foglalt törvényi feltételek nem álltak fenn, hiánypótlásra vagy felvilágosítás nyújtására határidő nem volt folyamatban, így az ajánlattevő számára nem nyílt meg a lehetőség az önkéntes hiánypótlásra.**

### Tényállás

Az ajánlatkérő (helyi önkormányzat) 2018. november 12-én a Kbt. Harmadik Rész 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti közbeszerzési eljárást indított építési beruházás tárgyában.

A felhívás tartalmazta a közbeszerzés rövid ismertetését, a közbeszerzés mennyiségét, az értékelési szempontokat.

A felhívás szerint a szerződés időtartama hónapban: 18.

A III. pont tartalmazta a kizáró okokat és az alkalmassági feltételeket.

A felhívás szerint az ajánlattételi határidő: 2018. december 17. 10:00 óra.

A közbeszerzési dokumentumok az általános követelményeket, az iratmintákat, a műszaki leírást, az árszatlan költségvetést, a szerződéstervezetet tartalmazták.

A közbeszerzési dokumentumok releváns részei:

## II. Részletes ajánlati kiírás

### 4. Az ajánlat részei

Az ajánlattevőnek a kereskedelmi ajánlatában meg kell adnia az ÁFA nélküli ajánlati egységárat, az ÁFA értéket, valamint a bruttó ajánlati egységárat. Ajánlattevő köteles a vállalkozói díjat egyösszegben, nettó módon számítottan, forintban, egész számra kerekítve megadni. Ettől eltérő módon benyújtott ajánlat érvénytelen.

6.8. A nettó egyösszegű ajánlati árnak a nyertes ajánlattevő által jelen szerződés alapján teljesítendő valamennyi feladat ellenértékét tartalmaznia kell.

6.20. Vállalkozó köteles a munka megvalósítására vonatkozó térbeli és időbeli organizációs tervet és a munkák előrehaladásának ellenőrzését lehetővé tevő részletes kivitelezési ütemtervet készíteni és azokat a Műszaki Ellenőr általi jóváhagyást követően Megrendelő részére elektronikus és papír alapon átadni legkésőbb a Szerződés hatálybalépését követő 8 napon belül. Időbeli organizációt sávos ütemtervben kell rögzíteni, főbb munkanemeket külön sorban kell szerepeltetni (minimum 50 sor) és a heti bontásban kell megadni. Az ütemtervnek tartalmaznia kell az 50% és 100%-os készültségi szint határnapját és a műszaki átadás-átvételi eljárásra tervezett intervallumot is.

A közbeszerzési dokumentumokban az V. Átalányáras vállalkozási szerződéstervezet releváns részei:

### 1. A SZERZŐDÉS TÁRGYA

1.4. A Szerződés kiterjed azokra a munkafolyamatokra is, amelyek a Szerződésben, illetve a közbeszerzési dokumentumokban külön nincsenek nevesítve, de a Szerződés tárgyában megnevezett munkák megvalósításához, továbbá a Létesítmény szerződésszerű kivitelezéséhez és rendeltetésszerű használatához szükség-szerűen hozzátartoznak. Ezen munkák nem minősülnek pótmunkának.

1.5. Vállalkozó jelen szerződés aláírásával akként nyilatkozik, hogy a Szerződés elválaszthatatlan részét képező közbeszerzési dokumentumokat és a Megrendelő által a rendelkezésére bocsátott egyéb dokumentumokat, mint szakvállalat saját felelősségére - összhangban a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:252. § (3) bekezdésében foglaltakkal - ellenőrizte, az azokban foglalt tényeket,

előírásokat ismeri. Vállalkozó a közbeszerzési dokumentumok V. és VI. fejezetei szerint meghatározott, ajánlatában foglalt munkák nettó ellenértékét (a továbbiakban: Egyösszegű Ajánlati Ár) ezen információk figyelembevételével, kellően nagy szakmai tapasztalatára alapozva és a kivitelezési helyszín körülményeinek ismeretében állapította meg. Vállalkozó a Létesítmény funkciójának, céljának megfelelő és rendeltetésszerű használatához, a teljes körű, az előírt minőségi követelményeknek megfelelő minőségű megvalósításához, zavartalanul használható állapotához szükséges kivitelezési munkákat kalkulálni tudta.

1.6. Vállalkozó kijelenti, hogy vállalása a tárgyban meghatározott feladatokra vonatkozóan teljes körű és tartalmaz minden olyan munkát, mely a tárgyban szereplő feladatok megvalósításához és a Létesítménynek e Szerződésben meghatározott műszaki tartalommal történő hiánytalan kivitelezéséhez szükséges.

## 2. A SZERZŐDÉS ÖSSZEGE

2.1. A vállalkozói díj tartalmazza az 1. pontban szereplő munkáknak a teljes műszaki tartalomra vonatkozó ellenértékét a jelen szerződésben meghatározott átadási határidőre:

	- Ft	vállalkozói díj
+1.25%	- Ft	tartalékkeret
<hr/>		
+27%	- Ft	ÁFA
Összesen:	- Ft	
azaz		forint.

Abban az esetben, ha tartalékkeret összege nem, vagy nem teljes körűen kerül felhasználásra, akkor a fennmaradó összeggel - tételes elszámolás után - a szerződés összege csökken. A tartalékkereten kívüli műszaki tartalom ellenértéke átalányárként érvényesíthető.

2.2. Vállalkozó a 2.1. pontban meghatározott vállalkozási díjon és tartalékkereten kívül többletköltséget nem érvényesíthet.

## 4. PÉNZÜGYI ELSZÁMOLÁS

4.2. A vállalkozói díj - mint Egyösszegű Ajánlati ár - átalánydíj, tartalmazza a Szerződés szerint elvégzendő munkák teljes költségét és magában foglalja a műszaki tartalom által előírt minőségben történő

megvalósításához szükséges összes, a költségvetésben külön meg nem jelölt egyéb járulékos költségeket, így különösen, de nem kizárólagosan:

- a helyszíni adottságok és körülmények miatti többletköltségeket,
- a kivitelezéshez szükséges - a Megrendelő által nem biztosított - hatósági és egyéb kiviteli, vám és export engedélyek megszerzésével járó engedélyekkel, hozzájárulásokkal (pld. forgalomterelési, útvonal, munkakezdési stb.) kapcsolatos költségeket,
- az egyéb, itt fel nem sorolt, de a megvalósításhoz és a szerződés szerinti teljesítéséhez szükséges valamennyi további járulékos költségeket (pl. behajtási engedély költsége, ideiglenes forgalomtechnikai változások kialakításának költsége, stb.).

4.15. Mivel a Felek átalánydíjban állapodtak meg, így a Ptk. 6:245. § (1) bekezdésére tekintettel a Vállalkozó az átalánydíjon felül a Ptk. 6:244. § (2) bekezdése által meghatározott pótmunka (a továbbiakban: Pótmunka) ellenértékét igényelheti, a Ptk. 6:244. § (1) bekezdése szerinti többletmunka (a továbbiakban: Többletmunka) ellenértékének megtérítésére nem jogosult. Megrendelő köteles azonban megtéríteni a Vállalkozónak a Többletmunkával kapcsolatban felmerült olyan költségét, amely a Szerződés megkötésének időpontjában nem volt előrelátható, ehhez Vállalkozónak azonban igazolnia kell, hogy az adott költség a Többletmunka elvégzésével kapcsolatban merült fel, illetve, hogy a költség jellege olyan, hogy arra a Szerződés megkötésekor kellő szakmai gondosság tanúsítása mellett sem számíthatott.

4.16. Felek a szerződésben meghatározott munka kapcsán főszabályként a pótmunkákat kizárják. Ez alól kivételt képezhetnek azok az esetek, amelyek sem a tervek, sem a tervdokumentáció, sem a helyszíni bejárás alapján sem a Megrendelő, sem a Vállalkozó előtt nem voltak ismertek, vagy amelyek Megrendelő számára ismertek voltak, de azt Vállalkozó felé nem jelezte.

A közbeszerzési dokumentumok VI. Árazatlan költségvetés releváns részei:

- útépítés 1 szakasz és útépítés 2 szakasz, 04 Forgalomtechnikai munkák fejezet, 6 Forgalomterelés a teljes beavatkozási szakaszon sor.

## KIVITELI TERV MŰSZAKI LEÍRÁS

(2016. március hó.):

### 19. EGYEBEK

- A munkák megkezdése előtt a forgalomkorlátozási tervet a forgalomtechnikai kezelővel jóvá kell hagyatni.

A közbeszerzési dokumentáció részét képezték a kiviteli tervek, mely magában foglalta az U\_09\_1 Forgalomterelés és U\_09\_2 Forgalomterelés terveket.

A 2018. november 22-i kiegészítő tájékoztatás:

#### 13. kérdés:

Kérjük, az ideiglenes forgalomtechnikai állapotterv egyeztetési jegyzőkönyveit megküldeni szíveskedjenek (buszmegálló áthelyezés, buszterelés),

#### 13. válasz:

Az útépitési tervanyag tartalmazza az építés alatti ideiglenes forgalomtechnikai terveket, azonban - tekintettel arra, hogy a forgalomtechnikai tervjóváhagyás csak 3-6 hónapig érvényes - a tervek jóváhagyatása nem történt még meg. Tervező és Megrendelő javaslata, hogy a kiválasztott kivitelezővel egyeztetve, esetleges észrevételei alapján amennyiben szükséges a terveket a Tervező módosítja, és az kerül jóváhagyás céljából benyújtásra a forgalomtechnikai kezelő felé.

#### 14. kérdés:

Az érintett szakaszon buszforgalom van, így az útszakasz a BKK kezelésébe tartozik, kérjük az útkezelői hozzájárulás megküldését. Kérjük a talajmechanikai szakvélemény megküldését.

#### 14. válasz:

A buszterelés kapcsán jóváhagyott építés alatti forgalomtechnikai terv szükséges (lsd. 9. pont válasz). A buszterelés kapcsán az építési időtartam pontos tudtával lehet a BKK-t és a BKV-t megkeresni és a buszterelésről - annak útvonaláról és költségeiről - megállapodni. A talajmechanikai szakvéleményt mellékelten küldjük. Lásd: „talajmechanika.zip” fájl mellékletet.

#### 15. kérdés:

Szerződéstervezet 4.6. A számlák kiállítására a Megrendelő képviseletében eljáró Műszaki Ellenőr által - tételes felmérés alapján - leigazolt, a Megrendelő arra

feljogosított képviselői által kiállított és aláírt teljesítés igazolás alapján kerülhet sor, amelyben a Szerződésben meghatározottakhoz képest a Vállalkozó teljesítése rögzítésre kerül. Kérjük megerősíteni, hogy átalányáras szerződés esetén nem tételes felmérésre gondol, hanem indikátor szerinti teljesítésigazolásra Megrendelő.

#### 15. válasz:

A szerződés tervezetben módosításra került.

A számlák kiállítására a Megrendelő képviseletében eljáró Műszaki Ellenőr által - tételes felmérés alapján - leigazolt, a Megrendelő arra feljogosított képviselői által kiállított és aláírt teljesítés igazolás alapján kerülhet sor, a Szerződés 4.5 pontjában meghatározottak szerinti vállalkozói teljesítés esetén.

2018. december 4-i kiegészítő tájékoztatás:

#### 6. kérdés:

Ideiglenes forgalomtechnikai tervek és busz terelésekre vonatkozó adatokat, terveket nem találtunk a tender anyagban! Kérjük az ideiglenes forgalomterelés terveit és költségvetését szolgáltatni, illetve a busz terelésekre vonatkozó információkat a terelési útvonal hosszára és járatsűrűsége, a napi költségekről a BKK-tól!

#### 6. válasz:

Az ideiglenes forgalomtechnikai terv az útépitési tervanyag része. A terv elkészítésekor azzal a feltétellel készültek el a tervek, hogy a csatorna építését követően azonnal elkészül a burkolat felújítás is.

A forgalomkorlátozási tervek ennek megfelelő műszaki tartalommal készültek. Tekintettel arra, hogy az ideiglenes forgalomtechnikai tervek jóváhagyása benyújtásra a forgalomtechnikai kezelő részéről 6 hónapig érvényes, így a tervek jóváhagyatása a tervezést követően nem készült el. Csatoljuk az előzetesen egyeztetett, kizárólag a Közvágóhíd utcára vonatkozó terelési javaslatát.

A tervező a nyertes ajánlattevővel a forgalomtechnikai terveket leegyezteti és a szükséges módosítás után jóváhagyásra benyújtja. Ezen időszakban tud megtörténni a buszterelésre vonatkozó egyeztetések a BKK-val, már a tudott egyes építési ütemezésre vonatkozó időtartam függvényében. A BKK-tól kapott tájékoztatás szerint a buszterelésre vonatkozó összes költség 1,5 M Ft/nap költséggel kalkulálható.

## 7. kérdés:

Az előző pontban szolgáltatott forgalomterelési tervek alapján kalkulált költségeket az ajánlatunkban hol szerepeltessük?

## 7. válasz:

A költségvetési kiírás útépitési árazatlan költségvetés 04 Forgalomtechnikai munkáknál kérjük szerepeltetni.

2018. december 5-i kiegészítő tájékoztatás:

## 7. kérdés:

Kérjük megerősíteni, hogy a buszterelésnek megadott 1,5 mFt/nap költség helyes a teljes buszterelés idejére ezzel a napi költséggel kell számolni.

## 7. válasz:

Ajánlatkérő megerősíti a kérdésben foglaltakat.

A 2018. december 17-i ajánlattételi határidőre 4 ajánlat érkezett, köztük a kérelmezőtől, mint közös ajánlattevők tagjától.

A kérelmező ajánlata tartalmazta többek között az árazott költségvetést.

Az ajánlatkérő 2018. december 20-án – hivatkozással a 2018. december 4-i 6. és 7. kiegészítő tájékoztatásra – a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint az alábbi kérdésben kért indokolást a kérelmezőtől.

„Az Önök által benyújtott árazott költségvetés „Forgalomterelés a teljes beavatkozási szakaszon” sorában 475.000 Ft összeg szerepel.

Ez az összeg nagyságrendekkel alacsonyabb, mint amivel a BKK tájékoztatása és Ajánlatkérő kiegészítő tájékoztatásai alapján reálisan számolni lehet.

Erre tekintettel kérjük írásbeli indokolásukat az ajánlati ár vonatkozásában.”

A kérelmező 2018. december 20-án előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, mivel véleménye szerint a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti indokoláskérés jogszereűen nem alkalmazható jelen eljárásban, különös tekintettel arra, hogy a megkötendő vállalkozási szerződés egyösszegű átalányárban határozza meg a vállalkozói díjat.

Az ajánlatkérő 2018. december 27-én az előzetes vitarendezési kérelmet elutasította.

A kérelmező 2019. január 6-án „önkéntes hiánypótlást” nyújtott be, mellyel kapcsolatban nyilatkozott:

« ... önkéntes hiánypótlás keretében nyújtjuk be az árazott költségvetést javítva, melyben – az indokoláskérésben hivatkozott kiegészítő tájékoztatás válaszokra tekintettel – módosításra kerültek az érintett egységárak akként, hogy az összesített nettó ajánlati ár változatlan maradt.

A csatolt költségvetésben kék háttérű cellák jelzik a módosított tételeket. »

Az ajánlatkérő 2019. január 23-án elkészítette az ajánlatok értékeléséről szóló összegezést, amely szerint az eljárás nem eredményes.

Az eredménytelenség indoka:

A Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja. Az ajánlatkérő a Kbt. 75. § (4) bekezdésében meghatározottak szerint megadta a rendelkezésére álló anyagi fedezet összegét, amely nem elegendő a szerződés megkötéséhez az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevővel.

Érvénytelen ajánlatot tett – többek között – a kérelmező.

Az érvénytelenség indoka: „Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pont: Ajánlatkérő 2018. december 20-án a benyújtott ajánlatukkal kapcsolatban aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan megajánlás tekintetében indokoláskérést küldött a benyújtott árazott költségvetéssel összefüggésben, amelyben a „Forgalomterelés a teljes beavatkozási szakaszon” sorában 475.000 Ft összeg szerepel, amely összeg nagyságrendekkel alacsonyabb, mint amivel a BKK tájékoztatása és ajánlatkérő kiegészítő tájékoztatásai alapján reálisan számolni lehet. Közös ajánlattevők erre vonatkozólag még aznap (2018. december 20-án) előzetes vitarendezési kérelmet nyújtottak be, amelyben az indokoláskérést jogsértőnek vélelmezték, illetve javasolták ajánlatkérőnek, hogy vonja vissza az indokoláskérést, és helyette kérjen hiánypótlást. Ajánlatkérő erre adott válaszában (2018. december 28-án) hangsúlyozta, hogy a többi gazdasági szereplőre tekintettel, továbbá a Kbt. 2. § (1)-(3) bekezdéseit szem előtt tartva, különösen a verseny tisztaságát, az esélyegyenlőséget, a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeit, nem él a Kbt. 71. § (1) szerinti hiánypótlási és felvilágosítás kérés lehetőségével, mivel lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatot többszörös kiegészítő tájékoztatás nyújtásban

megerősítette. Közös ajánlattevők 2019. január 6-án önkéntes hiánypótlás keretében módosított költségvetést nyújtottak be, amelyben jelezték, hogy figyelembe vették ajánlatkérő előzetes vitarendezési kérelmére adott válaszát. Ajánlatkérő azonban ezt a hiánypótlást nem tudja elfogadni és figyelembe venni egyrészt a Kbt. 71. § (5) bekezdésre tekintettel, mivel – „Amíg bármely ajánlattevő vagy részvételre jelentkező számára hiánypótlásra vagy felvilágosítás nyújtására - a (2) bekezdés szerinti felszólításban, illetve értesítésben megjelölt - határidő van folyamatban, az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező pótolhat olyan hiányokat, amelyekre nézve az ajánlatkérő nem hívta fel hiánypótlásra.” – nem került kiküldésre hiánypótlás, így nem állt nyitva hiánypótlási határidő, másrészt a többi gazdasági szereplőre és a Kbt. 2. § (1)-(3) bekezdéseiben megfogalmazott alapelvekre tekintettel. Ennek megfelelően ajánlatkérő a közös ajánlattevők ajánlatát érvénytelennek nyilvánítja a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára hivatkozva, mely szerint: „Az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés érvénytelen, ha egyéb módon nem felel meg az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, ide nem értve a részvételi jelentkezés és az ajánlat ajánlatkérő által előírt formai követelményeit;”. A Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára történő hivatkozást megalapozza, miszerint érvénytelenséget eredményez a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott, az érdemi ajánlattal szemben támasztott műszaki, szakmai, tartalmi elvárások, követelmények teljesítésnek elmaradása, továbbá az, hogy a 2018. december 20-án ajánlatkérő által kiküldött indokoláskérésre a megadott határidőig (2019. január 7. 08:00 óráig) nem érkezett érdemi válasz a közös ajánlattevőktől.”

### **A kérelmező jogorvoslati kérelme**

A jogorvoslati kérelem szerint az ajánlatkérő jogsértően állapította meg a kérelmező közös ajánlattevőként benyújtott ajánlatának érvénytelenségét. Az ajánlatkérő a hiánypótlási felhívás kibocsátásának elmulasztásával megsértette a Kbt. 69. § (2) bekezdésére és a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjára tekintettel a Kbt. 71. § (1) bekezdését. Az ajánlatkérő az ajánlat jogsértő érvénytelenné nyilvánításával megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (2) bekezdését.

### **Az ajánlatkérő észrevétele**

Az ajánlatkérő a jogorvoslati kérelmet, mint alaptalant kérte elutasítani.

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

A Döntőbizottság a határozatában az alaptalan jogorvoslati kérelmet elutasította.

A határozat indokolása a következőket tartalmazta:

Az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzési eljárását 2018. november 12-én indította meg, így a jelen jogorvoslati eljárásra a Kbt. e napon hatályos rendelkezései az irányadók.

A Döntőbizottság a következő indokokra tekintettel megállapította, hogy a kérelmező jogorvoslati kérelme alaptalan.

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében az ajánlatának érvénytelenségéről hozott ajánlatkérői eljárást lezáró döntés jogszerűségét vitatta.

A Kbt. jogorvoslati kérelemre irányadó rendelkezései:

A Kbt. 69. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

(2) Az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlat vagy részvételi jelentkezés érvénytelen, és hogy van-e olyan gazdasági szereplő, akit az eljárásból ki kell zárni. Az ajánlatkérő a bírálat során az alkalmassági követelmények, a kizáró okok és a 82. § (5) bekezdése szerinti kritériumok előzetes ellenőrzésére köteles az egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot elfogadni, valamint minden egyéb tekintetben a részvételi jelentkezés és az ajánlat megfelelőségét ellenőrizni, szükség szerint a 71-72. § szerinti bírálati cselekményeket elvégezni. Az ajánlatkérő az egységes európai közbeszerzési dokumentum szerinti nyilatkozattal egyidejűleg - több szakaszból álló eljárásban a részvételi szakaszban - ellenőrzi a nyilatkozatban feltüntetett, a (11) bekezdés szerint elérhető adatbázisok adatait is.

A Kbt. 71. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő és részvételre jelentkező

számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, valamint az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben található, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől vagy részvételre jelentkezőtől felvilágosítást kérni.

(5) Amíg bármely ajánlattevő vagy részvételre jelentkező számára hiánypótlásra vagy felvilágosítás nyújtására - a (2) bekezdés szerinti felszólításban, illetve értesítésben megjelölt - határidő van folyamatban, az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező pótolhat olyan hiányokat, amelyekre nézve az ajánlatkérő nem hívta fel hiánypótlásra.

(8) A hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása:

- a) nem járhat a 2. § (1)-(3) és (5) bekezdésében foglalt alapelvek sérelmével és
- b) annak során az ajánlatban a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében csak olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, továbbá átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető vagy törölhető, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.

