



**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**

2019. 9. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

Közbeszerzések? Legyen **APP** rakész!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTEŚITŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFYGELEŐ • HIRDETMEŒYEK • HATÁROZATOK

Folyamatosan frissűlő applikációnknak már több mint 5000 felhasználója van. Ha praktikus és sokoldalú segítsűgre van szüksűge a közbeszerzések világában, töltsen le Ön is a Napi Közbeszerzést!



KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

2019. 9. szám

TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő.....	2
Közbeszerzési interjú	3
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai.....	5
Jogorvoslati aktualitások	18
D.191/13/2019. számú határozat	18
D. 308/18/2019. számú határozat	23
Közbeszerzési iránytű	34
Az ajánlati kötöttség jogi problémái az ajánlatok bírálatakor.....	34
A szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók jogi háttere az uniós forrású közbeszerzésekben.....	46
Statisztika	55



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)
ISSN 2631-1135 (Online)

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Rigó Csaba Balázs,
Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László,
Közbeszerzési Hatóság, főtájtár

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

Gazdaságstratégiaiért és szabályozásért felelős államtitkár

SZERKESZTŐSÉG

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

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Hatóság kiemelt feladatának tartja, hogy a források hatékony felhasználását szakmai tudásmegosztással segítse, ennek érdekében a Hatóság az Agrárminisztériummal együttműködésben 2019. szeptember 10-én szakmai konferenciát tartott, amelynek alkalmával a Hatóság és az Agrárminisztérium együttműködési megállapodást kötött. A mintegy 170 fős rendezvény tematikája kimondottan az agrártárca igényeire szabva került összeállításra, így a fő témákat azok a kérdéskörök adták, amelyek a legnagyobb kihívást jelentik a közbeszerzések lefolytatásakor az agrárium számára. Kiemelt szerepet kapott például a részekre bontás tilalmának vizsgálata, valamint a vegyes beszerzések minősítése, de az előadók kitértek az ellenőrzések során tapasztalt leggyakoribb problémák és a közbeszerzési törvény alapvető jogintézményeinek bemutatására is.

A jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban e hónapban két jogeset elemzése található. Az első jogesetben a Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlatkérőnek egy adott ajánlat érvényességének megállapításával kapcsolatos döntését vizsgálta, a második ügyben pedig egy teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalást tartalmazó ajánlat érvénytelenségéről szóló döntést elemzett, valamint körbejárta a Kbt. 148. § (2) bekezdése alapján az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő ügyfélképességének vizsgálati szempontjait is.

A Közbeszerzési iránytű rovat két szócikket tartalmaz. Az első, Az ajánlati kötöttség jogi problémái az ajánlatok bírálatakor című cikk az ajánlati kötöttség közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos speciális tartalmát elemzi, gyakorlati példákkal alátámasztva azt. A második írásban a Szerző a szabálytalanságok és a pénzügyi korrekciók jogi háttérét mutatja be az uniós forrásból finanszírozott közbeszerzések vonatkozásában. A cikk célja az uniós jogi háttér összefoglalása, különös tekintettel az irányadó uniós jogszabályokra, az Európai Unió Bíróságának e területen irányadó joggyakorlatára, illetve a pénzügyi korrekciókra vonatkozó legfrissebb, 2019-ben hatályba lépett szabályokra.

A Statisztika rovatban a Szerző a 2018. évi közbeszerzési eljárások adatait elemzi az ajánlatkérők típusa szerint.

Bízunk benne, hogy írásaink ezúttal is hasznos szakmai útmutatást nyújtanak Olvasóinknak.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

KÖZBESZERZÉSI INTERJÚ

Interjú Schulcz Péterrel, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagjával

1961. január 06-án születtem Balassagyarmaton, ahol alap és középfokú iskoláimat végeztem. A katonaévek után a Budapesti Műszaki Egyetemen szereztem építészmérnöki diplomát 1985-ben, s ebben az évben dolgozni is kezdtem Budapesten, a TTI, (Tervezésfejlesztési és Típustervezési Intézetben). Ebben az időben már párhuzamosan dolgoztam a MAKÓNA Kiszövetkezetben is, mint alapító tag és tervező. Rövid, másfél évnél alig hosszabb idő után Szegedre költöztem, megnősültem, két gyermekem született, akik már önálló felnőtt életüket élik.



felügyelő bizottságának elnöki munkája, és 2018. márciusától a Magyar Mérnöki Kamara és a Magyar Építész Kamara delegáltjaként a Közbeszerzések Tanácsa tagjaként képviselem a kamarák és a szakma érdekeit. 2019. márciusától Kiskunfélegyháza főépítési feladatait is ellátom.

1. 2018. márciusa óta vesz részt a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsban, mint a Magyar Mérnöki Kamara és a Magyar Építész Kamara által kijelölt személy. Hogyan fogadta a felkérést és milyen célokat szeretne megvalósítani tanácsstagnaként?

Szegeden 1986-tól dolgozom folyamatosan, először a KÉSZ Kiszövetkezet (KÉSZ KFT, majd Holding Zrt jogelődje) alapító tervezőjeként, majd önálló tervezőként, illetve saját cégem megalapítása után, saját tervezőirodám vezetőjeként. Irodám nem nagy létszámmal dolgozik, de állandó munkaellátottsággal, építészeti, illetve generál tervezési feladatokat lát el. Tervezési munkáink szerterágazóak, de elsősorban lakó és ipari épületek tervezésével foglalkozunk.

Az építészeti áthatja mindennapjaimat, a pihenési időmben is megtalál, a nagyon kedvelt kikapcsolódásom, a magashegyi túrázás és az országúti kerékpározás során is felkeresem a környező építészeti értékeket és szívesen fényképezem a kulturális értékeket. A szabadidőmben leginkább olvasok és sportolok, teljesítmény túrákon és versenyeken indulok („ember a gáton” - 70 km éjszakai túra, „Kinizsi 100”, Fighter Run, Spartan, ferrata, stb.). A tervezői munkám mellett szakmapolitikai feladatokat látok el. 2013-ban a Csongrád Megyei Építész Kamara elnökének választottak, mely tisztségben a második ciklusomat töltöttem, 2017. őszén az országos kamara, a Magyar Építész Kamara elnökségi tagjai közé kerültem. Feladataim közé tartozik a kamara közbeszerzési munkacsoportjának vezetése, a MÉK Nonprofit Kft.

A kamarák felkérése után megtisztelve éreztem magam, hogy az építőipari tervezői szakmát képviselhetem országos szinten a Közbeszerzési Hatóság keretén belül működő Tanácsban. A felkérés kissé váratlanul ért, annak ellenére, hogy előző években már részt vettem a közbeszerzési törvény módosításának előkészítésében, a kamaránk részéről. Tanácsstagnaként szeretném mélyebben megismerni a közbeszerzés mechanizmusát és a mérnökök érdekeinek képviselete során a most véleményem szerint hátrányos helyzetének javítását tartom célnak. Fontosnak tartom, hogy a magyar építőipar teljesítményéhez méltó elismerést kapjanak a tervezésben, előkészítésben és kivitelezésben tevékenykedő építészek és mérnökök. Hiszen a beruházások minősége a színvonalas mérnöki teljesítmények nélkül nem érhető el.

2. Az érintett kamarák delegáltjaként melyek azok az érdekek, prioritások, melyeket hangsúlyozni és képviselni kíván a Tanács tagjaként?

A kamarák delegáltjaként szeretném előtérbe helyezni a tervezés és a mérnöki beruházás előkészítés szakaszának a közbeszerzési folyamatokon belüli külön

kezelését. Az alkotó, kreatív folyamatokban hátrányos árverseny elsőségének visszaszorítását.

3. A Csongrád Megyei Építészkamara elnökeként, a Magyar Építész Kamara nonprofit gazdasági társaságának felügyelőbizottsági tagjaként bizonyára nagyobb rálátása van a szakmával járó nehézségekre és az építészeket érő kihívásokra. Véleménye szerint mely kihívásokra legsürgetőbb/legszükségesebb reagálni?

A szakmánk az utóbbi 2-3 évben a legnagyobb kihívások elé került. A felpörgő építésgazdaság, a munkaerőhiány, mely a kivitelezésben érezteti legjobban hatását, a tervezői feladatok végrehajtására is kihat. A tervezőirodák az elmúlt évtizedekben atomizálódtak. A legtöbb iroda nagyon kis létszámmal dolgozik, 75-80 %-a 1 fős. A feladatok ellátása viszont nagyobb szervezettséget és háttérbázist igényel, amit a kicsi irodák képtelenek biztosítani. Az irodák létszámának növelése nélkül a tervezői munka minősége nem emelhető, ami igényli a pénzügyi erőforrások növelését is. Az irodáknak a digitalizált rendszerek működésére is fel kell készülniük, ami igen költségigényes. Ennek megteremtéséhez a társadalomnak és a politikának is fel kell ismernie a magasabb díjazás szükségességét. A siker kulcsa az előkészítés minőségében rejlik.

4. 2018-ban az építési beruházások az összes közbeszerzési eljárás mintegy felét, a közbeszerzési eljárások értékének pedig majd kétharmadát tették ki. Milyen szempontokat tart legfontosabbnak akkor, amikor közpénzből valósulnak meg építési beruházások?

A közbeszerzésekkel elnyert és megvalósított beruházások során a közpénz hatékony felhasználását tartom a legfontosabbnak. Ez az időszak vissza nem térő alkalom az ország életében. Ennek előfeltétele az alapos és időben előkészített műszaki és beruházási terv, a megfelelően feltöltött és felépített adatbázis, mely árákról, erőforrásokról kellő és részletes információt nyújt az előkészítéshez. Elengedhetetlen a résztvevők közötti arányos díjazás kialakítása. Ezzel elkerülhető lenne a terv és a megvalósulás közötti hatalmas szakadék, amely a ráfordítási időben és a bekerülési költségekben tapasztalható.

5. Az elmúlt években az építésügy terén óriási változásokat tapasztalhattunk mind a szabályozást illetően,

mind technológiailag, emellett a környezetbarát szemlélet mind hangsúlyosabbá válik. Ön szerint ezeknek a változásoknak milyen és mekkora szerepe lehet a zöld vagy innovatív szempontok alkalmazására a közbeszerzési eljárások során?

A munkaerő és a korlátos energiafelhasználás szükségessé teszi, hogy a szempontok a közbeszerzések folyamatában is erőteljes figyelmet kapjanak. A környezetbarát energiafelhasználás nem csak a beruházás megvalósítása során fontos, hanem a nagyobb költségigényű, időben hosszabban lefolyó üzemeltetés során is. A beruházások idejének csökkentése is költség és energiamegtakarítást hozhat. Ezért előtérbe kerülnek a részben vagy egészben iparosított előkészítő munkák és anyagok, a digitalizált tervezés, gyártás és kivitelezés szervezés összehangolása.

6. Ön építészként aktívan gyakorolja szakmáját, ajánlattevői oldaláról volt-e közbeszerzésekkel kapcsolatos pozitív vagy negatív tapasztalata?

A tervezői szakma szempontjából a közbeszerzések folyamata nem előnyös. Kezdeti fázisban egy még nem létező gondolat, terv versenyeztetése folyik, árverseny keretében. Könnyen belátható, hogy a szellemi munka minősége nem elsődlegesen ár kérdése. Sőt az ár csökkentése, versenyeztetése erősen ellen hat a minőségi elvárások teljesülésének. Ennek a negatív folyamatnak a problémáival gyakran fordulnak hozzám kollégáim és én is tapasztalom. A legfontosabb feladatnak e visszaható, fékező tényező hangsúlyának csökkentését tartom.

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

Szabadidőmben sokat járom a hegyeket, nekem ez jelenti a teljes kikapcsolódást. Szeretem a Felvidék magyar történelmi örökségének felderítését, a hosszú túrák megtételét. A helyi kultúrák felfedezését, étkezési szokásainak megismerését, borvidékeinek kitapasztalását. Ha nem adódik mód az országon kívüli intenzív, mozgással egybekötött pihenésre, (kerékpár, túra, hegymászás, síelés) akkor gyakran az országon belül wellness pihenés közben olvasással, zenehallgatással töltöm az időmet.

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

A Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: 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 CXLIII. 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

Az ajánlatkérő hatályos, 2017. július 21. napján megkötött keretmegállapodása alapján verseny újrainvitását tervezi. A verseny újrainvitására és az egyedi szerződések megkötésére a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mód3. tv.) hatálybalépését követően kerül sor. A módosítás hatálybalépése után megkötött egyedi szerződésekre a Mód3. tv. rendelkezései vagy a korábbi rendelkezések az irányadóak a Kbt. 138. § (1) bekezdése tekintetében?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint a kérdésben ismertetett keretmegállapodás alapján megvalósított verseny újrainvitása alapján megkötött egyedi szerződés vonatkozásában a Kbt. 138. § (1) bekezdésének a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzés megkezdése időpontjában hatályos rendelkezései az irányadóak.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 138. § (1) bekezdése szerint a szerződést a közbeszerzési eljárás alapján nyertes ajánlattevőként szerződő félnek, illetve közösen ajánlatot tevőknek vagy – ha az ajánlatkérő gazdálkodó szervezet létrehozásának kötelezettségét előírta vagy azt lehetővé tette [35. § (8)-(9) bekezdés] – a nyertes ajánlattevő (ajánlattevők), vagy az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő (ajánlattevők) kizárólagos részesedésével létrehozott gazdálkodó szervezetnek (projekttársaság) kell teljesítenie.

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 hirdetmény feladását 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, illetve az azok alapján megkötött szerződésekre kell alkalmazni.

2. kérdés

1.1. *A kérdező jól értelmezi-e, hogy ajánlati kötöttséget sért az ajánlattevő – ezáltal érvénytelenné nyilvánítandó az ajánlata – abban az esetben, ha az értékelési szempontrendszer részét képező, a megajánlott szakember hónapokban megadott szakmai tapasztalatát igazoló szakmai önéletrajz hiánypótlása során az önéletrajz által alátámasztott – az eredeti ajánlathoz képest módosuló – értéket a hiánypótlás részeként a felolvasólapon is módosítja?*

1.2. *A kérdező jól értelmezi-e, hogy az érvénytelenné nyilvánítást az a tény sem befolyásolja, hogy a módosított érték ajánlatkérő számára kedvezőbb, vagy az a tény sem, hogy értékelési pontszámot érint?*

2.1. *A kérdező jól értelmezi-e, hogy érvénytelennek minősítendő az az ajánlat, amelynek esetében az ajánlatban a költségvetés egyik jelentős tételének műszaki tartalma módosításra került olyan módon, hogy ajánlattevő az eredeti költségvetési kiírás szerintihez képest másra tett ajánlatot, ami által az ajánlatkérő számára műszaki tartalomban kedvezőtlenebb műszaki megoldás szállítására biztosít az ajánlattevő magának lehetőséget?*

2.2. *A kérdező jól értelmezi-e, hogy az előző pontban felvetett probléma esetében nem volt ajánlattevőnek jogszerű lehetősége arra, hogy az érintett költségvetéssel kapcsolatban „nullás tételek” miatt folyamatban lévő hiánypótlása során az érintett költségvetési tételt – az ajánlatkérő külön tájékoztatása nélkül – visszajavítsa az eredeti kiírás szerinti műszaki tartalomra?*

A Közbeszerzési Hatóság válasza

1.1.-1.2. A Hatóság álláspontja szerint az ajánlattevő a Kbt. 71. § (9) bekezdése szerinti hiánypótlás esetében a felolvasólapot nem módosíthatja.

2.1. A Hatóság álláspontja szerint a kérdésben ismertett helyzetben az ajánlat érvénytelen.

2.2. A Hatóság álláspontja szerint a kérdésben ismertett helyzetben az árazott költségvetés tételének módosítása hiánypótlási korlátba ütközik.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

1.1. A Kbt. 71. § (9) bekezdése szerint a Kbt. 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti értékeléshez az ajánlatkérő által bemutatni kért szakemberek személye hiánypótlás keretében csak a (4) bekezdésben foglalt, vagy az alkalmassági követelménynek való megfelelés miatt szükséges esetben és csak úgy változhat, hogy a hiánypótlásban az értékeléskor figyelembe veendő minden releváns körülmény tekintetében a korábbival legalább egyenértékű szakember kerül bemutatásra. Ha a hiánypótlás során a korábbinál nagyobb tapasztalattal, magasabb képzettséggel rendelkező személy kerül bemutatásra, az ajánlatkérő az értékeléshez akkor is csak az általa pótolta szakember adatait veheti figyelembe, a hiánypótlás ilyenkor is csak az érvényessé tételt szolgálja, és nem eredményezi az értékeléskor figyelembe veendő tényezők változását. Ha a Kbt. 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti értékeléshez bemutatott szakemberekre vonatkozó, a felolvasólapon feltüntetett adat és az ajánlatban a szakemberre vonatkozóan csatolt dokumentum tartalma között ellentmondás van, és nem sikerül felvilágosítás vagy a már bemutatott szakemberre vonatkozó dokumentum hiánypótlása keretében a felolvasólapon feltüntetett adatot alátámasztani, az ajánlatkérő az értékeléskor - feltéve, hogy az a felolvasólapon szereplő adatnál az értékeléskor kevésbé kedvező - azt az adatot veszi figyelembe, amelyet a szakemberre vonatkozóan csatolt dokumentumok alátámasztanak. Az ajánlatkérő az értékelt adat ezen megállapított értékéről az eljárásban részt vevő minden ajánlattevőt, az érték megállapítását követően haladéktalanul, egyidejűleg értesít. Ha a felolvasólapon feltüntetett adat és a szakemberre vonatkozóan csatolt dokumentum tartalma között olyan ellentmondás áll fenn, hogy a felolvasólapon szereplő adat az értékeléskor kevésbé kedvező, az értékeléskor a felolvasólapon szereplő adatot kell figyelembe venni.

Ha a felolvasólapon szereplő adatról bebizonyosodik, hogy az azon szereplő, szakemberre vonatkozó megajánlás és az alátámasztó dokumentumok között ellentmondás van, erre vonatkozóan felvilágosítás kérhető, a már bemutatott szakember vonatkozásában a megajánlást alátámasztó dokumentum tekintetében hiánypótlás rendelhető el. A Kbt. szerint tehát a felolvasólapon szereplő adat alátámasztható hiánypótlás keretében, azonban maga a felolvasólapon szereplő megajánlás ilyen esetben sem módosítható.

Tekintettel a Kbt. kógcenciájára, illetve arra, hogy a Kbt. megszabja az ilyen esetben követendő eljárásrendet, az ajánlattevő hiánypótlás keretében sem módosíthatja a felolvasólapon rögzített megajánlást. Ha az ajánlattevő ilyen esetben mégis módosítja a megajánlását, az az ajánlati kötöttség megsértését, és így az ajánlatának a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenségét vonja maga után.

1.2. A kérdésben ismertetett helyzetben az ajánlattevő a felolvasólapot módosította, azaz olyan főbb, számszerűsíthető adatot módosított, amely az értékelési szempontok alapján értékelésre kerül [Kbt. 68. § (4) bekezdése]. Ebben az esetben pedig a módosítás értékelési pontszámot, ezzel az értékeléskor kialakuló sorrendet befolyásolja abban az esetben is, ha egyébként az ajánlatkérő számára kedvezőbb megajánlást tesz.

2.1. A Kbt. 66. § (1) bekezdése szerint az ajánlatot és a részvételi jelentkezést a gazdasági szereplőnek a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelően kell elkészítenie és benyújtania.

A kérdésben ismertetett helyzetben az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként adta ki az árazatlan költségvetést azzal az előírással, hogy azt teljeskörűen beárazva a szakmai ajánlat részeként – mint az ajánlati árat alátámasztó dokumentum – kell csatolnia az ajánlathoz.

A Hatóság álláspontja szerint helyesen értelmezi, hogy érvénytelennek minősítendő az az ajánlat, amelynek esetében az ajánlatban a költségvetés egyik jelentős tételének műszaki tartalma módosításra került olyan módon, hogy ajánlattevő az eredeti költségvetési kiírás szerintihez képest az ajánlatkérő által kedvezőtlenebb termékre tett ajánlatot.

2.2. A Kbt. 71. § (8) bekezdése szerint 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 Hatóság álláspontja szerint a kérdésben ismertetett, az árazott költségvetés egyik – a levelében foglaltak szerint jelentősnek minősülő – tételét érintő módosítás jelentős, nem egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javításának minősül, annak hiánypótlása a Kbt.-ben meghatározott korlátba ütközik, azaz arra az egyébként nyitva álló hiánypótlási határidő alatt önkéntes hiánypótlás keretében sem volt jogszerűen lehetőség.

3. kérdés

1. *Egy, a Kbt. 29. § (1) bekezdése szerinti meghatalmazott ajánlatkérő által lefolytatott közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítési idejét és ezzel a számlázás lehetőségét egy, az állásfoglalás kérésével érintett közbeszerzési eljárás lefolytatásakor még meg nem kötött, az adott épület belső felújítására vonatkozó szerződés befolyásolja. A közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés esetében egyik részszámla és a végszámla esetében számlázható összeg mértékének és a benyújtható számlák darabszámának módosítása lényeges módosításnak tekintendő-e?*

2. *Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 12. §-a alkalmazásában az építési beruházás értéke alatt az adott kivitelezési szerződés tárgyát képező építési beruházás értékét kell érteni, vagy ebben az esetben a részekre bontás tilalmára tekintettel meghatározott értéket kell figyelembe venni?*

A Közbeszerzési Hatóság válasza

1. Abban az esetben, ha a módosítás nyomán a részszámlák kifizetésének rendje olyan módon módosul, hogy az ajánlatkérőnek az eredeti szerződésben rögzítettél korábban kell bizonyos készütségi fokok ellenértékét megfizetni, a Hatóság álláspontja szerint a szerződés módosítására nincs lehetőség a Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján.

2. A Hatóság álláspontja szerint a Korm. rendelet 12. §-a alkalmazásában az építési beruházás értéke alatt az

adott kivitelezési szerződés tárgyát képező építési beruházás értékét kell érteni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

1. A Korm. rendelet 32. § (1) bekezdése szerint hat hónapot meghaladó teljesítési időszakról rendelkező és egyben ötvenmillió forintot meghaladó összegű nettó ellenszolgáltatást tartalmazó szerződések esetén az ajánlatkérő az adott építési beruházás jellemzőinek megfelelő időszakonként vagy kivitelezési szakaszonként részszámlázási lehetőséget biztosít.

A Korm. rendelet 32. § (2) bekezdése szerint az (1) bekezdésben meghatározott esetben az általános forgalmi adó nélkül számítva egymilliárd forint alatti szerződéses értékű építési beruházásoknál az ajánlatkérő legalább négy részszámla (ideértve a végszámlát is) benyújtásának lehetőségét biztosítja.

A kérdésben részletezettek alapján a kérdés vélhetően a Korm. rendelet 32. § (2) bekezdésében foglalt szerződéses értékű közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződést érint.

A Korm. rendelet 32. § (4) bekezdése szerint az első részszámla kibocsátásának lehetőségét minden esetben biztosítani kell legkésőbb az általános forgalmi adó nélküli szerződéses érték 25%-át elérő megvalósult teljesítés esetén.

A Korm. rendelet 32. § (5) bekezdése szerint az előleg és a részszámlák alapján történő kifizetések összértéke nem lehet kevesebb a szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének 70%-ánál.

A kérdés a szerződésmódosítási jogcímek közül kifejezetten a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti szerződésmódosítási jogalapra irányult.

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.

A Hatóság álláspontja szerint a fenti jogszabályhely alapján akkor sem lehet jogszerűen módosítani a szerződést, ha a módosítás során a szerződéses ellenérték mértéke ugyan nem módosul, de a módosítás a jogok és kötelezettségek rendszerét (például az egyes részszámlák kifizetésének határidejét) olyan módon érinti, amely – a nyertes ajánlattevő javára – kihatással lehet a gazdasági egyensúlyra. 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.).

A fentiekre tekintettel abban az esetben, ha a módosítás nyomán a részszámlák kifizetésének rendje olyan módon módosul, hogy az ajánlatkérőnek az eredeti szerződésben rögzítetténél korábban kell bizonyos készletügyi fokok ellenértékét megfizetni, azaz a módosítás a nyertes ajánlattevő számára kedvezőbb feltételeket tartalmaz a szerződéses ellenérték megfizetésével kapcsolatban, a Hatóság álláspontja szerint a módosítás lényegesnek minősül.

2. A Korm. rendelet 12. §-a szerint építési beruházás során a 14. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti esetben – ha az építési beruházás értéke eléri vagy meghaladja az uniós értékhatárt – az Étv. 33. § (4) bekezdése szerinti tervezői művezetés igénybevétele kötelező.

A Kbt.-ben két rendelkezésben is rögzítette a jogalkotó azt az esetkört, amelyben a Kbt. 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított érték releváns [a Kbt. 65. § (5) bekezdése és a Kbt. 114. § (12) bekezdése]. Amíg a 65. § (5) bekezdése esetében már a 2015. november 1. napján történt hatálybalépés időpontjában rögzítette a Kbt., hogy az adott közbeszerzés értékén a Kbt. 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított értéket kell figyelembe venni, addig a Kbt. 114. § (12) bekezdésében az adott közbeszerzés *becsült* értékével kapcsolatban a részekre bontás tilalmának kizárása 2019. április 1. napjától hatályos.

A Kbt. a 65. § (5) bekezdésében ugyan nem rögzíti, hogy a közbeszerzés *becsült* értékét kell figyelembe venni, a Kbt. a 65. § (5) bekezdéséhez fűzött jogalkotói indokolás az alábbiakat rögzíti: „A javaslat kimondja, hogy az adott szerződés *becsült* értékének maximum 75%-ának megfelelő korábbi referencia követelhető meg az ajánlattevőktől.”

A Korm. rendelet 12. §-ának legutóbbi módosítása 2017. január 1. napjától hatályos. A Korm. rendeletet érintő legutóbbi, 2018. november 30. napjától hatályos módosítás sem érintette a Korm. rendelet 12. §-át olyan tekintetben, hogy abban rögzítésre került volna, hogy a közbeszerzés *becsült* értékét kell figyelembe venni, amely relevánssá tenné a Kbt. 19. § (3) bekezdésére vonatkozó rendelkezés rögzítését vagy annak alkalmazására vonatkozó vizsgálat lefolytatását.

4. kérdés

1. Az ajánlatkérő a Kbt. 85. § szerinti tárgyalásos eljárás részvételi szakaszában előírta, hogy alkalmazza a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontját. Az ajánlatkérőnek az ajánlattételi szakaszban is alkalmaznia kell ezt az eredménytelenségi okot akkor is, ha az ajánlattételi felhívásban már nem írta elő?

2. Az ajánlatkérő a fenti feltételek mellett eredményessé nyilváníthatja az eljárást, ha csak egy alkalmasnak minősített jelentkező részére került megküldésre az ajánlattételi felhívás?

3. Az ajánlatkérő helyesen jár el, ha az ajánlattételi szakaszt eredményessé nyilváníthatja abban az esetben, ha csak egyetlen ajánlattevő nyújtott be ajánlatot, ugyanakkor 4 alkalmasnak minősített jelentkező részére került megküldésre az ajánlattételi felhívás?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

1. A Hatóság álláspontja szerint az eljárást megindító felhívásban rögzített eredménytelenségi okok az egész eljárásban alkalmazandóak.

2-3. A Hatóság álláspontja szerint az eljárást megindító felhívásban rögzített eredménytelenségi okok az ajánlattételre felhívott, alkalmasnak minősített jelentkezők számától függetlenül alkalmazandóak.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 75. § (6) bekezdésének első mondata szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megindító

felhívásban köteles megadni, hogy alkalmazza-e az adott eljárásban a 75. § (2) bekezdés e) pontját.

A Kbt. 86. § (1) bekezdésének első mondata szerint a tárgyalásos eljárás részvételi felhívással indul, a részvételi felhívásban fel kell tüntetni a tárgyalásos eljárás alkalmazásának jogcímét, azaz tárgyalásos eljárás esetében az eljárást megindító felhívás a részvételi felhívás.

A fentiekre tekintettel a Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési eljárás folyamán alkalmazni kívánt eredménytelenségi okot a részvételi felhívásban fel kell tüntetni, amellyel az a részvételre jelentkező gazdasági szereplők számára megismerhetővé válik. Az ajánlattevők köre a részvételi jelentkezők köréből kerül ki, az ajánlattételi felhívás az alkalmasnak minősített jelentkezők számára kerül megküldésre [Kbt. 86. § (4) bekezdés és 83. § (3) bekezdése], így valamennyi ajánlattevő az eredménytelenségi ok ismeretében teheti meg az ajánlatát.

Tekintettel arra, hogy a Kbt. 75. § (6) bekezdése alapján a 75. § (2) bekezdés e) pontjára vonatkozóan kizárólag az egész eljárásban rögzíthető az eredménytelenségi ok alkalmazása, az ajánlatkérő a Hatóság álláspontja szerint a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően jár el, ha azt az ajánlattételi szakaszban is alkalmazza, függetlenül attól, hogy azt az ajánlattételi felhívásban rögzítette-e.

A Hatóság álláspontja szerint az eredménytelenségi ok alkalmazásától akkor sem lehet eltekinteni, ha a részvételi szakasz eredményesen zárult, de az ajánlattételi felhívást kizárólag egy alkalmasnak minősített jelentkezőnek lehet megküldeni. Az eredménytelenségi ok alkalmazása független az ajánlattételre felhívott, alkalmasnak minősített jelentkezők számától.

5. kérdés

A Kbt. 2018. november 28. napjáig hatályos 138. § (1) bekezdése építési beruházás tekintetében rögzítette az alvállalkozói teljesítés arányának legmagasabb mértékét. A Kbt. 2018. november 28. napjáig hatályos rendelkezései alkalmazásában a közös ajánlattevőként elnyert és teljesített szerződés esetében az alvállalkozói teljesítés összesített aránya vonatkozásában az egyes közös ajánlattevők külön-külön vizsgálendóak, vagy az a közös ajánlattevőkre összesítetten, a szerződés egészének szintjén értelmezendő?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 2018. november 28. napjáig hatályos 138. § (1) bekezdése szerinti, alvállalkozók részvételére vonatkozó arány meghatározásánál közös ajánlattevők esetében a közös ajánlattevők alvállalkozó bevonására vonatkozó összesített arányát kell figyelembe venni, azaz ez az arány a közbeszerzési szerződés egészének szintjén értelmezendő.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 2018. november 28. napjáig hatályos 138. § (1) bekezdése szerint a szerződést a közbeszerzési eljárás alapján nyertes ajánlattevőként szerződő félnek, illetve közösen ajánlatot tevőknek vagy - ha az ajánlatkérő gazdálkodó szervezet létrehozásának kötelezettségét előírta vagy azt lehetővé tette [35. § (8)-(9) bekezdés] - a nyertes ajánlattevő (ajánlattevők), vagy az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő (ajánlattevők) kizárólagos részesedésével létrehozott gazdálkodó szervezetnek (a továbbiakban: projektársaság) kell teljesítenie. Építési beruházás esetén az alvállalkozói teljesítés összesített aránya nem haladhatja meg a szerződés értékének 65%-át. Az alvállalkozóknak a szerződés teljesítésében való részvétele arányát az határozza meg, hogy milyen arányban részesülnek a szerződés általános forgalmi adó nélkül számított ellenértékéből.

A fentiek alapján a Kbt. 2018. november 28. napjáig hatályos 138. § (1) bekezdése nem az egyes ajánlattevők vonatkozásában határozta meg az alvállalkozói részvétel arányát, hanem arról rendelkezett, hogy az adott szerződés esetében mekkora lehet a maximális alvállalkozói részvétel, azaz a fenti rendelkezés alapján az a tény, hogy a közös ajánlattevők együttesen nem minősülnek önálló jogalanyoknak, nem volt releváns az alvállalkozói teljesítés összesített arányának meghatározásakor.

6. kérdés

I.1. Abban az esetben, ha az ajánlattevő a kizáró ok fenn nem állására vagy az alkalmassági feltételnek történő megfelelésre vonatkozó igazolásokat már az ajánlata részeként benyújtotta, azonban az igazolások köre hiányos, helyesen jár-e el az ajánlatkérő, ha ennek az ajánlattevőnek az ajánlatát figyelmen kívül hagyva hívja fel az újabb értékelést követően legkedvezőbb ajánlatot benyújtott ajánlattevőt a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolások benyújtására?

I.2. Abban az esetben, ha az ajánlattevő a kizáró ok fenn nem állására vagy az alkalmassági feltételnek történő megfelelésre vonatkozó igazolásokat az ajánlata részeként nem nyújtotta be, és azokat a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívásra sem nyújtja be maradéktalanul, helyesen jár-e el az ajánlatkérő, ha ennek az ajánlattevőnek az ajánlatát figyelmen kívül hagyva hívja fel az újabb értékelést követően legkedvezőbb ajánlatot benyújtott ajánlattevőt a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolások benyújtására?

I.3. Abban az esetben, ha az ajánlattevő a kizáró ok fenn nem állására vagy az alkalmassági feltételnek történő megfelelésre vonatkozó igazolásokat az ajánlata részeként nem nyújtotta be, és azokat a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívásra benyújtja, de az igazolások tartalmilag hiányosak vagy nem egyértelműek, és azokat az arra vonatkozó felhívás ellenére sem pótolja, vagy nem nyújt felvilágosítást, helyesen jár-e el az ajánlatkérő, ha ennek az ajánlattevőnek az ajánlatát figyelmen kívül hagyva hívja fel az újabb értékelést követően legkedvezőbb ajánlatot benyújtott ajánlattevőt a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolások benyújtására?

I.4. Helyesen értelmezi-e az ajánlatkérő, hogy az ajánlattevő a Kbt. 69. § (5) bekezdése tekintetében akkor jár el legbiztosabban, ha az igazolásokat nem nyújtja be az ajánlata részeként, figyelemmel arra, hogy a fenti rendelkezés alapján a hiánypótlás vagy a felvilágosítás kérése csak tartalmi hiányra vagy ellentmondásra irányulhat?

II. Abban az esetben, ha egy, az alkalmasság, valamint többlet-tapasztalata tekintetében az értékelés körében bemutatott szakember az ajánlattétel időpontjában még nem az ajánlattevő munkavállalója, de az ajánlattevő és a szakember megállapodik arra vonatkozóan, hogy az ajánlattevő nyertessége esetén munkaszerződést kötnek, azaz a teljesítés során a szakember munkavállalóként kerül bevonásra, úgy saját kapacitásnak minősül-e, vagy kapacitást biztosító személynek?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

I.1-I.2. A Hatóság álláspontja szerint ezekben az esetekben a kizáró ok fenn nem állására vagy az alkalmassági feltételnek történő megfelelésre vonatkozó egyes hiányzó igazolások pótlására lehetőség van, függetlenül attól, hogy azok benyújtása az ajánlat részeként vagy a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívás után nem történt meg. Ennek feltétele mindkét esetben, hogy az igazolások köréből legyen olyan igazolás, amely benyújtásra került, azaz a hiánypótlás korlátja az, ha az ajánlattevő egyáltalán nem nyújt be semmilyen igazolást. A Kbt.

főszabályként a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívás eredményeként írja elő az igazolások benyújtását, ebben az esetben releváns, hogy nem hiánypótoltható (ilyen esetben az érintett ajánlatot a legkedvezőbb ajánlat megállapítása szempontjából figyelmen kívül kell hagyni és érvénytelenné kell nyilvánítani), valamint felvilágosítás sem kérhető, ha az ajánlattevő egyáltalán nem nyújt be semmilyen igazolást.

I.3. A Hatóság álláspontja szerint ebben az esetben a kizáró ok fenn nem állására vagy az alkalmassági feltételnek történő megfelelésre vonatkozó hiányos igazolások tekintetében további hiánypótolásra az ajánlattevő nem kérhető fel, azzal kapcsolatban további felvilágosítás nem kérhető. Ilyen esetben az érintett ajánlatot a legkedvezőbb ajánlat megállapítása szempontjából figyelmen kívül kell hagyni és érvénytelenné kell nyilvánítani.

I.4. A Hatóság álláspontja szerint a hiánypótlás nem csak tartalmi hiányra irányulhat. Abban az esetben, ha a kizáró ok fenn nem állására vagy az alkalmassági feltételnek történő megfelelésre vonatkozó egyes igazolásokat az ajánlat részeként benyújtotta az ajánlattevő, de azok köre nem teljes, vagy a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívásra nem nyújtja be az igazolásokat teljeskörűen, azokat pótolhatja, ha van benyújtott igazolása. A hiánypótlás elrendelésének és a felvilágosítás kérésének az egyik korlátja, ha az ajánlattevő semmilyen igazolást sem nyújt be, amely korlát értelemszerűen csak a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívásra benyújtott igazolások tekintetében releváns.

II. A Hatóság álláspontja szerint az állásfoglalás kérésével érintett esetben az ajánlattevő az ajánlatában az adott szakembert kapacitást nyújtó szervezetként köteles bemutatni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

I. A Kbt. 69. § (4) bekezdése szerint az eljárás eredményéről szóló döntés meghozatalát megelőzően az ajánlatkérő köteles az értékelési szempontokra figyelemmel legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevőt megfelelő határidő tűzésével felhívni a kizáró okok, az alkalmassági követelmények, valamint – adott esetben – a 82. § (5) bekezdése szerinti objektív kritériumok tekintetében a közbeszerzési dokumentumokban előírt igazolások benyújtására. A kapacitásait rendelkezésre bocsátó szervezetnek csak az alkalmassági követelmények

tekintetében kell az igazolásokat benyújtani. A gazdasági szereplő által ajánlatában, részvételi jelentkezésében az ajánlatkérő erre vonatkozó, e § szerinti felhívása nélkül benyújtott igazolásokat az ajánlatkérő figyelmen kívül hagyhatja és elegendő azokat csak az eljárást lezáró döntést megelőzően, kizárólag azon ajánlattevők tekintetében bevonni a bírálóba, amely ajánlattevőket ajánlatkérő az igazolások benyújtására kívánt felhívni. *Amennyiben az ajánlattevő az igazolásokat korábban benyújtotta, az ajánlatkérő nem hívja fel az ajánlattevőt az igazolások ismételt benyújtására, hanem úgy tekinti, mintha a korábban benyújtott igazolásokat az ajánlatkérő felhívására nyújtották volna be – és szükség szerint hiánypótlást rendel el, vagy felvilágosítást kér.*

A Kbt. 69. § (5) bekezdése szerint, ha a (4) bekezdés szerinti ajánlattevő valamely kizáró ok vagy alkalmassági feltétel, valamint – adott esetben – a 82. § (5) bekezdése szerinti objektív kritérium tekintetében

a) egyáltalán nem, vagy határidőn túl nyújtott be igazolást, vagy

b) a hiányosan benyújtott, illetve nem egyértelmű tartalmú igazolások esetében az esetleges hiánypótlást, illetve felvilágosítás kérést követően sem megfelelően nyújtja be az igazolásokat (ideértve azt is, ha az igazolás nem támasztja alá az egységes európai közbeszerzési dokumentumban foglalt nyilatkozat tartalmát, vagy azzal ellentétes),

az ajánlatkérő ezen ajánlattevő ajánlatának figyelmen kívül hagyásával az értékelési szempontokra figyelemmel legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevőt hívja fel a (4) bekezdés szerint az igazolások benyújtására. Az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntésben csak olyan ajánlattevőt nevezhet meg nyertes ajánlattevőként, aki az alkalmassági követelmények, a kizáró okok és a 82. § (5) bekezdése szerinti kritériumok tekintetében a Kbt.-ben és a jogszabályban foglaltak szerint előírt igazolási kötelezettségének eleget tett.

Abban az esetben, ha az ajánlattevő úgy dönt, hogy a kizáró ok fenn nem állására vagy az alkalmassági feltételnek történő megfelelésre vonatkozó igazolásokat már az ajánlata részeként benyújtja, azokat az ajánlatkérő csak akkor veszi figyelembe, ha olyan ajánlattevőre vonatkozó igazolásokról van szó, amelyet a Kbt. 69. § (4) bekezdése alapján fel kellene hívnia az igazolások benyújtására. Az ajánlatkérő ezeket a korábban

benyújtott igazolásokat veszi figyelembe a bírálóknak abban a szakaszában, ahol a Kbt. 69. § (4) bekezdése alapján benyújtott igazolásokat vizsgálná, azzal, hogy magára a felhívásra ebben az esetben már nem kerül sor.

Azzal, hogy a Kbt. 69. § (4) bekezdésének utolsó mondata az (5) bekezdésre utal (*úgy kell tekinteni, mintha a korábban benyújtott igazolásokat az ajánlatkérő felhívására nyújtották volna be*, azaz nem tesz különbséget a különböző időállapotokban benyújtott igazolások elbírálása között), a Kbt. abban az esetben is, ha az igazolások benyújtására az ajánlat részeként kerül sor, valamint abban az esetben is, ha az igazolások benyújtására a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívásra kerül sor, hiánypótlás vagy felvilágosítás kérés lehetőségét rögzíti, ha az igazolások köre nem teljes, valamint a tartalmi hiányban szenvedő igazolások esetében.

A Kbt. 69. § (4) bekezdésének 2017. január 1. napján hatályba lépett módosítása [a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CLX. törvény 21. § (1) bekezdése] rendezte azt a gyakorlati kérdést, hogy mi a teendő az ajánlat részeként benyújtott igazolásokkal. A módosításhoz fűzött jogalkotói indokolás a következőket tartalmazza: *„A § azt a gyakorlati jogalkalmazási kérdést rendezzi, hogy hogyan kell az ajánlatkérőnek eljárnia akkor, ha az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező önként benyújtja az egységes európai közbeszerzési dokumentumban foglalt nyilatkozatát alátámasztó igazolásokat már az ajánlatban, illetve részvételi jelentkezésben. A Kbt.-vel bevezetett nyilatkozási elv célját figyelembe véve az ajánlatkérőnek ezeket nem kell rögtön bevonnia a bírálóba, elegendő csak majd a nyertesként megjelölni kívánt (vagy az azt követő meghatározott számú ajánlattevő) tekintetében ellenőriznie az igazolásokat.”*

A Kbt. 69. § (4) és (5) bekezdésének hatályos rendelkezései a Hatóság álláspontja szerint nem hozzák előnyösebb helyzetbe a hiányok pótlása tekintetében azt az ajánlattevőt, aki az ajánlata részeként nem, csak a Kbt. 69. § (4) bekezdésére vonatkozó felhívást követően nyújtja be a kizáró ok fenn nem állására vagy az alkalmassági feltételnek történő megfelelésre vonatkozó igazolásokat.

A Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy a Kbt. 69. § (5) bekezdése nem zárja ki a hiánypótlást, illetve felvilágosítás kérést abban az esetben, ha egyes igazolások

hiányoznak, másokat benyújt az ajánlattevő. Ez vonatkozik az ajánlat részeként, valamint a Kbt. 69. § (4) bekezdésére vonatkozó felhívást követően nem teljes körűen benyújtott igazolásokra is, azaz a Kbt. 69. § (5) bekezdés a) pontja alapján a hiánypótlás vagy a felvilágosítás kérése csak abban az esetben zárható ki, ha az ajánlattevő egyáltalán nem nyújt be igazolást.

A Kbt. 69. § (5) bekezdését a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról 2018. évi LXXXIII. törvény 26. § (1) bekezdése módosította, amelynek indokolása a következő jogalkotói szándékot rögzíti: *„Az egyenlő bánásmód alapelvéből is fakadóan kialakult azon jogértelmezési gyakorlat, miszerint ajánlatkérőt abban az esetben is hiánypótlási illetve felvilágosítás kérési kötelezettség terhelte, ha az ajánlattevő a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívás ellenére egyáltalán nem nyújtott be dokumentumot. A közbeszerzési eljárások lefolytatásához szükséges időigény csökkentéséhez fűződő érdek, valamint a joggal való visszaélés tilalmának érvényesülése ugyanakkor indokolja, hogy az ajánlatkérő – az erre irányuló felhívás ellenére – a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti dokumentumok benyújtásának teljes körű elmulasztását automatikusan akként értékelhesse, hogy az érintett ajánlattevőnek a továbbiakban nem célja a közbeszerzési eljárásban való sikeres részvétel.”*

A fentiek is megerősítik, hogy abban az esetben, ha az ajánlattevő benyújt igazolást/igazolásokat, de az igazolások köre nem teljes, a hiánypótlás lehetőségét az ajánlatkérőnek biztosítani kell.

II. A Kbt. 65. § (7) bekezdésének harmadik fordulata – a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: 2011. évi Kbt.) 55. § (5) bekezdésének harmadik fordulatához hasonlóan – lehetővé teszi azt, hogy az erőforrások csak a szerződés teljesítésekor álljanak rendelkezésre.

A Hatóság keretében működő Tanács K.É. 2019. évi 106. számon 2019. június 4. napján kiadott, az alvállalkozókkal kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatója szerint *„a Közbeszerzési Döntőbizottság irányadó gyakorlata szerint nem minősül alvállalkozónak a munkaviszonyban álló személy, ugyanakkor az ajánlattevővel megbízási jogviszonyban álló természetes személyek alvállalkozónak minősülhetnek. A gyakorlat szerint az ajánlattevővel munkaviszonyban álló személy nem minősül alvállalkozónak,*

ilyen esetekben az ajánlattevő és a vele munkaviszonyban álló természetes személy nem válik külön, közbeszerzési jogi szempontból egységesen az ajánlattevőt jelenítik meg. Ezt erősíti a gazdasági szereplő fogalmának [Kbt. 3. § 10. pont] értelmezése. E szerint gazdasági szereplő: bármely természetes személy, jogi személy, egyéni cég vagy személyes joga szerint jogképes szervezet, vagy ilyen személyek vagy szervezetek csoportja, aki, illetve amely a piacon építési beruházások kivitelezését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja. A munkaviszonyban állók nem minősülnek gazdasági szereplőnek, mivel ők nem saját nevükben (nem önálló piaci szereplőként) végzik építési beruházások kivitelezését, áruk szállítását, vagy szolgáltatások nyújtását. Amennyiben az ajánlattevő valamely szakembert munkaviszonyban kívánja alkalmazni, azonban az ajánlattétel időpontjában a munkaviszony még nem áll fenn, úgy az ajánlattevő az adott szakembert kapacitást nyújtó szervezetként köteles bemutatni, és meg kell felelnie a kapacitást nyújtó szervezet bevonásával kapcsolatos előírásoknak.”

A kérdésben ismertetett helyzetben az alkalmassági követelménynek való megfelelés nem külső erőforrásra támaszkodással történik meg (a szerződés teljesítésekor a szakember már az ajánlattevő alkalmazottja lesz), azonban, tekintettel arra, hogy az ajánlattétel időpontjában a munkaviszony még nem áll fenn, az ajánlattevő és a szakember közötti megállapodás nem elegendő, az ajánlattevő az adott szakembert kapacitást nyújtó szervezetként köteles bemutatni, és meg kell felelnie a kapacitást nyújtó szervezet bevonásával kapcsolatos előírásoknak. Bár korábban eltérő döntőbizottsági gyakorlat is volt, a jelenlegi joggyakorlat a fenti álláspontot tekinti irányadónak, a Hatóság által ismert miniszterelnökségi ellenőrzési gyakorlat is ezt a megközelítést követi.

7. kérdés

A kérdező helyesen értelmezi-e, hogy egy, a Kbt. 5. § (1) bekezdése és a 6. § (1) bekezdése alapján ajánlatkérőnek minősülő szervezet szervezeti hatékonyságának fejlesztése, folyamatok átfogó felülvizsgálata tárgyában beszerezni kívánt szolgáltatás megrendelése tekintetében alkalmazhatja a közszolgáltatói eljárásrendet?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint az állásfoglalás kérdésben részletezett feladatok nem kapcsolódnak közvetlenül a

közszolgáltató tevékenység biztosításához, amelyre tekintettel az ajánlatkérő az adott beszerzés vonatkozásában nem alkalmazhatja a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet] rendelkezéseit, valamint nem járhat el a közszolgáltatókra vonatkozó, magasabb közbeszerzési értékhatárok figyelembevételével.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 6. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a Kbt. alkalmazásában – a közszolgáltató tevékenységének biztosítása céljából lefolytatott beszerzése során – közszolgáltató ajánlatkérő az 5. § (1) bekezdésében meghatározott szervezet, amennyiben ivóvíz előállítás (termelése), szállítása vagy elosztása terén helyhez kötött hálózatok létesítése vagy üzemeltetése közszolgáltatás teljesítésének céljából vagy ilyen hálózatok ivóvízzel történő ellátása közszolgáltató tevékenységet folytatja, vagy ilyen tevékenység folytatása céljából hozták létre.

A Kbt. 21. § (4) bekezdése szerint a közszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárás sajátos, e törvénytől eltérő szabályait külön jogszabály határozza meg. A Kbt.-t 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 a Kbt. általános szabályai szerint jár el.

A Kbt. 3. § 27. pontja szerint közszolgáltatói szerződés az olyan közbeszerzési szerződés, amelynek célja az ajánlatkérő Kbt. szerinti közszolgáltató tevékenysége előkészítésének, megkezdésének vagy folytatásának biztosítása.

A Hatóság álláspontja szerint a fentiekre tekintettel a közszolgáltatói tevékenységet is végző ajánlatkérő csak a közszolgáltató tevékenység végzésének közvetlen biztosítását szolgáló szerződések tekintetében minősül közszolgáltató ajánlatkérőnek, azaz kizárólag magának a közszolgáltató tevékenységnek a végzéséhez szükséges beszerzések tekinthetők olyannak, amelyek megalapozzák a Kbt. 6. § (1) bekezdése és így a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos

közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet, valamint a magasabb közbeszerzési értékhatárok alkalmazását.

A kérdésben jelzett feladatok által meghatározott beszerzési igény alapvetően olyan tevékenység beszerzésére utal, ami nem közszolgáltató-specifikus, mivel ez bármely szervezet esetében felmerülhet, függetlenül attól, hogy milyen tevékenységet lát el (lásd például: üzleti folyamatok optimalizálása, ütemtervek, folyamatütközések vizsgálata, hatékony folyamatok kidolgozása, kockázatelemzés stb.).

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.383/7/2014. számú határozata is ezt az álláspontot támasztja alá. A határozat szerint a magasabb közbeszerzési értékhatárt és egyszerűbb szabályozást előíró különös részt az egyébként a törvény általános részének alanyi hatálya alá is tartozó ajánlatkérő akkor alkalmazhatja, ha a beszerzésnek tárgya elsősorban és egyértelműen a közszolgáltatói tevékenységéhez köthető. Amennyiben a beszerzés a közszolgáltatói tevékenységének biztosításától eltérő célra irányul, akkor – ha a törvény egyéb feltételei is fennállnak – az ilyen ajánlatkérő a Kbt. általános részének szigorúbb szabályai szerint köteles eljárni. A beszerzés abban az esetben minősülhet közszolgáltatói beszerzésnek, ha annak tárgya ténylegesen szükséges a konkrét közszolgáltatói tevékenység ellátásához, tehát a beszerzés tárgya és a közszolgáltatói tevékenység között konkrét funkcionális kapcsolat kimutatható.

Az Európai Unió Bíróságának a C-462/03. és C/463/03, valamint C-393/06. számú ítéletei szerint a közszolgáltatói irányelv [megjegyzés: az ítéletek az új közszolgáltatói irányelvet (2014/25/EU) megelőző közszolgáltatói irányelv (2004/17/EK) rendelkezéseire vonatkoztak] hatálya alá tartozó ajánlatkérők csak azokra a beszerzésekre kötelesek alkalmazni az irányelv szabályait, amelyek az irányelvben meghatározott tevékenységgel közvetlenül összefüggenek, és amelyeket a tevékenységhez kapcsolódóan, illetve azok gyakorlása végett kívánnak megvalósítani.

A kérdésben ismertetett beszerzési igény vonatkozásában a Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérőnek a Kbt. általános szabályai szerint kell eljárnia, az alkalmazandó eljárásrend meghatározása vonatkozásában a klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozó előírások és értékhatárok figyelembevételével.

8. kérdés

Helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó alaptevékenységeinek pénzügyi elszámolásához kapcsolódó adókezelési tanácsadás (az alapfeladat ellátásához kapcsolódó szerződések adójogi szempontú felülvizsgálata, kapcsolt vállalkozás részére a feladatellátással kapcsolatban juttatott pénzösszegek elszámolásának és adókezelésének vizsgálata, javaslatok megfogalmazása, tanácsadás a megvalósítás során) a Kbt. 111. § g) pontja szerinti kivételi körbe tartozik-e?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint az önkormányzatok alaptevékenységének ellátására vonatkozó feladatellátási szerződések pénzügyi elszámolásához kapcsolódó adókezelési tanácsadás nem tartozik a Kbt. 111. § g) pontja szerinti kivételi körbe.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 111. § g) pontja szerint a Kbt.-t nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő olyan szolgáltatás megrendelése esetében, amely az ajánlatkérő alaptevékenysége ellátásához szükséges irodalmi (szakirodalmi, tudományos) mű létrehozására, tanácsadói vagy személyi tolmácsolási tevékenység végzésére irányul.

Fentiek alapján a Kbt. 111. § g) pontja szerinti kivételi kör abban az esetben állapítható meg, ha az ajánlatkérő nem valamely alaptevékenységének elvégzését szerzi be, hanem az alaptevékenységéhez szükséges – Kbt. 111. § g) pont szerinti – feladatot rendel meg.

Az ajánlatkérő tevékenységei közül azok minősülnek ún. alaptevékenységnek, amelyek például jogszabályban vagy az ajánlatkérő alapítója által határozatban, alapító okiratban stb. szakmai alapfeladatként kerültek meghatározásra.

Az állásfoglalás kérésében ismertetett feladatok jogszabályban, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben meghatározott alapfeladatnak, azaz alaptevékenységnek minősülnek.

Arra vonatkozóan nem tehető megállapítás, hogy az adótanácsadás közvetlenül kapcsolódna valamely alaptevékenységhez, tekintettel arra, hogy az az alaptevékenység ellátásához kapcsolódó jogviszonyok adójogi vizsgálata során valamennyi jogviszonyhoz (feladatellátási szerződéshez) kapcsolódik, valamint

arra sem tehető megállapítás, hogy a tanácsadás az alaptevékenység ellátásához közvetlenül szükséges, anélkül az adott alaptevékenységet ne lehetne ellátni.

A kivételi körök megszorító értelmezése során a tanácsadás esetében a közvetlenség hiánya abba az irányba mutat, hogy az állásfoglalás kérésben ismertetett helyzetben az nem tartozik a Kbt. 111. § g) pontja szerinti kivételi körbe. A fentiek mellett különös figyelemmel vizsgálendő, hogy a közpénzügyi gazdálkodás szempontjából a helyi önkormányzatok részéről egyéb olyan jogviszony és szerződés adójogi vizsgálata is felmerülhet, amely nem tartozik az alaptevékenység ellátásához, valamint az is, ha a tanácsadás nem feltétlenül csak a helyi önkormányzat, hanem a kapcsolt vállalkozás részére is történhet.

9. kérdés

Építési beruházás esetében kötelező-e a kivitelezőnek részszámlákat kiállítani, vagy elegendő, ha a részszámlázás lehetősége biztosítva van, de ezzel ő nem kíván élni? Szabályos-e, ha az ajánlatkérő biztosítja a részszámlázási lehetőségét, de a kivitelező részszámlákat nem, csak előlegszámlákat és végszámlát állít ki?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint abban az esetben, ha az előleg mértéke a Kbt. 135. § (7) és (9) bekezdésben foglalt kötelező mértéket meghaladja, annak kifizetése több részletben is történhet, azaz lehetőség van előlegszámlák kiállítására, a részszámlázás lehetőségének igénybevétele a nyertes ajánlattevő részéről pedig nem kötelező. Az előlegszámlák azonban nem vehetik át a részszámlák szerepét, tekintettel arra, hogy azok együttes értéke csak az előleg mértékéig terjedhet. A nyertes ajánlattevő részéről az állásfoglalás kérésében ismertetett számlázás választása azonban nem eredményezheti az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 32. § (5) bekezdésben foglaltak visszaélészerű alkalmazását, azaz nem eredményezheti azt, hogy ezzel az ajánlatkérőnek minimum a szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének 70%-át elérő mértékű előleget kelljen fizetnie.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Korm. rendelet 30. § (2) bekezdésének első fordulata szerint abban az esetben, ha az ajánlatkérő a Kbt. 135. § (7), illetve (9) bekezdésében foglaltaknál nagyobb összegű előleget biztosít, az előleg kifizetése több részletben is történhet. A Hatóság álláspontja szerint az előleg kifizetéséhez kapcsolódó számlázás is történhet több részben. Az előlegszámlák együttes mértéke azonban nem haladhatja meg az előleg mértékét.

Amennyiben az állásfoglalás kérésével érintett szerződés hat hónapot meghaladó teljesítési időszakra rendelkezik és egyben 50 millió forintot meghaladó összegű nettó ellenszolgáltatást tartalmaz, az ajánlatkérő részszámlázási lehetőséget biztosít [Korm. rendelet 32. § (1) bekezdése], azaz a részszámlázás lehetőségének igénybevétele a nyertes ajánlattevő részéről nem kötelező. A Hatóság álláspontja szerint az előleget meghaladó mértékű kifizetés vonatkozásában lehetőség van 1 darab számla kiállítására.

A Korm. rendelet 32. § (5) bekezdése szerint az előleg és a részszámlák alapján történő kifizetések összértéke nem lehet kevesebb a szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének 70%-ánál.

A nyertes ajánlattevő részéről az egyébként lehetőségként rendelkezésére álló részszámlázási lehetőség helyett más számlázási forma alkalmazása a Hatóság álláspontja szerint nem eredményezhet visszaélészerű joggyakorlást, azaz egyoldalú nyilatkozatával a nyertes ajánlattevő az ajánlatkérőt a fenti mértékű előleg fizetésére nem kötelezheti.

10. kérdés

Amennyiben egy szerződésben különböző részfeladatokra különböző elszámolási rendelkezések vonatkoznak, és az ajánlatkérő a szerződés egyik részlelemét érintő módosítást szeretne végrehajtani, úgy a de minimis szerződésmódosítási jogalap alkalmazása során az ellenérték növekedése vonatkozásában a szerződés összértékének vagy az egyes szerződéses részelemek értékének változását kell figyelembe venni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint a de minimis jogalap alkalmazása során a szerződéses ellenérték összértékének változását kell figyelembe venni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

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.

Az irányelvi szabályozás is a szerződés összértékét jelöli meg a módosítás mértékének vizsgálata alapjául.

Az Európai Parlament és a Tanács a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelve 72. cikkének (2) bekezdése szerint [...] anélkül, hogy ellenőrizni kellene, hogy a (4) bekezdés a)-d) pontjában foglalt feltételek teljesülnek-e, a szerződések ezen irányelvvel összhangban akkor is módosíthatók új közbeszerzési eljárás nélkül, ha a *módosítás értéke* nem éri el az alábbi értékek egyikét sem:

i. a (4) cikkben foglalt küszöbértékek és

ii. a szolgáltatási és árubeszerzési szerződések *eredeti szerződések értékének* 10 %-a és az építési beruházási szerződések *eredeti szerződéses értékének* 15 %-a.

Mindazonáltal a módosítás nem változtathatja meg a szerződés vagy keretmegállapodás általános jellegét. Több egymást követő módosítás esetén ezt az értéket az egymást követő módosítások összesített nettó értéke alapján kell megállapítani.

A Hatóság álláspontja szerint a fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a módosítás mértékét a teljes szerződéses érték vonatkozásában kell vizsgálni a Kbt. 141. § (2) bekezdésének alkalmazásában.

Összeállította:

Hellné Dr. Varga Anita

osztályvezető

Közszolgálati és Támogató Főosztály Jogi Osztály
Közbeszerzési Hatóság

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

D.191/13/2019. számú határozat.

A határozattal érintett tárgyak: Az ajánlatkérő jogszerűen állapította meg az ajánlat érvényességét, az ajánlattevő a megajánlott termék teljesítményét az építési termék építménybe történő betervezésének és beépítésének, ennek során a teljesítmény igazolásának részletes szabályairól szóló 275/2013. (VII. 16.) Korm. rendelet 5. §-a szerint igazolta.

Tényállás

Az ajánlatkérő (közszolgáltató) építési anyagok árubeszerzése tárgyában 2018. december 18-án feladott hirdetményével a Kbt. Második Része szerinti adásvételi keretszerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárást indított.

Az ajánlatkérő a felhívás II.2. pontjában határozta meg a közbeszerzés tárgyát, mennyiségét.

A jogorvoslattal érintett 1. rész tárgya: « Adásvételi keretszerződés vízi-közmű hálózatok építési anyagok I. konszignációs raktározás formájában történő biztosítására: tolózárok. »

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentum az Útmutató az ajánlattevők részére fejezet 6.2.2 Szakmai ajánlat pontjában írta elő:

„6.2.2 Szakmai ajánlat

Ajánlattevőnek az ajánlattételi határidőre benyújtandó ajánlatban – az ajánlattétellel érintett résznek megfelelően – teljes körű szakmai ajánlatot és szakmai vállalásokat kell adnia az alábbiak szerint:

- a szállítás keretében megajánlott áruk ismertetése: a jelen dokumentáció részeként kiadott „Terméklista.... közbeszerzési eljáráshoz [2018]” elnevezésű táblázat alábbi celláinak kitöltésével;
- 1. Termékazonosítók az ajánlattevő nyilvántartási rendszere szerint:
 - cikkszám (L)
 - ajánlattevő szerinti megnevezés (M)

2. A termék gyártójának megnevezése (N)

3. A termék gyártó szerinti azonosítója (összhangban a termék adatlapjával és a termékhez tartozó teljesítmény nyilatkozattal) (O)

- a megajánlott termékek megfelelőségét igazoló dokumentumok

1) Szakmai ajánlat1 – Megajánlott áruk bemutatása

A közbeszerzési dokumentumok részeként az 1-5. részteljesítés tekintetében külön-külön kiadásra kerültek a szakmai vállalásra vonatkozó táblázat(ok) („Alföldvíz_Terméklista_Ajánlati_felhíváshoz”). Az ajánlat részeként be kell nyújtani az adott ajánlattal érintett részre vonatkozó táblázatot („Alföldvíz_Terméklista_Ajánlati_felhíváshoz”-t), annak L-P oszlopaiban szereplő cellák kitöltésével megadva az ajánlattevő ajánlatának megfelelő információkat.

Ajánlatkérő elvárja, hogy az egyes cellákban az ajánlattevő által szállítani kívánt eszköz adatai maradéktalanul megadásra kerüljenek. Az ajánlat tartalmazzon minden olyan technikai információt, amely a műszaki tartalom beazonosításához az ajánlatkérőnek kellő mennyiségű adatot biztosít.

Az ajánlat érvénytelen, ha nem, vagy ha legalább nem az előzőekben meghatározottaknak megfelelően tartalmazza az ajánlattevő nyilatkozatait, vagy a nyilatkozatban foglaltak alapján a megajánlás nem felel meg az ajánlatkérő műszaki leírásban, a Műszaki specifikációban meghatározott előírásainak, elvárásainak. Az érvénytelenség megállapítására a Kbt. 71. § szerinti eljárási lépések – szükséges és lehetséges – alkalmazásával, illetve azt követően kerül sor. Ajánlatkérő felhívja a figyelmet arra, hogy a Döntőbizottság következetes álláspontja, hogy árubeszerzés esetén a szállítandó termék bemutatásához szükséges alapvető adatokat – termék gyártóját, típusát, főbb műszaki paramétereit – sem tartalmazó ajánlat ezáltal akkora mértékű hiányban szenved, hogy az a hiánypótlás jogintézményével sem orvosolható, tekintettel arra, hogy a hiánypótlás minél több ajánlat érvényessé tételére, ezáltal a verseny kiterjesztésére vonatkozó célja

nem írhatja felül az e tekintetben is főszabályként érvényesülő ajánlati kötöttséget (D.418/14/2016.). Továbbá szintén a Döntőbizottság következetes álláspontja szerint a hiánypótlás során a termék cseréje egy másik termékre, a Kbt. 71. § (8) bekezdése szerint mindig jelentős módosítás. A termékcsere – az ajánlati kötöttség beállta következtében – nem megengedett a hiánypótlás során. A Kbt. vonatkozó rendelkezése szerint csak nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba vagy hiány pótolható. Azaz, ha az áru megnevezése szerepel az adott soron, annak megfelelése igazolására vonatkozó adatok hiánypótlás keretében bekérhetőek, pontosíthatóak, de cserére, új áru megnevezésére, hiánypótlás keretében már nincs mód, lehetőség (D.409/12/2016.).