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

(3) Az ajánlatkérő az indokolás elfogadhatóságának megítéléséhez - ha az elfogadhatóság kétséges - további kiegészítő indokolást kérhet az ajánlattevőtől, a többi ajánlattevő egyidejű értesítése mellett. Az ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani ahhoz, hogy megfelelő

mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról. Az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

A Kbt. 73. § (1) bekezdése értelmében az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés érvénytelen, ha

- e) egyéb módon nem felel meg az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, ide nem értve a részvételi jelentkezés és az ajánlat ajánlatkérő által előírt formai követelményeit;

A Döntőbizottság a Kbt. fenti rendelkezéseinek alkalmazásával folytatta le a vizsgálatot.

A Döntőbizottság a rendelkezésére álló nyilatkozatokat, bizonyítékokat egyenként és összességükben értékelte, és a következőket állapította meg.

Először a Döntőbizottság az ajánlatkérő 2018. december 20-i indokoláskérésére a kérelmező indokolásának hiányával kapcsolatos érvénytelenségi indokot vizsgálta.

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

Az indokoláskérés során az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni az érintett ajánlattevőtől, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében.

Az ajánlattevő Kbt. 72. § (3) bekezdésében előírt kötelezettsége, hogy az indokoláskérési eljárás keretében az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsásson annak érdekében, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az

ajánlati ára megalapozottságáról, hogy az ajánlatkérőnek az ajánlati ár teljesíthetőségével kapcsolatos kétségét cáfolja. Az ajánlattevő e kötelezettségét az ajánlatkérőtől érkezett megfelelő indokoláskérés esetén tudja teljesíteni.

A konkrét esetben az ajánlatkérő 2018. december 20-án a Kbt. 72. § (1) bekezdésére hivatkozással közölte a kérelmezővel az indokoláskérését, amely azt jelenti, hogy az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár tekintetében.

Az ajánlatkérő a kérelmező által benyújtott árazott költségvetés „Forgalomterelés a teljes beavatkozási szakaszon” sorában szerepeltetett 475.000 Ft összeg körében kért indokolást a kérelmezőtől az aránytalanul alacsonynak minősített ajánlati ára tekintetében, mert közlése szerint ez az összeg nagyságrendekkel alacsonyabb, mint amivel a BKK tájékoztatása és az ajánlatkérő 2018. december 4-i 6. és 7. kiegészítő tájékoztatásai alapján reálisan számolni lehet.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elem – az ajánlati ár – tartalmát megalapozó adat vonatkozásában kért indokolást a kérelmezőtől, melynek alapján nem helytálló a kérelmező hivatkozása az ajánlatkérő vizsgálati jogosultságára.

Az ajánlattevő Kbt. 72. § (3) bekezdésében előírt kötelezettsége, hogy az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsásson ahhoz, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról. Az ajánlatkérő indokoláskérése egyértelműen megjelölte, hogy mely adatról kért írásbeli indokolást a kérelmezőtől.

A kérelmező a Kbt. 72. § (3) bekezdésében rögzített kötelezettségének nem tett eleget. A kérelmező az ajánlati ára, annak tartalmát megalapozó adat alátámasztására vonatkozó tény, adatot, kalkulációt nem bocsátott az ajánlatkérő rendelkezésére az ajánlatkérő által előírt körben ahhoz, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ára megalapozottságáról.

A kérelmező az előzetes vitarendezési kérelmének az elutasítását követően írásbeli indokolás helyett önkéntes

hiánypótlást teljesített, amely azonban az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó tény, adat, kalkuláció helyett módosított új árazott költségvetést tartalmazott, a nettó ajánlati ár indokoláskéréssel érintett ajánlati tartalmi elemét a kérelmező indokolással nem támasztotta alá.

Miután az ajánlatkérő a kérelmező értékelésre kerülő ajánlati árát aránytalanul alacsonynak minősítette az indokoláskérésben megjelölt okból, melyre vonatkozóan a kérelmező indokolást nem adott, az ajánlatkérő a jogszabályi kötelezettségét nem teljesítő kérelmező ajánlatának az érvénytelenségéről a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján jogszerűen döntött.

Az ajánlatkérő a Kbt. 71. § (5) bekezdése alapján jogszerű döntést hozott a kérelmező „önkéntes hiánypótlásának” el nem fogadásáról is.

A konkrét esetben ugyanis a Kbt. 71. § (5) bekezdésében foglalt törvényi feltételek nem álltak fenn, bármely ajánlattevő számára hiánypótlásra vagy felvilágosítás nyújtására határidő nem volt folyamatban, így a kérelmező számára a Kbt. 71. § (5) bekezdésének kógens rendelkezése alapján nem nyílt meg a lehetőség az önkéntes hiánypótlásra.

A Kbt. 71. § (5) bekezdésében az önkéntes hiánypótlásra előírt feltételek fennállásának hiányában nincs jelentősége annak, hogy az átalánydíjas szerződésre tekintettel a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerint az árazott költségvetés módosítható lett volna.

A fentiek alapján az ajánlatkérő nem sértette meg a Kbt. 69. § (2) bekezdésére és a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjára tekintettel a Kbt. 71. § (1) bekezdését, a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára tekintettel a Kbt. 69. § (2) bekezdését, a kérelmező ajánlatának az érvénytelenségéről jogszerűen döntött.



**D.22/9/2019. számú határozat**

**A határozattal érintett tárgyak: Az ajánlatkérő a Kbt. 71. § (6) bekezdésébe ütközően bocsátott ki ismételt hiánypótlási felhívást a korábban már hiánypótlással érintett körben.**

**Tényállás**

Az ajánlatkérő (közjogi szervezet) 2018. október 12-én adta fel a Kbt. Második része szerinti közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt takarítási segédanyagok árak beszerzésére.

A hirdetmény releváns rendelkezései az alábbiak:

**II.2.4) A közbeszerzés ismertetése:**

Adásvételi keretszerződés alapján takarítási segédanyagok beszerzése 2018. évben.

1. részfeladat: A keretszerződés futamideje alatt nettó 85 000 000 forint keretösszegen belül takarító-, fertőtlenítő szerek leszállítása a dokumentáció részeként közreadott ártáblázatban és műszaki leírásban meghatározottak szerint.

Ajánlatkérő e részajánlat keretében tervezetten 23-féle összesen 42 800 liter eltérő kiserelésű folyékony tisztítószert és 15-féle összesen 17 315 kg szilárd halmazállapotú eltérő kiserelésű tisztító, fertőtlenítő hatású szert kíván beszerezni.

**II.2.5) Értékelési szempontok:**

Minőségi kritérium –

Név: szállítási határidő

(minimum 2 nap-maximum

10 nap időintervallumban) Súlyszám: 2

Ár Súlyszám: 80

**VI.3) További információk:**

1. Hiánypótlás: a Kbt. 71. § (1)-(10) bek-ben foglaltak szerint azzal, hogy a Kbt. 71. § (6) bek-ben meghat. körben nem kíván újabb hiánypótlást elrendelni.

11. A felhívásban, és a közbeszerzési dokumentumokban a beszerezni kívánt anyagok típusának, gyártójának megadása csak a műszaki paraméterek egyértelmű beazonosíthatósága érdekében történik azzal, hogy az ajánlatkérő más gyártó termékét is elfogadja, azonban ebben az esetben az egyenértékűség

alátámasztása érdekében az adott termék megnevezését, típusát, gyártmányát, műszaki adatait és az egyenértékűség alátámasztására szolgáló dokumentum(ka)t teljes körűen rendelkezésre kell bocsátani az ajánlat részeként. Az 1. részfeladat esetén a megajánlott helyettesítő termék OTH engedélyének csatolása vagy OTH számának feltüntetése, valamint a termék Biztonsági adatlapja szükséges az ajánlatba!

Az ajánlatkérő az ebben a körben benyújtott dokumentumok körében az általános szabályok szerint teszi lehetővé a hiánypótlást.

Az ajánlatkérő dokumentációt is készített, mely tartalmazta az általános tájékoztatót, a műszaki leírást, a szerződéstervezetet, nyilatkozatmintákat és az ártáblázatot.

A Műszaki Leírás az alábbiakat is rögzítette:

Az 1. részfeladat esetén a műszaki leírásban részletesen bemutatott termékek esetében helyettesítő terméket a funkcióazonosságon túl az ajánlatkérő csak és kizárólag abban az esetben fogad el, ha az ajánlattevő a helyettesítő termékre vonatkozóan csatolja független akkreditált laboratórium szakvéleményét a tekintetben, hogy az eredetileg megnevezett termékhez képest a helyettesítő termék nem jelent nagyobb fokú irritatív kockázatot és egyenértékűnek tekinthető.

Az 1. részfeladat esetén a megajánlott helyettesítő termék OTH engedélyének csatolása vagy OTH számának feltüntetése szükséges az ajánlatban.

Az ajánlatkérő az ajánlatok bírálatakor a megajánlott termékek vizsgálatok az alábbi jogszabály betartását ellenőrzi: 2000. évi XXV. törvény a kémiai biztonságról.

Az 1. részfeladat tekintetében 4 ajánlat érkezett, köztük a kérelmező és a jelen ismertetés szerint G Kft.-é.

Az ajánlatkérő 2018. december 5-én « Felhívás a kizáró okok fenn nem állásának és az alkalmassági követelményeknek való megfelelés igazolására » elnevezésű dokumentumot adott ki az alábbi releváns tartalommal:

Az 1. rész vonatkozásában az ajánlatkérő felkérte többek között a G Kft.-t, hogy az árazott költségvetésben megjelölt helyettesítő termékek esetében, hivatkozva az ajánlati felhívás VI.3.11 pontjára,- nyújtsák be a helyettesítő termékek biztonsági adatlapjait, és adott esetben a termékre vonatkozó OTH engedély egyszerű

másolatát, vagy nyilatkozzanak a termék OTH engedélyének számáról.

Az ajánlattevő 2018. december 11-én benyújtotta a dokumentumokat, de a költségvetés 26. és 33. soraiban megjelölt helyettesítő termékek esetében ilyen dokumentumokat nem csatolt.

Az ajánlatkérő 2018. december 18-án újabb hiánypótlási felhívást és felvilágosításkérést küldött az ajánlattevőknek, a G Kft. részére az alábbi tartalommal.

Ajánlatkérő felkérte az ajánlattevőket hogy az árazott költségvetésben megjelölt helyettesítő termékek esetében, hivatkozva az ajánlati felhívás VI.3.11. pontjára - nyújtsák be a helyettesítő termékek biztonsági adatait, és adott esetben a termékre vonatkozó OTH engedély egyszerű másolatát, vagy nyilatkozzanak a termék OTH engedélyének számáról.

Az ajánlatkérő 2019. január 22-én küldte meg az összegzést, mely szerint az 1. részben 3 ajánlat érvényes lett, nyertes ajánlattevőként a G Kft.-t hirdette ki az ajánlatkérő.

## A jogorvoslati kérelem

A kérelmező szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 71. § (6) bekezdését, amikor korábban megjelölt hiányt a későbbi hiánypótlás során ismét pótolgatott, és ezen ajánlattevői hiánypótlást figyelembe is vette, ahelyett, hogy a 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné nyilvánította volna a G Kft. ajánlatát.

## Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő szerint a Kbt. 2. § (2) bekezdésében meghatározott egyenlő elbánás alapelvének, és a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdésének megfelelően járt el.

## A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 71. § (6) bekezdését.

A Döntőbizottság az 1. részfeladat tekintetében megsemmisítette az ajánlatkérő által 2018. december 18-án kiadott hiánypótlási felhívást, valamint valamennyi, az ajánlatkérő által ezt követően az 1. részre hozott döntést.

A határozat indokolása szerint:

Az ajánlatkérő 2018. október 12-én indította meg a tárgyi közbeszerzési eljárását, ezért a Döntőbizottság a Kbt. azon a napon hatályos rendelkezései alapján az alábbiak szerint vizsgálta a jogorvoslati kérelmet.

A Kbt. 2. § (2) bekezdése szerint az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítania a gazdasági szereplők számára.

A Kbt. 69. § (1), (2) bekezdése szerint „Az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

(2) Az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlat vagy részvételi jelentkezés érvénytelen, és hogy van-e olyan gazdasági szereplő, akit az eljárásból ki kell zárni. Az ajánlatkérő a bírálat során az alkalmassági követelmények, a kizáró okok és a 82. § (5) bekezdése szerinti kritériumok előzetes ellenőrzésére köteles az egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot elfogadni, valamint minden egyéb tekintetben a részvételi jelentkezés és az ajánlat megfelelőségét ellenőrizni, szükség szerint a 71-72. § szerinti bírálati cselekményeket elvégezni. (...)”

A Kbt. 71. § (1) és (6) bekezdése szerint „Az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő és részvételre jelentkező számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, valamint az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben található, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől vagy részvételre jelentkezőtől felvilágosítást kérni.

(6) Az ajánlatkérő köteles újabb hiánypótlást elrendelni, ha a korábbi hiánypótlási felhívás(ok)ban nem szereplő hiányt észlelt. Nem köteles az ajánlatkérő újabb hiánypótlást elrendelni, ha a hiánypótlással az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az ajánlatban vagy a részvételi jelentkezésben korábban nem szereplő gazdasági szereplőt von be az eljárásba, és e gazdasági szereplőre tekintettel lenne szükséges az újabb hiánypótlás, feltéve, hogy az eljárást megindító felhívásban feltüntette, hogy ilyen esetben nem - vagy csak az általa meghatározott korlátozással - rendel el újabb hiánypótlást.

A korábban megjelölt hiány a későbbi hiánypótlás során már nem pótolható.”

Az nem volt vitatott a felek között, hogy az ajánlatkérő előírta a beszerezni kívánt termékek tekintetében megajánlott helyettesítő termék OTH engedélyének vagy OTH számának feltüntetését, továbbá biztonsági adatlapot a benyújtott ajánlatban és a G Kft. ajánlata azt nem tartalmazta. A G Kft. ajánlata tehát hiányos volt, fennállt a Kbt. 71. § (1) bekezdésének alkalmazását megalapozó közbeszerzési eljárási helyzet.

Az ajánlatkérő eleget tett a Kbt. 69. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének, megvizsgálta a benyújtott ajánlatokat és ennek eredményeként adta ki 2018. december 5. napján a felhívását a G Kft. részére a helyettesítő termékek biztonsági adatlapjai, a termékre vonatkozó OTH engedély egyszerű másolata, vagy a termék OTH engedélyének számáról nyilatkozat pótlólagos benyújtására.

A Döntőbizottság és a bíróságok következetes gyakorlata szerint a közbeszerzési eljárás dokumentumait nem azok elnevezése, hanem azok tartalma alapján kell megítélni.

A Döntőbizottság megvizsgálta a megnevezett iratot [az ajánlatkérő 2018. december 5-én kiküldött felhívását] és megállapította, hogy abban az ajánlatkérő az 1. rész vonatkozásában felhívta a G Kft.-t, hogy az árazott költségvetésben megjelölt helyettesítő termékek esetében nyújtsa be a helyettesítő termékek biztonsági adatlapjait, és adott esetben a termékre vonatkozó OTH engedély egyszerű másolatát, vagy nyilatkozzanak a termék OTH engedélyének számáról.

Az ajánlatkérő a G Kft. 2018. december 11-én benyújtott hiánypótlásának ismeretében 2018. december 18-án hiánypótlási felhívást adott ki a G Kft. részére a 26. és 33. termékek tekintetében és kérte a biztonsági adatlapok benyújtását.

A Kbt. 71. § (6) bekezdése az esélyegyenlőség alapvető követelményét biztosító rendelkezésként rögzíti, hogy az ajánlatkérő korábbi hiánypótlási felhívásban nem szereplő hiány esetén bocsáthat ki újabb hiánypótlási felhívást és korábban megjelölt hiány későbbi hiánypótlás során már nem pótolható.

A Döntőbizottság erre tekintettel megállapította, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 71. § (6) bekezdésébe ütközően bocsátott ki ismételt hiánypótlási felhívást 2018. december 18. napján a G Kft. felé két megajánlott termék vonatkozásában.

A Döntőbizottság nem állapított meg alapvető sérelmet megalapozó többlet tényállási elemet.

A Döntőbizottság a bírság kiszabását nem találta indokoltnak, figyelemmel az eset összes körülményeire.

Összeállította:  
**Dr. Horváth Éva**  
közbeszerzési biztos  
Közbeszerzési Döntőbizottság

# KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

## Építési beruházás tárgyú közbeszerzések biztosítási előírásai

Köszönettel vettem a megkeresést a Közbeszerzési Hatóságtól, amikor e cikk megírására felkértek, hiszen folytatása lehet annak a közös munkának, amit évekként elzárva indítottunk el a MABISZ-al, és melyben azt a célt tűztük ki, hogy a közbeszerzéssel érintett építési beruházások kapcsán egyre szakmaibb kiírások készüljenek, találkozzanak az elvárások a biztosítási szektor által nyújtható szolgáltatásokkal.

Mivel a közbeszerzési rendszernek eredendően egy szigorú és kötött keretben kell jól működnie, az ajánlattevők érthető okokból minden előírásnak próbálnak megfelelni, előre felkészülni, és ez már a pályázati szakasztól kezdve jelentős terhet ró a vállalkozásokra, és egyben a biztosítási szektor szereplőire is, főleg, ha egy nehezen érthető, vagy éppen nem teljesíthető feltétellel találkozunk.

A MABISZ közreműködésével készült szakmai útmutatók ("A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója az építési beruházások biztosítási követelményeiről",<sup>1</sup> valamint "A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója az építési beruházásokhoz kapcsolódó projekt jellegű összkockázatú vagyron- és felelősségbiztosításokról"<sup>2</sup>) és a 2018. november 7-én megtartott szakmai nap is mind azt a célt hivatott szolgálni, hogy a biztosítások világába belátást engedjen a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóknak, az edukációval emeljük a tudásszintet.

Személyes véleményem, hogy igazi áttörést egy központi szabályozással, egy normarendszer kialakításával lehetne elérni, mellyel helyére kerülhetnének a dolgok, azaz milyen kockázatokkal lehet és kell számolni,

azokra milyen megoldásokat lehet és érdemes előírni, amiket aztán versenykorlátozás nélkül tudnak a biztosítók teljesíteni.

Nem egyszerű a feladat, hiszen egy ajánlatkérő, vagy annak megbízott közbeszerzési szaktanácsadója meglehetősen távol áll a kivitelezők és tervezők mindennapos tevékenységétől, a kivitelezés kockázataitól, és hogy azokra milyen biztosításokat érdemes, vagy kell kötni.

Jelen cikkben az építés- és szerelésbiztosításokkal és az általános felelősségbiztosításokkal foglalkozom mélyebben, bele nem érve a szakmai felelősségbiztosításokat, munkáltatói felelősségbiztosításokat, kezesi biztosításokat.

### Jogi keretek

A jogi szabályozás rendkívül tömör [az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet)] és csak felelősségbiztosítást vár el az Ajánlattevőktől, amit tekinthetünk úgy is, hogy a felmerülő kockázatok kezelését alapvetően az Ajánlattevőre hárítja át, csak a kockázatok egy szűkebb részére vár el kötelező megoldást, mivel nem kerül előírásra többek között a projektek vagyronbiztosításának szükségessége sem.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a értelmében építési beruházás esetén az Ajánlattevő köteles – legkésőbb a szerződéskötés időpontjára – felelősségbiztosítási szerződést kötni vagy meglévő

<sup>1</sup> A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója az építési beruházások biztosítási követelményeiről (KÉ 2018. évi 80. szám, letöltés időpontja: 2018. április 25.) <https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesek-tanacsanak-utmutatoja-az-epitesi-beruhazasok-biztositasi-kovetelmenyeirol>.

<sup>2</sup> A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója az építési beruházásokhoz kapcsolódó projekt jellegű összkockázatú vagyron- és felelősségbiztosításokról (KÉ 2018. évi 80. szám, letöltés időpontja: 2018. április 25.).

<https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesek-tanacsanak-utmutatoja-az-epitesi-beruhazasokhoz-kapcsolodo-projekt-jellegu-osszkockazatu-vayron-es-felelossegbiztositasokrol>.

felelősségbiztosítását kiterjeszteni az ajánlatkérő által az eljárást megindító felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban előírt mértékű és terjedelmű felelősségbiztosításra.

Az már komolyabb fejtörést okoz szinte minden biztosítási szakembernek, hogy az építési beruházásokra két önálló termékkör - azok saját feltételrendszerével, viszontbiztosítási háttérével tud megoldást adni, ezek:

- Általános felelősségbiztosítások (és szakmai felelősségbiztosítások, pl. tervezői szakmai felelősségbiztosítás)
- Építés- és szerelésbiztosítások - I. fejezet vagyont biztosítás, II. fejezet felelősségbiztosít-ás

(jellemzően C.A.R. ritkábban E.A.R., de vannak már a magyar piacon még nem elérhető egyéb termékek, mint pl. CP Insurance, ezeken belül a fejezetek hasonló felépítésűek - a felosztás a nemzetközi szokványok szerinti szerződéses feltételrendszer tagolását követi).

A két termékkör között kiolvasható a közös halmaz, hiszen mindkettő tartalmaz felelősségbiztosítást, de míg az általános felelősségbiztosítások alapvetően csak felelősségi károkra nyújtanak széleskörű védelmet, határozatlan időtartamra, ritkán nevesítve egy-egy projektre, addig az építés- és szerelésbiztosításoknál a hangsúly a vagyont biztosítási fedezeten van, anélkül az nem is köthető, és jellemzően projekt biztosításokat tartalmaznak, még akkor is, ha egy keretszerződésről beszélünk, ami több határozott idejű projekt gyűjtőszerződése.

A törvényi szabályozás csak felelősségbiztosítást ír elő, a biztosítási szektor a nemzetközi gyakorlat szerint pedig az építési beruházásokra elsődlegesen az építés- és szerelésbiztosításokat tudja nyújtani, így már az elején elcsúszik egymástól az igény a lehetőségektől.