2) Szakmai ajánlat – Megfeleléseget igazoló dokumentumok

Az alábbi igazolások benyújthatóak termékcsopontonként is, azonban ki kell, hogy derüljön belőle, hogy ténylegesen az ajánlatban megnevezett termékekre (is) vonatkozik. Továbbá a benyújtott igazolások összességében, valamennyi megajánlott termékre vonatkozóan benyújtásra kell, hogy kerüljenek.

1. rész Tolózárak

1. Az ajánlattevő nyilatkozata a termékcsoporthoz, hogy az általa megajánlott termékek megfelelnek az ajánlati felhívásban megadott „A termékekre vonatkozó műszaki követelmények” (Műszaki leírás / I. pont) előírásainak:

Az ajánlattevő nyilatkozata:

- a termék (vagy a termékcsoporthoz) megfelel az ajánlatkérő műszaki követelményeinek
- a Műszaki leírás I./13.1 és 13.2 pontok szerint a tartozékokkal szemben támasztott műszaki követelményeknek való megfelelés
- a Műszaki leírás I./13.3 pont szerint nyilatkozat az elektromos hajtómű szállítási képességéről

Az ajánlatkérő a Közbeszerzési műszaki leírás a Műszaki követelmények és felhasználói igények jegyzéke (1. részhez) dokumentum I. pontjában írta elő a termékekre vonatkozó műszaki követelményeit és a II. pontban a követelmények teljesítését igazoló dokumentumokat.

Ezek a következők voltak:

I. A termékre vonatkozó műszaki követelmények:

9. Korrózióvédelem: tolózárház és kupola, kívül, belül Epoxi porbevonattal ellátva. A tolózár kupolája és alsó része között sülyesztett csavarkötéssel, átmenő furat nélkül. A tolózárház és kupola között fedéltömítés alkalmazása szükséges, a műszaki megoldás bemutatása mellett. Az Ajánlattevő a termék bevonatrendszerének megfelelését külső tanúsító szervezet bizonyítványával igazolja a II/5. szerint.

II. A termékek megfelelését igazoló dokumentumok

3. A gyártó által kiállított teljesítmény nyilatkozat, melynek kiadása az alábbiak alapján történhet:

- Érvényes Építőipari Műszaki Engedély és Megfelelési Tanúsítvány

vagy

- Érvényes Nemzeti Műszaki Értékelés és Teljesítményállandósági Tanúsítvány

vagy

- Európai Műszaki Értékelés

vagy

- Harmonizált szabvány

vagy

- A 275/2013. (VII. 16.) Kormányrendelet 5. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelő egyéb dokumentum (nem harmonizált európai szabvány, nemzetközi szabvány, magyar szabvány, ha a dokumentumból az építési termék tervezett felhasználása szempontjából lényeges, alapvető termékjellemzők, ezek vizsgálatának, értékelésének módszerei és a teljesítményállandóság értékelésének és ellenőrzésének a 305/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet V. melléklete szerinti rendszere meghatározható.)

Amennyiben a teljesítménynyilatkozat alapja az Építőipari Műszaki Engedély, vagy a Nemzeti Műszaki Értékelés vagy az Európai műszaki Értékelés az Ajánlatkérő kéri a hivatkozott dokumentumok becsatolását is.

Az ajánlattételi határidőre az 1. részre vonatkozóan 7 db ajánlatot nyújtottak be, köztük a kérelmező és a jelen ismertetés szerint PV Kft.

A PV Kft. a szakmai ajánlatában csatolta a gyártói teljesítménynyilatkozatot. A nyilatkozat 7. pontja alapján a nem harmonizált szabványok által szabályozott építési termékekre vonatkozó gyártói nyilatkozat szerint a bejelentett szerv a jelen ismertetés szerint K B.V. feltüntetésre került. A teljesítmény nyilatkozat 2017. június 15-i dátummal volt ellátva.

Az ajánlatkérő az ajánlatok bírálatát, majd értékelését követően összegezését 2019. március 26-án hozta meg, mely szerint az 1. rész vonatkozásában a nyertes ajánlatot a PV Kft. nyújtotta be.

A kérelmező betekintett a nyertes ajánlattevő ajánlatába. A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, mely alapján az ajánlatkérő hiánypótlásra/felvilágosításra szólította fel a nyertes ajánlattevőt az alábbiak szerint.

„Mutassa be tételesen és részletesen, hogy hogyan felel meg az ajánlattevő által benyújtott gyártói teljesítmény nyilatkozat a 275/2013. Korm. rendelet 5. § (2) bekezdés szerinti feltételeknek.

Amennyiben ezen feltételeknek nem felel meg, akkor,

Mutassa be tételesen és részletesen, hogy hogyan felel meg az ajánlattevő által benyújtott gyártói teljesítmény nyilatkozat a 275/2013. Korm. rendelet 5. § (3) bekezdés szerinti feltételeknek.

Amennyiben ezen feltételeknek nem felel meg, akkor,

Mutassa be tételesen és részletesen, hogy hogyan felel meg az ajánlattevő által benyújtott gyártói teljesítmény nyilatkozat a 275/2013. Korm. rendelet 5. § (4) bekezdés szerinti feltételeknek. E körben felhívjuk szíves figyelmüket, hogy amennyiben a 275/2013 Korm. rendelet 5. § (4) bekezdés szerinti feltételek alapján kívánnak megfelelni, úgy legyenek szívesek kifejtetni, hogy az ajánlatuk keretében benyújtott gyártói teljesítmény nyilatkozat mely pontjai feleltethetők meg a 275/2013. Korm. rendelet 5. § (4) bekezdésében felsorolt tartalmi elemeknek.

Kérjük, hogy felvilágosítása során legyen figyelemmel az Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Nonprofit Kft. által adott állásfoglalásra az MSZ EN 545 szabvány tekintetében.

Ajánlattevő választása szerint hiánypótlás keretében olyan további dokumentumo(ka)t is jogosult benyújtani, amely(ek) alapján egyértelműen megállapítható,

hogy a megajánlott termék megfelel a közbeszerzési dokumentumokban foglaltaknak.”

A PV Kft. a felvilágosításában előadta, hogy az ajánlatában adminisztratív hiba folytán nem a megfelelő gyártói teljesítmény nyilatkozat került becsatolásra. Nyilatkozata szerint a hiánypótlás mellékleteként benyújtott teljesítmény nyilatkozat megfelel a 275/2013 Kormányrendelet 5. §-ban foglaltaknak, valamint a 305/2011 EU rendeletnek.

A hiánypótlásba csatolt gyártói teljesítmény nyilatkozat 7. pontja, a nem harmonizált szabványok által szabályozott építési termékekre vonatkozó gyártói nyilatkozat szerint a bejelentett szervként kiegészül a jelen ismertetés szerint V Kft.-vel.

A 9. pontban táblázatosan ismertette a nyilatkozat szerinti teljesítményt. Ezen táblázat a tulajdonságok, teljesítmény és műszaki előírások oszlop mellé kiegészül egy negyedik oszloppal, melyben egy 721/17/719001 számú V Kft. szakvéleményre, valamint egy 8/2012, É-2/2012 számú ÉME engedélyre hivatkozik.

A gyártói teljesítménynyilatkozat 6. Az építési termékek teljesítménye állandóságának értékelésére és ellenőrzésére szolgáló, a 305/2011 számú (EU) rendelet V. mellékletében szereplők szerinti rendszer vagy rendszerek pontja az alábbiakat tartalmazza:

emberi fogyasztásra szánt vízzel érintkező bevonat 1+ minden egyéb jellemző tekintetében 4. rendszer (gyártói öntanúsítás).

A teljesítmény nyilatkozat 10. pontjában nyilatkozik a gyártó, hogy az 1. és 2. pontban leírt termékek megfelelnek a 9. pontban leírt teljesítménynek.

A teljesítménynyilatkozat 2018. május 28-i keltezésű.

Az ajánlatkérő elutasította a kérelmező vitarendezési kérelmét és fenntartotta a korábban meghozott összegezését.

A kérelmező betekintett a nyertes ajánlattevő Kbt. 80. § (4) bekezdése szerinti hiánypótlásként megküldött teljesítménynyilatkozatba.

A kérelmező újabb előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő a jogorvoslati kérelemnek megfelelő tartalommal, melyet az ajánlatkérő elutasított.

A kérelmező jogorvoslati kérelme

A kérelmező jogorvoslati kérelme szerint a nyertes ajánlattevőként kihirdetett gazdasági szereplő ajánlata érvénytelen, tekintettel arra, hogy a nyertes által megajánlott termék a műszaki követelményeknek nem felel meg, ugyanis a megfelelés igazolására – hiánypótlást követően – benyújtott teljesítménynyilatkozat nem érvényes.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő kérte az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában a jogorvoslati kérelmet elutasította.

A határozat indokolása a következőket tartalmazta:

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő tárgyi közbeszerzési eljárását 2018. december 18. napján indította, így e jogorvoslati eljárásra is a Kbt. ezen a napján hatályos rendelkezéseit kell alkalmazni.

A releváns jogszabályi rendelkezések az alábbiak.

A Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdése szerint

(1) 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. 73. § (1) bekezdésének e) pontja szerint 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 értve a részvételi jelentkezés és az ajánlat ajánlatkérő által előírt formai követelményeit.

Az építési termék építménybe történő betervezésének és beépítésének, ennek során a teljesítmény igazolásának részletes szabályairól szóló 275/2013. (VII. 16.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) 5. §-a szerint

(1) Az építési termék - a 7. §-ban felsorolt építési termékek kivételével - az építménybe akkor építhető be, ha a termék teljesítményét

a) a harmonizált szabvány által, vagy európai műszaki értékeléssel szabályozott termékek esetében a 305/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet rendelkezéseinek megfelelően, vagy

b) a termékre vonatkozó harmonizált európai szabvány hiányában a (2) és (3) bekezdés szerinti teljesítménynyilatkozat igazolja.

(2) Az (1) bekezdés b) pontjában meghatározott esetben a teljesítménynyilatkozatot nem harmonizált európai szabvány, nemzetközi szabvány, magyar szabvány, vagy 2013. július 1-je előtt kiadott hatályos építőipari műszaki engedély alapján is ki lehet állítani, ha a felsorolt dokumentumokból az építési termék tervezett felhasználása szempontjából lényeges, alapvető termékjellemzők, ezek vizsgálatának, értékelésének módszerei és a teljesítményállandóság értékelésének és ellenőrzésének a 305/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet V. melléklete szerinti rendszere meghatározható.

(3) Ha a (2) bekezdés szerinti dokumentumok egyike, vagy a dokumentumok összessége nem szolgáltat elegendő információt a teljesítménynyilatkozat kiállításához, a gyártó - választása szerint - a rendelkezésére álló dokumentumok felhasználásával, belföldi célú betervezés és beépítés céljából, a 8. § szerinti eljárással nemzeti műszaki értékelést, vagy a 305/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben előírt eljárás szerint az EGT területén történő felhasználás céljából, európai műszaki értékelést készíttethet.

(4) Azoknak az építési termékeknek az esetében, ahol nincs elfogadott harmonizált európai szabvány és nem készült európai műszaki értékelés, a teljesítménynyilatkozat legalább az alábbi adatokat és információt tartalmazza:

- a) a terméktípus meghatározását, amelyre a teljesítménynyilatkozatot kiadták,
- b) az építési termékek teljesítmény állandóságának értékelési és ellenőrzési rendszerét, a 305/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet V. mellékletben szereplő rendszernek vagy rendszereknek megfelelően,
- c) az egyes alapvető jellemzők értékelésére használt szabvány, nemzeti műszaki értékelés vagy a 11. § szerinti építőipari műszaki engedély hivatkozási számát és kibocsátási dátumát,
- d) az építési termék rendeltetését, a gyártó által figyelembe vett tervezett beépítési módját,
- e) a nyilatkozatban szereplő egy vagy több rendeltetés vonatkozásában az alapvető jellemzők felsorolását,
- f) az építési termék teljesítményét, a nyilatkozatban szereplő egy vagy több rendeltetés szempontjából releváns alapvető jellemző tekintetében az 1. melléklet figyelembevételével,
- g) az építési termék-szintek vagy osztályok szerinti, vagy leírásban, vagy számítás eredményeképpen megadott teljesítményét a jogszabályban előírt követelményekre vonatkozóan,
- h) a c) pontban felsorolt, olyan alapvető jellemzők tekintetében, amelyekre nincs megállapítva a termék teljesítménye, az NPD (No Performance Determined - nincs meghatározott teljesítmény) betűket kell feltüntetni,
- i) a gyártó és meghatalmazott képviselő esetén azok neve, értesítési címe.

(5) A termék teljesítmény állandóságának értékelésére és ellenőrzésére a (2) bekezdésben felsorolt esetekben a 305/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet V. melléklet 2. pontja szerinti kijelölt szervezetek jogosultak, amennyiben a kijelölési területük kiterjed a teljesítménynyilatkozat alapját képező szabványra vagy a szervezet az adott termékkörben nemzeti műszaki értékelés kiadására jogosult, továbbá a még hatályos

építőipari műszaki engedélyt kidolgozta. A szervezeteknek meg kell felelniük a 305/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti bejelentett szervezetekre vonatkozó követelményeknek.

A jogorvoslati kérelem alapján a Döntőbizottságnak abban kellett döntést hoznia, hogy az ajánlatkérő a nyertesként kihirdetett ajánlattevő ajánlatának bírálata körében jogszerűen döntött-e annak érvényességéről a – Kbt. 80. § (4) bekezdése szerinti felhívás alapján – benyújtott teljesítménynyilatkozat megfelelőségére tekintettel, a kérelmező által hivatkozott körben.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a jogorvoslat során benyújtott nyilatkozatok alapján maga az ajánlatkérő sem hivatkozott arra, hogy a teljesítménynyilatkozat alapját a V Kft. megfelelőségi tanúsítványa képezi, hisz a kérelmező álláspontját nem vitatta a tekintetben, hogy a lejárt hatályú ÉME nem lehet alapidokumentuma jogszerűen a teljesítménynyilatkozatnak. Az ajánlatkérő álláspontja szerint ugyanakkor a teljesítménynyilatkozat megfelelőségét a K B.V. tanúsította, mely alapján a tanúsítvány megfelel a Korm. rendelet és a közbeszerzési dokumentumokban előírt feltételeknek. A kérelmező a K B.V. vonatkozásában arra hivatkozott, hogy a teljesítménynyilatkozat alapidokumentumaként meghivatkozott K B.V. K6320/13 tanúsítványból „nem derül ki egyértelműen”, hogy milyen teljesítmény állandóság értékelési és ellenőrzési rendszert alkalmaztak, így az alapidokumentum nem tesz eleget a 275/2013. (VII. 16.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdésében foglalt követelménynek. A Döntőbizottság e körben megállapította, hogy a kérelmező alaptalanul hivatkozott arra, hogy nem lehet egyértelműen megállapítani az alkalmazott teljesítmény állandóságának értékelésére és ellenőrzésére vonatkozó rendszert, hisz azt a teljesítménynyilatkozat 6. pontja egyértelműen tartalmazza. A 275/2013. (VII. 16.) Korm. rendelet 5. § (4) bekezdése a teljesítménynyilatkozat minimális tartalmi kellekeit rögzíti, mely adatokat a kérdéses teljesítménynyilatkozat teljeskörűen tartalmazza. A K B.V. jogosultságait a kérelmező nem vitatta, így a Döntőbizottság az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján azt elfogadta. Fentiek alapján az ajánlatkérő jogszerűen fogadta el az utóbb csatolt teljesítménynyilatkozatot, mert a kérelmező által hivatkozott okból a nyertes ajánlattevő ajánlatának érvénytelenségét megállapítani nem lehet.

D. 308/18/2019. számú határozat.

A határozattal érintett tárgyak: Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (7) bekezdésére tekintettel a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján jogszerűen döntött a teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalást tartalmazó ajánlat érvénytelenségéről, az ajánlattevő objektív igazolható ténnyel nem indokolta a megajánlását. A Kbt. 148. § (2) bekezdése alapján az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő ügyfélképességének vizsgálati szempontjai.

Tényállás

Az ajánlatkérő (kölségvetési szerv) kommunikációs tevékenységét támogató médiatervezési és -vásárlási feladatok szolgáltatás ellátására a 2019. január 30-án feladott hirdetményével a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított, 3 részben.

A felhívás szerint a közbeszerzés 1. részének elnevezése „1 - Integrált médiaügynökségi feladatok” volt.

Az ajánlatkérő a felhívás II.2.4) pontjában az alábbiak szerint ismertette a közbeszerzés 1. részének tárgyát:

„Médiaügynökségi feladatok ellátása (médiatervezés, mediavásárlás, folyamatos ügynökségi szolgáltatások, kampány-monitoring, kampányigazolás beszámoló dokumentáció készítése) a műszaki leírásban foglaltak szerint. Nettó 56.610.000,-Ft keretösszeg erejéig mediavásárlási és tervezési szolgáltatás: Médiamegjelenések tervezése és optimalizálása, a megjelenési felületek befoglalása és megvásárlása különféle hirdetési felület típus tekintetében (országos, kerületi és regionális terjesztésű napi,- heti,- kétheti és print havilapok, rádiós, televíziós, mozi hirdetési felületek). Rádiós hirdetések esetében a megjelenési felület megvásárlása tartalmazza a hirdetés gyártásának költségét. Tervezetten legalább 6 darab komplex – legalább 1 hónapot elérő időtartamban, legalább 3 mediakategóriához tartozó felületen [a teljes időtartam alatt ugyanazon kreatívval] mindennapi mediamegjelenést biztosító reklámkampányt tartalmazó – kommunikációs szolgáltatás megrendelésére kerül sor. Tervezett mennyiség min. 10 rendezvény és 10 kampány. A médiatervben meg kell határozni a kommunikáció irányához igazodó, a célcsoportok megszólítását biztosító médiaeszközöket. A médiamixet a költséghatékonyság szigorú figyelembevételével kell elkészíteni. A médiaterv

részletesen tartalmazza a megjelenések darabszámát, formátumát, elhelyezését, idejét, helyét és egyéb lényeges információkat. Ki kell térjen a Megrendelő által javasolt médiumok körén túl egyéb releváns médiumok körére. A médiaterv tartalmazza továbbá a kampányidőszakra javasolt megjelenések ütemezését (kampányterv, timing) és a javasolt megjelenések bruttó összköltségét. A médiaterv részét képezi a célcsoport alapú elérés és lehetőség szerint affinitási adatok megjelölése médiatípusonként. Ajánlattevőként szerződő félnek a médiatervet az alábbi, vagy azzal egyenértékű médiatervező rendszerekkel kell elkészítenie a) Nielsen Arianna szoftver, valamint a hozzá tartozó televíziós nézettségi és reklám adatbázisok, és b) TNS Hoffman Choices (NOK és rádióhallgatottsági adatbázis), és c) TNS Hoffman TGI (olvasottsági) adatbázis. A médiamix összeállításakor figyelembe kell venni az ajánlatkérőként szerződő fél egyedi igényeit is (pl. kiemelt rendezvények, sportesemények, ünnepi időszakokban történő mediavásárlás). Ajánlatkérő a teljes keretösszeg lehívására nem vállal kötelezettséget, de a keretösszeg kimerülése esetén a szerződés megszűnik.

Értékelési szempontok teljes terjedelemben:

Minőségi kritérium – Név: Az ajánlati felhívás III.1.3. (1 rész) M.2.3) pontjában előírt vezető médiatervező szakember gyermekeknek vagy családoknak szóló gyermekszórakoztató produkció/termék piaci bevezetésében szerzett szakmai többlettapasztalata (darab) (maximum 5 darab) / Súlyszám: 150

Ár – Súlyszám: 850

Médiatervezéshez és a megjelenésekre vonatkozó jelentésekhez kapcsolódó munkadíj (a kampány/megjelenés nettó költség %-ában) Súlyszám: 170

Kedvezmény mértéke a megjelenés listaárából (kedvezménnyel képzett pontszámok összesen) / Súlyszám: 680 (A kedvezménnyel képzett pontszámok meghatározása a közbeszerzési dokumentumok mellékleteként kiadott „score-táblázat” alapján történik.)”

A felhívás II.2.1) pontja szerint a közbeszerzés 2. részének elnevezése „2 - Online ügynökségi feladatok” volt.

Az ajánlatkérő a közbeszerzés 2. része vonatkozásában a felhívás II.2.4) A közbeszerzés ismertetése pontjában az alábbiakat rögzítette:

„Online médiatervezési és vásárlási feladatok ellátása (optimalizálással és monitoringgal) Nettó 85.000.000-Ft keretösszeg erejéig mediavásárlási és tervezési szolgáltatás: Médiamegjelenések tervezése és optimalizálása, a megjelenési felületek befoglalása és megvásárlása különféle hirdetési felület típus tekintetében (online hirdetési felületek). Tervezetten legalább 6 darab komplex – legalább 1 hónapot elérő időtartamban, legalább 3 különböző típusú online hirdetési felületen (display, social és PPC) [a teljes időtartam alatt ugyanazon kreatívval] mindennapi mediamegjelenést biztosító reklámkampányt tartalmazó – kommunikációs szolgáltatás megrendelésére kerül sor. Tervezett mennyiség min. 10 rendezvény és 10 kampány. Kampány-monitoringarchívum készítés, kampányigazolás készítése, beszámoló dokumentáció készítése a műszaki leírásban foglaltak szerint. Online kampányokhoz a reklámkampányra vonatkozó display, social és PPC kampányok tervezése, online felületvásárlások kivitelezése, vírusmarketing-kampány vagy gerilla kampány kreatív koncepció kidolgozása, megvalósítása. A médiatervben meg kell határozni a kommunikáció irányához igazodó, a célcsoportok megszólítását biztosító médiaeszközöket. A médiamixet a költséghatékonyság szigorú figyelembevételével kell elkészíteni. A médiaterv részletesen tartalmazza a megjelenések darabszámát, formátumát, elhelyezését, idejét, helyét és egyéb lényeges információkat. Ki kell térjen a Megrendelő által javasolt médiumok körén túl egyéb releváns médiumok körére. A médiaterv tartalmazza továbbá a kampányidőszakra javasolt megjelenések ütemezését (kampányterv, timing) és a javasolt megjelenések bruttó összköltségét. A médiaterv részét képezi a célcsoport alapú elérés és lehetőség szerint affinitási adatok megjelölése médiatípusonként. Ajánlattevőként szerződő félnek a médiatervet az alábbi, vagy azzal egyenértékű médiatervező rendszerekkel kell elkészítenie: a) DKT online közönségmérés. A médiamix összeállításakor figyelembe kell venni az ajánlatkérőként szerződő fél egyedi igényeit is (pl. kiemelt rendezvények, sportesemények, ünnepi időszakokban történő mediavásárlás). Ajánlatkérő a teljes keretösszeg lehívására nem vállal kötelezettséget, de a keretösszeg kimerülése esetén a szerződés megszűnik.

Értékelési szempontok teljes terjedelemben:

Minőségi kritérium – Név: Az ajánlati felhívás III.1.3. (2 rész) M.2.4) pontjában előírt online médiatervező

szakember gyermekeknek vagy családoknak szóló gyermekszórakoztató produkció/termék piaci bevezetésében szerzett szakmai többlettapasztalata (darab) (maximum 5 darab) / Súlyszám: 150

Ár - Súlyszám: 850

Médiatervezéshez és a megjelenésekre vonatkozó jelentésekhez kapcsolódó munkadíj (a kampány/megjelenés nettó költség %-ában) / Súlyszám: 170

Kedvezmény mértéke a megjelenés listaárából (kedvezménnyel képzett pontszámok összesen) / Súlyszám: 680 A kedvezménnyel képzett pontszámok meghatározása a közbeszerzési dokumentumok mellékleteként kiadott „score-táblázat” alapján történik.

Az ajánlatkérő által készített Közbeszerzési dokumentáció I. Fejezet 5. Az ajánlatok értékelése és bírálata 2. Szakmai ajánlat alpontja az alábbi rendelkezést tartalmazta az 1. és 2. részek vonatkozásában azonosan a csatolandó filenév értelemszerű különbözőségével.

„Az ajánlat részeként csatolandó a Szakmai ajánlat, mely a ZOO_media_kozbeszerzes_tablázat_1_resz.xls. Az ajánlattevőnek az ajánlatában műszaki-pénzügyi ajánlatot kell benyújtania, a közbeszerzési dokumentáció mellékletét képező részletes táblázatnak (ZOO_media_kozbeszerzes_tablázat_1_resz.xls) megfelelően. Valamennyi adatlap valamennyi nyitott (nem zárt) sárga cellája kitöltendő, kivéve, ha kiegészítő tájékoztatás során Ajánlatkérő ettől eltérően rendelkezik (akkor is, ha valamely ajánlattevő jelzi ezt a tényt), figyelemmel arra, ha a táblázatban szereplő csatornák egyike időközben megszűnt, vagy átmenetileg szünetelteti a tevékenységét. Ebben az esetben a táblázat megfelelő cellájába kérjük „0”-át írni.

Ajánlatkérő felhívja az ajánlattevők figyelmét, hogy az ajánlattevőként szerződő féllel kötött szerződés módosul, külön módosítás nélkül a Kbt. 141.§ (4) bek. a) pontja szerint, amennyiben a kedvezmény mértéke kedvezőbb az ajánlatkérőként szerződő fél részére, akkor az válik az irányadóvá a szerződésben meghatározottakhoz képest, figyelemmel arra, hogy ezt a jelen pontban ismertetett, módosulásra okot adó körülményt szerződés minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, egyértelműen rögzítette Ajánlatkérő, mint a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának pontos feltételeit és tartalmát.”

Az ajánlattételi határidőre ajánlatot nyújtott be az 1. részre a kérelmező és a jelen ismertetés szerint C Kft., a 2. részre ajánlatot tett a kérelmező és a jelen ismertetés szerint M Kft., valamint N Kft.

A kérelmező az ajánlatának árazott költségvetését üzleti titoknak minősítette. Az ajánlata mellé feltöltésre került egy 2019. március 6. napján kelt nyilatkozat is, mely 3 különböző táblázatot tartalmazott. Az első táblázat előtti nyilatkozat szerint „az általam képviselt vonatkozó Ajánlattevő az alábbi tételekre nem határozott meg ajánlatot, így a dokumentumban a „kedvezmény mértéke %” oszlop érintett cellájába „0”, azaz nulla értéket írt. Ennek indokolását tekintve az Ajánlattevő arra a tényre hivatkozik, hogy azokon való fizetett média-megjelenés valamely oknál fogva nem lehetséges. Mindezt az alábbi táblázat foglalja össze és részletezi.”

A nyilatkozat 2. táblázatát megelőző nyilatkozat szerint „az általam képviselt vonatkozó Ajánlattevő az alábbi tételek esetében a „kedvezmény mértéke (%) oszlop érintett cellájába „0”, azaz nulla értéket írt azonban nem a tétel beárazhatatlansága, vagy a megszűnt volta indokolja ezt. Az ajánlattevő meghatározott ajánlatot ezen tételeknél, de azt „0”, azaz nulla százalékban határozta meg. Ennek indokolását tekintve az Ajánlattevő arra a tényre hivatkozik, hogy ezen médiatételek esetében esedékes vásárlási metódus nem biztosít kedvezményt a szakmai előírások, szabályok és általános árazási gyakorlatok okán.”

A nyilatkozat 3. táblázatában a kérelmező a jelen ismertetés szerint bi.com valamint a b.com médiék kapcsán azonosan az alábbi indokolás található.

„A weboldalon jelen Ajánlatadás készítésének/kitöltésének napján nem található hirdetés, azonban az oldal aktív, az oldal tartalma folyamatosan frissül, így az Ajánlattevő vállalja, hogy esetleges Nyertes Ajánlattétel esetén hirdetést jelent meg az oldalon az Ajánlatkérő részére. Mindennek okán az Ajánlattevő ad ajánlatot a Média tételre, így a vonatkozó „kedvezmény mértéke (%)” oszlop érintett cellájába nulla értéknél magasabb értéket határozott meg.”

A kérelmező üzleti titokká nyilvánított ártáblázata az ajánlatban meghatározott hirdetési felületek tekintetében 0-tól eltérő meghatározott %-os kedvezmény mérték biztosítását vállalta.

Az ajánlatkérő 2019. április 9-én a Kbt. 72. §-a szerinti indokoláskérésrel fordult az ajánlattevők – közte a kérelmező – felé az alábbi releváns tartalommal.

Az ajánlattételi határidőkor fennálló médiapiaci helyzet és az ajánlatokban benyújtott igazolások alapján az ajánlatkérő kéri az ajánlattevőket, hogy adjanak indokolást arra, hogy az indokoláskérésben megjelölt médiumok esetében az ajánlatukban megjelölt kedvezmény mérték miként teljesíthető.

Az előírt határidőben az N Kft. és a kérelmező benyújtotta az indokolását.

Az ajánlatkérő 2019. április 26-án a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján a kérelmező ajánlatát az 1. és 2. részekben érvénytelenné nyilvánította az alábbi indokok alapján:

Az ajánlattevő 1. részre vonatkozó ajánlata tartalmaz kedvezmény mértéket a jelen ismertetés szerint V N TV Csatorna vonatkozásában. Az elérhető információk és az ajánlatkérő által bekért igazolások alapján megállapítható, hogy a V N TV csatornán nincsen lehetőség on-air felületek vásárlására.

Megállapítható, hogy a közbeszerzési eljárás 1. részében a kérelmező ajánlata a V N TV csatorna tekintetében teljesíthetetlen kötelezettségvállalást tartalmaz, ezért az eljárás 1. részében az ajánlatot a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelennek nyilvánította.

A kérelmező 2. részre benyújtott ajánlata tartalmaz kedvezmény mértéket a jelen ismertetés szerint b.com, bi.com, cs.hu és p.hu oldalak vonatkozásában. Az elérhető információk és az ajánlatkérő által bekért igazolások alapján megállapítható, hogy ezen oldalakon nincsen lehetőség felületek vásárlására, a b.com nem jelentet meg fizetett tartalmat, nem ad ajánlatot.

Az elérhető információk alapján megállapítható, hogy a jelen ismertetés szerint p.hu, mint a beszerzés tárgya szerinti hirdetési felület (médiium) megszűnt, továbbá az ajánlatkérő Kbt. 72. § szerinti felhívására az ajánlattevő által közölt információk nem indokolják, hogy az adott kötelezettségvállalás a közbeszerzési dokumentumokban foglaltaknak megfelelően teljesíthető.

A közbeszerzési dokumentumokban található előírás alapján, ha az ajánlattételi határidőkor fennálló médiapiaci helyzet szerint valamelyik a szakmai ajánlatban

szereplő médium megszűnt, akkor az ajánlati elem kalkulálásához kitöltendő cellába „0” értéket kell beírni.

Megállapítható, hogy a közbeszerzési 2. részében a kérelmező ajánlata a b.com, bi.com, cs.hu és p.hu oldalak tekintetében teljesíthetetlen kötelezettségvállalást tartalmaz, ezért az eljárás 2. részében az ajánlatot a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelennek nyilvánította az ajánlatkérő.

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be a jogorvoslati kérelmében foglaltakkal azonos jogsértések vonatkozásában, melyet az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban kifejtett álláspontjával azonos jogi álláspontból elutasított.

A jogorvoslati eljárás megindítását követően a közbeszerzési eljárás felfüggesztésre került.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében egyrészt a saját ajánlata érvénytelenségének megállapítására vonatkozó ajánlatkérői döntést vitatta, másrészt az ajánlatok bírálata körében alapvető jogsértésre (egyenlő elbánás követelménye) hivatkozott, mely szerint a benyújtott ajánlatokat az ajánlatkérő nem azonos mércével bírálta el.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő észrevételében kérte az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását. Eljárásjogi kifogást is előterjesztett a tekintetben, hogy a kérelmező ügyfélképessége nem állapítható meg, tekintettel arra, hogy Kbt. 69. § (4) bekezdés szerinti felhívást nem kapott, így nem igazolt, hogy a szerződés elnyerésétől fosztotta meg az ajánlatkérői döntés.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában a jogorvoslati kérelmet elutasította.

A határozat indokolása a következőket tartalmazta:

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő tárgyi közbeszerzési eljárását 2019. január 30. napján indította, így ezen jogorvoslati eljárásra is a Kbt. ezen a napján hatályos rendelkezéseit kell alkalmazni.

Elsődlegesen az ajánlatkérő eljárásjogi kifogása mentén abban kellett a Döntőbizottságnak állást foglalnia, hogy a kérelmező rendelkezik-e ügyfélképességgel.

Az eljárásjogi feltételek vizsgálata körében releváns jogszabályi rendelkezések az alábbiak.

A Kbt. 148. § (2) bekezdése értelmében kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattevő 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.)

A Tanács az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló 89/665/EGK Irányelvének (továbbiakban: jogorvoslati irányelv) 1. cikk (3) bekezdése szerint a tagállamok biztosítják, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll.

A kérelmező a közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújtott be, ebből következően előzetesen a Döntőbizottság rögzítette, hogy a kérelmezőnek a közbeszerzési eljárás tárgya vonatkozásában az érdekeltsége megállapítható. Ugyanakkor kérelmező ezen tény alapján a jogorvoslati irányelv hivatkozott rendelkezéseivel értelmezendő Kbt. 148. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint is csak abban az esetben jogosult jogorvoslati kérelem benyújtására, ha megállapítható a Kbt. által megkövetelt (közvetlen) jog, jogos érdek sérelme, illetve veszélyeztetettsége. Az érdekelt gazdasági szereplő esetén is vizsgálendő az ügyfélképesség. A Döntőbizottság jogi álláspontja szerint az ügyfélképesség kérdését a kérelmező személye tekintetében kell vizsgálni, a kérelmező köteles az ügyfélképességét

megfelelően igazolni. A törvény a jogos érdeksérelmet szenvedettek, veszélyeztetettek számára biztosítja a jogorvoslati jogot. A kérelmező nem jogosult ebből következően más személyek helyett, illetve érdekében benyújtani a jogorvoslati kérelmet, érdekérvényesítést végezni, hanem a kérelmezőnek a saját maga oldalán kell a jogorvoslati eljárásban a közvetlen érintettségét igazolnia. A jogi érdekeltiséget, az ügyfélképességet minden egyes esetben a konkrét közbeszerzési eljárás tekintetében az állított jogsértések (kérelmi elemek) vonatkozásában kell vizsgálni. E körben irányadó bírósági gyakorlat szerint a közvetlen jog-, illetve érdeksérelm az adott ügyben vizsgált oksági összefüggések feltárásának eredménye kell legyen. A feltételeknek a felhívás, annak megtámadott előírásai és a kérelmezőként fellépő konkrét viszonyában kell fennállnia (FIT 3.Kf.27.566/2010/6., 3.Kf.27.246/2011/3.).

A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság azt vizsgálta, hogy az ajánlatkérő által meghatározott vitatott jogsértő előírások tekintetében a szerződés elnyerése szempontjából vizsgált közvetlen érdeksérelm vagy annak veszélyeztetettsége fennáll-e. E körben hivatkozott az ajánlatkérő az 1. két kérelmi elem vonatkozásában arra, hogy a kérelmező a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerint nem került felhívásra az igazolások benyújtására, így a szerződés elnyerése közvetve sem állapítható meg. A Döntőbizottság álláspontja ugyanakkor az volt, hogy a kérelmező által hivatkozott jogsértések tükrében a közvetlenség megállapítható, hisz éppen az alapozza meg az ügyfélképességét megalapozó közvetlen jogi érdeksérelmet, hogy amennyiben az állított jogsértések fennállnának, úgy a szerződés elnyerése érdekében áll. Az ajánlatkérői értelmezéssel ellentétben a közbeszerzési eljárás jelen bírálati szakaszában nyilvánvalóan oly mértékű közvetlenség megállapítására nincs lehetőség, mint egy eljárást lezáró döntést követően, ahol az ajánlatkérő összes bírálati és értékelési feladatát elvégezte. Ennélfogva az ügyfélképesség megállapításához jelen állított kérelmi elemek vonatkozásában nincs szükség arra, hogy az igazolások benyújtására felhívta-e a kérelmezőt az ajánlatkérő, vagy sem, különösen úgy nem, hogy kérelmezői hivatkozások alapján a kérelmezőt kellene felhívni ezen igazolások benyújtására. Fentiek alapján a Döntőbizottság az ügyfélképességre vonatkozó ajánlatkérői eljárási kifogást elutasította.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy eljárásjogi akadály a kérelem teljes egészében történő érdemi elbírálásának nem volt.

A releváns jogszabályi rendelkezések az ügy érdeme tekintetében az alábbiak.

Kbt. 2. § (2) és (3) bekezdése szerint

(2) Az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítania a gazdasági szereplők számára.

A Kbt. 72. §-a teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalás tekintetében az alábbi rendelkezéseket tartalmazza

(1) Az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni és erről a kérestről 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.

(2) Az ajánlatkérő figyelembe veheti az olyan objektív alapú indokolást, amely különösen

- a) a gyártási folyamat, az építési beruházás vagy a szolgáltatásnyújtás módszerének gazdaságosságára,
- b) a választott műszaki megoldásra,
- c) a teljesítésnek az ajánlattevő számára kivételesen előnyös körülményeire,
- d) az ajánlattevő által ajánlott áru, építési beruházás vagy szolgáltatás eredetiségére,
- e) a 73. § (4) bekezdése szerinti környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek való megfelelésre, vagy
- f) az ajánlattevőnek állami támogatások megszerzésére való lehetőségére

vonatkozik.

(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.

(4) Nem megfelelő az indokolás különösen, ha megállapítható, hogy az ajánlat azért tartalmaz aránytalanul alacsony árat vagy költséget, mert nem felel meg a 73. § (4) bekezdése szerinti környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek. Az ajánlatkérő az ajánlat megalapozottságának vizsgálata során ennek megítéléséhez az adott ágazatban kötelezően alkalmazandó irányadó munkabérekről is tájékoztatást kérhet az ajánlattevőtől.

(5) Ha az ajánlati ár megalapozottságáról a döntés meghozatalához az szükséges, az ajánlatkérő összehasonlítás céljából a többi ajánlattevőtől is kérhet be meghatározott ajánlati elemeket megalapozó adatokat.

(7) Az (1)-(6) bekezdésben foglalt eljárásrendet megfelelően alkalmazni kell arra az esetre is, ha az ajánlatnak valamely egyéb eleme tartalmaz teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalást. Ebben az esetben az ajánlatkérő érvénytelennek nyilvánítja az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy az adott kötelezettségvállalás teljesíthető.

A Kbt. 73. § (2) bekezdése szerint az (1) bekezdésben foglaltakon túl az ajánlat érvénytelen, ha aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást vagy más teljesíthetetlen feltételt tartalmaz [72. §].

A Kbt. 76. §-a az értékelési szempontok tekintetében az alábbi releváns rendelkezéseket tartalmazza

(1) Az ajánlatkérő köteles az eljárást megindító felhívásban meghatározni azt a szempontot vagy szempontokat, amelyek alapján a számára - az adott esetben szociális, társadalmi és környezetvédelmi szempontból is - gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot kiválasztja (a továbbiakban: értékelési szempontok).

(6) Az értékelési szempontoknak az alábbi követelményeknek kell megfelelniük:

b) nem biztosíthatnak önkényes döntési lehetőséget az ajánlatkérőnek, hanem mennyiségi vagy szakmai szempontok alapján értékelhető tényezőknél kell alapulniuk;

c) biztosítaniuk kell a 2. § (1)-(5) bekezdésében foglalt alapelvek betartását;

A jogorvoslati kérelem vizsgálatának előkérdése a Kbt. 69. § (1) bekezdésében foglalt követelmények alapján, hogy a kérelmező által is vitatott ártáblázat kitöltése körében az ajánlatkérői előírásokat miként kellett értelmezni.

E körben elsődlegesen a Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy a dokumentáció I. Fejezet 5. pontjában rögzített feltételek jogszerűsége körében nem került előterjesztésre jogorvoslati kérelem, azt ugyanis egyik fél sem kifogásolta, így aztán azt nem vizsgálhatta a Döntőbizottság - a jogorvoslati kérelemhez kötöttség miatt - hogy az előírás a Kbt. rendelkezéseinek megfelelő-e. Ugyanis mind a kérelmező, mind az ajánlatkérő hivatkozott arra, hogy a Döntőbizottság éljen a Kbt. 158. §-ban meghatározott hatáskörével, ugyanakkor ezen diszkrecionális jogköre alkalmazását a Döntőbizottság nem tartotta szükségesnek. Egyrészt az érdekelt gazdasági szereplők egyike sem élt jogorvoslattal a közbeszerzési eljárás feltételei vonatkozásában, és az ajánlatkérő felé egészen az érvénytelenség körében hozott bírálati döntéséig egyik ajánlattevő sem jelezte, hogy jogsértőnek tartja a vitatott kiírást, vagy, hogy ez akadályozná az érvényes ajánlattételben. Másrészt jelen tényállás vonatkozásában a Kbt. 158. § (1) bekezdésének második mondatában meghatározott feltételek sem állnak fenn, így a Döntőbizottság kizárólag a jogorvoslati kérelem keretei között járt el. A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem keretei között kizárólag azt vizsgálhatta ennek megfelelően, hogy az ajánlatkérő a bírálat során eltérő követelményeket támasztott-e az ajánlattevők ajánlatainak bírálatakor.

A dokumentációban foglalt előírások Döntőbizottság általi értelmezése szerint az ajánlat részeként ajánlattevőknek csatolni kellett a közbeszerzési dokumentumok között fellelhető ártáblázatot. Az ajánlattevőknek az ártáblázat valamennyi nyitott (sárgával jelölt) celláját ki kellett tölteni az ajánlatuknak megfelelően. Érvényes ajánlat nem volt úgy adható, hogy valamelyik cella üresen marad, kivéve akkor, ha ezt kiegészítő

tájékoztatás keretében az ajánlatkérő engedélyezte volna. Ilyen azonban nem volt az eljárás során.

A nyitott cellákba az ajánlattevők által biztosított kedvezménysszintet kellett beírni, vagyis, hogy a listaárhoz képest milyen kedvezményt tudnak biztosítani a médiumon történő megjelentetés során. A nyitott cellába történő kedvezménysszint 0-100 %-ig terjedhetett. A nullás érték az értékelés körében nem jelentett pontot ugyanis ebben az esetben az ajánlattevő kizárólag listaáron tudott megjelentetni sajtóterméket. Az ajánlatkérő előírta továbbá, hogy abban az esetben, ha az ártáblázatban megjelölt média megszűnt, vagy szünetelteti tevékenységét abban az esetben szintén nullás értéket kell beírni.

Ennek megfelelően az ártáblázat tekintetében nullás értéket akkor lehetett beírni, ha a hirdetés megjelenítésére a megjelölt médium vonatkozásában nem volt lehetőség, vagy akkor, ha ugyan hirdetésvásárlásra volt lehetőség, de az ajánlattevő nem tudott kedvezménysszintet biztosítani.

A Döntőbizottság álláspontja szerint a jogorvoslati kérelem szempontjából releváns ajánlattevői kiírások ekként értelmezendők.

E körben megjegyezte továbbá a Döntőbizottság, hogy az ajánlattevők maguk is ekként értelmezték a kiírást, hisz maga a kérelmező is szakmai ajánlata során több esetben nullás megajánlást tettek, melynek külön indokát is adta az ajánlat részeként benyújtott indokolásában.

A kérelmező a jogorvoslati kérelemének 1. és 2. kérelmi elemében – a két részre vonatkozóan külön-külön – azt kifogásolta, hogy az ajánlatkérő bírálata során a fent hivatkozott rendelkezést ajánlattevőnként eltérően értékelte. Tekintettel arra, hogy mindkét rész vonatkozásában a sérelmezett ajánlatkérői magatartás azonos kiírási feltételre vonatkozik azonos ténybeli és jogi indokolással, így a Döntőbizottság közös indokolással az 1. és 2. kérelmi elemet – annak alaptalanságára tekintettel – elutasította az alábbiak szerint.

A kérelmező jogorvoslati kérelmében kifejtett értelmezése szerint az ártábla nyitott sorába nullás megajánlást kizárólag akkor tehetett az ajánlattevő, ha azt az ajánlatkérő – kiegészítő tájékoztatás keretében – megengedte. A jogsértést abban látta, hogy ennek ellenére az

ajánlatkérő elfogadott olyan ajánlatot érvényesnek, melyben nullás megajánlás volt.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező jogorvoslati eljárás keretében előadott a dokumentáció I. Fejezet 5. pontjában körülírt előírás értelmezése ellentétes az ajánlatában megnyilvánuló értelmezésével. Bár az ártáblát üzleti titokká nyilvánította, ugyanakkor az ajánlata mellékleteként benyújtásra került egy táblázat, melyben részletezte, hogy az egyes tételek esetén miért adott nullás megajánlást. A kérelmező ajánlatát megvizsgálva megállapítható, hogy több esetben maga is adott nullás megajánlást, és differenciált is aközött, hogy az adott médiumon nem tud kedvezményt biztosítani, vagy az adott médiumon nem lehet hirdetést megjeleníteni. A jogorvoslati kérelem alapján a Döntőbizottság megvizsgálta az ajánlatkérő e körben elvégzett bírálati cselekményét, és megállapította, hogy azt megfelelően végezte el, az ajánlattevők ajánlata, különösen a kérelmezőé bírálata körében elfogadta a nullás ajánlatot egységesen. Ennek megfelelően az ajánlatkérő bírálata során a kérelemben foglalt jogsértéseket nem követte el. A kérelmező ezen kérelmi elemek vonatkozásában hivatkozott továbbá arra is, hogy az ajánlatkérő elfogadott olyan nullától eltérő megajánlást, ahol objektívan nem lehet ajánlatot tenni. A kérelmező által hivatkozott médiumok vonatkozásában az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-a szerint indokolást kért az ajánlattevőtől. Az N Kft. ajánlattevő az indokolásában megfelelően igazolta, hogy ezen médiumok vonatkozásában van lehetőség megjelenésre, s ennek megfelelően igazolta a 0-tól eltérő ajánlatadás teljesíthetőségét.

Fentiek alapján az első két kérelmi elem vonatkozásában tett ezen hivatkozása is alaptalan a kérelmezőnek.

Fentiek alapján a jogorvoslati kérelem első két elemét a Döntőbizottság a fent részletezett indokolással elutasította.

A Kbt. 72. § (7) bekezdése a teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalásra az aránytalanul alacsony árra vonatkozó eljárásrendet rendeli alkalmazni, ennek megfelelően az aránytalanul alacsony árra vonatkozó joggyakorlat alkalmazandó e körben is, mely tekintetében a Döntőbizottság előzetesen az alábbiakat rögzítette.

A törvény szabályozza az ajánlatkérő feladatát, mely szerint amennyiben az ajánlat a megkötni tervezett

szerződés tárgyára figyelemmel teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalást tartalmaz, akkor indokolást kell kérnie.

Az ajánlatkérő ezen feladata vonatkozásában nem fogadható el az általános jellegű, csak a törvény szövegére, illetve a jogszabályhelyre történő hivatkozás, követelmény, hogy az ajánlatkérő konkrétan nevesítse, hogy mely ajánlati elemeket kell az ajánlattevőnek megindokolni. Általános jellegű felhívás alapján az ajánlattevők nem kerülnek abba a helyzetbe, hogy megfelelő tartalommal el tudják készíteni indoklásukat az ajánlati árak alátámasztására. A jelen jogorvoslati eljárásban a Döntőbizottság megvizsgálta az ajánlatkérő indokoláskérését, s megállapította, hogy az megfelel a törvényi feltételeknek. Egyebekben annak jogsértő jellegére maga a kérelmező sem hivatkozott.

Amennyiben jogszerű indokoláskérés érkezik, az ajánlattevők köteletségévé, és felelőségévé válik, hogy az indokolást olyan mélységben és olyan tartalommal készítsék el, melyből az ajánlatkérő meg tudja állapítani, hogy az ajánlat elfogadható-e. E körben hivatkozott a Döntőbizottság arra is, hogy az ajánlatkérő nem veheti át az ajánlattevők szerepét, hisz az indokolás megfelelő elkészítésének feladata az ajánlattevők felelősége. Az indokolási kötelezettség elmulasztása, vagy nem kielégítő volta miatti jogkövetkezmény az érvénytelenség. A Legfelsőbb Bíróság ár indokolásra vonatkozó ámdé a teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalásra is értelmezendő jogalkalmazási mércét felállító Kfv.VI.37.118/2009/6. számú ítéletében rámutatott, hogy „az indokolásnak mindig objektív tényeken kell alapulnia, ha szükséges, igazolt számításokat kell tartalmaznia, bizonyítékokat kell megjelölnie, akár a beszerzési árak igazolásával.

Az ajánlatkérőnek az a kötelezettsége, hogy meggyőződjön arról, az adott ajánlati áron a szerződés teljesíthető, maga után vonja azt a következményt is, hogy az ajánlattevőnek olyan részletes indokolást kell előterjesznie, amely az adott, kirívóan alacsonynak tekintett ellenszolgáltatást megfelelően indokolja, alátámasztja, az azzal szemben támadt kétségeket eloszlatja, a teljesíthetőségeket igazolja.”

Azt is rögzíti az ítélet indokolása, hogy „az adott ajánlati elemekkel kapcsolatban felmerült kétségeket kell az adott indokolásban az ajánlattevőnek eloszlatnia, amelyhez, ha szükséges, olyan bizonyítékokkal kell

szolgáltatnia, amely az állításait alátámasztja. Ez nem jelenti az ajánlathoz képest a kiírás feltételrendszerét meghaladó dokumentáció csatolásának kötelezettségét, csupán a vállalás adott áron történő teljesíthetőségének objektív igazolását.”

Hangsúlyozta továbbá azt is a Döntőbizottság, hogy az indokolásban, annak objektivitását igazolandó, az indokolás megalapozottságának alátámasztásaként benyújtható bizonyítékok köre igen széles lehet. A Kbt. arra vonatkozóan kifejezetten nem tartalmaz rendelkezést, hogy mely bizonyítékokkal kell alátámasztania az ajánlattevőnek az indokolását, ugyanakkor azt előírja, hogy megfelelő mérlegelés alapján abban kell állást foglalnia a közölt információk alapján az ajánlatkérőnek, hogy az ajánlattevő által vállalt kötelezettségvállalás teljesíthető. Tekintettel arra, hogy az ajánlattevő célja a közbeszerzési eljárás megnyerése, ezért ilyen esetben elsősorban neki érdeke, hogy az ajánlatkérő részére olyan indokolást adjon a valós helyzetről, amely alapján az ajánlatkérő megnyugtató módon tud dönteni az indokolás elfogadásáról. Ha az indokolás nem tartalmaz kellő információt, racionális közgazdasági indokokat, nem ad meg minden adatot, tényt az ajánlatkérő döntéséhez, nem indokolja meg kellőképpen az ajánlata teljesíthetőségét, úgy magát fosztja meg annak lehetőségétől, hogy az ajánlatkérő az indokolást elfogadva ajánlatát érvényessé nyilvánítsa. Tehát az ajánlattevőnek olyan objektív alapú indokolást kell adnia, amely független, tárgyilagos választ tartalmaz, egyértelműen alátámasztja a tényleges helyzetet és nem hagy kétséget az ajánlatkérőben afelől, hogy a szerződés ténylegesen teljesíthető lesz.

A Döntőbizottság feladata az ajánlatkérői döntés jogszerűsége körében döntést hozni. A Döntőbizottság azonban nem veheti át az ajánlatkérő szerepét, bírálati értékelési cselekményt nem végezhet, hatásköre kizárólag arra terjed ki, hogy az ajánlatkérő sérelmezett magatartása jogszerűségét megítélje. Ebből kifolyólag azt kell megítélnie, hogy az ajánlatkérő a döntésének meghozatalakor fennálló tényismeret, illetve azokat megalapozó bizonyítékok alapján jogszerű döntést hozott-e. A Döntőbizottságnak „az ajánlatkérői döntés jogszerűségének felülvizsgálata során az ajánlatkérői döntés időpontjában ismert és rendelkezésre álló adatok alapján kell döntését meghoznia.” (Székesfehérvári KMB 13.K.27.354/2016/9. valamint ezt jóváhagyó Kúriai ítélet Kfv.II.37.789/2017/9.)

E tekintetben tehát alapos azon ajánlatkérői hivatkozás, mely arra irányult, hogy azon bizonyítékok figyelembevételére nincs mód, melyet a kérelmező kizárólag a jogorvoslati eljárásban nyújtott be, illetve amik az ajánlatkérői döntés meghozatalát követően keletkeztek. Ezek ugyanis az ajánlatkérői döntés jogsértését nem igazolhatják, hisz az abban foglaltakat az ajánlatkérő döntése meghozatalakor nyilvánvalóan nem tudta figyelembe venni.

A kérelmi elemek vizsgálatát megelőzően a Döntőbizottság hangsúlyozta továbbá, hogy az érvénytelenségi körbe bevont valamennyi médium esetén a kérelmező indokolása kizárólag a nyilatkozati elvre épült, az egyes médiák tekintetében vállalt kötelezettség tekintetében kizárólag arra hivatkozott, hogy a médiák működnek, ott hirdetés megjelenésére van lehetőség. Az indoklás körébe benyújtott „bizonyítékok” kizárólag a médiák internetes megjelenésére vonatkozó honlapok képernyőmentése volt.

A fentiek előrebocsátásával a jogorvoslati kérelem 3. eleme vonatkozásában abban kellett döntést hoznia a Döntőbizottságnak, hogy a közbeszerzés 1. része vonatkozásában jogszerűen nyilvánította-e az ajánlatkérő a kérelmező ajánlatát érvénytelennek, az erről szóló döntésben foglalt indokok megalapozzák-e az ajánlat Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenségét. A Döntőbizottság abban az esetben, ha a jogorvoslati kérelem valamely ajánlat érvénytelensége kifogásolása okán kerül benyújtásra, avagy egy ajánlat érvényességét kérdőjelezi meg, a Kbt. 69. §-a alapján - a jogorvoslati kérelem keretei között - az érvénytelenné nyilvánításhoz, illetve az érvényességhez vezető folyamatot vizsgálja. Ennek keretében a Döntőbizottság vizsgálja, hogy a közbeszerzési dokumentumok mit tartalmaztak, ebből következően az ajánlattevőknek milyen tartalmú ajánlatot kellett benyújtaniuk. A Döntőbizottság az ajánlatkérőnek a jogorvoslati kérelemben foglaltakkal összefüggésben a bíráló és az értékelés során kifejtett tevékenységét, magatartását és eljárási cselekményeit vizsgálja meg. A jogorvoslati kérelem tartalma alapján azt kell vizsgálnia, hogy az ajánlatkérő eleget tett-e annak a követelménynek, hogy az ajánlatokat a törvény előírásai alapján bírálta-e el, illetve azok értékelése és az ajánlatok érvényessége körében hozott döntése jogszerű volt-e.

A Döntőbizottság határozati indokolásában fent részletesen kifejtettek szerint az egyes médiumokra vonatkozóan az ártábla kitöltésével kellett szakmai ajánlatot adni az ajánlattevőknek. A kiírás feltételeinek megfelelően abban az esetben, ha valamely ajánlattevő nullától eltérő %-os értéket írt be, az azt jelentette, s erre állt be az ajánlati kötöttsége, hogy az ajánlatkérői megrendelés esetén az adott médiumon történő hirdetésvásárláskor a listaár helyett legalább a megajánlott kedvezményt tudja biztosítani. Nagyobb kedvezmény szint biztosítása megengedett a szerződés rendelkezéseinek megfelelően.

A kérelmező a közbeszerzés 1. része vonatkozásában a V N TV vonatkozásában kedvezmény szint megadását vállalta. Az ajánlatkérő ezen szakmai ajánlati elem vonatkozásában azért kért indokolást, mert a rendelkezésére álló információk alapján a média hirdetési tevékenységgel nem foglalkozik. A Kbt. 72. §-a szerinti indoklás körében hangsúlyozandó, hogy objektív módon abból ki kell derülnie ajánlatkérő számára, hogy a kérelmezői ajánlat megalapozott, a tekintetben teljesíthető az adott szerződés. Jelen esetben két dolgot kellett volna objektív módon igazolnia a kérelmezőnek. Egyrészt, hogy lehetséges-e hirdetést megjeleníteni az adott médiumban, másrészt pedig, hogy megjelenés esetén az adott kedvezmény szintet tudja biztosítani. A kérelmező kizárólag a honlapon található információkra alapozta az indokolást, valamint együttműködés kialakításának lehetőségére hivatkozott a csatorna egyéb platformjain. Ezen indoklás nyilvánvalóan nem elégíti ki a Kbt. 72. §-ban meghatározott objektív indoklási kötelezettséget, s ez alapján az sem dönthető el kétséget kizáróan, hogy lehet-e hirdetni az adott csatornán. Az indoklás mellé nem került semmiféle okirati bizonyíték csatolásra (pl. médium ajánlatát tartalmazó levelezés, vagy nyilatkozat stb.), mely igazolná a hirdetés lehetőségét, valamint a vállalt kedvezmény objektivitását. Ezen indoklással szemben ugyanakkor az ajánlatkérő rendelkezésére állt egy nyilatkozat, mely igazolta, hogy hirdetésre nincs lehetőség. Fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező objektív indoklási kötelezettségének nem tett eleget, az általános jellegű indokolása körében hivatkozottak - figyelemmel az indokláskérést -, nem alapozták meg, hogy további indoklást kellett volna kérnie az ajánlatkérőnek, így az érvénytelenség megállapítása jogszerű volt. A

jogorvoslati eljárás keretében csatolt 2019. május 29. – 30. napján lefolytatott levelezés egyrészt figyelembe nem vehető, ugyanakkor az abban foglaltak is arról tanúskodnak, hogy 2019. május 29. napján a TV nem értékesít hirdetési felületet. Annak nincs jelentősége az ajánlattétel időpontban beálló ajánlati kötöttség szempontjából, hogy a jövőben elképzelhető, hogy foglalkozik a csatorna majd hirdetéssel feltehetőleg. Ezen felül azt sem igazolja ezen levelezés, hogy a megajánlott kedvezmény szintet valóban tudja biztosítani a kérelmező.

Fentiek alapján a Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem 3. elemét elutasította annak alaptalansága okán.

A jogorvoslati kérelem 4. eleme vonatkozásában abban kellett döntést hozni a Döntőbizottságnak, hogy a közbeszerzés 2. része vonatkozásában jogszerűen nyilvánította-e az ajánlatkérő a kérelmező ajánlatát érvénytelennek, az erről szóló döntésben foglalt indokok megalapozzák-e az ajánlat 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenségét.

A jogorvoslati kérelem 3. eleménél kifejtettek ismétlése nélkül, a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő jogszerű döntést hozott akkor, mikor a kérelmező ajánlatának érvénytelenségéről döntött. A kérelmező indokolása nem adott arra vonatkozóan információt az ajánlatkérő számára, hogy a vállalt kötelezettségét a kérelmező teljesíteni tudja. Csakúgy, mint a közbeszerzés 1. részében adott indokolásában, a kérelmező semmiféle objektív igazolható ténnyel nem igazolta megajánlását. Az ajánlatkérő rendelkezésére álló információk alapján helytállóan állapította meg az ajánlat e körbeni érvénytelenségét. A b.com média oldal kapcsán tett kérelmezői indokolás maga sem állítja azt, hogy lehet hirdetéseket vásárolni, hanem csak arra hivatkozik, hogy a kérelmező tartja fenn a lehetőséget az esetleges megjelentetésre. Arra az indokolás azonban semmiféle információt, bizonyítékot nem tartalmaz, hogy ezt milyen módon kívánja, továbbá arra sincs még csak utalás sem, hogy valóban rendelkezik a megajánlott kedvezmény biztosításához szükséges megállapodással. A bi.com, valamint a cs.hu oldalak kapcsán az indokolás nem igazolja, hogy a vállalt kedvezmény szint teljesíthető. A jogorvoslati eljárás keretében hivatkozott további érvek sem alapozzák meg az indokolás elfogadhatóságát, hisz azok figyelembe nem vehetők, valamint továbbra is az általánosság szintjén mozognak,

azok objektíve nem igazolják, hogy a vállalás teljesíthető. A p.hu oldal kapcsán adott indokolás tekintetében az indokolás szintén az általánosság szintjén mozog, s bár a kérelmező csatolt egy weboldallról készített képernyőfotót az indokolása mellé, ez az ajánlati vállalása körében nem minősül objektív igazolásnak.

Fentiek alapján az alaptalan jogorvoslati kérelem 4. elemét is elutasította a Döntőbizottság.

Összeállította:

Dr. Horváth Éva

közbeszerzési biztos

Közbeszerzési Döntőbizottság

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Az ajánlati kötöttség jogi problémái az ajánlatok bírálatakor¹

1. Az ajánlati kötöttség fogalma és jelentősége

Az ajánlati kötöttség a polgári jog kötelmi jogi részének egyik különösen fontos jogintézménye. A kötelek egyik lehetséges – és jellemző – forrása a *szerveződés*, amely nem más a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) szerint, mint „[a] felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére.”² A törvényi definíció mellett érdemes egy jogtudományi meghatározást is megemlíteni: *Eörsi Gyula* megfogalmazása szerint a szerveződés két vagy több személy joghatást kiváltó, egybehangzó akaratnyilatkozata.³

A szerveződések létrejöttének alapját az *ajánlatok* képezik. Egy jogalany egy másikhoz szerveződés létrehozására irányuló jognyilatkozatot intézhet: ebben kifejezésre juttatja azt, hogy kívánja a szerveződés létrejöttét, továbbá azt, hogy a címzettel tervezi a jogviszony létesítését, végül azt is, hogy milyen (lényeges) feltételek (például ár) mellett. Ha az ajánlatról a címzett tudomást szerez, akkor lehetősége nyílik azt elfogadni, visszautasítani, de dönthet úgy is, hogy változtatásokkal hajlandó csak azt elfogadni (viszont ez már egy új ajánlatnak minősül, és az eredeti ajánlatot tevő mérlegelheti az említetteket). De természetesen az is lehetséges, hogy egyáltalán nem is válaszol az ajánlatra.

A gazdasági életben az ajánlatot általában *felhívásra* szokták tenni: az ajánlatot kérő felkéri a másik felet (vagy jelzi neki), hogy egy szerveződésre nézve tegyen számára ajánlatot. Ha több gazdasági szereplőtől kérnek ajánlatot, akkor arra nézve alkalmazandóak a Ptk.-ban a *versenyztetési eljárásra* vonatkozó szabályok. „A versenyztetési eljárásban a felhívást tevőt – főszabályként – a legkedvezőbb ajánlatot benyújtóval szemben szerveződéskötési kötelezettség terheli. Kivétel ez alól, ha a felhívást tevő már előre a felhívásban kikötötte a szerveződés megkötése megtagadásának vagy a felhívásban megjelölt határidőig a felhívás visszavonásának jogát.”⁴ (Éppen ezért rendkívül lényeges, hogy az ajánlatot kérő a felhívását megfelelő módon készítse el, a visszalépés lehetőségét számára kedvező módon szabályozza.)