## **Felelősségbiztosítási összeg, kártérítési limit**

*A felelősségbiztosítások esetében a biztosítási szolgáltatás mértékének meghatározásához biztosítási összeget, vagy kártérítési limitet használnak a biztosítók (továbbiakban: limit).*

Jellemző, hogy az általános felelősségbiztosításoknál - mivel azok határozatlan időre szólnak, egy éves biztosítási időszakkal - káreseményenkénti és éves limitet használnak, és ez a szerkezet átkerült a kiírásokba is. Az építési projektekre szóló építés- és szerelésbiztosításoknál viszont szinte értelmezhetetlen az éves limit

előírása, hiszen itt pár hónapos szerződésektől kezdve több éves kivitelezések is elképzelhetők.

Ha kisebb a kivitelezési időszak mint egy év, akkor vajon mire jó az éves limit, ha hosszabb, akkor miért kellene évente limitálni a felelősségbiztosítási limitet.

A projektekre szóló építés- és szerelésbiztosításokban (egyedi szerződések) a felelősségi limitet káreseményenként, valamint a kivitelezés teljes időtartamára határozzuk meg.

Viszont találkozhatunk nem is egyszer éves limittel az építési és szerelésbiztosításoknál is, ugyanis keretszerződéseknel éves limitet használunk, mivel a keretszerződések, hasonlóan az általános felelősségbiztosításokhoz, egy évre szóló biztosítási szerződések, ahol évfordulók között egy teljes év a biztosítási időszak. Így lehet, hogy sok esetben a keretszerződések miatt az éves limit előírásának megfelel az építés- és szerelésbiztosítási szerződés, de egyedi szerződéseknel az éves limit nem igazán értelmezhető.

## **Projektbiztosítás és általános felelősségbiztosítás**

Az építés- és szerelésbiztosítás alapvetően egy projektre létrejött kvázi ernyőbiztosítás, ahol a sok szereplő, köztük a Megrendelő, Fővállalkozó/Generálkivitelező, alvállalkozók, a meglévő és szomszédos vagyontárgyak, az építési eszközök a munka kezdetétől a végéig biztosítási fedezet alatt állnak.

Az általános felelősségbiztosítások viszont alapvetően nem egy építési projektet, hanem egy biztosítottat hivatottak védeni.

Az építési projektekre elvárható és szükséges, hogy legyen egy teljeskörű fedezet és ugyanúgy elvárható a kivitelezési és szakmai munkát végző vállalkozásoktól, hogy legyen egy folyamatosan fennálló általános felelősségbiztosításuk.

Ugyan a biztosítási szakma és a gyakorlat sem teljesen egységes, de véleményem szerint a helyes felépítése egy projekt biztosításnak az, ha a Fővállalkozó/Generálkivitelező esetleg a Megrendelő köt egy építés- és szerelésbiztosítást, mely minden szereplőre kiterjed, az alvállalkozók (kivitelezők, tervezők, beszállítók) pedig határozatlan időtartamú általános-, vagy szakmai-, vagy termékfelelősség biztosításokkal védhetik magukat, így porlasztva a kockázatot.

### Kritikus kockázatok

A Kodály köröndi palota tűzkárából sokat lehet tanulni, hiszen egy kis építési/karbantartási munkából eredő, léptékében óriási, milliárdos kár képes arra, hogy emberek tucatjainak életét egy pillanat alatt tönkretegyje. A kivitelezők, még ha rendelkeznek is általános felelősségbiztosítással, az a piacon elérhető limitekkel meg sem közelítheti a lehetséges károkozás mértékét, de az is igaz, hogy bármekkora limitet is kötnek, annál mindig lehet nagyobb kár is, mégis valamilyen ésszerű szinten meg kell húzni a biztosítási fedezet határát.

Érdemes számításba venni, hogy a belátható kockázatokon felül és bizonyos kár mérték felett az állam – beleértve az önkormányzatokat is – már aktívan meg fog jelenni és bele fog avatkozni a kár rendezésébe, a károsultak megsegítésébe. Ahogy a vörösiszap katasztrófa is jól mutatja, a vállalkozás kárára az állam megtérítési igénnyel is élhet, természetesen ez csak azoknál a vállalkozásoknál lehetséges, ahol erre a törvényi kereteken túl vagyoni fedezet is van.

A társasház biztosításoknál - de általánosságban is igaz a vagyontulajdonosoknál - az építési munkából eredő károk kizárásra kerülnek, de annak nincs akadálya, hogy a kivitelező rendelkezzen olyan építés- és szerelésbiztosítási szerződéssel, ahol az építető/megrendelő meglévő tulajdonára is kiterjeszhető a fedezet, a kivitelezéssel okozott károkra.

Nagyon fontos kiemelni, hogy pusztán a felelősségbiztosítási fedezet sem az általános felelősségbiztosításnál, sem az építés- és szerelésbiztosítás felelősségbiztosítási részénél nem tud fedezetet adni a megrendelő meglévő vagyontárgyaiban okozott károkra, ezekre külön fedezet kiterjesztés szükséges.

Az általános felelősségbiztosításoknál a szolgáltatói felelősségbiztosítás kiterjesztés, az építés- és szerelésbiztosításnál a fent említett építető/megrendelő tulajdon kiterjesztés adhat fedezetet.

A nemrég történt, Notre-Dame-székesegyház felújítása alatti tűzkára ugyanezeket a fenti kérdéseket veti fel. Ezek az esetek bár katasztrófálisak, de ha levonjuk ezekből a konzekvenciákat akkor tanulságuk segít a jövőben felkészíteni minket a hasonló esetekre, és ez nemcsak a biztosításokra igaz, hanem az építési munkálatok alatti kármegelőző intézkedésekre is.

### Milyen kockázatokra keressünk fedezetet?

A kiírásoknál gyakran találkozunk azzal, hogy csak egy bizonyos, például 10%-os önrészt határoznak meg, ami sajnos értelmezhetetlenné teszi a kockázatvállalást, hiszen nagyon kis kárt is rendezni kellene, ahol a kárrendezés költsége többszöröse lesz a kár mértékének. Ugyanakkor egy nagyon nagy kár esetén a 10% már komoly tétel is lehet.

Az ajánlatkérő szempontjából mit érdemes végiggondolni?

**Kiemelten fontos:** Építető/Megrendelő és a projekt védelme.

**Kevésbé fontos:** Ajánlattevő (és építési szereplők) összes kockázatainak kezelése.

A Megrendelő szempontjából kritikus kérdés, hogy a beruházás határidőre, a műszaki előírásoknak megfelelően és I. osztályú minőségben készüljön el. Egy kisebb kár (akár pár milliós összeghatárig) biztosan nem fogja a kivitelezést megakasztani, vagy megghiúsítani, de egy nagyobb kártétel esetén ajánlattevőként Szerződő Félnél cash-flow probléma keletkezhet (nincs elég forgótőke, vagy forgóeszköz hitel a kár helyreállítására) vagy éppen az, hogy nem tudja a veszteséget a projektre tervezett tartalékból, nyereségből, vagy még rosszabb esetben saját tőkéjéből finanszírozni, ami akár a vállalkozás csődjéhez is vezethet.

Ezekben az esetekben a projekt leállításából, a megvalósítás időbeli csúszásából, az Ajánlattevő vállalkozás ellehetetlenüléséből, esetleg kivitelező váltásból eredő vagyoni károk oly nagymértékűek lehetnek, amit nehéz belátni, de elkerülésük mindenképpen kiemelten fontos.

Építető/Megrendelő szempontjából az a kérdés, hogy a munkálatok helyszínén az alvállalkozói lánc valamelyik szereplőjének építőgépe biztosítva van-e, vagy ha bérbe vették, akkor a bérbeadó biztosította-e már, kevésbé releváns. Jellemző, hogy a vállalkozási szerződés aláírásakor még aligha tudják beazonosítható módon a biztosításba feladni, fedezet alá vonni az eszközeiket.

Az egyik közbeszerzési előírás tartalmazta az építőgépek biztosítását is, legalább 100 Mft erejéig, és csak többszöri egyeztetés után derült ki, hogy nem is lesz a kivitelezőnek építőgépe a helyszínen. Mivel nem volt

más lehetőség, végül az Ajánlattevő megfizette az építőgépek biztosításának díját is.

Mivel óriási adminisztrációs teher az építőgépek, építési eszközök projektenkénti nyomon követése, vagyonbiztosítási fedezetet a biztosítási szektor nem is tud adni elsőkövetési összegre (limit biztosítás) úgy, hogy nincs tételes beazonosítható géplista, ezért érdemes átgondolni, hogy csak általánosan legyen előírva az eszközök biztosítása, érték megnevezés nélkül, így a kivitelezők, tulajdonosok szabadon dönthetnek, hogy hol és milyen biztosítási fedezetet kötnek. Ha viszont egy nagyon jelentős értékű gépről van szó, például egy vasúti vágány átépítő gépről, ott már érdemes a biztosítási fedezetet ellenőrizni, vagy akár előírni a fedezetet rá.

### **Kármegelőzés, kockázatok kerülése**

A biztosítások ott működnek igazán jól, ahol a biztosítottak alapvetően kerülnek a kockázatokat, előre gondolkodnak, a kárveszélyt kármegelőzési intézkedésekkel csökkentik, hiszen minden intézkedésre fordított összeg jellemzően töredéke a tényleges kár helyreállítási költségének. A kármegelőzés költsége minden esetben a biztosítottat terheli.

Érdekes a helyzet a meglévő épületek (kastélyok, templomok vagy új funkciót kapó régi épületek) felújításával, átalakításával kapcsolatos beruházásoknál, ahol a meglévő tetőszerkezet, a héjalás, vagy vízszigetelés megbontásra kerül, vagy a vízelvezetést nem oldják meg, és ha jön az eső – ami általában jön – megtörténik a beázás, a kár. Sokszor műszakilag nem is megoldható, vagy oly költséges lehet ideiglenes tetőt készíteni, hogy a vállalkozók ezt megspórolják, és inkább a (az esetleges) beázással okozott károkat kijavítják. Ez lehet akár teljesen racionális döntés is részükről, ha a bekövetkező kár előreláthatóan kisebb, mint az azt elhárítani hivatott kármegelőzés költsége, vagy ha amúgy is tervezetten felújításra kerül az épület többi része is.

Ennek is köszönhető, hogy leggyakrabban a beázásokkal kapcsolatos kockázatokat a biztosítók kizárják, vagy limitálják, esetleg próbálják többféle előírással kezelni a kockázatot, de a biztosítási szakemberek nem kivitelezők, nem lehetnek ott folyamatosan a beruházásoknál és nem végezhetnek költség-haszon elemzéseket sem.

Az építető a kockázatokat jellemzően áttelepíti a vállalkozókra, akinek így a kockázattal, mint bizonytalansági tényezővel és költséggel számolnia kell, legyen az árvíz vagy belvíz kockázat, vagy az, ha előre nem látja, hogy milyen altalajjal fog a kivitelezésnél találkozni, vagy az, ha a tervezett szennyvíztelep kibocsátása nem hozza az elvárt szinteket. A kockázat a vállalás költségeket drasztikusan emeli, viszont ezeket a kérdéseket önmagában biztosítással nem lehet kezelni.

Az építető/megrendelő már a munkálatok megrendelése előtt dönthet arról, hogy a kármegelőzési intézkedéseket a projekt megvalósításába beépíti-e, a vonatkozó költségkeretet hajlandó-e finanszírozni vagy sem.

### **Szavatossági fedezet/jótállás**

A felelősségbiztosítás jótállási időszakra való kiterjesztése sajnos alapvető problémát jelent, mert az építés- és szerelésbiztosítások alapfedezete az átadással véget ér, így megszűnik a felelősségbiztosítási fedezet is.

Bár lehetséges az építés- és szerelésbiztosítások kiterjesztése a szavatossági fedezet záradékokkal (C.A.R. és E.A.R. feltételek 003. és 004. záradék) az átadást követő időszakra, de egyrészt itt csak bizonyos kockázatok kezelése megoldható, azaz a garanciális munkákkal okozott károkra, vagy az átadást megelőző kivitelezési hibából eredő károkra, de csak azon vagyontárgyakban okozott károkra, melyek a biztosított építési teljesítés részei voltak. Tehát nem beszélhetünk valódi felelősségbiztosítási kiterjesztésről, vagy esetleg termékfelelősség biztosításról, aminek egyébként értelmezni lehetne a kiírásokat.

Biztosítási fedezet nem adható a vállalkozók jótállási kötelezettségére, ezekre legfeljebb bankgarancia, vagy kezesi biztosítás köthető szavatossági/jótállási kötelezéssel.

### **Tervezési hibákból eredő károk**

A tervezési tevékenységre vonatkozóan külön köthető tervezői szakmai felelősségbiztosítás is, ami az építés- és szerelésbiztosításokhoz képest szélesebb fedezeti körrel, de alacsonyabb limitekkel az általános felelősségbiztosításhoz hasonlóan működik. Ez viszont nem összekeverendő az építés- és szerelésbiztosítás 115. tervezői kockázat záradékával (ami egy vagyonbiztosítási kiterjesztés a C.A.R. feltételek záradéka), ahol csak

azok a károk téríthetőek, melyek tervezői hibából a jól kivitelezett építési részekben hirtelen, balesetszerű események következtében keletkeznek a kivitelezési időszakban.

## Kiírások értelmezése

Ahogy fent is látható, az építési projektek és azok kockázatainak széles spektruma, a projektek megvalósításában résztvevők nagy száma és érdeke, a biztosítható vagyontárgyak sokasága megkeverve az elérhető biztosítási termékek körével egy igazán komplex terület.

A jó szándékú, de szakmailag hibás kiírások nagyon sok problémát okoznak, gyakran egyáltalán nem is értelmezhető, mit szeretne a kiíró, vagy teljesíthetetlenek a feltételek, aminek következményei akár nagyon súlyosak lehetnek.

### Betűhiba:

Nem egyszer fordult már elő, hogy megkötött E.A.R. szerződést (szerelésbiztosítás) törölni kellett, és egy új C.A.R. biztosítást kellett kötni, mivel a kiírásban nevesítetten C.A.R. szó szerepelt. Fedezeti szempontból az E.A.R szerződés jobban megfelelt volna az ügyfélnek és a projekt biztosításának, de a közbeszerzési rendszer kööttsége miatt ragaszkodtak a szó használatához, betűcseréhez, de természetesen ez így nem megoldható.

## Javaslatok

A piacon elérhető korlátozott szakmai információk és a terület összetettsége miatt az alábbiakat javasolnám az előírások megalkotásánál:

- Mabisz szakmai útmutatók áttanulmányozása
- Kritikus nagy kockázatok felismerése
- Túlszabályozás kerülése, csak a feltétlen szükséges biztosítási fedezeteket írjuk elő
- Egyszerű és szakmai zsargonban megszokott megfogalmazások használata
- Adminisztráció csökkentése, szándéknyilatkozatokat továbbra is mellőzni, a biztosítási fedezetek igazolására rugalmasabb időkeretet megadni, nem hozzákötni a vállalozási szerződés aláírásának dátumához.

Összefoglalva azt tanácsolnám, hogy történjen meg a jogszabályi előírásnak megfelelő felelősségbiztosítási

fedezet valamint az építési teljesítésre vonatkozó vagyonsbiztosítási fedezet előírása a vállalozási szerződésben meghatározott építési időszakra, káreseményenkénti limittel és teljes limittel, ahol a teljes limit lehet éves, vagy időszaki limit is.

Ajánlott, hogy a káreseményenkénti limit 2-3-szorosa legyen a teljes limit (projekt mérettől, kockázattól és időszaktól függően), ez is lényegesen több, mint amire a tapasztalatok alapján szükség lehet.

Amennyiben tervezési tevékenység is a feladat része, úgy tervezői szakmai felelősségbiztosítást is javasolt előírni a fentiekhez képest egy kisebb limittel, itt természetesen lehet a szokásos káreseményenkénti és éves limitet elvárni.

## **Amit érdemes lehet mindenképp megfontolni az építés- és szerelésbiztosításon belül**

- Ha van olyan, az Építető, vagy Megrendelő tulajdonában álló meglévő épület, amin, vagy amely mellett dolgoznak, akkor a meglévő épületre vonatkozó kiterjesztéssel.
- Jótállási időszakra lehetőleg 36, de max. 60 hónapos időszakra előírni a fedezetet. Az első 36 hónapra a kiterjesztett szavatossági fedezet záradék (C.A.R., vagy E.A.R. feltételek 004. záradéka), ezen túl már csak a szavatossági fedezet záradék (C.A.R., vagy E.A.R. feltételek 003. záradéka) nyújthat megoldást további 24 hónapra.
- Tervezői kockázatra is kiterjeszteni a fedezetet, a tervezői szakmai felelősségi limitnél magasabb értékre.
- Többletköltségekre vonatkozó fedezetet előírni, max. az adott projekt értékének 5-10%-ára.

## **Limit összegek meghatározása**

A felelősségi limitek meghatározása, és ez igaz az Építető/Megrendelő tulajdonában álló meglévő épület értékének a limit biztosítására is, az egyik legnehezebb eldöntendő kérdés.

Amíg nincs biztosítási esemény, addig a legtöbb ügyfél úgy tekint a biztosításra, mint kidobott pénz, a magasabb limitek pedig magasabb díjakat is eredményeznek. Egy kis vállalozásnak egy kisebb limit megvásárlása is sokba kerül, míg egy több milliárd eurós árbevételű



multinacionális vállalat esetében ez elhanyagolható mértékű kérdés lehet, de mit is várjunk el?

Érdemes a kockázatra úgy tekinteni, ahogy a biztosítók, azaz megbecsülni a kockázatot, annak valószínűségét, a várható legnagyobb káreseményt, és abból kiindulva lehet meghatározni egy minimum elégséges felelősségi limit szintet is. Magáról az építési teljesítésről, mint vagyonszámítás fedezetéről most nem kell beszélnünk, arra ha kötnek építés- és szerelésbiztosítást, akkor a teljes összeg erejéig a biztosító helytáll.

**Egy lakott terület szélén lévő zöldmezős, új épület építése esetén értelemszerűen elenyésző az esélye, hogy harmadik személyeknek felelősségi kárt okozzon a vállalkozó, míg egy nagy forgalmú belvárosi épület rehabilitációja esetében a kár valószínűsége nagyság-rendekkel nagyobb. Értelemszerűen az utóbbi esetben számolni kell egy épületrész, vagy állvány omlással, tűzkárral, ami áterjedhet a környező épületekre, így ezen esetekben a több százmillió forintos nagyságrendű limitnek is helye és szerepe van. Ugyanez igaz a meglévő épületben a kivitelezés által okozott károokra is, szintén érdemes megbecsülni a meglévő épület újra-építési értékét és az esetlegesen bekövetkező kár mértékét, hogy annak megfelelő limitértéket lehessen előírni.**

## Kiegészítő fedezetek

Jelen cikkben nem érintettük, de az általános felelősségbiztosításon és építés- és szerelésbiztosításon túl a piaci szereplők a következő termékeket használják még a kockázataik kezelésére, ezek közül a kezesi biztosítások már a mindennapok részei.

- Munkáltatói felelősségbiztosítások
- Balesetbiztosítások
- Bankgarancia és vagy kezesi biztosítások
- Gépbiztosítások.

## Összegzés

Olyan biztosítási fedezetet, ami minden veszélyre megoldást nyújt, legyen az műszaki, természeti, emberi, politikai vagy gazdasági kockázat, biztosan nem lehet adni, de amennyiben körültekintően járunk el, úgy a nagyobb kockázatokra vonatkozó biztosítási fedezetek rendben lesznek, a projekt és annak megvalósulása biztosítva lesz, továbbá a vállalkozások olyan megoldásokat fognak keresni, amit a biztosítók lehetőségeikhez képest az ügyfelek megelégedésére nyújtani tudnak.

**Soós Gábor**

*kiemelt biztosítástechnikai szakértő  
építés- és szerelésbiztosítások*

## A közszolgáltatói tevékenységek gyakorlását szolgáló tevékenységek lehatárolása

### I. Bevezetés

A közbeszerzési jog egy sajátos területét képezik a közszolgáltatókra vonatkozó közbeszerzési szabályok. Az uniós szabályozásban e sajátosság úgy jelent meg, hogy bizonyos területeket kivettek a közbeszerzési irányelv hatálya alól, és azokra külön irányelvet alkottak meg. Ilyen, az általános rezsim alól kivett terület a vízügyi, energiaipari, szállítási és postai ágazat. Az e területeken megvalósított közbeszerzésekre vonatkozó

szabályozás az ún. ágazati irányelvben jelenik meg.<sup>1</sup> A szabályozás logikája az, hogy amennyiben valamely, az ágazati irányelv hatálya alá tartozó ajánlatkérőnek az ott meghatározott területeken végzett tevékenységéhez van szüksége közbeszerzésre, akkor a speciális szabályok alkalmazandók. E speciális szabályokról összességében elmondható, hogy kevésbé szigorúak, mint az általános irányelv szabályai (magasabb értékhatár, több eltérési lehetőség stb.). Kérdésként merül azonban fel,

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

hogy az ágazati irányelv hatálya alá tartozó ajánlatkérő, azaz a közszolgáltató mely tevékenységei vetik fel a speciális szabályok alkalmazását. Egyértelmű, hogy a közszolgáltatói tevékenység ilyennek minősül. Mi a helyzet ugyanakkor azokkal a beszerzésekkel, amelyek nem tartoznak a közszolgáltatói tevékenységek közé, ugyanakkor azok végrehajtását szolgálják? Mi az uniós jog által követett megközelítés, illetve hogyan viszonyul ehhez a magyar szabályozás és gyakorlat? Az alábbiakban e kérdések megvitatásáról lesz szó. A problémafelvetés jelentősége eltérő attól függően, hogy olyan ajánlatkérőről van-e szó, amely közszolgáltató ajánlatkérői minősége mellett egyúttal klasszikus ajánlatkérőnek is minősül,<sup>2</sup> vagy olyan ajánlatkérőről, amely kizárólag közszolgáltató ajánlatkérői minőséggel rendelkezik.<sup>3</sup> Míg előző esetben a klasszikus és a közszolgáltatói sajátos szabályok közötti választás, a második esetben a közbeszerzési kötelezettség fennállása szempontjából lényeges, hogy mely beszerzéseket tekintünk a közszolgáltatói szabályok hatálya alá tartozónak.