Fontos, hogy a szerveződéskötési szándék komolysága jogszabályi vagy jognyilatkozati úton biztosított legyen. Ez azt jelenti, hogy „Az ajánlattevő az ajánlat megtevése után egy bizonyos ideig általában állni köteles ajánlatát. Egyoldalúan nem léphet vissza, és az elfogadó nyilatkozatra nem válaszolhatja azt, hogy időközben meg gondolta magát és eredeti ajánlatától már elállt (*ajánlati kötöttség*).”⁵ Az ajánlati kötöttség egy *függő helyzet*: az ajánlatot tevő várokozó pozícióba kerül, mivel várja a címzett választát. Elfogadó nyilatkozat⁶ hiányában „az ajánlat tételével kialakult függő helyzet

¹ A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 2019. június 12. napján „Az ajánlatok bírálatának jogi kérdései az uniós joggyakorlat tükrében” címmel megrendezett konferencián „A bírálat és az eljárási cselekmények törvényi keretei – az ajánlati kötöttség jogi problémái” címmel megtartott előadás szerkesztett változata.

² Ptk. 6:58. §.

³ Eörsi Gyula: *Kötelmi jog, Általános rész* (Nemzeti Tankönyvkiadó, 2003), 24. o.

⁴ BH2019. 134.

⁵ Eörsi Gyula – Világhy Miklós: *Magyar polgári jog, 1.* (Budapest, Tankönyvkiadó, 1962), 377. o.

⁶ Az elfogadás akár ráutaló magatartás útján is megvalósulhat, ld. a Legfelsőbb Bíróság Pfv.IX.21.351/2007/5. számú ítéletét: „Mindezek alapján azt kell megállapítani, hogy a kezesi ajánlat elfogadása ráutaló magatartással megtörtént, ezt a felperes maga is tényként kezelte, ezért tekintette magát az alperessel kötelemben állónak és csak utóbb – a tartozás kifizetése után – jutott arra az álláspontra, hogy az alperesnek szerveződési kötelezettség nélkül, tartozatlanul fizetett.” A közbeszerzési eljárásokban ilyen ráutaló magatartás nem lenne értelmezhető, hiszen az eredmény közzlésére – amely eredményes eljárás esetében voltaképpen a nyertes ajánlat elfogadását jelenti szerveződés létrejötte nélkül – kógens szabályok vonatkoznak.

az ajánlati kötöttség leteltével” megszűnik.⁷ Ha a címzett az ajánlatot tevő által meghatározott időtartam leteltét követően teszi meg az elfogadó jognyilatkozatot, akkor annak nem lehet szerződést keletkeztető hatása (az ajánlati kötöttség meghosszabbításának hiányában).⁸

Az ajánlati kötöttség beálltát, időtartamát, korlátozását (vagy éppen a kizárás lehetőségét) a polgári jogi szabályok szabályozzák, és mivel a közbeszerzési eljárások célja is szerződések létrehozása, ezért szükséges az, hogy a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) is a szabályozásának⁹ részévé tegye. A Kbt. meglehetősen szűkszavú ezen a téren (is), mindössze néhány aspektusból említi, így például a beálltát, az időtartamát (annak kiterjesztését), illetve a biztosítását (ajánlati biztosíték) szabályozza. Ebből adódóan annak feltárása, hogy e jogintézmény mennyire fontos mind a bírálat, mind pedig a szerződés megkötése szempontjából, a joggyakorlatra hárul.

A polgári jogi és a közbeszerzési jogi megközelítés összehasonlítható, és ennek eredménye az alábbi táblázatban összegezhető:

	Polgári jog	Közbeszerzési jog
Funkció	Az ajánlattételi szándék komolyságának biztosítása.	Elsősorban a verseny tisztaságának megóvása, a törvény megkerülésének meggátolása.
Időtartam	Szabadon határozható meg a Ptk. keretei között (ki is zárható).	Elsősorban az ajánlatkérő határozza meg egyoldalúan a felhívásban, a Kbt. keretei között, kiterjeszthető az időtartama (szintén a Kbt. keretei között), ezen túlmenően egyes esetekben a törvény erejénél fogva meghosszabbodik.
Kötelező erő	Az ajánlat elfogadásával a szerződés létrejön.	A visszalépés lehetősége erőteljesen korlátozott.
Elfogadás	Szabadon mérlegelhető a címzett által (elutasít, elfogad vagy új ajánlatot tesz), kötöttség csak az „ajánlatot tevő” részéről áll fenn (kivéve, ha jogszabály kötelezővé teszi a szerződéskötést).	Ha az ajánlattevő tette a legkedvezőbb érvényes ajánlatot vagy csak egy ajánlat érkezett, és az érvényes, kötelező azt elfogadni az ajánlatkérőnek (kivéve, ha a rendelkezésre álló fedezetre tekintettel az ajánlat nem megfelelő vagy nem áll fenn egyéb, a Kbt. által kifejezetten meghatározott eredménytelenségi eset).
Hatás	A szerződés létrejöttét determinálja alapvetően, a teljesítést nem feltétlenül, hiszen a felek a szerződést korlátok nélkül módosíthatják.	A szerződés teljesítését is determinálja, nemcsak a megkötését, hiszen a szerződés módosításának lehetősége korlátozott.

⁷ A Kúria Pfv.VI.21.435/2017/8. számú ítélete, indokolás [14].

⁸ A Kúria Pfv.V.21.594/2016/6. számú ítélete, indokolás [24].

⁹ Az ajánlati kötöttség időtartamát a vállalkozással és a szállítási szerződéssel kapcsolatos versenytárgyalásról szóló 14/1982. (IV. 22.) MT rendelet 7. § (4) bekezdése is szabályozta, a versenytárgyalásról szóló 1987. évi 19. törvényerejű rendelet pedig kifejezetten tartalmazta azt a korlátot, amely szerint a „kiíró” hozzájárulásával sem voltak módosíthatóak az ajánlatok.

2. Az ajánlat és az ajánlati kötöttség kapcsolata

Az ajánlati kötöttség jogintézményének lényegére és az alapelvekkel fennálló összefüggéseire a KDB a következőképpen mutatott rá: „A közbeszerzési eljárások vonatkozásában, így különösen a nyílt eljárásban (...) az ajánlattételi határidő lejártát követően az ajánlatok az ajánlatkérő hozzájárulásával sem módosíthatóak. (...) különös jogi érdek fűződik ahhoz, hogy a nyílt és átlátható verseny körülményei között történt versenyztetést követően a szerződés a nyertes ajánlat tartalmának, illetve ennek alapját képező ajánlati felhívás és dokumentáció előírásainak megfelelő tartalommal kerüljön megkötésre. Ennek a szabálynak a figyelmen kívül hagyása a közbeszerzési eljárásnak a verseny átláthatóságára, a verseny tisztaságára és nyilvánosságára vonatkozó alapvető követelményeinek a sérelmét jelentené.”¹⁰ Másképpen fogalmazva: „Az ajánlati kötöttség két irányú, az ajánlatkérő ezt követően kötve van saját előírásaihoz, a felhívásban, a dokumentációban és a kiegészítő tájékoztatásban meg tett rendelkezéseikhez, a benyújtott ajánlatokat azok alapján kell elbírálni. Az ajánlattevők kötve vannak azt követően a meg tett ajánlatukhoz, vállalásaikhoz.”¹¹

Az ajánlati kötöttség egyik immanens alkotóeleme maga az *ajánlat*, azaz meg kell vizsgálni, hogy mi képezi a részét, mi az egyáltalán, amelyre nézve az ajánlati kötöttség beáll(hat). Az ajánlat fogalmára nézve egyrészt kiindulópontot jelenthet a szakirodalom, másrészt pedig a joggyakorlat. Az ajánlat „[...] egy egységes egész, a Kbt. az ajánlat alatt a tartalomjegyzéktől a felolvasólapon át mindazoknak a dokumentumoknak az összességét érti, amelyet az ajánlatkérő az ajánlattevőktől csatolni meg kíván.”¹² Az ajánlat fogalmához kapcsolódóan szakirodalmi meghatározás is idézhető: az ajánlat „Nem más, mint az ajánlatkérő által közzétett ajánlati felhívásnak a »tükörképe«, azaz tartalmában azon kérdések hiteles és szakmailag precíz megválaszolása, amelyekre az ajánlatkérő választ vár. Amennyire bonyolult, a részleteket illetően néha kazuisztikus

az ajánlatkérői felhívás szabályozása, épp annyira részletekbe menő az ajánlattevői válasz körülbástyázása is.”¹³

Az ajánlati kötöttség az ajánlatra áll be, azonban ez a kérdés sem egyértelmű a közbeszerzések területén. Ebből következően az is felmerülhet, hogy egyes, az ajánlattevők által benyújtott dokumentumok nem is tekinthetők ajánlati kötöttséggel terhelt tartalomnak. Kiindulópont lehet az a megállapítás, amely szerint „Az ajánlati kötöttség azon dokumentumokra, igazolásokra, nyilatkozatokra áll be, amelyet ajánlatkérő a felhívásban, a dokumentációban, vagy a tárgyalások befejeztével előírt vagy meghatározott, vagy amit a jogszabályok előírása szerint az ajánlatban csatolni kell. A Döntőbizottság álláspontja szerint azon dokumentumok vonatkozásában nem áll be az ajánlati kötöttség, amit ajánlatkérő az ajánlat tartalma (így a szakmai ajánlat) körében nem határozott meg.”¹⁴ Ebből adódóan akár még egy alvállalkozókra vonatkozó nyilatkozat tartalma is az ajánlati kötöttség körébe sorolható. Így ha például a gazdasági szereplő úgy nyilatkozott, hogy nem kíván alvállalkozót igénybe venni, akkor az ajánlati kötöttsége e tekintetben a szerződéskötésig beáll. (Ha nem merül fel arra nézve adat, hogy a csatolt nemleges nyilatkozattól eltérően kötötték meg a felek az eljárás eredményeként a szerződést, akkor nem sérült az ajánlati kötöttség sem, és így jogsértés sem állapítható meg).¹⁵ Viszont ha az ajánlatkérő nem írta elő egy adott dokumentum csatolását a tartalmi ajánlat részeként, és az ajánlattevő például egy arra vonatkozó indoklás keretében benyújt egy ilyen iratot (például teljesítési, pénzügyi ütemtervet a kivitelezés megvalósíthatóságának alátámasztására), akkor az ajánlat nem nyilvánítható érvénytelenné azon az alapon, hogy az ajánlat módosítását valósította meg, ugyanis „Az ajánlat módosítása a fentiekben már hivatkozottak szerint csak akkor lenne megállapítható, ha ajánlatkérő a műszaki ütemterv becsatolását kérte volna a szakmai ajánlat körében és adott esetben azt

¹⁰ D.712/6/2006. sz. határozat.

¹¹ D.338/14/2011. sz. határozat.

¹² A Fővárosi Bíróság 3.Kf.27.525/2011/4. számú ítélete. Az ajánlat egységességéről ld. még a D.214/13/2008. sz. határozatot.

¹³ Monory Bulcs: Közérthető közbeszerzés uniós normák szerint (Hírtőzsde Holding Rt., Budapest, 2004).

¹⁴ D.470/21/2012. sz. határozat.

¹⁵ Ld. a D.171/16/2017. sz. határozatot.

módosította volna az indokolásban csatolt ütemtervvel a [nyertes ajánlattevő].”¹⁶

Alapvető kötelezettsége az ajánlatkérőnek, hogy a közbeszerzési eljárás feltételeit (az ajánlattal szemben támasztott követelményeket) egyértelműen határozza meg, az általa megfogalmazott előírások hiánytalanok, ellentmondásmentesek, minden gazdasági szereplő számára egyformán értelmezhetőek, az alkalmazott fogalmak pedig kellőképpen definiáltak legyenek. Ha tényleges feladatok (mennyiségek) nem konkretizáltak az ajánlatkérő részéről, akkor voltaképpen nincs mire beállnia az ajánlati kötöttségnek. A KDB egy ilyen esetben akként foglalt állást, hogy „Az ajánlatkérő által választott nyílt eljárás ugyanis egyneműsíti a beszerzési igény fenti módon történő meghatározását az ajánlatkérőnek a Kbt. 81. § (11) bekezdése szerinti kötöttségére tekintettel.” A KDB megállapította a jogsértést, mivel az ajánlatkérői feltételrendszerből következően a közbeszerzési szerződés teljesítése során került volna csak sor az ajánlatkérő beszerzési igényének, a beszerzés konkrét tárgyának és mennyiségének a meghatározására. A szerződés arra is lehetőséget biztosított az ajánlatkérőnek, hogy „visszavonja az adott feladatra vonatkozó megrendelését és ekkor a vállalkozó a költségek és díjak arányos megtérítésére tarthat igényt, azaz az ajánlati kötöttségre vonatkozó szabályok e vonatkozásában sem érvényesülnek a vállalkozási keretszerződés ezen rendelkezése szerint.”¹⁷ A döntést felülvizsgáló bírósági ítélet is megállapította, hogy ha a nyertes ajánlattevő újabb ajánlat (áránlat) megtételére is fel volt jogosítva, akkor az ajánlati kötöttség nem valósul meg, még akkor sem, ha elemeiben a dokumentáció szerinti költségajánlatot kell alkalmaznia.¹⁸

Nemcsak az ajánlatkérőt terheli a pontos feltételek (mennyiségek stb.) meghatározásának kötelezettsége, hanem az ajánlattevőt is, azaz, az ajánlattevő sem jogosult bizonytalan kalkulációkat az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani. Egy esetben jogszerűen nyilván-

nította az ajánlatkérő az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolás el nem fogadhatósága okán az ajánlatot érvénytelenné, mert az ajánlattevő nem vette figyelembe az általa teljesítendő ellenőrzés tekintetében a műszaki leírásban meghatározott mennyiséget. A KDB ennek megfelelően megállapította, hogy „Nem fogadható el az a kérelmezői álláspont, hogy a szerződéskötést követően ellenőrzi a kérelmező a helyszínt és ennek megfelelően látja el a szükséges és indokolt ellenőrzéseket. A vállalást az ajánlattételi határidőig kellett megtenni, a megajánlott mennyiség megalapozottságát az indokolásban kellett alátámasztani. Az ajánlatkérő kötelezettsége az egyértelműen meghatározott vállalás vizsgálata, az nem lehet jövőbeli, feltételes vagy változó mértékű. [...]. A megajánlott vállalások megalapozottságának kiemelt jelentősége van, mivel az ajánlatkérő a szerződés teljesítése során azt kérheti számon, ami az ajánlatban szerepel, amit a konkrét esetben az áringdolás vizsgálata során az ajánlattevők részletesen ismertettek. Az ajánlatkérő a teljes beszerzési igényét meghatározta, a vállalásokat is teljeskörűen kellett megtenni.”¹⁹

Az ajánlatkérőnek tehát pontos mennyiségeket, egyértelmű követelményeket, előírásokat kell megfogalmaznia, a beszerzési igényét megfelelő módon kell definiálnia. Az ajánlattevőknek pedig az a kötelezettségük, hogy az ajánlatuk azt lefedje, az ajánlatukban a teljes körű teljesítéshez szükséges értékeket kell rögzíteniük, azt nem halaszthatják későbbi időpontra (akár a bírálat, akár már a szerződés teljesítésének időszakára), az ajánlati kötöttséggel terhelt *vállalás* megtétele az érvényes ajánlattétel egyik feltétele. (Az is fontos, hogy nemcsak az eredményezhet érvénytelenséget, ha az ajánlat nem fedi le a teljes ajánlatkérői beszerzési igényt, hanem az is, ha az ajánlattevő többre tesz ajánlatot, hiszen „Töretlen az elmúlt 20 évben azon jogszabályi előírás, hogy az ún. többlet megajánlást tartalmazó ajánlat érvénytelen.”)²⁰

¹⁶ D.470/21/2012. sz. határozatot.

¹⁷ D.922/17/2016. sz. határozatot.

¹⁸ A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.009/2016/17. számú ítélete (közzétéve a Közbeszerzési Értesítőben KÉ-3565/2017. sz. alatt).

¹⁹ D.292/12/2017. sz. határozat.

²⁰ Ld. a D.948/6/2015. sz. határozatot: „Az ajánlatkérő rákérdezett, hogy vitatott tételeket miképpen kezelje, az ajánlattevő a nyilatkozatával közölte, hogy a játszóeszközökre is tett ajánlatot. Az ajánlatkérőnek ezután egyetlen jogszerű lehetősége volt, az ajánlatot a Kbt. 74. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné kellett nyilvánítania.”

3. Az ajánlati kötöttségből fakadó korlátok

Az ajánlati kötöttségre vonatkozó joggyakorlat elemzése alapján meghatározható, hogy e jogintézményből milyen további – az ajánlatkérő, illetve az ajánlattevő mozgásterét behatároló – korlátok fakadnak. A következő bekezdésekben e korlátok, kötelezettségek kerülnek áttekintésre.

3. 1. Az ajánlati kötöttség és a bírálat

Az első terület, jogi problémakör, az a *bírálat során érvényesülő korlát*, nevezetesen az a korábban említett szabály, amely szerint egyrészt az ajánlatkérő kötve van a saját, előírt feltételeihez, másrészt pedig az ajánlattevő kötve van a vállalásaihoz.²¹

Egyrészt az ajánlatkérő jogosult a Kbt. 66. § (2) bekezdése alapján az ajánlat tartalmi és formai követelményeit – azaz az érvényes ajánlattétel feltételeit – meghatározni, ezektől nem térhet el utóbb. Az ajánlati kötöttségre tekintettel az ajánlatkérőnek különös gondot kell fordítania a közbeszerzési eljárás előkészítésére, hiszen ha bármilyen célszerűtlen, szükségtelen vagy éppen lehetetlen feltételt, követelményt írt elő, azt következetesen, minden ajánlattevő vonatkozásában azonos módon számon kell kérnie, hiszen valamennyi ajánlatkérői előírás teljesítése az érvényes ajánlattétel feltétele. („A Kbt. kogenciájából következően az ajánlattevőknek valamennyi kinyilvánított ajánlatkérői elvárást teljesíteniük kell ahhoz, hogy az ajánlatuk érvényesnek minősüljön [...] Sem az ajánlatkérőnek, sem az ajánlattevőnek nincs lehetősége az írott jogi normától, a közölt elvárásoktól való eltérésre.”)²² Ebből következően két irányból, azaz az ajánlatkérő és az ajánlattevő szempontjából kell a kérdést vizsgálni.

Elsőként az ajánlatkérő oldalának főbb kérdései tekinthetők át. Számos esetben az ajánlatkérő csak a bírálat során szembesül azzal, hogy az adott előírást nem vagy nem úgy kellett volna megfogalmaznia, ahogyan azt tette, például hibásan rögzített egy termékazonosítószámot, egy értékelési módszert, egy műszaki paraméter teljesíthetetlen vagy indokolatlan. Ilyen esetben merülhet fel az, hogy az ajánlatkérő a hibás feltételeit vagy az alapjaiban hibás eljárását úgy korrigálja, hogy a

KDB-hez fordul, azaz jogorvoslati kérelmet nyújt be a saját eljárásával szemben annak érdekében, hogy a KDB a döntésmegsemmisítési (kasszációs) jogkörét gyakorolva, a kifogásolható elemek vagy a felhívás és az azt követően hozott valamennyi döntés megsemmisítésével és ezáltal az eljárás eredménytelenné nyilvánításával lehetőséget teremtsen a törvényesség helyreállítására. Éppen ezért rögzíti a Kbt. 148. § (5) bekezdésében, hogy az ajánlatkérő a saját jogsértésével szemben az ajánlatokról készített írásbeli összegezés megküldéséig jogosult kérelmet előterjeszteni. Megjegyzendő, hogy a tárgyalásos eljárásokban, illetve amely eljárásfajtákban az ajánlatkérő és az ajánlattevők együtt alakítják ki a végleges feltételrendszert, a hibás előírások, feltételek könnyebben korrigálhatóak (de ezekben az esetekben is vannak olyan kógens korlátok, amelyeket nem lehet áttörni). A nyílt eljárásban, ha nem kerül sor a hibás, nem egyértelmű vagy éppen jogellenes feltételre rámutató kiegészítő tájékoztatás kérésére, előzetes vitarendezési vagy jogorvoslati kérelem benyújtására az ajánlattevők részéről még az ajánlati kötöttség beálltát megelőzően, akkor az ajánlatkérő nehéz helyzetbe kerülhet a nem megfelelő előírásai miatt az eljárás későbbi fázisában.

Másfelől az ajánlattevő is kötve van az általa tett vállalásokhoz, az ajánlatban rögzítettekhez. Ha az ajánlattevő jogszabályba ütköző módon megsérti az ajánlati kötöttséget, akkor ajánlata érvénytelennek nyilvánítandó: „A Döntőbizottság álláspontja szerint nem minősíthető érvényesnek az az ajánlat, amelyet az ajánlati kötöttség beálltát követően módosítottak, és nem értékelhető a megadott bírálati szempontok szerint olyan ajánlati vállalás, amelyet az ajánlati kötöttség megsértésével tettek.”²³

Az ajánlattevő esetében a Kbt. lehetőséget kínál a már beállt ajánlati kötöttség áttörésére akkor, ha az ajánlat érvényessé tétele érdekében valamilyen eljárási cselekmény gyakorlása szükséges (így például hiánypótlás keretében módosítani vagy pótolni kell valamely tartalmi elemet). Vannak azonban olyan ajánlati elemek, amelyek a hiánypótlás köréből kizártak [lásd a Kbt. 71. § (8) bekezdését a hiánypótlás, illetve a felvilágosítás

²¹ Ld. a D.338/14/2011. sz. határozatot.

²² D.313/17/2011. sz. határozat.

²³ D.489/35/2012. sz. határozat.

jogintézményének határaitól], így azok esetében nincs mód az ajánlati kötöttség áttörésére, a hibás ajánlati elem korrigálására, a hiányzó elem pótlására, a nem egyértelmű megajánlás pontosítására. A hiánypótlás esetében kettős kötelezettség keletkezik: az ajánlattevő a törvényi kereteket meghaladó mértékben nem módosíthatja az ajánlatát, az ajánlatkérőnek pedig a hiánypótlási felhívás alapján megtett hiánypótlást elbírálva állást kell foglalnia abban a kérdésben, hogy az ajánlattevő hiánypótlása az ajánlati kötöttség megsértésével jár-e vagy sem.²⁴ Figyelemmel e kérdés jelentőségére, a későbbiekben külön fejezetben kerülnek tárgyalásra a vonatkozó problémák.

3. 2. A szerződéskötési kötelezettség

Az ajánlati kötöttségből *szerződéskötési kötelezettség* is keletkezik. Ez azt jelenti, hogy a feleknek – hacsak nem áll fenn a Kbt. 131. § (9) bekezdése szerinti kivételes, a szerződéskötés megtagadására feljogosító helyzet – meg kell kötniük a szerződést az eredményes eljárás eredményeként, azaz a visszalépés lehetősége erőteljesen korlátozott, a szerződés megkötését megtagadó félnek – akár az ajánlatkérőnek, akár a nyertes ajánlattevőnek – tudnia kell igazolni, hogy az említett jogszabályi rendelkezésben meghatározott feltételek teljes körűen fennállnak. Ennek sikertelensége esetén jogszerűtlen lesz a visszalépés, amelynek közbeszerzési jogi következményei jogorvoslati eljárás eredményeként levonhatóak, ha ugyanis a másik fél úgy ítéli meg, hogy jogellenesen történt a szerződés megkötésének megtagadása, akkor a KDB-hez fordulhat, amely megvizsgálja, hogy jogszerű volt-e ez a döntés vagy sem. Fontos, hogy a KDB nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a szerződést létrehozza a felek között.²⁵ A jogorvoslati eljárás azonban szükséges előfeltétele lehet az esetleges további polgári jogi igények érvényesítésének a Kbt. 177. § (1) bekezdésében foglalt szabály értelmében. (Megjegyzendő, hogy az Európai Unió Bíróságának C-300/17. számú, előzetes döntéshozatali eljárás eredményeként meghozott ítélete alapján a Kúria szerint e

korlátozás – ilyen jogszabályi előfeltétel előírása – nem sérti az uniós jogot.)²⁶ Általában az ajánlatkérők szokták a Kbt. 131. § (9) bekezdését alkalmazni (és ebből szoktak közbeszerzési jogviták eredni), azonban arra is van példa, hogy nem az ajánlatkérő, hanem a nyertes ajánlattevő lép vissza; ha nem tudja igazolni e visszalépés jogszerűségét, akkor azt a KDB súlyos jogsértésnek tekinti, és ennek megfelelően bírsággal szankcionálja.²⁷

3. 3. A szerződés tartalmának meghatározottsága

Az ajánlati kötöttségből nemcsak az következik, hogy a szerződést meg kell kötni, hanem az is, hogy ezt az ajánlatkérői előírásoknak és az ajánlattevői vállalásoknak, a *végleges feltételeknek* megfelelően kell megtenni. Így például nem lehet a felhívást kiegészítő közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott szerződéstervezetet átdolgozni, különösen úgy nem, hogy az még más jogszabályt sért. Egy esetben például az ajánlatkérő a szerződéstervezetben a szerződéses érték 10%-ának megfelelő mértékű tartalékkeretet kötött ki, viszont a szerződést már úgy kötötték meg a felek, hogy min. 10% és max. 60%-os mérték került rögzítésre. A KDB megállapította a Kbt. vonatkozó rendelkezéseinek megsértését.²⁸

3. 4. A szerződés teljesítése – a módosítás korlátozása

A megkötött szerződést az eredeti vállalásoknak megfelelően kell *teljesíteni*. Mivel a szerződés módosítását a Kbt. korlátozza különböző feltételeket támasztó csoportok definiálásával, ezért az ajánlatkérői előírások és az ajánlattevői vállalások nemcsak a szerződés tartalmát, hanem annak teljesítését is alapjaiban határozzák meg. A KDB egyik döntésében rámutatott, hogy „a Kbt. ezen szabályozásának az az indoka, hogy a közbeszerzési eljárásokban benyújtott ajánlatokra beáll az ajánlati kötöttség, mely nyílt eljárásban [...] az ajánlat-tételi határidő időpontjában következik be.”²⁹ Nem véletlen, hogy a jogalkotó nagy hangsúlyt fektetett a hatályos Kbt.-ben a közbeszerzési eljárások megfelelő előkészítésére: az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési

²⁴ Ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.30.373/2015/7. sz. ítéletét.

²⁵ Ld. a D.172/9/2006. vagy a D.338/9/2012. sz. határozatokat.

²⁶ BH2019.139.

²⁷ Ld. a D.46/8/2019. sz. határozat. A határozatot keresettel támadták.

²⁸ Ld. a D.416/11/2016. sz. határozatot.

²⁹ D.114/44/2007. sz. határozat.

eljárás előkészítése során törekednie kell – egyebek mellett – a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére.³⁰

4. A hiánypótlás (a felvilágosítás) és az ajánlati kötöttség kapcsolata

A közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérő által előírt követelményeket az érvényes ajánlattétel érdekében teljesíteni kell. Az ajánlat összeállításakor azonban felmerülhetnek hibák, hiányosságok, illetve ellentmondó tartalmak keletkezhetnek, amelyek esetében a hiánypótlásra (a felvilágosításra) vonatkozó szabályok alkalmazhatóságát kell megvizsgálni. A joggyakorlat megközelítése szerint „A hiánypótlás rendeltetése, hogy az ajánlatokban előforduló kisebb hibák és hiányosságok ne okozzanak érvénytelenséget, ne vezessenek a verseny csökkenéséhez, a befektetett erőforrások elvesztegetéséhez. Ezen jogszabályi célra figyelemmel a »hiánypótlás« kifejezés tágran értelmezendő, iratok pótlását és azok hibáinak javítását is jelentheti.”³¹

A hiánypótlás jogintézményét az ajánlati kötöttség szempontjából is szükséges vizsgálni. Az alapvető kiindulópont egyrészt az, hogy „az ajánlati kötöttséget ne sértse a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása. Ez utóbbi alól azonban kivételt jelent, hogy a szakmai ajánlatban is javítható olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét, az ajánlattevők közötti verseny kimenetelét és az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.”³² Fontos, hogy a jogalkotó nem határozta meg, hogy mit jelent az, hogy „nem jelentős”, illetőleg hogy „egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba.” Egy esetben a KDB a következőket fogalmazta meg: „A törvény nem ad abban eligazítást, hogy milyen hiba, illetve hiányosság minősül jelentősnek, egyedi részletkérdésnek, azt az adott tényállás ismeretében lehet egyedileg

megállapítani. Részletkérdésnek tekinthető mindazon elem, mely a szerződés teljesítését érdemben nem befolyásolja. Csak úgy részletkérdésnek minősül mindaz, melynek megvalósításának módja az ajánlatkérő szempontjából közömbös, a beszerzési igénye kielégítése szempontjából nem rendelkezik relevanciával.”³³ Lényeges korlátként említhető az a megállapítás, amely szerint a „Kbt. szabályozása a hiány vagy hiányosság tekintetében a benyújtott dokumentumok pótlását, kijavítását engedi meg, nem pedig magának a teljesítés tárgyának a kicserélését.”³⁴

Másrészt további fontos kiindulópont, hogy „A Kbt. [...] célhoz kötöten rögzíti a hiánypótlás alkalmazási lehetőségét, meghozzá ahhoz köti, hogy az ajánlat megfeleljen a felhívás, a dokumentáció és a jogszabályi rendelkezéseknek, melyből következően a fordított esetben, tehát, ha az ajánlat a benyújtott formájában megfelelő, nem áll fenn a módosítás, kiegészítés lehetősége sem.” Ez utóbbi tételt a KDB azon az alapon fogalmazta meg, hogy az ajánlati kötöttség fő szabályként érvényesül a nem tárgyalásos eljárásoknál az ajánlattételi határidő lejártát követően, és az ez alóli kivételt a hiánypótlás szabályai állapítják meg: „Így, amennyiben nem áll fenn a hiánypótlás elrendelésének szükségessége, indoka, akkor az ajánlat nem módosítható, úgyszintén nem módosítható, egészíthető ki az ajánlat a hiánypótlással nem érintett körben. [A Kbt.] a hiánypótlás lehetőségének a biztosítását követeli meg az ajánlatkérőktől és nem azt, hogy adjanak lehetőséget, jogot a benyújtott ajánlatnak az ajánlattevő részéről történő módosítására.”³⁵

Harmadik – a későbbiekben példákkal is vizsgált – kiinduló megközelítést jelenti az, hogy „Maga az ajánlat, a vállalás megtétele nem képezheti hiánypótlás tárgyát. A Kbt. hiánypótlásra vonatkozó szabályai az ajánlattételi határidőben benyújtott ajánlat kiegészítését és módosítását teszik lehetővé, nem az ajánlat benyújtásának az ajánlattételi határidőt követő időre történő áttolását.”³⁶

³⁰ Kbt. 28. § (1) bekezdés.

³¹ D.2/17/2018. sz. határozat.

³² D.660/11/2015. sz. határozat.

³³ D.953/16/2016. sz. határozat.

³⁴ D.111/23/2019. sz. határozat.

³⁵ D.501/9/2011. sz. határozat.

³⁶ D.305/27/2011. sz. határozat.