## II. Uniós jogi megközelítés

A közszolgáltatói tevékenységek körének meghatározása az Európai Bíróság gyakorlatában jelent meg, ezen intézmény előtt vetődtek fel olyan jellegű kérdések, hogy mi tartozhat e tevékenységek közé.

A C-324/98. számú *Telaustria and Telefonadress* ügyben többek között az a kérdés merült fel, hogy a nyomtatott, illetve elektronikus formában elérhető telefonkönyvek előállítása az ágazati irányelv által lefedett tevékenységek közé tartozik-e. A tényállás idején a 93/38/EGK irányelv<sup>4</sup> volt hatályban, amelynek hatálya kiterjedt többek között a nyilvános távközlési szolgáltatás biztosítására. Az ügyben az osztrák állam tulajdonában álló Telekom Austria kötött szerződést egy magáncéggel a telefonkönyvek előállításával kapcsolatos fenti tevékenységek elvégzésére. A Telekom Austria az irányelv értelmében közvállalkozásnak minősült.<sup>5</sup> Ítéletében az Európai Bíróság megállapította, hogy a szerződésben foglalt szolgáltatások – az előfizetői adatok

gyűjtése és feldolgozása; nyomtatott telefonkönyvek előállítása, valamint hirdetési szolgáltatások – közvetlenül kapcsolódnak a nyilvános távközlési szolgáltatások biztosításához, így az irányelv hatálya kiterjed azokra. (Az irányelv alkalmazását végül az zárta ki, hogy a vizsgált szerződések koncesszióknak minősültek.)

A C-462/03. és C-463/03. számú *Strabag és Kostmann* egyesített ügyekben vasúti pályaszakaszok, hidak, aknák, alagutak és aluljárók építéséről volt szó. Az osztrák állam 100%-os tulajdonában álló Österreichische Bundesbahnen tett közzé az előbbi munkálatok tekintetében pályázati felhívást. Az ügyben kérdésként merült fel, hogy a szóban forgó tevékenységek az ágazati irányelv (a 93/38/EGK irányelv) hatálya alá tartoznak-e. Az ügyben eljáró Bundesvergabeamt (szövetségi közbeszerzési hatóság) szerint a vitatott infrastruktúra-projekt tömegközlekedési hálózatok „rendelkezésre bocsátását” érinti, és ezért nem tekinthető a 93/38/EGK irányelvet átültető osztrák jogszabály szerinti ágazatba tartozó tevékenységnek. E jogszabály értelmében ugyanis csak a vasúti hálózatok „üzemeltetése” tartozik az ágazati tevékenységek közé. Az említett irányelv 2. cikke (2) bekezdésének c) pontja szerint az irányelv hatálya alá tartozik „olyan hálózatok üzemeltetése, amely az utazóközönség számára szolgáltatást végez a vasúton, automatikus rendszerekkel, villamossal, trolibuszsal, busszal vagy drótkötélpályán való szállítás terén”. A közbeszerzési hatóságnak tehát az volt az álláspontja, hogy a szóban forgó építési munkák a vasúti hálózat rendelkezésre bocsátásához kapcsolódnak, nem pedig annak üzemeltetéséhez, így nem tartoznak az ágazati irányelv hatálya alá. Az Európai Bíróság ítéletében kifejtette, hogy amennyiben a 93/38/EGK irányelv 2. cikkének (2) bekezdésében meghatározott tevékenységek valamelyikét végző ajánlatkérő e tevékenység gyakorlása során árubeszerzésre, építési beruházásra vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés odaítélésére vagy tervpályázat szervezésére készül, akkor erre a szerződésre vagy tervpályázatra az említett irányelv rendelkezési irányadóak. Egyébként ezekre a szerződésekre vagy tervpályázatokra azok a szabályok érvényesek,

<sup>2</sup> Ezt az ajánlatkérői kört definiálja a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 6. §-a.

<sup>3</sup> Lásd a Kbt. 7. § (1) és (2) bekezdését.

<sup>4</sup> A Tanács 93/38/EGK Irányelve (1993. június 14.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásainak összehangolásáról.

<sup>5</sup> Ez a hatályos Kbt. 7. § (1) bekezdésében foglalt ajánlatkérői körnek felel meg.

amelyeket az esettől függően az árubeszerzésre, építési beruházásra vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések odaítéléséről szóló irányelvek írnak elő.<sup>6</sup> A 93/38/EGK irányelv alkalmazhatósága tehát attól függ, hogy az érintett ajánlatkérő milyen tevékenységet gyakorol, és *milyen kapcsolat van* e tevékenység és az ajánlatkérő által tervezett szerződés között.<sup>7</sup>

A C-393/06. számú *Ing. Aigner* ügyben egy olyan vállalkozásról volt szó, amely távhőszolgáltatást biztosított Bécs város körzetében hulladékeltávolításból származó energia hasznosításával. A tényállás szerint a vállalkozás teljes mértékben Bécs város tulajdonában állt, az nevezte ki és hívta vissza a vállalkozás vezető tisztségviselőit és felügyelőbizottsági tagjait, valamint ellenőrizte a vállalkozás gazdasági és pénzügyi irányítását. A cég a távhőszolgáltatást érintő tevékenységével egyidejűleg hűtőberendezések generáltervezését is végezte nagyobb ingatlanberuházások számára, amely tevékenysége keretében más vállalkozásokkal versenyben állt. Ez utóbbi tevékenységével kapcsolatban merült fel, hogy vajon az e területen végzett beszerzések a közbeszerzési szabályok hatálya alá tartoznak-e. A távhőszolgáltatás üzemeltetése vitathatatlanul az ágazati irányelv hatálya alá tartozik, kérdéses ugyanakkor, hogy a hűtőberendezésekkel kapcsolatos tevékenységre mi vonatkozik.

Ítéletében az Európai Bíróság hosszasan foglalkozott az ágazati és az általános irányelv, azaz a tényállás idején hatályos 2004/17/EK<sup>8</sup> és 2004/18/EK irányelv<sup>9</sup> elhatárolásával. Az ágazati irányelv személyi hatálya egyrészt bővebb, mint az általános irányelvé, mivel az nemcsak azokra az ajánlatkérőkre alkalmazandó, amelyek „ajánlatkérő szervek”, hanem azokra is, amelyek „közvállalkozások”, vagy olyan vállalkozások, amelyek „valamely tagállam illetékes hatósága által adott különleges vagy kizárólagos jogok alapján működnek”. Másrészt e személyi körre csak akkor alkalmazható az

irányelv, ha azok a 3-7. cikkben konkrétan meghatározott tevékenységek valamelyikét gyakorolják. Továbbá, az ágazati irányelv 20. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy az irányelv nem alkalmazható olyan szerződésekre, amelyeket az ajánlatkérő a 3-7. cikkben meghatározott ágazatokba tartozó tevékenységei folytatásától *eltérő célra* ítél oda. (E rendelkezés megfelelője az általános irányelv 12. cikkének első bekezdése, amely szerint az irányelv nem alkalmazható az olyan közbeszerzési szerződésekre, amelyeket az ágazati irányelv 3-7. cikkében szereplő tevékenységet folytató ajánlatkérő szervek e tevékenységek végzésére ítélnek oda.<sup>10</sup>) A Bíróság rögzíti, hogy az ágazati irányelv szigorúan körülhatárolt tényállásokra vonatkozik, azt megszorítóan kell értelmezni. E területre tehát nem terjeszthető ki az ún. fertőzéselmélet, amely szerint amennyiben valamely vállalkozás által végzett tevékenységek egyike a közbeszerzési irányelv hatálya alá tartozik, ugyanez vonatkozik az összes többi tevékenységére is. A Bíróság kifejti ugyanakkor, hogy az ágazati irányelv hatálya alá tartoznak a 3-7. cikkben meghatározott ágazatok területén odaítélt szerződéseken kívül azon szerződések is, amelyek – bár eltérő jellegűek és emiatt egyébként a 2004/18/EK irányelv hatálya alá tartoznának – a 2004/17/EK irányelvben meghatározott *tevékenységek gyakorlását szolgálják*.<sup>11</sup>

A C-152/17. számú *Consorzio Italian Management és Catania Multiservizi* ügyben vasúti állomások, létesítmények, irodák és üzemek takarítására, illetve megfelelő karbantartására irányuló szolgáltatásokra írt ki az olasz vasúttársaság ajánlati felhívást. Az ügyben az ágazati irányelv hatálya alá tartozás kérdése nem merült fel, azt az előterjesztő olasz bíróság adottnak tekintette, mivel azt a 2004/17/EK irányelv értelmében vett ajánlatkérő ítélte oda, és az „eszközként kapcsolódik” az említett irányelv tárgyi hatálya alá tartozó vasúti szállítási tevékenységhez. Az Európai Bíróság ezt az értelmezést hallgatólagosan elfogadva visszautalt az

<sup>6</sup> Ítélet 37. pont.

<sup>7</sup> Ítélet 42. pont.

<sup>8</sup> A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

<sup>9</sup> Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

<sup>10</sup> Ítélet 28. pont.

<sup>11</sup> Ítélet 57. pont.

Ing. Aigner ügyben kifejtett megállapításokra. Amennyiben tehát az odaítélt szerződés az ajánlatkérő ágazati tevékenységeihez kapcsolódik, azok gyakorlását szolgálja, akkor az ágazati irányelvben előírt eljárásokat kell alkalmazni az adott szerződésre.

A fentiekből tehát az körvonalazható, hogy az Európai Bíróság az ágazati irányelv hatálya alá tartozást minden olyan esetben elfogadja, amikor valamely, a közszolgáltatói tevékenység gyakorlását szolgáló tevékenységről van szó. A Bíróság e kapcsolat jellegét eddigi gyakorlatában nem pontosította, nem tudni, hogy az eszköztevékenységnek mennyire kell közvetlennek lennie a cél eléréséhez, vagy adott esetben egy közvetettebb kapcsolat is megalapozhatja az irányelv alkalmazhatóságát. A „közszolgáltatói tevékenységek gyakorlását szolgáló tevékenységek” köre meglehetősen tág fogalom, némiképp ellentétben áll az ágazati irányelv megszorító értelmezésével, amit a Bíróság is magáévá tett.<sup>12</sup> Amennyiben egy közvetettebb, távoli kapcsolat is megalapozhatja az ágazati szabályok alkalmazását, felmerülhet, hogy ez indokolatlanul kibővíti az irányelv alkalmazási körét az általános – és egyben szigorúbb – szabályok alkalmazásának kárára. Hozzá kell tenni, hogy a Bíróság az egyedi jogvitát sosem dönti el az előzetes döntéshozatali eljárásokban, csupán megadja azt az értelmezési keretet, ami alapján a nemzeti bíró ezt meg tudja tenni. A fent ismertetett jogesetek közül egyedül a telefonkönyvekkel kapcsolatos esetben (C-324/98) foglalt egyértelműen állást amellet, hogy az adott tevékenység közvetlenül kapcsolódik a közszolgáltatói tevékenységhez, a többi jogesetben ennek megítélését a nemzeti bíróra bízta. Ez azt jelenti, hogy a fent bemutatott értelmezési keretben a nemzeti jogalkalmazónak is marad mozgásteret annak megítélése során, hogy valamely tevékenység a közszolgáltatói tevékenység gyakorlását szolgáló tevékenységnek minősülhet-e.

Ami az uniós jogi szabályozást illeti, a jelenleg hatályos 2014/25/EU irányelv<sup>13</sup> – az előzmény irányelvek kodifikációs technikájának megfelelően – azon tevékenységek felsorolását tartalmazza, amelyek maguk

után vonják az irányelv alkalmazandóságát, már amennyiben azokat közszolgáltató ajánlatkérők hajtják végre. Az e tevékenységekhez eszközként kapcsolódó tevékenységekről kifejezetten nem esik szó. Az irányelv (13) preambulumbekzdése szerint vegyes szerződések esetében az alkalmazandó szabályokat a szerződés fő tárgyára tekintettel kell meghatározni, amennyiben a szerződést alkotó különböző részeket nem lehet objektív módon szétválasztani. Ugyanitt a jogalkotó megállapítja, hogy „[a]z egyetlen szerződés megkötése bizonyítottan szükséges lehet például olyan egyetlen épület építése esetében, amelynek egyik részét közvetlenül maga az érintett közszolgáltató ajánlatkérő fogja használni, egy másik részét pedig koncessziós alapon fogja működtetni, például nyilvános parkolóként”. E megállapításból úgy tűnik, hogy a jogalkotó szerint például egy, a közszolgáltatói tevékenység végzéséhez szükséges épület építése az irányelv hatálya alá tartozik.

### III. Magyar jogi szabályozás és bírói gyakorlat

A Kbt. a beszerzés célját állítja a középpontba. A Kbt. 3. §-ának 27. pontja szerint „közszolgáltatói szerződés: olyan közbeszerzési szerződés, amelynek célja az ajánlatkérő e törvény szerinti közszolgáltató tevékenysége előkészítésének, megkezdésének vagy folytatásának biztosítása”. A Kbt. 21. § (4) bekezdése értelmében „A közszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárás sajátos, e törvénytől eltérő szabályait külön jogszabály határozza meg. E törvényt a közszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárás során a külön jogszabályban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A 6. § szerinti ajánlatkérő a közszolgáltató tevékenységének biztosítása céljától eltérő célból lefolytatott beszerzése során e törvény általános szabályai szerint jár el.” Látható tehát, hogy az ágazati szabályok<sup>14</sup> abban az esetben alkalmazhatók, ha az adott tevékenység a közszolgáltatói tevékenység gyakorlásának célját szolgálja. Amennyiben eltérő célra irányul, a kettős ajánlatkérői minőséggel rendelkező szervezetek esetében az általános rezsím alkalmazandó.

A hazai ítélkezési gyakorlatból kiemelhető egy vasúti kocsik tisztításával kapcsolatos ügy, amelyben az ehhez szükséges tisztítószer beszerzésével kapcsolatban

<sup>12</sup> Lásd pl. a C-393/06. sz. Ing. Aigner ügyben hozott ítélet 27. pontját.

<sup>13</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

<sup>14</sup> 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról.

merült fel a kérdés, hogy az közszolgáltatói célú beszerzésnek minősül-e. A MÁV-Gépészet Zrt. vállalkozási szerződést kötött a MÁV Start Zrt.-vel személyszállító vasúti kocsik tisztításának elvégzésére. Ennek teljesítése érdekében a MÁV-Gépészet Zrt. tisztítószer beszerzésére indított eljárást. Egy, az ajánlati dokumentációt megvásároló cég jogorvoslati kérelmet terjesztett elő a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése miatt. A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati kérelemnek helyt adott.<sup>15</sup> Megállapította, hogy a felperes a 2011. évi CVIII. törvény (2011. évi Kbt.) 6. § (1) bekezdésének e) pontja alapján ajánlatkérőnek minősül, a beszerzés eredményeként kötendő szerződés pedig közszolgáltatói tevékenység ellátását célozza, mivel a közszolgáltatási feladat részét képező járművek tisztítására kötött vállalkozási szerződés a közszolgáltatási feladat részét képezi.

A MÁV Start Zrt. e határozat megváltoztatását kérte, arra hivatkozva, hogy az általa végzett közszolgáltatói tevékenységet elősegítő tevékenység nem minősül közszolgáltatói tevékenységnek, mivel az nem tekinthető a 2011. évi Kbt. 114. § (2) bekezdésének c) pontja szerinti közszolgáltatást nyújtó hálózat rendelkezésre bocsátásának, üzemeltetésének, működtetésének, a 2011. évi Kbt. 114. § (2) bekezdésében írtak kiterjesztően nem értelmezhető. Az elsőfokú bíróság ítéletében megállapította, hogy a felperes a vasúti közlekedésben hálózat rendelkezésre bocsátását, üzemeltetését és működtetését nem végzi, vagyis nem folytat a 2011. évi Kbt. 114. § (2) bekezdésében írt közszolgáltatói tevékenységet, ezért nem minősül ajánlatkérőnek a 2011. évi Kbt. 6. § (1) bekezdés e) pontja alapján.<sup>16</sup>

Újabb fellebbezést követően az ügy a Fővárosi Törvényszék elé került, amely ítéletében kiemelte, hogy a MÁV hálózatán közlekedő személyszállító járművek külső tisztítása olyan tevékenységnek tekinthető, amely nem kapcsolódik közvetlenül a közszolgáltatói tevékenységet meghatározó hálózat rendelkezésre bocsátáshoz, üzemeltetéshez vagy működtetéshez. Következésképpen a tevékenység végzéséhez szükséges tisztítószer

beszerzése sem minősülhet közszolgáltatói tevékenységnek, ezért nem is tartozik a Kbt. hatálya alá, a kiterjesztő értelmezésnek nem lehet helye. A közszolgáltatói tevékenység ellátása, a vasúti közlekedés üzemeltetése és működtetése, mint azt a gyakorlatban számos példa is igazolja, a vasúti kocsik tisztán tartása nélkül is kivitelezhető.<sup>17</sup>

Az ügy végére a felülvizsgálati eljárásban ítélező Kúria tett pontot. Megállapította, hogy a vasúti járművek karbantartása, javítása, esetleges tisztítása elősegíti ugyan a vasúti közlekedés terén a hálózat rendelkezésre bocsátását, üzemeltetését, működtetését végző gazdasági társaságok ezirányú közszolgáltatói tevékenységét, ugyanakkor ez a tény önmagában ezeket az elősegítő kiszolgáló tevékenységeket még nem teszi közszolgáltatássá.<sup>18</sup>

Az ügyben jól látható tehát, hogy milyen nehézségek merülhetnek fel annak megállapítása során, hogy egy adott tevékenység mennyiben kötődik a közszolgáltatói tevékenységhez. A fenti ítéletekből – amelyek ugyan a korábbi Kbt. alapján születtek, de a jelenlegi Kbt. sem tartalmaz lényegileg eltérő szabályozást – úgy tűnik, hogy a magyar bírói gyakorlat a közszolgáltatói tevékenységgel való összefüggést megszorítóan értelmezi, a cél-eszköz viszonyoknak olyan értelemben kell fennállnia, hogy az eszköztevékenység nélkül a céltevékenységet ne lehessen ellátni.

A kép ugyanakkor úgy tűnik, nem ilyen egyszerű. Egy másik ügyben például a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság nem kérdőjelezte meg a vasúti utasforgalmi területek és üzemi épületek takarítására, síkosságmentesítésére vonatkozó szerződésnek a közszolgáltatói tevékenységgel való összefüggését. Az ítéletben a cél- és eszköztevékenység közötti viszony kérdése fel sem merült.<sup>19</sup>

A magyar bírósági gyakorlatot tekintve tehát nem állapítható meg teljes egyértelműséggel, hogy mennyire szoros összefüggésnek kell fennállnia a közszolgáltatói tevékenységgel ahhoz, hogy egy beszerzés az ágazati

<sup>15</sup> D.6/22/2013. sz. határozat.

<sup>16</sup> A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.30.619/2013/25. sz. ítélete.

<sup>17</sup> 3.Kf.650.219/2013/6. sz. ítélet.

<sup>18</sup> Kfv.III.37.675/2014/4. sz. ítélet.

<sup>19</sup> 13.K.27.005/2016/16. sz. ítélet.

szabályok alá tartozhasson. A vasúti kocsik tisztításával kapcsolatos ügyben a Kúria a megszorító értelmezés mellett tette le a voksát, ami némiképp ellentmondásban áll az Európai Bíróság gyakorlatával, amely úgy tűnik, szélesebben értelmezi a közszolgáltatói tevékenységek gyakorlását szolgáló tevékenységek körét. A MÁV Start ügyben a közszolgáltatói tevékenységgel fennálló kapcsolatnak olyan értelemben nélkülözhetetlennek kellett lennie, hogy az eszköztevékenység

nélkül a céltevékenységet, azaz a közszolgáltatói tevékenységet ne lehessen ellátni. Az Európai Bíróság ilyen szoros összefüggést nem kíván meg, elegendő, hogy valamely tevékenység a közszolgáltatói tevékenység célját szolgálja.

Dr. Szíjjártó Katalin

## Az innovációs ökoszisztéma piacépítési programja

Az innováció-politika eszközrendszerében domináns tényezőt jelentenek a pályázati alapon központilag allokált vissza nem térítendő K+F támogatások. Mindazonáltal a KFI pályázati programokban bővelkedő elmúlt időszak viszonylagos forrásbősége ellenére sem sikerült érdemi javulást elérni a hazai innovációs rendszer teljesítményében. Ennek oka, hogy az erre az alapra épülő támogatáspolitikai az eddigiekben nem ritkán nélkülözte a stratégiai prioritásokat, jellemző volt az öntözőkannaszerű felhasználás ("spray and pray"). Ezzel egyenrangú akadályt képez az is, hogy egyelőre nem sikerült meghonosítani hazánkban az innovációt hatékonyan támogató, kellően rugalmas üzleti környezetet, az ezt megalapozó szabályozást, illetve a már meglévő ösztönző szabályozási elemekhez megtalálni a megfelelő jogalkalmazási lehetőségeket, ami nagyban hátráltatja a támogatáspolitikai eszközök hatékony célirányos működését, gyors és bürokrácia-mentes lebonyolítását.

Ezért a források extenzív bővítésénél sokkal fontosabb, hogy

- a KFI finanszírozási rendszerben a jelenleginél jóval **kiegyensúlyozottabb, az innováció piaci kiterjesztését szolgáló, a keresleti és kínálati tényezőit** erősítő eszközkészlet (tools), és a támogatást hatékonyan célba juttató intézmények jöjjenek létre (delivery system);
- valamint egy olyan, a meghatározó szereplőkkel együttműködő partnerségben kialakított környezet, a nagyvállalatok és a közszektor innovációs keresletét egyaránt integrálni képes, szervesen fejlődő **ökoszisztéma épüljön ki**, amelyben megjelenhetnek és megerősödhetnek az új technológiákat kifejlesztő induló vállalkozások (startup

cégek), ill. az iparral együttműködő kutatóintézeti és egyetemi innovációs hálózatok.

A kormány az új KFI stratégia keretében kidolgozásra kerülő **innovációs ökoszisztéma piacépítés program intézkedéseivel** mindenekelőtt ezeket a rendszerproblémákat kívánja orvosolni. A megoldást az intézményi szervezeti képességek megerősítése, dinamikájuk növelése, ill. a megfelelő új szabályozási eszközök kialakítása jelentheti.

A program sikeres végrehajtása egyben a hazai KFI ráfordítás egyenletesen növekvő és tartós emeléséhez kötődő stratégiai célkitűzés – a **GDP arányos KFI ráfordítás 2020-ra érje el az 1,8%-ot** – megvalósításának is előfeltétele.

A hazai innovációs rendszer teljesítményeinek fokozása és fenntarthatósága szempontjából egyaránt sarokponti elemet képez az egyetemi környezetbe helyezett innovációs ökoszisztéma kiépülése és **az innováció kiegyensúlyozott piacának kiterjesztését szolgáló keresleti oldalt megerősítő szabályozás**. Kiindulásként az utóbbi feladatokra érdemes a figyelmet összpontosítani.

Ennek jegyében az ITM egy átfogó értékelő jelentést készít a kormány számára, amely az **állami felsőoktatási intézmények, az állami fenntartású kutatóintézetek, és az akadémiai kutatóhálózat K+F tevékenységével összefüggő közbeszerzési gyakorlatot** veszi górcső alá, ill. a KFI funkciókat hatékonyan segítő működés érdekében intézkedési javaslatokat tesz.

A közbeszerzési gyakorlat K+F szempontú felülvizsgálatánál fontos alapelv, hogy a lehető legkedvezőbb feltételrendszert biztosítsa a következő tervezési időszak K+F támogatásainak hatékony felhasználásához. Ugyanakkor a közbeszerzés szabályozása az

európai jogharmonizáción alapul, lényegi elemei csak korlátozottan alakíthatók. Meghatározó, miként sikerül a közbeszerzési követelményeket és a KFI projektek szabályrendszerét egymáshoz közelíteni, a hatékonyság javítása érdekében összehangolni a KFI beruházások javára.

A kutatóhálózatok gyakorlati tapasztalatai alapján jól látható, hogy súlyos kívánnivalót hagy maga után a közbeszerzési szabályok gyakorlati alkalmazása. Ennek elsődleges oka, hogy az eljárások lényegében figyelmen kívül hagyják a K+F tevékenységek - sajátos, az innováció természetéből adódó szegmentált piacainak szerkezetét, egyensúlyi viszonyait, a keresleti oldalt megtestesítő KFI infrastruktúra beruházások és műszer beszerzések - egyedi igényeiből fakadó tényezőit. A szakmai követelményekhez nem igazodó közbeszerzési gyakorlat jelentősen lelassítja, megnehezíti a projektek megvalósítását, ami maga után vonja a határidős vállalások csúszását, esetenként meg is drágítva a költségvetési és pályázati forrásból beszerzendő kutatási anyagokat és eszközöket. A KFI projektek természetrajzától meglehetősen idegen, a digitalizáció markáns térnyerésével végképp rugalmatlanná vált az a beszerzési gyakorlat, amely a projekt teljes időtartamára kötelezően előírt tervezésen alapul, tudomást sem véve a kutató munka experimentális jellegéről, ill. az innovációs fejlesztés sajátosságairól.

A fentiek illusztrációjaként számos jellemző példát hozhatunk, legyen szó a pályázati rendszerek és a közbeszerzési eljárások kapcsolatáról, gyakorlati nehézségeiről, ezen belül is a termék, vagy gyártó-specifikus kiírásoknak a nyílt közbeszerzési eljárásokon történő, versenybarát kiszűrési lehetőségeiről, a műszaki specifikáció konkrét meghatározhatóságának akadályairól, bizonyos termékkörök, egyedi specifikációk esetében szükségszerűen tapasztalható csekély számú ajánlattevő kezeléséről,<sup>1</sup> vagy az ajánlatok értékelési szempontrendszeréről.

A közbeszerzési szabályozás elsődlegesen arra irányul, hogy a beszerzés tárgyának meghatározása során érvé-

nyesüljön a nyilvánosság és az esélyegyenlőség. A KFI tevékenységek beszerzéseinek lebonyolítása során azonban nagyobb rugalmasságra lenne szükség.

Így, különösen a hosszabb kutatási ciklust átfogó nagyobb projektekre - legalábbis elméletben - valós megoldást jelentene, ha a pályázatok benyújtási időszakában a **projekt céljához igazodó versenysemleges műszaki tartalmat** hagynák jóvá, s nem ragaszkodnának a hatóságok az egyértelmű termékspecifikációval meghatározott eszközök szerepeltetéséhez. Ez annál is inkább fontos lenne, mert az ajánlattételi kínálatra az alacsony számú ajánlatot eredményező közbeszerzésre nem a műszaki leírás versenykorlátozó meghatározása, hanem az erősen szegmentált **K+F piac sajátosságaiból eredő tényezők hatnak elsősorban.**

A kutatási folyamatokhoz felülvizsgált és jóváhagyott eszközök, anyagok nyílt közbeszerzése - amennyiben a beszerzési folyamat végén abból adódó szabálytalansági gyanú és vizsgálat merülne fel, hogy egyetlen ajánlattal zárult a közbeszerzés - hivatkozva az innováció piaci sajátosságaira, lehetővé teszi a piac felülbírálatát, amely adott esetben egy egyenértékű megajánlás lehetőségét is hordozza.

Ugyanis a K+F szolgáltatások megvalósítása és az anyag/eszközbeszerzések egy olyan piacon történik, ahol **egy-egy gazdasági szereplő jellemzően egy-egy kutatási szegmensre specializált** árukészletet tart fent, vagy szolgáltatást biztosít. A legtöbb speciális K+F berendezésnek a forgalmazását csekély számú, illetve minimális számú szolgáltató folytatja az ország területén vagy akár az egész világon. Hangsúlyozni kell azt is, hogy a világszínvonalú kutatás élvonalbeli, innovatív és új technológiák felhasználását igényli, amely a piacon - részben szabadalmi oltalom miatt is - még nem terjedt el. Ennek következtében a műszaki leírás elkészítése és annak összehasonlíthatósága is nehézkes, az elvárt piaci verseny keretei közé nem illeszthető, mivel gyakran nincs is versenytárs.

<sup>1</sup> A kutatási anyagok köre igen széles, ebben a körben jellemző a konkrét, egyedi típusú kutatási anyagok alkalmazása, mint pl. kísérleti állatok speciális törzsei, mikroszervezetek speciális törzsei, de ugyanígy lehetnek laboratóriumi üvegáruk, egyedi előállítású üvegházi talajkeverékek, speciális kutatási vagy szakirodalmi adatbázisok, hardverelemek, stb., amelyeket pl. kivétel nélkül egyetlen gyártó állít elő és forgalmaz.

A K+F beszerzések körében azon esetekben, ahol a beszerzés és a piac sajátosságai alapján kisszámú ajánlattevő van jelen, nagy valószínűséggel csak kevés ajánlat várható, ezért a közbeszerzési ellenőrző szervezetek - az eddigi gyakorlatnak megfelelően - továbbra sem érvényesítik a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi ok kötelező alkalmazását. Ezt az alkalmazási gyakorlatot - tekintettel a **kutatás-fejlesztés viszonylag szűk potenciális ajánlattevői körére - indokolt fenntartani, sőt a jövőben jogszabályilag is meg kell erősíteni.**

A K+F folyamatok tekintetében alkalmazott közbeszerzési eljárásokban szintén problematikus a **vegyszerek és más kutatási anyagok műszaki specifikációjának** meghatározása, illetve a műszaki funkcionális egyenértékűségének megítélése, mivel az sokkal összetettebb kérdés, mint más árubeszerzések esetén. Egy adott vegyszer felhasználása projektenként, kutatásonként jelentősen eltérő lehet. Így, akár azonos nevű és specifikációjú finomvegyszert sem mindig lehetséges azonos, vagy hasonló felhasználásra szánt áruként definiálni. Az innováció sikere érdekében a K+F folyamat során esetenként elengedhetetlen a beszerzés tárgyának olyan részletes meghatározása, amely biztosítja egy adott kísérletsorozat megismétlése során, hogy a felhasznált anyagok, eszközök mindenben azonosak, teljesen egyenértékűek legyenek. Erre nem nyílik mód, ha a szabályozás olyan elvárást támaszt a projekttel szemben, hogy a végrehajtás során kizárólag olyan eszközökkel, termékekkel kell produkálnia az innovatív eredményt, amelyek a normál piaci palettáról a lehető legolcsóbban beszerezhetőek. Egy ilyen életidegen eljárás, különösen az élenjáró kutatások megvalósításánál, jellemzően a legújabb technológiák használata esetén, a fokozottan érvényesülő avulás következtében különösen megtörné és ellehetetlenítené az innovációs fejlesztést.

Ebben a termék körben megoldást jelent, ha a szakma és a Közbeszerzési Hatóság által meghatározott fogalmak (pl. a „műszaki-funkcionális egyenértékűség”) értelmezése teret kap a közbeszerzési útmutatóban, ill. módszertani segédletekben, példatárakban és megjelennek

az egyenértékű áru meghatározásának legjellemzőbb alkalmazási esetei.

A vegyszerek és más kutatási anyagok KFI tárgyú közbeszerzési gyakorlatában számos értelmezési problémát vet fel az „egybeszámításra” (részekre bontásra) vonatkozó szabályok összehangolása. Az „egybeszámítást” megalapozó **„azonos vagy hasonló felhasználásra szánt”** áru tág fogalmat jelent a K+F beszerzések tekintetében, amelyet tartalommal jelenleg egyetlen jogszabály sem tölt meg. Egy K+F projektben minden vegyszert kísérleti/kutatási célra használnak fel, így ezen az alapon minden vegyszer felhasználás hasonló célra irányulhatna. Ezek alkalmazása és felhasználása azonban ilyen módon nem egyszerűsíthető le, hiszen a kísérleti/kutatási folyamatok oldaláról vizsgálva megállapítható, hogy az adott vegyszernek a felhasználása projektenként, kutatási folyamatonként jelentősen eltérő lehet.

A Közbeszerzési Hatóság-Miniszterelnökség-EUTAF-Megyei Jogú Városok Szövetsége által kiadott közös példatár tartalmaz a vegyszerek, illetve kutatási anyagok részekre bontása megítélésének kérdéseivel kapcsolatos néhány példát.<sup>2</sup> A példatár további példákkal történő kiegészítése hasznos módszer, ez esetben is hasznos lehet, de alternatív, hatékonyabb megoldásként szóba jöhet a **nemzetközi kitekintés, mint például** a francia „jó gyakorlat” átvétele. A francia gyakorlat szerint a kutatási szféra az egyetemek és az állami kutatóintézetek (CNRS) közösen összeállított és frissített, nagyjából 1500 tételből álló nomenklatúrát használnak, melyet - információink szerint - a részekre bontás indokoltságának megítéléséhez is felhasználnak. Ez a lista, a magyar részekre bontás tilalmára vonatkozó gyakorlatnál sokkal kisebb egységeket tartalmaz, így ritkábban teszi indokolttá a közbeszerzést, illetve az egyes kategóriákon belüli alacsonyabb beszerzési összegek miatti egyszerűbb eljárásokat.

A nemzetközi példák az „egybeszámítási” esetekre a K+F eszközök (pl.: mérőműszerek, laboratóriumi eszközök, speciális berendezések) beszerzésének a megkönnyítésénél is hatékony, alternatív megoldást jelenthetnek.

<sup>2</sup> Lásd a példatár 12a./ - 14b./ példáit [[https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/3f/ec/3fec71d6-749b-4358-8aaf-dd1a96d1505/peldatar\\_publikalt.pdf](https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/3f/ec/3fec71d6-749b-4358-8aaf-dd1a96d1505/peldatar_publikalt.pdf); letöltés időpontja: 2019. április 19.].



### Az ajánlatok értékelési szempontrendszere

Egyes esetekben a K+F projektek keretében beszerezni kívánt eszközök, anyagok, műszerek körében a projekt végcéljaként definiált kutatási eredményt kizárólag a projektben meghatározott konkrét műszaki paraméterekkel rendelkező áru szolgálhatja. A **beszerzési igények** – figyelemmel az adott kutatási területre is – **pontosan specifikálhatóak**, így az ajánlatkérő igényeinek csak a **műszaki leírásban pontosan meghatározott minőségi és műszaki követelményekkel** rendelkező áru felel meg. A KFI esetében a **gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását** ezekben az esetekben elsősorban **minőségi jellemzők, és nem a legalacsonyabb ár értékelése szolgálja.**

A K+F beszerzések tárgya sem tervezési, sem mérnöki, sem építészeti szolgáltatásnak, sem pedig építési beruházásnak nem minősül, így a **Kbt. 76. § (5) bekezdése alapján ajánlatkérőnek lehetősége van a legalacsonyabb ár értékelési szempont alkalmazására is.**

Ennek ellenére jelentős problémát okoz a közbeszerzési eljárások ellenőrzése során, hogy eljárásonként **akár többkörös hiánypótlás és az ezekre adott válaszok, a tényállás tisztázása** rendkívül elhúzódó és időigényes folyamat.

Amikor a minőségi és műszaki követelmények nem elsődlegesek, kétségtelen könnyítést jelent az EU Irányelvnek<sup>3</sup> megfelelő lehetőség, hogy **kizárólag az ár alapján döntsön az ajánlatkérő** arról, melyik a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat. Magyarország élt ezzel a szabályozási lehetőséggel az értékelésre vonatkozó közbeszerzési előírások rögzítése során és a korlátozást választotta az alábbiak szerint.

A Kbt. 76. § (5) bekezdése rögzíti, hogy *„az ajánlatkérő csak akkor választhatja a legalacsonyabb ár egyedüli értékelési szempontját, ha az ajánlatkérő igényeinek valamely **konkrétan meghatározott minőségi és műszaki követelmé-***

*nyeknek megfelelő áru, vagy szolgáltatás felel meg, és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását az adott esetben **további minőségi jellemzők nem, csak a legalacsonyabb ár értékelése szolgálja.***

A fennálló jogszabályi környezet lehetővé teszi a konkrétan meghatározott minőségi és műszaki követelményeknek megfelelő beszerzések esetén a legalacsonyabb ár egyedüli értékelési szempontként történő alkalmazását.

### Innovációs piac- és ökoszisztéma építési kísérletek

Korunk technológiai megatrendjeiből, a gazdaság digitális átalakulásából következően az innovációs projekteket egyre inkább a műszaki specifikáció **előzetes** konkrét meghatározásának nehézsége, ezért tévesége, vagy hiánya jellemzi.

A jelenleg hatályos jogszabályi környezet számos eljárásfajta intézményesít a problémakör kezelésére (tárgyalásos eljárás, innovációs partnerség, verseny-párbeszéd), ugyanakkor ezek jogszabályi rendezése szűkszavú, és közülük az innovációs partnerség gyakorlati alkalmazása alig ismeretes.

**Az innovációs partnerség<sup>4</sup>** olyan sajátos közbeszerzési eljárás, amelynek célja egy **innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztése, és az ennek eredményeként létrejövő áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások ezt követő beszerzése.** Az innovációs partnerség két szakaszra tagolódik:

- a) egyrészt az ún. **eljárási szakaszra**, amelynek során a törvény szerinti eljárási szabályok betartásával, a törvényben szabályozott eljárásrend szerint kerül sor az innovációs partnerségi **szerződés vagy szerződések megkötésére,**
- b) másrészt az ún. **szerződéses szakasz**, amely lényegében az **innovatív termék, szolgáltatás, építési**

<sup>3</sup> A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU Irányelvének (a továbbiakban: Irányelv) (90) preambulumbekzdése rögzíti, hogy: *„kifejezetten rendelkezni kell arról, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot a legjobb ár-minőség arány szempontja alapján kell kiválasztani, amely szempontnak mindig magában kell foglalnia egy ár- vagy költségelemet. Hasonlóképpen egyértelművé kell tenni, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat ezen értékelése elvégezhető kizárólag az ár vagy a költséghatékonyság alapján is. Emlékeztetni kell továbbá arra, hogy az ajánlatkérő szervek műszaki leírások vagy szerződésteljesítési feltételek alkalmazásával szabadon határozhatnak meg megfelelő minőségi standardokat”.*

<sup>4</sup> A Közbeszerzési Törvény főbb szabályai (Kbt. 95-97. §§- Innovációs partnerség).

*beruházás fejlesztési folyamata, illetve az ajánlatkérő részéről történő beszerzése az innovációs partnerségi szerződésben szabályozott feltételek szerint. Innovációs partnerség több ajánlatkérő között is létrehozható.*

Az innovációs partnerségi szerződés megkötésére lényegében a tárgyalásos eljárás szabályait rendeli alkalmazni a törvény azzal, hogy ennek során a törvényben meghatározott eltérő szabályokat is alkalmazni kell.

Az innovációs partnerségi eljárás lefolytatása során, az ajánlatkérőnek *beszerzési igényét* olyan innovatív termékre, szolgáltatásra vagy építési beruházásra kell meghatározni, amely a piacon nem áll rendelkezésre. Ennek megfelelően a közbeszerzési dokumentumokban foglalt szerződéses feltételeknek részletesen ki kell térnie a szellemi alkotásokhoz fűződő jogokra vonatkozó feltételekre is. Az eljárás nem hirdethető meg előzetes tájékoztató útján, illetve az eljárásfajta választását a beszerzés tárgya *újszerűségének ismertetésével* kell indokolni az ajánlatkérőnek. További könnyítés, hogy építési beruházás esetében nem szükséges árazatlan költségvetést a gazdasági szereplők rendelkezésére bocsátani, és az ajánlatban árazott költségvetést benyújtani.

A felek által megkötött *partnerségi szerződésben* meg kell határozni a kutatási és innovációs folyamat menetét, amelynek egymást követő szakaszból kell felépülnie. A kutatási és innovációs folyamat magában foglalhatja az áruk előállítását, a szolgáltatások nyújtását és az építési beruházások megvalósítását is. *A partnerségi szerződésnek a partner által elérendő közbelső célokat is meg kell határozni, amelyekhez kapcsolódóan díjazás kifizetéséről is rendelkezni kell.* Az ajánlatkérő minden szakasz lezárulásakor dönthet úgy, hogy az innovációs partnerséget a jövőre nézve nem kívánja fenntartani, vagy úgy, hogy a partnerek számát csökkenteni kívánja.

Mindennek feltétele, hogy a közbeszerzési dokumentumokban ezen lehetőségeket, illetve azok alkalmazásának feltételeit előre jelezze az ajánlatkérő. A törvény rögzíti, hogy az ajánlatkérőnek biztosítania kell, hogy a partnerség felépítésének, a különböző szakaszok tartamának és értékének *tükröznie kell a megoldás innovativitását, és azt, hogy a megoldás kifejlesztéséhez milyen kutatási és innovációs tevékenységek sorozatára van szükség.*

**A kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés / Pre-commercial Procurement (PCP)**

- többszakaszos, versenyalapú beszerzés az állami támogatás kizárásával,
- alapelve a K+F leválasztása a végtermék kereskedelmi léptékű bevezetéséről, tárgya ezért kizárólag K+F szolgáltatás beszerzése (nem tartalmazza a kereskedelmi célú fejlesztési tevékenységet),
- alkalmazásakor megoszlik a kockázat és a haszon: az ajánlatkérő nem tartja fenn saját kizárólagos használatra a K+F eredményeket (a haszon így nem kizárólag az ajánlatkérő szervnél jelentkezik a szolgáltatásnak a saját tevékenységében való felhasználása során; az átengedett haszonért a vállalkozás piaci áron ellentételezést, pl. árengedményt nyújt az ajánlatkérőnek),
- alkalmazásakor a kapott szolgáltatás ellenértékét teljes mértékben az ajánlatkérő szerv fizeti meg,
- esetén a közbeszerzési irányelvek nem alkalmazandók.

**A PCP a gyakorlatban**

A PCP alkalmazásakor a megfogalmazott közérdekű probléma megoldására a versenyben kiválasztott vállalkozások különböző megoldási javaslatokkal állnak elő. A többszakaszos folyamat során közbelső értékelések teszik lehetővé, hogy a legjobb megoldásokat javaslók kerüljenek kiválasztásra a versengő vállalkozások közül. A PCP projektek végső szakaszában is jellemzően legalább két vállalkozás kap megbízást, ami biztosítja a jövőbeli kereskedelmi léptékű közbeszerzéseknél is a versenyt.

A PCP a gyakorlatban nem befolyásolja (sőt, növeli) a kereskedelmi hasznosítás stádiumában folyó versenyt (utóbbi szakaszban a közbeszerzési irányelvek teljes körűen érvényesülnek).

A PCP programok jellemzően 3 célt szolgálnak:

- A. a közszolgáltatások színvonalának növelése;
- B. közpolitikai célok elérése;
- C. technológiatranszfer ösztönzése a gazdaságban, új technológiák kifejlesztése révén.

Ugyan ennek az eszköznek elméleti síkon számos előnye van (pl. új és innovatív, a piacon elérhetőnél jobb megoldások a közszolgáltatások fejlesztésére vagy a

globális kihívások kezelésére, K+F szolgáltatások költséghatékony beszerzése, az innováció finanszírozás piacának fejlesztése, a K+F eredmények széleskörű kereskedelmi hasznosítását szolgáló kedvező feltételek a szabványosítás, hasznosítási jogok garantálása és/vagy publikálás révén), azonban a beszerzés szakaszolása - bár csökkenti a K+F szolgáltatás vásárlás kockázatát - de a gyakorlatban igen nehézkessé teszi a rendszert.