Mindebből egyébként az is következik, hogy „Az ajánlatkérő nem töltheti meg tartalommal az ajánlattevő ajánlatát, így az ajánlatkérő nem keresheti meg azt a terméket, amely megfelelhet az ajánlatkérő előírásának, hanem az ajánlattevőnek kell megjelölnie azt a konkrét terméket – legalább típus, gyártó, gyártmány megjelölésével – amit szállítani fog. A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy nem fogadható el az olyan ajánlat, amely alapján a tényleges tartalom kizárólag a teljesítés során, a termék leszállításakor kerül meghatározásra.”³⁷

A fentiekből adódik a feladat, hogy a bírálókat során meg kell húzni azokat a határokat az adott eljárás ajánlatkérői követelményei és a hiánypótlás jogintézményének (felvilágosítás) törvényi keretei alapján, amelyek között alkalmazható a hiánypótlás (felvilágosítás) jogintézménye. Vagyis az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia a benyújtott ajánlatokat, és el kell döntenie, hogy ha tapasztalt egy hiányt vagy hibát, akkor az orvosolható-e hiánypótlással (felvilágosítással) vagy sem. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a hibázási lehetőségek számtalan formában megjelenhetnek, így ezek nehéz feladat elé állítják az ajánlatkérőket, akiknek sokszor nemcsak az ajánlattevői tévedésekkel, elírásokkal, mulasztásokkal kell szembesülniük, hanem a saját előírásaik hibáival, hiányosságaival is. Egy, a szakmai ajánlattal ellentétes tartalmú megajánlást tartalmazó felolvasólap, egy hiányzó termékmegnevezés, egy nem megfelelő műszaki tartalmú megajánlás, egy részben vagy egészben nem csatolt árazott költségvetés, és máris felmerül a kérdés: vajon a vállalás megtételének a bíráló időszakára történő halasztása, illetve az ajánlati köztetés sérelme valósulna meg akkor, ha az ajánlatkérő a hiánypótlás (felvilágosításkérés) jogintézményének alkalmazásával lehetőséget kínálna e hibák kiküszöbölésére az ajánlattevőnek? A következő részekben egyes jogesetek elemzése támpontot adhat az ilyen problémákból fakadó kérdések megválaszolásához (természetesen azzal a megszorítással, hogy minden eset egyedileg vizsgálandó).

5. A felolvasólap, illetve a kapcsolódó vállalások megtételének jellegzetes hibái

Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (EKR) bonyolított eljárásokban is komoly jelentősége van a

„felolvasólap” elnevezésű dokumentumnak annak ellenére, hogy immár nem kerül sor szó szerinti értelemben az ajánlati elemeknek az ajánlattevők jelenlétében történő felolvasására (ismertetésére). Az ajánlat értékelési részszerzőpontok szerinti számszerűsíthető elemeit – a részszerzőpontokra megfogalmazott vállalásokat – e dokumentum tartalmazza. A felolvasólapot az ajánlatkérőnek az EKR-ben űrlap formájában kell az ajánlattevők rendelkezésére bocsátani, és azt az ajánlattevőknek akként is kell az ajánlatuk részeként benyújtaniuk (ennek a szabálynak egy, a későbbiekben ismertetett jogvitában jelentősége lesz).

A felolvasólaphoz kapcsolódóan számos hiba előfordulhat, és azokat különös körültekintéssel kell kezelni, mivel a feltüntetett adatok a vállalások, amelyek esetében az ajánlati köztetés különös jelentőséggel bír. Hogy ezek hiánypótlás (felvilágosítás) útján korrigálhatóak-e, arra a válasz a Kbt. 71. § (8) bekezdésében foglalt korlátozások vizsgálatán túlmenően az ajánlati köztetés, illetve a vállalás megtételének kötelezettsége felől közelítve fogalmazható meg. A következőkben ennek megfelelően néhány olyan jellemző hiba kerül bemutatásra, amelyekre nézve rendelkezésre áll a KDB, illetve a bíróság joggyakorlatában kimunkált megközelítés, elv.

5. 1. Az ajánlat tartalmazza a vállalást, de a felolvasólap nem

Első esetként említhető az, hogy az ajánlattevő a felolvasólapon nem adta meg valamely értékelési részszerzőpontra az ajánlati elemét (nem töltötte ki a felolvasólap vonatkozó sorát), azonban ezt az adatot az ajánlat máshol tartalmazza. (E hiba bekövetkezésének esélye az EKR használatával jelentősen csökkenthető, ha az ajánlatkérő az EKR-ben kötelezően kitöltendő mezőként jelöli meg a felolvasólap sorait.)

Tipikus példa lehet ebben a körben, hogy az ajánlattevő csatol az ajánlatkérői előírásoknak megfelelően egy árazott költségvetést (részletes ártáblázatot), viszont az ajánlati árra vonatkozó sort kitöltetlenül hagyja. A KDB egy esetben megállapította, hogy el kellett fogadnia az önkéntes hiánypótlást az ajánlatkérőnek, mivel „e hiány önkéntes hiánypótlással történő korrigálása nem járt az

³⁷ D.53/12/2018. sz. határozat.

ajánlati kötöttség megsértésével.”³⁸ Ilyen esetben egyébként az a megközelítés is érvényesítendő, amely szerint az ajánlat egységes, ha máshol szerepel a vállalás pontosan, akkor ismertetni kell a bontás során, nem mentesül az ajánlatkérő e kötelezettség alól.³⁹

5. 2. Az ajánlat a vállalást egyáltalán nem tartalmazza

Második jellemző esetként említhetőek azok a hibák, amikor az ajánlattevő nem töltötte ki vagy nem értelmezhető módon töltötte ki a felolvasólap vonatkozó sorát, viszont máshol sem tartalmaz az ajánlat értékelhető vállalást. Példaként említhető az az eset, amikor az ajánlatkérő előírta értékelési részszerzőpontként, hogy vállalást kell tenni az áremelkedésre nézve, és a megajánlást %-ban kérte megadni. Az ajánlattevő a felolvasólapra a „0” érték helyett a következő írásjelet rögzítette: „-”. A KDB osztotta azt az érvénytelenségi okot, amely szerint „A kérelmező ajánlata az adott minőségi részszerzőpontra értékelhető ajánlatot nem tartalmazott, amely ajánlati hiba az ajánlattételi határidő lejártán után hiánypótlás vagy felvilágosításkérés keretében nem volt pótolható.”⁴⁰ (Az EKR-ben a kötelező mezők, illetve a kitöltendő adat jellegének megadása – szám, szöveg, logikai stb. – minimalizálhatja, illetve ki is zárhatja ezt a típusú hibát, mivel az ajánlattevő nem tud más jellegű értéket feltüntetni.)

Egy másik esetben a szakember egyes értékelési alszerzőpontokra vonatkozó paramétereit nem adta meg az ajánlattevő, és a KDB szerint ennek pótlása a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjába ütközött volna: „A kérelmező ezen ajánlati hiba alapján az ajánlatát az ajánlattételi határidőre nem az értékelési szerzőpontra nyújtotta be, mely ajánlati hiba nem hiány, hanem hiánypótlás vagy felvilágosításkérés keretében nem orvosolható hiba.”⁴¹

5. 3. A vállalás alátámasztásának hiánya

Harmadik jellemző esetként említhető, ha az ajánlattevő a felolvasólapra megtette a vállalást, de az azt alátámasztó dokumentumokat nem csatolta. Egy esetben az ajánlatkérő a részszerzőpontra vonatkozó

vállalás megtételére „igen”, illetve „nem” válasz feltüntetését írta elő (hogy egy bevont szakember rendelkezik-e adott operációs rendszer tekintetében hivatalos vizsgával vagy nem). Az ajánlattevő a vállalását megtette, azonban alátámasztó dokumentumot nem csatolt, az ajánlatkérő pedig ebből kifolyólag az ajánlatot érvénytelenné nyilvánította. A KDB szerint ez jogellenes volt, mert a hiánypótlás szabályai alkalmazhatóak lettek volna, mivel „az ajánlatkérő sem érvényességi, sem kiválasztási, alkalmassági feltételt nem írt elő. Az ajánlatkérő az ajánlattétel feltételeként olyan előírást sem tett, hogy az ajánlattevőnek főszabály szerint meg kellene neveznie a teljesítésbe bevonni kívánt szakembert. Az ajánlatkérő számára tehát alapesetben irreleváns információ az, hogy az eszközök üzembe helyezését ki végzi el”, tekintettel arra, hogy az a szakmai ajánlat részét nem képezte, mivel „E részszerzőpont szerint [...] az ajánlattevő, a teljesítő személyek valamely tulajdonsága, képessége nem pedig a beszerzés tárgyára, szerződéses feltételekre tett ajánlati vállalás kerül értékelésre.”⁴²

5. 4. Ellentmondás a felolvasólap és más ajánlati tartalom között

Sajátos hibák csoportját képezik azok az esetek, amikor *ellentmondás* áll fenn a felolvasólap és valamely más, az ajánlatban csatolt irat között, így különösen egy árazott költségvetés/részletes ártáblázat (fő)összesítője között. Egy esetben „az ajánlat felolvasólapja nettó 5.079.660.- Ft-ot tartalmazott, míg az ajánlat 55-56. oldalán található »nettó ajánlati ár részletezése« táblázat »nettó ajánlati ár összesen« sorában 5.643.000.- Ft szerepelt.” Az ajánlattevő önkéntes hiánypótlást nyújtott be, becsatolta az ajánlati ár részletező táblázat módosított változatát, azonban a KDB szerint ezt nem lehetett elfogadni: „A Döntőbizottság nem tud eltekinteni attól a tényről sem, hogy ajánlatkérő az egyösszegű ajánlati áron kívül kérte az ajánlati ár megbontását szolgáltatási elemenként, így ezen két adatnak azonos eredményt kellett jelölni, hiszen a felolvasólapon megjelölt adat a táblázat sorainak összegét eredményezi. Ebből következően a

³⁸ D.527/20/2013. sz. határozat.

³⁹ Ld. a D.752/2010. sz. határozatot.

⁴⁰ D.1034/10/2016. sz. határozat.

⁴¹ D.339/15/2017. sz. határozat.

⁴² D.225/15/2019. sz. határozat.

két dokumentum egymással összefügg, külön-külön nem kezelhető, így egyik dokumentum sem nevezhető fajsúlyosabbnak a másiknál.” Megállapították ezen túlmenően, hogy „a szolgáltatás részlemeinek ellenértékének megváltoztatása nem minősíthető nem jelentős hibának, valamint hogy az ajánlattevő „önkéntes hiánypótlása az ajánlati kötöttség sérelmével járt”, így jogszerű volt az érvénytelenné nyilvánító ajánlatkérői döntés.⁴³ Megjegyzendő egyébként, hogy az ilyen esetek kezelésére a számítási hiba javításának eszköze sem alkalmazható, hiszen nincs hiba származtatott adatokban,⁴⁴ az elírás nem tekinthető számítási hibának⁴⁵ (mivel nem egy matematikai műveletet – például összeadást, szorzást – vétett el az ajánlattevő).

5. 5. Duplikált és ellentmondó felolvasólapok

A következő esetcsoport az „*alternatív felolvasólapok problémájának*” is nevezhető. Előfordulhat ugyanis, hogy az ajánlattevők eltérő tartalmú, értékelési részszempontok szerinti vállalásokat rögzítő ajánlati elemeket nyújtanak be. Az EKR-ben elektronikus űrlapként kell létrehozni a felolvasólap mintáját az ajánlatkérőnek, amelyet az ajánlattevő az elektronikus űrlap formájában köteles az ajánlat részeként kitölteni,⁴⁶ a korábbi, papíralapú felolvasólap megszünt.

Vannak azonban olyan eljárások, ahol az ajánlattevők nemcsak az EKR-űrlapot töltik ki, hanem készítik saját maguk további elemként papíralapú felolvasólapot is, saját elhatározásból. Adódhat a kérdés, hogy miképpen kell kezelni azt az esetet, ha az ajánlattevő által készített „saját”, papíralapon csatolt felolvasólap és az EKR-űrlap tartalma között ellentmondás van.

A KDB megállapítása szerint ez alternatív ajánlatnak nem tekinthető, mivel „Az ajánlatkérő felolvasólapot kizárólag az elektronikus űrlap alkalmazásával rendszeresíthetett, a kérelmező által az EKR-be csatolt szkennelt dokumentumokban lévő felolvasólap(ok) tartalma ezért nem figyelembe vehető [...] A

Döntőbizottság fenntartja, hogy az EKR-ben alkalmazott elektronikus felolvasólapúrlapon és bontási jegyzőkönyvben rögzített adatok irányadók az ajánlat értékelése során.”⁴⁷

Az ilyen esetek elkerülése érdekében mindenképpen kerülni kell az ajánlattevőknek is az olyan helyzeteket, amelyek csak hibázásra (ellentmondó vállalások közlésére) adnak alkalmat, szükségtelen a „biztonság kedvéért” további, papíralapú felolvasólapok csatolása az előírt űrlapon kívül.

5. 6. A felolvasólap utólagos módosítása

A felolvasólap utólagos módosítása és az ajánlati kötöttség megsértése is megemlíthető utolsóként. A papíralapú eljárásoknál is előfordulhatott, hogy az ajánlattevő hiánypótlásban korrigált egy nem megfelelően kitöltött elemet a felolvasólapon (és utólag csatolt egy felolvasólapot, amelyet az ajánlatkérő viszont nem tisztázott, jogsértést elkövetve ezzel).⁴⁸ Az EKR-ben a hiánypótlásra vonatkozó eljárási cselekmény elindításával a felolvasólap is újból szerkeszthetővé válik, amely jogilag kellően át nem gondolt lépésekre ösztönözheti az ajánlattevőket, például arra, hogy egy korábbi elírásukat javítsák (és ha az ajánlatkérő ezt nem veszi észre, és nem vonja le a szükséges jogi következtetéseket az összegezés megküldését megelőzően, akkor adott esetben a saját eljárásával szemben lesz kénytelen jogorvoslati kérelmet benyújtani).⁴⁹ Ezek az ajánlattevői lépések az ajánlati kötöttség megsértéseként, az ajánlat utólagos módosításaként is értékelhetőek, tehát az ajánlattevőknek nagyon körültekintően kell eljárniuk, hogy milyen vállalásokat hogyan módosítsanak.

6. Az ún. „biankó ajánlat” problémája

Ahogy arról korábban szó volt, a vállalásokat, a műszaki-szakmai tartalmat – amelyek megalapozzák a szerződés teljesítésének időszakában a számonkérhetőséget – az ajánlatban kell közölnie az ajánlattevőnek,

⁴³ D.536/10/2012. sz. határozat.

⁴⁴ Ld. a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.060/2008/8.számú ítéletét.

⁴⁵ D.335/16/2009. sz. határozat.

⁴⁶ Az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése.

⁴⁷ D.345/19/2018. sz. határozat.

⁴⁸ Ld. a D.88/11/2019. sz. határozatot.

⁴⁹ Ld. a D.345/19/2018. sz. határozatot.

alapvetően az ajánlattételi határidő lejártáig, a hiánypótlás lehetősége e körben korlátozott.

Időről időre felmerülnek olyan helyzetek, amikor nem állapítható meg, hogy az ajánlattevő mit is ajánlott meg, például milyen terméket (milyen gyártmányt, típust), milyen tartalmú szolgáltatás nyújtására vállalt pontosan kötelezettséget. Ezeket szokták a joggyakorlatban *biankó ajánlat*nak is nevezni. Ilyen esetben a KDB megítélése szerint „az ajánlati kötöttség fogalmilag nem értelmezhető [...] Kizárt annak lehetősége, hogy ajánlattevők ún. biankó ajánlatot tegyenek, azaz ne közöljék, hogy milyen konkrét szolgáltatással fognak teljesíteni.”⁵⁰ Ugyancsak fennállt a KDB szerint a biankó ajánlattétel, amikor az ajánlattevő nem adta meg az ajánlatának tárgyára, illetőleg annak tartozékaira vonatkozó alapvető, azok beazonosításához szükséges gyártói és típus adatokat, amely hiány – az ajánlati kötöttségre vonatkozó szabályokra is tekintettel – nem volt pótolható.⁵¹

Különösen fontos tehát, hogy az ajánlattevők megadják az ajánlati tartalom megfelelő azonosításához szükséges adatokat, vállalásokat. A KDB szerint érvénytelenséget eredményez (hiánypótlás lehetősége nélkül), ha „a konkrét termék nem került nevesítésre, hanem csupán az ajánlatkérő által előírt műszaki tartalom került megismétlésre.” Ilyen esetben „nem nyújtott be az érintett ajánlattevő szakmai ajánlatot, mivel nem azonosítható be a megajánlott termék, amelyre a fentiek szerinti ajánlati kötöttség beállna.”⁵² Egy másik (későbbi) esetben (amelynek tárgya ugyancsak számítástechnikai eszközök voltak) azonban más megközelítést alkalmaztak, miután az ajánlattevő az asztali számítógépek tekintetében adott ajánlata szó szerint megismételte a dokumentáció mellékletét képező műszaki leírást. A KDB szerint a felvilágosításadás jogszerű volt, mivel a felvilágosítás megadásával sem a beszerzés tárgyának jellemzői, sem az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módja nem változott,

így az érvényessé nyilvánításnak nem volt törvényi akadálya.⁵³ Ugyancsak tisztázandó az, ha az ajánlattevő fantáziánévvel jelöli meg a megajánlást, ilyenkor egyértelműsítendő annak tartalma, hiszen „Az egyértelmű beazonosíthatóság mind a valós ajánlat vállalás megállapításához, mind a műszaki megfelelés megállapításához, mind pedig a szerződés szerű teljesítés ellenőrzéséhez szükséges.”⁵⁴

Összegezve a fentieket megállapítható, hogy a joggyakorlat szerint alapkövetelmény, hogy rendelkezésre álljanak azok a termékadatok, gyártmány-megnevezések, konkrét szakmai tartalmak, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a műszaki leírásnak való megfelelés ellenőrizhető legyen; hogy e tekintetben van-e helye hiánypótlásnak (felvilágosításnak), arra nézve a fenti jogesetek adhatnak eligazítást. Az alapvető kérdés az, hogy meddig adható meg, illetve meddig konkretizálható utólag az egzakt tartalom, és ettől számít már az adott ajánlat „biankó ajánlatnak” (a joggyakorlat nem mindig konzekvens ebben a kérdésben).

7. Az ajánlati kötöttség időtartama

A Kbt. alapvető szabálya, hogy az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb az ajánlati kötöttség időtartamának lejártáig köteles az ajánlatkérő elbírálni, és a döntését közölnie is kell az ajánlattevőkkel. A Kbt. meghatározza az ajánlati kötöttség leghosszabb időtartamát és azt, hogy milyen módon kerülhet sor az ajánlattevők részéről annak meghosszabbítására.

Vannak olyan helyzetek, amikor az ajánlatkérő nem képes a bírálatot befejezni, még a kiterjesztett időtartam alatt sem. Egyes esetekben maguk az ajánlattevők vitatják a döntés közlésének határidőben történő elmulasztását, de arra is van példa, hogy az ajánlatkérő nyújt be jogorvoslati kérelmet a saját mulasztása okán (viszont ilyenkor is figyelembe kell venni a jogorvoslati kérelem

⁵⁰ D.343/18/2018. sz. határozatot.

⁵¹ D.347/17/2018. sz. határozatot.

⁵² D.760/7/2016. sz. határozatot.

⁵³ D.267/14/2018. sz. határozat, ld. még a Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság 8K.700.333/2018/5. számú ítéletét, valamint a D.401/41/2017. sz. határozatot.

⁵⁴ D.156/25/2018. sz. határozat; a döntés felülvizsgálatára irányuló kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.960/2018/5.számú ítéletét.

benyújtására vonatkozó jogvesztő határidőket).⁵⁵ Ha az ajánlatkérő jogellenesen kéri fel az ajánlattevőket ajánlataik további fenntartásra, akkor a jogsértés megállapítható.⁵⁶ A Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontja szerinti eredménytelenné nyilvánítás pedig nem csak az ajánlati kötöttség lejártának tényéhez, hanem ahhoz a feltételhez is kapcsolódik, hogy egyik ajánlattevő sem tartja fenn az ajánlatát. Ha e második feltétel nem valósul meg, akkor az eredménytelenné nyilvánítás jogsértő. Ezen túlmenően „a jóhiszeműség és a joggal való visszaélés tilalma sem engedi meg az ajánlatkérő számára, hogy a közbeszerzési eljárásnak a saját magatartásával összefüggő elhúzódnása az ajánlatok érdemi bírálatának megghiúsulásához vezessen.”⁵⁷

Annak viszont a joggyakorlat sem látja akadályát, hogy a felek *konszenzussal* terjesszék ki a Kbt. kereteit meghaladó mértékben az ajánlati kötöttség időtartamát. Ennek módja azonban az lehet, hogy az ajánlattevők kifejezetten nyilatkoznak az ajánlatkérői felhívás alapján az ajánlatuk fenntartásáról: „A Döntőbizottság osztotta az ajánlatkérő hivatkozását a Döntőbizottság D.695/33/2016. számú nyílt eljárásra vonatkozó döntésére, mely szerint a Kbt.-ben meghatározott ajánlati kötöttség kógens jogintézményének keretein kívül, a közbeszerzési eljárás eredményes befejezése érdekében az ajánlatkérő és az ajánlattevők megállapodásukkal lehetővé tehetik a közbeszerzési szerződés megkötését.”⁵⁸

Az ajánlati kötöttségnek nincs az adott közbeszerzési eljáráson túlmutató hatása. Egy esetben az volt a vitás, hogy egy korábbi közbeszerzési eljárás alapján indított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban a korábban közös ajánlatot tevők újfent csak közösen tehetnek-e ajánlatot vagy sem. A KDB megállapítása szerint a törvény nem tartalmaz arra vonatkozóan előírást, hogy a Kbt. 35. § (7) bekezdését akként kellene alkalmazni, hogy az előzményi eljárásban a közös ajánlatot benyújtó gazdasági szereplő személyében beállt ajánlati kötöttség hatálya kiterjeszthető lenne az új beszerzésre, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásra is, törvényi

felhatalmazás hiányában pedig az ajánlatkérő jogszerűen nem követelheti meg az ismételt közös ajánlat-tételt.⁵⁹

8. Összegző, záró gondolatok

Az ajánlati kötöttség a szerződések létrejöttének, tartalmának alakítása szempontjából kulcsfontosságú jogintézmény. Enélkül az ajánlati vállalások komolysága, a szerződés megkötéséhez fűződő várakozások megalapozottsága nem érvényesülhetne. A közbeszerzési eljárásokban az ajánlati kötöttség speciális tartalommal töltendő meg, mivel az ajánlatok a Kbt.-be ütköző módon még az ajánlatkérő hozzájárulásával sem módosíthatóak, az ajánlatkérőnek figyelembe kell vennie azt, hogy az ajánlati kötöttség – a törvényben meghatározott jogintézmények alkalmazásától eltekintve – nem sértendő meg (az ajánlatkérő a saját előírásaihoz is kötve van), az ajánlattevőnek pedig azt, hogy a vállalásait az ajánlattételi határidőre meg kell tennie, és azokon a későbbiekben csak szűk körben módosíthat (pontosíthat). A gyakorlatban a legtöbbször a hiánypótlás keretei vetnek fel kérdéseket: az adott hiba, hiány még pótolhatóan minősíthető vagy már olyan fokú, hogy az már orvosolhatatlan érvénytelenséget eredményez. A közbeszerzési eljárásokban egy-egy elírás, hiányos adatközlés vagy egy kellően át nem gondolt vállalás súlyos károkat okozhat, akár egyébként kifogástalan ajánlattevők is eleshetnek a szerződéskötés jogától adminisztrációs tévedések, mulasztások okán.

Dr. Pfeffer Zsolt PhD

Egyetemi adjunktus

PTE ÁJK Pénzügyi Jogi Tanszék

Felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

⁵⁵ Ld. a D.542/20/2017. sz. és a D.23/2/2018. sz. végzést.

⁵⁶ Ld. pl. a D.29/9/2019. sz. határozatot.

⁵⁷ D.32/15/2019. sz. határozat.

⁵⁸ D.32/15/2019. sz. határozat.

⁵⁹ Ld. a D.330/9/2019. sz. határozatot.

A szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók jogi háttere az uniós forrású közbeszerzésekben

Az európai uniós források felhasználása során kiemelten fontos a közbeszerzési szabályok betartása. Uniós forrásfelhasználáshoz kapcsolódó közbeszerzési jogsértés esetén szabálytalansági eljárás indulhat, amely alapján pénzügyi korrekció kerülhet megállapításra, amely a támogatás részben vagy egészben történő visszavonását jelenti. A korrekció mértékének meghatározásakor az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) vonatkozó útmutatója irányadó, amelynek alkalmazása a Bizottság számára kötelező és a tagállami hatóságoknak is erősen ajánlott.

1. Bevezetés

Az Európai Strukturális és Beruházási Alapok¹ felhasználása során kulcsfontosságú kérdés az európai uniós közbeszerzési szabályok maradéktalan betartása. A közbeszerzési szabályok alkalmazása alapvetően olyan esetben merül fel, amikor a támogatás kedvezményezettje egy ajánlatkérő szerv, viszont bizonyos esetekben magánszféra szervezetek is kötelesek közbeszerzést lefolytatni, amennyiben egy beszerzésüket támogatásból valósítják meg.² Az uniós források elköltéséhez kapcsolódó közbeszerzési kötelezettség logikus, hiszen a kohéziós források esetében is adófizetői források, közpénzek felhasználásáról van szó.³ Magyarországon a közbeszerzési eljárások jelentős része valósul meg uniós forrásból, ezek aránya 2018-ban az eljárások számát tekintve 47,1%, az eljárások értékét tekintve pedig 48,5% volt.⁴

A közbeszerzési szabályok betartását a hazai ellenőrző szervek (pl. irányító hatóság, Miniszterelnökség KFF,⁵

EUTAF⁶), valamint a Bizottság auditorai szigorúan ellenőrzik⁷ és szabálytalanság megállapítása esetén szankciókat szabhatnak ki a kedvezményezettrel szemben. A közbeszerzéshez kapcsolódó szabálytalanságokkal szemben kiszabott leggyakoribb szankció az ún. pénzügyi korrekció, amely az érintett projekt vonatkozásában a támogatás részben vagy egészben történő visszavonását jelenti.⁸ Ez nagyobb értékű beruházások (pl. infrastruktúra beruházások) esetén igen jelentős összeget is jelenthet.

Bár a közbeszerzésekkel kapcsolatos szabálytalansági gyanúk és vélt vagy valós visszaélések gyakran látnak napvilágot, a közbeszerzésekkel kapcsolatos szabálytalanságok jogi háttere kevésbé ismert. E cikk célja az említett uniós jogi háttér összefoglalása, különös tekintettel az irányadó uniós jogszabályokra, az Európai Unió Bíróságának e területen irányadó joggyakorlatára, illetve a pénzügyi korrekciókra vonatkozó legfrissebb, 2019-ben hatályba lépett szabályokra.

2. Szabálytalan forrásfelhasználás, közbeszerzés és pénzügyi korrekciók jogi háttere

2.1. A szabálytalanság fogalma és szabályozási háttere

Az uniós forrásfelhasználás körében a szabálytalanság fogalmát a 1303/2013/EU rendelet (*Common Provisions*

¹ Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

² Lásd: a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (Kbt.) 5. § (2) és (3) bekezdéseiben.

³ Dr. Nyikos Györgyi, Soós Gábor: Kohéziós Politika és közbeszerzés együttes alkalmazásának lehetőségei és kihívásai az új szabályozás fényében. *Közbeszerzési Szemle*, 2016. VI. évf. 5. sz. 45-60, 45. o.

⁴ Forrás: A Közbeszerzési Hatóság 2018. évi beszámolója, 12. o.

⁵ Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály.

⁶ Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság.

⁷ A támogatások felhasználását más hazai és uniós szervek is ellenőrizhetik, pl. Állami Számvevőszék, Kormányzati és Ellenőrzési Hivatal, Európai Számvevőszék.

⁸ Nyikos, Györgyi-Kondor, Zsuzsanna: The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds *NISPACEE JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY* (2019) XII: 1 pp. 113-134., 22. o.

Regulation, CPR),⁹ valamint hazai szinten a 272/2014 (XI.5) Korm. rendelet¹⁰ határozzák meg. Előbbi szerint a szabálytalanság „az uniós jog vagy az annak alkalmazásához kapcsolódó nemzeti jog valamely rendelkezésének egy, az ESB-alapok megvalósításában részt vevő gazdasági szereplő cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármilyen megsértése, ami az Unió költségvetését a költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti”.¹¹ Megállapítható, hogy a CPR e tekintetben kifejezetten tágan fogalmaz. A fogalom szempontjából az uniós és a nemzeti jog megsértése is releváns, valamint az Unió költségvetésére rótt potenciális sérelem is beletartozik a definícióba, azaz nem szükséges a költségvetést ért tényleges veszteséget kimutatni. A 272/2014 (XI.5) Korm. rendelet lényegében a CPR releváns rendelkezésére utalva határozza meg a szabálytalanság fogalmát,¹² azonban ez kiegészül a Közös Agrárpolitika (KAP) és a pénzügyi eszközök sajátosságaival, valamint a jogszabályok megsértése mellett utalás történik a támogatási szerződés megsértésére is, illetve Magyarország pénzügyi érdekeinek megsértésére.

A szabálytalanság fogalmát meg kell különböztetni a „hiba” és a „csalás” fogalmától. Hiba az uniós költségvetést érintő bármilyen szabály megsértéséből származhat, például olyan esetben, ha a költségvetés nem szenved valós vagy vélt pénzügyi érdeksérelmet. Hibák általában nem sújthatók pénzügyi korrekcióval. A csalás viszont a szabálytalanságok egy súlyos formájának tekinthető. A különbség azonban az, hogy a csalás egy szándékos cselekményt vagy mulasztást takar, amely hamis, helytelen, hiányos nyilatkozatok vagy

dokumentumok használatára, vagy bemutatására irányul, amely eredményeképp végül nem megfelelő költségek kerülnek elszámolásra az uniós költségvetés terhére.¹³

Amint már említésre került, az uniós forrásfelhasználáshoz kapcsolódó szabálytalanságok egyik fő szankciója a pénzügyi korrekciók alkalmazása. Uniós szinten a pénzügyi korrekciókat a CPR 85. és 143-147. cikkei szabályozzák. A pénzügyi korrekció fogalmát a CPR 85. cikk (1) bekezdésében találjuk, amely szerint a pénzügyi korrekció valamely programnak nyújtott hozzájárulás egészben vagy részben történő visszavonását és a támogatás összegének visszafizetését jelenti annak érdekében, hogy az alkalmazandó jogot sértő kiadások kizárásra kerüljenek az uniós finanszírozásból. Az uniós terminológia alapján tehát a Bizottság felé benyújtott számlákon szereplő összegek „korrigálásra” kerülnek, azaz a tagállam számára átutalandó összeg csökken. Ilyen esetben, ha a támogatást már kifizették (tagállami forrásból megelőlegezték) a kedvezményezett számára, akkor a korrekcióval érintett összeg vagy a tagállami költségvetést terheli,¹⁴ vagy pedig a tagállami intézmények lépéseket tehetnek a támogatás visszakövetelése érdekében. Utóbbinak viszont általában akkor van jelentősége, ha a kedvezményezett nem az állami költségvetésből finanszírozott intézmény.

Pénzügyi korrekciókat nem csak a Bizottság, hanem az uniós tagállamok is megállapíthatnak, sőt valójában ez elsődlegesen az utóbbiak feladata, a CPR 143. cikk (1) bekezdése alapján. Kiemelendő, hogy a tagállamok számára is kedvezőbb, ha a szabálytalanságokat nemzeti

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU Rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (CPR).

¹⁰ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

¹¹ CPR 2. cikk 36. pont.

¹² 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet, 3. § 47. pont.

¹³ Lásd bővebben: Hajdu Szilvia, Kondor Zsuzsanna, Kondrik Kornél, Miklós-Molnár Marianna, Nyikos Györgyi, Sódar Gabriella: *Kohéziós Politika 2014–2020*; Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2017, 303. o.