## US - KKV innovációs program (Small Business Innovation Research (SBIR) program)<sup>5</sup>

A SBIR-t 1982-ben vezették be, a Small Business Innovation Development Act (SBIDA) részeként; a programot a Small Business Administration (SBA) felügyeli. A várható SBIR felhívásokat (Pre-Solicitation Announcements) az SBA gyűjti és negyedévente publikálja. Kötelező a SBIR alkalmazása azon szövetségi minisztériumok (8) és ügynökségek (3) számára, amelyek évi 100 millió dollárnál többet költenek K+F-re. Mintegy évi 2 milliárd dollár a SBIR szerződések összértéke.

1. szakasz (start-up): max. 100e USD 6 hónapra, megvalósíthatósági tanulmány készítésére. Kb. minden 7. ajánlattevő részesül támogatásban;
2. szakasz: max. 750e USD legfeljebb 2 évre, a K+F tevékenység elvégzésére (egészen a piacra vihető termék kifejlesztéséig) és a piaci hasznosíthatóság vizsgálatára. Kb. az I. szakaszbeli nyertesek harmada kap további támogatást;
3. szakasz (piacra vitel): az SBIR ebben a szakaszban már nem nyújt támogatást, azonban az e szakaszba jutott fejlesztésekhez a piaci finanszírozás (pl. VC) már elérhető a vállalkozások számára.

## UK - KKV kutatási program (Small Business Research Initiative (SBRI) program)<sup>6</sup>

SBRI-típusú programot először 2001-ben indítottak az Egyesült Királyságban, azonban komolyabb eredményeket a program 2008-as átalakítása után sikerült elérni. A Technology Strategy Board (TSB) koordinálja az SBRI felhívások készítését és megjelentetését.

A jelenlegi SBRI modell egy olyan rögzített eljárás (simple 'out-of-the-box' SBRI process (toolkit), with standard contracts and competition procedures), amely segíti az ajánlatkérőket K+F szolgáltatások vásárlása során. Az SBRI eljárás alkalmazása nem kötelező.

Elvileg a „problémagazda” ajánlatkérő szerv finanszírozza az SBRI felhívást, azonban új programok generálása érdekében a TSB társfinanszírozást is nyújthat.

A diszkrimináció tilalma miatt az EU-ban indított programok esetében, a nagyvállalatok és a külföldi vállalatok is lehetnek ajánlattevők, a gyakorlatban azonban ezek száma elenyésző.

## A kereslet oldali innováció-ösztönzést elősegítő közbeszerzés rendszerének megteremtése

A kereslet oldali innováció-ösztönzés szolgálatába állítható, nemzetközileg is újnak tekinthető az ún. **funkcionális - output** és nem input orientált megközelítést alkalmazó - közbeszerzési koncepció.

A modellt a neves svéd innováció kutató Edquist publikálta 2012-ben,<sup>7</sup> s azóta sikerült Svédországban az új rendszert a gyakorlatban is megvalósítani. A National Agency for Public Procurement keretében működő ún. **funkcionális közbeszerzés intézménye** alapvető fordulatot jelent a hagyományos közbeszerzési eljárások megközelítési módjában, szemléletében. A közbeszerzés tárgyát jelentő termék ua. mint maga a probléma megoldása, vagyis immanensen az innováció, amely a megvalósítani kívánt funkció alapos definiálására építve jelenik meg a közbeszerzés csatornáin, ahelyett, hogy a beszerezni kívánt terméket, mint a megrendelt feladatot, a funkció biztosításához szükséges inputot

<sup>5</sup> EU PCP.

<sup>6</sup> OECD Science, Technology and Industry, Working paper 2016/03 - Measuring the link between Public Procurement and innovation (Silvia Appelt, Fernando Galindo- Rueda) 41; 71. oldalak.

<sup>7</sup> Charles Edquist, Toward a Holistic innovation Policy: Can the Swedish National Council Serve as a Role model? (CIRCLE, Lund University Sseden, Papers in Innovation Studies, 2018/02 ) 24-28. oldalak.

írná le részleteiben a felhívás. Egy ilyen rendeltetésű rendszer bevezetése nem csupán a koncepciónak megfelelő modell és technika, a jogszabályi alapok és az eljárás kidolgozását igényli, hanem alapfeltételként, egy a KFI teljes spektrumát átfogni képes irányítási rendszert feltételez, amely a funkcionális közbeszerzés megvalósításával betölti a központi szinten létrehozott Nemzeti Tudományos és Innovációs Tanács küldetését. A Tanács tagjait és elnökét a miniszterelnök nevezi ki. Ez a tekintélyes testület nemcsak a KFI alapok allokációjáról, a közfinanszírozás elveiről és módjáról, a téma-területi prioritásokról, a kiemelt KFI programkezdeményezésekről hivatott dönteni, hanem meghatározó szerepe van a KFI stratégia előkészítésében és a végrehajtásában is. A testület behatóan foglalkozik még a játékszabályokat alkotó („rules of the game”) szabályozás elemeivel, a szakpolitika kereteit meghatározó törvényekkel, (Szabadalmi tv. és a KFI tv.) ill. olyan jogszabályokkal, melyek a cégek és az egyetemek kapcsolatrendszerének kereteit jelölik ki, vagy az innovatív iparágak (pl. gyógyszeripar) ill. a startup ökoszisztéma üzleti környezetének javítását, szabályozási adminisztratív terhek csökkentését, az engedélyezési eljárások gyorsítását és természetesen a **közbeszerzés** új alapokra helyezését hivatottak szolgálni. De szélesebb értelemben szintén fontos intézményi tényezőt képez az innovációs kultúrát hordozó kialakult magatartás, szemlélet és habitus megváltoztatása. (pl. a publikációk mellett a találmányhasznosítás jelentőségének előtérbe állítása)

Ez azonban olyan megközelítést feltételez, amely a KFI fejlesztése érdekében számos területen – a keresletépítő funkcionális közbeszerzéstől, a tudás piaci, kereskedelmi hasznosításáig – képes összehangolt „támadásra”, amely érdemi befolyással van az innovációs folyamatokat alakító szereplőkre, legyenek azok magánvállalkozások, állami vagy egyetemi kutatóintézetek, ügynökségek. Ez a holisztikus jellegű felfogás ugyan az irányítási rendszer megújítását is feltételezi, de a döntő tényezőt a társadalom és gazdaság mélyebb folyamataiban zajló változások jelentik, amelyeket a fejlesztő állam a maga számára is a funkcionális közbeszerzési eljárás keretében megoldást hozó módon, az innovációs ökoszisztémának adresszált innovációs technológiai problémákkal, feladatokkal, megrendelésekkel tud a leghatékonyabban katalizálni. („challenged based” modell)

A fentiekben kiemelt innováció-politikai funkciók homlokterében áll az innovatív közbeszerzés, amely a hazai KFI rendszeren belüli dinamikus folyamatok logikájának, a változásuk jellegének, megváltoztatásuk módjának megfelelő össz-kormányzati megoldásokat feltételez, amely csak a magas szintű kormányzati döntésekkel és jól működő koordinációs rendszer mellett valósítható meg.

A Nemzeti Innovációs Tanács felállítása épp ezt a célt szolgálja. Lehetővé téve, hogy az innovációt nem pusztán egy önmagában vett versenyképességi tényezőnek, szakpolitikának tekintsük, hanem – a nemzetközileg is elterjedt „chief scientist” modellnek megfelelően – figyelembe vegyük az összes releváns (gazdasági, társadalmi, politikai, intézményi és egyéb) tényezőt, amelyek érdemi kihatással vannak az innováció fejlődésére, hasznosítására és terjedésére.

**Dr. Nikodémus Antal**

*főosztályvezető*

Innovációs és Technológiai Minisztérium  
Innovációért Felelős Helyettes Államtitkárság

# STATISZTIKA

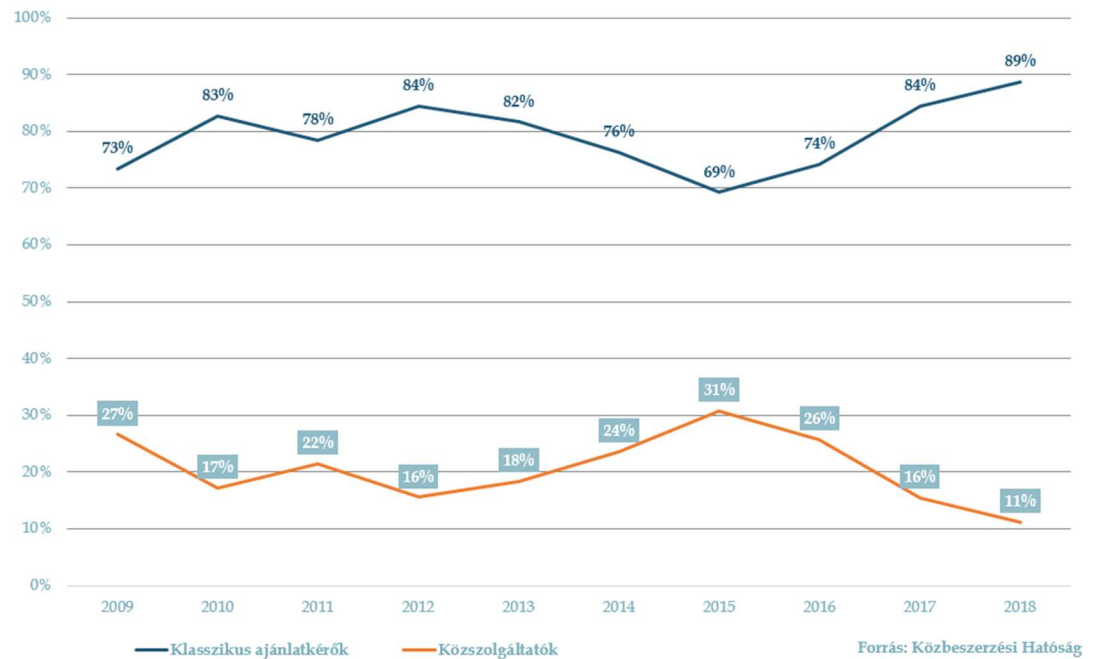
## A klasszikus ajánlatkérők közbeszerzéseinek főbb jellemzői 2018-ban, különös tekintettel az ajánlatkérők főbb tevékenységére

2018-ban az eredményesen zárult közbeszerzési eljárások 94,4 %-át, összesen 9 778 darab eljárást, 2 935,4 milliárd Ft értékben (az összes eredményesen zárult eljárás értékének 89,1 %-át) zártak eredményesen az úgynevezett klasszikus ajánlatkérők<sup>1</sup>.

A közszolgáltatók az eredményes eljárások kisebb arányát, az eljárások számának 6 %-át, az eljárások összértékének 11 %-át zárták eredményesen 2018-ban. A klasszikus ajánlatkérők és közszolgáltatók aránymegoszlásai az elmúlt tíz évben az eljárások számát tekintve lényegében nem változtak: átlagosan az eredményesen lezárt eljárások 94 %-át az ún. klasszikus ajánlatkérők folytatják le. Az eljárások értékének aránymegoszlásában ugyanakkor kismértékben nőtt a klasszikus ajánlatkérők által eredményesen lefolytatott eljárási értékek aránya: míg 2009-ben az eljárások értékének 73 %-át zárták le eredményesen a klasszikus ajánlatkérők, addig 2018-ban ez az arány 89 %-ra nőtt.

Az eredményesen zárult közbeszerzések értékének megoszlását érzékelteti a következő ábra a klasszikus illetve közszolgáltató ajánlatkérők csoportosítása szerint 2009-2018 évek között:

1. ábra - Az eredményesen zárult közbeszerzések értékének megoszlása a klasszikus illetve közszolgáltató ajánlatkérők között 2009-2018 között



A továbbiakban a klasszikus ajánlatkérők által eredményesen lefolytatott közbeszerzések főbb jellemzőit tekintem át. Az elemzés középpontjában az egyes ajánlatkérők főbb tevékenységi köre áll.

Az egyes klasszikus ajánlatkérők a fő tevékenységük besorolását saját maguk végzik el, az eljárások eredményéről szóló tájékoztató hirdetések „Fő tevékenység” adatmező előre megadott kategóriáinak megfelelően. A hirdetésminta fő tevékenységi adatmező kategóriái – egy kivételtől eltekintve – megfeleltethetők a kormányzati kiadások funkciók

<sup>1</sup> „Klasszikus ajánlatkérők közé soroltuk az államháztartás egyes alrendszereihez tartozó szerveket (központi költségvetési szervek, önkormányzatok, önkormányzati társulások), az ún. közjogi szervezeteket (Magyar Nemzeti Bank, Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap stb.), alaptevékenység kiszervezését végrehajtó szervezeteket, a támogatott közbeszerzéseket megvalósító szervezeteket, illetve az eljárások eredményéről szóló tájékoztató hirdetésekben az „egyéb” ajánlatkérőként megjelölt szervezeteket.

szerinti osztályozási rendjének, az ún. COFOG<sup>2</sup> osztályozási rendnek. A kivételt jelentő kategória az „Egyéb tevékenység”, melyet a COFOG osztályozás nem tartalmaz.

A klasszikus ajánlatkérők az „Egyéb tevékenység”-et az eljárások viszonylag nagy arányában (közel 37 %-ában) jelölték meg az uniós eljárásrend szerint és a nemzeti eljárásrend szerint lefolytatott eljárásokat egyaránt figyelembe véve.<sup>3</sup> Ha az eljárások értéke szerint vizsgáljuk meg az egyes ajánlatkérők „Egyéb tevékenységként” való önbesorolását, ez az arány 66 %-ot mutat. Ahhoz azonban, hogy a klasszikus ajánlatkérők fő tevékenységi köre szerint elemezhessük az ajánlatkérők eredményesen lefolytatott eljárásainak statisztikai adatait, szükséges - különösen az eljárási értékek szempontjából mutatkozó magas arányszám miatt - az adatok további finomítása, illetve pontosítása. Mivel az ajánlatkérőknek lehetősége van az egyes lefolytatott eljárásokra vonatkozó eredménytájékoztató hirdetmények esetén az „Egyéb tevékenység” megadása során szabadszövegesen megjelölni, hogy pontosan milyen tevékenységet végeznek, ennek az információnak a felhasználásával pontosabb, illetve teljesebb körű adattal rendelkezünk az ajánlatkérők fő tevékenységi köréről. A kormányzati kiadások funkciók szerinti osztályozásához a Központi Statisztikai Hivatal által kiadott tartalmi meghatározások<sup>4</sup> felhasználásával elvégeztem az „egyéb tevékenységet” végző ajánlatkérők besorolását a COFOG struktúrájához illeszkedően. Az elvégzett adattisztítás alapján az „Egyéb tevékenységet” végző ajánlatkérők eredményesen lezárt közbeszerzési eljárásainak több mint fele (53,5 %-a), az eljárások értékének pedig 74,5 %-a „Gazdasági ügyek” funkció kategóriának volt jellemzően megfeleltethető. A klasszikus ajánlatkérők által lefolytatott és eredményesen zárt eljárások további

23,3 %-a, az eljárási érték szerint 12,7 %-a az „Általános közszolgáltatások” funkciónak feleltethetők meg. A további kategóriák 5 % alatti (érték szempontjából 1 % - 3,5 %-os) további értéket jelentenek egy-egy tevékenységi kör, funkció esetén.

A továbbiakban a korrigált adatokon elvégzett elemzést mutatom be a 2018. évi adatok alapján.

2018-ban az eredményesen lefolytatott közbeszerzési eljárások döntő többségét, összesen 4 433 darab eljárást (a klasszikus ajánlatkérők által lefolytatott eljárások 45,3 %-át) az „Általános közszolgáltatások” főtevékenységet végző ajánlatkérők folytatták le. Az „Általános közszolgáltatások” fő tevékenységet végző ajánlatkérők által lefolytatott eljárások összesített értéke 751,9 milliárd Ft volt. Az eredményesen lezárt közbeszerzési eljárások értékének több mint felét, összesen 1 480,9 milliárd Ft értékben a „Gazdasági ügyek” főtevékenységet végző ajánlatkérők folytatták le. Megemlíteném még az „Oktatási”<sup>5</sup> főtevékenységet, a „Szabadidő, kultúra és vallásügyeket” folytató, illetve az „Egészségügyi” főtevékenységet végző ajánlatkérők. Az „Oktatási” funkcióba sorolt ajánlatkérők az eredményes eljárások 10,7 %-át (összesen 1 042 darab eredményes eljárást), az összes eredményesen lefolytatott közbeszerzés értékének 4,8 %-át (összesen 141,5 milliárd Ft értékben) zárták eredményesen. A „Szabadidő, kultúra és vallásügyek” fő tevékenységet folytató ajánlatkérők az eljárások 7,9 %-át (összesen 777 eljárást), az eredményesen zárt eljárások értékének 5,3 %-át folytatták le 2018-ban.

Az „Egészségügyi” főtevékenységet végző ajánlatkérők a klasszikus ajánlatkérők által eredményesen lefolytatott közbeszerzések 7,1 %-át (összesen 690 darab eljárás során), az összes közbeszerzési értéknek pedig

<sup>2</sup> Classification of Functions of Government (COFOG), a kormányzati kiadások funkciók szerinti osztályozása 10 főcsoportba sorolva tartalmazza a kormányzati szektor (államháztartás és a kormányzatba sorolt vállalatok és nonprofit intézmények) kiadásait.

<sup>3</sup> A Tender Electronic Daily (TED adatbázis) CSV formátumában letölthető, adatbázisba rendezett 2017-es közbeszerzési adatai alapján az egyes országokban a klasszikus ajánlatkérők által kitöltendő hirdetnyminták esetén az „Egyéb tevékenységet” jelölő eljárások aránya szintén magas, 18 %-os (figyelembe véve azokat a hirdetményeket is, ahol egyetlen egy kategóriát sem jelöltek meg). Magyarország adata a 2017-es uniós eljárásrendű eljárások esetén a fenti adatbázisban 48 %-os.

<sup>4</sup> Forrás: [http://www.ksh.hu/docs/osztalyozasok/cofog/cofog\\_tartalom.pdf](http://www.ksh.hu/docs/osztalyozasok/cofog/cofog_tartalom.pdf).

<sup>5</sup> Az Oktatási főtevékenység bemutatása során az elemzésben a kutatás-fejlesztési tevékenységet végző ajánlatkérőket is figyelembe vettem.

5 %-át (146,4 milliárd Ft értékben) zárták eredményesen.

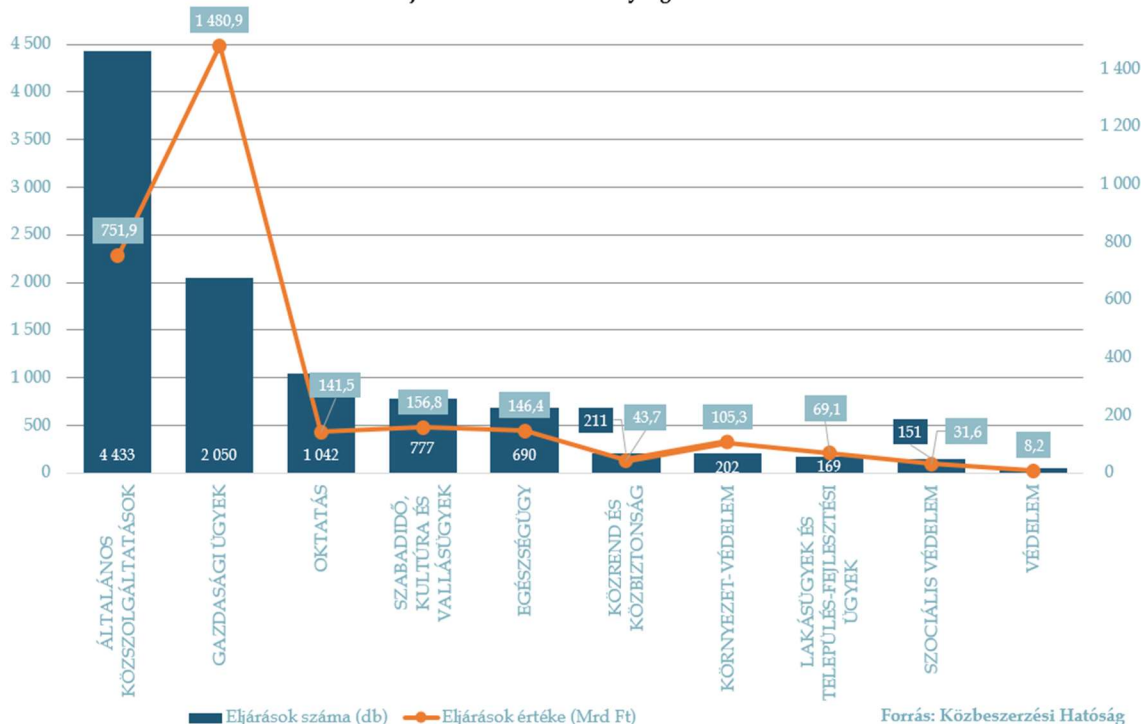
A klasszikus ajánlatkérők által 2018-ban az eredményesen lefolytatott eljárások számát és értékét fő tevékenysége szerint csoportosítva a következő ábrával mutatjuk be:

Az egyes tevékenységi körbe sorolt ajánlatkérők esetén egy-egy ajánlatkérői típus a meghatározó: az „Általános

közszolgáltatásokat” folytató ajánlatkérők 45 %-a regionális/helyi szintű ajánlatkérő. A „Gazdasági ügyek” fő tevékenységet végzők esetén az ajánlatkérők 47 %-a támogatott szervezet. Hasonlóan magas a támogatott szervezetek aránya (50 %) a „Szabadidő, kultúra és vallásügyek” tevékenységet folytató ajánlatkérők esetén. A „Közrend és közbiztonság” ajánlatkérők esetén az ajánlatkérők legnagyobb aránya (41 %-a) központi szintű ajánlatkérő, a „Környezetvédelem” főtevékenységet folytatók esetén pedig a legnagyobb arányt (47,5%) a közjogi szervezetek képviselik. A „Szociális védelem” főtevékenységet végzők 30 %-a támogatott szervezet, a „Védelmi” főtevékenységet folytatók 96 %-a pedig központi szintű ajánlatkérő.