¹⁴ Nyikos, Györgyi: Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn In: Eckardt, Martina; Pállinger, Zoltán Tibor (szerk.) *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Baden-Baden, Németország : Nomos, (2013) pp. 141-156. , 16 o.

szinten tárják fel és szankcionálják, mivel ilyen esetben a visszavont forrás nem veszik el, hanem az újból felhasználható.¹⁵ Ez alól azonban kivételt képeznek az egész rendszert érintő szabálytalanságok és természetesen a korrekció tárgyát érintő műveletek.¹⁶ Amennyiben a szabálytalanságot a bizottsági auditorok észlelik, akkor két lehetőség adódik a források ismételt felhasználása tekintetében. Ha a tagállam megállapodik a Bizottsággal az alkalmazandó korrekció mértékéről, akkor az érintett összeg újra felhasználható, kivéve ha a feltárt szabálytalanságok az irányítási és kontroll-rendszerek súlyos működési hatékonyságbeli hiányosságairól tanúskodnak.¹⁷ A korrekciók összegével kapcsolatos egyet nem értés esetén a Bizottság meghallgatásra hívja a tagállamot. A pénzügyi korrekciók alkalmazásáról a Bizottság a meghallgatást követő hat hónapon belül, vagy ha a tagállam vállalja, hogy a meghallgatás után további információkat nyújt be, ezen információk kézhezvételét követő hat hónapon belül határoz.¹⁸ A határozatot követően a visszavont forrásokat már nem lehet újra felhasználni (kivéve, ha az Európai Unió Bírósága kimondja a határozat jogszerűtlenségét), így végső soron a tagállam érdeke a Bizottsággal való megegyezés.

2.2. Közbeszerzés és szabálytalanságok kapcsolata

Az uniós forrásfelhasználás során fontos alapelv, hogy a forrásokat az uniós és tagállami szabályokkal összhangban kell felhasználni, biztosítva a pénzért értéket elvet és a versenyt a közbeszerzési piacon.¹⁹ Bár a CPR kifejezetten nem említi a közbeszerzési szabályok betartásának kötelezettségét (csupán az alkalmazandó jog betartására utal²⁰), általánosan elfogadott tény a közbeszerzési szabályok alkalmazására vonatkozó kötelezettség olyan esetben, ha a támogatásban részesülő kedvezményezett ajánlatkérőnek minősül.

Mivel a CPR nem különíti el a közbeszerzési eljárások során elkövetett szabálytalanságokat sem, felmerülhet a

kérdés, hogy a közbeszerzési szabályok be nem tartása beleérthető-e a CPR értelmében vett szabálytalanságok fogalmába. Tekintettel arra, hogy az uniós források nem csekély hányada közbeszerzési eljárások útján kerül elköltésre, nem meglepő, hogy a Bizottság ellenőrzési gyakorlata alapján a közbeszerzési szabályok megsértése is a forrásfelhasználás szabályosságát kérdőjelezi meg, hiszen egy nem megfelelő közbeszerzési eljárás hatással lehet az adott beszerzés ellenértékére (vagy az ár-érték arányra) és így sértheti az ún. hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét. E miatt fennáll a vélelem, hogy a közbeszerzési szabályok megsértése potenciális pénzügyi érdeksérelmet is hordoz magában. Ennek megfelelően a Bizottság rendszerint pénzügyi korrekciókkal sújtja az uniós forrásból megvalósított közbeszerzések során elkövetett jogsértéseket. A szabálytalanságok és a közbeszerzési jogsértések kapcsolatát az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) ítélezési gyakorlata is megerősítette, amely a 2.3 pontban kerül bemutatásra.

Kérdésként merülhet fel, hogy a közbeszerzési szabályok nem megfelelő alkalmazása esetén miként lehet a szabálytalanság mértékét számszerűsíteni. Szinte lehetetlen feladatnak tűnik pontosan megmondani, hogy egy adott jogsértés mennyivel teszi drágábbá a beszerzést, vagy mennyivel rosszabb ár-érték arányt eredményez, hiszen általában nem lehet megmondani, hogy a jogsértés meg nem történte esetén (pl. ha az ajánlatkérő nem diszkriminatív módon határozta volna meg az alkalmassági feltételeket) hány gazdasági szereplő vett volna részt az eljárásban és milyen ajánlatokat tettek volna. Viszont amint fent már említésre került, a szabálytalanság fogalmába a potenciális pénzügyi érdeksérellemmel járó jogsértések is beleérthetők, tehát nem feltétlenül szükséges konkrét pénzügyi hatást kimutatni egy szabálytalanság megállapításakor.

¹⁵ CPR 143. cikk (3) bekezdés. Lásd: Nyikos, Györgyi-Tátrai, Tünde: Public Procurement and Cohesion Policy: CP33 Competitive paper (2012).

¹⁶ CPR 143. cikk (4) bekezdés.

¹⁷ CPR 145. cikk (5) és (7) bekezdés.

¹⁸ CPR 145. cikk (6) bekezdés.

¹⁹ Nyikos Györgyi: *A közbeszerzés és a kohéziós politika viszaonya és egymásra hatása a gyakorlatban*. In: *A közbeszerzés gyakorlata: Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek*. Raabe Kiadó. Szerkesztő: Dr. Tátrai Tünde, 13.o.

²⁰ CPR 6. cikk.

További kérdést vehet fel a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódóan kiszabott pénzügyi korrekciók mértéke. A válasz erre a kérdésre az, hogy a Bizottság (és adott esetben a nemzeti audit hatóság) bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkezik az alkalmazandó pénzügyi korrekciók mértékének meghatározása során. A Bizottságnak azonban tekintettel kell lennie az arányosság elvére és az irányítási és kontroll rendszerekben található hiányosságok pénzügyi hatására.

Mivel tehát a közbeszerzési jogsértések pénzügyi hatása, a szabálytalansággal érintett pénzösszeg nem határozható meg pontosan, a Bizottság ún. általány korrekciókat alkalmaz. A jogbiztonság megteremtése érdekében a Bizottság 2007 óta Iránymutatást tesz közzé az egyes jogsértés típusokhoz kapcsolódó pénzügyi korrekciók mértéke kapcsán. A 2007-es iránymutatás (közismert nevén „COCOF útmutató”²¹) aktualizált változata 2013-ban már egy bizottsági határozat formájában került elfogadásra,²² jelezve azt, hogy annak alkalmazása nem csak a Bizottság, hanem a tagállamok számára is kötelező. 2019 májusában a Bizottság újabb Iránymutatást (útmutatót) fogadott el, amely a 3. pontban kerül részletesebben bemutatásra.

A közbeszerzések és az uniós forrásokhoz kapcsolódó szabálytalanságok kapcsolata a 272/2014 (XI.5.) Korm. rendeletben is fellelhető, különös tekintettel a közbeszerzések ellenőrzéséről szóló XVI. fejezetre. A Korm. rendelet elsőként utal arra a lehetőségre, hogy szabálytalansági eljárás kezdeményezhető olyan esetben is, ha a kedvezményezett nem a rendeletben előírtak szerint

kéri a közbeszerzési eljárás ellenőrzését. Ilyen esetben a támogatás részben vagy egészben visszavonható, illetve csökkentett támogatási összeg ítélhető meg.²³ Utóellenőrzés esetén,²⁴ azaz amennyiben a közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő már lefolytatta, az irányító hatóság szabálytalansági eljárást indít, ha erre okot adó jogsértést talál az eljárásban.²⁵ Szabálytalansági eljárás lefolytatására a folyamatba épített ellenőrzés²⁶ esetén is van lehetőség, amennyiben az ellenőrzéssel érintett eljárási cselekmény(ek) vonatkozásában derül fény jogsértésre.²⁷ Nem reparálható jogsértés esetén jogorvoslati eljárás is kezdeményezhető a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt. Az ún. utólagos ellenőrzés²⁸ esetén az irányító hatóság akkor is kezdeményezheti a szabálytalansági eljárás lefolytatását, ha az ellenőrzési kötelezettség elmulasztásán felül más jogszabálysértés nem történt, viszont ilyen esetben az esetleges korrekcióra elsődlegesen a projektmenedzsment, illetve a közbeszerzés sorok terhére kerül sor.²⁹

2.3. Közbeszerzés és pénzügyi korrekciók EU Bírósági gyakorlata

A közbeszerzések és a szabálytalansági eljárások, valamint a pénzügyi korrekciók összefüggései a Bíróság előtt is több ízben felmerültek. Bár a „póru jár” kedvezményezettek, illetve tagállamok több jogesetben is próbálták vitatni azt, hogy egyes közbeszerzések során valóban jogosult-e a Bizottság vagy a nemzeti hatóság pénzügyi korrekciókat kiszabni, a Bíróság rendre megerősítette a szabálytalanság fogalmának közbeszerzési

²¹ A közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése esetén alkalmazandó pénzügyi korrekciók meghatározására vonatkozó iránymutatások a strukturális alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében. COCOF 07/0037/02-FR.

²² A Bizottság Határozata (2013.12.19.) az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról. C(2013) 9527 final.

²³ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 95. § (5) bekezdés.

²⁴ Az uniós értékhatárokat el nem érő árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelés, valamint a 300 millió forintot el nem érő értékű építési beruházás esetén alkalmazandó ellenőrzési forma.

²⁵ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 98. § (4) bekezdés.

²⁶ Az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelés, valamint a 300 millió forintot elérő vagy meghaladó értékű építési beruházás esetén alkalmazandó ellenőrzési forma.

²⁷ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 104. § (1) bekezdés, 105. § (4) bekezdés, 106. § (3) bekezdés és 108. § (10) bekezdés.

²⁸ Utólagos ellenőrzésre akkor kerül sor, ha a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a közbeszerzési eljárás vagy szerződés-módosítás utóellenőrzését nem határidőben kezdeményezte.

²⁹ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 99. § (1) bekezdés, 100. § (3) bekezdés és 109. § (1) bekezdés.

jogsértésekre történő alkalmazhatóságát és a pénzügyi érdeksérelemre vonatkozó vélelmet.

A C-465/10. *Chambre de Commerce* esetben az audit hatóság korrekciót szabott ki egy francia ajánlatkérővel szemben, mivel megállapításra került, hogy egy uniós projektből finanszírozott közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő már a szerződés odaítélése előtt kiválasztotta a nyertes gazdasági szereplőt. Az ajánlatkérő a nemzeti bíróság előtt megkérdőjelezte a kiszabott szankció jogszerűségét. A nemzeti bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérdéseket tett fel a Bíróságnak a szabálytalansági eljárások közbeszerzésekre történő alkalmazhatóságával kapcsolatban. A Bíróság kimondta, hogy mivel az uniós forrásból finanszírozott intézkedések végrehajtása során kötelező a közbeszerzési irányelvek betartása, így értelemszerűen a közbeszerzési szabályok megsértését is bele kell érteni a szabálytalanság fogalmába. A Bíróság megerősítette azt is, hogy a támogatás a kedvezményezettől visszakövetelhető akkor is, ha erre a nemzeti jog nem ad kifejezett felhatalmazást.³⁰

A T-384/10. *Spanyolország kontra Bizottság* esetben a Bizottság spanyolországi víz- és szennyvízszolgáltatáshoz kapcsolódó beruházások kapcsán tárt fel szabálytalanságokat, elsősorban a közbeszerzések jogellenes részekre bontására vonatkozóan, valamint több esetben diszkriminatív feltételek kerültek alkalmazásra az eljárások során. Emiatt a Bizottság 10-25%-os mértékű pénzügyi korrekció kiszabását rendelte el a szabálytalanul odaítélt szerződésekre. A spanyol kormány megtámadta a bizottsági határozatot, többek között a döntés transzparens mivoltának hiányára és a korrekciók aránytalanságára hivatkozva. Azzal is védekezett, hogy a Bizottság nem vette figyelembe azt, hogy az auditot követően a spanyol ajánlatkérők megszűntették a szóban forgó diszkriminatív gyakorlatokat. A Bíróság ítéletében elsőként megerősítette, hogy a közbeszerzési szabályok megsértése esetén is az a cél, hogy a tagállam által benyújtott elszámolás oly módon kerüljön korrigálásra, hogy az 100%-ban megfeleljen az uniós

szabályoknak.³¹ Ez lényegében a pénzügyi hatás vélelmezését jelenti a közbeszerzési jogsértések esetén. A Bíróság továbbá kimondta azt is, hogy a teljes támogatás visszakövetelése valóban aránytalan lett volna, azonban mivel nem lehetett pontosan meghatározni a szabálytalanságok pénzügyi hatását, így megfelelő volt az átalány alapú korrekció alkalmazása.³² Továbbá, bár a Bizottság a döntéshozatal során köteles megfelelni az egyenlő bánásmód, a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvének,³³ jelen esetben a Bíróság szerint nem került megállapításra ezek megsértése, hiszen a Bizottság a 2007-es, előzetesen közzétett COCOF útmutató alapján állapította meg a korrekciók mértékét.

A C-260/14. és C-261/14. *Județul Neamț és Județul Bacău* egyesített ügyekben egy romániai irányító hatóság olyan közbeszerzésekkel kapcsolatban állapított meg szabálytalanságot és szabott ki 5%-os mértékű pénzügyi korrekciót, amelyeknek értéke nem érte el a közbeszerzési irányelv értékhatárait, így a közbeszerzésre a nemzeti szabályok vonatkoztak. A Bíróság azonban kimondta, hogy a szabálytalanság fogalmába bele kell érteni az uniós forrásfelhasználásra – így a közbeszerzésekre is – vonatkozó nemzeti szabályok megsértését is.³⁴ Meg kell említeni, hogy a 2014-2020-as programozási időszakra vonatkozóan már jogszabályi szinten is tisztázásra került a helyzet, hiszen a 1303/2013/EU rendelet 2. cikk 36. pontja már kifejezetten utal a nemzeti jog megsértésére is a szabálytalanság fogalma keretében. Az esetben kérdés volt továbbá, hogy a pénzügyi korrekció kiszabása egyfajta büntetésnek, vagy pedig egyszerű adminisztratív intézkedésnek minősül, hiszen az előbbi esetben a vonatkozó szabályok visszamenőleges alkalmazása aggályos lenne (az esetben a pénzügyi korrekciók egy, a közbeszerzési eljárások lefolytatását követően hatályba lépett román jogszabály alapján kerültek megállapításra). A Bíróság viszont kimondta, hogy a korrekció adminisztratív intézkedésnek minősül és egyébiránt a bizalomvédelem elve nem akadályozza meg az új szabályozásnak a régi szabályozás hatálya alatt létrejött helyzetek jövőben bekövetkező hatásaira történő

³⁰ C-465/10 sz. eset, 35. pont.

³¹ T-384/10 sz. eset 138. és 140. pontja.

³² T-384/10 sz. eset 141. pontja.

³³ T-384/10 sz. eset 144. pontja.

³⁴ C-260/14 és C-261/14 sz. egyesített esetek 36-37. pontja.

alkalmazását.³⁵ Ennek a szabálynak az analógiájára vélhetően egy újonnan életbe lépő bizottsági korrekciós útmutató is alkalmazható az annak hatályba lépését megelőzően bonyolított közbeszerzésekre, még akkor is, ha az a korábbinál szigorúbb szankciókat tartalmaz.

A C-406/14. *Wroclaw* esetben egy lengyel ajánlatkérő korlátozta az alvállalkozók igénybevételét egy építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárás során, azzal, hogy kötelezte a fővállalkozót, hogy a munkák legalább 25%-át saját erőből valósítsa meg. A nemzeti audit hatóság ezért 5%-os pénzügyi korrekciót szabott ki az érintett uniós forrású projekt vonatkozásában. Elsőként a bíróság megállapította, hogy a 2004/18 irányelv alapján az ajánlatkérő nem jogosult építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés ajánlattételhez szükséges dokumentációiban előírni, hogy a szerződés nyertes ajánlattevője az említett szerződés tárgyát képező munkák meghatározott százalékát saját eszközeivel teljesítse.³⁶ Az uniós forrású projektek szabálytalanságával kapcsolatban pedig a Bíróság kimondta, hogy közbeszerzési jogsértés esetén nem szükséges konkrét pénzügyi hatást kimutatni ahhoz, hogy pénzügyi korrekciót lehessen alkalmazni.³⁷ A közbeszerzési jogsértés tehát szabálytalanságnak minősül mindaddig, amíg nem zárható ki, hogy az hatással lenne az uniós költségvetésre.³⁸ Továbbá a Bíróság lefektette a pénzügyi korrekció megállapításának szempontjait. E szerint a nemzeti hatóságoknak három szempontot kell figyelembe venniük, melyek a feltárt szabálytalanságok természete és súlyossága, valamint az érintett alapot ért pénzügyi veszteség.³⁹ A szabálytalanság pontos körülményeit (a rendszerszintű szabálytalanság kivételével) pedig esetről esetre kell megvizsgálni a három szempont fényében, az összes releváns körülmény figyelembe vételével.⁴⁰ Ez alapján tehát a nemzeti hatóságok nem csak rendelkeznek bizonyos mérlegelési jogkörrel a korrekciók eldöntésekor, hanem kötelező is mérlegelniük az egyes esetek pontos körülményeit.

A C-140/15. P. *Bizottság kontra Spanyolország* ítélet alapját képező esetben a Bizottság nem tartotta be a pénzügyi korrekcióról szóló határozat meghozatalához kapcsolódó határidőt, hanem jóval a határidő leteltét követően hozta meg a döntését. A jogvita tárgyát az képezte, hogy jogvesztő-e az uniós jogszabályban szereplő határidő figyelmen kívül hagyása, azaz érvényesíthető-e ilyen esetben a Bizottság által kiszabott korrekció. A Bíróság megállapította, hogy egy sérelmet okozó aktus elfogadására vonatkozó eljárási szabályok megsértése a lényeges eljárási szabályok megsértésének minősül, amibe beleérthető a határidő figyelmen kívül hagyása is.⁴¹ Ennek megfelelően a Bíróság helybenhagyta a Bizottság határozatának Törvényszék általi megsemmisítését.

A C-408/16 *Ministerul Fondurilor Europene* ügyben egy romániai autópálya építésének finanszírozását az Európai Beruházási Bank (EIB) jóváhagyta, és kötelezte a román hatóságokat az EIB által meghatározott közbeszerzési szabályok betartására. Az eljárás megkezdése előtt azonban Románia csatlakozott az Európai Unióhoz, majd ezt követően az ajánlatkérő megindította a közbeszerzési eljárást az EIB által előírt szabályok alapján. Ezt követően viszont kérte a Bizottságtól, hogy az autópálya építést az Európai Regionális Fejlesztési Alapból és a Kohéziós Alapból finanszírozhassa. Egy audit során azonban megállapításra került, hogy az ajánlatkérő által lefolytatott ún. „előzetes minősítéssel történő meghívásos ajánlati felhívás” nem felelt meg a közbeszerzési irányelv rendelkezéseinek, így 10%-os pénzügyi korrekció került kiszabásra. A Bíróság elsőként megállapította, hogy Romániának az időközben bekövetkezett uniós csatlakozására tekintettel már a közbeszerzési irányelv szabályait kellett volna alkalmaznia. Ezt követően pedig – hivatkozva a Bíróság korábbi ítéleteire – kimondta, hogy az olyan eljárás, amely a közbeszerzési irányelv által megengedettnél korlátozóbb kritériumokat alkalmaz, nem minősíthető úgy, hogy azt az uniós jognak megfelelően folytatták

³⁵ C-260/14 és C-261/14 sz. egyesített esetek 50. és 56. pontja.

³⁶ C-406/14 sz. eset 37. pontja. Ekkor még nem volt hatályban a 2014/24/EU irányelv 63. cikk (2) bekezdése.

³⁷ C-406/14 sz. eset 44. pontja.

³⁸ C-406/14 sz. eset 45. pontja.

³⁹ C-406/14 sz. eset 47. pontja.

⁴⁰ C-406/14 sz. eset 48. pontja.

⁴¹ C-140/15 P sz. eset 114. pontja.

volna le.⁴² Az ilyen jogsértés pedig szabálytalanságnak tekinthető, mivel nem zárható ki, hogy a szóban forgó kritériumok alkalmazása hatással volt az alap költségvetésére.⁴³ Tehát ismételten megerősítésre került, hogy a közbeszerzési irányelv megsértése kimeríti az uniós forrásfelhasználáshoz kapcsolódó szabálytalanság fogalmát.

3. Az Európai Bizottság új, pénzügyi korrekciókról szóló iránymutatása

A fentiekben már utaltunk rá, hogy a Bizottság az egyes közbeszerzési jogsértésekhez pénzügyi korrekciós rátákat rendelt, amelyet egy útmutatóban (Iránymutatásban) tett közzé, amely egy bizottsági határozat mellékletét képezi. Az útmutató célja a transzparencia és a jogbiztonság elvének biztosítása, hiszen ezáltal egyrészt megismerhető a Bizottság hozzáállása az egyes jogsértésekhez, másrészt pedig biztosítható az egységes jogalkalmazás. A Bizottság az útmutatót saját maga számára kötelezőnek tekinti, a tagállami hatóságoknak pedig szintén ugyanezeket a rátákat javasolja alkalmazni. A közelmúltban az útmutatónak új, aktualizált verziója jelent meg.⁴⁴ Az átdolgozás célja az 2014-ben elfogadott közbeszerzési irányelveknek⁴⁵ való megfelelés biztosítása, valamint az audit tapasztalatok útmutatóba történő beépítése volt.

Az útmutató a korábbi verziókhöz képest egyértelműbb, áttekinthetőbb lett és a korrekciók mértékének meghatározása mellett minden eddiginél jobban foglalja össze a közbeszerzési szabálytalanságokkal kapcsolatos szabályokat, beleértve a fentiekben hivatkozott jogesetektől levezethető szabályok jelentős részét is. Az 1.1. pontban a Bizottság mindjárt ismerteti az útmutató céljait, melyek a jogbiztonság megteremtése a tagállamok számára, valamint az arányosság elvének betartása. Utóbbi arra utal, hogy a pénzügyi korrekciók mértéke az egyes jogsértések súlyának

arányában kerültek megállapításra, amelyek alkalmazása kötelező a Bizottság számára. Továbbá a Bizottság megjegyzi, hogy az útmutatóban szereplő átalány korrekciók olyan esetben kerülnek megállapításra, amikor az adott jogsértés úgy tekinthető, hogy az pénzügyi hatással jár az uniós forrásfelhasználás vonatkozásában. Fontos ezek mellett a közbeszerzési szabálytalanságokkal kapcsolatos szankciók konzisztens alkalmazása.

Míg a korábbi útmutatóban csak végjegyzetben szerepelt,⁴⁶ az új útmutató már a főszövegben (1.1. pont) emlékeztet arra, hogy abban az esetben, ha a szabálytalan közbeszerzés eredményeképp még nem került sor szerződéskötésre, akkor a helyzet orvosolható új közbeszerzési eljárás lefolytatásával. Ellenkező esetben az útmutató szerinti korrekciókat kell alkalmazni.

Az útmutató 1.2. pontja annak tárgyi hatályáról szól. Természetesen az útmutatót alkalmazni kell minden esetben, amikor az adott közbeszerzés, amelyben az illetékes hatóságok szabálytalanságot tárnak fel, a közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozik, ideértve a 2014/24/EU irányelv 13. cikke szerinti támogatásból megvalósuló közbeszerzési eljárásokat is.⁴⁷ Az útmutató kiemeli továbbá, hogy a korrekciók alkalmazandók akkor is, ha az irányelv hatálya alá nem tartozó nemzeti közbeszerzési szabályok megsértésére kerül sor, illetve egyéb esetben, ha „határon átnyúló érdek” áll fenn az adott beszerzés tekintetében. Ez alapján elmondható tehát, hogy a korrekciós ráták érvényesek a Kbt. III. Részének (nemzeti eljárásrend), illetve a Kbt. 5. § (3) bekezdésében található, támogatott beszerzésekre vonatkozó szabályok megsértése esetén is.

A korábbi útmutatóhoz hasonlóan az 1.3. pont egyértelművé teszi – példával is alátámasztva –, hogy a korrekció mértékét a Bizottság felé elszámolandó és a szerződésre (vagy annak egy részére⁴⁸) vonatkozó összeg alapján kell kiszámítani. Az 1.4. pontban szintén nem újdonság annak a fontos szabálynak a kimondása,

⁴² C-408/16 sz. eset 59. pontja

⁴³ C-408/16 sz. eset 61-62. pontja

⁴⁴ Commission Decision of 14.5.2019 laying down the guidelines for determining financial corrections to be made to expenditure financed by the Union for non-compliance with the applicable rules on public procurement

⁴⁵ 2014/23/EU irányelv, 2014/24/EU irányelv, 2014/25/EU irányelv

⁴⁶ 2013-as útmutató ii végjegyzet

⁴⁷ A magyar jogba a Kbt. 5. § (2) bekezdésének első részében került átültetésre.

⁴⁸ Pl. ha a szerződés több, egymástól elkülöníthető részből áll.

hogyan ha egy eljárásban több különböző típusú jogsértés is történik, akkor a korrekciós rátákat nem lehet kumulálni, hanem a jogsértésekhez kapcsolódó legmagasabb rátát kell alkalmazni. Újdonság viszont az utalás a rendszerszintű szabálytalanságokra, amely esetben a tagállamnak a szabálytalanság feltárása esetén az adott típusú szabálytalansággal érintett valamennyi közbeszerzési eljárással kapcsolatban el kell végezni a szükséges korrekciókat. Végül, a korábbi útmutatóval megegyező módon,⁴⁹ az 1.5. pontban kimondásra kerül, hogy olyan közbeszerzési eljárás esetén, amikor csalás kerül megállapításra, akkor minden esetben 100%-os mértékű pénzügyi korrekciót kell alkalmazni.

Az útmutató leglényegesebb részét természetesen annak 2. pontja képezi, amely táblázatos formában mutatja be az egyes jogsértésekhez kapcsolódó korrekciós mértékeket. Bár az útmutató az 1.4. pontban kimondja azt is, hogy a korrekció mértékét a jogsértés jellege, súlyossága és az ahhoz kapcsolódó pénzügyi veszteség alapján kell kiszámolni,⁵⁰ és a Bizottság ez alapján határozta meg az útmutatóban szereplő rátákat, valójában az útmutató kevés esetben biztosít mérlegelési lehetőséget az ellenőrzést végző szervezet számára. A korábbi útmutatóban még gyakran szerepelt olyan általános lehetőség, hogy a jogsértés súlyától függően a korrekció mértéke csökkenthető volt. Az új útmutató ilyen általános lehetőséget már nem tartalmaz, hanem az alacsonyabb mértékű korrekciót csak jóval pontosabban meghatározott esetekben lehet alkalmazni. A legsúlyosabb mértékű korrekció természetesen továbbra is a teljes támogatási összeg visszavonása, amelyre összesen 6 esetben ad lehetőséget az útmutató. Nem meglepő, hogy a korábbi szabályokkal megegyezően a hirdetmény közzétételének jogtalan mellőzése és az eljárás közbeszerzés irányelv megkerülése céljából történő jogellenes részekre bontása 100%-os pénzügyi korrekciót von maga után. Az érdekellentét fennállása szintén ezzel a szankcióval sújtandó, azonban a 2013-as útmutatóhoz képest az új útmutatóban pontosításra került, hogy a szankció csak akkor érvényes, ha az érintett ajánlattevő végül elnyerte a szerződést, azaz az érdekellentét valóban hatással volt a közbeszerzési eljárás kimenetelére. A korábbiakhoz képest újdonság, hogy a minimális ajánlattételi határidőkhöz képest 85%-

kal kevesebb, vagy 5 napnál kevesebb határidő meghatározása szintén 100%-os korrekcióval sújtható, ugyanúgy, mint a közbeszerzési dokumentumokhoz való hozzáférés teljes megtagadása. Ezekben az esetekben a Bizottság úgy véli, hogy a megfelelő ajánlattételi szinte teljesen ellehetetleníti az ajánlatkérő. Újdonság továbbá a 100%-os korrekció lehetősége abban az esetben, ha az ajánlatkérő vagy az ellenőrző szervek alkalmazottja segédkezik az ajánlattevők összejátszásában, hiszen ez analógiát mutat az érdekellentét, illetve a csalás vétségével.

A 2013-as útmutatóhoz képest a szabálytalanságok új kategóriái is megjelennek. Ilyen az az új irányelvben bevezetett jogsértés, amikor az ajánlatkérő nem ad megfelelő indokolást ahhoz, hogy miért nem bontotta részekre a szerződést (5%-os korrekció), illetve az elektronikus közbeszerzés alkalmazásával kapcsolatos szabályok megsértése (10-25%-os korrekció). A közbeszerzési dokumentumok nem időben történő vagy nem megfelelő rendelkezésre bocsátásával kapcsolatos (5, 10, vagy 25%-os) korrekció szintén újdonságnak számít, úgy mint az alvállalkozók bevonásának jogszerűtlen korlátozása (5%-os korrekció). Az audit nyomvonal nem megfelelőségének szankciója 25%-os korrekció. A gazdasági szereplők közbeszerzési eljárást megelőző jogszerűtlen bevonása az eljárás előkészítésébe 25%-os korrekcióval sújtandó, valamint az ajánlattevők közötti összejátszás is új kategóriaként jelenik meg, ahol a korrekció 10-100%-ig terjedhet. Az útmutató bizonyos esetekben szigorúbb, mint a korábbi, hiszen egyes esetekben nem ad már lehetőséget a korrekció mértékének csökkentésére: tárgyalásos eljárás vagy verseny-párbeszéd jogszerűtlen alkalmazása (10%-os korrekció), alkalmassági feltételek, értékelési szempontok, szerződéses feltételek és/vagy műszaki leírás közzétételének hiánya, illetve megfelelő leírása vagy tisztázó/további információk nem megfelelő közzététele (10%-os korrekció), szerződés tárgyának pontatlan vagy nem megfelelő leírása (10%-os korrekció), alkalmassági feltételek vagy műszaki leírás bontást követő módosítása vagy helytelen alkalmazása (25%-os korrekció), értékelési szempontok helytelen alkalmazása (10 vagy 25%-os korrekció), jogellenes tárgyalás vagy a jogszerű tárgyalások során a közbeszerzés feltételeinek túlzott

⁴⁹ 2013-as útmutató, 7. o.

⁵⁰ Lásd: a C-406/14 sz. ítéletben is.

megváltoztatása (25%-os korrekció). A szerződés-módosításokra vonatkozó rész aktualizálásra került az új irányelvi szabályok fényében, azonban a korrekció mértéke továbbra is 25%, plusz a módosítás értéke.

Az útmutató az említett, főbb változásokon felül is több helyen kiegészítésre, pontosításra került. Az útmutatóból jól látszik, hogy a Bizottság elsősorban a szankcióval sújtható jogsértések bővítése, a szankciós mértékek szigorítása, illetve a saját- és a tagállamok mérlegelési jogkörének csökkentése irányába kívánt elmozdulni. Utóbbi a jogbiztonság tekintetében előrelépés lehet, azonban a szankciók arányosságát valószínűleg csökkentheti, hiszen kevesebb lehetőség marad az egyes esetek egyedi körülményeinek mérlegelésére. A gyakorlatban érdekes lesz majd látni, hogy a rugalmasság csökkenése milyen hatással lesz majd a bizottsági döntéshozatalra és a Bizottság és a tagállamok közötti vitákra.

Az útmutató időbeli hatályára az útmutatót elfogadó bizottsági határozat (5) preambulum-bekezdése tartalmaz utalást, amely szerint az útmutatót a határozat meghozatalának napját (2019. május 14.) követő korrekciós eljárásokra kell alkalmazni. Fontos tehát megjegyezni, hogy a korábban lefolytatott közbeszerzési eljárásokra is már az új útmutatóban szereplő korrekciós ráták alkalmazandók, tehát nem a közbeszerzési eljárás, hanem a szabálytalansági (korrekciós) eljárás megindításának időpontja irányadó. Így tehát lényegében az útmutató visszamenőleges hatállyal bír, azonban ez vélhetően jogszerűnek minősíthető a 2.3. pontban említett C-260/14 és C-261/14 *Județul Neamț és Județul Bacău* ítélet fényében. A határozat szövegéből viszont levezethető, hogy a hatályba lépés napján folyamatban lévő szabálytalansági eljárások esetén viszont még a korábbi útmutatót kell alapul venni. A határozat és maga az útmutató sem rendelkezik kifejezetten arról, hogy az útmutató vonatkozik-e a régi irányelv (2004/18/EK) hatálya alatt lefolytatott közbeszerzésekkel kapcsolatos szabálytalansági eljárásokra. Ez azért is érdekes, mert az útmutató 8. lábjegyzete felsorolja azokat az irányelveket, amelyekre az útmutató vonatkozik: ezek a 2014-ben elfogadott új irányelvek⁵¹ és a védelmi irányelv (2009/81/EK). Így jogos lehet az igény, hogy amennyiben a régi irányelvek

alapján folytatta le valaki az eljárást, de a szabálytalansági eljárás csak az új útmutató hatályba lépését követően indul meg, akkor mégis a 2013-as útmutatót lehessen alkalmazni. Kérdéses persze, hogy a Bizottság elfogad-e egy ilyen érvelést. Minden esetre ennek csak akkor lesz gyakorlati jelentősége, ha a kedvezményezett az új útmutató alapján rosszabb helyzetbe kerülne, mint a régi útmutató alapján.