A klasszikus ajánlatkérők 2018-ban az eredményesen zárt eljárások 70,2 %-a során, összesen 6 864 eljárásban nem tagolták részekre eljárásaikat. Ez az arány a különböző fő tevékenységet végzők között eltérően alakult. Legkevésbé volt jellemző a részekre bontott

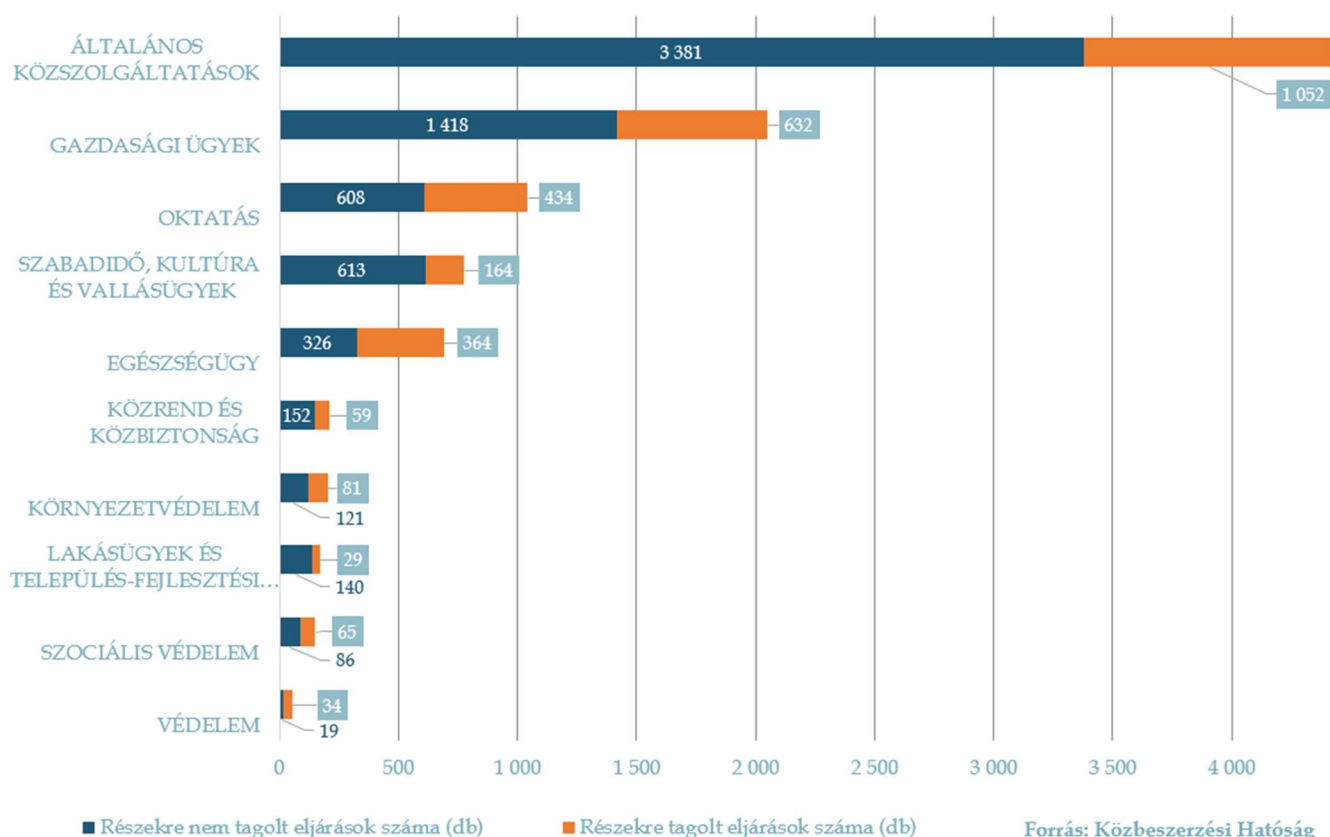
2. ábra - 2018-ban eredményesen zárt közbeszerzési eljárások száma (db) és értéke (Mrd Ft) az ajánlatkérők fő tevékenysége szerint



eljárások alkalmazása a „Lakásügyek és településfejlesztési” fő tevékenységi kategóriába sorolt<sup>6</sup> ajánlatkérők esetén: az esetükben az eljárások 82,8 %-ában (összesen 169 eljárás) nem volt biztosított a részekre tagolás. A „Védelmi” fő tevékenységet végző ajánlatkérők az összesen 53 darab eredményesen zárt eljárásának közel kétharmada (64,2 %-a) során az eljárásokat részekre tagolták. Jellemző volt a részekre tagolás az „Egészségügyi” fő tevékenységet végző ajánlatkérők közbeszerzési eljárásai során, ahol az ajánlatkérők az összes eredményesen lefolytatott eljárás több mint felében (52,8%-ában), összesen 364 eljárásban tagolták részekre eljárásaikat.

<sup>6</sup> A kategória besorolása során a COFOG útmutatásainak megfelelően ilyen „Egyéb” főtevékenységként megadott, illetve az „Egyéb” főtevékenység megjelölése mellett szabadszövegesen jelzett funkciókat vettem figyelembe: ingatlanfejlesztés és üzemeltetés, ingatlangazdálkodás, ingatlanfejlesztés, ingatlankezelés, ingatlangazdálkodás, beruházás-szervezés, városrendeltetési feladatok, lakó és nem lakó épület építése, ingatlanhasznosítás, közterületi parkok, fasorok fenntartása, lakás-és helyiséggazdálkodás, területfejlesztés.

3. ábra - 2018-ban a részekre tagolt, illetve részekre nem tagolt eljárások száma (db) a klasszikus ajánlatkérők eredményesen zárt közbeszerzési eljárásai esetén az ajánlatkérők fő tevékenysége szerint



A klasszikus ajánlatkérők által lefolytatott eljárások 22 %-a (2 148 darab eljárás) uniós eljárásrend szerint került lefolytatásra, az eljárások értékének 69,2 %-át (2029,9 milliárd Ft) érintve. Ha az egyes ajánlatkérők fő tevékenysége szerint vizsgáljuk meg az eljárásrendek alakulását, a következőket lehet összefoglalni: az „Általános közszolgáltatásokat” folytató ajánlatkérők folytatják le legkisebb arányban uniós eljárásrend szerint eljárásaikat: az „Általános közszolgáltatások” fő tevékenységet végző ajánlatkérők eredményesen zárt eljárásainak 11,2 %-a (496 darab eljárás) folyt uniós eljárásrend szerint. Az uniós eljárásrend szabályai szerint lefolytatott eljárások arányszáma az „Egészségügyi” fő tevékenységet folytatók esetén a legmagasabb: az eljárásaik 50,7 %-a (350 darab eljárás) zárt eredményesen 2018-ban az uniós eljárásrend szabályai szerint. Az eljárások értéke szerint vizsgálva az adatokat, a legnagyobb arányban a „Védelmi”, az „Egészségügyi”, illetve „Környezetvédelmi” fő tevékenységet végző ajánlatkérők esetében fordultak elő az uniós eljárásrendű eljárások (az általuk lefolytatott eljárások 87-89 %-a került uniós eljárásrend szabályai szerint lefolytatásra). A legkisebb arányban,

38,7 %-ban (156,8 milliárd Ft-ból 60,7 milliárd Ft-ot érintve) a „Szabadidő, kultúra és vallásügyek” fő tevékenységet jelölő ajánlatkérők folytatták le az eljárásaikat uniós eljárásrend szerint.

A klasszikus ajánlatkérők uniós eljárásrend szerint lefolytatott eljárásai esetén 2018-ban a leggyakrabban alkalmazott eljárásfajta a nyílt (ide sorolva a gyorsított nyílt eljárásfajtát is) eljárás volt: az uniós eljárásrend szerint lefolytatott eljárások 89,2 %-a (1 916 darab eljárás) került 2018 során nyílt eljárásfajtaként eredményesen lefolytatásra. A legnagyobb arányban a „Védelem” fő tevékenységet folytató ajánlatkérők választották a nyílt eljárást: az ő esetükben az eljárások 97,1 %-a (34 eljárás) folyt le az uniós eljárásrendben nyílt eljárásként. A nyílt eljárást legkisebb arányban (77,9 %-os arányban, 109 eljárás esetén) a „Szabadidő, kultúra és vallásügyek” fő tevékenységet folytató ajánlatkérők választották az eredményesen zárt eljárásukat illetően. Az uniós eljárásrend esetén 2018-ban a második leggyakoribb eljárásfajta a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás volt: a klasszikus ajánlatkérők uniós eljárásrend szerint lefolytatott eljárásainak 5,1 %-a (összesen 109 eljárás)



volt hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás. A legnagyobb arányban (18,6 %-os arányban, 26 eljárást érintve) hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást a „Szabadidő, kultúra és vallásügyek” fő tevékenységet végző ajánlatkérők választottak közbeszerzési eljárásuk fajtájának 2018-ban.

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások esetén viszonylag magas arányban (8,7 %-os arányban, 6 eljárás esetén) alkalmazták ezt az eljárásfajtát a „Közrend és közbiztonság” fő tevékenységet végző ajánlatkérők 2018-ban.

A tárgyalásos/gyorsított tárgyalásos eljárásfajtát a klasszikus ajánlatkérők 2018-ban az eredményesen zárult eljárásaik 3,1%-ban választották (67 eljárás esetén), a meghívásos eljárásfajtát pedig 2,4 %-os arányban (52 eljárás esetén).

A klasszikus ajánlatkérők uniós eljárásrend szerint lefolytatott eljárásainak értéke esetén szintén a nyílt eljárásfajta eljárásainak értéke képviselte a legnagyobb

**1. táblázat – 2018-ban a klasszikus ajánlatkérők uniós eljárásrend szerint lefolytatott eredményes közbeszerzési eljárásainak megoszlása (%) eljárásfajta, illetve fő tevékenységi kör szerint**

Megnevezés	Nyílt/ Gyorsított nyílt eljárás	Tárgyalásos / Gyorsított tárgyalásos eljárás	Meghívásos / Gyorsított meghívásos eljárás	Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	Koncessziós eljárás	Összesen
Általános közszolgáltatások	86,5%	3,4%	5,6%	3,6%	0,8%	100,0%
Védelem	97,1%	0,0%	0,0%	2,9%	0,0%	100,0%
Közrend és közbiztonság	87,0%	2,9%	1,4%	8,7%	0,0%	100,0%
Gazdasági ügyek	88,5%	5,5%	1,9%	4,1%	0,0%	100,0%
Környezetvédelem	91,8%	0,0%	6,1%	2,0%	0,0%	100,0%
Lakásügyek és település- fejlesztési ügyek	87,5%	4,2%	6,3%	2,1%	0,0%	100,0%
Egészségügy	95,1%	1,4%	0,6%	2,9%	0,0%	100,0%
Szabadidő, kultúra és vallásügyek	77,9%	2,9%	0,7%	18,6%	0,0%	100,0%
Oktatás	91,7%	1,6%	0,0%	6,7%	0,0%	100,0%
Szociális védelem	93,8%	3,1%	0,0%	3,1%	0,0%	100,0%
<b>Összesen</b>	<b>89,2%</b>	<b>3,1%</b>	<b>2,4%</b>	<b>5,1%</b>	<b>0,2%</b>	<b>100,0%</b>

arányt 2018-ban: az eljárások értékének 89,6 %-a (1818,6 mil-liárd Ft értékben) nyílt/gyorsított nyílt eljárás keretében folyt.

A tárgyalásos / gyorsított tárgyalásos eljárások értéke az összes eljárás értékének 4,3 %-át (86,9 milliárd Ft értékben) képviselte, a meghívásos/gyorsított meghívásos eljárások értékének aránya pedig az összes eljárás értékének 3,4 %-át jelenti. (68,3 milliárd Ft értékben). Az uniós eljárásrend szerint lefolytatott eljárások értékének 1,6 %-át – 33,2 milliárd Ft összértékben – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások jelentették.

**2. táblázat – 2018-ban a klasszikus ajánlatkérők uniós eljárásrend szerint lefolytatott eredményes közbeszerzési eljárások összértékének megoszlása (%) eljárásfajta, illetve fő tevékenységi kör szerint**

Megnevezés	Nyílt/ Gyorsított nyílt eljárás	Tárgyalásos / Gyorsított tárgyalásos eljárás	Meghívásos / Gyorsított meghívásos eljárás	Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	Koncesszió s eljárás	Összesen
Általános közszolgáltatások	78,1%	11,0%	3,9%	1,1%	5,9%	100,0%
Védelem	98,7%	0,0%	0,0%	1,3%	0,0%	100,0%
Közrend és közbiztonság	78,6%	2,3%	4,1%	15,0%	0,0%	100,0%
Gazdasági ügyek	93,1%	3,2%	2,8%	0,9%	0,0%	100,0%
Környezetvédelem	96,3%	0,0%	2,7%	1,0%	0,0%	100,0%
Lakásügyek és település- fejlesztési ügyek	73,0%	3,4%	20,6%	2,9%	0,0%	100,0%
Egészségügy	94,3%	1,1%	3,5%	1,1%	0,0%	100,0%
Szabadidő, kultúra és vallásügyek	87,0%	0,9%	2,2%	9,9%	0,0%	100,0%
Oktatás	94,7%	1,7%	0,0%	3,6%	0,0%	100,0%
Szociális védelem	91,6%	7,8%	0,0%	0,6%	0,0%	100,0%
<b>Összesen</b>	<b>89,6%</b>	<b>4,3%</b>	<b>3,4%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,1%</b>	<b>100,0%</b>

Az egyes ajánlatkérők fő tevékenységi besorolása szerint az uniós eljárásrend szerint lefolytatott eljárásokat érintve az eljárások értékének megoszlását a következő táblázat mutatja be:

3. táblázat – 2018-ban a klasszikus ajánlatkérők nemzeti eljárásrend szerint lefolytatott eredményes közbeszerzési eljárásainak megoszlása (%) eljárásfajta, illetve fő tevékenységi kör szerint

Megnevezés	A Kbt. 113. § szerinti			A Kbt. 115. § szerinti eljárások	A Kbt. 117. § szerinti eljárás	Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	Koncessziós eljárás	Meghívásos eljárás	Nyílt eljárás	Tárgyalásos eljárás	Összesen
	meghívásos	nyílt eljárás	tárgyalásos								
Általános közszolgáltatások	0,1%	16,0%	0,9%	77,3%	3,4%	0,7%	0,0%	0,0%	1,5%	0,1%	100,0%
Védelem	0,0%	94,4%	0,0%	0,0%	0,0%	5,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Közrend és közbiztonság	0,0%	66,2%	4,2%	19,0%	6,3%	1,4%	0,0%	0,0%	2,1%	0,7%	100,0%
Gazdasági ügyek	0,4%	47,0%	0,6%	40,5%	5,9%	1,0%	0,0%	0,2%	4,2%	0,1%	100,0%
Környezetvédelem	0,0%	64,4%	0,0%	28,8%	2,9%	1,0%	0,0%	0,0%	2,9%	0,0%	100,0%
Lakásügyek és településfejlesztési ügyek	0,0%	40,5%	3,3%	43,0%	10,7%	0,0%	0,0%	0,0%	2,5%	0,0%	100,0%
Egészségügy	0,0%	73,8%	0,0%	15,9%	6,8%	2,6%	0,0%	0,0%	0,9%	0,0%	100,0%
Szabadidő, kultúra és vallásügyek	0,2%	37,2%	0,5%	49,8%	8,2%	0,6%	0,2%	0,0%	3,1%	0,3%	100,0%
Oktatás	0,3%	59,8%	0,4%	30,9%	4,7%	1,8%	0,0%	0,0%	2,1%	0,1%	100,0%
Szociális védelem	0,0%	54,6%	0,0%	41,2%	2,5%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
<b>Összesen</b>	<b>0,2%</b>	<b>33,3%</b>	<b>0,8%</b>	<b>57,6%</b>	<b>4,7%</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>2,2%</b>	<b>0,1%</b>	<b>100,0%</b>

A nemzeti eljárásrend szerint lefolytatott eljárások esetén a leggyakrabban alkalmazott eljárásfajta 2018-ban a Kbt. 115. § szerint lefolytatott eljárás volt: az eljárások 57,6 %-ában (összesen 4 397 eljárás esetén) az eljárásokat a Kbt. 115. § szerint a nyílt vagy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályait alkalmazva folytatták le. Az „Általános közszolgáltatások” fő tevékenységet megadókat ezt az eljárásfajtát ennél nagyobb arányban, 77,3 %-ban választották eljárásuk fajtájaként. Legkisebb arányban (19 %-ban) a „Közrend és közbiztonság” fő tevékenységet végző ajánlatkérők alkalmazták a Kbt. 115. § szerinti eljárásfajtát. Az „Egészségügyi” fő tevékenységet végző ajánlatkérők is viszonylag kis arányban, az eljárásaik 15,9 %-ában folytatták le eljárásaikat a Kbt. 115. §-ának megfelelően. A nemzeti eljárásrend szerint lefolytatott eljárások 33,3 %-ában (összesen 2 543 darab eljárás esetén) volt az eljárás fajtája a Kbt. 113. § szerinti nyílt eljárás. Az eljárások döntő többsége (94,4 %-a, összesen 17 darab eljárás) a „Védelmi” főtevékenységet végzők esetén a Kbt. 113. § szerinti nyílt eljárás szerint bonyolódott le. Az „Általános közszolgáltatásokat” végző ajánlatkérők esetén pedig csupán az eljárásaiknak 16 %-a (630 darab eljárás esetén) folyt a Kbt. 113. § szerinti nyílt eljárásfajta. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások

aránya a klasszikus ajánlatkérők esetén 2018-ban 1 % volt, 75 eljárást érintve.

A klasszikus ajánlatkérők nemzeti eljárásrend szerint lefolytatott eljárásainak értéke esetén szintén a Kbt. 115. § szerint lefolytatott eljárások értéke képviselte a legnagyobb arányt 2018-ban: arányuk a nemzeti eljárásrend szerint lefolytatott közbeszerzések összértékének 46,2 %-a volt (418,8 milliárd Ft értékben). Érték szerint legnagyobb arányban az „Általános közszolgáltatások” tevékenységet folytató ajánlatkérők esetén fordult elő az eljárásfajta, legkisebb arányban pedig (20,1 %-os értékarányt jelentve) a „Közrend és közbiztonság” tevékenységet folytatóknál jelent meg.

A Kbt. 113. § szerinti nyílt eljárások értéke az összes nemzeti eljárásrend szerint lefolytatott eljárások értékének 24,8 %-át (224,4 milliárd Ft értékben) képviselte, a nyílt eljárások értékének aránya pedig az összes eljárás értékének 17,6 %-át jelenti (159,8 milliárd Ft értékben). A nemzeti eljárásrend szerint lefolytatott eljárások értékének 0,9 %-át – 7,9 milliárd Ft összértékben – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások jelentették.

Az egyes ajánlatkérők fő tevékenységi besorolása szerint a nemzeti eljárásrend szerint lefolytatott eljárásokat érintve az eljárások értékének megoszlását a következő táblázat mutatja be:

**4. táblázat - 2018-ban a klasszikus ajánlatkérők nemzeti eljárásrend szerint lefolytatott eredményes közbeszerzési eljárások összértékének megoszlása (%) eljárásfajta, illetve fő tevékenységi kör szerint**

Megnevezés	A Kbt. 113. § szerinti			A Kbt. 115. § szerinti eljárások	A Kbt. 117. § szerinti eljárás	Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	Koncessziós eljárás	Meghívásos eljárás	Nyílt eljárás	Tárgyalásos eljárás	Összesen
	meghívásos eljárás	nyílt eljárás	tárgyalásos eljárás								
Általános közszolgáltatások	0,1%	12,0%	1,2%	70,4%	5,2%	0,7%	0,0%	0,0%	9,6%	0,9%	100,0%
Védelem	0,0%	94,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Közrend és közbiztonság	0,0%	37,3%	2,8%	20,1%	18,3%	0,6%	0,0%	0,0%	17,8%	3,1%	100,0%
Gazdasági ügyek	0,2%	34,8%	0,1%	26,5%	7,7%	0,9%	0,0%	1,7%	27,5%	0,5%	100,0%
Környezetvédelem	0,0%	21,9%	0,0%	45,8%	1,3%	0,3%	0,0%	0,0%	30,6%	0,0%	100,0%
Lakásügyek és településfejlesztési ügyek	0,0%	24,1%	0,8%	39,9%	7,8%	0,0%	0,0%	0,0%	27,4%	0,0%	100,0%
Egészségügy	0,0%	48,3%	0,0%	29,9%	9,4%	1,3%	0,0%	0,0%	11,2%	0,0%	100,0%
Szabadidő, kultúra és vallásügyek	0,5%	23,3%	0,7%	33,4%	17,9%	1,5%	0,4%	0,0%	17,6%	4,6%	100,0%
Oktatás	1,2%	83,4%	0,6%	62,5%	10,0%	2,1%	0,0%	0,0%	16,1%	24,2%	200,0%
Szociális védelem	0,0%	61,2%	0,0%	35,9%	2,5%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
<b>Összesen</b>	<b>0,2%</b>	<b>24,8%</b>	<b>0,6%</b>	<b>46,2%</b>	<b>7,8%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,6%</b>	<b>17,6%</b>	<b>1,2%</b>	<b>100,0%</b>

Ha beszerzési tárgyak szerint vizsgáljuk meg a klasszikus ajánlatkérőket, röviden a következő megállapítások tehetők.

Építési beruházásokat legnagyobb arányban az „Általános közszolgáltatásokat” végző ajánlatkérőknél találunk: az általuk lefolytatott eljárások 76,4 %-a (3 386 darab eljárás) volt építési beruházás. Az építési beruházások aránya a legkisebb a „Védelem” főtevékenységet végző ajánlatkérők esetén. Árubeszerzéseket legnagyobb arányban az „Egészségügyi” főtevékenységet folytatók végeztek, náluk az eljárásaik 65,4 %-a (451 darab eljárás) volt árubeszerzés 2018-ban. Legkisebb arányban (9,9 %-ban, 439 eljárást érintve) az „Általános közszolgáltatásokat” végző ajánlatkérők folytattak le árubeszerzés tárgyú eredményes közbeszerzési eljárást 2018 során. Szolgáltatási tárgyat legnagyobb arányban a „Környezetvédelem” fő tevékenységet végző ajánlatkérők jelölték meg: az eredményesen zárt közbeszerzéseik 45 %-a (összesen 91 darab eljárás) volt szolgáltatási tárgyú. Legkisebb arányban szolgáltatási tárgyú közbeszerzési eljárást az „Általános közszolgáltatásokat” folytató ajánlatkérők bonyolították le: az összes eljárásuk 13,7 %-a (608 darab eljárás) volt szolgáltatás megrendelése 2018 folyamán.

Ha megvizsgáljuk fő tevékenységi körönként a közbeszerzések átlagos értékét, a különböző tevékenységeket végző ajánlatkérők esetén mind a három fő szerződéstípus esetén jelentős különbségeket tapasztalhatunk: 2018-ban az árubeszerzések átlagos értéke a klasszikus ajánlatkérők esetén 174,3 millió Ft volt. A legnagyobb átlagos értékkel a „Szociális védelem” ajánlatkérők folytatták le eljárásaikat, 325,8 millió Ft értékben, a legkisebb átlagos értékkel pedig a „Szabadidő, kultúra és vallásügyek” főtevékenységet végzők. A szolgáltatások esetén a közbeszerzések átlagos értéke a klasszikus ajánlatkérők esetén 286 millió Ft volt, ennél jóval magasabb átlagos értékkel, 805,7 millió Ft-os értékkel a „Környezetvédelem” fő tevékenységet végző ajánlatkérők bonyolították le eljárásaikat. Az építési beruházások esetén az eljárások átlagos értéke a klasszikus ajánlatkérők esetén 2018-ban 367,9 millió Ft volt, ehhez képest a „Gazdasági ügyek” fő tevékenységet végző ajánlatkérők a közbeszerzési eljárásaik során átlagosan 1 321,7 millió Ft/eljárás átlagos értékkel bonyolították le eredményes eljárásaikat, az „Oktatás” fő tevékenységet végző ajánlatkérők pedig az építési tárgyú közbeszerzéseik esetén 155,3 millió Ft/eljárás átlagos értékkel.

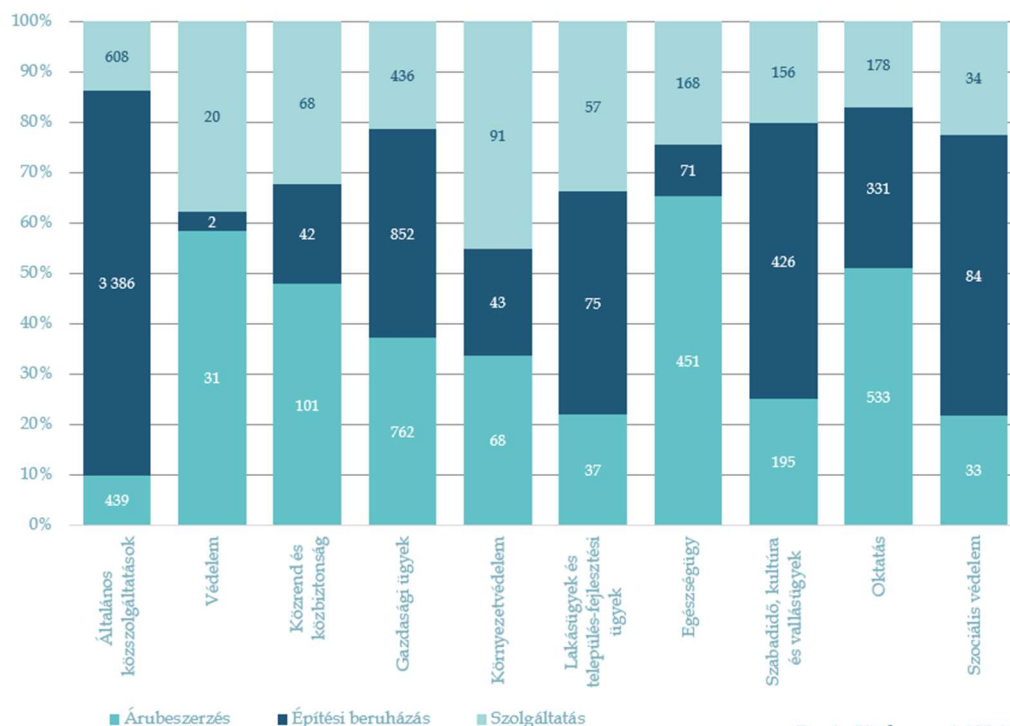
A közbeszerzési eljárások statisztikai elemzése során a mikro-, kis- és középvállalkozások (úgynevezett kvv-k) szerepét, az egyes környezetvédelmi és szociális szempontok érvényesülésének jelenlétét szükséges kiemelni.

A kvv-k a klasszikus ajánlatkérők által lefolytatott és eredményesen zárt eljárásokat 74,6 %-ában nyerték el. A legnagyobb arányban a „Szociális védelem” (82,8 %) főtevékenységet folytatóknál találkozhatunk nyertes kvv-val, a legkisebb arányszámban pedig a „Gazdasági ügyek” (70,6 %) főtevékenységet végző ajánlatkérők esetén.

A klasszikus ajánlatkérők nemzeti eljárásrend szerint lefolytatott eljárásainak 14%-a tartalmazott (szerződés feltételeként, értékelési szempontként vagy műszaki leírás részeként) környezetvédelmi szempontokat.

Legnagyobb arányban (18,5 %-ban) az „Általános közszolgáltatásokat” folytató ajánlatkérők alkalmaztak valamilyen környezetvédelmi szempontot, elsősorban építési beruházásaik tekintetében. Legkisebb arányban (2,6 %-ban) az „Egészségügyi” főtevékenységet végzők esetében találkozunk valamilyen környezetvédelmi szemponttal, ennek elsődleges magyarázatául az szolgál, hogy ők legnagyobb arányban árubeszerzés

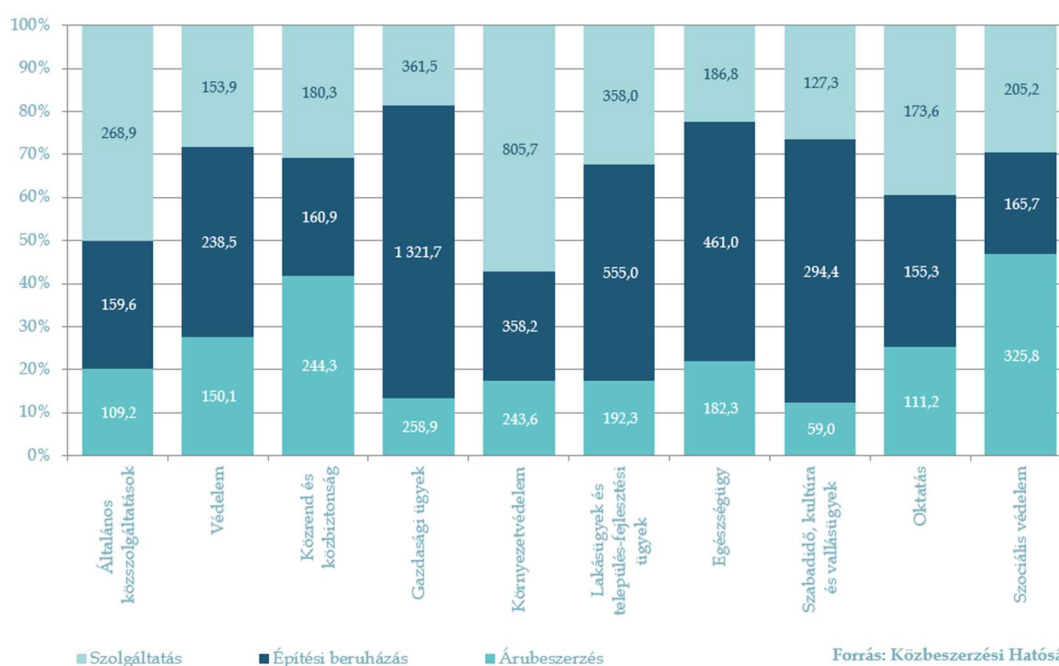
4. ábra - 2018-ban a klasszikus ajánlatkérők által eredményesen lefolytatott eljárások száma (db) a szerződések típusa szerint



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

tárgyú közbeszerzéseket folytattak le 2018 során. A „Környezetvédelem” főtevékenységet folytatók árubeszerzéseik 13,5 %-ában, építési beruházásaik 8,3 %-ában, szolgáltatásaik 9,7 %-ban alkalmaztak valamilyen környezetvédelmi szempontot.

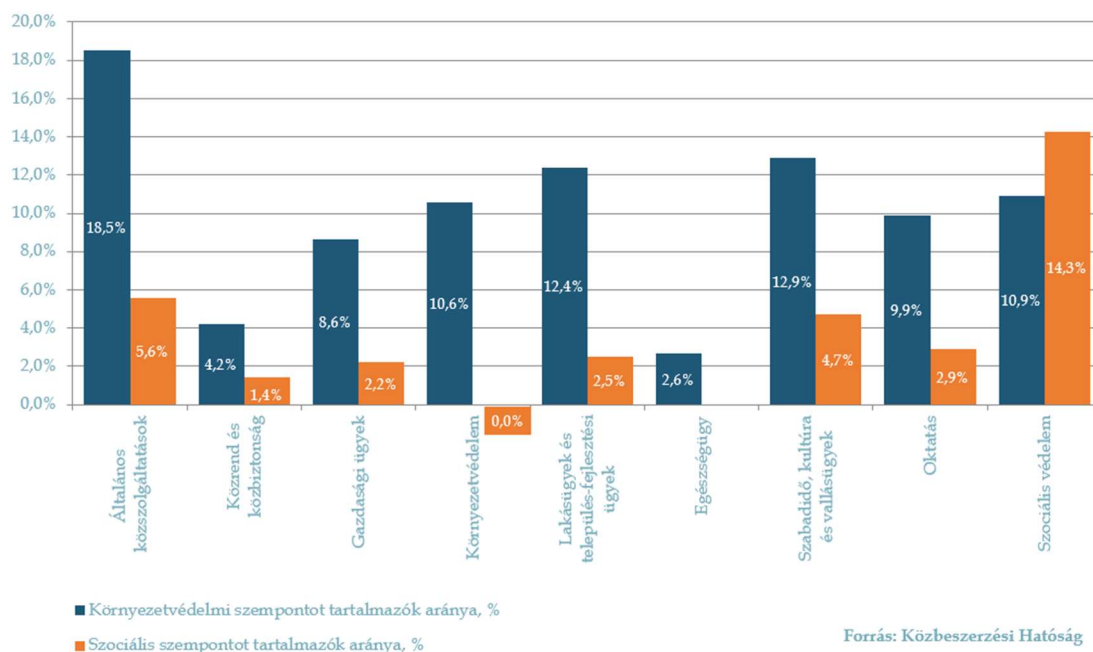
5. ábra - 2018-ban a klasszikus ajánlatkérők által eredményesen lefolytatott eljárások átlagos értéke (Millió Ft) a szerződések típusa szerint



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A klasszikus ajánlatkérők az összes nemzeti eljárás-rendben lefolytatott közbeszerzési eljárás 4,3 %-a során alkalmaztak valamilyen szociális szempontot. Ehhez képest lényegesen több, az eljárásaik 14,3 %-ában találkoztunk szociális szempont alkalmazásával a „Szociális védelem” főtevékenységet végzők esetén.

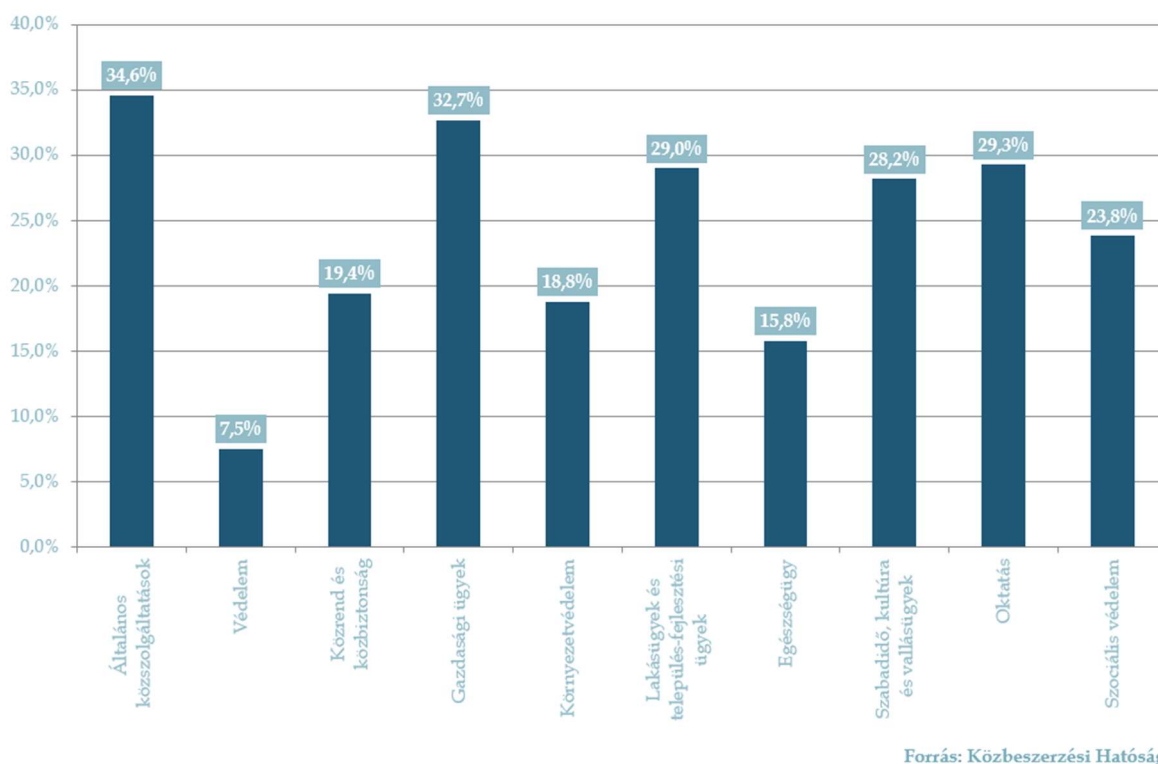
6. ábra - 2018-ban a klasszikus ajánlatkérők környezetvédelmi, illetve szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzéseinek aránya (%) az ajánlatkérők fő tevékenységi köre szerint



A klasszikus ajánlatkérőknek az elektronikus közbeszerzési rendszerben [EKR] eredményesen lefolytatott eljárásainak aránya is igen változatos képet mutat az ajánlatkérők fő tevékenysége szerint: a legnagyobb arányban, 34,6 %-ban az „Általános közszolgáltatásokat” folytató

ajánlatkérők indították és zárták az EKR-ben eljárásaikat. Legkisebb arányban (7,5%-ban) a „Védelmi” főtevékenységet végzők folytatták le EKR-ben eljárásaikat.

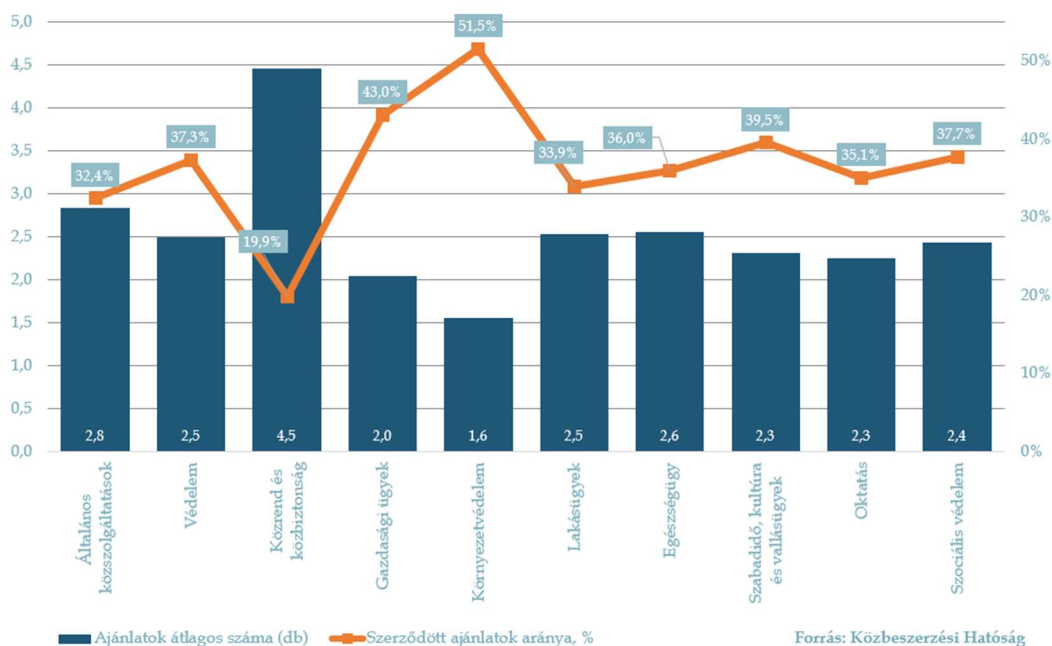
7. ábra - 2018-ban a klasszikus ajánlatkérők elektronikus közbeszerzési rendszerben eredményesen lefolytatott eljárásainak aránya az ajánlatkérők fő tevékenységi köre szerint



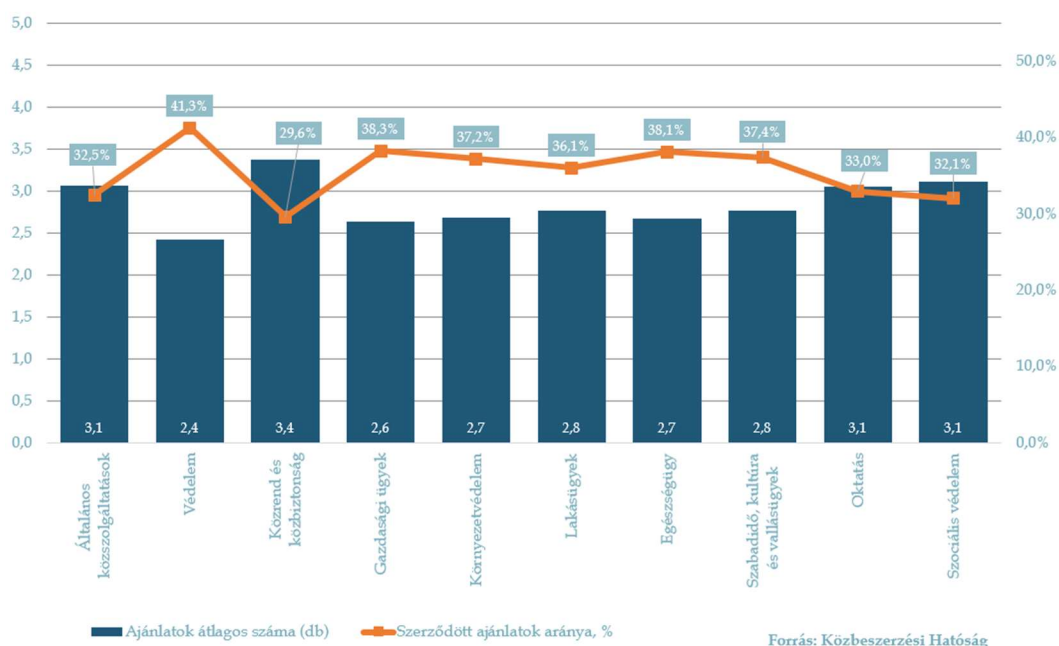
Ha megvizsgáljuk az ajánlatok átlagos számát és a szerződött ajánlatok arányát, a következők foglалhatók össze: a klasszikus ajánlatkérők részekre nem tagolt eljárásai esetén az ajánlatok átlagos száma 2018-ban 2,9 darab volt, míg a részekre bontott eljárások esetén átlagosan 3,0 darab ajánlatot nyújtottak be az egyes ajánlattevők részenként. A szerződött ajánlatok száma a részekre tagolt eljárások esetén kismértékben nagyobb volt: míg a részekre nem tagolt eljárások esetén azoknak az ajánlatoknak az aránya, amely szerződéshez vezetett, 34,4 %, addig a részekre tagolt eljárások esetén a szerződött ajánlatok aránya 36 % volt. A részekre nem bontott eljárások esetén a legnagyobb (3,4 darab) volt az ajánlatok átlagos száma a „Közrend és közbiztonság” főtevékenységet végző ajánlatkérők eredményesen zárt közbeszerzései során, míg ugyanezen eljárások esetén a legkisebb a „Védelmi” főtevékenységet végző ajánlatkérők eljárásai során: az ő esetükben az ajánlatok száma egy eljárás esetén átlagosan 2,4 darab volt.

A részekre tagolt eljárások esetén szintén a „Közrend és közbiztonság” főtevékenységet folytatók esetén volt a legnagyobb az ajánlatok átlagos száma (4,5 darab), míg a legalacsonyabb (1,6 darab) a „Környezetvédelmi” főtevékenységet végző ajánlatkérők közbeszerzési eljárásai során.

8. ábra - Klasszikus ajánlatkérők részekre tagolt eljárásai esetén az ajánlatok átlagos száma, illetve a szerződött ajánlatok aránya, 2018



9. ábra - Klasszikus ajánlatkérők részekre nem tagolt eljárásai esetén az ajánlatok átlagos száma, illetve a szerződött ajánlatok aránya, 2018



Összeállította:  
**Hagymásy Tünde**  
 statisztikai elemző  
 Közbeszerzési Hatóság