4. Összegzés

Az európai uniós források felhasználása kapcsán elkövetett szabálytalanságok, azok súlyosságától függően, komoly pénzügyi következményekkel járhatnak, hiszen a tagállami ellenőrző hatóságok és a Bizottság a támogatás egy részének vagy egészének visszavonását jelentő pénzügyi korrekciókat alkalmazhatnak. A Bíróság számos esetben megerősítette, hogy amennyiben egy támogatott projekt végrehajtása kapcsán az uniós vagy a nemzeti közbeszerzési szabályokat kell alkalmazni, akkor e szabályok megsértése beletartozik a szabálytalanság fogalmába és így pénzügyi korrekciókkal sújtható. Közbeszerzéssel kapcsolatos szabálytalanságok esetén – mivel azok pénzügyi hatása általában nem határozható meg pontosan – általánosan kerül meghatározásra az érintett beszerzések vonatkozásában.

A transzparencia, az arányosság és a jogbiztonság elve betartása érdekében a Bizottság útmutatóban határozza meg a lehetséges pénzügyi korrekciók mértékét az egyes közbeszerzési szabályok megsértésével kapcsolatban. A legújabb ilyen útmutató 2019-ben került elfogadásra, amelyben a Bizottság egyes esetekben szigorított, más esetekben pontosított a korábbi szabályokon, illetve új szabálytalansági kategóriák is bekerültek az útmutatóba az új közbeszerzési irányelvekben lefektetett új szabályokkal összhangban. Az abban szereplő korrekciós rátákat a hatályba lépést követően megindított szabálytalansági (korrekciós) eljárásokra vonatkozóan kell alkalmazni.

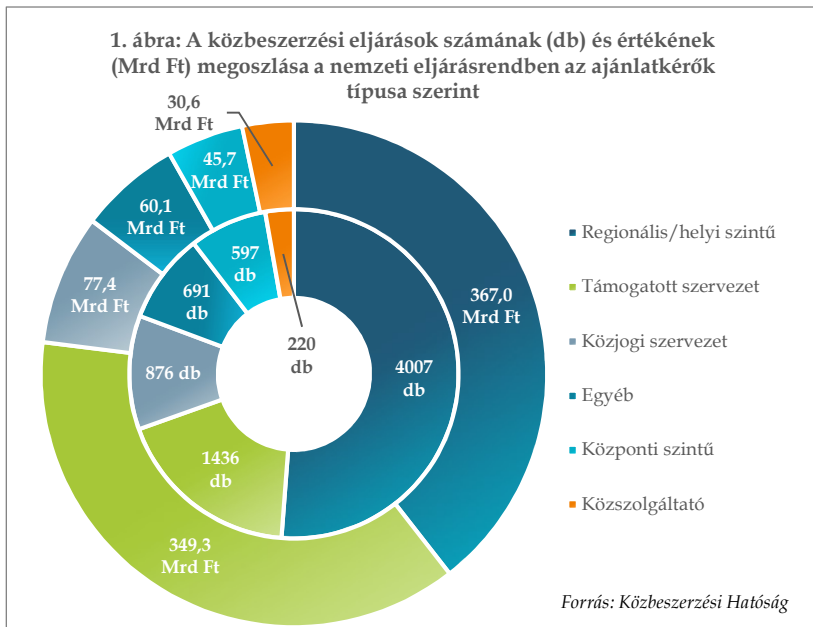
Dr. Soós Gábor LL.M.

uniós közbeszerzési jogi szakértő/PhD hallgató
Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő
Részvénytársaság/Nemzeti Közzolgálati Egyetem

⁵¹ Lásd fent a 43. lábjegyzetben.

STATISZTIKA

A 2018. évi közbeszerzési eljárások adatai az ajánlatkérők típusa szerint



2018-ban az összes eredményesen zárult közbeszerzési eljárás 42,6%-át (4412 db) regionális/helyi szintű ajánlatkérők (pl. önkormányzatok) bonyolították le, ami az eljárások értékének mindössze 18,7%-át jelentette (617,6 Mrd Ft). Ezt követték a közjogi szervezetek (pl. non-profit kft.-k) 14,8%-os hányaddal, nem sokkal megelőzve a támogatott szervezeteket (pl. alapítványokat, egyházakat), amelyek eljárásainak aránya 14,4%-ot tett ki. A legnagyobb értékben (1309,8 Mrd Ft) a közjogi szervezetek bonyolították le közbeszerzéseket 2018-ban, a

támogatott szervezetek és az egyéb ajánlatkérők (pl. intézmények, szövetkezetek) eljárásainak értékaránya ugyanakkor közel azonos volt (11,1%). Minden tizedik közbeszerzés központi szintű ajánlatkérőhöz (pl. egyetemhez, hivatalhoz) kapcsolódott, akik a legalacsonyabb értékben bonyolították le közbeszerzéseket (266 Mrd Ft). A közszolgáltatók¹ (pl. vízművek, áram- és hőszolgáltatók) eljárásainak száma szintén a legalacsonyabb 6,1%-ot tette ki (627 db), miközben értékarányt tekintve 11,2%-os hányad (370 Mrd Ft) kötődött hozzájuk (1. táblázat).

A nemzeti eljárásrenden belül ugyancsak a regionális/helyi szintű ajánlatkérőkhöz tartozott a legtöbb közbeszerzés (4007 db), ami megközelítőleg az eljárások felét (51,2%) jelentette a 2018. évben megvalósult nemzeti eljárásrendű közbeszerzésekből (1. ábra). Értékarányt tekintve a regionális/helyi szintű ajánlatkérők és a támogatott szervezetek közel azonos hányadot alkottak (39,5% illetve 37,6%), az eltérés a hozzájuk tartozó közbeszerzések értékét illetően mindössze 17,7 Mrd Ft volt.

1. táblázat: A 2018. évi közbeszerzési eljárások adatai az ajánlatkérők típusa szerint

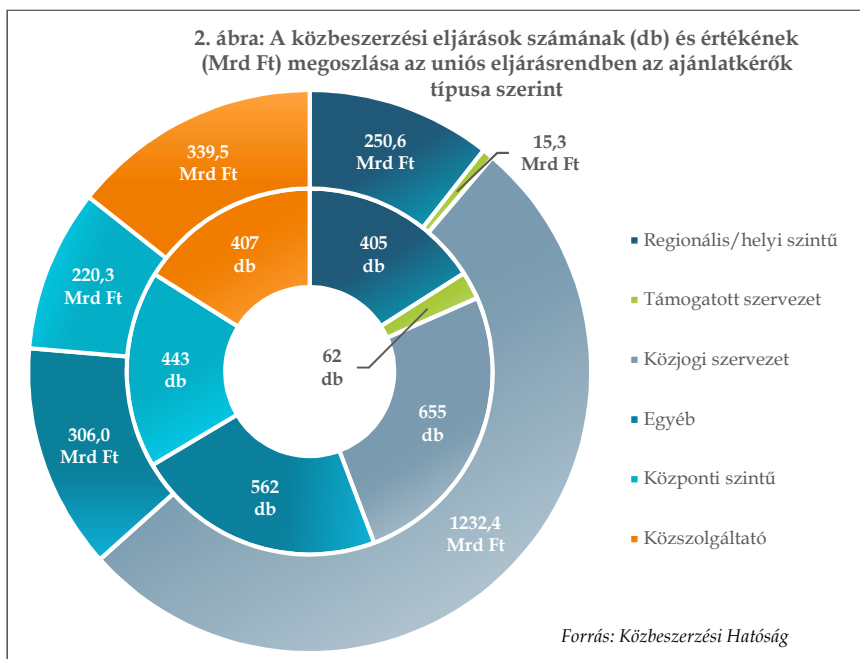
Ajánlatkérők típusa	Eljárások száma (db)	Összérték (Mrd Ft)	Eljárások számának aránya (%)	Eljárások értékének aránya (%)
Regionális/helyi szintű	4 412	617,6	42,6%	18,7%
Közjogi szervezet	1 531	1 309,8	14,8%	39,8%
Támogatott szervezet	1 498	364,6	14,4%	11,1%
Egyéb	1 253	366,2	12,1%	11,1%
Központi szintű	1 040	266,0	10,0%	8,1%
Közszolgáltató	627	370,0	6,1%	11,2%

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

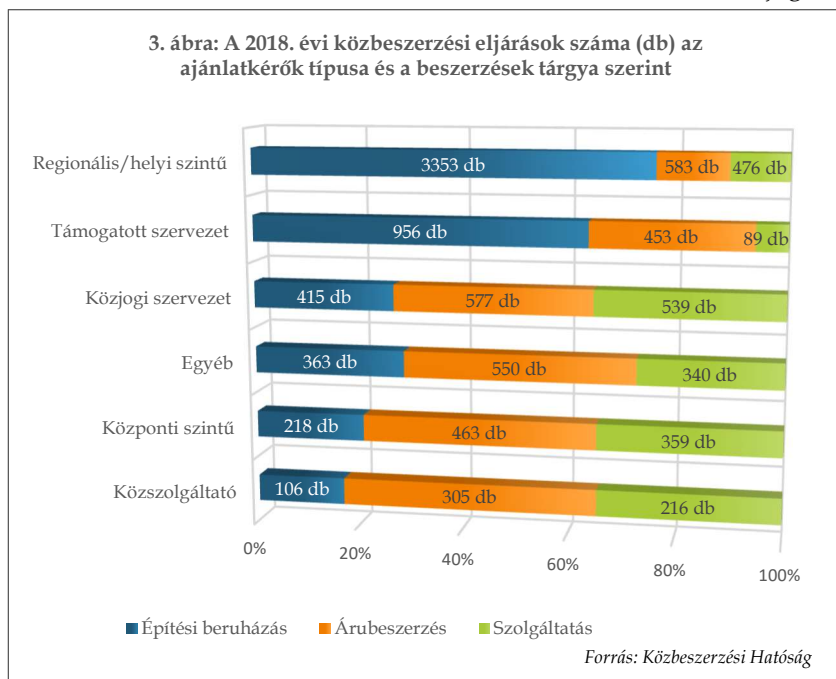
¹ Az ajánlatkérők közül közszolgáltatónak tekintjük azokat, amelyek a hirdetményben az ajánlatkérő típusára vonatkozó megjelölés alapján magukat ebbe a kategóriába sorolják be, vagy közszolgáltatókra vonatkozó hirdetmény tesznek közzé.

A közjogi szervezetek, a közszolgáltatók, a központi szintű és egyéb ajánlatkérők az eljárások számát tekintve a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések körülbelül harmadát alkották (együttesen 30,5%-ot), miközben az általuk lebonyolított eljárások értéke a nemzeti eljárásrenden belül hozzávetőleg egynegyed részt tett ki (23%).

Az uniós eljárásrenden belül a legtöbb eljárás (655 db) a közjogi szervezetekhez kapcsolódott, nem sokkal megelőzve az egyéb ajánlatkérőket (562 db). A központi szintű ajánlatkérők közbeszerzéseinek aránya 17,5%-ot tett ki, miközben a közszolgáltatók és a regionális/helyi szintű ajánlatkérők eljárásai szinte azonos számban fordultak elő (16%-os aránnyal). A támogatott szervezetek az uniós eljárásrenden belül a közbeszerzések mindössze 2,4%-át bonyolították le, ami a legalacsonyabb hányadot jelentette. Az eljárások értékét tekintve a közjogi szervezetekhez kapcsolódott az uniós eljárásrendű közbeszerzések közel fele (52,1%), miközben a második legnagyobb érték a közszolgáltatókhoz tartozott, 14,4%-os aránnyal. A regionális/helyi szintű, az egyéb, és a központi szintű ajánlatkérők, valamint a támogatott szervezetek együttesen az uniós eljárásrendű közbeszerzések értékének közel egyharmadát (33,5%) tették ki (2. ábra).



A beszerzés tárgya szerint vizsgálva az adatokat megállapítható, hogy az építési beruházásokon belül a regionális/helyi szintű ajánlatkérők bonyolították le a legtöbb közbeszerzést (3353 db), értékük azonban megközelítőleg fele akkora volt (451,1 Mrd Ft), mint a legnagyobb hányadot jelentő közjogi szervezetekhez kapcsolódó eljárásoké (1013,6 Mrd Ft). Az építési beruházások esetén a támogatott szervezetek körülbelül harmadannyi (956 db) közbeszerzést bonyolítottak le, mint a regionális/helyi szintű ajánlatkérők, miközben a közjogi szervezetek, a közszolgáltatók, a központi szintű és egyéb ajánlatkérők együttesen alkottak megközelítőleg egyötödös (20,4%) hányadot az építési beruházásokon belül (3. ábra).



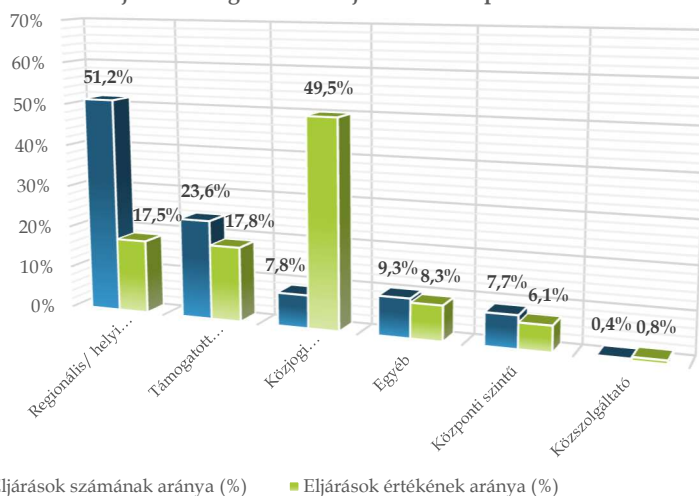
Az árubeszerzések értékét figyelembe véve a közszolgáltatók (140,8 Mrd Ft) valamint a közjogi szervezetek (134,6 Mrd Ft) által lebonyolított eljárások bizonyultak a legjelentősebbnek, miközben az egyéb ajánlatkérők és a támogatott szervezetek árubeszerzéseinek értékei között mindössze 1,8 Mrd Ft volt a különbség. Az eljárások száma alapján nem mutatható ki akkora eltérés, mint az építési beruházások esetén, ugyanis az egyes ajánlatkérők között viszonylag egyenletesen oszlottak meg az árubeszerzések, a 10,4% - 19,9% közötti arányt alkotva.

A szolgáltatások² közbeszerzései a legtöbb esetben a közjogi szervezetekhez kapcsolódtak (539 db), emellett a legnagyobb érték is hozzájuk tartozott (161,7 Mrd Ft). A regionális/helyi szintű, a központi szintű, és egyéb ajánlatkérők, valamint a közszolgáltatók által lefolytatott közbeszerzések értékaránya a 15,2% - 19,9% közötti arányt tette ki 2018-ban, miközben a támogatott szervezetek mind az eljárások számát és értékét tekintve is a legalacsonyabb arányt alkották a szolgáltatások közbeszerzéseit illetően.

Az európai uniós forrást³ felhasználó közbeszerzéseket a legnagyobb számban (2500 db) a regionális/helyi szintű ajánlatkérők bonyolították le, az eljárások értékét tekintve ugyanakkor a közjogi szervezetekhez kapcsolódó közbeszerzések voltak a legjelentősebbek (789,8 Mrd Ft). A támogatott szervezetekhez az európai uniós finanszírozást tartalmazó eljárások közel negyede (23,6%) tartozott, értékarányuk pedig mindössze 0,3 százalékponttal haladta meg a regionális/helyi szintű ajánlatkérők által lebonyolított eljárások értékének hányadát. A közszolgáltatók mind az eljárások számát és értékét tekintve is 1%-nál kisebb arányt tettek ki 2018-ban az európai uniós forrást felhasználó közbeszerzések esetén, a központi szintű és egyéb ajánlatkérők pedig az eljárások számát és értékét tekintve közel azonos aránnyal rendelkeztek (4. ábra).

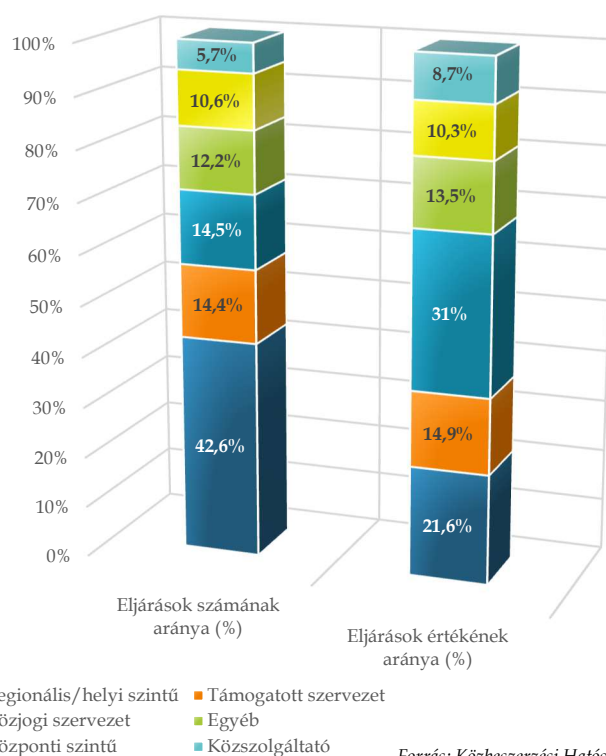
Az ajánlatkérők típusa szerint a nyertes kkv-t tartalmazó eljárások közül a legtöbb a regionális/helyi szintű ajánlatkérőkhöz tartozott (3278 db), őket követték a közjogi szervezetek (1117 db) valamint a támogatott szervezetek (1110 db), amelyek aránya közel azonosnak bizonyult (5. ábra). Az egyéb ajánlatkérőkhöz tartozó eljárások száma 937 db-t tett ki, nem sokkal megelőzve a központi szintű ajánlatkérőket (819 db) valamint a közszolgáltatókat (441 db), akik a legkevesebb eljárást

4. ábra: Az európai uniós támogatást felhasználó közbeszerzési eljárások megoszlása az ajánlatkérők típusa szerint



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

5. ábra: A kkv-k által elnyert közbeszerzési eljárások megoszlása az ajánlatkérők típusa szerint

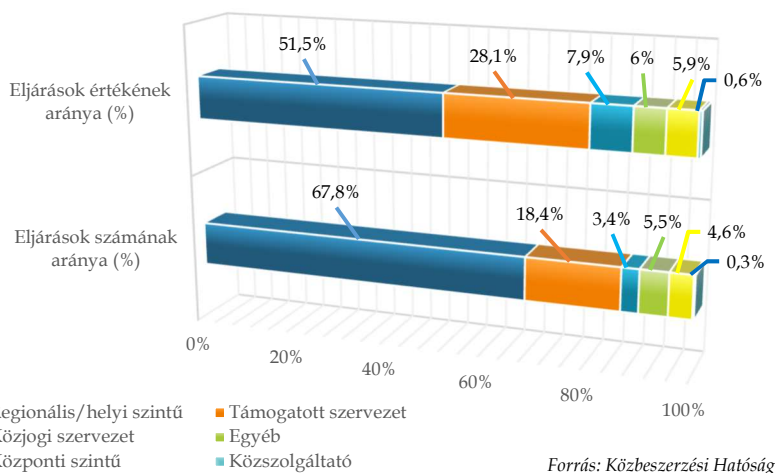


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

² A szolgáltatás kategóriája magában foglalja a szolgáltatási koncessziót is.

³ Az erre vonatkozó adatok – amelyek az eredménytájékoztató hirdetményekben található „a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos” mező alapján – azt mutatják, hogy a közbeszerzések összértékének mekkora részéhez kapcsolódott európai uniós forrás (az adatok tehát nem a közbeszerzési eljárásokban felhasznált európai uniós források támogatási intenzitását mutatják).

6. ábra: A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások megoszlása az ajánlatkérők típusa szerint



bonyolították le a nyertes kkv ajánlatot tartalmazók közül.

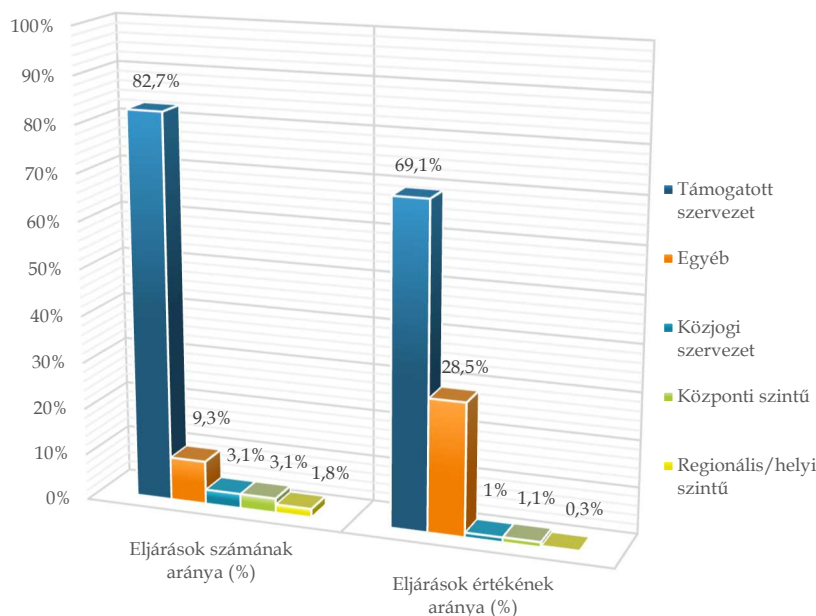
Az eljárások értékét tekintve a közjogi szervezetekhez tartozó közbeszerzések alkották a legnagyobb összeget (593,1 Mrd Ft), a kkv-k által elnyert eljárások értékének megközelítőleg egyharmadát alkotva. Ezután következtek a regionális/helyi szintű ajánlatkérők 413,3 Mrd Ft-tal, miközben a támogatott szervezetek (284,4 Mrd Ft), az egyéb ajánlatkérők (257,6 Mrd Ft), a központi szintű ajánlatkérők (196,2 Mrd Ft), és a közszolgáltatók (166,9 Mrd) sorrendje megegyezett azzal, amit az eljárások száma alapján vett arányok mutattak.

A környezetvédelmi (zöld-) illetve szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések közül mind az eljárások számát és értékét tekintve a regionális/helyi szintű ajánlatkérők voltak a legjelentősebbek, őket követték a támogatott- és a közjogi szervezetek. A 6. ábra adatai alapján megállapítható, hogy a közszolgáltatók, a központi szintű és egyéb ajánlatkérők eljárásainak szám- és értékaránya együttesen megközelítőleg 10% volt a szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések

esetén, amely arányok a zöld közbeszerzések adataira is érvényesek.

Az egyházak és vallási tevékenységet végzők⁴ közbeszerzési eljárásai jelentős mértékben a támogatott szervezetekhez kötődtek (82,7%), miközben az egyéb ajánlatkérők csupán a 2018-ban eredményesen zárult egyházi közbeszerzések körülbelül tizedét bonyolították le. Az eljárások értékét tekintve a támogatott szervezetek 69,1%-os hányadot alkottak, az egyéb ajánlatkérőkhöz pedig 28,5%-os arány kapcsolódott. A közjogi szervezetek, valamint a központi és regionális/helyi szintű ajánlatkérők kevésbé bizonyultak jelentősnek az egyházi közbeszerzések során, a hozzájuk köthető eljárások együttesen csupán 8%-ot, értékarányt tekintve mindössze 2,4%-ot jelentettek (7. ábra).

7. ábra: Az egyházak és vallási tevékenységet végzők közbeszerzési eljárásainak megoszlása az ajánlatkérők típusa szerint

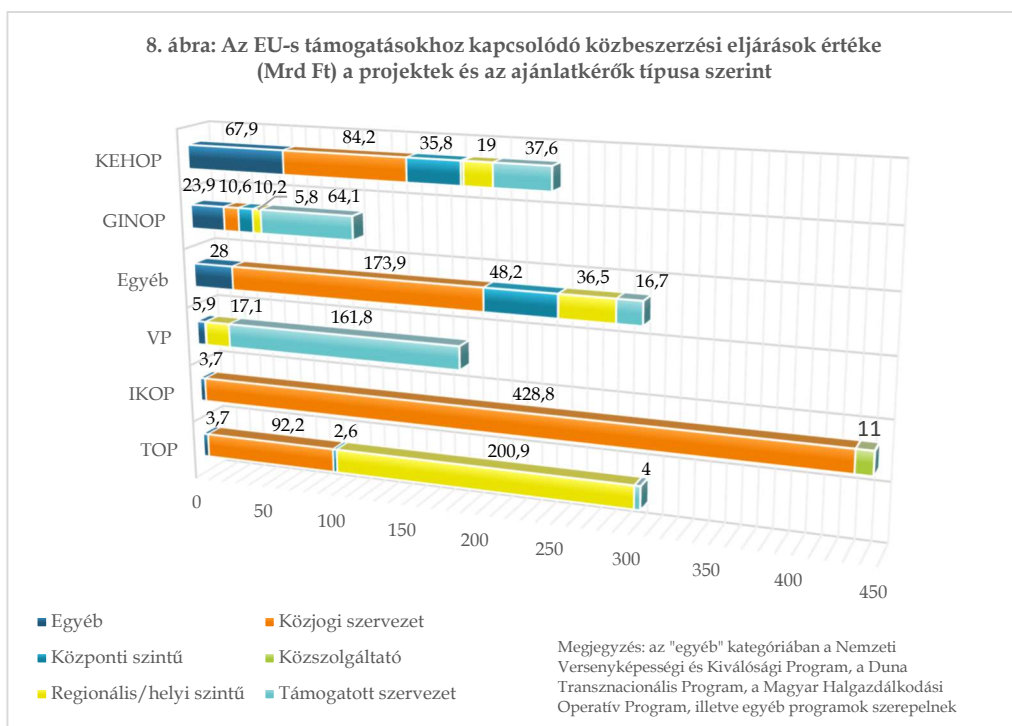


* Megjegyzés: a közszolgáltatók nem tartoznak bele a kategóriába

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

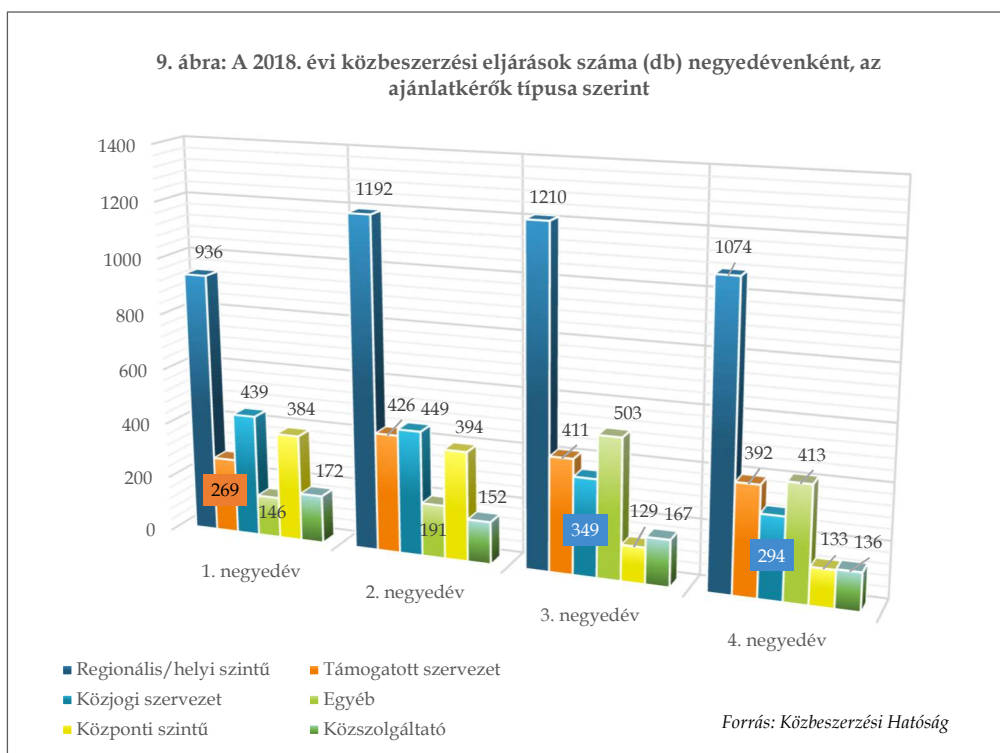
⁴ Az adatok a bevett egyházak, a belső egyházi jogi személyek, a vallási tevékenységet végző szervezetek, illetve az egyházak fenntartásában lévő intézmények által lefolytatott közbeszerzési eljárásokra vonatkoznak.

Az európai uniós finanszírozású közbeszerzéseket projektek szerint vizsgálva a 8. ábra adatai alapján megállapítható, hogy az eljárások értékét tekintve a közjogi szervezetekhez kapcsolódó közbeszerzések jelentősnek bizonyultak az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP), a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP), valamint a Terület és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) esetén is. A Vidékfejlesztési Programon (VP) illetve a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Programon (GINOP) belül a támogatott szervezetek által lebonyolított közbeszerzések értéke volt a legmeghatározóbb, miközben a regionális/helyi szintű ajánlatkérők eljárásaihoz kapcsolódott a TOP projektek összértékének megközelítőleg a kétharmada. 2018-ban az egyes ajánlatkérők között a KEHOP projektekkel kapcsolatos közbeszerzések esetén oszlott meg legegyszerűbben az eljárások értéke.



egy-egy ajánlatkérőhöz kapcsolódó közbeszerzések aránya nagyjából egyforma mértékű volt, a támogatott szervezetek és a regionális/helyi szintű ajánlatkérők együttesen a vidéki térségek közbeszerzéseinek megközelítőleg háromnegyedét bonyolították le.

A közbeszerzések negyedéves bontását figyelembe véve a 9. ábra adataiból megállapítható, hogy a legtöbb eljárás a II. és III. negyedévben valósult meg, miközben a január-március illetve október-december közötti időszakokban valamivel kevesebb közbeszerzést bonyolítottak le az ajánlatkérők. Az egyéb és a központi szintű ajánlatkérőkhöz kapcsolódó eljárások kivételével a közbeszerzések megoszlása a negyedévek között viszonylag egyenletesnek bizonyult 2018-ban.



Az ajánlatkérők régiója szerint vizsgálva az adatokat Magyarország vidéki térségeiben az

Közép-Magyarországon a közjogi szervezetekhez kötődött a legtöbb eljárás (26,8%), megelőzve a regionális/helyi szintű (19,8%) valamint a központi szintű ajánlatkérőket (18,8%). A közszolgáltatók eljárásainak aránya a vidéki térségek közül Dél-Dunántúlon volt a legnagyobb (6,3%), az egyéb ajánlatkérőkhöz pedig Közép-Magyarország (15,1%) után a Nyugat-Dunántúlon (11,9%) kapcsolódott a legtöbb eljárás. A közbeszerzések teljesítésének helye ugyanakkor nem minden esetben egyezik meg az ajánlatkérők régiójával, így a fenti adatok a magyarországi régiókban lebonyolított 2018. évi közbeszerzési eljárásokra vonatkoznak (10. ábra).

Összeállította:
Varga László
 statisztikai elemző
 Közbeszerzési Hatóság

10. ábra: A közbeszerzési eljárások számának megoszlása a magyarországi régiók és az ajánlatkérők típusa szerint

